



Do Liên minh Châu Âu tài trợ



EU JULE



OXFAM



# KỶ YẾU

## HỘI THẢO KHOA HỌC

“ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ  
MÔI TRƯỜNG, KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VÀ CHIA SẺ  
KINH NGHIỆM PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT  
VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ”

*Nghệ An, Ngày 22 - 23 tháng 10 năm 2022*

Tài liệu này là một hoạt động thuộc Sáng kiến “Tăng cường tiếp cận pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước tại 05 xã miền núi huyện Thanh Chương, tỉnh Nghệ An” do Quỹ thúc đẩy Sáng kiến Tư pháp ( EUJULE JIFF, gọi tắt là Quỹ JIFF) tài trợ. Đây là một trong hai hợp phần của Dự án “Tăng cường Pháp luật và Tư pháp tại Việt Nam” (EU JULE) do Liên minh Châu Âu (EU) tài trợ và Bộ Tư pháp chủ quản. Mục tiêu của Dự án nhằm góp phần tăng cường xây dựng pháp quyền ở Việt Nam thông qua hệ thống Tư pháp tin cậy và dễ dàng tiếp cận hơn. Tổ chức Oxfam tại Việt Nam là Ban Thư ký, thay mặt nhà tài trợ EU và Ban Chỉ đạo dự án để quản lý và hỗ trợ thực hiện Sáng kiến trong khuôn khổ Quỹ JIFF.

Trưởng nhóm nghiên cứu: TS. Đinh Ngọc Thắng, Hiệu trưởng Trường Khoa học xã hội và nhân văn, Trường Đại học Vinh, Giám đốc Trung tâm Tư vấn pháp luật Đại học Vinh, email: [thangluatdhv@gmail.com](mailto:thangluatdhv@gmail.com), số điện thoại: 0989737177.

Các ý kiến, phân tích và khuyến nghị trong tài liệu này là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của Liên minh Châu Âu và Tổ chức Oxfam tại Việt Nam.

Tài liệu có thể được trích dẫn trong nghiên cứu, ứng dụng nhưng cần dẫn nguồn theo cú pháp: Tên tác giả, tên bài viết, Kỷ yếu Hội thảo khoa học: Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường, khuyến nghị chính sách và chia sẻ kinh nghiệm phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường. Trong sáng kiến “Tăng cường tiếp cận pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước tại 05 miền núi huyện Thanh Chương, tỉnh Nghệ An”, Trung tâm Tư vấn pháp luật Đại học Vinh, tháng 10/2022.

Mặc dù tài liệu này là tài liệu có bản quyền, nhưng nó có thể được sử dụng không cần xin phép cho các mục đích đào tạo, nghiên cứu và đóng góp chính sách, không nhằm mục tiêu lợi nhuận. Đề nghị ghi rõ nguồn tài liệu khi trích dẫn. Để sử dụng cho sao chép trong mọi trường hợp, sử dụng trong các ấn phẩm khác, hoặc dịch sang ngôn ngữ khác cần có sự cho phép của Trung tâm Tư vấn pháp luật Đại học Vinh.



## LỜI NÓI ĐẦU

Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta trong chính sách về bảo vệ môi trường là coi bảo vệ môi trường là một trong ba trụ cột của phát triển bền vững. Năm 1993, Luật Bảo vệ môi trường đầu tiên được thông qua. Đến nay, qua 03 lần sửa đổi bổ sung, Luật Bảo vệ môi trường hiện hành đã khắc phục được rất nhiều điểm hạn chế của pháp luật về bảo vệ môi trường trước đây, đặc biệt là sự phân tán trong các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, song cách thức quy định vẫn còn mang nặng tính hành chính, nhiều quy định chỉ ở mức khung, chưa quy định chi tiết thực thi.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng dành một mục riêng tại chương XI về công cụ kinh tế, chính sách và nguồn lực bảo vệ môi trường quy định về giáo dục và truyền thông về bảo vệ môi trường. Điều này cho thấy, Đảng và Nhà nước coi công tác truyền thông, giáo dục, phổ biến chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường là nhiệm vụ quan trọng trong thực hiện chính sách bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, cũng như quan điểm coi bảo vệ môi trường là trách nhiệm của toàn bộ hệ thống chính trị và của toàn dân.

Với mục đích tạo diễn đàn trao đổi, chia sẻ, thảo luận, góp ý xây dựng chính sách, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường và chia sẻ các kinh nghiệm phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường, Trung tâm tư vấn pháp luật Đại học Vinh, với sự tài trợ của Quỹ thúc đẩy Sáng kiến và Tư Pháp (Quỹ JIFF) tổ chức hội thảo quốc tế (bằng tiếng Việt) với chủ đề: “*Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường, khuyến nghị chính sách và chia sẻ kinh nghiệm phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường*”. Chủ đề của Hội thảo hướng tới chia sẻ các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường, khuyến nghị các chính sách thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường và chia sẻ các kinh nghiệm trong truyền thông, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường. Hội thảo đã thu hút sự tham gia viết bài của gần 30 nhà quản lý, nhà khoa học.

Cuốn Kỷ yếu này là tập hợp những bài viết tham gia Hội thảo, tập trung vào 02 nhóm chủ đề: (i) Kinh nghiệm và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác

phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường và (ii) Các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm Luật Bảo vệ môi trường, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Bộ luật dân sự,...

**TM BAN TỔ CHỨC**

**TS. Đinh Ngọc Thắng**

## DANH MỤC BÀI VIẾT HỘI THẢO

<b>CHỦ ĐỀ 1: CHIA SẺ KINH NGHIỆM PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG</b> .....	9
1. GIẢI PHÁP TRUYỀN THÔNG, GIÁO DỤC VÀ NÂNG CAO NHẬN THỨC VỀ KINH TẾ XANH, DƯỚI GÓC ĐỘ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG.....	10
TS. Phạm Thị Huyền Sang	
2. HIỆU QUẢ PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ RỪNG CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ, TỪ THỰC TIỄN HUYỆN KỶ SƠN, TỈNH NGHỆ AN .....	24
TS. Nguyễn Văn Đại ThS. Xông Bá Xà	
3. NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG - MỘT SỐ KINH NGHIỆM, ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP.....	40
Lê Bá Thiệu	
4. MỘT VÀI KINH NGHIỆM TRONG CÔNG TÁC PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở VÙNG BIÊN GIỚI HUYỆN THANH CHƯƠNG, TỈNH NGHỆ AN.....	55
ThS. Nguyễn Văn Chiến	
5. VAI TRÒ CỦA TRUYỀN THÔNG ĐẠI CHÚNG TRONG VIỆC TUYÊN TRUYỀN VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	68
NCS. Cao Thị Ngọc Yến	
6. HIỆU QUẢ CỦA SỰ ĐA DẠNG HOÁ CÁC HÌNH THỨC PHỔ BIẾN GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ VÀ NHÓM NGƯỜI YẾU THỂ .....	79
ThS. Nguyễn Mai Ly	
7. PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO HỌC SINH TRUNG HỌC, TỪ THỰC TIỄN CHƯƠNG TRÌNH GIÁO DỤC PHÁP LUẬT THỰC HÀNH CỦA SINH VIÊN LUẬT TRƯỜNG ĐẠI HỌC VINH.....	88
ThS. Bùi Hạnh Phúc	
8. SỬ DỤNG PHƯƠNG PHÁP LỚP HỌC TƯƠNG TÁC TRONG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ .....	97

TS. Hà Thị Thuý

TS. Lê Hồng Hạnh

**CHỦ ĐỀ 2: KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VÀ HOÀN THIỆN PHÁP  
LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG** ..... 108

1. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM  
THEO NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN  
(SOLUTIONS TO COMPLETE VIETNAM'S ENVIRONMENTAL  
LAW ACCORDING TO POLLUTER PAYS PRINCIPLE) ..... 109

Võ Trung Tín

2. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG TRONG CÁC LUẬT BẢO VỆ  
MÔI TRƯỜNG (ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN  
ENVIRONMENTAL PROTECTION LAWS)..... 123

Võ Trung Tín

3. MỐI LIÊN HỆ GIỮA PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỚI HOÀN THIỆN  
PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ..... 139

ThS. Vũ Anh Sao

4. THỨC ĐẨY SỰ THAM GIA CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TRONG  
LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG..... 148

TS. Nguyễn Thị Bích Ngọc

5. HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VỀ BẢO ĐẢM AN NINH NGUỒN  
NƯỚC..... 158

ThS. Chu Thị Trinh

ThS. Nguyễn Thị Phương Thảo

6. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO  
HIỆU QUẢ VỀ ĐẢM BẢO AN NINH NGUỒN NƯỚC..... 168

TS. Nguyễn Thị Thanh

TS. Trần Thị Vân Trà

7. BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI DO LÀM Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG -  
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN ..... 175

TS. Lê Thị Giang

8. BÀN VỀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ  
MÔI TRƯỜNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY ..... 194

ThS. Nguyễn Thị Phương Thảo

ThS. Chu Thị Trinh

9. MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN BIỂN VÀ HẢI  
ĐẢO VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ..... 206

TS. Nguyễn Thị Lê Huyền

TS. Lê Thị Giang

10. TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI VỀ MÔI TRƯỜNG CỦA CÁC CHỦ THỂ KINH DOANH THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM .....	219
	TS. Hồ Thị Duyên
11. THỰC THI CÓ HIỆU QUẢ QUY ĐỊNH CỦA LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2020 VỀ CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ TRONG QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG .....	238
	TS. Hồ Thị Hải
12. SỰ THAM GIA GIÁM SÁT CỦA NGƯỜI DÂN ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NGHỆ AN THỜI GIAN QUA .....	248
	Nguyễn Thị Minh Tâm
13. THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG LĨNH VỰC CHĂN NUÔI VÀ TRỒNG TRỌT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP .....	265
	TS. Nguyễn Thị Phương Thảo
14. NÂNG CAO NHẬN THỨC VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG PHÁT TRIỂN DU LỊCH CỘNG ĐỒNG Ở NGHỆ AN .....	279
	TS. Phạm Thị Thuý Liễu
15. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....	290
	ThS. Nguyễn Thị Hồng Nhật



**CHỦ ĐỀ 1:**  
**CHIA SẺ KINH NGHIỆM PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT**  
**VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG**

# GIẢI PHÁP TRUYỀN THÔNG, GIÁO DỤC VÀ NÂNG CAO NHẬN THỨC VỀ KINH TẾ XANH, DƯỚI GÓC ĐỘ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

*TS. Phạm Thị Huyền Sang\**

**Tóm tắt:** Các quốc gia và toàn cầu hiện nay đang đối diện với những hậu quả của việc phát triển không bền vững đối với môi trường - hậu quả của mô hình Kinh tế nâu. Trước tình hình đó, Kinh tế xanh là nền kinh tế hiện nay đang được đa số các quốc gia trên thế giới, bao gồm Việt Nam, lựa chọn để khẳng định vai trò tích cực trong việc vừa mang lại phúc lợi cho con người và công bằng xã hội, vừa giảm thiểu đáng kể các nguy cơ về môi trường và suy giảm sinh thái. Bài viết tập trung nghiên cứu làm rõ quan điểm về kinh tế xanh, khẳng định sự cần thiết và phân tích những nội dung cụ thể của truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức về kinh tế xanh.

## **1. Kinh tế xanh - sự cần thiết xây dựng và thực hiện Kinh tế xanh**

Khái niệm Kinh tế xanh đã được nhiều tổ chức nghiên cứu và đưa ra quan điểm khác nhau như: “Kinh tế xanh là nền kinh tế tăng trưởng thông minh, bền vững và công bằng” (Liên minh Châu Âu - EU); “Kinh tế xanh là nền kinh tế tạo ra chất lượng cuộc sống tốt hơn cho tất cả mọi người trong giới hạn sinh thái của Trái đất” (Liên minh Kinh tế xanh); “Kinh tế xanh là nền kinh tế mà tăng trưởng kinh tế và trách nhiệm môi trường đi đôi với nhau và tương hỗ cho nhau, đồng thời hỗ trợ quá trình phát triển xã hội” (Phòng Thương mại Quốc tế - ICC); “Kinh tế xanh là nền kinh tế hướng tới việc giảm các tác động tiêu cực của hoạt động kinh tế tới môi trường và xã hội (Ủy ban các vấn đề Kinh tế - Xã hội của Liên hợp quốc - UNDESA); “Kinh tế xanh là nền kinh tế mang lại phúc lợi cho con người và công bằng xã hội, vừa giảm thiểu đáng kể các nguy cơ về môi trường và suy giảm sinh thái” (Chương trình Môi trường Liên hợp quốc - UNEP)<sup>1</sup>.

---

\* Khoa Luật Kinh Tế, Trường KHXH & NV, Trường Đại học Vinh  
Email: sangpth@vinhuni.edu.vn; SĐT: 0916.186.888

<sup>1</sup> Xem thêm: Loiseau, E., Saikku, L., Antikainen, R., Droste, N., Hansjürgens, B., Pitkänen, K., ... & Thomsen, M. (2016). Green economy and related concepts: An overview. *Journal of cleaner production*, 139, 361-371.

Tất cả các quan điểm về kinh tế xanh trên đây về bản chất có thể thấy đều xoay quanh vấn đề chủ yếu sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế gắn với bảo vệ môi trường và đáp ứng tốt các vấn đề về xã hội. Từ đó, có thể thấy, một trong những nội dung trụ cột của kinh tế xanh đó là, bên cạnh phát triển kinh tế là yêu cầu về chất lượng công tác gìn giữ và bảo vệ môi trường.

Ở nước ta, để khẳng định rõ hơn, Quyết định số 1658/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 01 tháng 10 năm 2021 về phê duyệt chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 cũng đã đưa ra định nghĩa về Kinh tế xanh là “nền kinh tế tăng trưởng thông minh, bền vững và bao trùm.”<sup>1</sup>

Có thể thấy, trong thời gian qua, công tác bảo vệ môi trường đã và đang được quan tâm và có sự chuyển biến tích cực hơn trong hoạt động quản lý của Đảng và Nhà nước, thể hiện là chủ đề nóng trong các chương trình nghị sự quốc gia, đặt dưới góc độ hướng tới mục tiêu cao nhất là bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái. Tuy nhiên, nội dung công tác bảo vệ môi trường là một chủ đề rộng và liên quan nhiều lĩnh vực khác nhau, vì vậy, các hoạt động tiêu cực liên quan đến bảo vệ môi trường và ảnh hưởng đến chất lượng môi trường vẫn còn tồn tại trên nhiều hoạt động, đối tượng và với quy mô khác nhau: Vẫn còn tồn tại các hành vi vi phạm pháp luật gây ô nhiễm môi trường của các cá nhân, tổ chức sản xuất, kinh doanh, đặc biệt tại các làng nghề, lưu vực sông và khu vực vùng ven biển; Tình trạng khai thác tài nguyên trái phép hoặc lạm quyền, trái quy hoạch, không đảm bảo tính bền vững gây thiệt hại về môi trường thiên nhiên; Số vụ phá rừng, kinh doanh, vận chuyển và buôn bán trái phép động, thực vật hoang dã, sinh vật ngoại lai xâm lấn ngày càng tăng với thủ đoạn, động cơ tinh vi và phức tạp hơn.

Trước thực trạng đó, yêu cầu xây dựng kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường đã được đưa vào chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước. Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng khẳng định

---

<sup>1</sup> Xem thêm: Quyết định số 1658/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 01 tháng 10 năm 2021 về phê duyệt chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050.

chủ trương “xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”, “xây dựng lộ trình, cơ chế, chính sách, pháp luật để hình thành, vận hành mô hình kinh tế tuần hoàn”.

## **2. Truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức về kinh tế xanh trong kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030**

Trên cơ sở Quyết định số 1658/QĐ-TTg, ngày 22/7/2022, Thủ tướng chính phủ tiếp tục ban hành Quyết định số 882/QĐ-TTg về phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030. Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh bao gồm 18 chủ đề, 57 nhóm nhiệm vụ, hoạt động và 134 nhiệm vụ, hoạt động cụ thể, trong đó bao gồm các chủ đề đáng lưu ý<sup>1</sup>: Xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước gắn kết với các mục tiêu tăng trưởng xanh; Truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức; Phát triển nguồn nhân lực và việc làm xanh; Huy động nguồn lực tài chính và thúc đẩy đầu tư cho tăng trưởng xanh; Khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo; Hội nhập và hợp tác quốc tế; Bình đẳng trong chuyển đổi xanh; Năng lượng; Công nghiệp; Giao thông vận tải và dịch vụ logistics; Xây dựng; Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Quản lý chất thải; Quản lý chất lượng không khí; Quản lý tài nguyên nước, tài nguyên đất đai, đa dạng sinh học, phát triển kinh tế biển xanh; Tiêu dùng và mua sắm xanh, bền vững; Y tế; Du lịch.

Trong 18 nhóm chủ đề đều bao gồm các nhiệm vụ, hoạt động và được phân chia thành các nhiệm vụ, hoạt động cụ thể. Trong đó, có thể thấy chủ đề quan trọng gần như đóng vai trò quyết định trong sự thành công của kế hoạch hành động tăng trưởng xanh sẽ liên quan đến hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục và nâng cao nhận thức cũng như công tác truyền thông về kinh tế xanh, tăng trưởng xanh để đảm bảo việc thực hiện thành công kế hoạch tăng trưởng xanh trong giai đoạn 2021 - 2030.

Truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức về kinh tế xanh là một trong những nhiệm vụ đầu tiên và cơ bản để đặt nền tảng cho chiến lược và kế hoạch

---

<sup>1</sup> Quyết định số 882/QĐ-TTg về phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030.

hành động quốc gia về tăng trưởng xanh. Nhờ có các hoạt động này mới có thể hình thành, phát triển được nhận thức và ý thức của các cá nhân, tổ chức tham gia trong quá trình hành động vì tăng trưởng xanh, kinh tế xanh. Mục đích của những hoạt động này là nhằm chuyển tải, chia sẻ thông tin và định hình cho đối tượng tiếp nhận về nội hàm của tăng trưởng xanh, vai trò và ý nghĩa cũng như sự cần thiết của tăng trưởng xanh, kinh tế xanh trong bối cảnh hiện nay, để từ đó hình thành nhận thức và ý thức cho các đối tượng tiếp nhận nhằm tạo cơ sở để thực hành kinh tế xanh một cách tốt hơn.

Nội dung của chủ đề Truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức bao gồm: 2 nhóm nhiệm vụ, hoạt động và 3 nhiệm vụ, hoạt động cụ thể.

### ***2.1. Nhóm nhiệm vụ thứ nhất là: Xây dựng hệ thống các chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, lối sống xanh gắn với các giá trị văn hóa truyền thống***

#### *Khái niệm Chuẩn mực, Giá trị*

Theo Từ điển tiếng Việt: “Chuẩn mực trước hết là hệ thống các quy tắc, yêu cầu, đòi hỏi của xã hội, do chính các thành viên của xã hội đặt ra nhằm định hướng cho hành vi của mỗi cá nhân. Chuẩn mực đã thành hệ thống và được đặt ra làm mục tiêu, làm đích hướng tới của các cá nhân sống và làm việc trong đó<sup>1</sup>.

Theo GS.TSKH Trần Ngọc Thêm: Giá trị là những đánh giá của con người về các hiện tượng tự nhiên, xã hội và tư duy theo hướng những cái đó là cần, là tốt, là hay, là đẹp, hay đó chính là những cái được con người cho là chân, thiện, mỹ giúp khẳng định và nâng cao bản chất người. Một khi những nhận thức giá trị ấy đã hình thành và định hình thì nó chi phối cách suy nghĩ, niềm tin, hành vi, tình cảm của con người.<sup>2</sup>

#### *Giá trị văn hóa truyền thống là gì?*

“Giá trị văn hóa truyền thống chính là kết tinh tất cả những gì tốt đẹp nhất qua các thời đại lịch sử khác nhau của dân tộc để làm nên bản sắc riêng. Nó được

---

<sup>1</sup> Theo Từ điển tiếng Việt (2010), Viện Ngôn ngữ học, Nhà xuất bản từ điển Bách khoa;

<sup>2</sup> GS. TSKH Trần Ngọc Thêm, “Xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người gắn với phát huy ý chí, khát vọng phát triển và sức mạnh con người Việt Nam”, truy cập tại: <https://nhandan.vn/>, truy cập ngày 8/10/2022;

truyền lại cho các thế hệ sau và cùng với thời gian, cùng với sự tiến triển của lịch sử sẽ được bổ sung bằng các giá trị mới”<sup>1</sup>

### *Văn hóa sống xanh, lối sống xanh là gì?*

Lối sống xanh được hiểu là sự nỗ lực của con người trong xã hội hiện nay để có thể cân bằng giữa việc bảo tồn và gìn giữ tài nguyên thiên nhiên, môi trường sống và đa dạng sinh học của Trái đất với văn hóa và cộng đồng con người<sup>2</sup>.

Những người ủng hộ lối sống bền vững đều hiểu rằng con người không thể sống tách biệt hay không bị ảnh hưởng bởi môi trường xung quanh. Điều này có nghĩa là chúng ta cần phải nghĩ đến việc xây dựng một lối sống phù hợp với thiên nhiên thay vì tìm cách chống lại mà không thể tránh khỏi những thiệt hại về lâu dài hoặc thậm chí không thể phục hồi được. Vì vậy, điều đó thực sự cần thiết phải có các định hướng cần thiết trong việc xây dựng các chuẩn mực, quy tắc hành vi, ứng xử trong việc thực hiện giảm thiểu các tác động tiêu cực đến môi trường cả hiện tại và tương lai.

Theo tổ chức Bảo vệ môi trường EPA, “Sống xanh là việc đưa ra những lựa chọn về những gì chúng ta ăn, cách chúng ta đi du lịch, những gì chúng ta mua, và cách chúng ta sử dụng và thải bỏ chúng. Chúng ta có thể thực hiện các hoạt động bền vững tại nơi làm việc và xanh hóa những tòa nhà chúng ta đang sống. Sự lựa chọn hàng ngày của chúng ta có thể giúp tạo ra một lối sống bền vững”<sup>3</sup>.

Sống xanh theo truyền thống xưa nay thường liên hệ tới môi trường và tác động của con người đối với hành tinh Trái đất. Đó là một triết lý thừa nhận mối quan hệ của nhân loại với Trái đất. Trái đất là một hệ thống hỗ trợ. Chất lượng thức ăn và nơi trú ẩn của chúng ta phụ thuộc vào cách chúng ta đối xử với Trái đất. Sống xanh là duy trì một môi trường sống lành mạnh và khi chúng ta chăm

---

<sup>1</sup> Xem thêm: Trần Quốc Dân, “Kế thừa giá trị văn hóa truyền thống trong xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người Việt Nam hiện nay”, truy cập tại: <http://tapchimattran.vn/van-hoa-xa-hoi>, truy cập ngày 7/10/2022;

<sup>2</sup> Xem thêm: “The definition of green living”, truy cập tại: <https://www.sustainablebabysteps.com/definition-of-green-living>, truy cập ngày 8/10/2022;

<sup>3</sup> Xem thêm: “Green living - Sustainability”, truy cập tại: <https://www.smsu.edu/campuslife/civicengagement/green-living-sustainability.html>, truy cập ngày 8/10/2022.

sóc tốt Trái đất là khi chúng ta chăm sóc chính chúng ta.

Chuẩn mực, giá trị văn hóa và con người Việt Nam là vấn đề đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm chú trọng trong định hướng xây dựng và hoàn thiện con người Việt Nam từ trước tới nay. Theo thời gian, quan điểm định hướng chỉ đạo của Đảng cũng đã có sự thay đổi nhất định, từ yêu cầu tại Nghị quyết 22 Hội nghị Trung ương 9 khóa XI (2014) chú trọng vào việc “Hoàn thiện các chuẩn mực giá trị văn hóa và con người Việt Nam”<sup>1</sup>. Tiếp đến, báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương tại Đại hội lần thứ XII của Đảng xác định rõ: “Xây dựng con người Việt Nam phát triển toàn diện trở thành mục tiêu của chiến lược phát triển. Đúc kết và xây dựng hệ giá trị văn hóa và hệ chuẩn mực con người Việt Nam thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế”<sup>2</sup>. Mới đây nhất, tại Đại hội Đảng lần thứ XIII (2021), Báo cáo chính trị khẳng định: “Tập trung nghiên cứu, xác định và triển khai xây dựng hệ giá trị quốc gia, hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người gắn với giữ gìn, phát triển hệ giá trị gia đình Việt Nam trong thời kỳ mới”<sup>3</sup>.

Quan điểm chỉ đạo của Đảng thể hiện nhu cầu xây dựng hệ giá trị vừa đáp ứng yêu cầu gìn giữ và phát huy những giá trị truyền thống tốt đẹp vừa bổ sung, tiếp nhận kịp thời những giá trị mới đáp ứng được hơi thở của thời đại, hài hòa vị thế quốc gia và toàn cầu. Để xây dựng được hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người, điều quan trọng nhất là cần nghiên cứu để xác định được những giá trị truyền thống nào cần được bảo tồn và phát triển, những giá trị nào đang trong quá trình suy thoái, và những cái gì đang là thói hư tật xấu (phi giá trị) cần phải loại bỏ<sup>4</sup>.

Khảo sát, nghiên cứu về hệ giá trị của GS.TSKH Trần Ngọc Thêm đã chỉ

---

<sup>1</sup> Nghị quyết số 33/NQ-TW của Hội nghị Trung ương 9, khóa XI về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước, Ngày 9/6/2014;

<sup>2</sup> Đảng Cộng Sản Việt Nam (2016). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. H., Văn phòng Trung ương Đảng, tr. 126, 127.

<sup>3</sup> Đảng Cộng Sản Việt Nam (2021). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. H., Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật, tập 1, tr.143;

<sup>4</sup> Xem thêm: GS. TSKH Trần Ngọc Thêm, “Xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người gắn với phát huy ý chí, khát vọng phát triển và sức mạnh con người Việt Nam”, truy cập tại: <https://nhandan.vn/>, truy cập ngày 8/10/2022;

ra được 10 “phi giá trị” được cho là có tác hại nghiêm trọng trong việc xây dựng chuẩn mực, giá trị văn hóa, trong đó đáng chú ý là “bệnh thiếu ý thức pháp luật”. Ý thức pháp luật từ lâu được xem là yếu tố cơ bản trong Nhà nước pháp quyền, thượng tôn pháp luật. Thiếu ý thức pháp luật đồng nghĩa với sự thiếu vắng tư tưởng pháp luật, tâm lý pháp luật dẫn đến hệ quả của một xã hội không tôn trọng và thực hiện tốt pháp luật. Đồng thời nghiên cứu này cũng đã đề xuất mô hình hệ giá trị định hướng cốt lõi trọng điểm với hai giá trị phổ biến thuộc phạm vi toàn xã hội là “Dân chủ” và “Pháp quyền”<sup>1</sup>. Đây là hai giá trị có mối quan hệ hỗ trợ lẫn nhau trong việc xây dựng giá trị, chuẩn mực văn hóa con người Việt Nam. Những giá trị này giúp khẳng định vai trò của nhân dân trong nhận thức, tham gia và giám sát quá trình tổ chức thực hiện nghiêm các quy định pháp luật của Nhà nước, đồng thời kiểm soát được các “phi giá trị” khác đang tồn tại trong hệ giá trị, chuẩn mực con người Việt Nam.

Đây là một phát hiện rất phù hợp nhằm hỗ trợ việc xây dựng hệ thống các chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, lối sống xanh gắn với các giá trị văn hóa truyền thống dưới góc độ bảo vệ môi trường. Để đảm bảo có được ý thức tuân thủ pháp luật về môi trường, khi xây dựng hệ giá trị cần phải khắc phục loại bỏ được “phi giá trị” là “bệnh thiếu ý thức pháp luật về bảo vệ môi trường” và đặc biệt cần dựa trên cơ sở hai giá trị phổ biến là Dân chủ và Pháp quyền trong thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường.

Có bốn trọng tâm cần chú ý khi xây dựng hệ giá trị có tính phổ quát trong toàn xã hội: lợi ích quốc gia (giàu, mạnh), lợi ích xã hội (kỷ cương), lợi ích gia đình (hạnh phúc) và lợi ích cá nhân (thành đạt)<sup>2</sup>. Nhìn nhận trên phương diện đó, việc xây dựng hệ thống các chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, lối sống xanh gắn với các giá trị văn hóa truyền thống chính là yêu cầu cần phải đảm bảo hài hòa lợi ích của quốc gia - xã hội - gia đình - cá nhân. Sống xanh là lối sống của

---

<sup>1</sup> Xem thêm: GS. TSKH Trần Ngọc Thêm, “Xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người gắn với phát huy ý chí, khát vọng phát triển và sức mạnh con người Việt Nam”, truy cập tại: <https://nhandan.vn/>, truy cập ngày 8/10/2022;

<sup>2</sup> Xem thêm: GS. TSKH Trần Ngọc Thêm, “Xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người gắn với phát huy ý chí, khát vọng phát triển và sức mạnh con người Việt Nam”, truy cập tại: <https://nhandan.vn/>, truy cập ngày 8/10/2022.



cá nhân thân thiện với môi trường, hài hòa tốt và giảm thiểu tối đa các thiệt hại đối với môi trường. Điều này sẽ mang lại lợi ích cho cá nhân không chỉ về phương diện sức khỏe, tinh thần, từ đó mang lại lợi ích cho gia đình hạnh phúc, xây dựng cộng đồng, xã hội kỷ cương và một quốc gia vững mạnh hơn nhờ sự thụ hưởng lợi ích trực tiếp từ lối sống xanh.

Chiến lược và Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến 2050 khẳng định nhất quán trong việc đề cao vai trò của truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức về lối sống xanh. Nhận thức đó bao gồm: khái niệm, ý nghĩa và nội dung của tăng trưởng xanh nói chung, lối sống xanh nói riêng.

Nội dung của truyền thông, giáo dục và nâng cao nhận thức về lối sống xanh chưa có quy định hay hướng dẫn cụ thể nào theo các chính sách hay quy định của pháp luật trong nước. Tuy nhiên, có thể hiểu, trong một xu thế chung của các quốc gia về quan điểm định hướng thúc đẩy lối sống xanh thì đó là việc truyền thông, giáo dục, phổ biến các thực hành tốt và các hành động thiết thực về lối sống xanh nhằm mục đích hài hòa với thiên nhiên cũng như gắn kết với các giá trị văn hóa truyền thống để hình thành phong cách, ý thức sống xanh trong hệ thống chuẩn mực, giá trị văn hóa của con người Việt Nam. Dưới góc độ thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường

Có thể thấy được xu hướng sống xanh hiện nay đang được hình thành bằng việc đề cao các hành động cụ thể thiết thực như: việc lựa chọn sản phẩm - dịch vụ xanh “thân thiện với môi trường”, thực hành trồng cây xanh, tăng cường không gian xanh để bảo vệ và phát triển môi trường, phân loại rác thải và hạn chế chất thải nguy hại cho môi trường.

***2.2. Nhóm nhiệm vụ thứ hai là: Truyền thông về các chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, lối sống xanh trong ngành giáo dục, cộng đồng dân cư và các đơn vị cơ quan, doanh nghiệp***

Sau khi đã xây dựng được các chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, lối sống xanh, thì nhiệm vụ thứ hai không kém phần quan trọng đó là hoạt động truyền thông nhằm hình thành và nâng cao nhận thức của các bên liên quan trong

kế hoạch hành động tăng trưởng xanh, kinh tế xanh. Các bên liên quan này có thể bao gồm nhưng không giới hạn: cơ quan quản lý nhà nước, cá nhân có thẩm quyền, doanh nghiệp, cộng đồng và người dân. Để nâng cao nhận thức về vai trò của kinh tế xanh nói chung và bảo vệ môi trường nói riêng, cần tăng cường quán triệt, tuyên truyền những chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước để hình thành sớm những ý tưởng, đề xuất hoàn thiện công tác bảo vệ môi trường gắn liền với kinh tế xanh, hướng tới các đối tượng phổ quát diện rộng trong các ngành, nghề, lĩnh vực khác nhau - nhưng đặc biệt ưu tiên đối với ngành giáo dục, và đối với các đối tượng khác nhau như người dân, cộng đồng dân cư, cũng như các đơn vị cơ quan, doanh nghiệp.

Đối với nhiệm vụ này, cần tiến hành ba hoạt động cụ thể:

*Thứ nhất, Xây dựng và thực hiện chiến dịch truyền thông cấp Quốc gia về tăng trưởng xanh.*

Mục đích của hoạt động truyền thông là để thúc đẩy Kinh tế xanh nói chung và sống xanh, lối sống xanh nói riêng. Vì vậy, hoạt động truyền thông này cần được triển khai thống nhất từ Trung ương đến địa phương, nhằm khẳng định rõ vai trò và sự nhìn nhận của Đảng và Nhà nước ta đối với các chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, lối sống xanh.

Các hoạt động truyền thông đó có thể được xây dựng triển khai dưới mô hình: “chiến dịch sống xanh”, “Tuần lễ Xanh” theo chủ đề hàng năm và các hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức có liên quan như: phát động thi đua, thực hành lối sống xanh; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu về pháp luật bảo vệ môi trường nhằm đảm bảo kinh tế xanh, tăng trưởng xanh ...

Nội dung của chiến dịch truyền thông có thể bao gồm nhưng không giới hạn đối với: Chương trình truyền thông về các khía cạnh của tăng trưởng xanh như kinh tế tuần hoàn, kinh tế biển xanh, lối sống và tiêu dùng xanh (ủng hộ sản phẩm dán nhãn xanh /sinh thái/năng lượng/ các-bon...; thay đổi hành vi cụ thể như tăng cường tái chế, sử dụng năng lượng hiệu quả, giảm thiểu chất thải, rác thải nhựa...); chống chịu với biến đổi khí hậu...

Bên cạnh đó, hoạt động đánh giá hiệu quả và tác động đến nhận thức và thực hành về tăng trưởng xanh của các đơn vị, doanh nghiệp, cộng đồng, người dân cũng là một nội dung trọng tâm trong xây dựng và thực hiện chiến dịch truyền thông cấp Quốc gia về tăng trưởng xanh. Hoạt động này đòi hỏi phải có sự chỉ đạo của Ban chỉ đạo Quốc gia về tăng trưởng xanh (được thành lập theo Quyết định số 1044/QĐ-TTg ngày 5/9/2022<sup>1</sup>) trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện chiến dịch truyền thông cấp Quốc gia về tăng trưởng xanh, cũng như vai trò của Bộ Thông tin và Truyền thông. Ngoài ra, cần có sự tham gia vào cuộc của Bộ kế hoạch và Đầu tư trong hoạt động đánh giá hiệu quả và tác động đến nhận thức và thực hành về tăng trưởng xanh của các đơn vị, doanh nghiệp, cộng đồng, người dân. Các tổ chức khác có liên quan tham gia vào hoạt động này bao gồm: cơ quan truyền thông trung ương và địa phương; Mặt trận tổ quốc Việt nam và các tổ chức thành viên; Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh; Hội Liên hiệp Phụ nữ; Hội Nông dân, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam; Các Hiệp hội Doanh nghiệp, cộng đồng doanh nghiệp.

Nghị quyết 36 Chính Phủ<sup>2</sup> ban hành yêu cầu doanh nghiệp phải xây dựng đạo đức, văn hóa doanh nghiệp, thực hiện quy định của pháp luật bảo vệ môi trường, đảm bảo phát triển bền vững. Tiếp tục nội dung này, yêu cầu đặt ra đó là nhu cầu tăng cường thực hành trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp dưới góc độ bảo vệ môi trường.

*Thứ hai, Tích hợp truyền thông về vai trò, ý nghĩa tăng trưởng xanh; phổ biến những quy định, chính sách thúc đẩy tăng trưởng xanh và trách nhiệm của xã hội; khuyến khích những hành động thiết thực về lối sống, tiêu dùng xanh hài hòa với thiên nhiên gắn với các giá trị văn hóa truyền thống, chống chịu với biến đổi khí hậu và thiên tai trong các chương trình mục tiêu quốc gia cùng các kênh truyền thông của các cơ quan, ngành, lĩnh vực, địa phương.*

Hoạt động này đòi hỏi phải cơ quan chủ trì chính là: các bộ, ngành theo

---

<sup>1</sup> Xem thêm: Quyết định số 1044/QĐ-TTg ngày 5/9/2022 về thành lập Ban chỉ đạo Quốc gia về tăng trưởng xanh;

<sup>2</sup> Xem thêm: Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018, Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

thẩm quyền; UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; các cơ quan nhà nước có liên quan khác. Ngoài ra cần có sự phối hợp của: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Thông tin và Truyền thông, các cơ quan truyền thông trung ương và địa phương

Để tiến hành hoạt động này cần xây dựng Kế hoạch truyền thông của các ngành, các lĩnh vực, tích hợp vào chương trình mục tiêu quốc gia Xây dựng nông thôn mới và Chương trình “Mỗi xã một sản phẩm”.

Dưới góc nhìn về thực trạng thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp về bảo vệ môi trường, đặc biệt khi đặt dưới bối cảnh phục hồi sau đại dịch Covid-19, việc doanh nghiệp ưu tiên thực hành kinh tế xanh nói chung chưa đạt được như mong muốn. Do đó, nhu cầu nâng cao nhận thức của doanh nghiệp, cộng đồng và dân cư về ý nghĩa về tác động tích cực của Kinh tế xanh để giúp doanh nghiệp có ý thức thực hiện chiến lược kinh doanh có trách nhiệm, người tiêu dùng có ý thức tiêu dùng có trách nhiệm và cộng đồng, quốc gia sẽ vì thế mà được hưởng lợi từ kinh tế xanh.

*Thứ ba, Tăng cường phối hợp giữa nhà trường với gia đình và xã hội để tuyên truyền, giáo dục về kỹ năng mềm, hình thành phong cách, ý thức sống xanh, văn minh, công hiến và sáng tạo.*

Khi các nội dung về kinh tế xanh, sống xanh và lối sống xanh đã được hình thành trên thực tế thông qua hoạt động xây dựng các hệ chuẩn mực, giá trị văn hóa sống xanh, thì nhiệm vụ tiếp theo là tuyên truyền, giáo dục về kỹ năng mềm, hình thành phong cách, ý thức sống xanh. Điều này cần được nhìn nhận bao quát và xác định rõ thông qua các kế hoạch tuyên truyền, giáo dục phổ quát, cụ thể và có lộ trình trong chương trình đào tạo của các bậc học khác nhau. Để tiến hành hoạt động này cần xây dựng Đề án truyền thông và nâng cao nhận thức về tăng trưởng xanh trong ngành giáo dục. Hoạt động này đòi hỏi phải cơ quan chủ trì chính là: Bộ Giáo dục và Đào tạo. Ngoài ra cần có sự phối hợp của: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; các tổ chức đoàn thể

chính trị xã hội.

Cho đến nay, việc tuyên truyền, giáo dục về lối sống xanh hay kinh tế xanh chưa được xây dựng một kế hoạch hành động nào cụ thể. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận dưới góc độ giáo dục về bảo vệ môi trường nói riêng hay phát triển bền vững nói chung thì đã bước đầu được đề cập đến, đặc biệt là dưới góc độ tích hợp vào hệ thống giáo dục và đào tạo quốc gia. Cụ thể tại Quyết định số 432/QĐ-TTg đã ghi nhận: “Cập nhật và đưa các nội dung giáo dục về phát triển bền vững vào chương trình giảng dạy của các cấp học, bậc học trong hệ thống giáo dục và đào tạo”<sup>1</sup>. Thống nhất với nội dung này, tại điều 5 và điều 6 của Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH12<sup>2</sup> đã quy định chính sách của Nhà nước về bảo vệ môi trường và những hoạt động được khuyến khích, bao gồm công tác tuyên truyền, giáo dục về môi trường và đào tạo nguồn nhân lực Bảo vệ môi trường. Trên thực tế, việc cập nhật, tích hợp nội dung bảo vệ môi trường, phát triển bền vững đang từng bước được lồng ghép trong các chương trình đào tạo các cấp, bậc hiện nay. Đặc biệt, giáo dục về bảo vệ môi trường, phát triển bền vững thậm chí đã xuất hiện ở góc độ đào tạo chuyên sâu, chuyên ngành và có mặt ở cả các cấp đào tạo sau đại học.

Lối sống xanh, hay kinh tế xanh là những khái niệm ra đời sau so với phát triển bền vững, tuy nhiên, về bản chất đều hướng tới mục đích tăng trưởng kinh tế đi liền với kinh doanh có trách nhiệm với môi trường và xã hội. Vì vậy, đó cũng là một yêu cầu cần thiết để từng bước lồng ghép, tích hợp nội dung của sống xanh, kinh tế xanh hay tăng trưởng xanh vào hệ thống giáo dục và đào tạo.

### **3. Kết luận**

Mục tiêu tổng quát của Chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh đó là góp phần thúc đẩy cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nhằm đạt được thịnh vượng về kinh tế, bền vững về môi trường và công bằng về xã hội; hướng tới nền kinh tế xanh, trung hòa cacbon và đóng

---

<sup>1</sup> Xem thêm: Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012 của Thủ tướng Chính Phủ về Phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 -2020;

<sup>2</sup> Xem thêm: Điều 5, Điều 6 của Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH12 ngày 17/11/2020 của Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

góp vào mục tiêu hạn chế sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu. Để thực hiện được Chiến lược và Kế hoạch này, đòi hỏi sự vào cuộc của tất cả các lực lượng bao gồm nhưng không hạn chế như: cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền, các cá nhân, cơ quan tổ chức có liên quan, doanh nghiệp, cộng đồng và toàn bộ các lực lượng xã hội khác. Do đó, nhu cầu cấp thiết đặt ra trước mắt đó là hoàn thiện khung khổ pháp lý, tăng cường các nguồn lực và đẩy mạnh hợp tác, học hỏi, trao đổi kinh nghiệm từ các quốc gia mô hình đi trước. Tuy nhiên, để đạt được kết quả, nhiệm vụ và giải pháp quan trọng trước mắt vẫn là tăng cường hoạt động truyền thông, giáo dục, nâng cao nhận thức của mọi lực lượng xã hội đối với kinh tế xanh nói chung và bảo vệ môi trường nói riêng.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Đảng Cộng Sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII. H., Văn phòng Trung ương Đảng;
2. Đảng Cộng Sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. H., Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, tập 1;
3. GS. TSKH Trần Ngọc Thêm, “Xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người gắn với phát huy ý chí, khát vọng phát triển và sức mạnh con người Việt Nam”, truy cập tại: <https://nhandan.vn/>, truy cập ngày 8/10/2022;
4. “Green living - Sustainability”, truy cập tại: <https://www.smsu.edu/campuslife/civicengagement/green-living-sustainability.html>, truy cập ngày 8/10/2022;
5. Loiseau, E., Saikku, L., Antikainen, R., Droste, N., Hansjürgens, B., Pitkänen, K.,... & Thomsen, M. (2016). “Green economy and related concepts: An overview”. *Journal of cleaner production*;
6. Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH12 ngày 17/11/2020 của Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;
7. Nghị quyết số 33/NQ-TW của Hội nghị Trung ương 9, khóa XI về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước, Ngày 9/6/2014;

8. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018, Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045;
9. Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012 của Thủ tướng Chính Phủ về Phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020;
10. Quyết định số 882/QĐ-TTg ngày 22/07/2022 của Thủ tướng Chính Phủ về phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030;
11. Quyết định số 1658/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 01 tháng 10 năm 2021 về phê duyệt chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050;
12. Quyết định số 1044/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 5/9/2022 về thành lập Ban chỉ đạo Quốc gia về tăng trưởng xanh;
13. Trần Quốc Dân, “Kế thừa giá trị văn hóa truyền thống trong xây dựng hệ giá trị văn hóa và chuẩn mực con người Việt Nam hiện nay”, truy cập tại: <http://tapchimattran.vn/van-hoa-xa-hoi>, truy cập ngày 7/10/2022;
14. Từ điển tiếng Việt (2010), Viện Ngôn ngữ học, Nhà xuất bản từ điển Bách khoa.
15. “The definition of green living”, truy cập tại: <https://www.sustainablebabysteps.com/definition-of-green-living>, truy cập ngày 8/10/2022;

**HIỆU QUẢ PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ RỪNG  
CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ, TỪ THỰC TIỄN  
HUYỆN KỲ SƠN, TỈNH NGHỆ AN**

*TS. Nguyễn Văn Đại\**

*ThS. Xông Bá Xà\**

**Tóm tắt:**

Bảo vệ tài nguyên rừng góp phần bảo vệ bền vững môi trường sống là yêu cầu vô cùng quan trọng ở Việt Nam hiện nay. Một trong những giải pháp có tính quyết định là tăng cường quản lý nhà nước, nâng cao nhận thức, hiểu biết pháp luật cho người dân về công tác bảo vệ phát triển tài nguyên rừng. Nghệ An là tỉnh đất rộng, người đông, tài nguyên rừng phong phú và có nguy cơ bị xâm hại rất cao. Trong đó không thể không nói đến tài nguyên rừng của huyện Kỳ Sơn. Theo số liệu rà soát quỹ đất lâm nghiệp và 3 loại rừng ở huyện Kỳ Sơn, tỉnh Nghệ An có 180.529,14 ha đất lâm nghiệp, chiếm 86,2% tổng diện tích tự nhiên. Trong đó: Rừng sản xuất là 72.127,94 ha chiếm 39,95% diện tích đất lâm nghiệp, rừng phòng hộ có 108.401,20 ha chiếm 60,05% diện tích đất lâm nghiệp<sup>1</sup>.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tài nguyên rừng bị xâm phạm là hiểu biết, nhận thức của người dân còn hạn chế, dẫn đến tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng. Bên cạnh đó thì thực tiễn cho thấy công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho người dân sống ở các vùng có diện tích rừng như các huyện miền Tây, tỉnh Nghệ An còn chưa đạt được mục tiêu đề ra. Vì vậy, bài viết này chúng tôi sẽ phân tích thực trạng và đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật bảo vệ tài nguyên rừng trên địa bàn huyện Kỳ Sơn và tỉnh Nghệ An trong thời gian tới.

---

\* *Khoa Luật học, Trường Đại học Vinh*

\* *Cán bộ Tổng đội Thanh niên huyện Kỳ Sơn*

<sup>1</sup> Số liệu được trích tại Quyết định số 48/2014/QĐ-UBND ngày 15/8/2014 của UBND tỉnh Nghệ An.



## ***1. Khái quát chung về phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số***

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số là hoạt động tác động có mục đích tri thức pháp luật của chủ thể cho người dân tộc một cách có tính định hướng, có hệ thống và thường xuyên các nội dung liên quan đến công tác bảo vệ, phát triển rừng nhằm hình thành ở họ ý thức đúng đắn về pháp luật, thái độ chấp hành pháp luật, thói quen xử sự theo pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng.

Phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số có tính đặc thù với những đặc điểm riêng. Đồng bào dân tộc thiểu số thường có nhiều khó khăn trong tiếp cận pháp lí và đặc biệt là đời sống bị ảnh hưởng bởi các phong tục, tập quán vùng miền. Do đó, phổ biến giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc đòi hỏi phải lựa chọn phù hợp về nội dung và hình thức bám sát vào các đặc thù riêng sau đây:

*Phổ biến giáo dục, pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số cần phải thực hiện kiên trì, đồng bộ, theo kiểu “mưa dầm thấm lâu”*

Tính kiên trì là ở việc yêu cầu người làm công tác tuyên truyền không ngại khó khăn, vất vả, thực sự gương mẫu, cẩn thận, có trình độ, năng lực, nắm bắt được tâm lý, đặc điểm, phong tục tập quán, văn hoá, truyền thống, biết cách thuyết trình, thuyết phục, lôi cuốn, thu hút, tập hợp, tổ chức cho đồng bào dân tộc thiểu số thực hiện. Vì vậy, việc phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số cần được thực hiện thường xuyên, liên tục, bền bỉ và có sự tham gia của nhiều chủ thể.

Tính đồng bộ đó là việc tổ chức đa dạng các hình thức phổ biến giáo dục pháp luật như: cung cấp miễn phí thông tin, tài liệu pháp luật bằng tiếng dân tộc cho đồng bào dân tộc thiểu số ở các địa phương; lồng ghép phổ biến, giáo dục pháp luật trong các hoạt động văn hóa truyền thống, sinh hoạt thể thao, văn hóa, văn nghệ. Tổ chức các buổi hội nghị giao lưu, giải quyết các thắc mắc của đồng bào dân tộc thiểu số; xây dựng các tin, bài trên Báo Dân tộc và Phát triển; Phối

hợp với Ban Dân tộc ở các địa phương triển khai tổ chức thực hiện mô hình điếm; phát tờ rơi, sổ tay hỏi đáp pháp luật để triển khai công tác phổ biến pháp luật bảo vệ và phát triển rừng, biên soạn các tờ rơi bằng tiếng dân tộc tương ứng với đồng bào dân tộc địa phương đó, lắp đặt pano, áp phích; tờ gấp; thông qua uy tín của các già làng, trưởng bản, bí thư chi bộ tại các địa phương. Để thực hiện tốt công tác này cần có sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến địa phương, đặc biệt là hệ thống chính trị ở cấp cơ sở.

Ngoài ra cần phải có chính sách, bồi dưỡng, hỗ trợ, đào tạo, người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng người dân tộc tham gia phổ biến pháp luật tại địa phương. Mặt khác, tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động tình nguyện, phổ biến giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số.

*Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số sử dụng các hình thức đặc thù gắn liền với đặc thù văn hóa, truyền thống của người dân*

Hoạt động phổ biến giáo dục pháp luật để đạt được hiệu quả cần sử dụng các hình thức phù hợp với đặc điểm, văn hóa, truyền thống của các đối tượng. Đặc điểm của đồng bào người dân tộc thiểu số là trình độ dân trí chưa cao và nhận thức xã hội chịu sự tác động của yếu tố văn hóa, mức sống còn thấp dẫn đến việc tiếp cận với các thông tin còn khó khăn. Vì vậy, các biện pháp phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho các dân tộc người thiểu số phải dễ tiếp cận, dễ hiểu, sát với cuộc sống của họ. Hình thức phổ biến giáo dục pháp luật phải phù hợp và cần phải có yếu tố ngắn gọn, rõ ràng, dễ nhớ, dễ hiểu, dễ học, dễ làm theo. Ngoài ra với đặc điểm có tính gắn kết cộng đồng cao, mang đặc trưng phong tục, tập quán nên các hình thức phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số cần phải đa dạng văn hóa để tạo ra dư luận xã hội nhằm thay đổi nhận thức và hành vi của từng đồng bào dân tộc.

Hoạt động phổ biến giáo dục pháp luật cần phải xây dựng tài liệu phổ biến phù hợp với văn hóa, phong tục tập quán của người dân tộc thiểu số; nhân rộng

các mô hình hiệu quả, cách làm hay tại các địa phương. Chủ thể trực tiếp thực hiện việc phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho các đồng bào dân tộc thiểu số phải nói tốt tiếng dân tộc, hiểu tâm lý, phong tục, tập quán của các đồng bào dân tộc. Các tài liệu phổ biến giáo dục cần phải biên soạn bằng tiếng của mỗi đồng bào dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó cần chú trọng vào các cách thức để đạt hiệu quả cao như: Thông qua các cuộc sinh hoạt tại thôn, bản, các lễ hội, hoạt động văn hoá dân gian của họ.

*Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số cần tập trung vào các nội dung người dân có thể dễ vi phạm pháp luật*

Trong cuộc sống mưu sinh vì yếu cầu bảo đảm sinh kế cùng với phong tục sản xuất truyền thống, bà con dân tộc thiểu số ở các địa phương có thể vô tình và không hiểu hết quy định của pháp luật mà dễ dẫn đến các hành vi vi phạm về bảo vệ và phát triển rừng.

Pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bao gồm nhiều nội dung, khía cạnh khác nhau được quy định trong nhiều văn bản do các cấp chính quyền ban hành. Tuy nhiên, để việc phổ biến, giáo dục không tràn lan, đạt hiệu quả thì cần có sự lựa chọn nội dung pháp luật thường dễ dẫn đến hành vi vi phạm do không hiểu biết của người dân. Chẳng hạn như: hành vi lâm chiếm đất rừng; chặt phát rừng trái pháp luật; săn bắn động vật quý hiếm, tàng trữ, vận chuyển lâm sản... Các đồng bào dân tộc thiểu số thường sinh sống ở các vùng biên giới, các vùng sâu, vùng xa, địa hình phức tạp, khí hậu khó khăn, đời sống còn thấp cho nên điều kiện tiếp xúc với các quy định của pháp luật còn hạn chế. Mặt khác, một lượng lớn người đồng bào dân tộc thiểu số chủ yếu làm nương rẫy, trình độ học vấn còn thấp...dẫn đến tình trạng phát rừng trái pháp luật thường xuyên xảy ra. Vì vậy, lựa chọn các nội dung phù hợp, đa dạng, hấp dẫn, lôi cuốn, gắn liền với đặc thù của từng dân tộc để phổ biến cho họ là một yêu cầu cần thiết.

## ***2. Đánh giá thực trạng phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Kỳ Sơn, tỉnh Nghệ An***

### ***2.1. Về những kết quả đạt được***

Từ các biện pháp phù hợp, cách làm cụ thể để đưa pháp luật đến với đồng bào các DTTS trên địa bàn huyện Kỳ Sơn, đến nay nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của người dân trên địa bàn được nâng lên rõ rệt. Nổi bật nhất là nhiều địa bàn vùng DTTS không xảy ra tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; bà con đoàn kết, hỗ trợ giúp đỡ nhau phát triển kinh tế, xây dựng bản làng yên vui...

Những sự việc, sự kiện pháp luật mà người DTTS trên địa bàn các huyện miền núi thường gặp cũng tương đối đa dạng, bởi vậy từ nhu cầu của thực tiễn đó chính là lý do để đồng bào DTTS thấy được sự cần thiết của pháp luật, có tới 46% người dân cho rằng các kiến thức, hiểu biết về pháp luật có vai trò “rất cần thiết” đối với đời sống hàng ngày của đồng bào; 22,5% khẳng định là “cần thiết”; tổng cộng có tới 68,5% người dân trên địa bàn các xã của huyện cho rằng các kiến thức pháp luật có vai trò “rất cần thiết và cần thiết” đối với họ.

Theo số liệu khảo sát cho thấy, 60,5% người dân được hỏi trả lời họ đã từng tham dự các buổi tuyên truyền, GDPL do các cơ quan chức năng tổ chức. Có thể kết quả này chưa được như mong muốn, nhưng đây cũng đã là một kết quả rất đáng trân trọng đối với người dân trên địa bàn, kết quả đó sẽ là cơ sở để tiếp tục thu hút những người dân khác tham gia vào hoạt động này<sup>1</sup>.

Như vậy, nhận thức về vai trò kiến thức pháp luật của đồng bào DTTS trên địa bàn huyện đã được cải thiện rõ rệt. Từ nhận thức đó, họ đã chủ động tìm hiểu, tham gia các buổi GDPL, góp phần nâng cao hiểu biết pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng.

Những năm qua, các cấp ủy, chính quyền của tỉnh luôn quan tâm, chú trọng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đối với đồng bào các dân tộc thiểu số trên địa bàn, coi đây là nhiệm vụ quan trọng của công tác dân tộc. Công tác

---

<sup>1</sup> Số liệu này được rút ra từ kết quả khảo sát của tác giả bằng Phiếu khảo sát xây dựng với hơn 500 phiếu thực hiện trên địa bàn huyện Kỳ Sơn trong năm 2021.

phổ biến, giáo dục pháp luật có vai trò hết sức quan trọng trong việc tăng cường pháp chế, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Xuất phát từ vai trò, ý nghĩa quan trọng của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến công tác này, đặc biệt là phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng đặc thù, trong đó đồng bào DTTS là nhóm chủ thể được ưu tiên và có tính đặc thù.

Chính quyền địa phương trên địa bàn huyện Kỳ Sơn đã chỉ đạo cán bộ bám sát địa bàn, phổ biến, giáo dục các văn bản pháp luật về công tác bảo vệ, phòng cháy chữa cháy rừng, cụ thể ban hành kế hoạch số 03/KH-BQL ngày 05/1/2021 kế hoạch Tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật, công tác quản lý bảo vệ rừng, phòng, chống cháy rừng. Kết quả đã triển khai tuyên truyền được 130 đợt, với số lượng người tham gia: 6.371 lượt người tham gia.

Với nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật đã được chủ thể tập trung vào các văn bản pháp luật liên quan đến lĩnh vực lâm nghiệp, chính sách liên quan đến công tác quản lý bảo vệ và phát triển rừng từ đó người dân quan tâm hơn đến việc bảo vệ phát triển rừng trên địa bàn, rừng ngày càng được bảo vệ tốt hơn.

Trong năm đã kiểm tra được 624 đợt trong đó chủ động 491 đợt, phối hợp 133 đợt, trong quá trình kiểm tra, phối hợp các cơ quan chức năng thu giữ gỗ vi phạm tại tiểu khu 493 năm 2020 (gỗ tang vật vụ án) về tập kết tại đơn vị, khối lượng 3,524 m<sup>3</sup>. Qua kiểm tra có phát hiện khai thác lâm sản với khối lượng nhỏ lẻ chủ yếu xử lý tại địa phương, ngoài ra không phát hiện điểm nóng về khai thác. Hiện tại số lâm sản đã vận chuyển về tập kết tại Ban, hoàn thiện hồ sơ chuyển cơ quan chức năng xử lý. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của UBND huyện Kỳ Sơn tại công văn số 977/UBND-KL ngày 05/10/2021 về việc phối hợp xử lý tang vật lâm sản vi phạm pháp luật tại tiểu khu 493; thực hiện Kế hoạch số 65/KH-BQL ngày 25/10/2021 về thu giữ lâm sản tại tiểu khu 493.

Ngày 15/11/2021, Hạt Kiểm lâm huyện Kỳ Sơn, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện phối hợp với chính quyền địa phương xã Na Ngoi tiến hành thu giữ lâm sản tại tiểu khu 493, tổng số lượng 55 tấm gỗ Dổi, khối lượng 3,523 m<sup>3</sup>,

hiện tại đã bàn giao và vận chuyển về hạt kiểm lâm huyện, để xử lý theo quy định của pháp luật.

Đầu năm 201, Hạt Kiểm Lâm huyện Kỳ Sơn, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện đã xây dựng xong phương án PCCCR năm 2021 được Chi cục Kiểm lâm thẩm định, Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn Nghệ An phê duyệt tại Quyết định số 174/QĐ-SNN-KHTC ngày 06/4/2021. Vào thời điểm nắng nóng, cao điểm Hạt Kiểm Lâm huyện Kỳ Sơn, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện chỉ đạo các Trạm quản lý bảo vệ rừng túc trực địa bàn 24/24, để nắm bắt các thông tin, kịp thời xử lý tình huống khi có cháy rừng xảy ra.

Đến thời điểm hiện tại trên địa bàn do Ban quản lý chưa đề xảy ra cháy rừng. Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng được bảo đảm tốt. Diện tích giao khoán năm 2021 là: 65.138,27 ha. Hiện tại, Hạt Kiểm Lâm huyện Kỳ Sơn, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện đang tiến hành chi trả tiền công bảo vệ rừng cung ứng dịch vụ môi trường rừng đợt 1 năm 2021 cho các đối tượng nhận khoán, tổng số tiền chi trả là: 4.246.027.097 đồng. Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững đã được phê duyệt tại Quyết định 640/QĐ-SNN.KHTC ngày 18/10/2021 của Sở Nông nghiệp và PTNT về việc giao dự toán NSNN năm 2021 cho Ban quản lý rừng phòng hộ Kỳ Sơn số tiền 1.288.362.000 đồng.

Thực hiện kế hoạch đầu năm Hạt Kiểm Lâm huyện Kỳ Sơn, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện đã chỉ đạo cán bộ địa bàn rà soát hiện trường và lập hồ sơ thiết kế dự toán các hạng mục trồng rừng thay thế năm 2021 cho các hộ nhận khoán, hồ sơ đã được cơ quan chức năng thẩm định và phê duyệt tại Quyết định số 2670/QĐ - UBND ngày 29 tháng 7 năm 2021 của Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An.

Kết quả, đã tổ chức trồng 39,28 ha/47,06 ha trên địa bàn 4 xã, cụ thể: Xã Bảo Nam diện tích trồng 12,89 ha/12,89 ha, loài cây trồng là Cây Lát + Muồng Đen; Xã Chiêu Lưu diện tích trồng 5,97 ha/9,56 ha, loài cây trồng là Cây Lát + Muồng Đen; Xã Nậm Cắn diện tích trồng 12,42 ha/14,57 ha, loài cây trồng là Cây Giỏi + Muồng Đen; Xã Mường Típ diện tích trồng 8,0 ha/10,04 ha loài cây trồng là Cây Sa Mộc.

Thực hiện kế hoạch ra quân huấn luyện và tập huấn cán bộ đầu năm của UBND huyện, Huyện đội, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện (Tổng đội TNXP 10; 8) đã cử cán bộ tham gia lớp tập huấn đầy đủ số lượng và chất lượng theo kế hoạch đề ra.

Chấp hành tốt thời gian làm việc, giải quyết công việc chuyên môn hiệu quả, nhanh, kịp thời. Nói chung cán bộ, viên chức đã ý thức trong việc thực hiện việc chấp hành nội quy, quy chế, kỷ luật, kỷ cương hành chính.

Công tác tổ chức, đào tạo, bồi dưỡng kiến thức cho cán bộ, công chức, viên chức được kiện toàn, đáp ứng việc thực hiện nhiệm vụ chính trị và thực hiện công tác cải cách hành chính của các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện.

Từ đầu năm Hạt Kiểm Lâm huyện Kỳ Sơn, các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện chỉ đạo Công đoàn, Đoàn thanh niên triển khai nhiều chương trình hoạt động thiết thực chủ động tuyên truyền, phát huy vai trò nòng cốt, xung kích trong thực hiện nhiệm vụ chuyên môn tại Hạt Kiểm Lâm huyện Kỳ Sơn và các đơn vị đóng quân trên địa bàn huyện; vận động đoàn thanh niên tham gia 10 ngày công làm đường nước tại Tổ QL BVR Na Ngoi, tham gia ngày hội hiến máu tình nguyện, tham gia các hoạt động do huyện đoàn phát động như: Bát cháo tình thương, Nghĩa tình hải đảo, xuân ấm, quyên góp ủng hộ lương thực thực phẩm cho các chốt kiểm dịch Covid-19, với số tiền 14.725.000 đồng.

## *2.2. Về những tồn tại, hạn chế*

Hiện tượng tập kết gỗ, khai thác tận dụng gỗ trái phép trên khu vực rừng phòng hộ, rừng sản xuất để làm nhà và đồ dùng vẫn còn xảy ra.

Công tác cập nhật diễn biến rừng hàng năm vẫn chưa phản ánh đúng thực trạng và hiện trạng trên đơn vị quản lý. Công tác chuyển trả đất cho chính quyền địa phương để thực hiện giao đất giao rừng vẫn chưa thực hiện được. Trong công tác ban hành các văn bản, thông tin báo cáo của một số sở, ban, ngành, địa phương chưa đầy đủ, có lúc chưa triển khai kịp thời và toàn diện đồng bộ trong việc thực hiện đề án; nhất là chưa tham mưu ban hành văn bản chỉ đạo của cấp ủy, nhằm tăng cường sự chỉ đạo quyết liệt của Đảng trong việc thực hiện Đề án đối với PB

GDPL về bảo vệ và phát triển rừng cho đồng bào dân tộc thiểu trên địa bàn huyện Kỳ Sơn nói chung.

Chính quyền huyện Kỳ Sơn chưa thật sự quan tâm, Ban chỉ đạo cấp xã chưa chủ động vào cuộc trong công tác phổ biến giáo dục, vận động đồng bào; chưa phối hợp chặt chẽ với Ban Dân tộc trong công tác triển khai tập huấn tại các mô hình điểm.

Các đối tượng là học sinh người đồng bào dân tộc thiểu số tham gia lớp học trình độ không đồng đều, nhận thức còn hạn chế, vì vậy mà chưa tiếp thu đầy đủ các nội dung phổ biến giáo dục pháp luật để chủ động, ngăn ngừa tình trạng chặt phá rừng. Mặt khác, còn thiếu sự giám sát, quản lý của gia đình, nhà trường đối với trẻ vị thành viên.

Nhận thức của một số cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và đồng bào người dân tộc thiểu số còn hạn chế về công tác phổ biến giáo dục pháp luật chưa được quan tâm, ảnh hưởng đến công tác phối hợp, triển khai thực hiện. Đặc biệt, còn có một số cán bộ đảng viên thiếu sự gương mẫu, tiên phong trong công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho người dân.

Người dân tộc thiểu số chủ yếu là ở vùng sâu, vùng xa, điều kiện kinh tế - xã hội chưa phát triển, địa bàn hình đồi núi cao, nhiều khe suối sâu, ảnh hưởng đến giao thông đi lại gặp nhiều khó khăn trong thực hiện nhiệm vụ tổ chức các hội nghị, tập huấn phổ biến giáo dục pháp luật tại cơ sở.

Hoạt động lồng ghép phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng cho học sinh người đồng bào dân tộc thiểu số ở một số trường chưa hiệu quả nên vẫn còn tình trạng học sinh bỏ học giữa chừng về làm nương rẫy dẫn đến tình trạng phát rừng xảy ra. Nội dung và phương pháp phổ biến, giáo dục chưa đổi mới, chưa sát, thiếu sự phong phú. Công tác phối hợp giữa các cơ quan có liên quan trong thực hiện chương trình và các Đề án của chương trình chưa thường xuyên, thiếu kết nối dẫn đến hiệu quả thấp.

Nhiều đơn vị, địa phương chưa bố trí đủ số lượng người làm công tác PBGDPL hoặc đội ngũ này hoạt động kiêm nhiệm dẫn đến khó khăn trong bố trí thời gian để nghiên cứu, tìm tòi trong thực hiện chương trình và các đề án của



chương trình. Năng lực một số báo cáo viên, tuyên truyền viên, công chức tư pháp và cán bộ pháp chế trong công tác PBGDPL tại vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa còn hạn chế.

Diễn biến phức tạp của đại dịch covid-19 trong năm 2020, 2021 đã ảnh hưởng tới công tác tuyên truyền, PBGDPL. Một số hình thức như tập huấn, cuộc thi tìm hiểu pháp luật dưới hình thức sân khấu hóa không thể tổ chức được.

### *2.3. Nguyên nhân của những vấn đề tồn tại, hạn chế*

Sự mất cân đối giữa trình độ pháp luật và nghiệp vụ PBGDPL của chủ thể tiến hành. Đa số những người tham gia hoạt động PBGDPL chuyên trách hay kiêm nhiệm đều là những người từng học luật, nhưng ít người đã từng tham gia một lớp đào tạo chính thức nào về nghiệp vụ PBGDPL. Vì vậy, tồn tại một nghịch lý là “người biết luật thì không giỏi nghiệp vụ tuyên truyền pháp luật”. Đội ngũ cán bộ tư pháp, báo cáo viên pháp luật, lực lượng tuyên truyền viên pháp luật các xã, thị trấn còn mỏng, hơn nữa còn kiêm nhiệm trong khi đó địa bàn lại rộng, dân cư thưa thớt; cán bộ chuyên trách làm công tác PBGDPL ở các huyện ít được đào tạo chính quy, chủ yếu là tại chức nên trình độ còn hạn chế, số cán bộ đào tạo chính quy thì còn trẻ, thiếu kinh nghiệm công tác; đội ngũ cán bộ tư pháp xã trình độ chuyên môn thấp, chủ yếu được tập huấn ngắn ngày do Phòng Tư pháp các huyện, cán bộ Sở Tư pháp trực tiếp truyền đạt.

Sự tham gia của các giáo viên giảng dạy pháp luật, các luật gia, luật sư, các tổ chức hành nghề về pháp luật, cơ sở đào tạo luật... chưa chủ động, tích cực; chưa phát huy được hiệu quả vai trò của các cán bộ ở các thôn, bản, các trưởng bản, già làng tham gia vào PBGDPL cho đồng bào.

Đội ngũ thực hiện PBGDPL vẫn chưa có sự tâm huyết, tận tâm, mặt khác, chế độ chính sách đãi ngộ cho họ vẫn chưa được chú trọng, cơ chế quản lý, sử dụng chưa rõ ràng, vì thế, hiệu quả hoạt động của đội ngũ này là chưa cao. Bên cạnh đó, có những trường hợp bị các đối tượng xấu trả thù, hoặc kích động nhiều người khác chống đối lại. Chính vì những nguyên nhân đó mà tâm lý của họ cũng

có phần e ngại, không phát huy được sự tập trung cao độ về trí lực và thể lực trong công tác PBGDPL cho đồng bào DTTS.

Công tác phổ biến giáo dục pháp luật, vận động, nâng cao nhận thức cho cán bộ, người dân hiệu quả chưa cao. Các già làng, trưởng bản, người có uy tín chưa phát huy hết vai trò của mình trong việc phổ biến giáo dục pháp luật, vận động người dân.

Công tác quản lý Nhà nước về tình trạng bảo vệ và phát triển rừng cho người đồng bào dân tộc thiểu số chưa thật sự quan tâm đúng mức của cấp ủy, chính quyền, tổ chức đoàn thể các cấp và cộng đồng.

Sự can thiệp từ phía chính quyền địa phương đối với các trường hợp lấn chiếm đất rừng tự nhiên còn chưa mạnh mẽ, thiếu kiên quyết, thiếu tính gương mẫu. Không chỉ những người dân mà cả gia đình cán bộ, còn có tình trạng lấn chiếm đất rừng tự nhiên. Quy hoạch nương rẫy chưa phù hợp với thực tiễn sản xuất tại địa phương. Nhu cầu sử dụng gỗ làm nhà, đồ gia dụng lớn; công tác quy hoạch nhiều bất cập, chưa cụ thể, phong tục tập quán sản xuất nương rẫy còn theo hướng du canh, các công trình dự án triển khai trên địa bàn chủ yếu dự án nhỏ nên thiếu cơ chế, nguồn lực đầu tư cho thủ tục chuyển đổi. Bên cạnh đó, lực lượng bảo vệ rừng mỏng, diện tích, địa hình rộng và phức tạp, không có thẩm quyền xử lý các vụ việc phát sinh mà phải đề xuất cấp có thẩm quyền.

Nguồn kinh phí cấp cho việc theo dõi và diễn biến rừng hàng năm hầu như không có, vì vậy việc đầu tư áp dụng khoa học kỹ thuật vào triển khai thực hiện gặp nhiều hạn chế. Một số cán bộ có độ tuổi cao, trình độ đào tạo chưa cao ảnh hưởng đến việc học tập và tìm tòi các ứng dụng mới để áp dụng vào thực tiễn công việc. Việc phân công chỉ đạo quản lý địa bàn một số trạm thực hiện chưa sát với thực tế, thực tiễn của từng địa bàn.

### ***3. Kiến nghị giải pháp nâng cao hiệu quả phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số***

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số phải quán triệt sâu sắc chủ trương, quan điểm lãnh đạo của Đảng, chính sách của Nhà nước

Đối với công tác dân tộc, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách, pháp luật như sau: Nghị quyết số 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương đã xác định những quan điểm cơ bản về công tác dân tộc, đề ra các mục tiêu, những nhiệm vụ chủ yếu, cấp bách và một số giải pháp chủ yếu về công tác dân tộc; Bộ Chính trị ban hành Kết luận số 65-KL/TW ngày 30/10/2019 về “Tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa IX) về Công tác dân tộc trong tình hình mới”; Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của ban bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân; Kết Luận số 80-LK/TW của Ban bí thư về tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW. Hoạt động phổ biến pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Kỳ Sơn tỉnh Nghệ An nói riêng và người đồng bào dân tộc thiểu số cả nước nói chung cũng được xem là một nội dung của Công tác dân tộc. Vì vậy, Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Kỳ Sơn tỉnh Nghệ An phải phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước về phát triển các vùng dân tộc thiểu số, từ đó tạo được sự đồng bộ trong việc thực hiện các chính sách dân tộc.

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Kỳ Sơn tỉnh Nghệ An cần được sự quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo sâu sát của cấp Đảng uỷ; Chính quyền địa phương. Hơn thế nữa cần nâng cao trách nhiệm lãnh đạo của các ban, ngành, đoàn thể địa phương để hoạt động này mang lại hiệu quả cao. Nó đòi hỏi sự vào cuộc và là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị.

Trong thời gian qua, Huyện uỷ, HĐND, UBND huyện Kỳ Sơn đã ban hành nhiều văn bản triển khai hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật ở các cấp:

Kế hoạch số 10/KH-UBND ngày 12 tháng 01 năm 2021 của UBND huyện về việc chống chặt phá rừng, khai thác lâm sản trái pháp luật trong và sau tết nguyên đán Tân Sửu năm 2021; Kế hoạch số 16/KH-BQL ngày 25/03/2021 về việc tuần tra kiểm tra các khu vực trọng điểm, có nguy cơ xảy ra khai thác lâm sản trái phép, trực PCCCR năm 2021; Chỉ thị số 15/CT-UBND ngày 20/10/2021 của Ủy ban nhân dân huyện Kỳ Sơn về việc tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; Chương trình hành động số 230/CTHĐ-UBND ngày 17/4/2018 của UBND huyện Kỳ Sơn, về việc thực hiện Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng, Chính phủ, Kế hoạch của UBND tỉnh về việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, quản lý nhà nước đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Công văn số 977/UBND-KL ngày 05/10/2021 về việc phối hợp xử lý tang vật lâm sản vi phạm pháp luật tại tiểu khu 493; Thực hiện Kế hoạch số 65/KH-BQL ngày 25/10/2021 về thu giữ lâm sản tại tiểu khu 493. Quyết định số 174/QĐ-SNN-KHTC ngày 06/4/2021. Công văn số 2676/STC-QLG&CS ngày 21/7/2021 về việc lập phương án sắp xếp lại, xử lý các cơ sở nhà đất của ban quản lý rừng phòng hộ Kỳ Sơn; Văn bản số 4494/STNMT-QLĐĐ ngày 09/8/2021. Đơn vị đã có Tờ trình số 61/Tr-BQL ngày 18/8/2021 về việc điều chỉnh quy mô diện tích đất được giao quản lý tại Quyết định 943/QĐ-UBND ngày 14/3/2003 của UBND tỉnh Nghệ An.

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số phải bảo đảm phù hợp với đặc điểm của đối tượng và lĩnh vực giáo dục

Đặc điểm đối tượng phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng trên địa bàn huyện Kỳ Sơn chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số, sinh sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế đặc biệt khó khăn, có đời sống văn hoá, phong tục, tập quán lạc hậu; đời sống kinh tế gặp rất nhiều khó khăn; dẫn đến khả năng tiếp cận thông tin về pháp luật của đồng bào dân tộc thiểu số hạn chế. Thực tế cho thấy, khi hình thức phổ biến giáo dục pháp luật không phù hợp với đối tượng tiếp nhận thì kết quả thường rất thấp; người dân chẳng những không hiểu hoặc hiểu không đúng và không vận dụng được các kiến thức pháp lý đã truyền đạt vào cuộc sống, họ còn tỏ thái độ không tốt với pháp luật và cơ quan thực thi pháp luật. Vì vậy, các cán bộ làm công tác PBGDPL cần nắm vững đặc điểm đó, mỗi cán bộ làm cũng như công tác phổ biến giáo dục pháp luật trên địa

bàn cần lựa chọn các hình thức phổ biến phù hợp với từng đối tượng, địa bàn; gắn công tác phổ biến giáo dục pháp luật với truyền truyền đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, nhất là chính sách về bảo vệ và phát triển rừng, âm mưu, thủ đoạn chống chặt phá, lấn chiếm đất rừng của người đồng bào dân tộc thiểu số.

Chính quyền địa phương, xã ở vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế đặc biệt khó khăn, làm công tác phổ biến giáo dục pháp luật cần thường xuyên, quân tâm kết hợp phổ biến pháp luật bằng các hình thức trực tiếp như miệng (hình thức truyền thống) với tổ chức đọc sách, báo, tạp chí; mở các lớp tập huấn, nói chuyện chuyên đề; tuyên truyền lồng ghép khi triển khai thực hiện các chương trình, dự án, đề án phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội tại địa phương cho người đồng bào dân tộc thiểu số nhiều hơn. Đối với các tầng lớp dân cư ở vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế đặc biệt khó khăn, lấy tuyên truyền miệng là chính, kết hợp với sử dụng mạng truyền thanh ở cơ sở, thi tìm hiểu pháp luật; tổ chức chiếu phim tài liệu. Đặc biệt, phát huy vai trò của các cán bộ địa phương như trưởng bản, già làng... người hiểu biết tiếng dân tộc, có uy tín trong đồng bào các dân tộc thiểu số, trong dòng họ, gia đình là hình thức cần được áp dụng rộng rãi.

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số phải gắn liền với giáo dục văn hoá, đạo đức cho chủ thể

Công tác phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Kỳ Sơn tỉnh Nghệ An cần gắn liền với giáo dục văn hoá, đạo đức của người dân.

Trước tiên để đánh giá hiệu quả công tác phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Kỳ Sơn cần dựa vào kết quả thực tiễn là sự thay đổi trong nhận thức và hành vi của họ.

Sự thay đổi trong nhận thức thể hiện ở chỗ hiện nay đa số người đồng bào dân tộc thiểu số đã từ bỏ được các hủ tục lạc hậu, tiếp thu, nắm bắt và nhận thấy được ý nghĩa của các quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng. Đồng thời, thông qua đó họ chọn bầu ra những người có đủ nhận thức đúng, hiểu biết pháp luật để lên làm trưởng bản, già làng... để phổ biến giáo dục pháp luật cho những người khác trong

cộng đồng dân tộc mình, những việc làm sai phạm và cùng hành động theo đúng quy định của pháp luật.

Vì vậy, hình thức, nội dung phương pháp tuyên truyền, phổ biến pháp luật phải đảm bảo dễ hiểu, sinh động và tính thuyết phục cao. Hoạt động này gắn liền với tôn trọng văn hóa và cách nghĩ của họ. Quá trình phổ biến, giáo dục pháp luật cần tập trung vào những nội dung trọng tâm cần tác động để người dân hiểu không dẫn đến vi phạm, như hành vi chặt phá rừng, lấn chiếm đất rừng tự nhiên, săn bắt, vận chuyển động vật hoang dã, lâm sản...

Cần phát huy tối đa hiệu quả hoạt động ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Đây là công cụ đặc lực, hấp dẫn giúp các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tiếp cận thông tin về chính sách và pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn huyện Kỳ Sơn và đồng bào dân tộc cả nước nói chung.

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số phải đảm bảo tính đồng bộ, thường xuyên liên tục và toàn diện

Công tác phổ biến giáo dục pháp luật có vai trò rất quan trọng, là cầu nối để đưa các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đến với mọi người dân. Do đó, để công tác phổ biến giáo dục pháp luật này mang tính thường xuyên, liên tục đòi hỏi phải có sự nỗ lực, phối hợp của tất cả các cấp, các ngành.

Trong thời gian tới, để tiếp tục lãnh đạo thực hiện ngăn chặn tình trạng lấn chiếm đất rừng tự nhiên trên địa bàn huyện Kỳ Sơn. Chúng ta cần triển khai quyết liệt, toàn diện, thường xuyên và liên tục; phải tiến hành đồng bộ và quyết liệt hơn nữa, hiệu quả hơn nữa.

Cụ thể như tiếp tục tập trung khoanh nuôi xúc tiến diện tích đủ điều kiện thành rừng, tổ chức trồng rừng để tăng độ che phủ rừng. Thực hiện tốt Chỉ thị 15/CT-UBND ngày 20 tháng 10 năm 2021 của UBND huyện Kỳ Sơn về việc tăng cường sự lãnh đạo của, chỉ đạo thực hiện công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Chủ động tuần tra, kiểm tra các vùng trọng điểm, cài cắm thông tin, nắm bắt các vụ việc, để xử lý kịp thời và có hiệu quả, không để xảy ra điểm nóng trên địa bàn được giao quản lý nhằm hạn chế thấp nhất các vụ vi phạm khai thác lâm sản, phá rừng làm rẫy trái phép, gây cháy

rừng trên lâm phần quản lý. Tổ chức cập nhật, theo dõi diễn biến rừng trên diện tích được giao quản lý. Tiếp tục công tác tuyên truyền, phổ biến luật Lâm nghiệp năm 2017 và Nghị định thi hành luật lâm nghiệp. Vận động, hướng dẫn nhân dân thực hiện tốt công tác quản lý, bảo vệ, phòng cháy chữa cháy rừng, sản xuất nương rẫy đúng vùng quy hoạch, đặc biệt chú trọng trong công tác phòng cháy, chữa cháy rừng vào mùa khô trong những năm tiếp theo.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.
2. Chỉ thị 15/CT-UBND ngày 20/10/2021 của UBND huyện Kỳ Sơn về việc tăng cường sự lãnh đạo của, chỉ đạo thực hiện công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.
3. Chỉ thị 03-CT/TU; Nghị quyết 04-NQ/HU về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng.
16. Kế hoạch số 10/KH-UBND ngày 12 tháng 01 năm 2021 của UBND huyện về việc chống chặt phá rừng, khai thác lâm sản trái pháp luật trong và sau tết nguyên đán Tân Sửu năm 2021.
4. Kế hoạch số 16/KH-BQL ngày 25/03/2021 về việc tuần tra kiểm tra các khu vực trọng điểm, có nguy cơ xảy ra khai thác lâm sản trái phép, trực PCCCR năm 2021.
5. Chỉ thị số 15/CT-UBND ngày 20/10/2021 của UBND huyện Kỳ Sơn về việc tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng;
6. Công văn số 2676/STC-QLG&CS ngày 21/7/2021 về việc lập phương án sắp xếp lại, xử lý các cơ sở nhà đất của ban quản lý rừng phòng hộ Kỳ Sơn.
7. Tờ trình số 61/Tr-BQL ngày 18/8/2021 về điều chỉnh quy mô diện tích đất được giao quản lý tại Quyết định 943/QĐ-UBND ngày 14/3/2003 của UBND tỉnh Nghệ An.

**NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP PHỔ BIẾN,  
GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG -  
MỘT SỐ KINH NGHIỆM, ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP**

*ThS. Lê Bá Thiệu<sup>1\*</sup>*

Phổ biến, giáo dục pháp luật được hiểu là hoạt động có định hướng, có tổ chức, có chủ định nhằm đạt mục đích hình thành ở đối tượng được tác động tri thức pháp lý, tình cảm và hành vi phù hợp với đòi hỏi của hệ thống pháp luật hiện hành, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý xã hội và nâng cao trình độ văn hoá pháp lý của công dân.

Trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, vai trò của phổ biến, giáo dục pháp luật ngày càng được coi trọng, nhằm đẩy mạnh tổ chức thi hành pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, hình thành nếp sống tuân theo Hiến pháp và pháp luật của nhân dân. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 trong Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định: “Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật...”. Tại Kết luận số 80/KL-TW ngày 20/6/2020 về việc tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 9/12/2003 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, xác định yêu cầu: “Bảo đảm tính đồng bộ, xuyên suốt, hiệu quả giữa phổ biến, giáo dục pháp luật với xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật”. Chỉ thị số 43/CT-TTg ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật tiếp tục yêu cầu tạo chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức và ý thức tự giác học tập, tìm hiểu pháp luật và tuân thủ pháp luật, đổi mới phương pháp, tăng cường nguồn lực cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, coi đây là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị, là khâu đầu vào trong tổ chức thi hành pháp

---

<sup>1</sup> Trưởng phòng Phổ biến, Giáo dục pháp luật, Sở Tư pháp Tỉnh Nghệ An. email: bathieustpna@gmail.com. Điện thoại: 0947077589



luật. Thông báo kết luận số 140/TB-VPCP ngày 01/6/2021 và Thông báo kết luận số 273/TB-VPCP ngày 22/10/2021 của Văn phòng Chính phủ đã yêu cầu cần chú trọng công tác truyền thông, đẩy mạnh công tác phổ biến chính sách, các văn bản pháp luật mới để người dân biết, đồng tình, tin tưởng, ủng hộ, thực hiện.

Đặc biệt đối với các lĩnh vực thường xuyên xảy ra các vấn đề nóng, được dư luận xã hội quan tâm như lĩnh vực bảo vệ môi trường thì công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cần được thực hiện thường xuyên và đóng vai trò vô cùng quan trọng, góp phần bảo vệ các thành tố tạo nên môi trường sống của con người như điều chỉnh các hoạt động tác động trực tiếp lên môi trường.

Trong quá trình thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật, việc lựa chọn nội dung, phương pháp ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của công tác này. Trong đó, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật là các hình thức, cách thức tổ chức hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật. Xét theo quan điểm triết học về mối quan hệ giữa nội dung và hình thức, hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật giữ vai trò hỗ trợ nội dung hoặc tác động trở lại đối với kết quả chung của hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật. Nếu nội dung pháp luật phù hợp, thiết thực, dễ hiểu, gần gũi nhưng hình thức tổ chức mờ nhạt, thiếu sáng tạo, xa rời thực tiễn thì tất yếu sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả phổ biến, giáo dục pháp luật. Vì lẽ đó, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật luôn được Nhà nước, tổ chức, công dân quan tâm ở cả nội dung và hình thức phổ biến, truyền tải pháp luật, thông tin pháp lý để đối tượng được tác động hình thành được thói quen, tình cảm đối với pháp luật và có hành vi xử sự phù hợp, có ý thức chấp hành, tuân thủ pháp luật.

Để nâng cao chất lượng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung cũng như công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường, thay mặt Sở Tư pháp tỉnh Nghệ An tôi xin trân trọng gửi tới Hội thảo tham luận với chủ đề “Nội dung, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường - một số kinh nghiệm, định hướng và giải pháp”.

## **1. Cơ sở pháp lý để triển khai các nội dung, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật**

Điều 10, Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 quy định nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật gồm:

- Quy định của Hiến pháp và văn bản quy phạm pháp luật, trọng tâm là các quy định của pháp luật về dân sự, hình sự, hành chính, hôn nhân và gia đình, bình đẳng giới, đất đai, xây dựng, bảo vệ môi trường, lao động, giáo dục, y tế, quốc phòng, an ninh, giao thông, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành.

- Các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, các thỏa thuận quốc tế.

- Ý thức tôn trọng và chấp hành pháp luật; ý thức bảo vệ pháp luật; lợi ích của việc chấp hành pháp luật; gương người tốt, việc tốt trong thực hiện pháp luật.

Điều 11, Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 quy định các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật gồm:

- Hợp báo, thông cáo báo chí.

- Phổ biến pháp luật trực tiếp; tư vấn, hướng dẫn tìm hiểu pháp luật; cung cấp thông tin, tài liệu pháp luật.

- Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, loa truyền thanh, internet, pa-nô, áp-phích, tranh cổ động; đăng tải trên Công báo; đăng tải thông tin pháp luật trên trang thông tin điện tử; niêm yết tại trụ sở, bảng tin của cơ quan, tổ chức, khu dân cư.

- Tổ chức thi tìm hiểu pháp luật.

- Thông qua công tác xét xử, xử lý vi phạm hành chính, hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và hoạt động khác của các cơ quan trong bộ máy nhà nước; thông qua hoạt động trợ giúp pháp lý, hòa giải ở cơ sở.

- Lồng ghép trong hoạt động văn hóa, văn nghệ, sinh hoạt của tổ chức chính trị và các đoàn thể, câu lạc bộ, tủ sách pháp luật và các thiết chế văn hóa khác ở

cơ sở.

- Thông qua chương trình giáo dục pháp luật trong các cơ sở giáo dục của hệ thống giáo dục quốc dân.

- Các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật khác phù hợp với từng đối tượng cụ thể mà các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có thể áp dụng để bảo đảm cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đem lại hiệu quả.

## **2. Thực trạng triển khai các nội dung, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường**

### ***2.1. Thực trạng triển khai các nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường***

Trên cơ sở trách nhiệm được giao theo Luật phổ biến, giáo dục pháp luật, hằng năm, các cơ quan cấp tỉnh và các địa phương đều ban hành Kế hoạch triển khai công tác phổ biến, giáo dục pháp luật thuộc phạm vi lĩnh vực, địa bàn quản lý hoặc lồng ghép vào Kế hoạch chung của đơn vị. Nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật được xác định theo nhu cầu thông tin, tìm hiểu pháp luật của người dân, doanh nghiệp, thực tiễn thi hành pháp luật, trong đó tập trung vào các Luật, Pháp lệnh, văn bản mới thông qua, mới được ban hành; các quy định có liên quan trực tiếp đến sản xuất, kinh doanh, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp; gắn với các sự kiện chính trị, pháp lý lớn của tỉnh, của đất nước; các vấn đề dư luận xã hội quan tâm hoặc cần định hướng dư luận xã hội, đồng thời, tổ chức tuyên truyền các văn bản pháp luật phục vụ cho các đợt cao điểm theo chủ đề như: tháng phòng, chống ma túy; năm an toàn giao thông; ngày Phụ nữ Việt Nam; tháng Công nhân; tháng Thanh niên...

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cũng lựa chọn nội dung là các văn bản liên quan đến các Chương trình, Đề án phù hợp với từng địa bàn, đối tượng thuộc Chương trình, Đề án. Đối với Đề án “Tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi trên địa bàn tỉnh” tập trung phổ biến các văn bản như Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Bình đẳng giới, Luật phòng, chống bạo lực gia đình, Luật Phòng, chống tác hại của rượu, bia...; Đề án “Tuyên truyền, phổ biến nội dung cơ bản của Công ước quốc tế về

các quyền dân sự, chính trị và pháp luật Việt Nam về các quyền dân sự, chính trị cho cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân” tập trung phổ biến Bộ luật Dân sự, Luật tín ngưỡng, tôn giáo, Luật Báo chí, Luật Tiếp cận thông tin...; Đề án “Tuyên truyền, phổ biến trong cán bộ, công chức, viên chức và nhân dân về nội dung của Công ước chống tra tấn và pháp luật Việt Nam về phòng, chống tra tấn” tập trung phổ biến Luật Thi hành án hình sự, Bộ luật Hình sự...; Đề án “Tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho thanh, thiếu niên trên địa bàn tỉnh” tập trung phổ biến Luật Thanh niên, Luật Giáo dục, Luật Việc làm, Luật đưa người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng lao động, Luật Trẻ em...

Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường bao gồm việc tuyên truyền Luật Bảo vệ môi trường, Luật Tài nguyên nước, Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Quy hoạch... và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành. Đồng thời, trước yêu cầu của thực tiễn như các bãi biển Cửa Lò, Cửa Hội, Bãi Lữ... và các cửa sông, cửa lạch Lạch Vạn, Lạch Cờn, Lạch Thơi... đang bị tác động bởi các nguồn ô nhiễm hoặc thời điểm nguy cơ cháy rừng tăng cao, các cơ quan, tổ chức đã lựa chọn những nội dung cụ thể, sát với tình hình để phổ biến pháp luật, nâng cao nhận thức cho người dân. Bên cạnh đó, trước tình hình thời sự cấp bách như ô nhiễm tại các bãi rác ở Nghi Lộc, Diễn Châu, Con Cuông; ô nhiễm tại khu công nghiệp Bắc Vinh, cụm công nghiệp Diễn Hồng, ô nhiễm đầu nguồn sông Dinh (Quỳ Hợp) do các công ty, xí nghiệp khai thác, chế biến khoáng sản đổ chất thải; ô nhiễm nhà máy xi măng Sông Lam ở Bài Sơn, Đô Lương; ô nhiễm nước ở thành phố Vinh..., công tác tuyên truyền pháp luật được thực hiện để doanh nghiệp hiểu rõ quy định về xử phạt vi phạm hành chính và xử lý hình sự đối với tội phạm về môi trường từ đó nâng cao trách nhiệm, kịp thời khắc phục hậu quả.

## ***2.2. Thực trạng triển khai các phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường***

Trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, trên địa bàn tỉnh Nghệ An đã triển khai nhiều phương pháp như:

- Phổ biến, giáo dục pháp luật trực tiếp qua các hội nghị, hội thảo, tọa đàm, các lớp tập huấn, truyền thông tại cộng đồng, đối thoại chính sách (từ năm 2013 đến nay đã tổ chức được 85.711 cuộc cho 13.662.090 lượt người). Điểm mới của

các lớp tập huấn, các buổi tuyên truyền là đã tăng cường trao đổi, giải đáp những khó khăn vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện.

- Biên soạn tài liệu phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp với nhu cầu của từng nhóm đối tượng, địa bàn, đáp ứng tính thời sự và yêu cầu phổ biến pháp luật trong từng giai đoạn (từ năm 2013 đến nay đã biên soạn được 5.105.601 bản phát hành miễn phí, trong đó tài liệu được dịch ra tiếng dân tộc thiểu số là 4.024 bản).

- Tổ chức thi tìm hiểu pháp luật với 4.237 cuộc thi thu hút 2.938.263 lượt người tham gia. Trong đó, đã sử dụng nhiều hình thức đa dạng như: thi sân khấu hóa<sup>1</sup>, thi trực tuyến<sup>2</sup>, thi viết<sup>3</sup>, thi vẽ tranh<sup>4</sup>...

- Phổ biến, giáo dục pháp luật qua các chuyên trang, chuyên mục pháp luật trên báo, đài. Báo Nghệ An xây dựng, triển khai 47 trang Pháp luật (ra ngày thứ ba hàng tuần) với hàng trăm tin bài liên quan đến công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật về bầu cử, Luật biên phòng, đấu tranh với hội thánh đức chúa trời, phòng, chống tội phạm công nghệ cao, lừa đảo chiếm đoạt tài sản, phòng chống ma túy...; chuyên mục “Phổ biến giáo dục pháp luật”; “An toàn giao thông”, “Pháp luật và đời sống”; “Chính sách thuế”; “Chính sách và cuộc sống”... Bên cạnh đó một số chương trình, chuyên mục khác của Đài đều có nội dung tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật như: Thời sự; đối thoại với cử tri; cùng chúng tôi đối thoại; hộp thư truyền hình; cải cách hành chính nhà nước...

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua xây dựng phim, kịch, phóng sự như kịch hát dân ca “Vàng sáng” về nội dung phòng, chống tham nhũng của Sở

---

<sup>1</sup>Cuộc thi sân khấu hóa “Hòa giải viên giỏi” “Thanh niên với an toàn giao thông” “Báo cáo viên pháp luật, tuyên truyền viên pháp luật giỏi”... Cuộc thi sáng tác kịch bản tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật với hình thức sân khấu hóa năm 2022 tại huyện Anh Sơn...

<sup>2</sup>Các cuộc thi trực tuyến về các lĩnh vực về chủ quyền biển đảo, tìm hiểu các văn bản pháp luật mới, an toàn giao thông, bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân; tìm hiểu hoạt động kiểm soát TTHC và cung cấp, sử dụng dịch vụ công; Tinh đoàn tổ chức cuộc thi video tuyên truyền pháp luật về an toàn giao thông, cuộc thi tìm hiểu Nghị Quyết đại hội XIII của Đảng Cộng sản Việt Nam. Hội Liên hiệp Phụ nữ tổ chức “Sáng kiến truyền thông về phòng, chống xâm hại tình dục”, “Tìm hiểu về di cư an toàn, phòng, chống mua bán người”, cuộc thi video về di cư an toàn”, thi tìm hiểu kiến thức về di cư, mua bán người tại xã Lượng Minh, xã Xá Lượng; Trường THPT Tương Dương 1, Tương Dương 2, huyện Tương Dương trên trang “Phụ nữ Nghệ An; ”Huyện Quỳnh Lưu tổ chức 4 cuộc thi tìm hiểu pháp luật qua mạng Internet với nội dung tìm hiểu Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức chính quyền địa phương; một số quy định pháp luật về phòng, chống tham nhũng, lao động, việc làm; Huyện Quỳnh Hợp tổ chức cuộc thi trực tuyến “Tìm hiểu pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021-2026”

<sup>3</sup>“Tìm hiểu Hiến pháp nước CHXHCNVN”; “Gương sáng thanh, thiếu niên chấp hành pháp luật”; “sáng tác kịch bản tiêu phẩm tuyên truyền về quyền dân sự, chính trị năm 2018”; “Tìm hiểu Luật Xử lý vi phạm hành chính và các văn bản hướng dẫn thi hành”; “Tìm hiểu pháp luật về đất đai” của huyện Tân Kỳ năm 2021.

<sup>4</sup>Thi vẽ tranh tìm hiểu về các quy định pháp luật về an toàn giao thông của Sở Tư pháp.

Văn hóa và Thể thao; phim tuyên truyền về chính sách trong nông nghiệp của Sở Thông tin và Truyền thông tham mưu sản xuất...

- Tuyên truyền lưu động về phổ biến, giáo dục pháp luật được thực hiện thường xuyên ở miền núi, vùng sâu, vùng xa. Các đồn biên phòng tuyên truyền lưu động pháp luật về biên giới quốc gia và pháp luật liên quan đến đời sống người dân bằng tiếng phổ thông và tiếng đồng bào các dân tộc thiểu số, đi đến các thôn, bản và các cụm dân cư với thời lượng khoảng 60 phút/ngày. Các huyện Kỳ Sơn, Quế Phong, Quỳnh Châu... tổ chức tuyên truyền lưu động bằng tiếng Việt, tiếng Thái và tiếng Mông tại các địa bàn có đồng bào dân tộc sinh sống. Tỉnh đoàn tổ chức truyền thông lưu động về phòng, chống ma túy và mua bán người tại xã Tam Hợp, Tương Dương, xã Châu Bính, Quỳnh Châu...

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua xét xử lưu động được Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân phối hợp với các cơ quan chức năng tổ chức hàng năm. Từ năm 2013 đến nay, có hơn 300 phiên tòa xét xử lưu động các vụ án hình sự tại UBND cấp xã, Trại giam. Qua các phiên tòa lưu động cùng với việc thực hiện các nghiệp vụ chuyên môn như xét hỏi và tranh luận, đối đáp với các bị cáo và người bào chữa, Kiểm sát viên đã kết hợp tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật cho quần chúng nhân dân.

- Câu lạc bộ pháp luật được duy trì với nhiều loại hình: “Cựu chiến binh tham gia phòng chống tội phạm và giữ gìn an ninh trật tự”; “Cựu chiến binh tham gia giữ gìn trật tự an toàn giao thông”; “Phụ nữ với pháp luật”; “Phòng, chống bạo lực gia đình”; “Nông dân với pháp luật”; “Thanh niên tuần tra, thanh niên giữ yên biên giới” tại huyện Con Cuông, Tương Dương, Kỳ Sơn, Quế Phong; “câu lạc bộ pháp luật trong trường học” của Sở Giáo dục và Đào tạo; “Bạn giúp bạn”, “Thanh niên với pháp luật” của Tỉnh đoàn, “Thời sự pháp luật” của thị xã Cửa Lò.

- Phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua ứng dụng công nghệ thông tin được thực hiện phù hợp với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin và bối

cảnh dịch bệnh COVID-19 diễn biến phức tạp. Cụ thể: tổ chức đối thoại chính sách trên Cổng thông tin điện tử Liên đoàn lao động tỉnh; đăng tải tin, bài trên các trang facebook, zalo “Mặt trận Nghệ An”, “Tỉnh đoàn Nghệ An”, “Phụ Nữ Nghệ An”, “Công an tỉnh Nghệ An”, “Tur pháp Diễn Châu”, “Tur pháp Quỳnh Hợp”<sup>1</sup>...; tổ chức các hội nghị trực tuyến, sinh hoạt trực tuyến để tuyên truyền các văn bản mới, triển khai tập huấn chuyên môn, nghiệp vụ, tư vấn pháp luật như của Sở Tư pháp, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh; Sở Công thương, Sở Tài nguyên Môi trường, Tỉnh đoàn, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội...

- Một số mô hình phổ biến, giáo dục pháp luật có hiệu quả, được nhân rộng trên địa bàn tỉnh trong thời gian qua như: Mô hình câu lạc bộ “Thời sự pháp luật” tại thị xã Cửa Lò ban đầu được tổ chức tại phường Nghi Hải vào năm 2017, đến nay đã có 07 câu lạc bộ thời sự pháp luật tại 07 phường với hơn 1000 hội viên, duy trì sinh hoạt 1 quý 1 lần và bắt đầu từ năm 2020, để phù hợp với tình hình phòng, chống dịch bệnh covid-19, các Câu lạc bộ có thêm hình thức cấp phát tài liệu cho hội viên; mô hình phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua phiên tòa giả định được tổ chức trong các trường học tại thị xã Hoàng Mai và được nhân rộng tại các huyện Diễn Châu, Quế Phong, Thanh Chương, Anh Sơn, Đô Lương và nhiều đơn vị khác với từ 3 đến 5 cuộc được tổ chức mỗi năm. Bên cạnh đó, có nhiều mô hình được duy trì tại các đơn vị, địa phương<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Trang thông tin điện tử của Ủy ban MTTQ Việt Nam tỉnh đã đăng tải và cập nhật hơn 425 tin, bài; trang Fanpage “Mặt trận Nghệ An” đăng trên 1000 tin, có 59.128 lượt truy cập; trang Facebook “Tiếng nói Mặt trận” của Mặt trận Nghệ An có trên 203.982 lượt tiếp cận và trên 51.041 lượt tương tác; Page “Tỉnh đoàn Nghệ An” đăng tải gần 2.000 bài viết với gần 75.000 lượt người theo dõi; Page “Phụ nữ Nghệ An” đăng tải hơn 2.780 tin, bài có trên 15.000 lượt người theo dõi, “Công an tỉnh Nghệ An” đăng tải hơn 150 phóng sự, 2.014 tin, bài viết về các vấn đề pháp luật liên quan đến công tác đấu tranh, phòng chống tội phạm, Tư pháp Nghệ An, Facebook Y tế Nghệ An đăng tải 2.000 tin, bài; “Tur pháp Diễn Châu” đăng tải 2.315 bài viết có gần 19.000 người theo dõi...

<sup>2</sup> Mô hình “Mỗi tuần 1 câu hỏi, 01 đáp án”; Kiểm tra và hỗ trợ kiến thức” (Bộ chỉ huy Bộ đội Biên phòng tỉnh); “Đội thấp sáng niềm tin” (Tỉnh đoàn); tổ chức cho người dân ký cam kết “không vi phạm tảo hôn và hôn nhân cận huyết thống” ở huyện Kỳ Sơn; diễn đàn “Công an lắng nghe ý kiến của nhân dân” (Công an tỉnh); mô hình “Dân vận khéo” tại vùng giáo từ tinh đến cơ sở (Ban Dân vận tỉnh ủy); xây dựng chương trình phát thanh trực tiếp NOV giao thông hàng ngày (Đài Phát thanh và Truyền hình tỉnh); “Đội Thanh niên tình nguyện giữ gìn trật tự An toàn giao thông” (Diễn Châu); “Tổ tuyên truyền phân biệt trên mạng xã hội; “Dòng họ tiêu biểu ký cam kết không vi phạm pháp luật” (Yên Thành); ra quân phòng chống tội phạm (TP.Vinh, Tân Kỳ); tuyên truyền lưu động về nội dung chống cưỡng ép kết hôn (Quỳnh Hợp); “Tự phòng, tự quản, tự bảo vệ, tự hòa giải, tố giác tội phạm” (Quỳnh Lưu, Nam Đàn, TP. Vinh); “Trường học không có vi phạm giao thông và tệ nạn xã hội” (TX Hoàng Mai); “Tuyên truyền về phòng, chống tội phạm, tệ nạn xã hội và bạo lực gia đình”; “Giáo họ bình yên không có người vi phạm pháp luật” (TX Thái Hòa, Tân Kỳ, Quỳnh Lưu, Diễn Châu, Nghi Lộc); “Nông dân tham gia bảo vệ chủ quyền biên giới (Anh Sơn), “Hỗ trợ cộng đồng phòng, chống tội phạm mua bán người” tại xã Tam Quang, Nga My (Tương

Đặc biệt, trong phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường, các đơn vị, địa phương đã lựa chọn phương pháp đa dạng để triển khai như:

- Tổ chức các hội nghị tập huấn, tuyên truyền, phổ biến cho các Sở, ban, ngành, đoàn thể có liên quan, đại diện chính quyền cấp huyện, cấp xã, các Phòng Tài chính - Kế hoạch cấp huyện, đội ngũ cán bộ ngành tài nguyên, cán bộ làm công tác môi trường cấp huyện, cấp xã và người dân, doanh nghiệp. Trong đó, mời báo cáo viên pháp luật Trung ương, huy động lực lượng kiểm lâm, kiểm ngư phối hợp Bộ đội biên phòng, công an, hải quan, cảnh sát biển tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật cho người dân khu vực biên giới, ven biển, hải đảo, hướng đến nhân dân vùng Pù Mát, Pù Hoạt, Pù Luông. Từ năm 2013 đến nay, đã tổ chức 102 cuộc phổ biến pháp luật về môi trường.

Các hội nghị tập huấn, tuyên truyền, phổ biến cũng được thực hiện theo sự phối hợp của Sở Tài nguyên và Môi trường với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, Hội Nông dân tỉnh, Liên đoàn Lao động tỉnh, Ban Tuyên giáo Tỉnh ủy, Ban Tôn giáo - Sở Nội vụ, Hội người cao tuổi tỉnh, Hội Luật gia tỉnh...qua đó phổ biến, giáo dục pháp luật về đất đai, khoáng sản, môi trường đến các tầng lớp nhân dân.

- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua cuộc thi tìm hiểu pháp luật: Các hội thi “hòa giải viên giỏi”, “báo cáo viên, tuyên truyền viên pháp luật giỏi” đều có nội dung pháp luật về bảo vệ môi trường; các cuộc thi tìm hiểu pháp luật cấp xã được tổ chức trong thời gian qua tại xã Nam Nghĩa, Vân Diên, huyện Nam Đàn, xã Thanh Sơn, huyện Thanh Chương, xã Mậu Đức, huyện Con Cuông; xã Nghi Khánh, huyện Nghi Lộc...đã đưa nội dung pháp luật về bảo vệ môi trường vào các phần thi.

---

Dương), Quang Phong (Quế Phong); mô hình “Lá chắn” phòng chống mua bán người tại bản Hồn Diên, xã Đôn Phục (huyện Con Cuông); mô hình “Bản làng không có tội phạm và tệ nạn xã hội” tại xã Mỹ Lý, huyện Kỳ Sơn; “Xóm bản văn minh không có tệ nạn ma túy”; “Tuổi trẻ phòng chống tội phạm và tệ nạn xã hội”, mô hình “Phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý cho vùng đồng bào dân tộc thiểu số” ở bản Phà Khồm, xã Tri Lễ, huyện Quế Phong, tại xã Lục Dạ, huyện Con Cuông, tại bản Thanh Sơn, xã Thạch Ngàn, huyện Con Cuông do Hội Luật gia tỉnh xây dựng; điểm tư vấn pháp luật Công Đoàn tại khu Công nghiệp Bắc Vinh” do Liên đoàn lao động tỉnh thành lập; tổ chức trợ giúp pháp lý miễn phí cho công dân, tư vấn pháp luật trên Báo Lao động, tư vấn pháp luật tại điểm sinh hoạt văn hóa của công nhân và tại các Công ty, khu công nghiệp, “Dân vận khéo” trong tiếp xúc với thân nhân can phạm nhân, cảm hóa, giáo dục người phạm tội tại Trại Tạm giam Công an tỉnh.



- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua tổ chức các Lễ hưởng ứng: Ngày khí tượng thế giới 23/3, ngày nước thế giới 22/3, ngày môi trường thế giới 5/6, ngày đại dương thế giới 8/6, tuần lễ biển và hải đảo Việt nam, giờ trái đất, chiến dịch làm cho thế giới sạch hơn 19/9, tuần lễ quốc gia phòng chống thiên tai 15-22/8...

- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua phát hành tài liệu: Bản tin Pháp luật và Đời sống với 1.200 cuốn/số, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường 01 kỳ/tháng, 1.500 cuốn sổ tay “Hướng dẫn quy trình thực hiện dự án đầu tư sử dụng vốn ngoài ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh”, 11.680 tờ gấp “Tìm hiểu một số quy định của luật bảo vệ môi trường năm 2020”.

- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua hệ thống truyền thanh cơ sở, phương tiện thông tin đại chúng, Trang/Cổng thông tin điện tử: Phối hợp Đài Phát thanh - Truyền hình tỉnh, Đài Truyền hình kỹ thuật số VTC tuyên truyền chính sách về tài nguyên môi trường trọng tâm về đất đai, khoáng sản, môi trường, tài nguyên nước, biển và hải đảo; Sở Tài nguyên và Môi trường phối hợp tuyên truyền theo chủ đề hàng tháng trên sóng truyền hình; Biên soạn tài liệu phát thanh “Một số nội dung mới quan trọng của Luật bảo vệ môi trường năm 2020” cấp phát cho 21 đơn vị cấp huyện.

Các hoạt động của Sở Tài nguyên và Môi trường, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của các huyện, thành phố, thị xã; các Chương trình, Kế hoạch thanh tra, khai trên trên Cổng thông tin điện tử của Sở Tài nguyên và Môi trường; Cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân tỉnh...

- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua đối thoại chính sách: Định kỳ hàng quý, Ủy ban nhân dân tỉnh tổ chức làm việc với các doanh nghiệp của tỉnh để giải quyết vướng mắc, trao đổi thông tin, tuyên truyền pháp luật. Tại đây, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Cục thuế tỉnh, các ngành liên quan tham gia giải đáp vướng mắc cho doanh nghiệp về bảo vệ môi trường.

- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, thanh tra kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính:

Các buổi tiếp công dân trực tiếp định kỳ hàng tháng của Bí thư Tỉnh ủy, Chủ tịch UBND tỉnh và tiếp công dân định kỳ 01 lần/tháng, tiếp công dân thường xuyên khi có yêu cầu tại Phòng tiếp dân Sở Tài nguyên và Môi trường đã trực tiếp giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo và tranh chấp đất đai, giải đáp vướng mắc, kiến nghị liên quan đến việc thực hiện các quy định về đất đai, khoáng sản, tài nguyên nước, môi trường của các tổ chức, cá nhân trên địa bàn tỉnh.

Hàng năm, Sở Tài nguyên và Môi trường tổ chức 20-30 cuộc thanh tra, kiểm tra; Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thực hiện trung bình 4 cuộc thanh tra hành chính, 500 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành; Phòng Cảnh sát môi trường, Công an tỉnh tổ chức kiểm tra thường xuyên việc chấp hành pháp luật về môi trường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Qua đó đã tuyên truyền cho cá nhân, doanh nghiệp các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường.

- Phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường thông qua các hình thức khác: Lắp đặt pano với nội dung “Hãy hành động vì sự phát triển bền vững của đại dương và hệ sinh thái biển” ở thị xã Cửa Lò; treo mắc các băng rôn nhân các ngày khí tượng thế giới, ngày nước thế giới, ngày môi trường thế giới, ngày đại dương thế giới...

### ***2.3. Kinh nghiệm trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường***

Thứ nhất, sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo thường xuyên, kịp thời của cấp ủy, chính quyền, lãnh đạo các đơn vị có tác động lớn đến công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng. Các đơn vị, địa phương được sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo sẽ thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật bài bản, có chất lượng hơn và huy động được sự tham gia của toàn hệ thống vào công tác này.

Thứ hai, đổi mới, sáng tạo, chủ động, linh hoạt trong phổ biến, giáo dục pháp luật đã góp phần nâng cao hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Đổi mới, sáng tạo, chủ động, linh hoạt thể hiện trong việc ứng dụng công nghệ thông tin vào phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường nói riêng; có nhiều thay đổi về phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật để phù hợp với tình hình dịch bệnh diễn biến phức tạp, yêu cầu về

giãn cách xã hội; lựa chọn nội dung phù hợp với từng đối tượng, địa bàn; chủ động nhân rộng các mô hình, cách làm mới, cách làm hay, cách làm hiệu quả.

Thứ ba, lựa chọn nội dung và phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật cần dựa trên nhu cầu của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật nhờ đó thu hút được sự chú ý của đối tượng và đảm bảo hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật được thực chất. Với đặc thù phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường được người dân đặc biệt quan tâm, có nhiều vướng mắc, nhiều vấn đề “nóng” cần được giải đáp nên trong quá trình phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường, phương pháp phân tích, giải thích sẽ đáp ứng được nhu cầu của đối tượng tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật.

Thứ tư, phối hợp là cần thiết trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng vì các quy định pháp luật không chỉ liên quan đến một ngành, một địa phương. Đặc biệt, pháp luật về bảo vệ môi trường có hệ thống văn bản lớn, điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong thực tiễn rất phức tạp và đa dạng.

Thứ năm, việc kiểm tra, đôn đốc phải được thực hiện thường xuyên và có sự động viên, khen thưởng đối với các tập thể, cá nhân có thành tích xuất sắc để tạo phong trào thi đua góp phần nâng cao chất lượng phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng.

Thứ sáu, đảm bảo nguồn lực (kinh phí, nhân lực) để có điều kiện đa dạng nội dung, hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật và tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật thường xuyên, chuyên nghiệp. Kinh phí được đảm bảo khuyến khích đội ngũ làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật hoạt động chuyên nghiệp hơn, dành nhiều thời gian, công sức hơn, tiếp cận được các địa bàn vùng sâu, vùng xa. Đặc biệt, đội ngũ đủ về số lượng, có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phổ biến, giáo dục pháp luật sẽ đảm bảo chất lượng phổ biến, giáo dục pháp luật. Đồng thời, để thu hút nguồn xã hội hóa cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật là hoạt động có tính xã hội cao, không phát sinh lợi nhuận thì cách thức kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật và quảng cáo cho doanh nghiệp được các doanh nghiệp đồng thuận cao.

### **3. Định hướng và giải pháp phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường**

#### ***3.1. Định hướng phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường***

Một là, phổ biến, giáo dục pháp luật đảm bảo tính toàn diện đồng thời có trọng tâm, trọng điểm, chú trọng lĩnh vực được dư luận xã hội quan tâm hoặc cần định hướng dư luận xã hội đặc biệt trong phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cần đảm bảo phổ biến rộng rãi các văn bản pháp luật về bảo vệ các thành tố cấu tạo nên môi trường sống của con người như đất đai, rừng, nguồn nước... và các văn bản điều chỉnh hoạt động tác động trực tiếp lên môi trường như quy hoạch, đầu tư, xây dựng ... Bên cạnh đó, phổ biến kịp thời các quy định pháp luật liên quan đến các vấn đề môi trường được dư luận quan tâm.

Hai là, phổ biến, giáo dục pháp luật cần hướng về cơ sở, vùng sâu, vùng xa, lấy người dân làm trung tâm. Công tác này phải được thực hiện từ mỗi khối, xóm, thôn, bản, làng để mỗi người dân, mỗi hộ gia đình có ý thức chấp hành pháp luật nói chung và pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng. Đặc biệt, cần phổ biến pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi, ven biển, hải đảo để các chủ thể này tham gia bảo vệ đất đai, bảo vệ rừng và bảo vệ môi trường biển.

Ba là, ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin, thực hiện chuyển đổi số trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng, đáp ứng nhu cầu tự học tập, tìm hiểu pháp luật của người dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng chính phủ số, chính quyền số.

Bốn là, nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật hướng tới nhu cầu người được phổ biến, giáo dục pháp luật cũng như yêu cầu thực tiễn và xây dựng nội dung theo hướng ngắn gọn, dễ hiểu, dễ áp dụng vào thực tế cuộc sống.

Năm là, đa dạng hình thức tuyên truyền, trong đó nghiên cứu, sử dụng các hình thức trực quan, sinh động để tác động hiệu quả hơn vào ý thức của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật và có sức lan tỏa trong cộng đồng; sử dụng các hình thức giúp người dân dễ dàng tiếp cận khi tìm hiểu pháp luật.

### ***3.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường***

Một là, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức đặc biệt là người đứng đầu cấp ủy, chính quyền địa phương, người đứng đầu các đơn vị về vai trò của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường để có sự lãnh đạo, chỉ đạo, quan tâm sâu sát đối với công tác này. Để nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức đặc biệt là đội ngũ lãnh đạo đơn vị, địa phương thì cần có sự chỉ đạo thống nhất trên toàn tỉnh thông qua văn bản hoặc tổ chức hội nghị quán triệt.

Hai là, xây dựng và bồi dưỡng nguồn nhân lực thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật đảm bảo số lượng và chất lượng, có chú trọng người dân tộc thiểu số, thường xuyên kiện toàn để chọn lọc trong đội ngũ các cá nhân hoạt động có hiệu quả. Đặc biệt, đội ngũ này cần được bồi dưỡng thường xuyên về kiến thức pháp luật, kỹ năng phổ biến, giáo dục pháp luật để phổ biến có chất lượng và có sự chủ động trong tìm tòi, đổi mới, đa dạng nội dung, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật.

Ba là, các cơ quan tài chính cần bố trí đủ kinh phí cho các đơn vị, địa phương để thực hiện hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật và các đơn vị, địa phương được cấp kinh phí cần sử dụng tiết kiệm, kết hợp phổ biến, giáo dục pháp luật về môi trường trong thực hiện các hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật khác để sử dụng có hiệu quả kinh phí.

Bốn là, tăng cường phối hợp các ngành, lĩnh vực trong phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng. Để phối hợp có hiệu quả, các ngành, lĩnh vực có sự phối hợp cần ký Quy chế, Chương trình hoặc Kế hoạch phối hợp trong đó xác định nhiệm vụ cụ thể, vai trò của các bên trong quá trình phối hợp để phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật đạt hiệu quả./.



# MỘT VÀI KINH NGHIỆM TRONG CÔNG TÁC PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ Ở VÙNG BIÊN GIỚI HUYỆN THANH CHƯƠNG, TỈNH NGHỆ AN

*ThS. Nguyễn Văn Chiến\**

## ***Tóm tắt***

Để xây dựng nhà nước pháp quyền, bên cạnh đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật hoàn thiện thì pháp luật còn phải được chấp hành một cách nghiêm minh. Muốn pháp luật được thực hiện triệt để thì cần phải làm cho mọi người biết được, hiểu được các quy định của pháp luật. Từ đó, người dân mới nhận thức được pháp luật và tuân thủ pháp luật trên thực tế. Qua thực tiễn của đời sống kinh tế, văn hóa, điều kiện tự nhiên, phong tục tập quán, ... của người dân tộc thiểu số các xã biên giới huyện Thanh Chương, và thực tiễn công tác, bài viết chia sẻ vài kinh nghiệm nhỏ trong công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật nói chung, phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện Thanh Chương nói riêng.

## **1. Chủ trương của Đảng và Nhà nước trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số**

Chính sách của Nhà nước về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung được xác định ngay trong chương trình xây dựng Luật phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 là:

*Thứ nhất*, Nhà nước giữ vai trò nòng cốt trong thực hiện, tổ chức thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật; khuyến khích, tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức và cá nhân tham gia, hỗ trợ, đóng góp cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số nói riêng.

Chính sách này là nền tảng điều chỉnh toàn bộ hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật, nhấn mạnh trách nhiệm của nhà nước trong tổ chức và thực hiện phổ

---

\* Phó chủ tịch UBND Huyện Thanh Chương, Tỉnh Nghệ An, Chủ tịch Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật huyện Thanh Chương. Số điện thoại: 0916292789

biển, giáo dục pháp luật đối. Đồng thời, chính sách này là sự tiếp nối, khẳng định những chính sách đã được nhà nước ban hành trong những năm qua để tổ chức thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật.

*Thứ hai*, Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân tự giác tìm hiểu pháp luật; tạo điều kiện cho mọi tổ chức, cá nhân tiếp cận với pháp luật, tăng cường bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của nhà nước, tổ chức, cá nhân; có chính sách hỗ trợ cần thiết cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật tại những địa phương có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

*Thứ ba*, Nhà nước có trách nhiệm trong việc đảm bảo đầu tư nguồn lực cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số nói riêng, chú trọng và ưu tiên việc đầu tư cho cấp cơ sở. Về kinh phí, dự thảo xác định hằng năm, Nhà nước bố trí ngân sách cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Kinh phí bảo đảm hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật được bố trí trong dự toán chi thường xuyên của ngân sách các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp theo quy định của Luật ngân sách nhà nước và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

*Thứ tư*, Nhà nước khuyến khích mở rộng hợp tác quốc tế về phổ biến, giáo dục pháp luật trên nguyên tắc bình đẳng, tôn trọng chủ quyền, phù hợp với pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế. Chính sách này cũng là phù hợp với đường lối đối ngoại, mở rộng hợp tác quốc tế của nhà nước ta hiện nay.

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số các xã biên giới phải được thực hiện phù hợp với chính sách chung của Đảng và Nhà nước về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số.

Trong rất nhiều văn kiện của Đảng và pháp luật của Nhà nước đã đề cập đến công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Nghị quyết Đại hội lần thứ VIII của Đảng đã khẳng định: "*Triển khai mạnh mẽ công tác tuyên truyền và giáo dục pháp luật; huy động lực lượng của các đoàn thể chính trị, xã hội, nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng tham gia các đợt vận động thiết lập trật tự, kỷ*



*cương và các hoạt động thường xuyên xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong cơ quan nhà nước và trong xã hội*"<sup>1</sup>. Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02 tháng 01 năm 2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới chỉ rõ cần: *“Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật với nhiều hình thức phong phú, sinh động, đặc biệt là thông qua các phiên tòa xét xử lưu động và bằng những phán quyết công minh để tuyên truyền, nâng cao ý thức pháp luật cho cán bộ và nhân dân*”<sup>2</sup>. Hiến pháp năm 1992 giao Chính phủ nhiệm vụ: *“Tổ chức và lãnh đạo công tác tuyên truyền, giáo dục Hiến pháp và pháp luật trong nhân dân*”<sup>3</sup>. Nhiều văn bản pháp luật của Thủ tướng Chính phủ đã đề cập đến việc tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật như: Chỉ thị số 02/1998/CT-TTg ngày 07/01/1998 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong giai đoạn hiện nay, Quyết định số 03/1998/QĐ-TTg về việc ban hành Kế hoạch triển khai công tác phổ biến, giáo dục pháp luật từ năm 1998 đến năm 2002 và thành lập Hội đồng phối hợp công tác phổ biến, giáo dục pháp luật... Đặc biệt, Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân (Chỉ thị số 32-CT/TW) đã khẳng định: *“Phổ biến, giáo dục pháp luật là một bộ phận của công tác giáo dục chính trị, tư tưởng, là nhiệm vụ của toàn bộ hệ thống chính trị đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng*”<sup>4</sup>.

Để tăng cường chất lượng, hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới, Ban Bí thư yêu cầu các cấp ủy, tổ chức đảng tiếp tục lãnh đạo, chỉ đạo quán triệt, thực hiện hiệu quả Chỉ thị số 32-CT/TW. Ban Bí thư lưu ý thực hiện một số nội dung cụ thể là: (i) Nâng cao nhận thức của các cấp ủy, tổ

---

<sup>1</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội

<sup>2</sup> Bộ Chính trị (2002), *Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02 tháng 01 năm 2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp*, Hà Nội

<sup>3</sup> Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992*, Hà Nội.

<sup>4</sup> Ban Bí thư (2003), *Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân*, Hà Nội

chức đảng, chính quyền, đoàn thể nhân dân về vai trò, ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; (ii) Thực hiện đầy đủ các thể chế, chính sách về phổ biến, giáo dục pháp luật hiện hành; đồng thời hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách liên quan đến lĩnh vực này đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ; đổi mới tổ chức, hoạt động của cơ quan, đơn vị tham mưu, thực hiện quản lý nhà nước về phổ biến, giáo dục pháp luật; kiện toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật các cấp; củng cố đội ngũ người làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; (iii) Triển khai công tác phổ biến, giáo dục pháp luật toàn diện, rộng khắp, hướng mạnh về cơ sở, gắn với việc xây dựng xã, phường, thị trấn đạt chuẩn tiếp cận pháp luật; phát huy mạnh mẽ vai trò, trách nhiệm của lực lượng Công an nhân dân, Bộ đội Biên phòng...; Nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật cần bám sát thực tiễn cuộc sống và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội trong từng giai đoạn, địa bàn, đối tượng cụ thể; (iv) Đổi mới, đa dạng hóa các hình thức, cách thức phổ biến, giáo dục pháp luật, đảm bảo phù hợp với nhu cầu xã hội và từng nhóm đối tượng. Đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin, kỹ thuật số, mạng xã hội, phát huy sức mạnh của các phương tiện thông tin đại chúng trong công tác phổ biến giáo dục pháp luật; ưu tiên khung giờ thu hút đông đảo khán giả, thính giả đối với các chuyên trang, chuyên mục về pháp luật; Đổi mới toàn diện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trong nhà trường<sup>1</sup>.

Gần đây nhất, tại Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Đảng ta tiếp tục khẳng định: *“Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, có sức cạnh tranh quốc tế lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân là trung tâm, thúc đẩy đổi mới*

---

<sup>1</sup> Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật Bộ Tư pháp, Ban Bí thư ban hành Kết luận về việc tiếp tục thực hiện (Chỉ thị số 32-CT/TW về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, Trang thông tin về phổ biến, giáo dục pháp luật, truy cập ngày 01/5/2022, <https://pbgdpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/pages/hoat-dong-pbgdpltw.aspx?ItemID=974>.

*sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững kinh tế, xã hội và quốc phòng, an ninh trong điều kiện mới.*"<sup>1</sup>

Trên cơ sở quan điểm, chủ trương của Đảng, việc ban hành thể chế, chính sách của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được hoàn thiện, bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ, toàn diện, chặt chẽ với việc ban hành hành Luật phổ biến, giáo dục pháp luật; 3 nghị định của Chính phủ, 7 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 4 thông tư liên tịch, 13 thông tư, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật<sup>2</sup>. Các quy định pháp luật này tạo cơ sở pháp lý cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật và phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số được thực hiện thực chất và hiệu quả.

## **2. Đặc thù của đồng bào dân tộc thiểu số vùng biên giới phía tây huyện Thanh Chương, tỉnh Nghệ An**

Thanh Chương là một huyện miền núi phía Tây Nam của tỉnh Nghệ An, cách thành phố Vinh 45 km về phía Tây. Do vị trí địa lý nằm ở phía tây của tỉnh Nghệ An, nằm trên lưu vực các con sông lớn như sông Cả, sông Giăng,... nên người đồng bào dân tộc thiểu số bản địa tại Thanh Chương rất ít, mà chủ yếu là người đồng bào dân tộc thiểu số tái định cư của Nhà máy thủy điện bản Vẽ - Tương Dương di cư theo chính sách của Nhà nước về sinh sống trên địa bàn. Hầu hết đồng bào dân tộc thiểu số trên địa bàn huyện sinh sống ở 05 xã biên giới huyện Thanh Chương, bao gồm: Thanh Sơn, Ngọc Lâm, Hạnh Lâm, Thanh Đức, Thanh Thủy. Đây đồng thời là 05 xã biên giới của Huyện Thanh Chương giáp với tỉnh Bô Ly Khăm Xay, nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Với địa hình, khí hậu và tài nguyên hiện có của các xã nằm ở phía Tây huyện Thanh Chương thì người đồng bào dân tộc thiểu số tại Thanh Chương chủ yếu sống phụ thuộc vào rừng, sông, suối, khe và ngành nghề sản xuất chủ yếu của

---

<sup>1</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

<sup>2</sup> Lê Sơn (19/12/2009), *Phó Thủ tướng Thường trực chủ trì Hội nghị toàn quốc tổng kết Chỉ thị số 32, Báo điện tử Chính phủ, truy cập ngày 10/5/2022*, <http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Pho-Thu-tuong-Thuong-truc-chu-tri-Hoi-nghi-toan-quoc-tong-ket-Chi-thi-so-32/382939.vgp>

bà con đồng bào dân tộc thiểu số tại Thanh Chương là sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là trồng cây lâu năm như cây keo, cam, chè,...

Sinh kế của người dân trên địa bàn các xã phía tây huyện Thanh Chương chủ yếu gắn với môi trường tự nhiên. Bên cạnh đó các xã phía tây huyện Thanh là đầu nguồn của nhiều con sông lớn. Với việc sản xuất nông nghiệp với việc sử dụng các loại phân bón hoá học, thuốc bảo vệ thực vật, cùng với việc khai thác khoáng sản ở thượng nguồn, việc chặt phá rừng, việc khai thác thủy điện ở thượng nguồn các con sông đã dẫn đến tình trạng ô nhiễm, biến đổi môi trường, đặc biệt là môi trường đất và môi trường nước ở khu vực này và vùng hạ lưu.

Những yếu tố về điều kiện tự nhiên nói trên là một trong những yếu tố đóng vai trò quyết định nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số tại các xã biên giới huyện Thanh Chương chủ yếu là lĩnh vực pháp luật về an ninh biên giới, pháp luật về đất đai, pháp luật về bảo vệ môi trường, đặc biệt là pháp luật về bảo vệ rừng, pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước, pháp luật về khoáng sản,... Ngoài ra vị trí biên giới cũng quyết định nội dung pháp luật cần phổ biến, giáo dục cho người dân còn bao gồm pháp luật về phòng chống ma túy, pháp luật về phòng chống buôn bán người, pháp luật về chống di cư tự do,...

Trong tổng số 30.242 người dân sinh sống ở khu vực này các xã biên giới phía tây huyện Thanh Chương có 13.028 người là người dân tộc thiểu số thuộc 14 dân tộc: Hoa, Thái, Khơ Mú, Mường, Phù Lá, Khơ Me, H'Rê, H'Mông,..., chiếm 43% dân số của địa bàn. Do điều kiện đi lại và giao thương kinh tế còn gặp nhiều khó khăn, thu nhập bình quân năm 2020 chỉ xấp xỉ hơn 20 triệu đồng/người/năm, tỷ lệ hộ nghèo nhiều xã còn xấp xỉ 40%.<sup>1</sup>

Với điều kiện kinh tế khó khăn, tỷ lệ mù chữ tương đối cao, và chủ yếu là người cao tuổi, do yếu tố lịch sử và thói quen sinh sống nên việc tiếp nhận pháp luật trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật còn gặp nhiều khó khăn, đòi hỏi chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật phải có kiến thức, kỹ năng phù hợp, đồng thời phải lựa chọn hình thức, phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp

---

<sup>1</sup> Báo cáo chính trị nhiệm kỳ 2015-2020 của các xã Ngọc Lâm, Thanh Sơn, Thanh Đức, Hạnh Lâm, Thanh Thủy, huyện Thanh Chương

thì công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số tại đây mới có thể đạt hiệu quả cao.

Tuy vậy, một trong những điểm thuận lợi của đặc điểm dân cư của đồng bào dân tộc thiểu số tại các xã miền núi phía tây huyện Thanh Chương là hầu hết đồng bào đều nghe, hiểu thành thạo tiếng phổ thông. Tiếng Kinh tại địa bàn các xã biên giới huyện Thanh Chương được sử dụng đồng thời với tiếng của đồng bào. Do đó, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số tại các xã biên giới đã xoá bỏ được rào cản về ngôn ngữ, đồng bào có thể tiếp nhận các kiến thức pháp luật, các kỹ năng cần thiết bằng tiếng phổ thông mà không cần người phiên dịch.

Với đặc điểm dân trí của bà con dân tộc thiểu số miền núi vốn không đồng đều, việc tiếp thu các quy định, văn bản pháp luật nhiều lúc còn khó khăn. Để hoạt động giáo dục pháp luật được tiến hành thuận lợi, có hiệu quả cần xác định nội dung cơ bản, phù hợp với đối tượng giáo dục, loại hình và cấp độ giáo dục. Có thể nói, đối với đồng bào dân tộc thiểu số miền núi, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật không chỉ đóng vai trò cung cấp, định hướng thông tin chính thống về chính sách, pháp luật mà qua đó còn nắm bắt tâm tư, tình cảm, củng cố niềm tin, tạo sự đồng thuận của đồng bào dân tộc thiểu số miền núi trong thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, góp phần ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng tại địa phương.

### **3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số huyện Thanh Chương, tỉnh Nghệ An**

#### ***3.1. Việc tuyên truyền phổ biến pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số tại huyện Thanh Chương cần phải lựa chọn nội dung, hình thức, phương tiện và xác định trên từng đặc điểm đối tượng tiếp nhận***

*Thứ nhất*, việc lựa chọn nội dung pháp luật phù hợp với yêu cầu đời sống, tập quán, trình độ của đồng bào dân tộc thiểu số vùng biên giới có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong công tác tuyên truyền pháp luật. Trong đó, pháp luật dân sự, bao

gồm các quy định pháp luật về: Hôn nhân và gia đình, Luật bình đẳng giới, Luật phòng, chống bạo lực gia đình,... Việc xác định nội dung phổ biến giáo dục pháp luật này dựa trên đặc thù đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số chịu ảnh hưởng rất nhiều của luật tục và tín ngưỡng. Việc phổ biến các quy định pháp luật này sẽ góp phần loại bỏ các luật tục lạc hậu, hạn chế các hành vi phân biệt đối xử,... Từ đó, bảo vệ những người yếu thế trong cộng đồng các dân tộc thiểu số. Pháp luật về đất đai và bảo vệ môi trường, bao gồm các quy định của Luật đất đai, Luật bảo vệ môi trường, Luật Lâm nghiệp, Luật tài nguyên nước, Luật khoáng sản,... Đồng bào dân tộc thiểu số sống phụ thuộc nhiều vào tự nhiên, họ sống chủ yếu dựa vào rừng, vào đất, vào sông suối nhưng lại ít nhiều chưa ý thức được cách sống hoà hợp với tự nhiên, chưa biết khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách hợp lý và hợp pháp. Từ đó, dẫn đến những tranh chấp với chính quyền trong việc quản lý và sử dụng tài nguyên thiên nhiên cũng như dẫn đến ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường. Pháp luật hình sự, bao gồm các quy định của luật về mua bán, vận chuyển, tàng trữ, sử dụng chất ma túy, quy định pháp luật về mua bán người, pháp luật về các tội phạm xâm phạm an ninh quốc gia,...

Hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số các xã biên giới cũng rất đa dạng. Trong đó, hình thức tuyên truyền hiệu quả nhất là tuyên truyền thông qua hội nghị phổ biến trực tiếp. Ngoài ra công tác tuyên truyền còn được lồng ghép, triển khai thông qua nhiều hình thức khác như: tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật; cấp phát tài liệu tuyên truyền pháp luật (pano, áp phích, tờ rơi...); tổ chức ngày pháp luật, các phiên tòa giả định; các câu lạc bộ pháp luật như câu lạc bộ Báo cáo viên trẻ, Phụ nữ với pháp luật; Địa chỉ tin cậy tại cộng đồng phòng chống bạo lực gia đình; phát huy các mô hình điển hình...

Đặc biệt tại địa bàn các xã biên giới huyện Thanh Chương, hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua hoạt động trợ giúp pháp lý lưu động là một trong những hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật đang là hình thức dần trở nên phù hợp nhất với người đồng bào dân tộc thiểu số trong điều kiện kinh tế khó khăn, đi lại không thuận tiện, ngôn ngữ tiếng phổ thông còn hạn chế, thậm chí

không biết đọc biết viết. Với việc trợ giúp pháp lý đến tận các làng, thôn vùng sâu, vùng xa giải đáp các thắc mắc pháp luật, nghe sinh hoạt chuyên đề pháp luật, cung cấp thông tin pháp luật... đã góp phần đưa pháp luật về với các bản, làng, từng bước nâng cao dân trí pháp lý và ý thức chấp hành pháp luật. Đồng thời, tạo điều kiện cho những người yếu thế trong xã hội có một “kênh” để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm.

Thêm vào đó, hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua hòa giải cơ sở (các tổ hòa giải) với thành phần có sự tham gia của già làng, trưởng bản là những người có uy tín trong cộng đồng dân tộc thiểu số, am hiểu về phong tục, tập quán của địa phương và các quy định của pháp luật thực định giúp cho những quy định của pháp luật đến được với người dân một cách dễ dàng hơn.

*Thứ hai*, bên cạnh nội dung tuyên truyền, yêu cầu về chủ thể phổ biến giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số vừa có hiểu biết sâu sắc về nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật, vừa có hiểu biết về thói quen sinh hoạt và sản xuất, các phong tục tập quán của đồng bào các dân tộc thiểu số cũng như có kỹ năng phổ biến, giáo dục pháp luật và có uy tín tại địa phương thì hiệu quả phổ biến giáo dục pháp luật càng cao. Ngược lại chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số không dựa trên đặc thù của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật là đồng bào dân tộc thiểu số, không hiểu biết thấu đáo về nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số, không có kỹ năng và phương pháp phổ biến giáo dục pháp luật phù hợp thì không thể bảo đảm hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được. Bảo đảm hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số phải bảo đảm nguồn nhân lực là chủ thể phổ biến giáo dục pháp luật phải có kiến thức, kỹ năng trong phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số. Do đó, trong kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số cần đào tạo kiến thức, kỹ năng cho lực lượng nòng cốt tại cấp cơ sở để đội ngũ nhân lực này trở thành lực lượng đóng vai trò nòng cốt trong phổ biến, giáo dục pháp luật.

*Ba là*, để hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số đạt hiệu quả cao thì đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật phải sẵn sàng

tiếp nhận các nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật. Muốn như vậy, cần phải xác định nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp với nhu cầu tiếp nhận của đối tượng được phổ biến, đồng thời các cuộc phổ biến, giáo dục pháp luật này cần phải có thông điệp truyền thông rõ ràng. Bên cạnh đó, nâng cao dân trí cho đồng bào dân tộc thiểu số cũng là một trong những nhân tố nền tảng giúp đồng bào dân tộc thiểu số có thể tiếp nhận hiệu quả nội dung phổ biến giáo dục pháp luật, góp phần bảo đảm hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số

*Bốn là*, đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật trong hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số là người dân tộc thiểu số với nhận thức còn hạn chế, tỷ lệ mù chữ cao, trình độ học vấn không đồng đều, do đó hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhóm đối tượng này cần mang tính chất trực quan. Các hình thức phổ biến giáo dục pháp luật phù hợp có thể kể đến như: Sân khấu hoá, Tổ chức phiên toà giả định, tổ chức hoạt động tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý miễn phí, tổ chức các hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho học sinh tại các điểm trường dân tộc thiểu số thông qua hoạt động ngoại khoá, các cuộc thi, các buổi nói chuyện, phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua những tấm gương người tốt, việc tốt, thông qua các phóng sự truyền hình, các bộ phim ngắn,... Những hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật này vừa mang tính trực quan, vừa dễ hiểu, dễ tiếp cận đối với đồng bào dân tộc thiểu số, do đó sẽ mang lại hiệu quả cao không chỉ trong nhận thức của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật mà còn có khả năng thay đổi hành vi ứng xử theo cách hợp pháp, hợp lý của đồng bào dân tộc thiểu số.

### ***3.2. Phát huy vai trò của các già làng, trưởng bản trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số***

Cùng với các chủ thể tuyên truyền pháp luật là các báo cáo viên, tuyên truyền viên, hội đồng phối hợp giáo dục, tuyên truyền phổ biến pháp luật, các đoàn thể,... thì các già làng, trưởng bản là một trong những chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật rất hiệu quả và đóng vai trò nòng cốt trong công tác phổ biến, giáo



dục pháp luật xuất phát từ tập quán sinh sống, tín ngưỡng và thói quen sinh hoạt của cộng đồng dân tộc thiểu số. Bởi vì, các già làng, trưởng bản là những người có uy tín trong cộng đồng, thông thường là những người đứng đầu trong các dòng họ và am hiểu luật tục của cộng đồng của mình. Họ được xem là cầu nối cho pháp luật đi vào cuộc sống của cư dân bản địa.

Ngoài ra, các tổ chức xã hội, các chiến sĩ đồn biên phòng cũng là một trong những chủ thể phổ biến giáo dục pháp luật tích cực và hiệu quả cho đồng bào dân tộc thiểu số.

### ***3.3. Cần đảm bảo các điều kiện thiết yếu cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số***

Trên cơ sở đối tượng quy định phương pháp, song cơ sở vật chất có vai trò quan trọng bảo đảm cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật thể hiện dưới góc độ là phương tiện hỗ trợ cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật hiện nay rất phong phú, đa dạng. Trong đó, có nhiều hình thức phổ biến giáo dục pháp luật không thể thực hiện hiệu quả được nếu không có sự hỗ trợ của cơ sở vật chất. Cơ sở vật chất bảo đảm cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số ở đây bao gồm: Hệ thống thông tin truyền thông (mạng internet, phát thanh, truyền hình,...), các thiết bị kỹ thuật số (ghi âm, ghi hình, máy chiếu, máy quay,...), và đặc biệt sự đầu tư nguồn kinh phí để thực hiện hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số.

Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành trong hệ thống chính trị với nhau và với các trường đại học, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số; sự ổn định về mặt chính trị tại địa bàn phổ biến, giáo dục pháp luật; môi trường văn hoá xã hội;... cũng là những điều kiện bảo đảm cho hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số diễn ra hiệu quả.

### ***3.4. Phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số kết hợp***

***với xóa mù chữ, nâng cao dân trí và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào dân tộc thiểu số***

Để công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật nói chung, pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng cho đồng bào dân tộc thiểu số có hiệu quả bền vững thì đòi hỏi sự đồng bộ trong các chính sách phát triển nơi đây như: Nâng cao trình độ dân trí, đời sống vật chất, tinh thần cho họ; đầu tư nâng cấp cơ sở kinh tế, hạ tầng kỹ thuật đồng bộ; tạo các điều kiện tiếp cận các dịch vụ văn hóa, rút ngắn khoảng cách giữa đồng bằng và miền núi v.v.. là những yếu tố then chốt cho sự phát triển bền vững, nhất là nhận thức và trình độ hiểu biết pháp luật cho bà con nhân dân...

**Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
2. Bộ Chính trị (2002), *Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02 tháng 01 năm 2002 về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp*, Hà Nội
3. Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992*, Hà Nội.
4. Ban Bí thư (2003), *Chỉ thị số 32-CT/TW ngày 09/12/2003 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân*, Hà Nội.
5. *Vụ Phổ biến, giáo dục pháp luật Bộ Tư pháp, Ban Bí thư ban hành Kết luận về việc tiếp tục thực hiện (Chỉ thị số 32-CT/TW về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, Trang thông tin về phổ biến, giáo dục pháp luật, truy cập ngày 01/5/2022, <https://pbgdpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/pages/hoat-dong-pbgdpltw.aspx?ItemID=974>*.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
7. *Lê Sơn (19/12/2009), Phó Thủ tướng Thường trực chủ trì Hội nghị toàn quốc tổng kết Chỉ thị số 32, Báo điện tử Chính phủ, truy cập ngày 10/5/2022,*

<http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Pho-Thu-tuong-Thuong-truc-chu-tri-Hoi-nghi-toan-quoc-tong-ket-Chi-thi-so-32/382939.vgp>

8. Báo cáo chính trị nhiệm kỳ 2015-2020 của các xã Ngọc Lâm, Thanh Sơn, Thanh Đức, Hạnh Lâm, Thanh Thủy, huyện Thanh Chương.

# VAI TRÒ CỦA TRUYỀN THÔNG ĐẠI CHÚNG TRONG VIỆC TUYÊN TRUYỀN VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*NCS. Cao Thị Ngọc Yến\**

**Tóm tắt:** Truyền thông đại chúng ở Việt Nam có đóng góp quan trọng trong việc tuyên truyền bảo vệ môi trường, từ đó góp phần nâng cao nhận thức và trách nhiệm của người dân trong vấn đề môi trường. Trên cơ sở đánh giá những thành tựu và hạn chế của truyền thông đại chúng trong tuyên truyền bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của công tác truyền thông về môi trường ở Việt Nam trong thời gian tới.

## **Mở đầu**

Bảo vệ môi trường là nhiệm vụ quan trọng, cấp thiết, cần sự nỗ lực và chung tay của cả cộng đồng xã hội, nhân loại trên toàn cầu. Để công tác bảo vệ môi trường đạt hiệu quả cao thì tuyên truyền là một nhiệm vụ quan trọng. Qua tuyên truyền sẽ thay đổi nhận thức, hành vi, thái độ của mỗi người và của cả xã hội theo hướng thân thiện với môi trường. Tuyên truyền ở nước ta là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, tuy nhiên, vai trò đặc biệt quan trọng thuộc về lực lượng của truyền thông đại chúng. Trong bối cảnh hiện nay, truyền thông đại chúng với tư cách là công cụ truyền thông hiệu quả nhất đang từng ngày phát huy vai trò của mình trong việc tuyên truyền nâng cao nhận thức của người dân trong việc gìn giữ, bảo vệ thiên nhiên, bảo vệ môi trường sống.

## **1. Định nghĩa và vai trò cơ bản của truyền thông đại chúng trong tuyên truyền bảo vệ môi trường**

Định nghĩa về truyền thông đại chúng được đưa ra theo nhiều cách tiếp cận khác nhau, theo Tạ Ngọc Tấn “Truyền thông đại chúng là hoạt động giao tiếp xã hội rộng rãi, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng” còn theo Nguyễn Văn Dũng “Truyền thông đại chúng được hiểu là hệ thống các phương tiện truyền thông hướng tác động vào đông đảo công chúng xã hội (nhân dân các vùng miền,

---

\* Khoa Luật học - Đại học Vinh. Email: kaoyendhv@gmail.com. SĐT: 0972668345

cả nước, khu vực hay cộng đồng quốc tế) nhằm thông tin, chia sẻ, lôi kéo và tập hợp, giáo dục, thuyết phục và tổ chức đông đảo quần chúng nhân dân tham gia giải quyết các vấn đề kinh tế - văn hóa - xã hội đã và đang đặt ra.

Như vậy, nhìn chung các quan điểm khi nói đến truyền thông đại chúng là đều nhấn mạnh đến tính ý chí của hoạt động truyền tải thông tin; đến vai trò của các phương tiện truyền thông; đến đối tượng và phạm vi tác động rộng lớn của truyền thông đại chúng. Từ đó có thể hiểu *Truyền thông đại chúng là quá trình truyền đạt thông tin một cách có chủ đích nhằm tác động tới nhận thức, tình cảm, hành vi tới đông đảo quần chúng nhân dân bằng các phương tiện truyền thông để phục vụ mục đích đã đặt ra*. Phương tiện truyền thông đại chúng là phương tiện được cơ quan báo chí sử dụng để cung cấp, truyền dẫn thông tin tới đông đảo công chúng bao gồm các đài phát thanh, đài truyền hình, báo in, báo điện tử và trang/cổng thông tin điện tử.<sup>1</sup>”

Mục đích của truyền thông môi trường: Theo Vũ Cao Đàm, Mai Quỳnh Nam thì truyền thông môi trường có những mục đích sau:

1. Thông tin cho mọi đối tượng nhận thông điệp biết được tình trạng của họ, từ đó lôi cuốn họ tham gia đến việc tìm kiếm các giải pháp khắc phục.

2. Huy động các kinh nghiệm, kỹ năng, bí quyết của cơ sở để họ có thể đóng góp vào các chương trình, kế hoạch bảo vệ môi trường.

Lôi cuốn, thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong việc tìm ra các giải pháp đối với mỗi một vấn đề môi trường, tạo cho họ khả năng đánh giá và kiểm soát chúng.

3. Thương lượng, hòa giải các xung đột, khiếu nại, tranh chấp về môi trường giữa các cơ quan, trong nhân dân.

4. Tạo cơ hội cho mọi thành phần trong xã hội có thói quen “ứng xử đúng” hay hành vi “thân thiện” đối với môi trường và cùng nhau tham gia vào việc bảo vệ môi trường - xã hội hóa công tác bảo vệ môi trường.

---

<sup>1</sup> Thông tư 38/2017/TT-BTTTT về hướng dẫn cơ quan báo chí xây dựng chương trình, nội dung phổ biến kiến thức quốc phòng và an ninh cho toàn dân

5. Thông qua đối thoại thường xuyên trong xã hội, chúng ta có thể tạo ra một khả năng thay đổi hành vi một cách toàn diện hơn.

Truyền thông đại chúng có chức năng, vai trò ngày càng quan trọng trong đời sống xã hội. Vai trò của truyền thông đại chúng trong việc tuyên truyền bảo vệ môi trường được thể hiện qua việc thực hiện các chức năng cơ bản của nó, bao gồm:

- *Chức năng thông tin* là chức năng cơ bản, chức năng khởi nguồn của truyền thông đại chúng. Truyền thông đại chúng thông tin về các sự cố, hiện tượng môi trường, biến đổi khí hậu; về các kịch bản, cảnh báo liên quan biến đổi khí hậu và các hệ quả của nó ở Việt Nam cũng như trên thế giới. Bên cạnh đó, truyền thông đại chúng thông tin về các sự kiện, phong trào, cuộc vận động về bảo vệ môi trường; các chương trình, dự án tham gia bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu; biểu dương những điển hình trong công tác bảo vệ môi trường, thông tin về những biện pháp để bảo vệ môi trường trong sản xuất và đời sống; chuyển đổi cơ cấu kinh tế, áp dụng kinh nghiệm địa phương trong thích ứng với biến đổi khí hậu...

- *Chức năng tư tưởng* là chức năng xuyên suốt, thể hiện tính của truyền thông đại chúng. Với chức năng này, truyền thông đại chúng là một binh chủng xung kích, đi đầu trong công tác tư tưởng của Đảng. Truyền thông đại chúng tuyên truyền, chủ trương đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về bảo vệ môi trường.

- *Chức năng quản lý, giám sát và phản biện xã hội* của báo chí thể hiện ở chỗ, truyền thông đại chúng phản biện các chính sách, văn bản pháp luật quy định về lĩnh vực môi trường nói chung và bảo vệ môi trường nói riêng. Những vấn đề dư luận quan tâm được thể hiện trên báo chí, đã tạo ra áp lực đến quá trình xây dựng chính sách. Những ý kiến của công chúng lại là một trong những yếu tố quan trọng, ảnh hưởng đến các nhà hoạch định chính sách. Giám sát việc thực thi chính sách, phát hiện những bất cập, việc lợi dụng chính sách. Đánh giá hiệu quả chính sách thông qua dư luận công chúng xã hội và thông qua chính sự thăm dò, khảo sát, đánh giá của cơ quan báo chí.

Truyền thông đại chúng giám sát hoạt động thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường của các cơ quan quản lý Nhà nước; việc chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân. Nhằm mục đích đánh giá về chức năng giám sát và phản biện của báo chí về việc bảo vệ môi trường, Kensicky (2004) đã đưa ra kết luận quan trọng dựa trên phương pháp phân tích về nội dung truyền thông trên báo chí: “ngành công nghiệp được nêu tên trong 75% các bài báo như là thủ phạm chính trong việc gây ra ô nhiễm không khí. Tuy nhiên, những hậu quả của ô nhiễm không khí chỉ chiếm 40% trong số những bài báo. Ngoài ra chính phủ cũng đã được viện dẫn trong 75% của các bài viết như là những người chịu trách nhiệm cho những giải pháp nhằm giải quyết hiện tượng ô nhiễm”<sup>1</sup>

## **2. Thực trạng tuyên truyền về bảo vệ môi trường của Truyền thông đại chúng ở Việt Nam hiện nay**

### **2.1. Quy định của pháp luật Việt Nam có liên quan vai trò của báo chí, truyền thông trong tuyên truyền về bảo vệ môi trường**

Nhận thức rõ được vai trò cũng như hiệu quả của truyền thông đại chúng trong nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường của người dân, Nhà nước đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong đó ghi nhận vai trò của truyền thông đại chúng trong tuyên truyền về bảo vệ môi trường. Bao gồm: Hiến pháp 2013; Luật Báo chí 2016, Luật Tiếp cận thông tin 2016 và Luật bảo vệ môi trường 2020.

Hiến pháp 2013 ghi nhận các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí của công dân “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định*” (Điều 25). Đây là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng để người dân thực hiện các quyền của mình thông qua truyền thông đại chúng, cũng như là truyền thông đại chúng thực hiện vai trò của mình trong tuyên truyền bảo vệ môi trường.

---

<sup>1</sup> Heinz Bonfadelli (2009), Environmental Sustainability as Challenge for Media and Journalism, trong “Environmental Sociology” do Matthias Gross, Harald Heinrichs (editors), Springer Dordrecht Heidelberg London New York

Luật Bảo vệ Môi trường 2020 quy định cung cấp, công khai thông tin về môi trường: Các cơ quan, tổ chức, cá nhân công khai thông tin về môi trường theo quy định trên cổng thông tin của Cơ quan, tổ chức, trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc các hình thức khác, bảo đảm thuận tiện cho những đối tượng có liên quan tiếp nhận thông tin.

Luật Báo chí 2016 quy định về Trách nhiệm xã hội của báo chí. Vai trò của truyền thông trong tuyên truyền về bảo vệ môi trường. Tiếp cận từ Vai trò của báo chí - truyền thông trong truyền thông chính sách. Thể hiện trong tuyên truyền về Luật bảo vệ môi trường 2020; Về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu (EPR).

Đối với Luật Tiếp cận thông tin 2016, quy định về việc quyền và nghĩa vụ của công dân trong việc tiếp cận thông tin, quy định về thủ tục cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân và quy định về việc thông tin phải được công khai. Các quy định truyền thông trên góp phần đưa Luật bảo vệ môi trường 2020 thực sự đi vào cuộc sống, từ đó nâng cao ý thức về bảo vệ môi trường, về phát triển một Việt Nam bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu.

## ***2.2. Thực trạng tuyên truyền về bảo vệ môi trường của Truyền thông đại chúng ở Việt Nam hiện nay***

Hệ thống Truyền thông đại chúng ở nước ta phát triển nhanh cả về số lượng và chất lượng trên các phương diện: đội ngũ, trình độ, loại hình, quy mô, phương tiện, kỹ thuật - công nghệ; khả năng tác động và ảnh hưởng xã hội. Tính đến ngày 30/11/2021, cả nước có 816 cơ quan báo chí (in và điện tử), trong đó 114 báo, 116 tạp chí thực hiện hai loại hình, 557 báo và tạp chí in; 29 báo và tạp chí điện tử; 72 cơ quan có giấy phép hoạt động phát thanh, truyền hình (2 đài phát thanh, truyền hình quốc gia đó là Đài Truyền hình Việt Nam VTV và Đài Tiếng nói Việt Nam VOV; 1 đài truyền hình kỹ thuật số; 64 đài địa phương) và 05 đơn vị hoạt động truyền hình không có hạ tầng phát sóng truyền hình riêng (Truyền hình Nhân Dân, Truyền hình Thông tấn, Truyền hình Quốc phòng Việt Nam, Truyền hình Công an Nhân dân, Truyền hình Quốc hội). Với sự phát triển mạnh mẽ như hiện nay truyền thông đại chúng ở Việt Nam có thể thực hiện tốt vai trò tác động mạnh mẽ của mình đến người dân trong vấn đề bảo vệ môi trường.



Truyền thông đại chúng đẩy mạnh tuyên truyền về các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường như: Luật bảo vệ môi trường 2020, Luật Lâm Nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Đất đai... Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường; Nghị định số 96/2019/NĐ-CP ngày 19/12/2019 của Chính phủ về Khung giá đất; Nghị định số 67/2019/NĐ-CP ngày 31/7/2019 của Chính phủ quy định về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản; Quyết định số 1746/QĐ-TTg ngày 04/12/2019 của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030...

Đặc biệt, truyền thông đại chúng cũng phản ánh ý kiến của người dân, góp ý cho Dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi); Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030; Kế hoạch tổng thể, Kế hoạch 5 năm của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36/NQ-TW ngày 22/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương (khóa XII) về phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch hành động quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021-2030; Chiến lược bảo vệ môi trường giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2040; Quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia thời kỳ 2021 - 2030 tầm nhìn đến năm 2050; Các cơ chế, chính sách, nhiệm vụ liên quan khác.

Trong thời gian qua, truyền thông đại chúng đã nỗ lực thực hiện chuyển tải những chính sách, thông điệp tốt đẹp để đóng góp vào công tác bảo vệ môi trường và sự phát triển bền vững của đất nước trong những năm qua. Thông tin về Tài nguyên và Môi trường đã luôn được thể hiện thường xuyên, liên tục cập nhật, đa dạng trên các loại hình báo chí như: Báo in, báo phát thanh, truyền hình, báo mạng điện tử với lưu lượng, dung lượng khá lớn, phương thức truyền tải và cách thức thể hiện sinh động, hấp dẫn. Trung bình mỗi tháng, trên các phương tiện thông tin đại chúng có hơn 1.000 tin, bài về TN&MT, riêng lĩnh vực môi trường có trên 300 tin, bài. Rất nhiều báo in, điện tử đã xây dựng các chương trình, chuyên trang chuyên mục định kỳ về môi trường.

Hàng trăm sự kiện với hàng nghìn tin, bài được các cơ quan thông tấn đăng

tải xoay quanh các sự kiện vì môi trường như: Chiến dịch giờ trái đất: Tiết kiệm điện trong 60 phút tắt đèn, Ngày Môi trường thế giới, Ngày Đại dương thế giới,... hay tuyên truyền về tác hại của rác thải nhựa, ô nhiễm đem lại từ chất bảo vệ thực vật... đã từng bước làm thay đổi nhận thức của mỗi người dân, mỗi tổ chức trong công tác bảo vệ nói chung và nêu cao trách nhiệm của mình nói riêng.

Ngoài ra, các sự kiện môi trường, các vụ việc gây ô nhiễm của các công ty xả thải bừa bãi hay câu chuyện xung quanh khu tập kết rác thải luôn là điểm nóng. Như việc đưa tin khi phát hiện hàng trăm tấn chất thải “màu đen, có mùi hôi và hắc” xuất xứ từ Công ty gang thép Hưng nghiệp Formosa Hà Tĩnh (Formosa Hà Tĩnh); việc xả nước thải “chui” ra sông Thị Vải (tháng 9/2008) của công ty Vedan Việt nam; những cột khói đen liên tục xả ra từ nhà máy nhiệt điện Vĩnh Tân 2 gây ảnh hưởng đến cuộc sống của hàng ngàn hộ dân ở phía Bắc huyện Tuy Phong; Công ty Miwon Phú Thọ xả nước thải chưa qua xử lý gây ô nhiễm môi trường sông; vấn đề ô nhiễm kênh Ba Bò; tình trạng ô nhiễm hai dòng sông Ngũ Huyện Khê và sông Cầu, bắt nguồn từ nạn xả thải nước thải chưa qua xử lý từ những doanh nghiệp, cơ sở sản xuất giấy trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh v.v. Những thông tin phản ánh về các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trên các phương tiện thông tin đại chúng đã tạo nên sức ép của dư luận đối với các cơ sở gây ô nhiễm môi trường, buộc các cơ quan quản lý Nhà nước vào cuộc để xử lý những sai phạm của doanh nghiệp, tổ chức.

Công tác truyền thông, tập huấn nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường ngày càng được nâng cao và triển khai sâu rộng tại hầu hết các Bộ, ngành và các địa phương. Hàng năm, Ban Tuyên giáo Trung ương và Bộ Thông tin và Truyền thông đều có văn bản điều hành, chỉ đạo, định hướng các cơ quan báo chí trên cả nước thực hiện nhiệm vụ tuyên truyền về bảo vệ môi trường, ban hành kế hoạch, đề cương tuyên truyền. Bên cạnh đó, công tác đăng tải tin, bài nhằm thay đổi, nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường luôn được các cơ quan thông tấn đặc biệt quan tâm. Ghi nhận vai trò của truyền thông đại chúng trong tuyên truyền bảo vệ môi trường, tại diễn đàn Nhà báo với môi trường và biển đảo lần thứ III - 2019, Thứ trưởng Bộ tài nguyên & môi trường Lê Công Thành đã nhấn mạnh: “*Thay*

mặt Bộ tài nguyên và môi trường, tôi đánh giá cao vị trí, vai trò quan trọng và chân thành cảm ơn các cơ quan thông tấn, báo chí đã góp phần không nhỏ trong quá trình lớn mạnh của ngành tài nguyên và môi trường”.

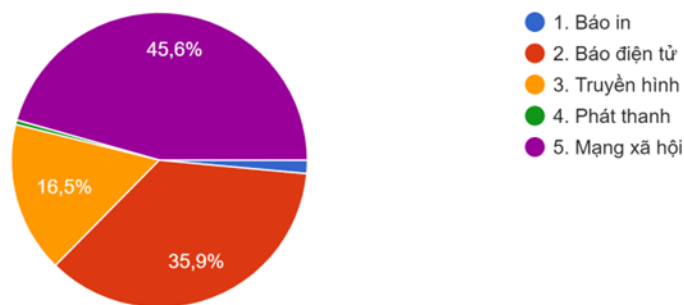
Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, công tác tuyên truyền trên truyền thông đại chúng về bảo vệ môi trường vẫn còn những hạn chế.

+ Số lượng tin, bài, ảnh về chủ đề bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu không nhiều. Các báo, tạp chí chỉ có xấp xỉ 2% lượng tin, bài về chủ đề này trong tổng số tin, bài hàng tháng<sup>1</sup>.

+ Các tin, bài còn nặng về tính thông tin các sự kiện, hoạt động, rất ít tin, bài mang tính chất thực tiễn, kinh nghiệm, các mô hình, phong trào, hoạt động hiệu quả, gương điển hình ở các địa phương, cơ sở.

+ Hình thức thể hiện ở nhiều tin, bài chưa thực sự hấp dẫn, lôi cuốn, sức truyền tải thông điệp tuyên truyền chưa cao. Các hình thức sản phẩm báo chí như phóng sự, video clip, đồ họa, megastory, infographic, longform,... không nhiều.

+ Ít tổ chức các sự kiện hay tham gia tổ chức sự kiện truyền thông về bảo vệ môi trường; ít hoặc không có nguồn tài trợ cho tuyên truyền về bảo vệ môi trường.



#### *Biểu đồ về tỉ lệ các phương thức truyền thông để tiếp nhận thông tin*

Bên cạnh đó, theo khảo sát của tác giả thì hiện nay, công chúng chủ yếu tiếp cận thông tin qua mạng xã hội (45,6%) hơn là tiếp cận qua các phương tiện truyền thông đại chúng, báo in và phát thanh đang có tỉ lệ tiếp nhận thông tin thấp

<sup>1</sup> <https://lyluanchinhtrivatrueythong.vn/giai-phap-tang-cuong-tuyen-truyen-tren-bao-chi-ve-bao-ve-moi-truong-thich-ung-voi-bien-doi-khi-hau-p24387.html>

nhất. Điều đó cho thấy tính lan tỏa thông tin từ báo in và phát thanh chưa thực sự hiệu quả, hơn nữa cơ quan truyền thông đại chúng ở Việt Nam hiện nay ít sử dụng mạng xã hội để tăng hiệu ứng tuyên truyền như facebook, zalo... do đó chưa phát huy được khả năng tác động và truyền tải thông tin của mình.

+ Các nhà báo, phóng viên viết về môi trường vẫn gặp phải nhiều thách thức như áp lực thương mại của báo chí, áp lực kinh tế của người viết, khó khăn từ tòa soạn, nhận thức và hiểu biết của độc giả và sự phức tạp của vấn đề môi trường.

### **3. Giải pháp nâng cao hiệu quả vai trò của Truyền thông đại chúng về tuyên truyền bảo vệ môi trường**

Để nâng cao hiệu quả vai trò của truyền thông đại chúng về tuyên truyền bảo vệ môi trường, cần thực hiện những giải pháp sau:

Thứ nhất, các cơ quan lãnh đạo, quản lý báo chí của Đảng, Nhà nước cần tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo các cơ quan báo chí trực thuộc thực hiện tốt nhiệm vụ tuyên truyền về bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu. Kiểm tra giám sát thường xuyên cơ quan báo chí trong thực hiện nhiệm vụ chính trị, trong đó, có nhiệm vụ tuyên truyền về bảo vệ môi trường.

Thứ hai, đề cao vai trò, trách nhiệm chính trị của người đứng đầu cơ quan truyền thông đại chúng trong nhận thức tính cấp bách của vấn đề môi trường và trách nhiệm chính trị trong tuyên truyền về bảo vệ môi trường, từ đó, chủ động xây dựng kế hoạch tuyên truyền phù hợp; phân công cán bộ, phóng viên, bộ phận chuyên trách trong tổ chức thực hiện kế hoạch tuyên truyền hiệu quả.

Thứ ba, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng làm báo, kỹ năng tuyên truyền về bảo vệ môi trường cho đội ngũ phóng viên, biên tập viên, cán bộ quản lý báo chí. Tổ chức các lớp đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng báo chí nói chung, kiến thức, kỹ năng, nghiệp vụ tuyên truyền về bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu nói riêng, ở trong nước cũng như ở nước ngoài.

Thứ tư, đổi mới nội dung tuyên truyền, để thay đổi hành vi của xã hội trong

việc bảo vệ môi trường, các thông điệp cần hướng vào các mục tiêu cụ thể như sau: Giáo dục nhận thức về môi trường; Giáo dục kiến thức môi trường; Giáo dục kỹ thuật môi trường; Giáo dục ý thức môi trường; Giáo dục đạo đức môi trường; Giáo dục hành vi môi trường.

Thứ năm, đa dạng hình thức truyền tải, sử dụng các loại hình sản phẩm báo chí, ứng dụng các loại sản phẩm báo chí mới. Các cơ quan báo chí cần nhận diện, chọn lựa đúng vấn đề “nóng” hiện nay để phản ánh; bắt buộc phải sử dụng chuyên gia để giải đáp hoặc trực tiếp viết bài; đặc biệt các chuyên gia cần tham gia trực tiếp vào quá trình tác nghiệp cùng với phóng viên... Sử dụng ưu thế của mạng xã hội để tăng sự tương tác với người đọc, cung cấp thông tin tới số lượng độc giả ở phạm vi rộng hơn.

Thứ sáu, đảm bảo nguồn tài chính cho truyền thông đại chúng hoạt động. Cần bố trí nguồn kinh phí đủ cho đầu tư trang thiết bị, công cụ, phương tiện làm việc của các cơ quan báo chí. Trong xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách hàng năm của các ngành, các cấp cần dự trù kinh phí cho công tác tuyên truyền về bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu. Có cơ chế ưu đãi về thuế cho các hoạt động của cơ quan báo chí như trong mua sắm trang thiết bị, phương tiện làm việc; trong thực hiện các hợp đồng phối hợp tuyên truyền, nhất là tuyên truyền về bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu hay trong tổ chức các sự kiện liên quan đến chủ đề bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu.

Thứ bảy, có chế độ đãi ngộ thường xuyên; kịp thời động viên, khen thưởng... để đội ngũ cộng tác viên gắn bó với cơ quan báo chí, kịp thời cung cấp tin, bài về các vấn đề bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu ở địa phương, cơ sở. Đồng thời, có chế tài đối với các cơ quan báo chí thực hiện không tốt nhiệm vụ, các nhà báo có sai phạm.

## **Kết luận**

Bảo vệ môi trường là nhiệm vụ quan trọng, cấp thiết, cần sự chung tay và nhiệt tâm của cả cộng đồng xã hội, nhân loại trên toàn cầu, là trụ cột quan trọng của phát triển bền vững. Với các cơ quan truyền thông, báo chí giữ vai trò quan trọng, là mắt xích không thể thiếu trong công tác tuyên truyền các chính sách về bảo vệ môi trường, xây dựng văn hóa bảo vệ môi trường, nâng cao ý thức trách nhiệm của mỗi công dân. Đồng thời, truyền thông đại chúng cũng là một công cụ hỗ trợ rất đắc lực cho những công cụ khác trong việc quản lý về môi trường.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Vũ Cao Đàm, Nguyễn Nguyên Chương, Mai Quỳnh Nam (2002), “*Truyền thông môi trường*”, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà Nội.
2. Nguyễn Văn Mạnh (2002), Phát triển bền vững du lịch Việt Nam trong bối cảnh Hội nhập kinh tế quốc tế.
3. Heinz Bonfadelli (2009), Environmental Sustainability as Challenge for Media and Journalism, trong “*Environmental Sociology*” do Matthias Gross, Harald Heinrichs (editors), Springer Dordrecht Heidelberg London New York
4. Nguyễn Đức Kha (2019), Giải pháp tăng cường tuyên truyền trên báo chí về bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu, *Tạp chí Công sản điện tử*.
5. Đỗ Hồng Quân (2011), Vai trò của truyền thông đại chúng về bảo vệ môi trường nhằm phát triển bền vững, *Tạp chí khoa học trường Đại học Mở, TP.HCM, số 6*.
6. Tạ Ngọc Tấn (2004), *Truyền thông đại chúng*, NXB CTQG - Sự thật, Hà Nội.
7. <https://tapchimoitruong.vn>

# HIỆU QUẢ CỦA SỰ ĐA DẠNG HOÁ CÁC HÌNH THỨC PHỔ BIẾN GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỆU SỐ VÀ NHÓM NGƯỜI YẾU THỂ

*ThS. Nguyễn Mai Ly\**

## **1. Đặt vấn đề**

Trung tâm Tư vấn pháp luật trường Đại học Vinh (TTTTVPL) thực hiện dự án tăng cường tiếp cận pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước cho 5 xã miền núi huyện Thanh Chương trong khuôn khổ chương trình do quỹ JIFF tài trợ. Trong quá trình thực hiện dự án, Ban Quản lý Dự án đã triển khai nhiều hoạt động, hình thức phổ biến giáo dục pháp luật và đạt được những kết quả đáng khích lệ. Bài viết có mục đích tổng hợp lại những hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật đã được triển khai để rút kinh nghiệm cũng như gợi ý những cách làm hay cho các dự án tiếp theo được quỹ JIFF và Oxfam tài trợ.

## **2. Bối cảnh thực hiện dự án**

Ban Quản lý thực hiện dự án Nâng cao nhận thức của người dân về pháp luật bảo vệ tài nguyên nước tại 5 xã miền núi của huyện Thanh Chương. Dự án được triển khai trong vòng 12 tháng, từ tháng 10 năm 2021 đến tháng 9 năm 2022. Việc triển khai dự án có khá nhiều thuận lợi. Tuy nhiên, kết quả triển khai thực hiện dự án bị ảnh hưởng bởi một số rào cản mang tính khách quan, nằm ngoài khả năng dự báo của Ban Quản lý cũng như thư ký quỹ JIFF. Cụ thể, cán bộ dự án nhận thấy việc triển khai có những thuận lợi và thách thức sau:

### **2.1. Thuận lợi**

Thứ nhất, nguồn vốn từ nhà tài trợ bảo đảm cho dự án triển khai đúng tiến trình khoa học chặt chẽ;

Thứ hai, Ban Quản lý dự án có sự đoàn kết công sự cao cùng với việc phân công trách nhiệm rõ ràng, có kế hoạch cụ thể dưới sự giám sát tư vấn kịp thời của ban thư ký quỹ JIFF;

---

\* Khoa Luật Kinh Tế, Trường KHXH&NV, Trường ĐH Vinh.

Thứ ba, năng lực và trình độ của đội ngũ giáo viên chuyên gia cao và nhiệt tình;

Thứ tư, trong quá trình thực hiện dự án, dự án có sự hỗ trợ của đội ngũ sinh viên tình nguyện tham gia rèn nghề đông đảo, có sức khoẻ và khả năng sáng tạo cao;

Thứ năm, dự án có sự hỗ trợ kịp thời, sâu sát của chính quyền địa phương từ cơ quan nhà nước ở tỉnh, huyện, xã và thôn bản. Đồng thời, Hội đồng phổ biến giáo dục pháp luật của UBND huyện Thanh Chương có sự phối hợp nhịp nhàng và trách nhiệm cao trong việc hỗ trợ Ban Quản lý dự án;

Thứ sáu, dự án nhận được sự tham gia tích cực từ đông đảo bà con 5 xã miền núi huyện Thanh Chương cũng như Ban giám hiệu, giáo viên, học sinh của 5 trường THCS trên địa bàn.

## **2.2. Khó khăn**

Trước hết, dịch Covid-19 vẫn diễn biến phức tạp tại thời điểm triển khai dự án (Tháng 10/2021), do đó các hoạt động trực tiếp bị trì hoãn, dẫn đến sự hạn chế trong công tác truyền thông thực hiện dự án;

Thứ hai, địa bàn các xã miền núi rộng lớn, khó khăn trong việc di chuyển của Ban Quản lý và những người hỗ trợ thực hiện dự án;

Thứ ba, thời gian thực hiện chương trình khá ngắn với 12 tháng nên hiệu quả của một số hoạt động bị hạn chế;

Thứ tư, lĩnh vực được lựa chọn để phổ biến và giáo dục pháp luật rất ít người mong đợi và phần nào mang tính dự báo, gián tiếp nhiều hơn các vấn đề trực tiếp mang tính sát sườn với nhu cầu cũng như hiểu biết của người dân như đất đai, hình sự, dân sự;

Thứ năm, trình độ nhận thức đa phần của bà con dân tộc trên địa bàn còn rất hạn chế, thậm chí một số người chưa thạo tiếng Kinh nên việc tiếp nhận thông tin dự án, nội dung tư vấn không được như kỳ vọng;

Cuối cùng, nguồn kinh phí thực hiện dự án bị giảm sút và ảnh hưởng do giá trị đồng EURO bị ảnh hưởng bởi chiến tranh cục bộ giữa Nga và U-crai-na.



### **3. Các hình thức phổ biến giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số và nhóm người yếu thế**

(Minh hoạ bằng hình ảnh và clip kèm theo)

#### ***3.1. Phối hợp với Hội đồng phổ biến giáo dục pháp luật tại địa phương***

Thứ nhất, phổ biến pháp luật thông qua gửi tài liệu như Cẩm nang tư vấn pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước tới tổ chức phụ trách công tác phổ biến, pháp luật tại địa phương. Theo đó, Ban Quản lý đã chủ động liên hệ với Hội đồng phổ biến giáo dục pháp luật của UBND huyện Thanh Chương về dự kiến chủ đề, nội dung của dự án. Việc liên hệ và kết nối với tổ chức trên địa bàn giúp tiết kiệm thời gian nắm bắt thông tin về đối tượng cần phổ biến, giáo dục pháp luật như trình độ tiếp nhận thông tin, nhu cầu, nguyện vọng. Đồng thời, hình thức này mang lại những hiệu ứng lâu dài sau khi Dự án kết thúc do hoạt động của Hội đồng phổ biến, giáo dục pháp luật tại huyện vẫn được duy trì. Nội dung pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước sẽ được phổ biến, giáo dục định kỳ theo kế hoạch hoạt động của Hội đồng

#### ***3.2. Phổ biến pháp luật thông qua hoạt động ngoại khoá tại các trường học***

So với việc phổ biến, giáo dục bằng hình thức tuyên truyền miệng, việc tổ chức các hoạt động ngoại khoá có lồng ghép nội dung cần phổ biến, giáo dục pháp luật tại các trường học đạt hiệu quả hơn hẳn. Thứ nhất, đối tượng tiếp nhận thông tin là học sinh nên có sự tập trung tốt, tiếng Kinh thông thạo, hào hứng với các hoạt động mới. Không chỉ vậy, việc giáo dục pháp luật cho đối tượng học sinh còn có tác động lan toả thông qua việc phổ biến gián tiếp tới gia đình, người thân. Do đó, hình thức này đòi hỏi sự sáng tạo, nhiệt tình, công sức của đội ngũ thực hiện.

Cụ thể, trong Dự án, Ban Quản lý dự án triển khai một số hoạt động sau:

- Diễn Kịch về chủ đề cần phổ biến, giáo dục pháp luật. Vở Kịch do giảng viên trường Đại học Vinh đạo diễn với sự thể hiện của các sinh viên đang học tại khoa Luật. Hoạt động này có kết quả vượt ngoài sự mong đợi của các thành viên Ban quản lý bởi các em học sinh rất thích thú và tiếp nhận cao. Hiệu quả thể hiện

qua việc các em mạnh dạn trả lời và trả lời tất cả câu hỏi liên quan tới chủ đề trong vở kịch trên cả sự kỳ vọng của cán bộ làm chương trình.



*Các em học sinh tham gia trả lời câu hỏi của chương trình*

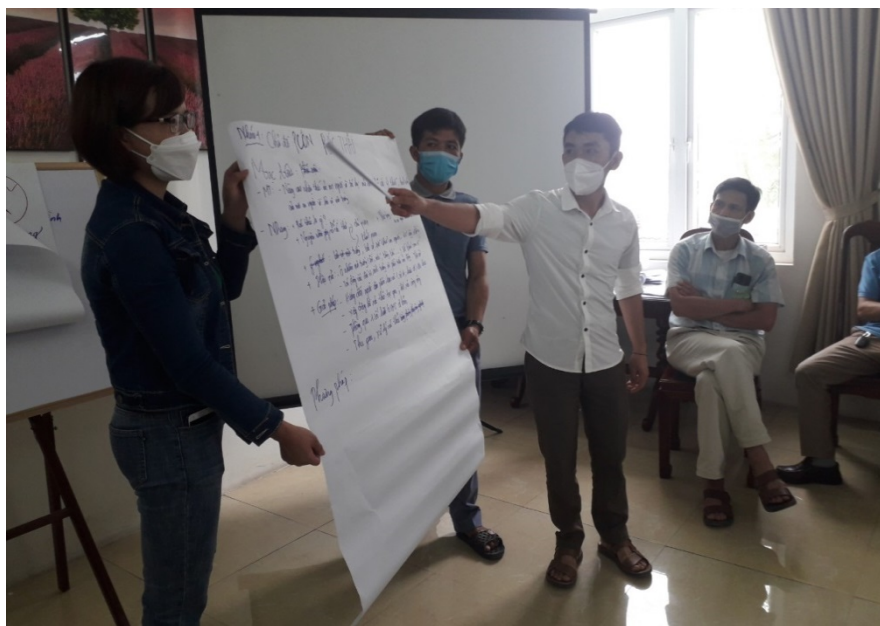
- Tổ chức thi vẽ tranh về chủ đề bảo vệ tài nguyên nước, bảo vệ môi trường. Cuộc thi thu hút nhiều bạn học sinh và kết quả là có rất nhiều bức tranh đẹp, biểu đạt nội dung sinh động. Thông điệp mà các bức tranh gửi đến người xem là "hãy bảo vệ nguồn nước quý giá".



*Các em học sinh tham gia cuộc thi vẽ tranh với chủ đề  
“Giải pháp bảo vệ nguồn nước”*

### ***3.3. Tổ chức tập huấn cho cán bộ nông cốt tại địa bàn***

Theo đó, Ban Quản lý lựa chọn giảng viên có trình độ, có kinh nghiệm, nhiệt tình cống hiến cho dự án cộng đồng thực hiện việc tập huấn cho cán bộ nông cốt tại 5 xã với mục đích truyền đạt thông tin, phương pháp phổ biến, giáo dục. Chỉ khi các cán bộ tại xã, thôn, bản hiểu và nắm rõ nội dung cần phổ biến, giáo dục, họ mới hào hứng tiếp nhận thông tin và tiếp tục hoạt động hỗ trợ người dân bảo vệ tài nguyên nước và môi trường sau khi dự án kết thúc.



*Cán bộ nông cốt cấp xã tham gia lớp tập huấn  
nâng cao kỹ năng PBGDPL*

### ***3.4. Tổ chức phiên tòa giả định tại các nhà văn hoá của các xã***

Với sự hỗ trợ của các chuyên gia, Ban Quản lý sẽ tìm hiểu và lựa chọn một vụ án có thật liên quan tới chủ đề cần giáo dục, phổ biến pháp luật. Cụ thể, trong quá trình thực hiện dự án, các cán bộ chương trình xây dựng Phiên tòa giả định xét xử hành vi làm ô nhiễm nguồn nước do việc xả thải tại đầu nguồn. Phiên tòa có sự tham gia của các sinh viên khoa Luật học, Luật kinh tế, trường Đại học Vinh. Các em sinh viên đã vào vai Hội đồng xét xử, bị cáo, kiểm sát viên, luật sư để làm rõ hậu quả của hành vi làm ô nhiễm nguồn nước. Đồng thời, người dân cũng theo dõi được quá trình lập luận về mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm và hậu quả pháp lý mà chủ thể vi phạm phải gánh chịu. Việc phổ biến, giáo dục

thông qua Phiên toà giả định tránh được sự nhàm chán như tại các buổi tuyên truyền miệng, Hơn nữa, lượng thông tin đến với người dân qua Phiên toà được lặp đi lặp lại thông qua phần trình bày, hỏi - đáp, tranh luận của những người tiến hành tổ tụng cũng như bị cáo bị xét xử. Cuối cùng, hình thức này có sự mới lạ, thu hút được sự chú ý của người dân nên hiệu quả phổ biến, giáo dục pháp luật cao hơn những hình thức truyền thông khác.



*Phiên toà giả định PBGDPL về bảo vệ tài nguyên nước*

### ***3.5 Tuyên truyền bằng hình thức thông qua các biển quảng cáo***

Trong hình thức này, các biển báo, biển quảng cáo được đặt tại các điểm thuận lợi tập trung người qua lại với các thông điệp rõ ràng, hình thức bắt mắt, dễ đọc, dễ nhớ và có tác dụng nhắc nhở trực tiếp đến mọi đối tượng trong xã hội.



*Pano tuyên truyền pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước*

### ***3.6 Tổ chức tư vấn trực tiếp cho người dân***

Đây là hình thức hỗ trợ trực tiếp người dân bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp

của mình trước các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, bảo vệ tài nguyên nước. Theo đó, Ban quản lý thực hiện việc giáo dục, pháp luật thông qua việc để các luật sư về tận địa bàn thôn bản để nghe người dân gửi các yêu cầu cần tư vấn. Việc tư vấn trực tiếp tại chỗ giúp cho người dân được giải đáp các thắc mắc về những vấn đề tranh chấp đang gặp phải. Cùng với sự hỗ trợ của đội ngũ luật sư có trình độ và kinh nghiệm, người dân được hỗ trợ tư vấn pháp luật về lĩnh vực tài nguyên nước, bảo vệ môi trường cũng như các thủ tục để bảo vệ quyền và lợi ích của mình. Kết quả của hình thức này được thể hiện rõ với việc nắm bắt các quy định pháp luật hiện hành để giải quyết các vấn đề đang phát sinh. Người dân thay vì chỉ nghe và hiểu thì có thể trực tiếp tham gia và sử dụng pháp luật vào thực tiễn đời sống.



### ***3.7 Thực hiện tuyên truyền pháp luật bằng hình thức cho người dân tham gia trả lời các bảng hỏi***

Người dân được nâng cao kiến thức pháp luật thông qua việc trả lời các bảng hỏi liên quan đến nội dung cần giáo dục, phổ biến pháp luật. Hình thức này thu hút được sự quan tâm của nhiều đối tượng khác nhau cùng tham gia trả lời, tạo ra được sự kích thích người dân tìm hiểu pháp luật một cách thích thú và yêu cầu họ phải có những kiến thức nhất định, khiến họ quan tâm và so sánh giữa nhận thức của mình với đường lối pháp luật.



## **4. Những ưu điểm, hạn chế của sự đa dạng hình thức phổ biến giáo dục pháp luật**

### **4.1 Ưu điểm**

- Thay đổi hình thức phổ biến pháp luật nhằm tránh sự nhàm chán, khô cứng của chủ đề mà dự án hướng đến, tạo ra sức hút, sự tham gia một cách tự nguyện, tích cực cho người dân.

- Tôn trọng quyền lựa chọn tham gia của người dân khi đến với các buổi phổ biến tuyên truyền giáo dục pháp luật.

- Kích thích sự mong muốn được tìm hiểu chủ trương chính sách pháp luật của người dân.

- Tạo ra sự tương tác tự nhiên giữa người làm công tác phổ biến pháp luật và người nghe.

- Kết hợp được nhiều cộng tác viên tham gia, lôi cuốn người nghe và hiệu quả lan tỏa lớn.

- Giải quyết rất tốt vấn đề bình đẳng giới bởi nhiều chị em tham gia một cách tích cực và tự tin đứng trước ống kính, trước đám đông.

- Nội dung truyền tải ngắn gọn, hữu ích dễ nghe, dễ hiểu, dễ nhớ và giúp người dân dễ dàng tiếp nhận.

### **4.2 Hạn chế**

- Phải có lượng lượng hoạt náo viên, cộng tác viên nhiệt tình, sáng tạo, chịu

khó;

- Nguồn kinh phí thực hiện phải lớn hơn rất nhiều so với hình thức tuyên truyền miệng tại hội trường, hội nghị;

- Việc phổ biến bằng kịch nói hay phiên tòa giả định đòi hỏi phải có cơ sở vật chất phù hợp, lực lượng cộng tác viên có kinh nghiệm, có trình độ chuyên môn và có khả năng ứng biến.

- Cơ sở vật chất của địa bàn nơi thực hiện dự án thiếu thốn, khó khăn, không tương thích với yêu cầu thực hiện như không có máy chiếu, hội trường, nhỏ, bàn ghế không đủ chỗ phục vụ cho người dân tham dự.

## **5. Kết luận**

Giáo dục, phổ biến pháp luật cho cộng đồng dân cư, doanh nghiệp là một hoạt động có ý nghĩa nhằm nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Chỉ khi người dân hiểu rõ luật thì mới có sự chủ động trong việc tuân thủ pháp luật cũng như sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước hành vi vi phạm. Thông qua việc thực hiện dự án, cán bộ chương trình tại TTTVPL trường Đại học Vinh đã đa dạng hoá hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật chính nhằm nâng cao hiểu biết của người dân về pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước nói riêng, bảo vệ môi trường nói chung. Quá trình thực hiện các hoạt động đã rút ra nhiều bài học quý giá trong việc tiếp cận đối tượng cần giáo dục, phổ biến cũng như nâng cao hiệu quả của chương trình. Tuy nhiên, việc đa dạng hoá các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật thực sự mang lại nhiều kết quả, được ghi nhận bởi cộng đồng đích của dự án là 5 xã miền núi tại huyện Thanh Chương.

# **PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CHO HỌC SINH TRUNG HỌC, TỪ THỰC TIỄN CHƯƠNG TRÌNH GIÁO DỤC PHÁP LUẬT THỰC HÀNH CỦA SINH VIÊN LUẬT TRƯỜNG ĐẠI HỌC VINH**

*ThS. Bùi Hạnh Phúc\**

## **Đặt vấn đề**

Học sinh trung học là thế hệ trẻ có tri thức, là những chủ nhân tương lai của đất nước. Các em đang trong giai đoạn trưởng thành về tâm sinh lý, tính cách chưa định hình nên dễ bị chi phối và tác động bởi các yếu tố bên ngoài. Các em muốn thể hiện bản thân một cách độc lập, tự đưa ra quyết định và hành động theo cách phù hợp với nhận thức, nhu cầu của bản thân hơn là đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của môi trường hay xã hội. Tuy nhiên, vì thiếu kinh nghiệm sống cũng như thiếu hiểu biết pháp luật nên học sinh có thể sa vào con đường phạm pháp hoặc trở thành nạn nhân của các hành vi bất hợp pháp và tội phạm. Vì vậy, việc tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật cho học sinh trung học có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp cho các em cũng như góp phần to lớn trong việc bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước.

## **1. Sự cần thiết phổ biến, giáo dục pháp luật cho học sinh trung học**

### ***1.1. Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật góp phần hình thành và phát triển nhân cách học sinh***

Thông qua việc cung cấp hệ thống tri thức pháp luật, học sinh hiểu được điều hay, lẽ phải, biết được những chuẩn mực đạo đức về lòng nhân ái, sự công bằng, bình đẳng, phân định được cái tốt và cái xấu, biết yêu cái đẹp, cái chân chính và biết đấu tranh với cái xấu, các ác trong đời sống xã hội. Giáo dục pháp luật chính là giáo dục tính trách nhiệm trong hành vi, định hình cho mỗi học sinh trở thành chủ thể tích cực của gia đình và xã hội. Bằng việc trang bị kiến thức cũng như giáo dục kỹ năng xử lý tình huống pháp lý, hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật giúp học sinh biết và hiểu được ý nghĩa tích cực của hành vi

---

\* Khoa Luật học, Trường KHXH&NV, Trường Đại học Vinh.  
Email: buiphuc308@gmail.com. SĐT: 0358324338



pháp luật, từ đó tự giác thực hiện và tuân thủ pháp luật, đồng thời bồi đắp ý thức trách nhiệm cho các em trong việc đấu tranh phòng, chống các hành vi vi phạm pháp luật. Như vậy, phổ biến, giáo dục pháp luật góp phần không nhỏ để mỗi học sinh hình thành tri thức pháp luật xã hội, hình thành kỹ năng kỹ xảo trong các hành vi xã hội một cách hợp pháp, giải quyết hài hòa các quan hệ xã hội mà các em tham gia. Từ đó hình thành trong nhân cách học sinh những phẩm chất tâm lý cần thiết theo nhu cầu xã hội.

### ***1.2. Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật góp phần phòng, chống vi phạm pháp luật, ổn định trật tự xã hội***

Ở nước ta, cùng với sự gia tăng mạnh mẽ của nền kinh tế thị trường thì vấn đề trật tự pháp luật trong xã hội càng trở nên bức xúc. Vấn đề nhân cách của thế hệ trẻ hiện nay đang xuống cấp trầm trọng với nhiều biểu hiện phức tạp khác nhau, không chỉ mang tính cá biệt mà đang có xu hướng trở thành một lối sống phổ biến. Nguyên nhân của tình trạng này là do ý thức của các em về vấn đề pháp luật rất thấp.

Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật sớm giúp học sinh sớm có nhận thức cơ bản về pháp luật, nâng cao năng lực tư duy pháp lý, tránh được những hành động bột phát gây hậu quả nghiêm trọng đối với xã hội. Giáo dục pháp luật sẽ giúp cho học sinh không chỉ điều chỉnh nhận thức và hành vi của mình trong môi trường nhà trường mà còn biết điều chỉnh cho phù hợp với quy tắc xã hội để hành vi đó có tính hợp pháp. Đồng thời các em biết đánh giá phân biệt hành vi đúng sai, từ đó có lập trường vững vàng, không bị các phần tử xấu trong xã hội lôi kéo. Bên cạnh đó, với việc giáo dục, truyền tải những thông tin về các vụ án hình sự, các hành vi vi phạm pháp luật, học sinh có thể hiểu được tính nghiêm minh của pháp luật từ đó kiềm chế tâm lý vi phạm pháp luật của lứa tuổi này và hình thành ý thức chấp hành pháp luật cho các em.

### ***1.3. Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật giúp học sinh nâng cao khả năng tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của bản thân***

Từ trước đến nay, khi đề cập đến phổ biến, giáo dục pháp luật, thông thường người ta chỉ quan tâm đến “các hành vi vi phạm pháp luật”, và làm sao để phòng

ngừa vi phạm pháp luật xảy ra. Điều đó là hoàn toàn đúng đắn và cần thiết, song, vẫn còn một khía cạnh khác của “*hành vi pháp luật*” đó là hành vi hợp pháp cũng cần phải được chú trọng. Bởi lẽ, hành vi pháp luật là thể thống nhất của hai mặt đối lập là hành vi hợp pháp và hành vi vi phạm pháp luật<sup>1</sup>. Hành vi hợp pháp là hành vi được tiến hành thực hiện không trái với quy phạm đạo đức, xã hội, phù hợp với quy định của pháp luật. Đối với học sinh trung học, hoạt động phổ biến giáo dục pháp luật không chỉ làm cho các em hiểu được ý nghĩa xã hội, giá trị xã hội của các quy định pháp luật, của những hành vi hợp pháp mà còn giúp các em hiểu được ý nghĩa, lợi ích của những quy định này, từ đó tuân thủ nó một cách tự nguyện, chứ không chỉ vì sợ chế tài pháp luật.

Không chỉ dừng lại ở đó, các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật còn lồng ghép nội dung giáo dục kỹ năng sống cho học sinh, giúp các em có ý thức về các quyền, lợi ích chính đáng của mình và biết cách tự bảo vệ mình. Thông qua các tình huống pháp lý, học sinh nhận biết được các tình huống có lợi, bất lợi cho bản thân, đánh giá được các hành vi là hợp pháp hay bất hợp pháp và được rèn luyện kỹ năng ứng xử để bảo vệ các quyền lợi của bản thân một cách hiệu quả.

## **2. Đặc điểm tâm lý của học sinh trung học ảnh hưởng tới hiệu quả tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật**

Học sinh trung học là những người nằm trong độ tuổi từ 11 đến 18 tuổi đang theo học tại các trường THCS và THPT. Ở lứa tuổi này, sự phát triển tâm lý của các em có những biến đổi lớn cả về lượng và chất. Từ những biến đổi về cơ thể với sự hoàn thiện về cấu tạo và chức năng của hệ thần kinh cùng với sự tích lũy vốn kiến thức và kinh nghiệm đã giúp cho khả năng nhận thức, tư duy và sáng tạo của các em được phát triển. Trong bối cảnh hội nhập xã hội và phát triển công nghệ thông tin, các quan hệ xã hội được mở rộng, ở lứa tuổi học sinh xuất hiện những nhu cầu về hiểu biết thế giới, hiểu biết xã hội, hiểu và tự khẳng định mình trong xã hội. Các em có nguyện vọng thể hiện cá tính của mình một cách độc đáo,

---

<sup>1</sup> Hoàng Thị Kim Quế, Đa dạng hành vi pháp luật và xây dựng môi trường pháp lý - xã hội cho những hành vi hợp pháp, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 8/2005, tr. 30-35.

tìm cách làm điều gì đó nổi bật để được người khác quan tâm, chú ý đến bản thân. Đây là thời kỳ tràn đầy hứa hẹn và hy vọng nhất của cuộc đời các em cũng như của gia đình và xã hội. Nếu được giáo dục tốt đó sẽ là bộ phận sản sinh những công dân đầy tự tin, có ý thức công dân đầy đủ, có tinh thần trách nhiệm cao. Ngược lại, nếu các em mắc sai lầm trong thời kỳ này sẽ bị tổn thương lớn về tâm hồn, lệch lạc về nhận thức và hành vi.

Một điểm đặc thù nữa của đối tượng học sinh trung học so với các nhóm đối tượng tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật khác là các em được tiếp thu kiến thức cơ bản về pháp luật trong chương trình giáo dục phổ thông qua môn học chính khóa là Giáo dục công dân và các hoạt động ngoài giờ lên lớp. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn không ít học sinh, thậm chí cả giáo viên và phụ huynh coi Giáo dục công dân là một môn phụ nên không được quan tâm đúng mức. Mặt khác, nội dung bài giảng bộ môn này thường khá khô khan, biên soạn cứng nhắc trên cơ sở bám sát văn bản pháp quy, không truyền cảm đối với cả hai đối tượng: người dạy và người học, dẫn đến tình trạng “học trước, quên sau”. Các hoạt động ngoài giờ lên lớp cũng thường chỉ tập trung truyền tải các thông tin pháp luật, lại không được đưa vào để đánh giá kết quả học tập và rèn luyện nên hiệu quả của hoạt động giáo dục pháp luật trong nhà trường vẫn chưa được như mong muốn.

Do vậy, để có thể nâng cao hiệu quả hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho học sinh trung học cần phải lựa chọn nội dung phù hợp và thiết kế hình thức, phương pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật một cách khoa học, kết hợp giữa giáo dục pháp luật với giáo dục đạo đức và rèn luyện kỹ năng thực tế cho các em.

### **3. Thực tiễn chương trình giáo dục pháp luật thực hành của sinh viên Luật Trường Đại học Vinh**

Năm 2009, nhằm giúp sinh viên có sự trải nghiệm về ngành Luật, đồng thời rèn luyện cho các em những kỹ năng cơ bản sau khi tốt nghiệp, Khoa Luật - Trường Đại học Vinh đưa chương trình Giáo dục pháp luật thực hành (CLE - Clinical Legal Education) vào chương trình đào tạo, đồng thời thành lập Câu lạc bộ (CLB) Thực hành pháp luật, tạo sân chơi học thuật bổ ích cho sinh viên tham

gia. Hoạt động của CLB được triển khai tập trung ở 3 mảng chính: Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cộng đồng; Tư vấn và trợ giúp pháp lý; Hoạt động phong trào đoàn thể. Dưới sự chỉ đạo, dẫn dắt của Trung tâm Tư vấn pháp luật - Trường Đại học Vinh, hoạt động học thuật của CLB đã đạt được những thành tựu nhất định, đặc biệt là hoạt động tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật. Cụ thể từ khi thành lập và hoạt động tới nay, CLB đã thực hiện thành công được 253 cuộc tuyên truyền, phổ biến pháp luật tại các trường Trung học trên địa bàn thành phố Vinh và các huyện lân cận, làng trẻ SOS, các nhóm tự lực (người bị nhiễm HIV và có nguy cơ cao bị nhiễm HIV), các trung tâm y tế cộng đồng, phòng khám dịch vụ y tế trên địa bàn tỉnh, trung tâm lao động xã hội, các trại giam, tuyên truyền giảng dạy pháp luật tại các huyện miền núi. Hiện nay, CLB vẫn duy trì hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật thường kỳ tại làng trẻ em SOS và thực hiện các mô hình phổ biến, giáo dục pháp luật theo đề xuất của các đơn vị trường học, dự án...

Các buổi tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật của CLB Thực hành pháp luật được thực hiện bởi chính các bạn sinh viên đã để lại nhiều ấn tượng tốt đẹp với cộng đồng. Với việc xác định đúng mục tiêu tuyên truyền không chỉ là truyền tải các kiến thức, thông tin pháp luật mà còn trang bị, thực hành các kỹ năng ứng xử liên quan đến mỗi lĩnh vực, chủ đề pháp lý đồng thời kết hợp các phương pháp tuyên truyền phù hợp, các hoạt động truyền thông, giáo dục pháp luật của CLB đều được cộng đồng đón nhận và đánh giá cao. Qua các cuộc tuyên truyền, cộng đồng không chỉ hiểu rõ hơn các quy định pháp luật, quyền và nghĩa vụ của mình, thực hiện, tuân thủ pháp luật mà còn có thay đổi thái độ, có cái nhìn đúng đắn, tích cực hơn đối với các vấn đề pháp lý trong cuộc sống.

Với đối tượng học sinh trung học, CLB đã triển khai 127 lượt tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật với các hình thức chính: phổ biến, giáo dục trực tiếp (tuyên truyền miệng), phiên tòa giả định, tổ chức cuộc thi tìm hiểu pháp luật. Nội dung trọng tâm của các hoạt động này là những kiến thức pháp luật cơ bản thuộc các lĩnh vực quan trọng trong đời sống liên quan đến hoạt động sinh hoạt, học tập và vui chơi, giải trí của các em, bao gồm: pháp luật về an toàn giao thông;

phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng, chống xâm hại trẻ em; bảo vệ môi trường... Tùy thuộc vào từng chủ đề khác nhau, CLB lựa chọn hình thức phù hợp để các em tiếp cận, khám phá các kiến thức pháp luật và hình thành những kỹ năng sống cần thiết để giải quyết các vấn đề liên quan.



*Một buổi tuyên truyền trực tiếp tại làng trẻ em SOS cho học sinh THCS*

*Chủ đề: Phòng, chống ô nhiễm rác thải nhựa*



*Tuyên truyền, giáo dục pháp luật qua mô hình Phiên tòa giả định tại trường học cho học sinh THPT*



*Chủ đề: Phòng, chống ma túy*

*Cuộc thi tìm hiểu pháp luật dành cho các bạn học sinh THCS và THPT*

*Chủ đề: Mạng xã hội*

Dù chủ thể tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho các em học sinh chỉ là các bạn sinh viên Luật đang còn ngồi trên ghế nhà trường, tuy nhiên với sự chuẩn bị kỹ lưỡng, đầy đủ về cả nội dung lẫn kế hoạch, cả vật chất lẫn tinh thần, các hoạt động truyền thông pháp luật của CLB Thực hành pháp luật luôn được các em học sinh tích cực tham gia và đón nhận.

#### **4. Một số kinh nghiệm trong hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho học sinh trung học**

Đối tượng của hoạt động tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật ở đây là các em học sinh trung học, độ tuổi đang phát triển về tâm sinh lý và đang trong quá trình định hình nhân cách. Vì vậy, muốn đạt được hiệu quả cao, cần phải nghiên cứu và nắm chắc đối tượng giáo dục của mình, phải thiết kế và xây dựng nội dung và lựa chọn hình thức, phương pháp khoa học.

Đầu tiên, về nội dung tuyên truyền, giáo dục phải gần gũi, thiết thực, phù hợp với đối tượng học sinh. Không giống với nội dung giáo dục pháp luật trong chương trình môn Giáo dục công dân thường chỉ tập trung vào các vấn đề lý luận và một số quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật cộng đồng lại tập trung vào một chủ đề, một lĩnh vực pháp luật cụ thể. Có thể nói, việc lựa chọn các nội dung để thực hiện tuyên truyền, phổ biến trước hết cần dựa trên nhu cầu thực tế của cộng đồng học sinh và các vấn đề mang tính

“thời sự” của cộng đồng đó. Để xác định được các vấn đề đó, phải thực hiện các hoạt động khảo sát, thu thập thông tin, phân tích và đánh giá. Với cộng đồng học sinh trung học, có thể thông qua phỏng vấn trực tiếp người phụ trách cộng đồng (Ban giám hiệu, Hội đồng trường, Giáo viên phụ trách Đoàn, Đội...), qua báo cáo số liệu của các cơ quan chức năng hoặc qua phiếu khảo sát đối với học sinh. Ví dụ: đối với các em học sinh ở làng trẻ SOS thành phố Vinh, căn cứ vào đánh giá của Trưởng làng và trao đổi phỏng vấn trực tiếp với các cán bộ, giáo viên cũng như các em tại làng trẻ, CLB Thực hành pháp luật đã thường xuyên tổ chức các buổi truyền thông pháp luật về vấn đề bạo lực học đường, xâm hại trẻ em, an ninh mạng, ô nhiễm môi trường, tội phạm và vi phạm pháp luật của người chưa thành niên... Bên cạnh đó, việc xây dựng nội dung truyền thông cũng cần được nghiên cứu kỹ lưỡng, đảm bảo phù hợp với khả năng tiếp thu và phát triển tri thức của từng lứa tuổi học sinh. Cùng một chủ đề về bảo vệ môi trường nhưng khả năng tiếp cận kiến thức của học sinh khối lớp 11, lớp 12 chắc chắn sẽ cao hơn so với học sinh khối lớp 6, lớp 7, do đó, hàm lượng kiến thức chuyên sâu, các tình huống pháp liên quan cũng có sự khác biệt khi triển khai thực hiện.

Thứ hai, với đối tượng là học sinh trung học, được đào tạo và có khả năng phát triển tư duy cũng như óc sáng tạo, hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục trực tiếp cần phải kết hợp linh hoạt nhiều phương pháp tương tác khác nhau như thuyết trình, hỏi - đáp, thảo luận nhóm, tranh luận, chơi trò chơi, đóng vai, giải quyết tình huống pháp luật... để thu hút các em chủ động tiếp cận, khám phá kiến thức, rèn luyện và hình thành các kỹ năng cần thiết trong mỗi buổi truyền thông. Từ đó, các em sẽ hiểu và nắm bắt vấn đề một cách dễ dàng hơn. Việc lựa chọn phương pháp tuyên truyền cần có sự cân nhắc, đánh giá kỹ càng dựa trên kết quả phân tích số lượng học sinh tham gia hoạt động, điều kiện về cơ sở vật chất, bối cảnh không gian và thời gian thực hiện buổi truyền thông.

Thứ ba, vì hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cộng đồng là hoạt động ngoại khóa, ngoài giờ lên lớp, nội dung triển khai xác định phạm vi, lĩnh vực pháp luật cụ thể, nên nếu muốn hoạt động hiệu quả về lâu dài, nên có kế hoạch truyền thông dài hơi với các hình thức tuyên truyền, phổ biến khác nhau. Có thể triển

khai thành các chuyên đề với nhiều kỳ, mỗi kỳ thực hiện bằng một hình thức truyền thông khác. Ví dụ: với chủ đề về phòng, chống bạo lực học đường, có thể triển khai trong 3 kỳ, kỳ đầu triển khai bằng hình thức sân khấu hóa, kỳ thứ hai dưới hình thức tuyên truyền miệng và kỳ cuối thông qua phiên tòa giả định. Với những hình thức, phương pháp truyền thông phong phú về cùng một chủ đề, một lĩnh vực pháp luật, các em học sinh có thể củng cố thêm vốn hiểu biết pháp luật và kinh nghiệm xử lý tình huống, từ đó thay đổi nhận thức, hình thành ý thức pháp luật về vấn đề được giáo dục, hạn chế tình trạng “học trước, quên sau”./.



# SỬ DỤNG PHƯƠNG PHÁP LỚP HỌC TƯƠNG TÁC TRONG PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG CHO ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ

*TS. Hà Thị Thuý\**

*TS. Lê Hồng Hạnh\*\**

## ***Tóm tắt:***

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số là một trong những nhiệm vụ chính trị quan trọng của toàn hệ thống chính trị và của các tổ chức khác nhằm mục đích nâng cao kiến thức pháp luật, ý thức pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số. Từ đó, góp phần phát triển kinh tế xã hội, nâng cao dân trí cho đồng bào dân tộc thiểu số. Xuất phát từ nghiên cứu khái niệm, các đặc điểm mang tính chất đặc thù của phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số, bài viết khuyến nghị cách thức sử dụng phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật bằng lớp học tương tác trong phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho nhóm đối tượng đặc thù này.

## **1. Khái niệm phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số**

Phổ biến, giáo dục pháp luật là một từ ghép bởi “phổ biến pháp luật” và “giáo dục pháp luật”. Theo Từ điển Tiếng Việt thì phổ biến là làm cho đông đảo mọi người biết đến một vấn đề, một tri thức bằng cách truyền đạt trực tiếp hay thông qua hình thức nào đó hoặc làm cho mọi người đều biết đến.<sup>1</sup> Còn theo Từ điển bách khoa Việt Nam thì giáo dục pháp luật là sự tác động định hướng của tổ hợp các quá trình xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật, tuyên truyền, giải thích pháp luật nhằm nâng cao ý thức pháp luật.<sup>2</sup> Như vậy, có thể hiểu phổ biến, giáo dục pháp luật là hoạt động có định hướng, có kế hoạch và tổ chức của chủ thể

---

\* Giảng viên, Khoa Luật Kinh tế, Trường KHXH & NV, Trường Đại học Vinh

\*\* Giảng viên, Khoa Luật Kinh tế, Trường KHXH & NV, Trường Đại học Vinh

<sup>1</sup> Hoàng Phê (chủ biên), Từ điển Tiếng Việt, NXB Đà Nẵng, năm 1997, tr.366.

<sup>2</sup> Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam, *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Quyển 2 (E-M), Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, năm 2002, tr. 124.

nhằm làm hình thành và phát triển hệ thống tri thức pháp luật, trình độ hiểu biết pháp luật, hình thành thái độ, hành vi phù hợp với pháp luật cho đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật, thông qua những phương pháp, hình thức nhất định.

Pháp luật về bảo vệ môi trường được hiểu là lĩnh vực pháp luật chuyên ngành bao gồm các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lí điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố của môi trường trên cơ sở kết hợp các phương pháp điều chỉnh khác nhau nhằm bảo vệ một cách có hiệu quả môi trường sống của con người.

Trên thực tế, ở Việt Nam trong những năm gần đây, trong hoạch định và tổ chức xây dựng các văn bản pháp luật, các nhà quản lý, nhà làm luật đều rất quan tâm đến vấn đề bảo vệ môi trường. Trong phạm vi và đối tượng điều chỉnh cụ thể trong từng văn bản pháp luật, các quan hệ về bảo vệ môi trường với luật chuyên ngành đã được xử lý một cách hài hoà và ngày càng mang tính khả thi cao. Đối tượng điều chỉnh của pháp luật môi trường là các quan hệ xã hội trong quá trình tác động giữa xã hội, con người và môi trường. Hệ thống các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường có thể chia thành các nhóm chế định cơ bản sau:

- Chế định về quản lý nhà nước về môi trường;
- Chế định đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường;
- Chế định về phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường;
- Chế định bảo vệ các thành tố môi trường, các nguồn tài nguyên;
- Chế định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong bảo vệ môi trường;
- Chế định về các công cụ kinh tế chính sách và nguồn lực bảo vệ môi trường;
- Chế định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bồi thường thiệt hại về môi trường;
- Chế định về quan hệ quốc tế trong việc bảo vệ môi trường.

Pháp luật về bảo vệ môi trường được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm pháp luật về bảo vệ các thành tố tạo nên môi trường sống của con người, như Luật Bảo

vệ môi trường, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Đất đai,... và các pháp luật điều chỉnh các hoạt động tác động trực tiếp lên môi trường, như Luật Đầu tư, Luật Quy hoạch, Luật Khoáng sản,... cùng với hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành.

Khái niệm dân tộc cần được hiểu theo hai khía cạnh, một là cộng đồng người và hai rộng hơn là để chỉ dân cư của một quốc gia. Hai khái niệm này có liên quan mật thiết đến nhau. Trong khái niệm “*người dân tộc thiểu số*”, “*dân tộc*” dùng để chỉ một cộng đồng người trong tổng số dân cư của quốc gia, “*thiểu số*” dùng để chỉ số rất ít, chiếm số lượng không đáng kể trong tổng số chung. *Như vậy, “dân tộc thiểu số” được hiểu là trên một quốc gia bao gồm nhiều dân tộc khác nhau thì “dân tộc thiểu số” có số dân cư chiếm số lượng nhỏ hoặc rất nhỏ so với tổng số người dân cả nước hoặc so với một hoặc nhiều các dân tộc chiếm số lượng lớn của đất nước*<sup>1</sup>. Khái niệm dân tộc thiểu số theo cách hiểu này khá chung chung.

Khái niệm dân tộc thiểu số được sử dụng rộng rãi hiện nay là: Đồng bào dân tộc thiểu số là thuật ngữ dùng để chỉ một cộng đồng người có chung hệ ngôn ngữ, cùng sinh sống trên một khu vực địa lý nhất định, có những đặc điểm chung về nguồn gốc, phong tục tập quán, tín ngưỡng và chiếm số lượng ít hơn so với các cộng đồng khác. Khái niệm “*dân tộc thiểu số*” cũng được sử dụng chính thức trong các văn kiện pháp lý quốc tế và pháp luật các quốc gia. Trên thực tế, khái niệm “*dân tộc thiểu số*” chỉ có ý nghĩa biểu thị tương quan về dân số trong một quốc gia đa dân tộc. Ở Việt Nam, khái niệm dân tộc thiểu số được sử dụng rộng rãi trong các văn bản pháp luật cũng như trong các hoạt động thực tiễn. Nghị định 05/2011/NĐ-CP của Chính phủ về công tác dân tộc định nghĩa “*Dân tộc thiểu số là những dân tộc có số dân ít hơn so với dân tộc đa số trên phạm vi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” (khoản 2 Điều 4); còn “*Dân tộc đa số là dân tộc có số dân chiếm trên 50% tổng số dân của cả nước theo điều tra dân số quốc gia*” (khoản 3 Điều 4)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nguyễn Văn Dương (2022), *Dân tộc thiểu số và các dân tộc thiểu số tại Việt Nam*, truy cập ngày 13 tháng 4 năm 2022, <https://luatduonggia.vn/dan-toc-thieu-so-la-gi-nhung-dan-toc-nao-duoc-goi-la-dan-toc-thieu-so/>

<sup>2</sup> Chính phủ (2011), *Nghị định 05/2011/NĐ-CP ngày 14 tháng 1 năm 2011 về công tác dân tộc*.

Như vậy, khái niệm dân tộc thiểu số là khái niệm dùng để phân biệt với các dân tộc đa số mà không bao hàm trong đó nội hàm phân biệt về trình độ phát triển kinh tế xã hội, nhận thức hay văn hoá giữa các dân tộc. Khái niệm dân tộc thiểu số phải đặt trong môi trường quan lãnh thổ quốc gia, chứ không có phạm vi toàn cầu. Bởi vì một dân tộc có thể được coi là dân tộc thiểu số ở Việt Nam nhưng lại không phải là dân tộc thiểu số ở quốc gia khác. Ví dụ, dân tộc Hoa là dân tộc thiểu số ở Việt Nam nhưng lại là dân tộc đa số ở Trung Quốc, hay dân tộc Kinh là dân tộc đa số ở Việt Nam nhưng lại là dân tộc thiểu số ở Trung Quốc. Tương tự như vậy đối với dân tộc Chăm ở Việt Nam và ở Campuchia,... Ở Việt Nam, khái niệm dân tộc thiểu số cũng được dùng để chỉ chung cho những người không thuộc dân tộc Kinh.

*Từ đó, có thể hiểu, phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số là hoạt động có định hướng, có kế hoạch và tổ chức của chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm làm hình thành và phát triển hệ thống tri thức pháp luật, trình độ hiểu biết pháp luật về bảo vệ môi trường, hình thành thái độ, hành vi phù hợp với pháp luật cho đồng bào dân tộc thiểu số, thông qua những phương pháp, hình thức nhất định.*

Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số là một bộ phận của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung. Do đó, phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số có những đặc điểm đặc điểm chung của phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, song đặt trong nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật và đối tượng được phổ biến giáo dục pháp luật mang tính chất đặc thù thì đặc điểm của phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số được thể hiện như sau:

*Thứ nhất, đối tượng của phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường ở đây là những người dân thuộc nhiều cộng đồng dân tộc ít người khác nhau, có trình độ dân trí thường thấp hơn mức trung bình chung của cả nước.*

*Thứ hai, nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số là pháp luật về bảo vệ môi trường theo nghĩa rộng, bao*

gồm pháp luật về bảo vệ các thành tố tạo nên môi trường sống của con người, như Luật Bảo vệ môi trường, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Đất đai,... và các pháp luật điều chỉnh các hoạt động tác động trực tiếp lên môi trường, như Luật Đầu tư, Luật Quy hoạch, Luật Khoáng sản,... cùng với hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành. Song quá trình phổ biến, giáo dục pháp luật phải chọn lọc nội dung phù hợp với nhu cầu và mức độ tiếp nhận nội dung pháp luật của nhóm đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật là đồng bào dân tộc thiểu số.

*Thứ ba*, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số phải được đặt trong mối quan hệ hài hòa với giáo dục các tri thức tiên bộ của luật tục, tín ngưỡng.

*Thứ tư*, Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường người đồng bào dân tộc thiểu số không chỉ đơn thuần là một hoạt động truyền tải, tiếp nhận thông thường giữa chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật và đối tượng phổ biến, giáo dục pháp luật, mà cần sự thấu hiểu vì sao và trong trường hợp nào cần phổ biến theo những hình thức và nội dung gì để đưa pháp luật vào đời sống của người dân tộc thiểu số.

## **2. Khái niệm phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số bằng các lớp học tương tác**

Đây là phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật lấy đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật - đối tượng đích làm trung tâm. Theo UNESCO: Dạy học tương tác là việc giúp người học thực hành trong quá trình giáo dục bằng cách khuyến khích họ mang những kỹ năng, kinh nghiệm của bản thân để học tập. Đồng thời hiểu mục đích học và biết cách tổ chức việc học của mình. Theo luận điểm của Jean-Marc Debommé & Madeleine Roy: Phương pháp dạy học tương tác là tập trung trước hết vào người học và căn bản dựa trên các tác động qua lại tồn tại giữa người học - người dạy và môi trường<sup>1</sup>.

Phương pháp này mang những đặc điểm sau:

---

<sup>1</sup> Cao Thị Thanh Xuân, Cao Thị Nga, Vận dụng quan điểm tương tác trong dạy học nhằm phát huy tính tích cực học tập của người học, Tạp chí Giáo dục, số đặc biệt, kỳ 3, tháng 5/2019, tr.162-165.

- Là một phương pháp có thể được sử dụng trong hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật cho cả đối tượng phổ biến giáo dục pháp luật là người đã được đào tạo kiến thức cơ bản về ngành luật và cả cho đối tượng là người chưa có nhận thức cơ bản về pháp luật.

- Phương pháp này lấy người học làm trung tâm của hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật.

- Phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật tương tác đòi hỏi chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật phải có kiến thức vững chắc trong lĩnh vực pháp luật và có kỹ năng thu hút đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật tham gia vào hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật một cách chủ động, hào hứng.

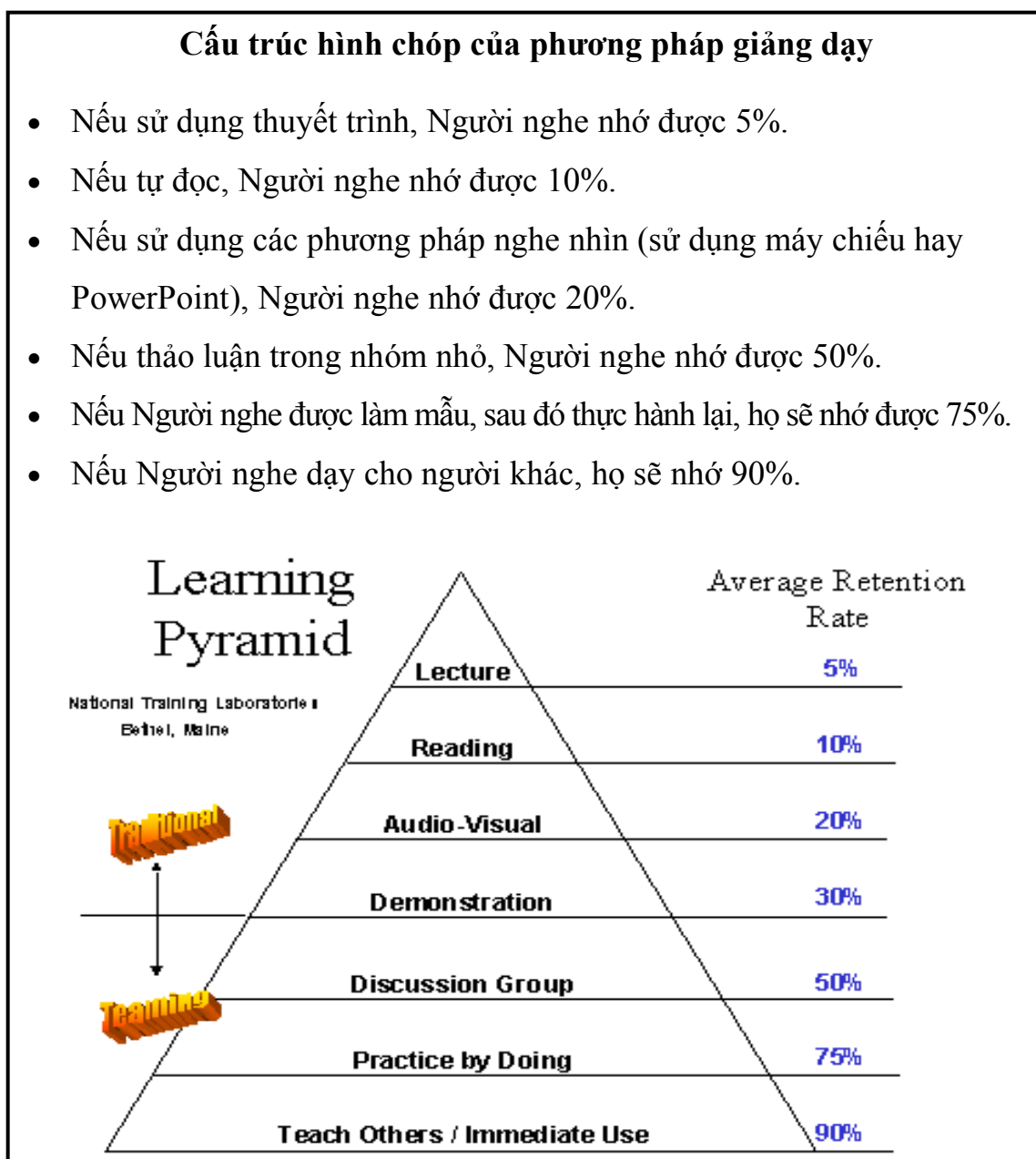
- Phương pháp này giúp chủ thể được phổ biến, giáo dục pháp luật có thể dễ dàng ghi nhớ các kiến thức pháp luật cơ bản thông qua việc tương tác và giảng lại cho những người khác. Như thế chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật đạt được mục đích truyền tải nội dung quy định pháp luật của mình.

### **3. Lý do lựa chọn phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật bằng lớp học tương tác cho đồng bào dân tộc thiểu số**

Có rất nhiều phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật mà chủ thể làm công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có thể sử dụng. Song xuất phát từ đặc điểm dân cư của đồng bào dân tộc thiểu số tại các xã miền núi phía Tây huyện Thanh Chương thì phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật bằng tương tác phù hợp bởi tính trực quan, đơn giản của hoạt động và sự dễ hiểu về nội dung. Phương pháp phổ biến, giáo dục pháp luật này đòi hỏi chủ thể thực hiện công tác phổ biến, giáo dục phải đơn giản hoá vấn đề cần phổ biến, giáo dục pháp luật và lồng ghép chúng vào các hoạt động, trò chơi phù hợp. Việc thiết kế các vấn đề giảng dạy lồng ghép vào các hoạt động, trò chơi với những phần thưởng nhỏ sẽ tạo động lực cho đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật tích cực tham gia vào quá trình hoạt động, xoá bỏ được khoảng cách giữa những người cùng tham gia, tạo được môi trường lý tưởng cho hoạt động của lớp học tương tác.

Cuốn Cẩm nang phương pháp giảng dạy, tư vấn và phổ biến pháp luật của

BABSEA CLE, dịch giả ThS. Lê Minh Hùng và ThS. Phạm Thị Phương Anh đã đưa ra Mô hình cấu trúc hình chóp của phương pháp giảng dạy<sup>1</sup>:



Từ cấu trúc này, có thể thấy, phổ biến, giáo dục pháp luật bằng các lớp học tương tác bằng cách thiết kế các hoạt động thuyết trình, thực hành cho người học và giảng lại cho người khác sẽ mang lại hiệu quả cao.

#### 4. Các yêu cầu và kỹ năng phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi

<sup>1</sup> BABSEA CLE, Cẩm nang phương pháp giảng dạy, tư vấn và phổ biến pháp luật; dịch giả ThS. Lê Minh Hùng và ThS. Phạm Thị Phương Anh, tr. 5; Sổ tay Kỹ năng tư vấn pháp luật và giảng dạy pháp luật cộng đồng có sự tham gia, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, năm 2011, tr.43

## **trường cho đồng bào dân tộc thiểu số bằng lớp học tương tác**

Để thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường bằng các lớp học tương tác đạt hiệu quả thì có 03 vấn đề cốt lõi cần được thực hiện:

Thứ nhất, xây dựng nội dung pháp luật cần phổ biến, giáo dục hữu ích, phù hợp với nhu cầu của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật. Nội dung pháp luật cần phổ biến, giáo dục này phải được xác định căn cứ vào:

- Chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước: Nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật phải phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và pháp luật của nhà nước trong lĩnh vực pháp luật được tuyên truyền, phổ biến. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước ta trong chính sách về bảo vệ môi trường là: Bảo vệ môi trường phải lấy sức khỏe của nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; bảo đảm mọi người đều có quyền được sống trong môi trường trong lành; bảo vệ môi trường phải dựa trên cơ sở phòng ngừa là chính, kết hợp với khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải thiện môi trường. Luật bảo vệ môi trường đang dần chuyển trách nhiệm chính trong bảo vệ môi trường sang cho doanh nghiệp, người dân và các tổ chức xã hội.<sup>1</sup> Do đó, nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường cho đồng bào dân tộc thiểu số các xã miền núi phía tây huyện Thanh Chương, tỉnh Nghệ An phải xây dựng hướng đến nâng cao trách nhiệm của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật trong bảo vệ môi trường, thay đổi hành vi của đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật trong xử sự với môi trường theo hướng tích cực.

- Chủ đề pháp luật mà cuộc phổ biến, giáo dục pháp luật hướng tới: Chủ đề phổ biến, giáo dục pháp luật thông thường được xác định theo kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật của cơ quan nhà nước hoặc hoạt động của chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật. Nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật phải chứa đựng thông điệp truyền thông rõ ràng. Bởi đặc thù của truyền thông, phổ biến pháp luật cho người dân chủ yếu là truyền thông nhằm thay đổi hành vi.

- Mức độ tiếp cận pháp luật và nhu cầu tiếp nhận pháp luật của đối tượng

---

<sup>1</sup> Tờ trình số 252/TTr-CP ngày 23 tháng 05 năm 2020 của Chính phủ về Dự án Luật bảo vệ môi trường (sửa đổi), tr.2-3.



được phổ biến, giáo dục pháp luật. Thông thường để xác định mức độ tiếp cận và nhu cầu tiếp nhận pháp luật của đối tượng truyền thông, phổ biến pháp luật thì chủ thể truyền thông phải tiến hành khảo sát. Vì vậy, trước khi tiến hành phổ biến, giáo dục pháp luật thì chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật cần phải tiến hành khảo sát đầu kỳ. Việc khảo sát đầu kỳ về đối tượng khảo sát sẽ giúp xác định đặc điểm dân cư, nhu cầu tiếp nhận pháp luật và rào cản trong tiếp nhận pháp luật của đối tượng khảo sát. Từ đó xây dựng nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật phù hợp. Có như vậy mới thu hút được sự tham gia của các đối tượng được phổ biến, giáo dục pháp luật.

Thứ hai, thiết kế các hoạt động tương tác phù hợp với nội dung truyền thông phổ biến pháp luật nhằm truyền tải thông điệp truyền thông. Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường bằng các lớp học tương tác được thực hiện thông qua việc áp dụng các phương pháp giảng dạy tương tác, để thu hút sự tham gia của cộng đồng. Điểm đặc thù của mô hình lớp học tương tác là nội dung, thông điệp phổ biến, giáo dục pháp luật không được truyền tải một chiều từ chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật sang cho đối tượng phổ biến, giáo dục pháp luật bằng phương pháp thuyết giảng, mà đó là quá trình tương tác ba chiều giữa người giảng (chủ thể truyền thông, phổ biến pháp luật) - người học (đối tượng truyền thông, phổ biến pháp luật) và môi trường. Do đó, nội dung, thông điệp truyền thông, phổ biến pháp luật phải được thiết kế truyền tải thông qua các hoạt động thực hành, thảo luận theo nhóm nhỏ, thuyết trình, giảng lại cho người khác. Đây là các hoạt động mang tính tương tác cao và giúp người học nhớ, hiểu được nội dung, thông điệp truyền thông và kích thích sự chủ động tham gia của người học.

Một yếu tố quan trọng trong phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường bằng các lớp học tương tác là cần phải thiết kế môi trường phù hợp. Truyền thông, phổ biến pháp luật về bảo vệ môi trường đòi hỏi sự phù hợp giữa nội dung, phương pháp và đối tượng truyền thông, bởi lớp học tương tác là mô hình tương tác ba chiều giữa: Người giảng (chủ thể truyền thông, phổ biến pháp luật) - Người học (đối tượng truyền thông, phổ biến pháp luật) và môi trường. Do đó, thiết kế môi trường phù hợp có vai trò cực kỳ quan trọng quyết định hiệu quả truyền thông.

Lớp học tương tác thường không thiết kế quá đông, tùy thuộc vào đối tượng được truyền thông, phổ biến pháp luật. Thông thường lớp học có thể thiết kế trong nhà với khoảng 100 - 120 người học hoặc cũng có thể nhỏ hơn với từ 30 - 45 người học. Với số lượng đông, đối tượng truyền thông, phổ biến pháp luật dễ kiểm soát như học sinh, sinh viên thì có thể thiết kế ngoài trời (sân trường, sân vận động) thì có thể thiết kế đông hơn, với 200 - 300 học sinh. Tuy nhiên, chủ thể phổ biến, giáo dục pháp luật phải đảm bảo kiểm soát được hoạt động của người học, và phải có đội ngũ hỗ trợ đủ để kiểm soát sự tham gia của người học.

Các đồ dùng, công cụ hỗ trợ phải được chuẩn bị và thiết kế phù hợp. Ví dụ, đó là đồ chơi trong các trò chơi; phần thưởng để khuyến khích sự tham gia tương tác của người học; máy chiếu để trình chiếu các video hoặc trình chiếu nội dung, thông điệp truyền thông; Giấy A0, bút viết, bảng, màu vẽ, băng dán, keo dán,... để cho người học thực hành và thuyết trình,... Ngoài ra, lớp học tương tác không nên sắp xếp bàn ghế như lớp học truyền thống, bởi vì sẽ hạn chế khả năng làm việc nhóm hoặc tương tác của người học. Lớp học tương tác nên sắp xếp theo hình chữ U hoặc vòng tròn, trong đó người dạy đứng ở vị trí trung tâm để điều hành hoạt động tương tác. Lớp học tương tác cũng có thể sắp xếp theo dạng bàn tròn theo từng nhóm người học. Việc bố trí lớp học phù hợp là nhân tố quan trọng quyết định hiệu quả của quá trình tương tác nhằm đạt được hiệu quả truyền thông.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012*
2. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020;
3. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 1163/QĐ-TTg ngày 08 tháng 08 năm 2017 về việc phê duyệt đề án “Đẩy mạnh công tác phổ biến, giáo dục pháp luật và tuyên truyền, vận động đồng bào vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2017-2021*;
4. Tờ trình số 252/TTr-CP ngày 23 tháng 05 năm 2020 của Chính phủ về Dự

- án Luật bảo vệ môi trường (sửa đổi);
5. BABSEA CLE, Cẩm nang phương pháp giảng dạy, tư vấn và phổ biến pháp luật; dịch giả ThS. Lê Minh Hùng và ThS. Phạm Thị Phương Anh;
  6. Sổ tay Kỹ năng tư vấn pháp luật và giảng dạy pháp luật cộng đồng có sự tham gia, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, năm 2011
  7. Vi Văn Biên (2009), *Một số phong tục và lễ hội truyền thống của người Thái ở Thanh Hóa, tỉnh Nghệ An*, Nxb Văn hóa dân tộc, Hà Nội;
  8. Hoàng Phê (chủ biên), Từ điển Tiếng Việt, NXB Đà Nẵng, năm 1997;
  9. Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam, *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Quyển 2 (E-M), Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, năm 2002;
  10. Nguyễn Thị Tuyền (2018), Phân tích và đánh giá công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào các dân tộc thiểu số tại chỗ trên địa bàn tỉnh Đắk Lắk, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ;
  11. Nguyễn Thị Tĩnh (2016), Phổ biến giáo dục pháp luật cho người dân ở tỉnh Đắk Lắk trong giai đoạn hiện nay, Luận án tiến sĩ Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội;
  12. Lò Châu Thoả (2020), *Phổ biến, giáo dục pháp luật cho đồng bào dân tộc Thái ở Tây Bắc Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;

**CHỦ ĐỀ 2:**  
**KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VÀ HOÀN THIỆN**  
**PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG**

**GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM  
THEO NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN  
(SOLUTIONS TO COMPLETE VIETNAM'S ENVIRONMENTAL LAW  
ACCORDING TO POLLUTER PAYS PRINCIPLE)**

*Võ Trung Tín\**

**Tóm tắt**

*Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là nguyên tắc đặc thù trong pháp luật môi trường của nhiều quốc gia. Mục đích của nguyên tắc là đảm bảo sự công bằng của các chủ thể trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường; định hướng hành vi xử sự của các chủ thể theo hướng có lợi cho môi trường và tạo nguồn thu cho hoạt động bảo vệ môi trường thông qua việc áp dụng các công cụ kinh tế. Bài viết tập trung phân tích một số nội dung lý luận của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, sự thể hiện của nguyên tắc trong pháp luật môi trường Việt Nam<sup>1</sup> và một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về môi trường trên cơ sở nguyên tắc này.*

**Từ khóa:** *Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, luật môi trường, công cụ kinh tế, hoàn thiện pháp luật.*

**Abstract**

*Polluter pays principle is a specific principle in the environmental legislation of many countries. The purpose of the principle is to ensure the fairness of the subjects in the exploitation, use and protection of the environment; orient the behavior of the subjects towards the benefit of the environment and generate revenue for environmental protection activities through the application of economic tools. The article focuses on analyzing a number of theoretical contents of the principle that polluters must pay, the expression of the principle in Vietnam's environmental law and some recommendations to improve the legal provisions on environmental pollution. environment based on this principle.*

**Keywords:** *Polluter pays principle, environmental law, economic tools, perfecting the law.*

---

\* Trưởng Bộ môn Luật Đất đai – Môi trường, Khoa Luật Thương Mại, Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh; Email: vtin@hcmulaw.edu.vn; Điện thoại: 0918223486

<sup>1</sup> Pháp luật môi trường Việt Nam có nội hàm rất rộng, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật về khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường. Trong phạm vi bài viết, tác giả chỉ phân tích một số văn bản pháp luật môi trường liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

## 1. Khái quát về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Ngày nay, khi vấn đề môi trường ngày càng trở thành mối quan tâm hàng đầu đối với sự phát triển bền vững của hầu hết các quốc gia, hoạt động sản xuất của nền kinh tế thế giới đang ngày càng gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, tác động tiêu cực đến điều kiện sống của toàn nhân loại, thì sự quan tâm đến phát triển bền vững càng rõ nét. Nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”,<sup>1</sup> còn gọi là PPP (*Polluter Pays Principle*) được xem như là một nguyên tắc thể hiện việc áp dụng công cụ kinh tế để quản lý và giải quyết các vấn đề môi trường, nhằm cân đối lợi ích giữa các bên.

PPP lần đầu tiên được nhắc đến như là một nguyên tắc kinh tế vào những năm 1970 và sau đó được ghi nhận trong Hiệp ước EC (*EC Treaty*) năm 1987. PPP ra đời xuất phát từ quan điểm cho rằng môi trường là một loại hàng hóa đặc biệt (vì nó mang tính cộng đồng, ai cũng đều sử dụng). Khi khai thác, sử dụng môi trường thì các chủ thể phải trả tiền (tiền bỏ ra để mua quyền khai thác, sử dụng, quyền tác động đến môi trường); Nhà nước đứng ra để bán quyền tác động đó. Người được hưởng lợi từ việc trả tiền này là toàn thể cộng đồng và Nhà nước là người đại diện đứng ra thu tiền và sử dụng tiền để tiếp tục đảm bảo việc bảo vệ môi trường (BVMT). Chủ thể phải trả tiền theo PPP là những chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên (được xác định chủ yếu vào mục đích, quy mô của việc sử dụng và ảnh hưởng đến môi trường của việc sử dụng) và những chủ thể gây ô nhiễm môi trường (ÔNMT) theo nghĩa rộng (gây ô nhiễm trong phạm vi khuôn khổ pháp luật cho phép, là chủ thể gây tác động xấu đến môi trường hoặc xả thải vào môi trường).<sup>2</sup>

PPP được đề cập trong Nguyên tắc 16, Tuyên bố của Liên Hiệp quốc về Môi trường và Phát triển.<sup>3</sup> Nghị định thư của Công ước Khung của Liên Hợp quốc

---

<sup>1</sup> Có tài liệu sử dụng thuật ngữ “Người gây ô nhiễm phải trả giá”, “Người gây ô nhiễm phải trả”. Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng, sử dụng cụm từ “phải trả tiền” để tiếp cận và rõ nghĩa hơn. Nếu sử dụng cụm từ “phải trả” thì rất chung chung, hoặc cụm từ “phải trả giá” có thể dẫn đến hiểu lầm là làm giá hoặc phải gánh chịu hậu quả do hành vi gây ô nhiễm của mình gây ra.

<sup>2</sup> Võ Trung Tín (2014), “Về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền - kinh nghiệm nước ngoài và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 06(85), tr.27.

<sup>3</sup> Nguyên tắc 16 quy định: “Các nhà chức trách quốc gia nên cố gắng đẩy mạnh sự quốc tế hoá những chi phí môi trường và sự sử dụng các biện pháp kinh tế, căn cứ vào quan điểm cho rằng về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải

về biến đổi khí hậu<sup>1</sup> quy định về các phương thức cắt giảm khí nhà kính của các quốc gia, cũng cho phép các Bên sẽ chỉ định rõ các nguyên tắc, phương thức, quy tắc và hướng dẫn thích hợp, đặc biệt cho việc kiểm chứng, báo cáo và trách nhiệm giải thích cho việc mua bán phát thải. Các Bên có thể tham gia mua bán phát thải nhằm các mục đích hoàn thành các cam kết của mình...<sup>2</sup> Điều này được hiểu như một dạng nghĩa vụ trả tiền theo nguyên tắc của quốc gia theo luật quốc tế về môi trường.

Mục đích của PPP trước hết nhằm đảm bảo sự công bằng trong việc khai thác, sử dụng và BVMT với ý nghĩa là tài sản chung của cộng đồng, nếu như môi trường xấu đi thì tất cả các thành viên trong phạm vi ảnh hưởng đều phải gánh chịu trong khi sự đóng góp vào việc làm xấu đi của môi trường là không giống nhau. PPP còn tác động vào lợi ích kinh tế của các chủ thể, thông qua đó tác động đến hành vi xử sự của các chủ thể đối với môi trường theo hướng có lợi cho môi trường. Để thực hiện mục đích này, PPP phải đảm bảo yêu cầu: số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương xứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu đến môi trường; tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải đủ sức tác động đến lợi ích, đến hành vi của các chủ thể. Tiền ở đây phải mang tính ngang giá không mang tính tượng trưng.<sup>3</sup>

Thông qua công cụ tài chính, chủ thể khi khai thác, sử dụng hay có bất cứ hành vi nào gây tác động xấu tới môi trường theo quy định của pháp luật phải trả tiền để sử dụng, và khai thác môi trường. Do đó, có thể xem đây là một nguyên tắc mang tính chất kinh tế, là công cụ để tạo nguồn kinh phí, mà Nhà nước, với tư cách là người đại diện đứng ra thu tiền, sử dụng số tiền này để bảo vệ môi trường. Với việc phải trả tiền cho hành vi gây ÔNMT, các chủ thể gây ô nhiễm phải cân nhắc về hiệu quả kinh tế của việc đầu tư cho hoạt động BVMT nhằm giảm bớt chi phí phải trả trong hạch toán kinh doanh, qua đó, Nhà nước có thể định hướng hành

---

*chịu phí tổn ô nhiễm, với sự quan tâm đúng mức đối với quyền lợi chung và không ảnh hưởng xấu đến nền thương mại và đầu tư quốc tế”.*

<sup>1</sup> Còn gọi là Nghị định thư Kyoto năm 1997.

<sup>2</sup> Xem thêm Điều 17, Nghị định thư Kyoto năm 1997.

<sup>3</sup> Xem thêm Võ Trung Tín (2009), “*Các nguyên tắc cơ bản của Luật môi trường*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/2009.

vi tác động vào môi trường của họ. PPP được xem như là một hình thức buộc người gây ô nhiễm phải luôn ý thức được hành vi của mình, điều đó sẽ giúp Nhà nước giảm chi phí cho việc giám sát.

## **2. Sự thể hiện của nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả tiền trong pháp luật môi trường Việt Nam**

PPP không thể hiện trực tiếp trong Luật Bảo vệ môi trường mà được thể hiện trong các chế định có liên quan của Luật và trong các đạo luật là nguồn của luật môi trường. Những nội dung thể hiện đó bao gồm các nghĩa vụ tài chính<sup>1</sup> được xem như là tiền trả theo nguyên tắc, bồi thường thiệt hại về môi trường và phạt vi phạm hành chính về môi trường.

### **2.1. Thuế bảo vệ môi trường**

Thuế BVMT là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hoá khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường.<sup>2</sup> Theo đó, căn cứ để phân biệt thuế BVMT với các loại thuế khác trong hệ thống thuế hiện hành ở các đặc điểm: *i)* Đây là loại thuế gián thu; tiền thuế BVMT là một bộ phận cấu thành trong giá cả của hàng hóa chịu thuế khi bán ra thị trường; người chịu thuế là người tiêu dùng hàng hóa gây ÔNMT, người nộp thuế là chủ thể sản xuất, nhập khẩu hàng hóa gây ô nhiễm; *ii)* Đối tượng chịu thuế BVMT là hàng hóa có tác động xấu tới môi trường; *iii)* Thuế BVMT chỉ điều tiết một lần vào khâu đầu tiên hình thành nên hàng hóa chịu thuế trên thị trường nội địa; *iv)* Mục tiêu quan trọng nhất của thuế BVMT là tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, bảo đảm phát triển bền vững.<sup>3</sup>

Cơ sở kinh tế ban hành thuế BVMT là sự cần thiết của việc đưa chi phí “gây ÔNMT” (các yếu tố ngoại ứng) vào giá bán của hàng hoá. Khi chưa có thuế BVMT, chi phí này không được tính trong giá hàng hóa. Nó buộc các chủ thể gây ô nhiễm và các bên có liên quan phải chịu trách nhiệm về chi phí do hoạt động gây ô nhiễm của họ bằng cách đưa chi phí ngoại ứng vào giá. Các loại thuế được thu cho hoạt động BVMT đã được nhiều nước áp dụng là thuế đánh vào việc sử

---

<sup>1</sup> Tác giả chọn một công cụ là Thuế bảo vệ môi trường để phân tích.

<sup>2</sup> Khoản 1 Điều 2 Luật Thuế BVMT.

<sup>3</sup> Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2012), *Giáo trình Luật thuế*, Nxb Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr.237-240.



dụng các thành phần môi trường như thuế tài nguyên, thuế sử dụng nguồn nước, thuế sử dụng đất... Các nước OECD đã sử dụng khá phổ biến công cụ tài chính, nhất là thuế để chống ô nhiễm, BVMT. Gần đây, công cụ tài chính, cụ thể là công cụ thuế nhằm BVMT đã bước đầu vận dụng có kết quả ở nhiều nước như: Hàn Quốc, Thái Lan, Trung Quốc, Singapore...

Luật Thuế BVMT năm 2010 quy định nhiều nội dung như: đối tượng chịu (không chịu) thuế, người nộp thuế, phương pháp tính thuế, biểu khung thuế, thời điểm tính thuế, khai thuế, hoàn thuế... Trong đó, các nội dung liên quan đến PPP bao gồm:

#### *Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế BVMT*

Đối tượng chịu thuế BVMT là hàng hóa, dịch vụ, tài sản, thu nhập hoặc những lợi ích vật chất khác mà sắc thuế tác động đến để phát sinh nghĩa vụ nộp thuế của đối tượng nộp thuế.<sup>1</sup> Đối tượng chịu thuế theo quy định của Luật Thuế BVMT là những hàng hóa được sản xuất, nhập khẩu mà khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường.<sup>2</sup> Việc đưa các sản phẩm, hàng hoá (gọi chung là hàng hoá) vào đối tượng chịu thuế BVMT phải thỏa mãn: *i)* là những hàng hoá được sản xuất, nhập khẩu mà khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường; *ii)* phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia và với thông lệ quốc tế; *iii)* đảm bảo tính khả thi và; *iv)* tính đến sự hài hoà với việc phát triển kinh tế, không tác động đến năng lực cạnh tranh của hàng Việt Nam, đặc biệt là hàng hoá xuất khẩu.<sup>3</sup>

Trên thực tế, có nhiều sản phẩm, hàng hóa mà việc sử dụng có khả năng gây ÔNMT nhưng lại chưa được đưa vào diện điều chỉnh của Luật Thuế BVMT. Ví dụ như các chất tẩy rửa trong công nghiệp, thuốc lá, chất thải phóng xạ. Không nhiều hàng hóa được đưa vào danh mục chịu thuế BVMT là một trong những lý do khiến cho thuế BVMT mặc dù là thuế gián thu nhưng lại ít được người tiêu

<sup>1</sup> Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Tlđd (10), tr.49.

<sup>2</sup> Điều 3 Luật Thuế BVMT quy định đối tượng chịu thuế BVMT bao gồm: 1. Xăng, dầu, mỡ nhờn, bao gồm: a) Xăng, trừ etanol, b) Nhiên liệu bay, c) Dầu diesel, d) Dầu hỏa, đ) Dầu mazut, e) Dầu nhờn, g) Mỡ nhờn; 2. Than đá, bao gồm: a) Than nâu, b) Than an-tra-xít (antraxit), c) Than mỡ, d) Than đá khác; 3. Dung dịch hydro-chloro-fluoro-carbon (HCFC); 4. Túi ni lông thuộc diện chịu thuế; 5. Thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng; 6. Thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng; 7. Thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng; 8. Thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng.

<sup>3</sup> Võ Trung Tín (2020), *Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo pháp luật môi trường Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự Thật, tr.92.

dùng quan tâm.

### *Thứ hai, về mức thuế suất thuế BVMT*

Thuế suất của thuế BVMT là mức thuế tuyệt đối, được quy định theo Biểu khung thuế của Điều 8 Luật Thuế BVMT. Tuy nhiên, các mức biên độ khung thuế suất quy định tại khoản 1 Điều 8 Luật Thuế BVMT là quá rộng đối với hầu hết các nhóm hàng, mặt hàng.<sup>1</sup> Chúng tôi cho rằng, cần chia nhỏ các nhóm hàng ra, có khung thuế suất riêng đối với từng mặt hàng. Theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Luật Thuế BVMT, thì căn cứ vào Biểu khung thuế quy định tại khoản 1 Điều 8, Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định mức thuế cụ thể đối với từng loại hàng hoá chịu thuế và đảm bảo các nguyên tắc: mức thuế đối với hàng hoá chịu thuế phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ và mức thuế đối với hàng hoá chịu thuế được xác định theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hoá.

Luật Thuế BVMT xác định tính thuế BVMT theo mức thuế tuyệt đối để đơn giản, minh bạch trong thực hiện, ổn định số thu cho ngân sách. Tuy nhiên, khoảng cách giữa mức tối thiểu và mức tối đa áp dụng cho một loại hàng hóa là tương đối lớn nhất, dẫn tới khả năng việc áp dụng sẽ không thống nhất đối với các doanh nghiệp cùng sản xuất một mặt hàng nhưng tại các địa phương khác nhau. Bên cạnh đó, quy định về số lượng hàng hóa tính thuế còn sơ sài. Về phương pháp xác định số lượng hàng hóa tính thuế, chưa có căn cứ rõ ràng trong tổ chức thực hiện, như việc quy định cụ thể về phương pháp xác định số lượng hàng hóa tính thuế trong các trường hợp: không xác định cụ thể được số lượng hàng hóa tính thuế (cơ quan thuế được phép ấn định số lượng theo các tiêu chí, định mức hay không); trường hợp sản phẩm được mua bán qua nhiều khâu như thu mua gom (cách xác định sản lượng tính thuế ở từng khâu); trường hợp sản phẩm dùng để sản xuất ra sản phẩm khác trong cùng một doanh nghiệp (khai thác than để sản

---

<sup>1</sup> Chẳng hạn, mức thuế suất đối với các loại than đá là từ 10.000 - 50.000 đồng/tấn và đối với xăng, dầu, mỡ nhờn là từ 300 - 4.000 đồng/lít...

xuất điện).

## ***2.2. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường***

Bồi thường thiệt hại (BTTH) do ÔNMT đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể bị thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường gây ra. Phương thức yêu cầu người khác phải BTTH về tài sản, tính mạng, sức khỏe, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể liên quan, với những đặc điểm riêng, có vai trò to lớn và được coi là có hiệu quả thiết thực nhất vì nó khôi phục lại tình trạng ban đầu về mặt vật chất cho chủ thể bị thiệt hại.

Môi trường được xem là một loại hàng hoá đặc biệt và là tài sản rất có giá trị, nó được xác định bởi các giá trị khoa học, kinh tế và môi sinh. Do đó, bất kỳ một hành vi nào gây hại đến môi trường cũng đồng nghĩa với việc gây hại đến các giá trị nêu trên. Nếu xem xét một cách chặt chẽ, tác hại gây ra đối với môi trường tự nhiên không khác gì tác hại gây ra đối với con người hay với tài sản của con người, chính vì vậy, khi môi trường bị xâm hại, chất lượng môi trường bị suy giảm thì cũng cần phải được bồi thường một cách thỏa đáng và người gây thiệt hại phải có trách nhiệm bồi thường những tổn thất gây ra đối với môi trường.

Hiện nay, chưa có định nghĩa chính thống về khái niệm BTTH do ÔNMT gây ra. Căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành về vấn đề này, trách nhiệm BTTH do ÔNMT có thể được hiểu là một quan hệ pháp luật dân sự, theo đó người gây ra thiệt hại trong những điều kiện mà pháp luật quy định, phải có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường mà họ đã gây ra. Trong quan hệ này, bên bị thiệt hại được coi là chủ thể có quyền yêu cầu bên gây thiệt hại phải bồi thường những thiệt hại đã xảy ra. Quan hệ pháp luật trong lĩnh vực môi trường có thể phát sinh giữa các chủ thể mà không cần đến các cơ sở pháp lý làm tiền đề (như quan hệ hợp đồng hay quan hệ công vụ), hay nói cách khác, nó phát sinh dưới sự tác động trực tiếp của các quy phạm pháp luật mà không cần có sự thỏa thuận trước của các chủ thể.

Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định tại Điều 602 về BTTH do làm ÔNMT như một dạng của BTTH ngoài hợp đồng.<sup>1</sup> Với cách hiểu là một dạng của BTTH ngoài hợp đồng, điều kiện phát sinh trách nhiệm BTTH do ÔNMT gây ra cũng bao gồm: *có hành vi gây thiệt hại là hành vi vi phạm pháp luật môi trường, có thiệt hại xảy ra, có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ÔNMT với thiệt hại xảy ra và có lỗi của chủ thể gây thiệt hại.*<sup>2</sup>

Cùng với BTTH ngoài hợp đồng, BTTH do ÔNMT về nguyên tắc là người gây thiệt hại phải bồi thường toàn bộ thiệt hại xảy ra. Thiệt hại chỉ có thể được giảm trong trường hợp đặc biệt đó là người gây thiệt hại có lỗi vô ý và thiệt hại xảy ra quá lớn so với khả năng kinh tế trước mắt và lâu dài của họ. Theo đó, các loại thiệt hại do ÔNMT gây ra không chỉ là thiệt hại về tính mạng, sức khỏe và tài sản của tổ chức, cá nhân mà còn bao gồm những thiệt hại xảy ra đối với môi trường tự nhiên. Luật BVMT năm 2020 phân chia thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường bao gồm 2 loại thiệt hại: (i) Suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; (ii) Thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra.<sup>3</sup> Tuy nhiên, mức thiệt hại này trên thực tế rất khó xác định đầy đủ, và do những hạn chế về các căn cứ để xác định thiệt hại do ÔNMT gây ra.

Thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra liên quan đến PPP cho thấy việc *xác định nguyên nhân gây ra thiệt hại bồi thường khó, mức bồi thường mà chủ thể bị thiệt hại nhận được thường rất thấp so với mức thiệt hại đã xảy ra trên thực tế.* Thực tế, xuất phát từ tính phức tạp của việc xác minh thiệt hại trong bối cảnh trình độ cán bộ cũng như các phương tiện kỹ thuật liên quan đến việc đánh giá, thống kê thiệt hại môi trường ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế. Việc gây ô nhiễm một vùng rộng lớn thường không chỉ do một

---

<sup>1</sup> Điều 602 Bộ luật dân sự Dân sự năm 2015 quy định: “*Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi*”.

<sup>2</sup> Tuy nhiên, yếu tố lỗi sẽ không ảnh hưởng tới mức độ và trách nhiệm bồi thường. Người gây thiệt hại dù có lỗi cố ý hay có lỗi vô ý khi gây thiệt hại cho người khác thì người đó cũng phải bồi thường toàn bộ thiệt hại do hành vi gây ÔNMT, và không vì người gây thiệt hại có lỗi vô ý hoặc cố ý trong khi gây thiệt hại mà mức bồi thường tăng hay giảm tương ứng.

<sup>3</sup> Điều 130 Luật BVMT năm 2020.

chủ thể nào đó gây ra mà thường liên quan đến nhiều chủ thể khác nữa, và trong những trường hợp này, việc xác định tất cả các chủ thể gây thiệt hại đã là một công việc không hề đơn giản, huống chi xác định cụ thể mức độ lỗi, phạm vi gây thiệt hại của mỗi chủ thể để phân hóa trách nhiệm bồi thường. Chúng ta chưa thu thập được những cơ sở vững chắc cho việc chứng minh toàn bộ thiệt hại xảy ra để buộc chủ thể gây hại phải bồi thường thoả đáng.

Ngoài ra, những hạn chế về mặt pháp luật liên quan đến căn cứ, cách thức xác định thiệt hại môi trường cũng là một nguyên nhân không kém phần quan trọng. Chúng ta chưa tạo ra được những căn cứ pháp lý rõ ràng cho việc định giá thiệt hại, nên trong các vụ tranh chấp, mức thiệt hại mà người dân đưa ra thường vấp phải sự phản ứng mạnh mẽ từ chủ thể gây hại. Và do sự yếu thế về căn cứ pháp lý nên trong cuộc tranh cãi đó, phần thắng thường nghiêng về chủ thể gây thiệt hại. Trong khi hầu như chưa nhận được sự hỗ trợ tích cực nào từ phía chính quyền các cấp, thì người dân đành phải chấp nhận mức bồi thường rất ít ỏi so với mức thiệt hại thực tế mà họ phải gánh chịu với phương châm “có còn hơn không”.

### ***2.3. Phạt vi phạm hành chính về môi trường***

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường được nhắc đến lần đầu trong Nghị định số 26-CP của Chính phủ ngày 26/4/1996 quy định xử phạt vi phạm hành chính về BVMT<sup>1</sup> và đã qua nhiều lần sửa đổi. Cho đến nay, Việt Nam đã ban hành 08 Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT<sup>2</sup> nhưng điều này không có nghĩa là vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường chỉ bao gồm những hành vi được liệt kê trong các Nghị định này mà còn bao gồm các hành vi vi phạm hành chính được quy định trong các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực có liên quan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Khoản 1 Điều 1 Nghị định 26-CP quy định: “*Mọi hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy tắc quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường (dưới đây gọi là vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường) của các tổ chức, cá nhân mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính*”.

<sup>2</sup> Nghị định số 26-CP ban hành ngày 26/4/1996; Nghị định số 121/2004/NĐ-CP ngày 12/5/2004, Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 09/5/2006, Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009; Nghị định số 179/2013/NĐ-CP ban hành ngày 14/11/2013; Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ban hành ngày 18/11/2016; Nghị định số 55/2021/NĐ-CP ban hành ngày 24/5/2021; Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ban hành ngày 07/7/2022.

<sup>3</sup> Chẳng hạn: Nghị định 42/2019/NĐ-CP ngày 16/5/2019 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản; Nghị định 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản; Nghị định 35/2019/NĐ-CP ngày 25/4/2019 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp...

Theo quy định các hình thức xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT bao gồm xử phạt chính, xử phạt bổ sung, và áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả.<sup>1</sup>

Hình thức xử phạt chính bao gồm cảnh cáo và phạt tiền. Trong đó, mức phạt tiền rất đa dạng, phụ thuộc vào tính chất và mức độ nghiêm trọng của hành vi nhưng tối đa “1.000.000.000 đồng đối với cá nhân và 2.000.000.000 đồng đối với tổ chức”.<sup>2</sup> Số tiền này tăng dần từ 70.000.000 đồng, 500.000.000 đồng ở các văn bản trước đó. Việc tăng mức phạt tiền để đảm bảo tính chất răn đe là cần thiết.

Ngoài việc bị áp dụng hình phạt chính, chủ thể vi phạm hành chính có thể bị áp dụng một hoặc nhiều hình thức xử phạt bổ sung. Hình thức xử phạt bổ sung được áp dụng kèm theo hình phạt chính. Các hình thức xử phạt bổ sung gồm: (i) tước quyền sử dụng có thời hạn đối các giấy phép (giấy phép môi trường; giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động dịch vụ quan trắc môi trường; giấy phép tiếp cận nguồn gen; giấy phép khảo nghiệm sinh vật biến đổi gen; quyết định công nhận phòng thí nghiệm nghiên cứu sinh vật biến đổi gen; quyết định công nhận cơ sở khảo nghiệm sinh vật biến đổi gen), (ii) đình chỉ hoạt động có thời hạn; (iii) tịch thu tang vật vi phạm hành chính, phương tiện được sử dụng để vi phạm.

Bên cạnh đó, biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực BVMT rất đa dạng. Điều 4 Nghị định 45/2022/NĐ-CP quy định 14 biện pháp khắc phục hậu quả. Trong đó, “*Buộc phải khôi phục lại tình trạng môi trường ban đầu hoặc phục hồi môi trường theo quy định; buộc khôi phục lại trạng thái ban đầu do vi phạm hành chính gây ra*” là một trong những biện pháp góp phần giảm thiểu tác động ÔNMT gắn với PPP.

Mặc dù, hệ thống văn bản về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT của Việt Nam đã được ban hành tương đối đầy đủ nhưng số lượng các vụ việc vi phạm ngày càng tăng, phần nào xuất phát từ một số nguyên nhân:

---

<sup>1</sup> Điều 4 Nghị định 45/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07 tháng 7 năm 2022 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

<sup>2</sup> Điểm b khoản 1 Điều 4 Nghị định 45/2022/NĐ-CP.

*Thứ nhất*, việc xử phạt nửa vời, thiếu kiên quyết, *nhiều hành vi vi phạm hành chính về BVMT được quy định mức xử phạt cao nhưng* thực tiễn áp dụng xử phạt tiền ở mức cao nhất còn khá ít. Mặc dù mức phạt tiền nhiều lần tăng lên nhưng chưa tương xứng tính chất hành vi vi phạm.<sup>1</sup> Đơn cử như vụ Vedan, thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính số tiền 267.500.000 đồng, truy thu tiền phí BVMT 127.268.067.520 đồng (hơn 457 lần so với mức phạt vi phạm hành chính), số tiền Vedan phải BTTH là 795.594.378.520 đồng (gấp 2974 lần so với mức phạt vi phạm hành chính).

*Thứ hai*, các hình thức xử phạt chính được chú trọng, còn hình thức xử phạt bổ sung các biện pháp khắc phục hậu quả chưa được áp dụng kịp thời. Tính đến thời điểm hiện nay vẫn chưa có cá nhân, doanh nghiệp nào bị áp dụng biện pháp công khai thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm hành chính. Việc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ÔNMT và báo cáo kết quả đã khắc phục xong hậu quả vi phạm cũng chưa được áp dụng kịp thời trên thực tế.

### **3. Một số kiến nghị**

PPP, như đã phân tích, đã được ghi nhận rộng rãi trong pháp luật nhiều nước. Để có thể thực hiện tốt nguyên tắc này cũng như tiếp tục sửa đổi các quy định pháp luật môi trường trong thời gian tới, chúng tôi cho rằng:

- *Một là*, cần luật hóa PPP như một nguyên tắc của luật môi trường và hoạt động BVMT trong Luật BVMT. Việc gọi đúng tên và ghi nhận chính thức tạo cơ sở để các văn bản pháp luật môi trường có liên quan cụ thể hóa nguyên tắc này.

- *Hai là, đối với thuế BVMT*: Các quy định về đối tượng chịu thuế BVMT cần bao hàm mọi sản phẩm, hàng hóa gây tác động tiêu cực đến môi trường nhằm đảm bảo mục đích tạo sự công bằng cho tất cả những chủ thể gây ô nhiễm phải trả tiền. Trong điều kiện nước ta hiện nay, chỉ nên lựa chọn những sản phẩm có ảnh hưởng tới môi trường trên diện rộng và xác định mức thuế hợp lý, đảm bảo khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, cũng như khả năng tiêu dùng của người dân.

---

<sup>1</sup> Chẳng hạn, chưa chủ nguồn thải nào phải chịu mức phạt cao nhất là 2 tỷ. Hành vi vi phạm các quy định về vệ sinh nơi công cộng, hành vi vứt, thải, bỏ đầu, mẩu và tàn thuốc lá không đúng nơi quy định tại khu chung cư, thương mại, dịch vụ hoặc nơi công cộng diễn ra phổ biến và được điều chỉnh tăng mức phạt nhưng hầu như rất ít trường hợp xử lý.

Mức thuế tuyệt đối có ưu điểm là dễ áp dụng trong việc xác định mức thuế nhưng lại không phù hợp với yêu cầu của PPP, đó là số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương xứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu đến môi trường. Yếu tố “ngang giá” cần được ưu tiên trong việc buộc chủ thể gây ô nhiễm phải trả. Cần xác định rõ mục tiêu chính của việc áp dụng thuế này, đó là nhằm có nguồn thu cho ngân sách nhà nước, hay xem đây như là công cụ kinh tế tác động vào hành vi gây biến đổi môi trường. Nếu quan niệm đây là nguồn thu cho ngân sách nhà nước, cần quy định cụ thể về phương pháp xác định số lượng hàng hóa tính thuế. Nếu quan niệm đây là công cụ kinh tế tác động vào hành vi gây biến đổi môi trường, trong điều kiện hiện nay, cùng với kinh nghiệm của việc áp dụng loại thuế này, tác giả nghĩ có thể chuyển sang mức thuế tương đối khi việc áp dụng đã có kinh nghiệm.

- *Ba là, về mức bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường.* Một nguyên tắc quan trọng trong chế định BTTH là thiệt hại phải được bồi thường toàn bộ. Tuy nhiên, trong lĩnh vực môi trường, nguyên tắc này không đủ sức để răn đe các chủ thể gây thiệt hại cũng như bảo vệ tốt nhất quyền lợi của chủ thể bị hại, nhất là trong điều kiện các căn cứ xác định thiệt hại còn chưa rõ ràng làm cho mức thiệt hại mà các cơ quan chuyên môn đưa ra thường thấp hơn rất nhiều so với thiệt hại xảy ra trên thực tế. Mặt khác, các thiệt hại về môi trường không chỉ chấm dứt ngay tại thời điểm hành vi vi phạm kết thúc, hoặc thời điểm giải quyết BTTH mà nó còn có thể kéo dài dai dẳng về sau, đặc biệt là các thiệt hại về sức khỏe. Do vậy, thiết nghĩ, các nhà lập pháp cần nghiên cứu, áp dụng chế độ trách nhiệm BTTH mới, theo đó, mức bồi thường mà bên gây thiệt hại có nghĩa vụ chi trả phải tương đương với giá trị lợi nhuận mà các chủ thể này thu được khi gây ÔNMT, hoặc gấp 2, 3 và thậm chí là nhiều lần so với mức thiệt hại được tính toán.

- *Bốn là, đối với phạt vi phạm hành chính về BVMT: Cần tăng mức xử phạt tiền vi phạm hành chính* sao cho đảm bảo mức tiền phạt phải cao hơn lợi ích bất chính mà chủ thể vi phạm thu được khi thực hiện hành vi vi phạm như vậy thì mới đủ sức răn đe và phòng ngừa vi phạm mới. Việc tăng mức tiền phạt không thể dựa trên đề xuất chủ quan hay đơn giản là tăng theo trượt giá của đồng tiền mà cần



phải tiến hành nghiên cứu, khảo sát thực trạng xã hội đối với từng loại hành vi vi phạm để có mức tăng hợp lý và đạt hiệu quả xử phạt trên thực tế. Bên cạnh đó, *bổ sung quy định áp dụng buộc lao động vệ sinh môi trường có thời hạn ở nơi công cộng vào biện pháp khắc phục hậu quả* đối với cá nhân, tổ chức có những hành vi vi phạm pháp luật về BVMT, quy định giữ gìn vệ sinh môi trường nơi công cộng.<sup>1</sup> Biện pháp này tác động trực tiếp đến ý thức người vi phạm, thông qua việc buộc chính chủ thể vi phạm phải thực hiện hoạt động dọn dẹp vệ sinh tại nơi công cộng: trường học, bệnh viện, công viên trong một khoảng thời gian nhất định nhằm phục hồi lại môi trường như trước khi có hành vi vi phạm. Khi bị áp dụng biện pháp này, người vi phạm sẽ cảm thấy xấu hổ với bản thân, người khác, hạn chế việc khả năng lặp lại vi phạm đồng thời răn đe, giáo dục, nâng cao ý thức đối với mọi người xung quanh.

#### **Tài liệu tham khảo**

1. Bộ luật dân sự Dân sự năm 2015 (Luật số: 91/2015/QH13)
2. Luật Bảo vệ môi trường 2020 (Luật số: 72/2020/QH14)
3. Luật Thuế bảo vệ môi trường 2010 (Luật số: 57/2010/QH12)
4. Nghị định số 26-CP của Chính phủ ngày 26/4/1996 quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường
5. Nghị định số 45/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07 tháng 7 năm 2022 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường
6. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn (1995), *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội
7. Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh (2012), *Giáo trình Luật thuế*, Nxb Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam
8. Võ Trung Tín (2009), “*Các nguyên tắc cơ bản của Luật môi trường*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8/2009
9. Võ Trung Tín (2014), “*Về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền - kinh*

---

<sup>1</sup> Đây là biện pháp từng đề cập trong Điểm b Khoản 3 Điều 52 Luật BVMT năm 2005.

*nghiệm nước ngoài và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam”*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 06(85)

10. Võ Trung Tín (2020), *Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo pháp luật môi trường Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự Thật

# ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG TRONG CÁC LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG (ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN ENVIRONMENTAL PROTECTION LAWS)

*Võ Trung Tín\**

**Tóm tắt:** Là chế định quan trọng trong việc cụ thể hóa các nguyên tắc phát triển bền vững và phòng ngừa trong pháp luật môi trường, đánh giá tác động môi trường giúp đảm bảo thực hiện quyền con người được sống trong môi trường trong lành, cân đối lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và cộng đồng dân cư. Bài viết phân tích các nội dung của đánh giá tác động môi trường và sự phát triển qua các Luật Bảo vệ môi trường, từ đó có một vài nhận xét.

**Từ khóa:** Môi trường, đánh giá tác động môi trường, Luật Bảo vệ môi trường, dự án đầu tư.

**Abstract:** As an important institution in the concretization of sustainable development and prevention principles in environmental law, environmental impact assessment ensures the realization of human rights to live in a clean environment, and balance benefits between the state, investors and residential communities. The article analyzes the contents of the environmental impact assessment and the development through the Law on Environmental Protection, from which there are a few comments.

**Keywords:** Environment, environmental impact assessment, Law on Environmental protection, investment project.

## 1. Đặt vấn đề

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) là một thuật ngữ được sử dụng khá rộng rãi và có thể được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Tiếp cận từ góc độ quản lý, ĐTM được coi là một biện pháp quản lý nhà nước về môi trường (MT). Dưới góc độ khoa học, ĐTM là những nghiên cứu về mối liên hệ, những tác động

---

\* TS. Trưởng Bộ môn Luật Đất Đai - Môi Trường, Khoa Luật Thương Mại, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh. Email: vtin@hcmulaw.edu.vn, điện thoại: 0918223486

biện chứng giữa các hoạt động phát triển và các khía cạnh MT. Với tư cách là một khái niệm pháp lý, ĐTM là hệ thống các quan hệ pháp luật hình thành giữa cơ quan quản lý nhà nước với các tổ chức, cá nhân thực hiện các hoạt động phát triển trong việc khảo sát và đánh giá các tác động của các hoạt động phát triển đó đối với các yếu tố MT.

Mặc dù có nhiều cách tiếp cận và diễn đạt khác nhau về ĐTM, nhưng mục đích và ý nghĩa của hoạt động này về cơ bản là: (i) giúp xem xét nhiều vấn đề quan trọng, đặc biệt là công nghệ xử lý chất thải và giám sát MT nhằm xác định, dự báo, ngăn ngừa những ảnh hưởng tiềm năng đến MT, xã hội và sức khoẻ con người của các đối tượng phải ĐTM; (ii) đảm bảo gắn sự phát triển kinh tế xã hội với việc bảo vệ môi trường (BVMT), giúp cho nhà nước, cộng đồng và chủ đầu tư có mối liên hệ chặt chẽ hơn đồng thời góp phần ràng buộc trách nhiệm pháp lý của các chủ đầu tư, giúp đưa pháp luật về MT trở nên hoàn thiện và có tính thực thi cao; (iii) góp phần cung cấp các tư liệu khoa học cần thiết cho việc quyết định phát triển, giúp kết hợp các công tác BVMT trong thời gian dài.<sup>1</sup>

Ở Việt Nam, trước năm 1993, ĐTM được nhắc đến như một biện pháp để BVMT trong một số hội thảo khoa học và các khoá đào tạo và thực hiện lồng ghép trong một số dự án (DA) chứ chưa được xem xét như là một thuật ngữ pháp lý mang tính bắt buộc. ĐTM được quy định lần đầu tiên trong Luật BVMT năm 1993,<sup>2</sup> các văn bản hướng dẫn thi hành. Qua các Luật BVMT năm 2005,<sup>3</sup> 2014,<sup>4</sup> 2020;<sup>5</sup> chế định này dần được hoàn thiện từ đối tượng phải ĐTM, nội dung báo cáo ĐTM, thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM, vai trò của cộng đồng dân cư trong

---

<sup>1</sup> Xem thêm Võ Trung Tín (2005), *Pháp luật về đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam - thực trạng và hướng hoàn thiện*, luận văn thạc sỹ luật học, Trường đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, tr. 11-16.

<sup>2</sup> Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá IX, kỳ họp thứ tư, thông qua ngày 27 tháng 12 năm 1993.

<sup>3</sup> Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XI, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2005.

<sup>4</sup> Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 7 thông qua ngày 23 tháng 6 năm 2014.

<sup>5</sup> Luật này được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 17 tháng 11 năm 2020, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2022 (trừ khoản 3 Điều 29 có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 02 năm 2021).

thực hiện ĐTM...

## **2. Đánh giá tác động môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 1993**

Luật BVMT năm 1993 dành 2 Điều quy định về ĐTM<sup>1</sup> với các nội dung chính:

### *Thứ nhất, về khái niệm*

Luật BVMT năm 1993 giải thích: “ĐTM là quá trình phân tích, đánh giá, dự báo ảnh hưởng đến MT của các DA, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, của các cơ sở sản xuất kinh doanh, công trình kinh tế, khoa học, kỹ thuật, y tế, xã hội, văn hoá, an ninh, quốc phòng và các công trình khác, đề xuất các biện pháp thích hợp để BVMT”.<sup>2</sup> Theo đó, ĐTM được thực hiện thông qua việc phân tích, đánh giá các tác động có ảnh hưởng đến MT nhằm mục đích dự báo những hậu quả có thể xảy ra cho MT, bao gồm MT vật lý, sinh học, kinh tế, xã hội nhằm giúp cho việc ra quyết định một cách hợp lý và logic. Trên cơ sở đó đưa ra các biện pháp nhằm giảm bớt những tác động có hại, kể cả việc áp dụng các biện pháp thay thế. Cách hiểu về ĐTM trong Luật BVMT năm 1993 đã cân nhắc đến những đặc tính pháp lý cơ bản của những khái niệm tương ứng trên thế giới. ĐTM không phải là một công việc độc lập mà là cả một quy trình với nhiều giai đoạn, nhiều bước thực hiện; mỗi giai đoạn, mỗi bước lại được tiến hành khác nhau. Hơn nữa, quy trình này không những dự báo hậu quả của tác động mà còn xác định cái lợi của các tác động đó nhằm cân nhắc về mọi mặt để có quyết định hợp lý hơn. Đồng thời, quy trình này còn phải phù hợp với điều kiện của từng quốc gia và đảm bảo cho sự tham gia của cộng đồng.<sup>3</sup>

### *Thứ hai, về đối tượng phải ĐTM*

Đối tượng phải ĐTM là các quy hoạch, kế hoạch phát triển; các DA phát

---

<sup>1</sup> Điều 17 và Điều 18. Các nội dung cụ thể được quy định trong các văn bản dưới luật như: Nghị định 175/CP ngày 18 tháng 10 năm 1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật BVMT năm 1993; Nghị định 143/2004/NĐ-CP ngày 12 tháng 7 năm 2004 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Điều 14 Nghị định 175/CP; Thông tư 1420/MTg ngày 26 tháng 11 năm 1994 của Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường hướng dẫn ĐTM đối với các cơ sở đang hoạt động; Thông tư 490/1998/TT-BKHCMNT ngày 29 tháng 4 năm 1998 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo ĐTM đối với các DA đầu tư.

<sup>2</sup> Điều 2 Luật BVMT năm 1993.

<sup>3</sup> Võ Trung Tín, Tlđd (1), tr. 6.

triển và các cơ sở đang hoạt động.<sup>1</sup> Tuy nhiên, đối với các quy hoạch, kế hoạch phát triển; trong thời gian dài triển khai Luật BVMT năm 1993, chưa có một văn bản nào hướng dẫn thực hiện và thực tế cũng chưa tiến hành ĐTM đối với một quy hoạch, kế hoạch phát triển nào. Đối với 2 loại đối tượng phải ĐTM còn lại, cũng có nhiều ý kiến tranh luận ngay từ khi Luật BVMT năm 1993 còn là dự thảo. Có ý kiến cho rằng Luật BVMT năm 1993 đã hiểu sai về thuật ngữ này với lý giải rằng pháp luật các nước chỉ quy định ĐTM đối với các DA mà không quy định ĐTM đối với các cơ sở đang hoạt động. Ý kiến ngược lại, được số đông chấp nhận, cho rằng cách hiểu trong Luật BVMT năm 1993 là hoàn toàn chính xác và lý giải rằng các nội dung quan trọng nhất của công việc ĐTM là xác định ảnh hưởng lên MT của các yếu tố tác động nhằm tìm ra giải pháp giảm thiểu tác động tiêu cực. Vấn đề khác nhau chỉ là ở chỗ các nước coi yếu tố “tác động” nói trên chỉ là các DA sắp xảy ra, sắp được thực hiện còn Luật BVMT năm 1993 ngoài các DA còn coi “yếu tố tác động” là cả các cơ sở hiện đang hoạt động.

- Đối với các DA phát triển, căn cứ vào mức độ gây tác động đến MT, được chia thành 2 nhóm: (i) DA loại I (bao gồm những DA có tiềm năng gây ô nhiễm MT trên diện rộng, dễ gây ra sự cố MT, khó khống chế và khó xác định tính chất MT), sẽ phải lập và trình thẩm định báo cáo ĐTM; (ii) DA loại II (bao gồm những DA còn lại) không phải lập báo cáo ĐTM mà sẽ được đăng ký đạt tiêu chuẩn MT trên cơ sở tự xác lập và phân tích báo cáo ĐTM của mình.<sup>2</sup> Quốc hội xem xét, quyết định đối với DA có ảnh hưởng lớn đến MT. Danh mục DA loại này do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.<sup>3</sup>

- Đối với các cơ sở đang hoạt động, căn cứ vào tính chất hoạt động và mức độ gây ô nhiễm, các cơ sở đang hoạt động được chia thành 3 trường hợp: (i) Những cơ sở đang hoạt động không phải lập báo cáo ĐTM;<sup>4</sup> (ii) Những cơ sở phải lập báo cáo ĐTM dưới dạng đơn giản là bản “Kê khai các hoạt động sản xuất có ảnh hưởng đến MT”;<sup>5</sup> (iii) Các cơ sở, xí nghiệp quy mô vừa trở lên không thuộc vào

<sup>1</sup> Điều 17, 18 Luật BVMT năm 1993.

<sup>2</sup> Nghị định 175-CP (Chương 3, từ Điều 9 đến Điều 20).

<sup>3</sup> Điều 18 Luật BVMT năm 1993.

<sup>4</sup> Bao gồm: trụ sở làm việc; ngân hàng, tài chính; truyền thông; trường học, cửa hàng sách báo, tạp hóa.

<sup>5</sup> Bao gồm: các xí nghiệp nhỏ do địa phương quản lý; các tổ hợp tác, hợp tác xã sản xuất; các hộ gia đình có sản xuất các loại sản phẩm (ngoài sản xuất nông nghiệp), sửa chữa các loại thiết bị, công cụ, ở lẫn trong khu vực dân

trường hợp 1 và 2 đều phải tiến hành ĐTM

*Thứ ba, về việc lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM*

Theo quy định, khi thuộc đối tượng ĐTM, các chủ thể phải lập báo cáo ĐTM. Báo cáo ĐTM gồm: (i) phần mở đầu; (ii) phần mô tả sơ lược về DA; (iii) phần hiện trạng MT tại địa điểm thực hiện; (iv) phần tác động của việc thực hiện DA đến các yếu tố tài nguyên và MT; (v) phần kiến nghị về lựa chọn phương án thực hiện DA và các biện pháp BVMT kèm theo phương án được đề nghị lựa chọn. Để đảm bảo nội dung, chủ đầu tư thường thuê lập báo cáo ĐTM.

Báo cáo ĐTM phải được thẩm định và phê duyệt. Thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM được quy định cụ thể như sau:

- Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM đối với các DA có quy mô lớn.<sup>1</sup> Trên cơ sở xem xét kỹ từng trường hợp cụ thể theo đề nghị của Bộ, ngành quản lý DA, Bộ TN&MT được ủy nhiệm cho Bộ, ngành thẩm định và phê duyệt BC ĐTM đối với các DA thuộc thẩm quyền thẩm định và phê duyệt của Bộ TN&MT.

- Sở TN&MT thẩm định và trình Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phê duyệt báo cáo ĐTM đối với các DA không thuộc thẩm quyền thẩm định và phê duyệt của Bộ TN&MT.

Trong trường hợp cần thiết thì cơ quan quản lý nhà nước về BVMT thành lập Hội đồng thẩm định để thẩm định báo cáo ĐTM.<sup>2</sup> Thành phần Hội đồng bao gồm các nhà khoa học, các nhà quản lý có kinh nghiệm, trình độ chuyên môn phù hợp với nội dung liên quan đến DA.<sup>3</sup> Trong trường hợp cần thiết thì có thêm đại diện các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư nơi thực hiện DA. Tuy nhiên, việc tham

---

cư; các kho hoá chất, thuốc trừ sâu, phân bón, trạm xăng dầu; các bến xe, bến cảng liên tỉnh; các trạm xá, bệnh viện huyện, quận; các lò giết mổ gia súc, gia cầm cung cấp thực phẩm tại chỗ; các loại hình sản xuất, dịch vụ khác... nếu có ảnh hưởng đến MT.

<sup>1</sup> Theo phân cấp của Nghị định 143/2004/NĐ-CP (Phụ lục 12).

<sup>2</sup> Kết luận của Hội đồng phải ghi rõ mức đánh giá: (i) Thông qua; (ii) Thông qua nhưng cần sửa đổi, bổ sung; (iii) Không thông qua. Trong trường hợp không được thông qua, trên cơ sở văn bản đề nghị của chủ DA, cơ quan thường trực Hội đồng đề nghị Chủ tịch Hội đồng cho tiến hành phiên họp chính thức khác của Hội đồng vào thời điểm thích hợp mà không cần phải có quyết định thành lập Hội đồng khác. Quy định này đảm bảo sự chủ động cho Hội đồng, chủ DA trong việc chỉnh sửa lại nội dung báo cáo ĐTM.

<sup>3</sup> Điều 15 Nghị định 175/CP và Quy chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM (ban hành kèm theo Quyết định số 04/2003/QĐ-BTNMT ngày 21 tháng 8 năm 2003 của Bộ trưởng Bộ TN&MT).

gia của cộng đồng dân cư nơi thực hiện DA chưa quy định bắt buộc mà chỉ “*trong trường hợp cần thiết*” mới mời thêm. Quy định này dẫn đến thực tế là trong quá trình thẩm định báo cáo ĐTM, các thành viên của Hội đồng thẩm định chưa có đại diện của cộng đồng cũng như sự đóng góp ý kiến của cộng đồng để chuẩn bị phê duyệt báo cáo ĐTM

Kết quả thẩm định kết thúc khi cơ quan có thẩm quyền ra Quyết định phê chuẩn báo cáo ĐTM, Phiếu xác nhận Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn MT hoặc từ chối cấp những văn bản trên. Trường hợp cơ quan có thẩm quyền từ chối phê chuẩn báo cáo ĐTM hoặc từ chối cấp phiếu xác nhận Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn MT thì các DA, hoạt động phát triển sẽ không được triển khai. Quyết định phê chuẩn báo cáo ĐTM, Phiếu xác nhận Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn MT là điều kiện bắt buộc phải có để được cấp giấy phép đầu tư và đưa DA vào hoạt động trên thực tế.

### **3. Đánh giá tác động môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2005**

Luật BVMT năm 2005 dành 1 Chương quy định về ĐTM.<sup>1</sup> So với Luật BVMT năm 1993, đã có những thay đổi sau:

#### *Thứ nhất, về khái niệm*

Luật BVMT năm 2005 giải thích “*ĐTM là việc phân tích, dự báo các tác động đến MT của DA đầu tư cụ thể để đưa ra các biện pháp BVMT khi triển khai DA đó*”.<sup>2</sup> Theo đó, thuật ngữ ĐTM được diễn đạt gọn lại, chủ yếu giới hạn lại đối tượng phải tiến hành ĐTM đối với các DA đầu tư.

#### *Thứ hai, về đối tượng phải ĐTM*

Luật BVMT năm 2005 quy định đối tượng ĐTM là các DA đầu tư cụ thể trong danh mục. Theo Luật BVMT năm 1993, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định danh mục DA có ảnh hưởng lớn đến MT thì thẩm quyền này theo Luật BVMT năm 2005 là Chính phủ.<sup>3</sup> Sự thay đổi đáng kể nữa là Luật BVMT năm

---

<sup>1</sup> Chương III: Đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM và cam kết BVMT. Các nội dung cụ thể được quy định trong Nghị định 80/2006/NĐ-CP ngày 09 tháng 8 năm 2006 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BVMT năm 2005; Nghị định 21/2008/NĐ-CP ngày 28 tháng 02 năm 2008 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 80/2006/NĐ-CP; Nghị định 29/2011/NĐ-CP ngày 18 tháng 4 năm 2011 của Chính phủ quy định về đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM, cam kết BVMT.

<sup>2</sup> Khoản 20 Điều 3 Luật BVMT năm 2005.

<sup>3</sup> Điều 18 của Luật Bảo BVMT năm 2005 quy định các đối tượng sau phải ĐTM:



2005 đã bỏ đối tượng ĐTM là các cơ sở đang hoạt động theo quy định của Luật BVMT năm 1993. Luật BVMT năm 1993 xem các cơ sở đang hoạt động cũng là đối tượng phải ĐTM thực ra để giải quyết những tồn đọng trong thực tế áp dụng pháp luật vì đây là những cơ sở đã đi vào hoạt động trước ngày 10 tháng 01 năm 1994, ngày Luật BVMT năm 1993 có hiệu lực. Quy định này phù hợp với thực tiễn của Việt Nam vào thời điểm có nhiều cơ sở đã đi vào hoạt động, khi còn là DA chưa được ĐTM. Ngoài ra, Luật BVMT năm 2005 đã chuyển đối tượng ĐTM theo Luật BVMT năm 1993 là các quy hoạch, kế hoạch phát triển thành đối tượng phải thực hiện đánh giá MT chiến lược.<sup>1</sup> Đối với các DA nhóm II theo Luật BVMT năm 1993, Luật BVMT năm 2005 chuyển thành đối tượng phải lập cam kết BVMT (chỉ cần đăng ký mà không phải thẩm định, phê duyệt).

### *Thứ ba, lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động MT*

Nội dung của báo cáo ĐTM theo Luật BVMT năm 2005 về cơ bản vẫn giữ các nội dung chính như Luật BVMT năm 1993. Tuy nhiên, điểm mới trong Luật BVMT năm 2005 là nội dung thể hiện chủ trương dân chủ của nhà nước trong công tác BVMT trong báo cáo ĐTM, đó là phải có ý kiến của UBND cấp xã, ý kiến của đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện DA.<sup>2</sup> Ý kiến của đại diện nhân dân nơi có DA được triển khai phải ghi rõ tỷ lệ ý kiến tán thành, tỷ lệ ý kiến không tán thành đối với việc triển khai DA. Bởi lẽ nếu DA đi vào thực hiện thì những người chịu tác động trực tiếp từ DA trước hết là cư dân sống trong vùng, do đó họ phải có quyền có ý kiến về việc triển khai DA.

Thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM bên cạnh Bộ TN&MT,

- 
- DA công trình quan trọng quốc gia;
  - DA có sử dụng một phần diện tích đất mà có ảnh hưởng xấu đến khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, các khu di tích lịch sử văn hóa, di sản tự nhiên, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng;
  - DA có nguy cơ gây ảnh hưởng xấu đến lưu nguồn nước lưu vực sông, vùng ven biển, vùng quang cảnh sinh thái được bảo vệ;
  - DA xây dựng kết cấu hạ tầng, khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu chế xuất, cụm làng nghề;
  - DA xây dựng đô thị mới, khu dân cư tập trung;
  - DA khai thác sử dụng nước dưới đất, và tài nguyên thiên nhiên qui mô lớn;
  - DA khác có nguy cơ gây ảnh hưởng xấu đến MT.

Phụ lục I, Nghị định 80/2006/NĐ-CP có quy định chi tiết về danh mục các DA phải ĐTM (sau đó thay thế bằng Phụ lục II, Nghị định 29/2011/NĐ-CP).

<sup>1</sup> Là việc phân tích, dự báo các tác động đến MT của DA chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trước khi phê duyệt nhằm bảo đảm phát triển bền vững (Khoản 19 Điều 3 Luật BVMT năm 2005).

<sup>2</sup> Khoản 8 Điều 20 Luật BVMT năm 2005.

UBND cấp tỉnh đã bổ sung Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với các DA thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt của mình.<sup>1</sup> Về hình thức thẩm định, ngoài hội đồng thẩm định, Luật BVMT năm 2005 bổ sung hình thức tổ chức dịch vụ thẩm định.<sup>2</sup>

Sau khi báo cáo ĐTM được phê duyệt, chủ DA phải có trách nhiệm thực hiện đúng, đầy đủ các nội dung BVMT nêu trong báo cáo ĐTM và các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Chủ DA phải báo cáo với UBND nơi thực hiện DA về nội dung của quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM; đồng thời thông báo cho cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM để kiểm tra, xác nhận việc thực hiện các nội dung, yêu cầu của báo cáo. Về trách nhiệm của cơ quan phê duyệt báo cáo, phải chỉ đạo, tổ chức kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo ĐTM đã được phê duyệt. Những quy định này làm rõ hơn trách nhiệm của chủ đầu tư ở giai đoạn “hậu ĐTM” so với Luật BVMT năm 1993, giúp thực hiện có hiệu quả những cam kết, giải pháp giảm thiểu tác động MT khi báo cáo ĐTM đã được phê duyệt.

#### **4. Đánh giá tác động môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014**

Luật BVMT năm 2014 cũng dành 1 Chương quy định về ĐTM.<sup>3</sup> So với Luật BVMT năm 2005, Luật BVMT năm 2014 không có nhiều thay đổi. Một số nội dung đáng chú ý:

##### *Thứ nhất, về khái niệm*

Luật BVMT năm 2014 giữ nguyên khái niệm ĐTM, theo đó “*ĐTM là việc phân tích, dự báo các tác động đến MT của DA đầu tư cụ thể để đưa ra các biện pháp BVMT khi triển khai DA đó*”.<sup>4</sup>

##### *Thứ hai, về đối tượng phải ĐTM*

<sup>1</sup> Điều 21 Luật BVMT năm 2005, NĐ 80/2006/NĐ-CP.

<sup>2</sup> Điều 22 Luật BVMT năm 2005, NĐ 80/2006/NĐ-CP.

<sup>3</sup> Chương II: Quy hoạch BVMT, Đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM và kế hoạch BVMT. Các nội dung cụ thể được quy định trong Nghị định 18/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM và kế hoạch BVMT; Nghị định 40/2019/NĐ-CP ngày 13 tháng 5 năm 2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật BVMT năm 2014.

<sup>4</sup> Khoản 23 Điều 3 Luật BVMT năm 2014.

Luật BVMT năm 2014 chia DA đầu tư ra thành 3 nhóm lớn để quy định chung, bao gồm: (i) DA thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; (ii) DA có sử dụng đất của khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, khu di tích lịch sử - văn hóa, khu di sản thế giới, khu dự trữ sinh quyển, khu danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng; và (iii) DA có nguy cơ tác động xấu đến MT.<sup>1</sup> Từ các nhóm này, Chính phủ quy định chi tiết danh mục.<sup>2</sup> Đối với các DA có ảnh hưởng ít đến MT, Luật BVMT năm 2014 chuyển sang quy định lập kế hoạch BVMT như một dạng ĐTM đơn giản.

### *Thứ ba, lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM*

Nội dung của báo cáo ĐTM theo Luật BVMT năm 2014 về cơ bản vẫn giữ như Luật BVMT năm 2005. Trong đó, có quy định rõ hơn về việc tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM. Chủ DA phải tiến hành tham vấn UBND cấp xã nơi thực hiện DA; các tổ chức, cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi DA; nghiên cứu, tiếp thu những ý kiến khách quan, kiến nghị hợp lý của đối tượng liên quan được tham vấn nhằm hoàn thiện báo cáo ĐTM, hạn chế thấp nhất các tác động bất lợi của DA đến MT và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của DA.<sup>3</sup>

Thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM được quy định rõ hơn: Bộ Quốc phòng, Bộ Công an tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM của các DA thuộc bí mật quốc phòng, an ninh và các DA thuộc thẩm quyền quyết định phê duyệt đầu tư của mình, trừ các DA thuộc thẩm quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt của Bộ TN&MT.<sup>4</sup>

Về hình thức thẩm định, Luật BVMT năm 2014 quy định thẩm định báo cáo ĐTM thông qua hội đồng thẩm định hoặc thông qua việc lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan.<sup>5</sup> Luật BVMT năm 2014 sử dụng từ “hoặc”, có nghĩa rằng được lựa chọn giữa hai hình thức thẩm định và thay đổi hình thức tổ chức

<sup>1</sup> Điều 18 Luật Bảo BVMT năm 2014.

<sup>2</sup> Phụ lục II, Nghị định số 40/2019/NĐ-CP.

<sup>3</sup> Điều 21 Luật BVMT năm 2014.

<sup>4</sup> Điều 23 Luật BVMT năm 2014.

<sup>5</sup> Điều 24 Luật BVMT năm 2014.

dịch vụ thẩm định bằng lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan. Đây là quy định chúng tôi cho rằng nhằm giải quyết việc thẩm định các báo cáo ĐTM mang tính “hình thức” nếu như lựa chọn các tổ chức dịch vụ thẩm định là “người nhà”, dẫn đến việc thẩm định không khách quan.

## **5. Đánh giá tác động môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2020**

Luật BVMT năm 2020 dành 8 Điều để quy định về ĐTM.<sup>1</sup> So với Luật BVMT năm 2014, Luật BVMT năm 2020 có những sửa đổi, bổ sung sau đây:

### *Thứ nhất, về khái niệm*

Luật BVMT năm 2020 quy định khái niệm ĐTM trên cơ sở kết hợp giữa các Luật BVMT trước, theo đó “*ĐTM là quá trình phân tích, đánh giá, nhận dạng, dự báo tác động đến MT của DA đầu tư và đưa ra biện pháp giảm thiểu tác động xấu đến MT*”.<sup>2</sup> Cách diễn đạt này ngắn gọn, vừa thể hiện được nội hàm và bản chất của ĐTM.

### *Thứ hai, về đối tượng phải ĐTM*

Các Luật BVMT trước đây chủ yếu căn cứ vào tiêu chí mức độ tác động xấu đến MT và diện tích sử dụng đất để phân loại DA đầu tư, Luật BVMT năm 2020 quy định rõ hơn về quy mô, công suất, loại hình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và yếu tố nhạy cảm về MT. Theo đó DA đầu tư được phân thành 04 nhóm: (i) có nguy cơ tác động xấu đến MT mức độ cao, (ii) có nguy cơ tác động xấu đến MT, (iii) ít có nguy cơ tác động xấu đến MT và (iv) không có nguy cơ tác động xấu đến MT.<sup>3</sup> Tương ứng với từng đối tượng DA cụ thể, cơ quan quản lý nhà nước về MT sẽ áp dụng các cơ chế quản lý phù hợp. Theo đó, đối tượng phải thực hiện ĐTM là các DA đầu tư nhóm I và một số DA đầu tư nhóm II. DA đầu tư công khẩn cấp theo quy định của pháp luật về đầu tư công không phải thực hiện ĐTM.<sup>4</sup> Việc đưa ra tiêu chí sàng lọc này giúp xác định cụ thể hơn đối tượng phải thực

---

<sup>1</sup> Từ Điều 30-38 (Chương IV: Đánh giá MT chiến lược, ĐTM, giấy phép MT).

<sup>2</sup> Khoản 7 Điều 3 Luật BVMT năm 2020.

<sup>3</sup> Điều 24 Luật BVMT năm 2020.

<sup>4</sup> Điều 30 Luật BVMT năm 2020.

hiện ĐTM, khắc phục các hạn chế, bất cập của pháp luật hiện hành, gồm: giảm thủ tục hành chính cho nhà đầu tư, tiết kiệm được thời gian và chi phí. Điều đó thể hiện thông qua quy định về đánh giá sơ bộ tác động MT và giấy phép MT.

Thay đổi đáng kể trong Luật BVMT là bổ sung quy định về đánh giá sơ bộ tác động MT.<sup>1</sup> Đối tượng phải thực hiện đánh giá sơ bộ tác động MT là DA đầu tư nhóm I. Nếu như Luật BVMT năm 2014 quy định DA đầu tư chỉ phải thực hiện ĐTM chi tiết thì Luật BVMT năm 2020 lại quy định trước khi ĐTM chi tiết phải đánh giá sơ bộ tác động MT. Thời điểm đánh giá sơ bộ tác động MT được thực hiện trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng, đề xuất chủ trương đầu tư, đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư đối với DA đầu tư thuộc đối tượng phải đề nghị quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, đầu tư công, đầu tư theo phương thức đối tác công tư, xây dựng.<sup>2</sup> Việc bổ sung quy định về đánh giá sơ bộ tác động MT trong Luật BVMT năm 2020 là rất cần thiết, bởi vì trong thời gian thực thi Luật BVMT năm 2014 đã xuất hiện những DA đầu tư có quy mô lớn, gây ô nhiễm hoặc có khả năng gây ô nhiễm MT cao (chẳng hạn như trường hợp sự cố MT do Formosa gây ra) nhưng không thuộc đối tượng cần được xem xét, đánh giá, sàng lọc. Đánh giá sơ bộ tác động MT sẽ là công cụ quản lý MT để sàng lọc DA đầu tư ngay trong quá trình xem xét, chấp thuận chủ trương đầu tư. Việc đánh giá sơ bộ tác động MT được thực hiện trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi hoặc đề xuất thực hiện DA đầu tư, được thể hiện là một phần trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi hoặc đề xuất thực hiện DA đầu tư và sẽ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đồng thời với hồ sơ quyết định chủ trương đầu tư DA, không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính, tiết kiệm được thời gian, đồng thời tăng cường chất lượng công tác thẩm định.<sup>3</sup>

Cũng dựa vào tiêu chí MT để phân loại DA đầu tư, Luật BVMT năm 2020 tách đối tượng phải ĐTM của Luật BVMT năm 2014 thành chế định về giấy phép

---

<sup>1</sup> là việc xem xét, nhận dạng các vấn đề MT chính của DA đầu tư trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi hoặc giai đoạn đề xuất thực hiện DA đầu tư (khoản 6 Điều 3 Luật BVMT 2020).

<sup>2</sup> Điều 29 Luật BVMT năm 2020.

<sup>3</sup> Tờ trình số 252/TTr-CP ngày 23 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ về DA Luật BVMT (sửa đổi).

MT.<sup>1</sup> Theo đó, đối tượng phải có giấy phép MT là những DA đầu tư nhóm I, nhóm II và nhóm III có phát sinh nước thải, bụi, khí thải xả ra MT phải được xử lý hoặc phát sinh chất thải nguy hại phải được quản lý theo quy định về quản lý chất thải khi đi vào vận hành chính thức. DA đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp hoạt động trước ngày Luật BVMT năm 2020 có hiệu lực thi hành có tiêu chí về MT tương tự nhóm I, II và III, trừ trường hợp DA đầu tư công khẩn cấp theo quy định của pháp luật về đầu tư công được miễn giấy phép MT.<sup>2</sup> Quy định này, mặc dù phải xây dựng, sửa đổi, bổ sung văn bản nhằm áp dụng phù hợp, đồng thời ban hành mới hoặc sửa đổi quy định về xử lý vi phạm; phát sinh các chi phí về đào tạo nhân lực để có thể tiếp cận đối với phương thức quản lý mới nhưng cơ quan Nhà nước sẽ giảm được nhân lực bố trí cho hoạt động cấp phép; uy tín của Nhà nước được nâng cao trong việc cải cách thủ tục hành chính, cắt giảm thời gian để thực hiện thủ tục hành chính cho doanh nghiệp; giúp các quyết định được đưa ra một cách toàn diện, triệt để hơn và có chất lượng hơn.<sup>3</sup> Đối với doanh nghiệp, buộc phải thực hiện các yêu cầu mới về giấy phép MT nên sẽ cần bố trí nhân lực để tiếp cận nội dung mới, có thể mất thêm thời gian, công sức và chi phí để tổ chức tập huấn, đào tạo cán bộ tiếp cận nội dung mới... nhưng sẽ có những điểm tích cực như: cắt giảm được nhân lực bố trí cho hoạt động xin các loại giấy phép, chủ động hơn trong việc tuân thủ pháp luật do chỉ phải thực hiện đúng theo một giấy phép, giảm được thời gian, chi phí cho việc thực hiện thủ tục về MT.<sup>4</sup>

### *Thứ ba, lập, thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM*

Thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM thay đổi đáng kể khi Luật

---

<sup>1</sup> là văn bản do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được phép xả chất thải ra MT, quản lý chất thải, nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất kèm theo yêu cầu, điều kiện về BVMT theo quy định của pháp luật (khoản 8 Điều 3 Luật BVMT năm 2020).

<sup>2</sup> Điều 39 Luật BVMT năm 2020.

<sup>3</sup> Với số lượng khoảng 690 giấy phép hằng năm, chi phí xã hội về thời gian đã giảm từ 13.800 ngày công tới 58.650 ngày công, tương đương với số tiền tiết giảm được từ 4,8 tỷ đồng đến 20 tỷ đồng (Bộ TN&MT, Báo cáo số 41/BC-BTNMT ngày 14 tháng 4 năm 2020 về Đánh giá tác động chính sách DA Luật BVMT sửa đổi).

<sup>4</sup> Thời gian cấp GPMT so với các thủ tục trước đây đã được cắt giảm tối thiểu là 20 ngày đến tối đa là 85 ngày. Tính bình quân theo mức cơ quan trung ương cấp 60 GPMT/năm và cơ quan địa phương cấp phép 630 GPMT/năm thì tổng chi phí cho cấp phép MT khoảng 172.500 triệu đồng. Phương án này có mức giảm bình quân khoảng 85.860 triệu đồng/năm so với hiện hành - Bộ TN&MT, Tlđd (40).

BVMT năm 2020 bỏ thẩm quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM của các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Các cơ quan này có trách nhiệm phối hợp với UBND cấp tỉnh nơi có DA phải thẩm định báo cáo ĐTM đối với DA đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư của mình. Thủ tướng Chính phủ quyết định việc tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM của DA đầu tư vượt quá khả năng thẩm định trong nước, cần thuê tư vấn nước ngoài thẩm định.<sup>1</sup> Trên thực tế, có những DA đầu tư thuộc thẩm quyền quản lý của các Bộ, cơ quan ngang Bộ; các tỉnh không tham gia vào quá trình thực hiện ĐTM. Khi xảy ra các tác động MT, hậu quả về MT; chính các tỉnh phải giải quyết, kể cả bất ổn về xã hội, chính trị. Do đó, sự thay đổi này theo chúng tôi là phù hợp.

Về hình thức thẩm định, Luật BVMT năm 2020 quy định chỉ còn hình thức hội đồng thẩm định để đảm bảo trách nhiệm quản lý Nhà nước trong quá trình thực hiện ĐTM. Bổ sung vào đó, vấn đề công khai thông tin đã được quy định xuyên suốt, thống nhất trong Luật BVMT 2020 theo các nội dung cụ thể về BVMT, cùng với một khoản riêng quy định việc cung cấp, công khai thông tin về MT. Lần đầu tiên quy định việc công khai danh sách hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM. Việc công bố, công khai quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM của cơ quan thẩm định, công khai báo cáo ĐTM sau khi được phê duyệt kết quả thẩm định của chủ DA, trừ thông tin liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật để lấy ý kiến của các bên liên quan cũng đã được quy định cụ thể trong Luật BVMT năm 2020. Lần đầu tiên, trách nhiệm của chủ DA trong việc tham vấn cộng đồng dân cư, được quy định ngay từ khi lập báo cáo ĐTM. Trong đó, đã quy định rõ trách nhiệm thực hiện tham vấn, đối tượng tham vấn, nội dung tham vấn chủ yếu, hình thức tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM; kết quả tham vấn cộng đồng dân cư, cơ quan, tổ chức liên quan là thông tin quan trọng để chủ DA nghiên cứu đưa ra giải pháp giảm thiểu tác động của DA đối với MT và hoàn thiện báo cáo ĐTM của DA.<sup>2</sup>

## **6. Kết luận**

---

<sup>1</sup> Điều 34, 35 Luật BVMT năm 2020.

<sup>2</sup> Điều 32, 33 Luật BVMT năm 2020.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng:

*Một là*, ĐTM có thể diễn đạt về mặt câu chữ khác nhau nhưng cách hiểu và tiếp cận qua các Luật BVMT về cơ bản giống nhau. Đó là một quá trình và là một khâu trong hoạt động kiểm soát ô nhiễm MT, gắn liền với việc dự liệu, phòng ngừa những tác động về MT và phải đi đôi với việc đưa ra các biện pháp giảm thiểu tác động khi triển khai thực hiện các hoạt động phát triển.

*Hai là*, đối tượng phải thực hiện ĐTM qua các Luật có thay đổi, từ các quy hoạch, kế hoạch; DA đầu tư đến các cơ sở đã đi vào hoạt động. Cho đến Luật BVMT năm 2020, chỉ còn là DA đầu tư, giống như cách tiếp cận về đối tượng phải ĐTM của các nước. Việc sàng lọc, đưa ra các đối tượng phải ĐTM cụ thể hơn, kiểm soát chặt chẽ DA có nguy cơ tác động xấu đến MT mức độ cao, thực hiện hậu kiểm đối với các DA có công nghệ tiên tiến và thân thiện MT; cắt giảm thủ tục hành chính, giúp giảm chi phí.

*Ba là*, nội dung của các báo cáo ĐTM được quy định cụ thể hơn, trong đó chú trọng việc tham vấn ý kiến cộng đồng. Các Luật BVMT dần mở rộng và quy định rõ hơn quyền tiếp cận thông tin của cộng đồng chịu ảnh hưởng bởi các đối tượng phải ĐTM trong quá trình thực hiện ĐTM - một trong những cách thức quan trọng nhằm đảm bảo quyền được sống trong MT trong lành.

*Bốn là*, thẩm quyền tổ chức thẩm định và phê duyệt báo cáo của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thay đổi phù hợp. Luật BVMT hiện hành không quy định thẩm quyền cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ giúp giải quyết thực trạng tổ chức thẩm định mang tính không khách quan. Hình thức thẩm định báo cáo ĐTM cũng được thu hẹp, hạn chế tình trạng “sân sau” khi thẩm định báo cáo ĐTM.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Báo cáo số 41/BC-BTNMT ngày 14 tháng 4 năm 2020 Bộ Tài nguyên và Môi trường về Đánh giá tác động chính sách dự án Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi
2. Luật Bảo vệ môi trường năm 1993
3. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005
4. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014



5. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020
6. Nghị định 175-CP ngày 18 tháng 10 năm 1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 1993
7. Nghị định 143/2004/NĐ-CP ngày 12 tháng 7 năm 2004 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Điều 14 Nghị định 175/CP ngày 18 tháng 10 năm 1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 1993
8. Nghị định 80/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 09 tháng 8 năm 2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2005
9. Nghị định 21/2008/NĐ-CP ngày 28 tháng 02 năm 2008 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 80/2006/NĐ-CP ngày 09 tháng 8 năm 2006 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005
10. Nghị định 29/2011/NĐ-CP ngày 18 tháng 4 năm 2011 của Chính phủ quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường
11. Nghị định số 40/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13 tháng 5 năm 2019 sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014
12. Quyết định số 04/2003/QĐ-BTNMT ngày 21 tháng 8 năm 2003 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quy chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường
13. Thông tư 1420/MTg ngày 26 tháng 11 năm 1994 của Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với các cơ sở đang hoạt động
14. Thông tư 490/1998/TT-BKHCMNT ngày 29 tháng 4 năm 1998 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư
15. Tờ trình số 252/TTr-CP ngày 23 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ về dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi).
16. Võ Trung Tín (2005), *Pháp luật về đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam - thực trạng và hướng hoàn thiện*, luận văn thạc sỹ luật học, Trường đại học

Luật TP. Hồ Chí Minh

# MỐI LIÊN HỆ GIỮA PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỚI HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

*ThS. Vũ Anh Sao\**

## ***Tóm tắt:***

Phát triển kinh tế - xã hội luôn là vấn đề được Nhà nước quan tâm và đặt mục tiêu tăng trưởng qua các năm. Một thực tế cho thấy, để đảm bảo phát triển kinh tế, đôi khi song hành với đó là những thách thức mà các cấp chính quyền phải đối diện. Trong những năm qua, bài toán về xử lý ô nhiễm môi trường, bảo vệ môi trường, gắn với mục tiêu tăng trưởng kinh tế là một chủ đề được toàn xã hội quan tâm, để vừa đảm bảo phát triển bền vững vừa bảo vệ sự trong lành của môi trường. Và một trong những cơ sở để đảm bảo cho sự hài hòa đó chính là sự hoàn thiện các quy định của pháp luật về môi trường.

*Từ khóa:* môi trường, phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, kinh tế, phát triển.

## **Abstracts:**

Socio-economic development has always been an issue of concern to the State and has set growth targets over the years. A fact shows that, in order to ensure economic development, sometimes, there are some challenges that all levels of government are facing. In recent years, the problem of environmental pollution treatment and environmental protection in the context of economic growth has been a topic of concern to the State, it not only ensures sustainable development, but also preserves the health of the environment. And one of the elementaries for ensuring that harmony is the completion of the provisions of the law on the environment.

*Keywords:* environment, sustainable development, environmental protection, economy, development.

---

\* Khoa Luật, Trường Đại học Kinh tế - Tài chính TP.HCM (UEF); Email: saova@uef.edu.vn; Điện thoại: 0905.797.207

## 1. Đặt vấn đề

Như một điều tất yếu trong mối liên hệ của phát triển kinh tế với môi trường, sự tác động thông thường sẽ ở tỷ lệ nghịch, kinh tế càng phát triển càng có những tác động xấu đến môi trường; những tài nguyên nước, khoáng sản, thủy sản... ngày càng được khai thác nhiều; cùng với đó là những vấn đề ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước từ các nguồn khí thải ra môi trường theo đó ngày càng lớn hơn. Những tin tức về ô nhiễm không khí tại các đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh luôn ở mức báo động đỏ trong thời gian qua. Cụ thể, trong giai đoạn tháng 01/2021, ứng dụng VN Air của Tổng cục Môi trường ghi nhận nhiều điểm quan trắc ở Hà Nội đều màu đỏ với chỉ số chất lượng không khí ở mức 153-180, có hại cho sức khỏe của con người. Ứng dụng AirVisual của Tổ chức IQAir (*thành lập năm 2015, là tổ chức sở hữu lượng dữ liệu tổng hợp rất lớn về chất lượng không khí*) dự báo chỉ số chất lượng không khí ở Hà Nội là 175, mức màu đỏ, có hại cho sức khỏe.<sup>1</sup>



**Hình 1. Tình trạng ô nhiễm không khí tại Hà Nội<sup>2</sup>**

Các tác động và ảnh hưởng của tình trạng ô nhiễm môi trường, cũng diễn ra tương tự ở đô thị kinh tế lớn nhất nước là TPHCM, cụ thể vào tháng 7/2022 nhiệt độ ở TPHCM ở mức 24 độ C, không khí mát mẻ. Theo ứng dụng AirVisual, nhiều khu vực tại TP.HCM có chỉ số bụi mịn cao trên 150, không tốt cho sức khỏe. Bầu trời tại TP.HCM xuất hiện cảnh sương mù bao phủ, các tòa nhà cao

<sup>1</sup> <https://tuoitre.vn/suong-mu-day-khong-khi-tai-ha-noi-lai-o-nhiem-20210130094020441.htm>

<sup>2</sup> <https://kinhthemoitruong.vn/ha-noi-chim-trong-suong-mu-o-nhiem-khong-khi-tang-cao-13852.html>

tầng bị "biến mất" bởi lớp trắng đục che phủ.



**Hình 2. Hình ảnh tình trạng ô nhiễm không khí tại TPHCM<sup>1</sup>**

Tình trạng ô nhiễm môi trường không chỉ diễn ra theo chiều hướng xấu đi qua hình ảnh ghi nhận tại Hà Nội và TP.HCM, mà còn ngày càng phổ biến ở các tỉnh, thành ở nước ta. Đặt các nhà quản lý, các cấp chính quyền trước nhiều thách thức, các mâu thuẫn nảy sinh giữa mục tiêu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường; sẽ có tác động mạnh đến việc thay đổi và hoàn thiện các quy định pháp luật nói chung và pháp luật môi trường nói riêng, theo đó các nhà lập pháp phải tìm cách và đưa ra các phương án để giải quyết tốt các tồn tại hiện nay về bảo vệ môi trường, để đưa đất nước phát triển một cách bền vững trong hiện tại và tương lai. Và pháp luật cũng chính là công cụ hữu hiệu nhất, giúp nhà nước cân bằng được chính sách phát triển kinh tế với phát triển bền vững trên nền tảng bảo vệ cho môi trường trong lành và bầu khí quyển trong xanh không ô nhiễm.

## **2. Các khái niệm liên quan**

### **2.1 Bảo vệ môi trường**

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<sup>2</sup>.

Hoạt động bảo vệ môi trường là hoạt động phòng ngừa, hạn chế tác động

<sup>1</sup> <https://kinhthemoitruong.vn/bat-ngo-ve-thu-pham-khien-khong-khi-tphcm-va-ca-nam-bo-o-nhiem-nang-9661.html>

<sup>2</sup> Khoản 1, 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

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<sup>1</sup>

Từ hai khái niệm nêu trên, thì *bảo vệ môi trường 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...*; do đó bảo vệ môi trường không chỉ là trách nhiệm của cơ quan nhà nước, mà là trách nhiệm của tất cả mọi người trong xã hội.

## **2.2 Phát triển bền vững**

Định nghĩa về phát triển bền vững được thể hiện trong các nội dung báo cáo của các cơ quan, với nội hàm như sau: *“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 bảo vệ môi trường”*<sup>2</sup>

Qua khái niệm trên cho thấy, việc đảm bảo phát triển bền vững đó là sứ mệnh của nhiều thế hệ, ngay từ thế hệ hiện tại cần 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 làm hủy hoại môi trường sống hoặc gây ra những thảm họa sinh thái của các thế hệ tương lai. Trên cơ sở khái quát trên cho thấy, mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế có mối liên hệ chặt chẽ với giải quyết các vấn đề của xã hội như: sự tiến bộ, công bằng của xã hội, xóa đói giảm nghèo, việc làm với vấn đề bảo vệ môi trường, trong đó cần chú trọng khai thác hợp lý, xử lý các ô nhiễm và cải thiện, phục hồi chất lượng môi trường.

## **3. Chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước về phát triển bền vững gắn liền với bảo vệ môi trường**

### **3.1 Nghị quyết của Đảng về bảo vệ môi trường nhằm phát triển bền vững**

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (2011 - 2020) đã đề ra phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2021 - 2025), Đại hội Đảng lần thứ

<sup>1</sup> Khoản 2, 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

<sup>2</sup> Báo cáo Berundtland của Ủy ban Môi trường và Phát triển thế giới WCED, Liên hiệp quốc năm 1987

XIII xác định mục tiêu, phương hướng đến năm 2030 và tầm nhìn đến năm 2045. Trong đó, có các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp mang tính chiến lược về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu đều được thể hiện trong những mục riêng với nhiều nội dung mới; đặc biệt nhấn mạnh việc giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với bảo vệ bền vững môi trường, chủ động giám sát, ứng phó có hiệu quả với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Nghị quyết Đại hội XIII quán triệt tầm nhìn và định hướng phát triển giai đoạn 2021-2030: “Chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, dịch bệnh; quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên; lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái; xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”<sup>1</sup>

### ***3.2 Pháp luật của nhà nước về bảo vệ môi trường nhằm phát triển bền vững***

Các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường tương đối đa dạng trong luật chuyên ngành và các luật chung, như: Luật bảo vệ môi trường năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2014 và 2020. Bên cạnh đó, các quy định về bảo vệ môi trường cũng được cụ thể hóa trong từng phạm vi nhất định, chi tiết như: luật đất đai, luật khoáng sản, luật bảo vệ và phát triển rừng, luật tài nguyên, môi trường và hải đảo, luật thủy sản, luật dầu khí...; cùng các nghị định và thông tư hướng dẫn các biện pháp xử lý vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường. Thông qua các văn bản luật và dưới luật đã xác định được nguyên tắc, chế độ pháp lý bảo vệ, khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường; tạo hành lang pháp lý cho hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trên cả ba khía cạnh quan trọng là: tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Trong số các văn bản luật nêu trên, luật bảo vệ môi trường sửa đổi, bổ sung 2020 là một bước

---

<sup>1</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t.1, tr.107-108, tr. 66, 86-87; tr. 219-220; tr.276.

tiên mới, quan trọng trong việc đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển bền vững nhằm giải quyết hài hòa giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ môi trường; bảo vệ môi trường bảo đảm cho phát triển bền vững, và phát triển bền vững thúc đẩy hoạt động bảo vệ môi trường.

#### **4. Các bất cập và giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật bảo vệ môi trường nhằm phát triển bền vững**

##### ***4.1 Các bất cập quy định pháp luật về bảo vệ môi trường***

Qua các diễn biến và tác động của sự phát triển kinh tế đến môi trường; và qua pháp luật nhà nước ban hành quy định về bảo vệ môi trường; nhận thấy còn tồn tại các bất cập, có thể gây ra những khó khăn trong việc đảm bảo phát triển bền vững gắn với an toàn về môi trường.

*Một là*, trong công tác quản lý hành chính nhà nước về môi trường và bảo vệ môi trường vẫn còn nhiều bất cập, mâu thuẫn và chông chéo, sự không thống nhất trong các quy định của luật chuyên ngành, như: Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng. Cụ thể như, việc triển khai các dự án đầu tư, quy định của Luật Đầu tư không ghi nhận phải có báo cáo tác động môi trường (ĐTM) trước khi cấp phép xây dựng, dẫn đến việc nhiều công trình, dự án khi thi công, thậm chí đưa vào vận hành vẫn chưa có ĐTM được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

*Hai là*, mặc dù từ ngày 01/01/2018 thì Bộ luật hình sự 2015 sửa đổi, bổ sung 2017 có hiệu lực thi hành, đã đưa thêm chủ thể của tội phạm là pháp nhân thương mại, nhằm tăng cường xử lý các công ty vì mục đích lợi nhuận gây ảnh hưởng đến môi trường; nhưng trên thực tế các chế tài xử phạt về hành vi gây ô nhiễm môi trường vẫn chưa mang lại các kết quả tích cực; 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; tình trạng xả thải, ô nhiễm môi trường từ các nhà máy sản xuất, các dự án đầu tư công nghiệp vẫn là một vấn đề tồn tại khó xử lý đối với công tác bảo vệ môi trường ở địa phương.

*Ba là*, pháp luật thuộc cơ sở thượng tầng nên sẽ bị chi phối bởi cơ sở hạ



tăng là kinh tế, do đó trong việc xây dựng và ban hành các quy định pháp luật, ở khía cạnh nào đó vẫn chưa đặt vấn đề bảo vệ môi trường và sự phát triển bền vững mặc dù được xác định đóng vai trò quan trọng, so với những đòi hỏi bức thiết về phát triển kinh tế; chưa có một cơ chế pháp lý đủ mạnh trong kiểm soát các hoạt động tác động vào môi trường tự nhiên, sinh thái.

*Bốn là*, mối liên hệ phối hợp giữa các cấp chính quyền từ địa phương đến trung ương và các bên liên quan trong thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường nhìn chung còn nhiều bất cập, xuất phát từ nhận thức và quan tâm chưa đúng mức đến việc bảo vệ môi trường, từ đó đến tâm lý buông lỏng, chưa thể hiện đậm nét trách nhiệm trong việc kiểm tra, giám sát về môi trường. Một khi đã có những buông lỏng quản lý, thì công tác phổ biến, tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức, thay đổi ý thức và hành vi bảo vệ môi trường của người dân trong xã hội sẽ còn hạn chế.

#### ***4.2 Một số giải pháp hoàn thiện và thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường trong việc bảo đảm phát triển bền vững***

Với các bất cập và thực trạng về pháp luật bảo vệ môi trường, trong việc đảm bảo phát triển bền vững, thì tác giả đưa ra các giải pháp khắc phục như sau:

*Một là*, cơ quan chủ quản là Bộ Tài Nguyên và Môi trường cần giữ vai trò chủ đạo trong việc tư vấn và đề xuất ý kiến đến Chính phủ, là cơ quan quản lý hành chính cao nhất về lĩnh vực môi trường; trong việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đất đai, khoáng sản và môi trường nhằm hạn chế, khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa luật môi trường với các luật chuyên ngành liên quan như: luật đất đai, luật khoáng sản;

*Hai là*, các quy định pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, cần tăng cường theo hướng xử lý nghiêm khắc, cả về trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự; các quy định xử phạt cần được hoàn thiện theo hướng tăng tính nghiêm minh và tăng nặng, nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường nhằm đảm bảo phát triển bền vững.

*Ba là*, thường xuyên và liên tục tăng cường công tác quản lý, tuyên truyền

và phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường; thực hiện nghiêm túc và đầy đủ các chỉ đạo trong các nghị quyết của Đảng, chính sách của Nhà nước về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Đặc biệt chú ý đến những điểm mới, tích cực của luật bảo vệ môi trường 2020 sửa đổi; hướng dẫn và triển khai rộng rãi đến các cấp, các ngành và toàn thể người dân, để từ đó giúp các cơ quan, tổ chức và người dân chấp hành, thực hiện pháp luật một cách chủ động, trên tinh thần thượng tôn pháp luật, gắn liền giữa mục tiêu phát triển kinh tế và sự bền vững của xã hội.

*Bốn là*, cần đưa vào quá khứ lãng quên những câu từ như “rừng vàng, biển bạc” nhằm tác động đến ý thức chung của toàn xã hội trong việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với những biến động của môi trường; thực hiện xử lý nghiêm minh thông qua các biện pháp, chế tài được quy định trong luật hành chính, hình sự, dân sự, kinh tế đủ mạnh để có sức răn đe trong việc xử lý các hành vi sai phạm về bảo vệ 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 bảo vệ môi trường, thực hiện tốt pháp luật về môi trường.

*Năm là*, để tồn tại và phát triển thì việc bảo đảm phát triển không thể coi là sự lựa chọn, mà phải xem là yêu cầu bắt buộc, do đó cần quán triệt tư tưởng, nguyên tắc xem môi trường là cơ sở, nòng cốt để phát triển bền vững. Việc bảo vệ môi trường vừa là sứ mệnh, vừa là trách nhiệm; cần được đặt ở vị trí hàng đầu trong các quyết định phát triển kinh tế; trong công tác quản lý, ban hành các quy định pháp luật cần cân bằng hơn nữa mối quan hệ giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế kinh tế phải đi đôi với bảo vệ môi trường, phù hợp với quy định của Luật bảo vệ môi trường 2020.

## **5. Kết luận**

Với những trình bày ở trên, tác giả cho rằng tầm quan trọng của việc xác định mối liên hệ giữa phát triển bền vững, với hoàn thiện quy định pháp luật về bảo vệ môi trường là dễ dàng nhận thấy được; trong thực tế xã hội đã chứng minh và qua các giai đoạn vận động của tự nhiên và xã hội, càng thể hiện rõ nét vai trò của Nhà nước thông qua cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp trong việc xây

dựng hành lang pháp lý, tổ chức thực thi và cơ chế bảo vệ pháp luật về môi trường, nhằm gắn kết, hài hòa, cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững; không ai khác ngoài vị trí chủ chốt để thực thi sứ mệnh này chính là thể hiện thông qua chức năng quản lý nhà nước về môi trường; nâng cao tính trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc thực thi pháp luật; tổ chức tuyên truyền, giáo dục sâu rộng đến các tầng lớp nhân dân về tầm quan trọng của phát triển kinh tế - xã hội, với sứ mệnh bảo vệ phát triển bền vững, đó là sự lựa chọn bắt buộc vì nó quyết định đến sự tồn tại của thể hệ hiện tại và cả tương lai.

### **Tài liệu tham khảo**

1. 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
2. *Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t.1, tr.107-108, tr. 66, 86-87; tr. 219-220; tr.276.*
3. Báo cáo Berundtland của Ủy ban Môi trường và Phát triển thế giới WCED, Liên hiệp quốc năm 1987
4. Website: <https://monre.gov.vn/>
5. <https://tuoitre.vn/suong-mu-day-khong-khi-tai-ha-noi-lai-o-nhiem-20210130094020441.htm>
6. <https://kinhtemoitruong.vn/bat-ngo-ve-thu-pham-khien-khong-khi-tphcm-va-ca-nam-bo-o-nhiem-nang-9661.html>

# THỨC ĐẨY SỰ THAM GIA CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

*TS. Nguyễn Thị Bích Ngọc\**

## **Tóm tắt**

*Hiện nay, tầm ảnh hưởng của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực môi trường rất lớn, đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động về bảo vệ môi trường và phát triển môi trường bền vững. Các tổ chức xã hội không chỉ góp phần nâng cao nhận thức và thúc đẩy trách nhiệm bảo vệ môi trường cho cộng đồng, mà còn giám sát việc thực thi pháp luật về môi trường. Vì vậy, việc tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội trong công tác bảo vệ môi trường là yêu cầu cần thiết nhằm đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường. Bài viết làm rõ địa vị pháp lý của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, từ đó nghiên cứu các giải pháp thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực môi trường.*

*Từ khóa: Các tổ chức xã hội, bảo vệ môi trường, thúc đẩy*

## **Đặt vấn đề**

Môi trường có vai trò rất quan trọng trong phát triển bền vững đất nước. Việt Nam đang ở trong giai đoạn đối diện với vấn đề và áp lực môi trường rất lớn, đặt ra nhiều thách thức, chất lượng môi trường đang tiếp tục suy giảm. Trước những thách thức đó, các tổ chức xã hội có vai trò quan trọng trong bảo vệ môi trường, tuy nhiên, sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường vẫn còn thụ động hoặc không hiệu quả. Cần thiết phải thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường hiện nay ở Việt Nam bằng các giải pháp cụ thể.

### **1. Địa vị pháp lý của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường**

Tổ chức xã hội là hình thức tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam có chung mục đích tập hợp, hoạt động theo pháp luật và theo điều lệ, không vì lợi nhuận nhằm đáp ứng lợi ích chính đáng của các thành viên và tham gia vào

---

\* Khoa Luật học, trường KHXH & NV, trường Đại học Vinh; Email: bichngochoaluat@gmail.com; Số điện thoại: 0988094865

quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Ở Việt Nam hiện nay các loại tổ chức xã hội bao gồm: tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp, các hội được thành lập theo dấu hiệu riêng, tổ tự quản phục vụ lợi ích cộng đồng. tổ chức xã hội là khu vực thứ ba tồn tại và phát triển song song với khu vực Nhà nước và tư nhân. Các tổ chức xã hội có vai trò kết hợp cùng với chính quyền địa phương để giải quyết các vấn đề xã hội, kinh tế và các vấn đề chính trị trong xã hội. Hoạt động của các tổ chức xã hội rất đa dạng và phong phú, hấp dẫn thiết thực và hiệu quả mang lại lợi ích cho cộng đồng và xã hội, không vì lợi nhuận; các hoạt động đều có tác dụng tuyên truyền, vận động cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường phù hợp với chủ trương chính sách của Đảng, Nhà nước; thu hút được đông đảo cộng đồng tham gia, tạo được sự đồng thuận của các bên...

Điều 43 Hiến pháp 2013 quy định: “Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường”. Tại Điều 158 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã nhấn mạnh đến trách nhiệm và quyền hạn của các tổ chức xã hội. Theo đó, các tổ chức xã hội có trách nhiệm tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường; Tham gia các hoạt động bảo vệ môi trường, có quyền được cung cấp và yêu cầu cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật; Tham vấn đối với dự án đầu tư có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Tư vấn, phản biện về bảo vệ môi trường với cơ quan quản lý nhà nước và chủ dự án đầu tư, cơ sở có liên quan theo quy định của pháp luật; Tham gia hoạt động kiểm tra về bảo vệ môi trường tại dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; Vận động các thành viên của mình thực hiện các quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của công dân trong bảo vệ môi trường; tham gia xây dựng chủ trương, chính sách, kế hoạch và các quy định về bảo vệ môi trường; tham gia hoạt động tư vấn, phản biện xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; tham gia hoạt động giám sát, phát hiện hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, cưỡng chế, thi hành pháp luật bảo vệ môi trường; tham gia hoạt động bảo vệ môi trường thông qua các hoạt động dịch vụ

bảo vệ môi trường; tham gia phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường và thu hút sự tham gia của cộng đồng vào bảo vệ môi trường.

Ngoài ra, Các quy định của pháp luật còn ghi nhận về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong hoạt động xây dựng chủ trương, chính sách, kế hoạch và các quy định về bảo vệ môi trường như: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện tư vấn, phản biện, giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật. Cơ quan quản lý nhà nước các cấp có trách nhiệm tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia bảo vệ môi trường; Đoàn Thanh niên tham gia dọn dẹp vệ sinh, bảo vệ môi trường; Tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp có quyền được tham vấn đối với dự án có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, tư vấn, phản biện về bảo vệ môi trường với cơ quan quản lý nhà nước và chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có liên quan theo quy định của pháp luật.

Như vậy yếu tố tác động đầu tiên đến sự tham gia của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chính là cơ chế pháp lý, tức là hệ thống các yếu tố pháp lý, quy phạm pháp luật và các phương tiện pháp lý khác hợp thành, theo đó cơ chế pháp lý về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường là hệ thống các yếu tố pháp lý hợp thành, có mối quan hệ mật thiết với nhau nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong khi các tổ chức xã hội tham gia bảo vệ môi trường, đồng thời ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội trong việc ủng hộ, hỗ trợ sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường, xử lý các chủ thể vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, bảo vệ môi trường, bảo vệ lợi ích của quốc gia, xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tập thể và của công dân.

Địa vị pháp lý của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường đã góp phần xác định cụ thể vai trò của các tổ chức này như sau:

Thứ nhất, Các tổ chức xã hội thực hiện hoạt động *phản biện xã hội về chính sách, pháp luật liên quan đến môi trường*. Luật Bảo vệ môi trường đã quy định mọi cá nhân, tổ chức đều có quyền được đối thoại với chính quyền các cấp về vấn đề bảo vệ môi trường. Các tổ chức xã hội được xem là những tổ chức xã hội đi

đầu trong vai trò phản biện chính sách. Các tổ chức xã hội có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ môi trường thông qua các hoạt động tư vấn chính sách, truyền thông và giáo dục nâng cao nhận thức. Sự tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động bảo vệ môi trường là quyền và nghĩa vụ được quy định bằng luật; Nhà nước có nghĩa vụ đáp ứng và tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của các tổ chức xã hội vào bảo vệ môi trường. Các tổ chức xã hội là cầu nối cho sự tham gia rộng rãi của mọi tầng lớp nhân dân vào bảo vệ môi trường. Những hoạt động của các tổ chức xã hội có ý nghĩa thiết thực, hiệu quả và tác động tích cực tới việc bảo vệ môi trường. Với những ý nghĩa quan trọng như vậy, việc xây dựng và thực hiện cơ chế pháp lý về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường có vai trò vô cùng quan trọng nhằm nâng cao vai trò của các TCXH trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam.

Thứ hai, các tổ chức xã hội tiến hành *vận động và tư vấn chính sách về môi trường*. Với vai trò là một kênh thông tin quan trọng của cơ chế dân chủ trong bảo vệ môi trường, các tổ chức xã hội không chỉ phản ánh đơn thuần về những vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường mà còn đưa ra những kiến nghị, đề xuất cho việc xử lý và giải quyết các vấn đề đó. Thông qua các tổ chức xã hội, người dân có thể bày tỏ ý kiến của mình vào việc đưa ra những chính sách và chương trình, kế hoạch về bảo vệ môi trường ở địa phương và cấp quốc gia. Trong những năm gần đây, các tổ chức xã hội Việt Nam ngày càng tham gia chủ động hơn trong phản biện và vận động chính sách liên quan tới môi trường. Hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên môi trường đều có ý kiến đóng góp, phản biện của các tổ chức xã hội, đặc biệt là các văn bản quan trọng như: Luật Bảo vệ môi trường, Luật Khoáng sản, Luật Lâm nghiệp, Luật Đa dạng sinh học... cùng các Nghị định, Thông tư và văn bản dưới luật khác.

Thứ ba, các tổ chức xã hội *phát hiện và tố giác vi phạm pháp luật về môi trường*. Với tư cách là những cộng đồng tự quản ở địa phương mà thành viên của họ đều là quần chúng, các tổ chức xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc phát hiện, tố giác những vi phạm về bảo vệ môi trường mà các tổ chức sản xuất, kinh doanh gây ra. Thời gian qua, các tổ chức xã hội đã và đang làm tốt vai trò này.

Thứ tư, các tổ chức xã hội đã *thu hút sự tham gia của cộng đồng vào việc* bảo vệ môi trường là một trong những nhiệm vụ quan trọng của các tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Luật Bảo vệ môi trường quy định về trách nhiệm thực hiện và kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo đánh giá tác động môi trường của chủ dự án, theo đó cần phải niêm yết công khai tại địa điểm thực hiện dự án về các loại chất thải, công nghệ xử lý, thông số tiêu chuẩn về chất thải, các giải pháp bảo vệ môi trường để cộng đồng dân cư biết, kiểm tra, giám sát. Các tổ chức xã hội với tư cách là tổ chức tự nguyện của quần chúng phải thu hút sự tham gia mạnh mẽ và sâu rộng của cộng đồng dân cư, các chủ thể có liên quan vào bảo vệ môi trường.

*Thứ năm, các tổ chức xã hội tham gia vào lĩnh vực bảo vệ môi trường* góp phần bảo đảm quyền làm chủ của người dân trong bảo vệ môi trường. Việc ghi nhận và bảo đảm vai trò tham gia của các tổ chức xã hội với tư cách là đại diện của các cộng đồng dân cư, đại diện cho nhân dân là một biểu hiện cụ thể của việc bảo đảm quyền làm chủ của người dân. Quyền làm chủ của người dân được thực thi trên nguyên tắc *dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng*. Các nguyên tắc này được cụ thể hóa trong quá trình, trong các quy định pháp luật ghi nhận các quyền tiếp cận của công dân, quyền tiếp cận luật pháp và quyền được tham gia của người dân và các tổ chức xã hội. Hiện nay, các tổ chức xã hội đóng vai trò là một kênh giám sát hữu hiệu và cũng là cầu nối quan trọng giữa Nhà nước, khu vực tư nhân và người dân. Các tổ chức xã hội cần tham gia hoạt động hiệu quả hơn, giúp cơ quan nhà nước tăng cường năng lực xây dựng và thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường, bảo đảm quyền tham gia của người dân vào hoạt động bảo vệ môi trường.

*Thứ sáu, các tổ chức xã hội góp phần to lớn trong giáo dục, phổ biến, tuyên truyền pháp luật về* bảo vệ môi trường. Trong đó, Luật Bảo vệ môi trường tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức và cá nhân tham gia vào hoạt động bảo vệ môi trường nói chung và hoạt động giáo dục, phổ biến và tuyên truyền về bảo vệ môi trường nói riêng. Luật này cũng quy định, Nhà nước cần phải ưu tiên đào tạo nguồn nhân lực cho việc bảo vệ môi trường; đồng thời khuyến khích mọi tổ chức,



cá nhân tham gia đào tạo nguồn nhân lực bảo vệ môi trường. Giáo dục chính thức trong hệ thống công lập do Nhà nước thực hiện là hết sức quan trọng và tất yếu. Tuy nhiên, việc phổ biến, tuyên truyền và giáo dục lâu dài và phổ thông cho mọi tầng lớp xã hội nói chung và các tổ chức sản xuất, kinh doanh và dịch vụ nói riêng không thể thiếu vai trò của các tổ chức xã hội.

## **2. Giải pháp thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay**

Sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường góp phần nâng cao vai trò của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường. Các tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường không chỉ lớn mạnh về số lượng mà còn thể hiện vai trò tích cực trong các hoạt động bảo vệ môi trường, thông qua nhiều hoạt động, từ việc tuyên truyền, vận động nâng cao nhận thức của cộng đồng đến những hoạt động như tham gia xây dựng chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường. Các tổ chức xã hội trở thành cầu nối cho sự tham gia rộng rãi của mọi tầng lớp nhân dân vào bảo vệ môi trường. Bởi vậy, những hoạt động của các tổ chức xã hội có ý nghĩa thiết thực, hiệu quả và tác động tích cực tới việc bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó thì sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường vẫn còn những bất cập, hạn chế, gây tác động tiêu cực đến nhận thức và các kết quả bảo vệ môi trường ở Việt Nam như:

Chưa thực sự coi trọng vai trò của các tổ chức xã hội trong các hoạt động quản lý xã hội nói chung, bảo vệ môi trường nói riêng. Mặt khác, các thiết chế bảo đảm sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường được thiết lập trên cơ sở thể chế, nhưng thể chế không bảo đảm được các điều kiện để các thiết chế đó phát huy được hết chức năng, nhiệm vụ được giao. Cụ thể là, thẩm quyền, phạm vi, nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục và hậu quả pháp lý của cơ chế đối với các thiết chế bảo đảm sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường còn tản mạn trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, khiến cho việc thực hiện gặp nhiều khó khăn; nhiều quy định chưa khoa học, thiếu trách nhiệm pháp lý ngay cả với chính các tổ chức xã hội.

Hệ thống pháp luật được xây dựng, ban hành tuy đã được đổi mới nhưng

vẫn còn một số hạn chế như: tư duy lập pháp về quản lý nhà nước, xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội nói chung và pháp luật về bảo vệ môi trường nói riêng chưa đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật lập pháp, còn chưa khoa học, hệ thống các quy định bảo đảm sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường vừa thiếu, vừa thừa, vừa chưa đồng bộ, thống nhất và cụ thể. Các quy định của pháp luật về các tổ chức xã hội còn thiếu và chậm được cụ thể hóa, ban hành, làm cho việc thực hiện trên thực tế trở nên khó khăn, bất cập, hạn chế.

Các điều kiện bảo đảm sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường vận hành, hoạt động chưa hoàn chỉnh, mối liên hệ giữa các bộ phận của cơ chế và giữa cơ chế bên trong với cơ chế bên ngoài bộ máy nhà nước chưa chặt chẽ, các yếu tố ảnh hưởng, tác động đến cơ chế như: môi trường dân chủ; trình độ dân trí và hiểu biết pháp luật của nhân dân; điều kiện kinh tế xã hội chưa đạt trình độ phát triển... là những nguyên nhân dẫn đến hạn chế.

Việc các tổ chức của Chính phủ, doanh nghiệp chưa và chưa sẵn sàng cung cấp đủ thông tin và thông tin minh bạch, đủ tin cậy đã dẫn đến những hạn chế như tổ chức xã hội và người dân không tự tin và khó đi đến đồng thuận hơn trong quá trình thảo luận tham gia ý kiến. Việc đối thoại giữa các tổ chức xã hội và các cơ quan chính quyền các cấp kiểm tra, giám sát thực thi công tác bảo vệ môi trường còn chưa được chú trọng.

Hiện nay, cơ chế tham gia của các tổ chức xã hội chủ yếu là cơ chế gián tiếp, tức thông qua vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Bên cạnh đó, sự tham gia của các tổ chức xã hội vào các hoạt động giám sát bảo vệ môi trường vẫn ở mức độ khiêm tốn và chưa thực sự mang tầm ảnh hưởng rộng lớn. Sự liên kết và mối quan hệ tương tác giữa các tổ chức xã hội trong cùng lĩnh vực bảo vệ môi trường còn rời rạc, thiếu hệ thống và thiếu cơ chế điều phối, hợp tác.

Do vậy, để thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cần triển khai thực hiện một số giải pháp như:

Thứ nhất, Rà soát lại tổng thể các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường

nói chung, pháp luật về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường nói riêng nhằm đánh giá tính hiệu lực và hiệu quả của hệ thống, chính sách pháp luật trong công tác quản lý và bảo vệ môi trường, cơ chế huy động các nguồn lực xã hội trong bảo vệ môi trường; từ đó đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật. Các quy định này phát huy trên thực tế hay không còn phụ thuộc vào những quy định hướng dẫn thi hành và cơ chế để bảo đảm thực hiện các quyền này của tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư. Cần hoàn thiện hệ thống luật pháp bằng cách đưa ra các quy định rõ ràng để bảo đảm có sự tham gia rộng rãi của tổ chức xã hội vào giải quyết các vấn đề môi trường là vấn đề cấp thiết.

Thứ hai, Các quy định của pháp luật sẽ phải xác định những lĩnh vực có sự tham gia của các tổ chức xã hội, ranh giới của sự tham gia của tổ chức xã hội, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể pháp luật có liên quan tới sự tham gia của các tổ chức xã hội trong hoạt động bảo vệ môi trường. Các quy định này cần tuân thủ những nguyên tắc như: bảo đảm quyền của cộng đồng, công bằng và hợp lý trong bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Thứ ba, Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về nội dung tham gia và quyền, nghĩa vụ của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường. Vì vậy, cần quy định nội dung tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội cụ thể hơn, gắn trực tiếp với bảo vệ môi trường. Chẳng hạn quy định góp ý kiến xây dựng *chính sách, pháp luật về môi trường*, bảo vệ môi trường; khiếu nại, tố cáo về vi phạm môi trường, gây ô nhiễm môi trường v.v.. Việc quy định này có thể nêu ngay trong Luật Bảo vệ môi trường hoặc quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức xã hội nói chung và tổ chức xã hội về môi trường nói riêng.

Thứ tư, Về *quyền, nghĩa vụ của các tổ chức xã hội về môi trường* trong bảo vệ môi trường cũng cần được quy định cụ thể gắn với yêu cầu bảo vệ môi trường, không để nội dung này trong pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Cần làm rõ các nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường, không để lẫn nội dung này trong quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, tố cáo. Chẳng hạn quy định khi tham gia

đấu tranh bảo vệ môi trường các tổ chức xã hội phải bảo đảm không làm ảnh hưởng đến hoạt động của xã hội.

Thứ năm, Sửa đổi, bổ sung và cụ thể hóa quy định về hình thức, phương pháp tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội. Cần có quy định riêng về hình thức, phương pháp tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội và tốt nhất là quy định trong Luật Bảo vệ môi trường. Chẳng hạn quy định về góp ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật về môi trường và bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội nói chung, có thể tham gia dưới hình thức hội nghị, hội thảo khoa học với phương pháp tham gia là gửi các bản kiến nghị, góp ý kiến cho cơ quan soạn thảo. Cần quy định rõ trách nhiệm tiếp thu, giải trình, trả lời của các cơ quan soạn thảo. Trong đấu tranh bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội cũng cần xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức phải trả lời, giải trình về những đề nghị, yêu cầu của tổ chức xã hội.

Đối với các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường, do hoạt động chuyên sâu trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nên cần có quy định mới và cụ thể hơn về hình thức, phương pháp tham gia bảo vệ môi trường của họ. Chẳng hạn, quy định về hình thức tổ chức hội nghị, hội thảo khoa học, tổ chức điều tra, khảo sát môi trường v.v.. để có tài liệu khoa học tư vấn, phản biện các quyết định về chính sách, pháp luật tác động đến môi trường, đấu tranh với các tổ chức, đơn vị vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, gây tác hại về môi trường.

Thứ sáu, Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục thực hiện các hoạt động tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội. Trình tự, thủ tục của các hoạt động tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội cần được cụ thể, bảo đảm phù hợp với từng loại hoạt động, có thể được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường hoặc các luật chuyên ngành khác. Tuy nhiên, khi quy định trong các luật chuyên ngành khác, chẳng hạn trong Luật khiếu nại, luật tố cáo, cần có điều khoản riêng về trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo về môi trường. Trong Luật Bảo vệ môi trường, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo... cần có quy định thêm về trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo.

*Thứ bảy, Xây dựng Luật về Hội tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức, hoạt động*

của tổ chức xã hội và tổ chức xã hội về môi trường tham gia bảo vệ môi trường. Các tổ chức xã hội góp phần không nhỏ trong việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào quá trình bảo vệ môi trường, giáo dục, tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ môi trường, hình thành cơ chế hữu hiệu trong việc giám sát bảo vệ môi trường. Xây dựng Luật về Hội hiện nay cần chú ý những nội dung liên quan đến đối tượng áp dụng, thủ tục thành lập hội, chính sách đối với hội, tổ chức, hoạt động của tổ chức xã hội, quản lý nhà nước đối với các tổ chức xã hội...

Thứ tám, sửa đổi, bổ sung quy định về hậu quả pháp lý từ hoạt động tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội. Để phát huy vai trò, hiệu quả tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội, cần quy định cụ thể về các *hậu quả pháp lý* khi tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội, trong đó xác định rõ nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các chủ thể vi phạm pháp luật môi trường trong các trường hợp như: khi các tổ chức xã hội tham gia *xây dựng, góp ý kiến* vào chủ trương, chính sách, pháp luật, kế hoạch về môi trường, bảo vệ môi trường thì hậu quả pháp lý của hoạt động này là bản kiến nghị, góp ý của tổ chức xã hội và tiếp thu, trả lời, giải trình của cơ quan soạn thảo và cơ quan có thẩm quyền. Việc trả lời, giải trình phải gửi cho tổ chức xã hội, không trả lời chung cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Nếu hậu quả sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường hoặc hành vi vi phạm là cực kỳ nghiêm trọng, trên diện rộng, ảnh hưởng đến môi trường sống của nhiều người v.v.. thì pháp luật cần xác định thêm các hậu quả pháp lý của việc tham gia bảo vệ môi trường của các tổ chức xã hội. Đó là các bản kiến nghị gửi trực tiếp Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân để các cơ quan này phải đưa vào chương trình nghị sự, thảo luận. Trong trường hợp Quốc hội và Hội đồng nhân dân chưa họp, có thể gửi cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân.

Thứ chín, Bảo đảm đầy đủ quyền và nghĩa vụ của tổ chức xã hội trong bảo

vệ môi trường. Quyền của các tổ chức xã hội trong bảo vệ môi trường là quyền tiếp cận thông tin về môi trường; quyền tiếp cận luật, các văn bản dưới luật, các cơ chế, chính sách do Nhà nước, Trung ương và địa phương ban hành; quyền tiếp cận các nguồn lực tài chính, kinh nghiệm, công nghệ. Các tổ chức xã hội có trách nhiệm: tự nguyện, tự giác, xung phong, tình nguyện tham gia vào các hoạt động truyền thông, vận động xã hội, phong trào bảo vệ môi trường.

### **Kết thúc vấn đề**

Hiện nay, các tổ chức xã hội đang tăng cường và đa dạng hóa hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, đặc biệt ở cấp độ cơ sở. Những tổ chức này cũng đóng một vai trò quan trọng trong công tác tiếp nhận, vận động tài trợ cho những chương trình, hoạt động bảo vệ tài nguyên và môi trường hướng tới sự phát triển bền vững. Tuy vậy, khuyến nghị cho việc xử lý, giải quyết các vấn đề môi trường có liên quan. Tham gia kiểm tra, giám sát bảo vệ môi trường, đặc biệt là ở cấp độ các địa phương, Tăng cường sự chia sẻ thông tin, kinh nghiệm, sự phối hợp trong nội bộ các tổ chức xã hội; sự phối hợp thường xuyên, chặt chẽ giữa cơ quan quản lý nhà nước với các tổ chức xã hội trong hoạt động tuyên truyền vận động cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường, giám sát thực thi pháp luật... Để đạt được điều này, thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội trong lĩnh vực môi trường đã, đang và sẽ góp phần thực hiện hiệu quả chức năng chính của các tổ chức xã hội và phát triển môi trường bền vững ở Việt Nam./.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Bùi Xuân Đức (2010), "*Phản biện xã hội: ý nghĩa, cơ chế và điều kiện thực thi*", Tạp chí nghiên cứu pháp luật, số 165.
2. Trương Thị Hồng Hà (2007), "*Xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm cho Nhân dân tham gia hoạt động giám sát và phản biện xã hội*", Tạp chí Cộng sản, số 8.
3. Hồ Bá Thâm, Nguyễn Tôn Thị Tường Vân (đồng chủ biên) (2009), *Phản biện xã hội và phát huy dân chủ pháp quyền*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Hoàng Văn Tuệ (2006), "*Vấn đề phản biện xã hội với yêu cầu thực tế hiện nay*", Tạp chí Triết học, (4), tr. 53 - 57.

### **HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VỀ BẢO ĐẢM AN NINH**

# NGUỒN NƯỚC

*ThS. Chu Thị Trinh\**

*ThS. Nguyễn Thị Phương Thảo\**

## **Tóm tắt:**

An ninh nguồn nước là một trong những nội dung quan trọng, liên quan đến phát triển bền vững và ổn định chính trị, chủ quyền quốc gia. Mặc dù vấn đề an ninh nguồn nước đang ngày càng trở nên cấp bách, mang tính chiến lược và toàn cầu, tuy nhiên, trong nội dung của Luật Tài nguyên nước hiện hành chưa có giải thích từ ngữ, các nguyên tắc, quy định nào đề cập đến bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia. Do đó, việc hoàn thiện khung pháp lý để bảo đảm an ninh nguồn nước đang là vấn đề cấp thiết hiện nay cần giải quyết. Bài viết tập trung nghiên cứu các quy định pháp luật hiện hành về đảm bảo an ninh nguồn nước, qua đó, đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện khung pháp lý về vấn đề này.

**Từ khoá:** An ninh nguồn nước, Luật tài nguyên nước, bảo vệ tài nguyên nước.

## **Đặt vấn đề:**

Mặc dù nước ở Việt Nam có khoảng 830 tỷ mét khối mỗi năm, nhưng lượng nước sản sinh tại lãnh thổ Việt Nam chỉ có 37%, còn lại 63% là nước từ bên ngoài chảy về. Đến 90% lượng nước ở đồng bằng sông Cửu Long và 60% lượng nước ở đồng bằng sông Hồng là từ bên ngoài vào<sup>1</sup>. Nếu chỉ xét lượng nước sản sinh trên lãnh thổ, thì lượng nước bình quân đầu người ở Việt Nam ở mức thấp so với thế giới. Do đó, nếu xét trên lãnh thổ, việc chủ động được thì nước ở Việt Nam lại là khá thấp. Theo Liên hợp quốc đánh giá thì Việt Nam là nước đứng đầu khu vực Đông Nam Á và nằm ở nhóm có nguy cơ cao trên thế giới về mất an ninh nguồn nước.

---

\* Khoa Luật kinh tế, Trường KHXH&NV, Trường ĐH Vinh. Email: chutrinhchu@gmail.com. Điện thoại: 0985380090

\* Trường Khoa học Xã hội và Nhân văn - Trường Đại học Vinh. Email: nguyenvphuongthao1108@gmail.com . Điện thoại: 0904.973.151

<sup>1</sup> Báo cáo môi trường quốc gia 2012

Thêm vào đó, tình trạng ô nhiễm nguồn nước tại nhiều địa phương đang rất đáng lo ngại. Nhiều hệ thống kênh, rạch, ao hồ... hiện nay đang ô nhiễm trầm trọng, do tình trạng xả thải bừa bãi, chưa qua xử lý. Theo thống kê thì nguồn thải gây ô nhiễm 70% là từ các khu dân cư, sinh hoạt, làng nghề, 30% là từ các khu công nghiệp, khu chế xuất. Như vậy là có nước mà không dùng được. Do đó, tình trạng sử dụng nước kém hiệu quả; việc khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, phát triển kinh tế chưa bền vững... đang đặt Việt Nam đứng trước thách thức an ninh nguồn nước và tiếp tục cần có các chính sách, phương án quản lý nước tốt hơn trong thời gian tới.

### **1. Quy định pháp luật hiện hành về bảo đảm an ninh nguồn nước**

Nhận thức được tầm quan trọng và là vấn đề cấp thiết của Việt Nam trong việc bảo đảm nguồn nước và nước sạch phục vụ dân sinh và phát triển kinh tế bền vững, Việt Nam luôn khẳng định “nước là tài nguyên đặc biệt quan trọng, là thành phần thiết yếu của sự sống và môi trường, quyết định sự tồn tại, phát triển bền vững của đất nước”. Từ nhiều thập kỷ qua, Chính phủ Việt Nam luôn nỗ lực tăng cường và kiện toàn, thể chế, chính sách trong lĩnh vực tài nguyên nước, đẩy mạnh hợp tác với các quốc gia có chung nguồn nước với Việt Nam cũng như hợp tác và tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, các quốc gia trên thế giới và khu vực để quản lý, bảo vệ hiệu quả tài nguyên nước. Cụ thể, Việt Nam đã xây dựng được hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật từ Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy lợi, Luật Điện lực, Luật Đê điều, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp... Các nghị định, thông tư liên quan đến công tác an ninh nguồn nước phục vụ sản xuất, đời sống và an toàn hồ đập cũng đã được xây dựng khá đầy đủ, cùng với các điều ước quốc tế tạo ra cơ sở pháp lý cho công tác quản lý bảo đảm an ninh nguồn nước và an toàn hồ đập. Đến nay, hệ thống pháp luật của Việt Nam đã tiếp cận đầy đủ 4 yếu tố quản lý an ninh nguồn nước được các quốc gia trên thế giới thực hiện gồm: (i) bảo vệ nguồn nước, hệ sinh thái nước ngọt bền vững; (ii) bảo đảm nhu cầu nước cho các mục đích sinh hoạt, sản xuất; (iii) mọi người dân được tiếp cận đầy đủ nguồn nước sạch với chi phí hợp lý; (iv) người dân được bảo vệ trước rủi ro liên quan đến nước.



Luật Tài nguyên nước năm 2012 đã và đang đóng góp vai trò vô cùng quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và phục vụ nhiều nhu cầu thiết yếu của đời sống con người. Qua gần 10 năm thực hiện, Luật Tài nguyên nước năm 2012 đã góp phần tạo chuyển biến tích cực trong nhận thức, hành động của toàn xã hội về quản lý, bảo vệ và khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Tài nguyên nước ở nước ta được quản lý, bảo vệ tốt hơn, việc khai thác và sử dụng hiệu quả, bền vững hơn; quản lý tài nguyên nước đã mang lại nguồn thu trực tiếp đáng kể cho ngân sách Nhà nước. Công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên nước đã có một bước tiến lớn, đáp ứng ngày càng tốt hơn đòi hỏi của công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước. Đã hình thành và ngày càng hoàn thiện, phát triển hệ thống đồng bộ các cơ quan, tổ chức từ Trung ương tới địa phương, thực hiện ngày càng hiệu quả công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên nước. Đã tạo lập được hệ thống thể chế, chính sách tương đối đầy đủ, bước đầu phát huy hiệu quả, hiệu lực ở cả Trung ương và địa phương trong quản lý tài nguyên nước; Việc quản lý, giám sát hoạt động khai thác, sử dụng nước được tăng cường, đẩy mạnh ở cả Trung ương và địa phương, trong đó, đã, đang xây dựng và hoàn thiện hệ thống quan trắc giám sát tự động, trực tuyến phục vụ ra quyết định và quản lý; việc điều hòa, phân bổ tài nguyên nước, duy trì dòng chảy tối thiểu, bảo đảm công bằng trong khai thác và sử dụng đã từng bước được hoàn thiện, góp phần đáng kể giảm thiểu các mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn nước; việc bảo vệ các nguồn nước quan trọng, phòng, chống các hậu quả, tác hại do nước gây ra, bảo đảm lưu thông dòng chảy, hành lang thoát lũ,... được đẩy mạnh, đã và đang có ý nghĩa thực tiễn rất quan trọng.

Trước nhu cầu và đòi hỏi ngày càng cao về số lượng và chất lượng nước cho phát triển kinh tế - xã hội và duy trì bền vững các hệ sinh thái, đã xuất hiện ngày càng nhiều những bất cập trong bảo đảm nguồn nước cho phát triển bền vững. Trong số những tồn tại, bất cập về pháp luật tài nguyên nước, trước hết phải kể đến việc chưa xem tài nguyên nước là tài sản công của quốc gia (như quy định tại Điều 53 Hiến pháp năm 2013), cần phải được sử dụng, quản lý hiệu quả một cách bền vững, chia sẻ công bằng và cùng có lợi, phù hợp với luật pháp và cam kết quốc tế.

Thứ hai, tình trạng thiếu thống nhất còn kéo dài trong quản lý Nhà nước về tài nguyên nước; thể chế, chính sách hiện nay chưa được tích hợp các quy định về quản lý nước trong một bộ luật về nước để quản lý, kiểm soát, điều tiết toàn diện các vấn đề về nước trên cơ sở thống nhất quản lý về tài nguyên nước. Điều này gây chông chéo trong quản lý, phân định thẩm quyền, trách nhiệm của từng Bộ, ngành, địa phương trong quản lý nguồn nước, quản lý hoạt động khai thác, quản lý hệ thống cấp nước, xử lý nước thải,...nhất là trong vấn đề bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia, an ninh cấp nước cho sinh hoạt, sản xuất, môi trường.

Các vấn đề mang tính liên ngành, liên tỉnh, địa phương như: quy hoạch, phát triển, khôi phục rừng đầu nguồn, bảo vệ nguồn sinh thủy; bảo vệ nguồn nước trong quá trình thực hiện các dự án thủy điện, thủy lợi, nuôi trồng thủy sản,... chưa có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ giữa cơ quan quản lý tài nguyên nước với các cơ quan, bộ, ngành liên quan và UBND các tỉnh, nhất là còn sự giao thoa, chưa làm rõ được đối tượng quản lý về nguồn nước và công trình thủy lợi giữa lĩnh vực tài nguyên nước và thủy lợi. Có thể nêu dẫn chứng: về *quản lý hoạt động khai thác, sử dụng nước*: theo Luật Tài nguyên nước và Nghị định 201/2013/NĐ-CP thì việc khai thác nước tại nguồn nước do Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp phép. Theo Điều 30 Luật Thủy lợi thì việc khai thác nước trong công trình thủy lợi sẽ thực hiện theo hình thức hợp đồng với tổ chức, cá nhân vận hành công trình thủy lợi. Thực tế, hầu hết các công trình thủy lợi có hoạt động khai thác nước thuộc trường hợp phải có giấy phép nhưng mới chỉ có một số ít công trình thủy lợi có giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Trong khi lượng nước khai thác, sử dụng trong nông nghiệp hoặc nông nghiệp kết hợp phục vụ sinh hoạt, công nghiệp chiếm hơn 80% tổng lượng nước khai thác, sử dụng của cả nước; Về *hành lang bảo vệ nguồn nước*: phạm vi hành lang bảo vệ nguồn nước đối với công trình hồ chứa thủy lợi trong lĩnh vực tài nguyên nước (quy định tại Điều 31 Luật Tài nguyên nước và được cụ thể hoá trong Nghị định số 43/2015/NĐ-CP) có những giao thoa với phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi (bao gồm công trình và vùng phụ cận) trong lĩnh vực thủy lợi (quy định tại Điều 40 Luật thủy lợi và Nghị định hướng dẫn thi hành luật)<sup>1</sup>.

Thứ ba, thiếu khung pháp lý cho an ninh tài nguyên nước trong bối cảnh tài

---

<sup>1</sup> <https://monre.gov.vn/Pages/ton-tai,-bat-cap-cua-luat-tai-nguyen-nuoc.aspx>

nguyên nước của nước ta đang phải chịu nhiều thách thức như: phụ thuộc lớn vào nước ngoài; phân bố nước không đều theo không gian, thời gian; tác động của biến đổi khí hậu; suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước; mâu thuẫn sử dụng nước trên lưu vực sông; khả năng tiếp cận nước sạch an toàn chưa cao; hiệu quả sử dụng nước thấp,... Đặc biệt là vấn đề bảo đảm an ninh nước cho sinh hoạt đã và đang là vấn đề lớn cần phải có các cơ chế, chính sách đồng bộ để giải quyết, nâng cao tính chủ động về nguồn nước và bảo đảm an toàn cấp nước cho sinh hoạt và nhu cầu thiết yếu của nhân dân ở mức cao nhất trong mọi tình huống.

Hơn nữa, pháp luật Việt Nam chưa có khái niệm về an ninh tài nguyên nước, còn thiếu khung pháp lý được xây dựng theo cách tiếp cận quản lý tổng hợp, đa ngành. Bởi nội hàm và trách nhiệm quản lý để đảm bảo an ninh tài nguyên nước được quy định trong nhiều văn bản luật như Luật Tài nguyên nước; Luật Phòng, chống thiên tai, Luật Thủy lợi, Luật Đê điều, Luật Quy hoạch, Luật Thủy sản, Luật Đầu tư, Luật Phí và lệ phí, Luật Đất đai,... nên một số nội dung còn chồng chéo như: công tác điều tra cơ bản, quy hoạch, quản lý khai thác, sử dụng nước. Một số vấn đề liên ngành còn thiếu khung pháp lý để giải quyết như: quy hoạch cơ sở hạ tầng, phân bổ tài nguyên nước, quản lý dòng chảy, ô nhiễm nguồn nước; còn thiếu quy định về hiệu suất sử dụng nước, tái sử dụng nước thải; về tài chính nước còn thiếu công cụ kiểm soát, đánh giá giá trị nước, cơ chế chính sách phù hợp thu hút đầu tư từ các thành phần kinh tế. Trách nhiệm quản lý nhà nước về tài nguyên nước được giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, tuy nhiên tham gia đảm bảo an ninh tài nguyên nước còn được giao cho nhiều bộ, ngành, địa phương nên có sự chồng chéo trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ, giải quyết vấn đề khi có sự cố.

Thứ tư, chưa chú trọng kinh tế nước, nguồn lực đầu tư cho phát triển ngành nước còn hạn chế, chủ yếu từ ngân sách nhà nước; thiếu cơ chế, chính sách thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân; sản phẩm nước chưa được coi là hàng hóa, chưa được định giá theo thị trường; giá nước sinh hoạt, nước cho sản xuất nông nghiệp thấp hơn giá thành. Tài chính nước còn nhiều hạn chế, nguồn thu từ nước chủ yếu từ thuế tài nguyên, phí cấp quyền khai thác, phí thẩm định cấp phép tài

nguyên nước, tiền thu từ dịch vụ cung cấp nước còn thấp; chính sách thủy lợi phí không hấp dẫn, chưa đủ khuyến khích và điều tiết việc khai thác, sử dụng nước tiết kiệm, bền vững. Thiếu công cụ kinh tế làm căn cứ để xác định, phân bổ các nhu cầu khai thác, sử dụng nước.

Thứ năm, chưa có chính sách, quy định cụ thể nhằm tính toán đầy đủ, định giá giá trị của tài nguyên nước, dẫn đến các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân khai thác, sử dụng nước không xác định rõ vai trò, giá trị của nước; chưa có cơ sở tính toán đủ giá thành sản phẩm (vì chưa coi nước là nguyên liệu đầu vào cho sản xuất). Điều này dẫn đến tình trạng sử dụng nước không tiết kiệm, thất thoát, lãng phí nước và triệt tiêu động lực phát triển, không kêu gọi được việc xã hội hóa trong ngành nước, nhất là cấp nước cho nông nghiệp, thủy sản và cấp nước sạch nông thôn.

Thứ sáu, chưa có cơ chế chi các khoản thu từ khai thác và sử dụng tài nguyên nước cho các hoạt động bảo vệ và giám sát khai thác nguồn nước nên 100% tiền thu được nộp lại cho ngân sách nhà nước mà không chi trả trực tiếp cho các hoạt động này. Ngoài ra, việc thực thi Nghị định 82/2017/NĐ-CP về Quy định phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước trong thực tiễn còn một số vướng mắc như: quy định các đối tượng nộp tiền chưa rõ ràng, căn cứ tính tiền trên cơ sở tầng chứa nước khai thác là chưa phù hợp hay một số nội dung liên quan đến việc kê khai, tính, phê duyệt và thu nộp tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước chưa hướng dẫn cụ thể...

Cuối cùng, vấn đề phối hợp, hợp tác quốc tế trong bảo đảm an ninh nguồn nước hiệu quả chưa cao. Việc quản lý, bảo vệ, khai thác và sử dụng nguồn nước lưu vực sông liên quốc gia, quốc tế còn gặp vướng mắc, chưa hiệu quả và thực chất; nguồn nước tại Việt Nam chưa được bảo vệ, điều hòa, phân phối, khai thác, sử dụng một cách hợp lý, hiệu quả, đa mục tiêu; vẫn tiếp diễn tình trạng nguồn nước ở nhiều lưu vực sông, đặc biệt là ở vùng hạ lưu các lưu vực bị ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt trong những thời gian dài chậm được phục hồi...

## **2. Giải pháp hoàn thiện khung pháp lý đảm bảo an ninh nguồn nước**

Mặc dù hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về bảo đảm an ninh nguồn nước từng bước được hoàn thiện, nhưng còn thiếu và chưa đồng bộ; công tác bảo đảm an ninh nguồn nước còn nhiều hạn chế; Công tác quản trị nguồn nước còn yếu, chưa hiệu quả; ý thức, trách nhiệm của nhiều cơ quan, tổ chức, địa phương và người dân trong việc quản lý, khai thác, sử dụng nước chưa cao; ô nhiễm nguồn nước ngày càng nghiêm trọng. Nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém nêu trên chủ yếu là do: nhận thức của một bộ phận cán bộ và người dân về bảo đảm an ninh nguồn nước, bảo vệ, sử dụng nước chưa đầy đủ; Việt Nam phụ thuộc nhiều vào nguồn nước từ các quốc gia thượng nguồn; Công tác quản lý nhà nước còn nhiều bất cập, thiếu thống nhất; thể chế, chính sách chậm được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện; chưa chú trọng đến quản trị nguồn nước, kinh tế tài nguyên nước; nguồn lực đầu tư cho bảo đảm an ninh nguồn nước chủ yếu là ngân sách nhà nước, huy động nguồn lực xã hội còn hạn chế; chế tài xử lý các hành vi vi phạm chưa nghiêm... Từ các lý do trên, tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện khung pháp lý về đảm bảo an ninh nguồn nước, cụ thể:

*Trước hết*, phải luật hóa được nội dung tài nguyên nước là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý như quy định trong Hiến pháp năm 2013. Với vai trò đặc biệt quan trọng, thiết yếu, tài nguyên nước phải là cốt lõi trong hoạch định chiến lược phát triển đất nước, xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch dân cư, phát triển các ngành, lĩnh vực có khai thác và sử dụng nước; việc khai thác, sử dụng nước phải theo quy định về quản lý, sử dụng tài sản công và phải được quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả, hài hòa các lợi ích và giá trị của nước, đáp ứng nhu cầu trước mắt và lâu dài.

*Hai là*, tiếp tục nâng cao trách nhiệm và tăng cường phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương trong quản lý Nhà nước về an ninh nguồn nước, tránh chồng chéo; cần có sự phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan về việc quản lý tài nguyên nước. Mặt khác, việc phân cấp thẩm quyền nhiều cho các địa phương có thể gây khó khăn trong việc thống nhất quản lý nhà nước ở cấp trung ương. Do vậy, cũng cần phải tăng cường phối hợp hiệu quả giữa các Bộ và Ủy ban nhân dân

các cấp, rà soát lại việc phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương về quản lý nguồn nước; Thiết lập hành lang pháp lý đồng bộ cho quản trị tài nguyên nước quốc gia trên nền tảng công nghệ số và tích hợp các quy định liên quan đến quản lý nguồn nước, khai thác, sử dụng, cấp nước; tách bạch việc quản lý tổng hợp thống nhất về tài nguyên nước với quản lý, vận hành công trình khai thác, sử dụng nước (công trình thủy lợi, thủy điện, cấp nước đô thị, nông thôn, cấp nước công nghiệp dịch vụ, giao thông thủy...);

*Ba là*, cập nhật, bổ sung các quy định hiện hành về bảo đảm an ninh nguồn nước của quốc gia, bảo vệ tài nguyên nước và đáp ứng các yêu cầu về nước cho phát triển bền vững trong tình hình mới, trong đó có quy định cụ thể giải thích rõ khái niệm “an ninh nguồn nước”, quy định các nguyên tắc về bảo đảm an ninh nguồn nước; giảm thiểu sự phụ thuộc của phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường cùng các hệ sinh thái vào nguồn nước từ nước ngoài cũng như tác động của biến đổi khí hậu; chú trọng cụ thể hóa các quy định về phòng ngừa, kiểm soát và phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm.

*Bốn là*, bổ sung các quy định để phát triển kinh tế nước, coi sản phẩm nước là hàng hóa thiết yếu, được xác định giá và cần được quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước; bảo đảm công bằng, cùng có lợi trong tiếp cận nguồn nước; mọi người dân, mọi đối tượng sử dụng nước được tiếp cận và sử dụng nguồn nước trong sinh hoạt, sản xuất với chi phí hợp lý. Tiếp tục đổi mới các quy định để xã hội hóa ngành nước, khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các tổ chức, cá nhân nâng cao trách nhiệm và hiệu quả bảo vệ, phát triển nguồn nước, giảm hậu quả tác hại do nước và nâng cao giá trị của nước.

*Thứ năm*, với mục đích hướng tới việc sử dụng tài nguyên nước bền vững, Nhà nước cần xây dựng cơ chế chi cho quản lý tài nguyên nước cũng như có các điều chỉnh, sửa đổi và bổ sung các chính sách hiện hành có liên quan cho phù hợp. Bên cạnh đó, cần tăng nguồn thu để bảo vệ nguồn nước. Cụ thể, đối với chính sách phí ô nhiễm, cần có lộ trình nâng phí để tạo nguồn kinh phí cho xử lý nước. Về thuế tài nguyên nước cũng cần đánh giá lại mức thu để không bỏ sót đối với nhiều đối tượng có thể thu và cần thu.

*Cuối cùng*, đẩy mạnh hợp tác quốc tế về bảo đảm an ninh nguồn nước, trong đó tập trung nghiên cứu, đề xuất bổ sung, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, cơ chế,

chính sách; xây dựng các khuôn khổ hợp tác mới với các quốc gia, tổ chức, đối tác quốc tế, cũng như các cơ chế giải quyết tranh chấp, xung đột nguồn nước xuyên biên giới. Ký kết và tổ chức thực hiện các hiệp định để bảo vệ môi trường, bảo vệ các lưu vực sông, phối hợp, điều hòa nguồn nước hợp lý, hạn chế ở mức cao nhất sự tác động của con người vào tự nhiên, làm phá hoại môi trường tự nhiên, nhất là đối với lưu vực sông Mê Kông, sông Hồng....

### **Kết luận**

An ninh nguồn nước là một trong những nội dung quan trọng nhất trong an ninh môi trường. Tổ chức triển khai thực hiện có hiệu quả về an ninh nguồn nước sẽ góp phần bảo đảm cấp nước an toàn và phát triển bền vững đất nước. Là quốc gia chịu nhiều tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu và nguồn nước chủ yếu phụ thuộc vào các quốc gia láng giềng, Việt Nam cần phải có những giải pháp phù hợp, linh hoạt và cụ thể nhằm giải quyết các vấn đề cơ bản của an ninh nguồn nước, trong đó giải pháp hoàn thiện khung pháp lý về đảm bảo an ninh nguồn nước được cho là cốt lõi, là tiền đề và định hướng cho các giải pháp tiếp theo.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Luật tài nguyên nước 2012
2. Kết luận số 36-KL/TW ngày 23/6/2022 của Bộ Chính trị về bảo đảm an ninh nguồn nước và an toàn đập, hồ chứa nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
3. Báo cáo của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp tại Hội nghị giải trình về “An ninh nguồn nước phục vụ sản xuất, sinh hoạt và quản lý an toàn hồ, đập”
4. Đào Trọng Tứ (2020), “An ninh nước với phát triển bền vững, vai trò và đóng góp của các tổ chức xã hội” Tham luận tại Hội nghị thường niên các tổ chức xã hội 2020
5. <https://monre.gov.vn>

# MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ VỀ ĐẢM BẢO AN NINH NGUỒN NƯỚC

*TS. Nguyễn Thị Thanh\**

*TS. Trần Thị Vân Trà\**

**Tóm tắt:** Bài viết đề cập đến an ninh nguồn nước - một trong những điểm mới trong Dự thảo Luật Tài nguyên nước năm 2022 đang được lấy ý kiến nhân dân để trình Quốc Hội vào kỳ họp tháng 1 năm 2023. Khái niệm về an ninh nguồn nước được phân tích từ các góc độ bảo đảm an ninh nguồn nước cho các công dân, tổ chức trong nước cũng như cho cả quốc gia trong mối liên quan đến các quốc gia láng giềng có sử dụng chung nguồn nước quốc tế. Trên cơ sở những vấn đề hạn chế trong thực tiễn cuộc sống hiện nay có liên quan đến an ninh nguồn nước (đảm bảo chất lượng nguồn nước, đảm bảo an toàn khi sử dụng nguồn nước...), bài viết đã đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động đảm bảo an ninh nguồn nước tại Việt nam.

## **1. Khái niệm an ninh nguồn nước và những vấn đề liên quan đến an ninh nguồn nước đặt ra trong thực tiễn**

Nước là nguồn tài nguyên thiên nhiên cơ bản và là nhu cầu thiết yếu nhất cho sự sống. Nó cung cấp nguyên liệu cho tất cả các hoạt động, bao gồm hoạt động tự nhiên cũng như các hoạt động của con người tạo ra. Nước đóng vai trò là một yếu tố quan trọng quyết định kinh tế xã hội của cộng đồng dân cư hoặc kinh tế của địa phương. Do đó, với tư cách là một thành phần duy trì sự sống và ảnh hưởng to lớn đến hệ sinh thái, nước trở thành một trong những đối tượng của quyền con người được tiếp cận và cũng cần được đảm bảo an ninh - sự an toàn như sự đảm bảo an ninh của con người khi sống trong cộng đồng. Bởi vì vai trò quá quan trọng đó, nước được xem là một tài nguyên quý giá không thể thiếu trong cuộc sống của mỗi con người. Bảo vệ tài nguyên nước, kiểm soát ô nhiễm môi trường nước không chỉ là trách nhiệm của cơ quan nhà nước mà còn là trách

---

\* Khoa Luật Kinh tế, Trường KHXH&NV, Trường Đại học Vinh.

\* Khoa Luật Kinh tế, Trường KHXH&NV, Trường Đại học Vinh.



nhiệm của toàn xã hội cần thực hiện nhằm đảm bảo tài nguyên nước bền vững. Tuy nhiên hiện nay ở Việt Nam, sự phát triển của nền kinh tế, sự gia tăng dân số và sự biến đổi khí hậu dẫn tới nguồn nước ở nhiều địa phương bị ô nhiễm, việc phân phối và quản lý cấp nước chưa tốt dẫn tới những vấn đề lớn cần được pháp luật điều chỉnh.

Vấn đề an ninh nguồn nước ở Việt Nam lần đầu tiên được đặt ra dưới góc độ pháp lý tại dự thảo Luật Tài nguyên nước sửa đổi năm 2022. Sau Luật tài nguyên nước năm 2012, các nhà lập pháp nhận thấy cần ghi nhận vấn đề an ninh nguồn nước trong văn bản luật để có nguyên tắc thống nhất điều chỉnh các vấn đề có liên quan. Khái niệm an ninh nguồn nước đã được hình thành trên thế giới từ lâu. An ninh nguồn nước có thể hiểu là khả năng một cộng đồng dân cư có thể được tiếp cận đủ lượng nước ứng với chất lượng có thể chấp nhận được để bảo đảm duy trì sinh kế, sức khỏe, hoạt động sản xuất; được bảo vệ trước dịch bệnh, thiên tai liên quan đến nước và bảo tồn hệ sinh thái trong môi trường hòa bình và ổn định chính trị (theo Cơ quan Nước của Liên Hợp Quốc).

Bàn luận về khái niệm an ninh nguồn nước được quy định tại Khoản 21 Điều 3 Dự thảo Luật Tài nguyên nước sửa đổi năm 2022 đang được lấy ý kiến của nhân dân, có thể thấy các nhà làm luật đã đưa ra khái niệm khá chính xác khi xác định hai yếu tố chính là chất lượng và số lượng nước phục vụ dân sinh và mục tiêu kinh tế xã hội. “*An ninh nguồn nước là khả năng bảo đảm của nguồn nước về số lượng, chất lượng nước phục vụ dân sinh, các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, môi trường*”<sup>1</sup>.

Vấn đề an ninh nguồn nước được xét liên quan đến các khía cạnh sau: (i) an ninh nguồn nước đảm bảo chất lượng cho hộ gia đình, (ii) an ninh nguồn nước cho phát triển kinh tế xã hội, (iii) an ninh nước cho phát triển đô thị, (iv) an ninh nước cho bảo vệ môi trường, (v) an ninh nước cho phòng chống thảm họa thiên tai. Rõ ràng, dựa trên các nội dung này, vấn đề an ninh nguồn nước không hiểu theo nghĩa hẹp gồm chỉ hoạt động đảm bảo an ninh nguồn nước trong nội địa quốc

---

<sup>1</sup> Chính phủ, *Dự thảo Luật Tài nguyên nước sửa đổi (khoản 21, Điều 3)*, <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqpl/du-thao-luat-tai-nguyen-nuoc-sua-doi-5248>, truy cập ngày 05/10/2022

gia mà được hiểu rộng ra bao gồm cả đảm bảo an ninh nguồn nước được phân bố giữa các quốc gia có chung nguồn nước. Ví dụ như các quốc gia: Trung Quốc, Campuchia và Việt Nam đều sử dụng nguồn nước sông Mekong trong diện tích nội địa của mình.

Ở khía cạnh thứ nhất, an ninh nguồn nước được đảm bảo bởi các quốc gia có chung nguồn nước là quy định đã được xác định trong Công ước của Liên hợp quốc về Luật sử dụng các nguồn nước quốc tế cho các mục đích phi giao thông thủy năm 1997 (UNWC). Năm 2014 Việt Nam trở thành thành viên thứ 35 của Công ước và cũng là quốc gia duy nhất ở lưu vực sông Mekong tham gia Công ước này. Công ước yêu cầu các quốc gia sử dụng nguồn nước quốc tế một cách công bằng và hợp lý (Điều 5); yêu cầu các quốc gia thực hiện nghĩa vụ không gây tổn hại đáng kể cho quốc gia khác (Điều 7) và nghĩa vụ hợp tác (Điều 8), đề nghị các quốc gia có nguồn nước thực hiện các biện pháp thích hợp để bảo vệ, bảo tồn và quản lý các hệ sinh thái của các nguồn nước quốc tế (Điều 20; Điều 21). Công ước này có giá trị to lớn và toàn diện khi quy định trên phạm vi địa lý rộng lớn sự hợp tác xuyên biên giới về nguồn nước. Điểm hạn chế duy nhất là Công ước thiếu các điều khoản liên quan đến cơ chế quản lý và cơ quan giám sát việc thực hiện của các thành viên của các quốc gia thành viên.

Góc độ thứ hai, an ninh nguồn nước được hiểu theo hướng Nhà nước đảm bảo các tiêu chuẩn về số lượng và chất lượng nước an toàn cho người dân, bảo vệ quyền được tiếp cận nước của người dân cũng như xác lập cơ chế bảo vệ chặt chẽ đối với sử dụng, quản lý cấp nước hướng tới sự bền vững. Có thể thấy rằng, khái niệm được đề cập trong dự thảo đang được tiếp cận phần nhiều với góc độ thứ hai với nguyên tắc được quy định tại Khoản 10 Điều 4 của Dự thảo Luật tài nguyên nước.

Từ hai góc độ xem xét đó, có thể nhận thấy những vấn đề cần lưu ý trong đảm bảo an ninh nguồn nước tại Việt Nam:

+ Nguồn nước mặt ở các sông lớn chủ yếu phụ thuộc vào nước ngoài. Nguồn nước Việt Nam phụ thuộc nhiều vào lượng nước sản sinh từ bên ngoài lãnh thổ là thách thức lớn đối với an ninh nguồn nước quốc gia với 71,7% diện

tích lưu vực các sông ở bên ngoài lãnh thổ; 7/13 sông lớn, quan trọng là sông liên quốc gia; 63% nguồn nước mặt xuất phát từ ngoài lãnh thổ. Hoạt động phát triển tại thượng nguồn các lưu vực sông quốc tế sẽ có tác động bất lợi đến các vùng hạ du lưu vực sông ở nước ta, đặc biệt tác động bất lợi đến vùng Đồng bằng sông Cửu Long là vô cùng lớn và không thể đảo ngược<sup>1</sup>.

+ Việc xây dựng các nhà máy thủy điện tại các vùng miền núi khu vực Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ kết hợp với khí hậu biến đổi, lũ lụt nhiều do địa hình các dòng sông ngắn, có độ dốc lòng sông lớn nên dễ tập trung lưu lượng nước lớn khi mưa bão, dẫn đến nhiều tình huống không thể dự đoán và thực hiện tối ưu theo kế hoạch

+ Ô nhiễm môi trường nước, đặc biệt là các nguồn cấp nước phục vụ sinh hoạt do nước thải đô thị, nước thải từ các cụm công nghiệp, làng nghề, hoạt động chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản phát sinh ngày càng lớn, hầu hết chưa qua xử lý hoặc không đạt quy chuẩn kỹ thuật, xả ra môi trường trong khi đó các đề án bảo vệ môi trường lưu vực sông triển khai chưa đạt kết quả mong muốn, công tác đầu tư hạ tầng để thu gom và xử lý nước thải còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu. Tại các địa phương cụ thể, vấn đề này đã được phản ánh rất nhiều trên các phương tiện thông tin đại chúng. Đơn cử như tại Nghệ An, ô nhiễm môi trường nước là một trong những vấn đề đáng báo động. Ô nhiễm nước sông Nam Tôn tại địa bàn Huyện Quỳnh Hợp, tỉnh Nghệ An<sup>2</sup>, nguồn nước sinh hoạt tại các địa phương trong tỉnh cũng có hiện tượng ô nhiễm theo các mức độ khác nhau<sup>3</sup>. Thêm nữa, vấn đề bảo đảm chất lượng nước cho sinh hoạt của người dân tại thành phố Vinh đã có bất cập như: nguồn nước khai thác không bảo đảm cả về chất lượng<sup>4</sup>, chất lượng

---

<sup>1</sup> PGS.TS Nguyễn Hồng Tiến (2020), An ninh nguồn nước và cấp nước đảm bảo an toàn - thách thức và giải pháp

<sup>2</sup> Phạm Tuấn, Thảo Chi, Nỗi lo ô nhiễm nguồn nước sông Nam Tôn”, Báo Tài nguyên và môi trường bản điện tử, <https://baotainguyenvaomoitruong.vn/nghe-an-noi-lo-o-nhiem-nguon-nuoc-song-nam-ton-336104.html>, truy cập ngày 08/10/2022.

<sup>3</sup> Kế Hùng, “Nghệ An - Nguy cơ ô nhiễm nguồn nước tại địa phương”, Tạp chí Môi trường và cuộc sống bản điện tử, <https://moitruong.net.vn/nghe-an-nguy-co-o-nhiem-nguon-nuoc-sinh-hoat-tai-dia-phuong-2146.html>, truy cập ngày 08/10/2022

<sup>4</sup> Trần Lộc (2019), “Nghệ An - 6 nhà máy nước lấy nước sông Đào có dấu hiệu ô nhiễm để sản xuất nước sạch bán cho người dân”, <https://vtc.vn/nghe-an-6-nha-may-lay-nuoc-song-dao-co-dau-hieu-o-nhiem-de-san-xuat-nuoc-sach-ban-cho-nguoi-dan-ar491267.html>, truy cập ngày 06/10/2022.

nước sinh hoạt cấp cho người dân bị ô nhiễm<sup>1</sup>.

## **2. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả đảm bảo an ninh nguồn nước**

Từ thực tiễn đó, vấn đề hoàn thiện pháp luật về đảm bảo an ninh nguồn nước và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước càng trở nên cấp thiết.

Một trong những nhóm nội dung được đưa vào Dự thảo Luật Tài nguyên nước (sửa đổi năm 2021) là ghi nhận vấn đề bảo đảm an ninh nguồn nước theo hướng: các chính sách liên quan đến bảo đảm an ninh tài nguyên nước gồm các cơ chế, chính sách liên quan điều hòa phân bổ tài nguyên nước trong điều kiện xảy ra hạn hán, thiếu nước nghiêm trọng; điều chỉnh nhu cầu sử dụng nước theo hiệu quả sử dụng nước; quy định các cơ chế tài chính liên quan đến việc huy động tham gia điều tiết, cấp nước cho các mục đích sử dụng của các hồ chứa trên các lưu vực. Có thể khẳng định việc quy định về an ninh tài nguyên nước trong văn bản luật sẽ giúp Nhà nước quản lý, kiểm soát các vấn đề về nước trên nguyên tắc chủ động nguồn nước trong mọi tình huống, thúc đẩy việc sử dụng nước tiết kiệm và có chính sách thống nhất trong quản lý tài nguyên nước. Người dân sử dụng nước cũng được hưởng lợi thông qua việc được bảo đảm về an ninh nguồn nước cho sinh hoạt, cuộc sống và mùa màng sẽ được giảm thiểu thiệt hại.

Bên cạnh những tác động to lớn của các quy định này, để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật cũng cần đảm bảo một số chính sách như:

**Thứ nhất**, nghiên cứu các giải pháp tạo nguồn nước dự phòng chiến lược trong trường hợp xảy ra các sự cố về nguồn nước mặt, hệ thống cấp nước giữa các quốc gia như giải pháp thu trữ nước mưa, tăng khả năng giữ nước mưa theo quy luật tự nhiên tại các vùng có nguy cơ thiếu nước (Đồng bằng Sông Cửu Long, Vùng Tây Nguyên, Vùng Nam Trung Bộ); thiết lập hệ thống kiểm soát lưu lượng nước trên lưu vực sông nhằm đề nghị và phối hợp kịp thời với quốc gia khác trong việc trữ lượng nguồn nước.

---

<sup>1</sup> Tiến Hùng (2022), “Nhiều người dân thành phố Vinh bức xúc vì nước sinh hoạt bẩn, có mùi tanh”, <https://baonghean.vn/nhieu-nguoi-dan-thanh-pho-vinh-buc-xuc-vi-nuoc-sinh-hoat-ban-co-mui-tanh-post254940.html>, truy cập ngày 06/10/2022.

**Thứ hai**, cần bảo đảm tốt hơn quy định về an ninh nguồn nước theo hướng bổ sung cơ chế cung cấp và tiêu chuẩn đánh giá chất lượng nước cung cấp cho người dân. Theo đó, cần xây dựng Kế hoạch chiến lược yêu cầu các địa phương cải thiện khả năng tiếp cận nguồn nước an toàn cho tất cả mọi người, đặc biệt là đối với các nhóm người yếu thế trong xã hội, những người hiện đang gặp khó khăn trong việc tiếp cận nước uống, kế hoạch kiểm tra và giám sát chất lượng nguồn nước sinh hoạt được cung cấp cho người dân. Việc kiểm tra được thực hiện theo định kỳ hoặc bất thường và thông báo cho người dân biết về chất lượng nước. Cơ sở của chiến lược này vốn dĩ nên xuất phát từ quan điểm: xem nguồn nước không phải là hàng hoá được cung cấp giữa đơn vị cung cấp nước và người dân mà nước được xem là một loại tài sản đặc biệt. Như tổ chức WFD của Các quốc gia Châu Âu đã ghi nhận: "nước không phải là một sản phẩm thương mại như bất kỳ sản phẩm nào khác mà là một di sản cần phải được bảo vệ và duy trì" (Chỉ thị Khung về Nước của EU, 2000EC). Bên cạnh đó, các tiêu chuẩn về an toàn trong chất lượng nước cũng cần được bổ sung, cập nhật liên tục phù hợp với sự thay đổi của môi trường bên ngoài. Ví dụ như một số chất mới ảnh hưởng tới nguồn nước mới được xác định như các bụi nhựa...

**Thứ ba**, Sở Tài nguyên môi trường các địa phương cần xây dựng và thực hiện Kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt đối với một số lưu vực sông đang là nguồn cung cấp nước đầu vào sinh hoạt cho các nhà máy nước xử lý nước sinh hoạt. Đồng thời nguồn nước dự phòng cho các nhà máy nước trong điều kiện thiên tai, biến đổi khí hậu hay trường hợp xảy ra sự cố ô nhiễm nguồn nước.

**Thứ tư**, Nhà nước nên xây dựng chính sách tài chính thu hút để đẩy mạnh việc triển khai mạnh mẽ quan hệ đối tác công tư với sự phối hợp giữa các lĩnh vực, các tổ chức, cơ quan chuyên môn và các bên liên quan để thực hiện quản trị an ninh nguồn nước.

**Thứ năm**, cần có những biện pháp nhằm nâng cao ý thức của người dân, của cơ quan tổ chức trong xã hội về bảo đảm an ninh nguồn nước và ý thức sử dụng tài nguyên nước. Cách tiếp cận tuyên truyền cho người dân được khởi đầu

từ các cấp phổ thông, tăng cường ý thức pháp luật về tài nguyên nước nói chung, hướng tới nhận thức chung trong xã hội về quản lý nguồn nước tích cực và hiệu quả.

Có thể khẳng định: an ninh nguồn nước là một trong các trụ cột rất quan trọng trong quản lý tài nguyên nước quốc gia. Làm tốt các hoạt động đảm bảo an ninh nguồn nước sẽ đạt được tiêu chí sử dụng nước hiệu quả, tiết kiệm, hướng tới sự bền vững và công bằng./.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Chính phủ, *Dự thảo Luật Tài nguyên nước sửa đổi (khoản 21, Điều 3)*, <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqpppl/du-thao-luat-tai-nguyen-nuoc-sua-doi-5248>, truy cập ngày 05/10/2022
2. Kế Hùng, “Nghệ An - Nguy cơ ô nhiễm nguồn nước tại địa phương”, Tạp chí Môi trường và cuộc sống bản điện tử, <https://moitruong.net.vn/nghe-an-nguy-co-o-nhiem-nguon-nuoc-sinh-hoat-tai-dia-phuong-2146.html>, truy cập ngày 08/10/2022
3. Tiến Hùng (2022), “Nhiều người dân thành phố Vinh bức xúc vì nước sinh hoạt bẩn, có mùi tanh”, <https://baonghean.vn/nhieu-nguoi-dan-thanh-pho-vinh-buc-xuc-vi-nuoc-sinh-hoat-ban-co-mui-tanh-post254940.html>, truy cập ngày 06/10/2022.
4. Trần Lộc (2019), “Nghệ An - 6 nhà máy nước lấy nước sông Đào có dấu hiệu ô nhiễm để sản xuất nước sạch bán cho người dân”, <https://vtc.vn/nghe-an-6-nha-may-lay-nuoc-song-dao-co-dau-hieu-o-nhiem-de-san-xuat-nuoc-sach-ban-cho-nguoi-dan-ar491267.html>, truy cập ngày 06/10/2022.
5. PGS.TS Nguyễn Hồng Tiến (2020), *An ninh nguồn nước và cấp nước đảm bảo an toàn - thách thức và giải pháp*
6. Phạm Tuân, Thảo Chi, “Nỗi lo ô nhiễm nguồn nước sông Nam Tôn”, Báo Tài nguyên và môi trường bản điện tử, <https://baotainguyenmoitruong.vn/nghe-an-noi-lo-o-nhiem-nguon-nuoc-song-nam-ton-336104.html>, truy cập ngày 08/10/2022.

# BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI DO LÀM Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG - THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

*TS. Lê Thị Giang\**

## *\* Dẫn nhập*

Bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường là vấn đề pháp lý quan trọng đặc biệt trong bối cảnh vấn nạn ô nhiễm môi trường ngày càng trở lên trầm trọng tại Việt Nam cũng như hầu hết các quốc gia trên thế giới. Nhằm làm rõ vấn đề này, tác giả tập trung nghiên cứu các nội dung: (i) Khái quát chung về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường; (ii) Thực trạng pháp luật về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường; (iii) Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường.

*\* Từ khoá: Bồi thường thiệt hại; môi trường; bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường*

## **1. Khái quát chung về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường**

Môi trường là tập hợp tất cả các yếu tố tự nhiên và nhân tạo bao quanh con người, ảnh hưởng tới con người và tác động đến các hoạt động sống của con người như: không khí, nước, độ ẩm, sinh vật, xã hội loài người và các thể chế<sup>1</sup>. Hay như một định nghĩa khác cụ thể hơn: “Môi trường là tập hợp các yếu tố tự nhiên và các yếu tố vật chất nhân nhằm tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người và có ảnh hưởng tới đời sống sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người, thiên nhiên.

Môi trường được tạo ra bởi các yếu tố (hay còn gọi là thành phần môi trường) sau đây: không khí, nước, đất, ánh sáng, âm thanh, lòng đất, núi, rừng, sông, hồ, biển, sinh vật, hệ sinh thái, các khu sản xuất, khu dân cư, khu bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh và các hình thái vật chất khác,...<sup>2</sup>.

---

\* Khoa Pháp luật Dân sự - Trường ĐH Luật Hà Nội

<sup>1</sup> James Beattie, “Recent Themes in the Environmental History of the British Empire” History Compass (Feb 2012) 10#2 pp 129-139

<sup>2</sup> <https://jes.edu.vn/moi-truong-la-gi-hieu-dung-ve-khai-niem-moi-truong>

Dưới góc độ pháp lý, khoản 1 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định: *“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”*.

Trong các định nghĩa trên đều thể hiện, môi trường bao gồm: (i) Môi trường tự nhiên bao gồm các nhân tố thiên nhiên như vật lý, hoá học, sinh học, tồn tại ngoài ý muốn của con người, nhưng cũng ít nhiều chịu tác động của con người. Đó là ánh sáng mặt trời, núi sông, biển cả, không khí, động, thực vật, đất, nước...; (ii) Môi trường nhân tạo bao gồm tất cả các nhân tố do con người tạo nên, làm thành những tiện nghi trong cuộc sống, như ô tô, máy bay, nhà ở, công sở, các khu vực đô thị, công viên nhân tạo...

Mọi hoạt động sinh hoạt, sản xuất kinh doanh của con người đều có tác động và gây ra ảnh hưởng đến môi trường theo hướng tích cực hoặc tiêu cực. Hiện nay, ô nhiễm môi trường đang là vấn nạn trên toàn thế giới gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới chất lượng cuộc sống và sức khỏe của nhân loại. Dưới góc độ sinh học, khái niệm này chỉ tình trạng của môi trường trong đó những chỉ số hóa học, lí học của nó bị thay đổi theo chiều hướng xấu đi. Dưới góc độ kinh tế học, ô nhiễm môi trường là sự thay đổi không có lợi cho môi trường sống về các tính chất vật lí, hóa học, sinh học mà qua đó có thể gây tác hại tức thời hoặc lâu dài đến sức khỏe của con người, các loài động thực vật và các điều kiện sống khác. Dưới góc độ pháp lý, tại khoản 12 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định: *“Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi tính chất vật lý, hóa học, sinh học của thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật môi trường, tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe con người, sinh vật và tự nhiên”*.

Khi môi trường bị ô nhiễm, vấn đề quan trọng được quan tâm là cần tiến hành thực hiện công tác bồi thường thiệt hại nhằm giảm thiểu các tác động xấu của môi trường tới cuộc sống của con người cũng như khắc phục những thiệt hại do việc ô nhiễm môi trường đã tác động lên sức khỏe, tính mạng con người.

Xuyên suốt nhiều thế kỷ, các tòa án hệ thống pháp luật Anh - Mỹ đã ghi



nhận nguyên tắc “*sic utere*” bắt nguồn từ luật La Mã rằng: không người nào có quyền gây ra một thiệt hại có thể lường trước được cho người khác<sup>1</sup>. Năm 1972, đại diện 113 nước họp ở Stockholm và ghi nhận “*sic utere*” thành nguyên tắc số 22 trong Tuyên ngôn Stockholm rằng: “*Các quốc gia sẽ hợp tác để phát triển hơn nữa pháp luật quốc tế liên quan đến trách nhiệm và việc bồi thường cho các nạn nhân của ô nhiễm và thiệt hại khác về môi trường*”<sup>2</sup>. Năm 1972 và 1974, nguyên tắc “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*” (Polluter Pays Principle) lần đầu được Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) đề xuất. Nguyên tắc “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*” năm 1972 quy định, những chủ thể gây ô nhiễm phải trả phí cho mọi biện pháp phục hồi môi trường bị ô nhiễm. Đến năm 1974, nguyên tắc này được mở rộng ra, ngoài khoản phí khắc phục môi trường, chủ thể gây ô nhiễm còn phải bồi thường cho những nạn nhân chịu thiệt hại từ hành vi gây ô nhiễm của mình<sup>3</sup>. Năm 1992, hội nghị của Liên hợp quốc về môi trường và phát triển ở Brazil thống nhất theo đuổi các nguyên tắc của luật môi trường quốc tế, trong đó có nguyên tắc “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*”. Nguyên tắc này được ghi nhận trong Nguyên tắc số 13 về việc yêu cầu các quốc gia xây dựng hệ thống pháp luật bồi thường để giải quyết các thiệt hại do ô nhiễm môi trường, và trong Nguyên tắc số 16 về việc khuyến khích các quốc gia nội luật hóa các chi phí môi trường<sup>4</sup>. Năm 2004, Liên minh châu Âu (EU) ban hành Chỉ thị về trách nhiệm môi trường 2004/35/EC (Environmental Liability Directive) nhằm phòng ngừa và phục hồi các thiệt hại môi trường dựa trên nguyên tắc “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*”<sup>5</sup>.

Tại Việt Nam, khung pháp lý quan trọng nhất về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường gồm Bộ luật Dân sự năm 2015 (sau đây gọi tắt là “BLDS 2015”) và Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (sau đây gọi tắt là “Luật BVMT 2020”). Theo BLDS 2015, bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường thuộc

---

<sup>1</sup> Robert V. Percival, *Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law*, 2009.

<sup>2</sup> UN General Assembly, United Nations Conference on the Human Environment, 15 December 1972, A/RES/2994, <https://www.refworld.org/docid/3b00f1c840.html>, truy cập ngày 09/05/2021.

<sup>3</sup> Ludwig Kramer, *Focus on European Environmental Law*, Sweet & Maxwell Limited, 1997.

<sup>4</sup> UN General Assembly, United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, [https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio\\_e.pdf](https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf), truy cập ngày 09/05/2021.

<sup>5</sup> UN General Assembly, United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, [https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio\\_e.pdf](https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf), truy cập ngày 09/05/2021.

trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng.

Bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường là một loại trách nhiệm dân sự ngoài hợp đồng theo đó, chủ thể thực hiện hành vi trái pháp luật môi trường làm suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, gây thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và các chủ thể khác thì phải khắc phục ô nhiễm, phục hồi hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật gây ra. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường là loại trách nhiệm vật chất do đó người chịu trách nhiệm cần bù đắp tổn thất về vật chất thực tế, được tính thành tiền.

Bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường là một loại của trách nhiệm của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung nên mang đầy đủ các đặc điểm của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng như: trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường là hậu quả pháp lý bất lợi mà bên chịu trách nhiệm bồi thường phải gánh chịu; trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường có thể do chính người gây ra chịu hoặc chủ thể khác phải chịu trách nhiệm.

Bên cạnh các đặc điểm chung, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường có một số đặc trưng sau đây:

*Thứ nhất, thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường thường không xuất hiện ngay mà thời gian xuất hiện thiệt hại trải qua một quá trình lâu dài.*

Thiệt hại xảy ra là một trong những điều kiện tiên quyết để phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại nói chung và trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường nói riêng. Tuy nhiên, trong lĩnh vực môi trường, thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường không xuất hiện ngay mà thường trải qua một thời gian lâu dài dưới tác động của các hành vi vi phạm mới làm biến đổi các thành phần môi trường. Cùng với đó, sự ô nhiễm môi trường dẫn đến các thiệt hại về tính mạng, sức khỏe con người thường chỉ xuất hiện sau một thời gian tương đối dài. Kéo theo đó, việc chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và thiệt hại trở nên khó khăn hơn đối với nạn nhân khi phải thực hiện nghĩa vụ chứng minh. Vì

dụ như cần một khoảng thời gian có thể kéo dài hàng nhiều năm để lượng hóa chất tích tụ trong cơ thể người đạt ngưỡng có thể ảnh hưởng xấu đến sức khỏe hay khi tiếp xúc với hóa chất, cần một thời gian nhất định để hóa chất có thể biểu hiện ra bên ngoài dưới dạng bệnh lý...vv

*Thứ hai, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường thường liên quan đến nhiều người bị thiệt hại*

Môi trường là nơi sinh sống của cả một cộng đồng dân cư. Do đó, ô nhiễm môi trường như môi trường không khí, môi trường nước, môi trường đất...thường tác động đến phạm vi trên diện rộng. Do đó, rất nhiều trường hợp trong phạm vi một làng, xã xuất hiện rất nhiều người cùng mắc những bệnh tương tự về da, hô hấp, tiêu hoá hay K...do cùng sử dụng chung nguồn nước ô nhiễm, cùng hít thở chung một bầu khí quyển...vv.

Chính vì lẽ trên, khác với các loại trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng khác, bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường thường rất phức tạp, khó khăn do liên quan đến lượng người bị thiệt hại là rất lớn, có thể lên tới hàng trăm, hàng nghìn người. Điển hình như vụ việc ô nhiễm môi trường do Formosa Hà Tĩnh gây ra: Trong báo cáo, Chính phủ cũng thẳng thắn công bố chi tiết những thiệt hại cả kinh tế và xã hội việc hải sản chết hàng loạt. Về kinh tế, riêng số hải sản chết dạt vào bờ được đánh giá khoảng 100 tấn. Chính phủ cho biết, đến nay, mức độ ô nhiễm bởi các độc tố như Sắt, Phenol, Amoni... đã giảm dần, đảm bảo an toàn cho người tắm biển. Tuy nhiên, khó xử lý hơn cả là đáy biển vẫn tồn tại lớp huyền phù, màng bám keo tụ tại các khu vực san hô, đá cứng... cần tiếp tục đánh giá tính chất, mức độ độc hại. Tuy nhiên, lâu dài, do các rạn san hô, phù du sinh vật cũng chết nên có nguy cơ làm gián đoạn chuỗi thức ăn biển, khiến suy giảm đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản khu vực, ảnh hưởng đến sinh kế lâu dài của dân. “*Hệ sinh thái biển bị ảnh hưởng nghiêm trọng*” - thừa nhận thực tế trên, Chính phủ xác định có tới trên 17.600 tàu cá và gần 41.000 người đã bị ảnh hưởng trực tiếp. Trên 176.000 người phụ thuộc bị ảnh hưởng theo. Do không thể đánh bắt trong phạm vi từ bờ đến 20 hải lý, có tới 90% tàu lắp máy công suất thấp và gần 4.000 tàu không lắp máy đã phải nằm bờ. Sản lượng

khai thác ven bờ thiệt hại khoảng 1.600 tấn/tháng<sup>1</sup>.

*Thứ ba, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường thường là trách nhiệm của nhiều chủ thể nên khó tách bạch phần trách nhiệm của mỗi chủ thể*

Bởi môi trường là một chỉnh thể thống nhất nên tại một khu vực địa lý có thể tồn tại nhiều hoạt động gây ảnh hưởng đến môi trường của nhiều chủ thể khác nhau. Các hành vi của các chủ thể cùng tác động và đều được xác định là nguyên nhân tổng hoà dẫn đến ô nhiễm môi trường. Đối với trường hợp này, các chủ thể gây ô nhiễm môi trường đều phải chịu trách nhiệm khắc phục sự ô nhiễm cũng như bồi thường cho những người bị thiệt hại về tài sản, tính mạng hay sức khoẻ. Tuy vậy, rất khó để xác định mức độ gây ô nhiễm của từng chủ thể đối với tổng thiệt hại chung.

## **2. Thực trạng pháp luật về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường**

BLDS 2015 và Luật BVMT 2020 là hai văn bản pháp luật quan trọng nhất điều chỉnh vấn đề bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường.

BLDS 2015 quy định về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường tại Điều 602: *“Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi”*. Đây là căn cứ pháp lý quan trọng để xác định trách nhiệm bồi thường đối với các chủ thể làm ô nhiễm môi trường. Tiếp đến, Luật BVMT 2020 có hiệu lực từ ngày 01/01/2022 thay thế Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã có những thay đổi tích cực đối với quy chế trách nhiệm bồi thường thiệt hại với tư cách là phương thức bảo vệ môi trường (tài sản công) cũng như tài sản, sức khoẻ của chủ thể pháp luật dân sự (tài sản tư).

Các khía cạnh pháp lý về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường bao gồm:

*Một là, về điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô*

---

<sup>1</sup> <http://moitruongperso.com/nhung-thiet-hai-do-formosa-ha-tinh-gay-ra-duoc-cong-bo-chi-tiet>

## *nhiễm môi trường*

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường phát sinh khi có các điều kiện sau đây:

(i) Có thiệt hại xảy ra: thiệt hại là điều kiện tiên quyết phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. Nếu không có thiệt hại xảy ra thì cũng không tồn tại trách nhiệm bồi thường. Trên thực tế, thiệt hại gây ra làm ô nhiễm môi trường không chỉ là những thiệt hại về tài sản, tính mạng và sức khỏe của con người. Mà nó còn bao gồm cả những thiệt hại về thiên nhiên, môi trường. Cụ thể như sau:

- Thiệt hại đối với môi trường: đó chính là làm ô nhiễm môi trường bởi các chất độc hại, chất thải, các hoá chất gây ra biến đổi các thành tố của môi trường như ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước...

- Thiệt hại đối với con người bao gồm các thiệt hại về tài sản do sự ô nhiễm môi trường mang lại như cây trồng, vật nuôi bị chết...vv; thiệt hại do tính mạng, sức khoẻ bị ảnh hưởng bởi sự ô nhiễm của môi trường mang lại.

Đối với hai loại thiệt hại trên thì thiệt hại đối với môi trường là loại thiệt hại xảy ra trước và từ thiệt hại với môi trường dẫn đến thiệt hại về tài sản, tính mạng, sức khoẻ con người là loại thiệt hại phát sinh sau như là hệ quả tất yếu của việc ô nhiễm môi trường.

(ii) Hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật bảo vệ môi trường: Các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường rất đa dạng. Đây là những hành vi vi phạm điều cấm được quy định tại Điều 6<sup>1</sup> Luật BVMT 2020 hoặc các hành vi

---

<sup>11</sup> Điều 6. Các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động bảo vệ môi trường

1. Vận chuyển, chôn, lấp, đổ, thải, đốt chất thải rắn, chất thải nguy hại không đúng quy trình kỹ thuật, quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.

2. Xả nước thải, xả khí thải chưa được xử lý đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường ra môi trường.

3. Phát tán, thải ra môi trường chất độc hại, vi rút độc hại có khả năng lây nhiễm cho con người, động vật, vi sinh vật chưa được kiểm định, xác súc vật chết do dịch bệnh và tác nhân độc hại khác đối với sức khỏe con người, sinh vật và tự nhiên.

4. Gây tiếng ồn, độ rung vượt mức cho phép theo quy chuẩn kỹ thuật môi trường; xả thải khói, bụi, khí có mùi độc hại vào không khí.

5. Thực hiện dự án đầu tư hoặc xả thải khi chưa đủ điều kiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.

6. Nhập khẩu, tạm nhập, tái xuất, quá cảnh chất thải từ nước ngoài dưới mọi hình thức.

7. Nhập khẩu trái phép phương tiện, máy móc, thiết bị đã qua sử dụng để phá dỡ, tái chế.

8. Không thực hiện công trình, biện pháp, hoạt động phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và quy định khác của pháp luật có liên quan.

khác trái với quy định của pháp luật về môi trường dẫn tới hệ quả làm ô nhiễm môi trường. Như các hành vi: Vi phạm về đánh giá tác động môi trường hoặc các yêu cầu ghi lại phiếu thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường; vi phạm các quy định về bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên như: tài nguyên rừng, khai thác, kinh doanh động thực vật quý hiếm; quy định bảo vệ nguồn tài nguyên đất, bảo vệ nguồn đất; các quy định về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên...; vi phạm quy định về vệ sinh công cộng như vận chuyển và xử lý chất thải, rác thải; quy định về tiếng ồn, độ rung...; vi phạm quy định về phòng, chống sự cố môi trường trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển; các quy định về bảo quản và sử dụng các chất dễ gây ô nhiễm...

(iii) Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và thiệt hại xảy ra: hành vi vi phạm pháp luật môi trường là nguyên nhân dẫn đến các thiệt hại phát sinh như các thiệt hại trực tiếp liên quan đến môi trường và các thiệt hại về tài sản, sức khỏe, tính mạng con người. Việc xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây thiệt hại và thiệt hại xảy ra trong lĩnh vực môi trường tương đối phức tạp bởi lẽ có thể tồn tại song song hành vi của nhiều chủ thể tại một khu vực vị trí địa lý hoặc sự ô nhiễm môi trường còn có sự cộng hưởng của các sự kiện thiên nhiên phát sinh như mưa lũ, sạt lở, v.v...

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường thuộc loại trách nhiệm nghiêm ngặt. Do đó, về nguyên tắc trách nhiệm này không dựa trên yếu tố lỗi. Điều 602 BLDS 2015 đã trực tiếp quy định chủ thể gây ô nhiễm mà gây thiệt hại thì phải chịu trách nhiệm bồi thường, kể cả khi người đó không có lỗi.

*Hai là, về chủ thể bồi thường*

Chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường chính là “*chủ thể làm ô nhiễm môi*

---

9. Che giấu hành vi gây ô nhiễm môi trường, cản trở, làm sai lệch thông tin, gian dối trong hoạt động bảo vệ môi trường dẫn đến hậu quả xấu đối với môi trường.

10. Sản xuất, kinh doanh sản phẩm gây nguy hại cho sức khỏe con người, sinh vật và tự nhiên; sản xuất, sử dụng nguyên liệu, vật liệu xây dựng chứa yếu tố độc hại vượt mức cho phép theo quy chuẩn kỹ thuật môi trường.

11. Sản xuất, nhập khẩu, tạm nhập, tái xuất và tiêu thụ chất làm suy giảm tầng ô-dôn theo quy định của điều ước quốc tế về các chất làm suy giảm tầng ô-dôn mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

12. Phá hoại, xâm chiếm trái phép di sản thiên nhiên.

13. Phá hoại, xâm chiếm công trình, thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động bảo vệ môi trường.

14. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để làm trái quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.

*trường*”. Cần xác định chủ thể làm ô nhiễm môi trường chính xác theo từng trường hợp cụ thể:

(i) Cá nhân tự thực hiện các hành vi trái pháp luật làm ô nhiễm môi trường: đối với trường hợp này cá nhân phải tự chịu trách nhiệm bởi hành vi của cá nhân hoàn toàn xuất phát từ ý chí của cá nhân và thực hiện để mang lại lợi ích cho chính họ.

(ii) Cá nhân là người của pháp nhân hoặc của các tổ chức khác không có tư cách pháp nhân thực hiện công việc, nhiệm vụ do pháp nhân hoặc tổ chức giao. Trong quá trình thực hiện các công việc đó dẫn tới ô nhiễm môi trường và gây ra thiệt hại thì trách nhiệm cần xác định chính xác trường hợp nào cá nhân tự chịu trách nhiệm và trường hợp nào trách nhiệm thuộc về pháp nhân.

Từ phân tích trên có thể kết luận “*chủ thể làm ô nhiễm môi trường*” được hiểu bao gồm cả cá nhân, pháp nhân, chủ sở hữu các cơ sở xả thải...

*Ba là, thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường và nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường*

Thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường và nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường được quy định tại Điều 130 Luật BVMT 2020 như sau:

Thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường bao gồm: (a) Suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; và (b) Thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra.

Xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường được quy định tại Điều 132 Luật BVMT 2020 như sau:

- Việc xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường bao gồm các nội dung sau đây: Xác định phạm vi, diện tích, khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái; xác định số lượng thành phần môi trường bị suy giảm, các loại hình hệ sinh thái, các loài bị thiệt hại; xác định mức độ thiệt hại của từng thành phần môi trường, hệ sinh thái, các loài.

- Việc xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường được tiến hành độc lập hoặc có sự phối hợp giữa bên gây thiệt hại và bên bị thiệt hại. Trường hợp mỗi bên hoặc các bên có yêu cầu thì cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường có trách nhiệm tham gia hướng dẫn cách tính xác định thiệt hại hoặc chứng kiến việc xác định thiệt hại.

- Việc xác định thiệt hại đối với sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Các chi phí bồi thường về môi trường do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường được tính căn cứ vào các nội dung sau đây: (i) Chi phí thiệt hại trước mắt và lâu dài do sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; (ii) Chi phí xử lý, cải tạo môi trường; (iii) Chi phí giảm thiểu, triệt tiêu nguồn gây thiệt hại hoặc tổ chức ứng phó sự cố môi trường; (iv) Chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục bồi thường thiệt hại về môi trường. Chi phí bồi thường thiệt hại do tổ chức, cá nhân chi trả trực tiếp hoặc nộp về Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam hoặc quỹ bảo vệ môi trường cấp tỉnh để tổ chức chi trả.

Nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường được quy định như sau:

- Việc xác định tổ chức, cá nhân gây thiệt hại về môi trường phải bảo đảm kịp thời, khách quan và công bằng. Tổ chức, cá nhân gây thiệt hại về môi trường phải bồi thường toàn bộ thiệt hại do mình gây ra, đồng thời phải chi trả toàn bộ chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại theo quy định.

- Trường hợp có từ 02 tổ chức, cá nhân trở lên gây thiệt hại về môi trường, việc bồi thường thiệt hại được quy định như sau: trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường của từng đối tượng được xác định theo loại chất ô nhiễm, lượng phát thải và các yếu tố khác; trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, chi trả chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với từng đối tượng được xác định tương ứng với tỷ lệ gây thiệt hại trong tổng thiệt



hại về môi trường; trường hợp các bên liên quan hoặc cơ quan quản lý nhà nước về môi trường không xác định được tỷ lệ chịu trách nhiệm thì cơ quan trọng tài hoặc Tòa án quyết định theo thẩm quyền.

Đối với trường hợp có từ 02 tổ chức, cá nhân trở lên gây thiệt hại về môi trường thì Luật BVMT 2020 chưa quy định rõ nguyên tắc trách nhiệm chung và liên đới có được công nhận không khi chỉ quy định: trách nhiệm BTTH về môi trường đối với từng đối tượng được xác định tương ứng với tỷ lệ gây thiệt hại trong tổng thiệt hại về môi trường. Nếu các bên hoặc cơ quan quản lý nhà nước về môi trường không xác định được tỷ lệ chịu trách nhiệm thì cơ quan trọng tài hoặc Tòa án quyết định. Việc không công nhận nguyên tắc trách nhiệm chung và liên đới có thể dẫn đến nhiều khó khăn trong việc bảo vệ nạn nhân của ô nhiễm môi trường. Bởi lẽ, đặc tính của thiệt hại về môi trường là nhiều chủ thể có trách nhiệm bồi thường, nguyên đơn sẽ gặp khó khăn trong việc tìm kiếm chứng cứ và khởi kiện nhiều chủ thể. Hơn nữa, nếu phần trăm thiệt hại lớn nhất đến từ bên có ít năng lực tài chính nhất, rất có thể, nạn nhân của ô nhiễm môi trường sẽ không được đền bù đầy đủ<sup>1</sup>.

#### *Bốn là, trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường*

Trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại được quy định cho Ủy ban nhân dân các cấp, tổ chức, cá nhân phát hiện môi trường có dấu hiệu bị ô nhiễm, suy thoái thông báo cho cơ quan có trách nhiệm yêu cầu bồi thường và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái.

Trách nhiệm yêu cầu bồi thường và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái được quy định như sau:

(i) Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường gây ra trên địa bàn thuộc phạm vi quản lý của mình. Trong trường hợp

---

<sup>1</sup> Nguyễn Thị Phương Châm (Bộ môn Luật dân sự, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội) và Nguyễn Minh Châu (Sinh viên Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội), “*Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định của Việt Nam*”, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210922>.

này, Ủy ban nhân dân cấp xã đề nghị Ủy ban nhân dân cấp huyện tổ chức thu thập và thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái;

(ii) Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái gây ra trên địa bàn từ 02 đơn vị hành chính cấp xã trở lên; tổ chức thu thập và thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái theo đề nghị của Ủy ban nhân dân cấp xã;

(iii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái gây ra trên địa bàn từ 02 đơn vị hành chính cấp huyện trở lên;

(iv) Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại và chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thu thập và thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái gây ra trên địa bàn từ 02 đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên.

Tổ chức, cá nhân bị thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường tự mình hoặc ủy quyền cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân khác xác định thiệt hại và yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường. Như vậy, Luật BVMT 2020 đã đưa ra cơ chế cho phép “*nguyên đơn tự mình hoặc ủy quyền cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân khác xác định thiệt hại và yêu cầu bồi thường. Đây cũng là một nỗ lực đáng ghi nhận của Luật 2020 khi cho phép cơ quan nhà nước hỗ trợ nạn nhân của ô nhiễm môi trường kiện đòi BTTH. Tuy nhiên, khi quy định người dân chỉ có thể “ủy quyền” chứ không phải “yêu cầu”, có thể suy luận rằng, mặc dù các cơ quan nhà nước thực hiện việc xác định thiệt hại cho người dân, nhưng các chi phí liên quan đến xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường vẫn do người dân gánh chịu. Và nếu giải thích theo hướng như vậy, có thể khẳng định không có nhiều khác biệt theo hướng giảm nhẹ gánh nặng nghĩa vụ chứng*

*minh cho người bị hại đối với trường hợp đặc thù trong lĩnh vực môi trường”<sup>1</sup>.*

*Năm là, phương thức giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường*

Bồi thường thiệt hại về môi trường được giải quyết thông qua thương lượng giữa các bên. Trong trường hợp không thương lượng được, các bên có thể lựa chọn giải quyết thông qua các hình thức sau đây: (i) Hòa giải; (ii) Giải quyết tranh chấp bằng trọng tài; (iii) Giải quyết tranh chấp bằng Tòa án. Đối với các phương thức trên, hoà giải là phương thức được khuyến khích sử dụng đầu tiên nhằm để đạt được sự thống nhất giữa chủ thể bồi thường và người được bồi thường về các vấn đề liên quan đến mức phí bồi thường, thời gian bồi thường và các nội dung liên quan khác.

*Sáu là, về miễn trừ trách nhiệm*

Khoản 4 Điều 130 Luật BVMT 2020 quy định: *“Tổ chức, cá nhân tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường, có hệ thống xử lý chất thải đạt yêu cầu và chứng minh được rằng không gây thiệt hại về môi trường thì không phải bồi thường thiệt hại về môi trường, không phải chịu các chi phí liên quan đến xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại”*. Liên quan đến quy định này đang tồn tại hai cách hiểu sau đây:

Cách hiểu thứ nhất, khoản 4 Điều 130 Luật BVMT 2020 chính là trường hợp miễn trừ trách nhiệm cho các chủ thể với điều kiện chủ thể đó (i) tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; (ii) có hệ thống xử lý chất thải đạt yêu cầu và (iii) chứng minh không gây thiệt hại về môi trường thì chủ thể đó không phải chịu trách nhiệm.

Cách hiểu thứ hai, khoản 4 Điều 130 Luật BVMT 2020 không phải là trường hợp miễn trừ nghĩa vụ bồi thường đặt ra khi đã phát sinh trách nhiệm bồi thường đối với chủ thể nhưng vì lý do hay yếu tố khách quan nào đó giúp chủ thể không phải thực hiện việc bồi thường.

Theo quan điểm tác giả, khoản 4 Điều 130 Luật BVMT 2020 cần được hiểu

---

<sup>1</sup> Nguyễn Thị Phương Châm (Bộ môn Luật dân sự, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội) và Nguyễn Minh Châu (Sinh viên Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội), *“Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định của Việt Nam”*, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210922>.

theo cách thứ hai vì rõ ràng với các điều kiện quy định tại khoản này thì hoàn toàn cá nhân, tổ chức không phải chịu trách nhiệm bồi thường vì không có căn cứ buộc họ phải chịu mà không phải là sự miễn trừ dành cho họ.

### **3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường**

Nhìn chung, BLDS 2015 và Luật BVMT đã tạo ra khung pháp lý tương đối đầy đủ và phù hợp về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. Đặc biệt, Luật BLMT 2020 đã có nhiều điểm mới sửa đổi, bổ sung so với Luật BVMT 2014 liên quan đến vấn đề bồi thường do làm ô nhiễm môi trường như Luật đã phân loại về thiệt hại do ô nhiễm môi trường như sau: (i) thiệt hại về suy giảm chức năng, tính hữu ích do làm ô nhiễm môi trường (bao gồm các thiệt hại về môi trường đất, nước, hệ sinh thái, động, thực vật và (ii) thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, tài sản và các lợi ích hợp pháp khác của chủ thể tư hay như các vấn đề liên quan đến xác định thiệt hại, nghĩa vụ chứng minh, v.v.. Bên cạnh các mặt đã đạt được, pháp luật về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường cũng có một số bất cập cần hoàn thiện như sau:

#### *Thứ nhất, về vấn đề miễn trừ trách nhiệm*

Theo như một bình luận:

Luật 2020 không có quy định trực tiếp về các trường hợp miễn trừ trách nhiệm do ô nhiễm môi trường gây ra. Có quan điểm cho rằng, khoản 4 Điều 130 quy định về cơ chế miễn trừ trách nhiệm này, tuy nhiên quy định hiện hành trong trường hợp này không cấu thành trách nhiệm BTTH do không có thiệt hại nên không thể xem là quy chế miễn trừ trách nhiệm. Do vậy, có hay không việc công nhận cơ chế miễn trừ trách nhiệm được quy định tại phần chung trong BLDS 2015 là vấn đề cần tiếp tục được bàn luận. Về cơ bản, liên quan đến trách nhiệm BTTH ngoài hợp đồng, sự khác nhau giữa quy chế chung và quy chế riêng được tập chung ở hai mảng vấn đề pháp lý đó là (i) Điều kiện cấu thành trách nhiệm; (ii) Cơ chế miễn trừ. Điều đó có nghĩa cơ chế miễn trừ trong các lĩnh vực đặc thù khó có thể tiếp nhận được hoàn toàn quy chế tại phần chung. Nếu áp dụng quy chế miễn trừ trong BLDS 2015, bị đơn có thể nại ra các lý do sau đây để được xem

xét miễn trừ trách nhiệm: (i) thiệt hại xảy ra do sự kiện bất khả kháng, (ii) thiệt hại xảy ra do lỗi của bên bị thiệt hại, (iii) tình thế cấp thiết, (iv) phòng vệ chính đáng. Do vậy, khả năng công nhận miễn trừ trách nhiệm sẽ rất cao và không phù hợp với các đặc tính của trách nhiệm BTTH trong lĩnh vực môi trường. Tiếp đến, nếu không có các quy định cụ thể trong luật chuyên ngành, có thể sẽ dẫn tới yêu cầu đòi hỏi kỹ thuật và khả năng giải thích, áp dụng luật của cơ quan tư pháp<sup>1</sup>.

Đồng tình với quan điểm trên, tác giả cho rằng vấn đề miễn trừ trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường mang tính chất đặc thù so với các loại trách nhiệm ngoài hợp đồng khác bởi đây là loại trách nhiệm nghiêm ngặt áp dụng ngay cả khi chủ thể không có lỗi. Do đó, Luật BVMT 2020 cần có quy định riêng về vấn đề miễn trừ trách nhiệm trong lĩnh vực môi trường để có cơ sở áp dụng thống nhất cho các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giải quyết.

*Thứ hai, kiến nghị hoàn thiện quy định của pháp luật về bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường*

Từ năm 2005, Việt Nam đã tiếp cận với loại hình bảo hiểm TNBTTH về môi trường thông qua quy định tại Luật Bảo vệ môi trường 2005 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đến nay các quy định về loại hình bảo hiểm này đã được thay thế bằng Luật Bảo vệ môi trường 2014; Nghị định số 19/2015/NĐ-CP về hướng dẫn thực hiện các quy định của Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật khác. Cụ thể, Nghị định số 19/2015/NĐ-CP quy định, tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gồm hoạt động dầu khí, sản xuất, kinh doanh hóa chất, xăng dầu; sử dụng tàu biển chuyên dùng để vận chuyển dầu mỏ, chế phẩm từ dầu mỏ, hoặc các hàng hóa nguy hiểm khác khi hoạt động trong vùng nước cảng biển và vùng biển Việt Nam; lưu giữ, vận chuyển và xử lý chất thải nguy hại; vận chuyển hàng hóa nguy hiểm phải có trách nhiệm mua bảo hiểm TNBTTH về môi trường, hoặc trích lập quỹ dự phòng rủi ro theo quy định của pháp luật. Mặc dù vấn đề còn được đề cập trong các quy định pháp luật khác tại Luật Dầu

---

<sup>1</sup> Nguyễn Thị Phương Châm (Bộ môn Luật dân sự, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội) và Nguyễn Minh Châu (Sinh viên Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội), “Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định của Việt Nam”, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210922>.

khí, Luật Năng lượng nguyên tử, cùng một số văn bản như Nghị định 92/2015/NĐ-CP, Thông tư 13/2012/TT-BTC... nhưng cho đến nay, bảo hiểm TNBTTH về môi trường chưa được triển khai hiệu quả trong thực tế, chưa có quy định cụ thể để thực hiện cũng như chưa thu hút được các doanh nghiệp bảo hiểm phát triển đầu tư loại hình bảo hiểm này<sup>1</sup>.

Bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường thực sự cần thiết đặc biệt trong bối cảnh ô nhiễm môi trường xảy ra tràn lan và gây ra nhiều hệ lụy đến đời sống con người như hiện nay. Hơn thế nữa, rất nhiều trường hợp khoản tiền bồi thường do làm ô nhiễm môi trường rất lớn nên các doanh nghiệp khó mà thực hiện đầy đủ, kịp thời được việc bồi thường. Trong tình huống này, bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường là giải pháp hữu ích và đạt hiệu quả tốt nhất. Bởi vậy, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cần nhanh chóng ban hành các văn bản pháp luật bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, trong đó cần quy định các vấn đề như: (i) Xác định danh mục đối tượng doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh phải mua bảo hiểm bắt buộc trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường (thường áp dụng với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực khai thác mỏ, nguyên liệu thô và các tài nguyên khác có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường; doanh nghiệp sản xuất có nguồn xả thải hay các loại chất thải nguy hại, doanh nghiệp kinh doanh chất hóa học hay các sản phẩm dầu hóa<sup>2</sup>); (ii) Xác định các loại hình bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường; (iii) Xác định trách nhiệm giữa bên bảo hiểm và doanh nghiệp đã mua bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường; (iv) Quy trình, thủ tục để bên bị thiệt hại yêu cầu nhận tiền bảo hiểm từ doanh nghiệp bảo hiểm.

*Thứ ba, vấn đề liên đới trong trường hợp có từ 02 tổ chức, cá nhân trở lên*

---

<sup>1</sup> Nguyễn Minh Thư (Giảng viên Khoa Luật Đại học Ngoại Thương), Trần Thị Hải Hà (Sinh viên khoa Luật, Đại học Ngoại Thương), “*Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường của doanh nghiệp - Kinh nghiệm của Trung Quốc và bài học cho Việt Nam*”, <https://tapchitoaan.vn/trach-nhiem-boi-thuong-thiet-hai-do-gay-o-nhiem-moi-truong-cua-doanh-nghiep-kinh-nghiem-cua-trung-quoc-va-bai-hoc-cho-viet-nam>.

<sup>2</sup> Nguyễn Minh Thư (Giảng viên Khoa Luật Đại học Ngoại Thương), Trần Thị Hải Hà (Sinh viên khoa Luật, Đại học Ngoại Thương), “*Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường của doanh nghiệp - Kinh nghiệm của Trung Quốc và bài học cho Việt Nam*”, <https://tapchitoaan.vn/trach-nhiem-boi-thuong-thiet-hai-do-gay-o-nhiem-moi-truong-cua-doanh-nghiep-kinh-nghiem-cua-trung-quoc-va-bai-hoc-cho-viet-nam>.

*gây thiệt hại về môi trường*

Theo khoản 3 Điều 130 Luật BVMT 2020: “*Trường hợp có từ 02 tổ chức, cá nhân trở lên gây thiệt hại về môi trường, việc bồi thường thiệt hại được quy định như sau:*

*a) Trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường của từng đối tượng được xác định theo loại chất ô nhiễm, lượng phát thải và các yếu tố khác;*

*b) Trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, chi trả chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với từng đối tượng được xác định tương ứng với tỷ lệ gây thiệt hại trong tổng thiệt hại về môi trường; trường hợp các bên liên quan hoặc cơ quan quản lý nhà nước về môi trường không xác định được tỷ lệ chịu trách nhiệm thì cơ quan trọng tài hoặc Tòa án quyết định theo thẩm quyền”.*

Theo quy định trên, trường hợp có từ 02 tổ chức, cá nhân trở lên gây thiệt hại về môi trường, việc bồi thường thiệt hại về môi trường của từng đối tượng được xác định theo loại chất ô nhiễm, lượng phát thải và các yếu tố khác. Trường hợp các bên liên quan hoặc cơ quan quản lý nhà nước về môi trường không xác định được tỷ lệ chịu trách nhiệm thì cơ quan trọng tài hoặc Tòa án quyết định theo thẩm quyền. Quy định này không làm rõ được yếu tố liên đới giữa các chủ thể gây thiệt hại về môi trường.

Dẫn chiếu tới quy định tại Điều 587 BLDS 2015: “*Trường hợp nhiều người cùng gây thiệt hại thì những người đó phải liên đới bồi thường cho người bị thiệt hại. Trách nhiệm bồi thường của từng người cùng gây thiệt hại được xác định tương ứng với mức độ lỗi của mỗi người; nếu không xác định được mức độ lỗi thì họ phải bồi thường thiệt hại theo phần bằng nhau”.* Chỉ áp dụng được quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do nhiều người cùng gây ra theo BLDS 2015 khi các chủ thể phải có sự bàn bạc, thống nhất ý chí trong việc gây ra thiệt hại. Trong khi đó, giữa các chủ thể gây thiệt hại về môi trường lại có thể không tồn tại yếu tố này. Tuy nhiên, rất nhiều trường hợp không thể phân tách được trách nhiệm của từng chủ thể trong việc gây thiệt hại về môi trường.

Từ các phân tích trên, theo quan điểm tác giả cần bổ sung quy định cụ thể trường hợp liên đới khi có từ 02 tổ chức, cá nhân trở lên gây thiệt hại về môi trường như sau: (i) Dẫn chiếu tới Điều 587 BLDS 2015 nêu giữa các tổ chức, cá nhân được xác định “*cùng gây thiệt hại về môi trường*” - tức có sự bàn bạc, thống nhất ý chí trong việc gây ra thiệt hại về môi trường hoặc (ii) Không thể phân tách trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường của từng đối tượng theo loại chất ô nhiễm, lượng phát thải và các yếu tố khác./.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014;
2. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020;
3. Bộ luật Dân sự năm 2015;
4. Nguyễn Thị Phương Châm (Bộ môn Luật dân sự, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội) và Nguyễn Minh Châu (Sinh viên Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội), “*Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định của Việt Nam*”, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210922>.
5. Nguyễn Minh Thư (Giảng viên Khoa Luật Đại học Ngoại Thương), Trần Thị Hải Hà (Sinh viên khoa Luật, Đại học Ngoại Thương), “*Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường của doanh nghiệp - Kinh nghiệm của Trung Quốc và bài học cho Việt Nam*”, <https://tapchitoaan.vn/trach-nhiem-boi-thuong-thiet-hai-do-gay-o-nhiem-moi-truong-cua-doanh-nghiep-kinh-nghiem-cua-trung-quoc-va-bai-hoc-cho-viet-nam>.
6. James Beattie, “*Recent Themes in the Environmental History of the British Empire*” History Compass (Feb 2012) 10#2 pp 129-139;
7. <https://jes.edu.vn/moi-truong-la-gi-hieu-dung-ve-khai-niem-moi-truong>;
8. Robert V. Percival, Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law, 2009;
9. UN General Assembly, United Nations Conference on the Human



Environment, 15 December 1972, A/RES/2994, <https://www.refworld.org/docid/3b00f1c840.html>;

10. Ludwig Kramer, Focus on European Environmental Law, Sweet & Maxwell Limited, 1997.

11. UN General Assembly, United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development, [https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio\\_e.pdf](https://www.iau-hesd.net/sites/default/files/documents/rio_e.pdf), truy cập ngày 09/05/2021;

12. <http://moitruongperso.com/nhung-thiet-hai-do-formosa-ha-tinh-gay-ra-duoc-cong-bo-chi-tiet>

# BÀN VỀ TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*ThS. Nguyễn Thị Phương Thảo\**

*ThS. Chu Thị Trinh\**

**Tóm tắt:** Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2022) và văn bản hướng dẫn được ban hành với nhiều quy định mới đã góp phần tạo nên cơ sở pháp lý vững chắc để xử lý hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; góp phần ngăn chặn, răn đe và nâng cao ý thức bảo vệ môi trường của người dân, doanh nghiệp. Tuy nhiên, những quy định pháp luật nhằm xử lý vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường còn được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật khác như Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, Bộ luật hình sự năm 2015, Bộ luật Dân sự năm 2015,... đã không tránh khỏi những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành. Bài viết nhằm phân tích những khó khăn, vướng mắc quy định pháp luật về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay. Đồng thời, kiến nghị một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

**Từ khóa:** xử lý hành vi vi phạm, trách nhiệm pháp lý, pháp luật bảo vệ môi trường.

## **1. Khái quát về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường**

Trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (BVMT) là hậu quả bất lợi do Nhà nước áp dụng đối với các chủ thể có hành vi vi phạm; theo đó, các chủ thể này phải gánh chịu những biện pháp chế tài do pháp luật quy định. Nguyên tắc đặt ra là mọi hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BVMT phải được phát hiện, kịp thời xử lý và bị đình chỉ ngay. Việc xử phạt phải tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả về môi trường do hành vi vi phạm gây ra phải

---

\* Trường Khoa học Xã hội và Nhân văn - Trường Đại học Vinh. Email: nguyenvphuongthao1108@gmail.com. Điện thoại: 0904.973.151.

\* Khoa Luật kinh tế, Trường KHXH&NV, Trường ĐH Vinh. Email: chutrinhchu@gmail.com. Điện thoại: 0985380090

được khắc phục theo quy định pháp luật và việc xử lý hành vi vi phạm phải căn cứ vào tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm. Các trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường bao gồm:

- *Trách nhiệm hành chính*: Đây là hình thức trách nhiệm pháp lý phổ biến nhất trong xử lý vi phạm pháp luật môi trường ở nước ta. Xử lý vi phạm hành chính chiếm đại đa số trong xử lý hành vi vi phạm pháp luật về môi trường. Vi phạm hành chính là những hành vi vi phạm các quy định quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm. Hiện nay, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật áp dụng để xử lý hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT bao gồm: Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 và Nghị định 45/2022/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Theo quy định tại Nghị định số 45/2022/NĐ-CP, đối tượng xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT là tổ chức và cá nhân. Hình thức xử phạt bao gồm: Cảnh cáo hoặc phạt tiền tối đa đối với một hành vi vi phạm là 1.000.000.000 đồng đối với cá nhân, 2.000.000.000 đồng đối với tổ chức. Ngoài ra, có thể áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung như tước quyền sử dụng các loại giấy phép, chứng chỉ hành nghề cho đến khi thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính,... Ngoài các hình thức xử phạt, cá nhân hoặc tổ chức vi phạm còn có thể bị áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả như: Buộc phải khôi phục lại tình trạng môi trường ban đầu hoặc phục hồi môi trường theo quy định; buộc phá dỡ công trình, thiết bị được xây lắp trái quy định về bảo vệ môi trường để xả chất thải không qua xử lý ra môi trường,... Thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT quy định từ Điều 56 đến Điều 67 Nghị định số 45/2022/NĐ-CP bao gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, công an, thanh tra chuyên ngành, Bộ đội biên phòng, Cảnh sát biển, Hải quan, Kiểm lâm, Quản lý thị trường,... Nghị định số 45/2022/NĐ-CP là văn bản quan trọng, quy định mang tính răn đe, xử phạt các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về BVMT, là một trong những biện

pháp bảo đảm các quy định được thực hiện một cách nghiêm minh và hiệu quả. Một số điểm mới theo quy định Nghị định số 45/2022/NĐ-CP là đưa ra các mức xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường cao hơn các quy định trước đây, xử lý hành vi không phân loại chất thải rắn sinh hoạt và không sử dụng bao bì chứa chất thải rắn sinh hoạt theo quy định; các hành vi vi phạm các quy định về đăng ký môi trường, giấy phép môi trường; sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ và dữ liệu thu được từ phương tiện, thiết bị kỹ thuật do cá nhân, tổ chức cung cấp để phát hiện vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường,... Nghị định cũng bổ sung một số quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính đối với từng hành vi vi phạm. Trong đó, quy định cụ thể nhóm hành vi kết thúc và hành vi đang thực hiện nhằm phù hợp với quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020. Đồng thời, bổ sung thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho một số lực lượng mới như: Kiểm ngư; cảnh vụ hàng không; Cục quản lý môi trường y tế; thanh tra các chuyên ngành (công thương, văn hóa, thể thao và du lịch),... nhằm tăng cường tối đa lực lượng tham gia vào việc kịp thời phát hiện, xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT. [1]

- *Trách nhiệm hình sự*: Đây là hình thức trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nhất áp dụng đối với các chủ thể có hành vi vi phạm cấu thành tội phạm quy định trong Bộ luật Hình sự. Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) đã có nhiều quy định mới về nhóm tội phạm môi trường thể hiện chính sách hình sự như lần đầu tiên quy định trách nhiệm hình sự áp dụng đối với pháp nhân thương mại. Đây là bước tiến quan trọng của pháp luật hình sự nước ta, tạo cơ sở pháp lý để xử lý hình sự đối với những chủ thể này. Trong thời gian qua, môi trường sống nhiều nơi ở nước ta đáng báo động do hoạt động của các pháp nhân gây ra, song trên thực tế, việc xử lý hình sự đối với pháp nhân là điều không thể. Những vụ việc gây ô nhiễm môi trường điển hình như: Vụ công ty VeDan xả nước thải trực tiếp ra sông Thị Vải (Đồng Nai), Công ty sửa chữa tàu biển Hyundai - Vinashin xả chất thải rắn độc hại không qua xử lý, sự cố môi trường biển do hoạt động xả thải trực tiếp của công ty gang thép Hưng Nghiệp Formosa (Hà Tĩnh),... đã gây ra

những hệ quả nghiêm trọng về môi trường, kinh tế, xã hội. Việc quy định trách nhiệm hình sự áp dụng đối với pháp nhân đã mở ra một hướng giải quyết rất lớn trong công cuộc đấu tranh, phòng và chống tội phạm về môi trường. Bên cạnh đó, Bộ luật Hình sự mới đã định lượng cụ thể khung hình phạt để xác định các trường hợp truy cứu trách nhiệm hình sự. Ví dụ theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) thì chủ thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự khi gây hậu quả “nghiêm trọng” hoặc “đặc biệt nghiêm trọng”, quy định này mang định tính chứ không có sự định lượng gây khó khăn trong việc truy cứu trách nhiệm hình sự và phải dẫn chiếu đến nhiều văn bản pháp luật khác có liên quan. Để tạo thuận lợi trong việc truy cứu trách nhiệm hình sự, Bộ luật Hình sự mới đã định lượng cụ thể hoá khung hình phạt như “*từ 3.000 kilôgam đến dưới 5.000 kilôgam*”, “*từ 5.000 kilôgam đến dưới 10.000 kilôgam*” theo quy định tại khoản 1 Điều 236 và điểm a khoản 2 Điều 236 Bộ luật Hình sự năm 2015.

- *Trách nhiệm dân sự*: Người nào gây thiệt hại cho Nhà nước, người khác thì ngoài việc xử lý theo quy định pháp luật còn phải bồi thường theo mức thiệt hại thực tế. Theo quy định pháp luật hiện hành, bồi thường thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường là bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Do đó, cơ sở pháp lý để giải quyết yêu cầu về bồi thường thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường là Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực bảo vệ môi trường xuất phát từ nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá, được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 tại khoản 1 Điều 63: “*Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại*”. Điểm mới của Bộ luật Dân sự năm 2015 là sửa đổi thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại nhằm đảm bảo quyền lợi cho người bị thiệt hại. Trước kia, Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: “*Thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại là 02 năm, kể từ ngày quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, pháp nhân, các chủ thể khác bị xâm hại*”. Tuy nhiên, các thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên trên thực tế có thể kéo dài hàng chục năm sau nên Điều 588 Bộ luật Dân sự năm 2015 đã quy định thời hiệu khởi kiện là 03

năm kể từ ngày người có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết quyền, lợi ích của mình bị xâm phạm. Điểm mới của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 là giảm nhẹ nghĩa vụ chứng minh cho nguyên đơn. Theo đó, việc chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và thiệt hại thuộc về trách nhiệm của người gây ô nhiễm môi trường. Người bị thiệt hại chỉ cần chứng minh hai yếu tố còn lại để yêu cầu bồi thường, đó là: hành vi vi phạm và thiệt hại. Điểm mới này góp phần giảm nhẹ trách nhiệm chứng minh cho nguyên đơn, góp phần bảo vệ người bị thiệt hại. Đối với việc chứng minh thiệt hại, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đưa ra cơ chế cho phép nguyên đơn tự mình hoặc ủy quyền cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân khác xác định thiệt hại và yêu cầu bồi thường. Đây cũng là quy định theo hướng giảm nhẹ gánh nặng nghĩa vụ chứng minh cho người bị hại đối với trường hợp đặc thù trong lĩnh vực môi trường.

- *Trách nhiệm kỷ luật*: Đây là biện pháp pháp lý do cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật, vi phạm các quy tắc và nghĩa vụ trong hoạt động công vụ hoặc vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Người nào lợi dụng chức vụ, quyền hạn vi phạm các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm có thể bị áp dụng các biện pháp thuộc trách nhiệm kỷ luật theo quy định Luật Cán bộ, công chức năm 2008; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật viên chức năm 2019; Nghị định số 112/2020/NĐ-CP về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức. Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết, tác giả không phân tích trách nhiệm kỷ luật vì các quy định này mang tính chung, không mang tính đặc thù xử phạt trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

## **2. Một số hạn chế, bất cập quy định pháp luật về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay**

Nghiên cứu các quy định pháp luật về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nhận thấy, các quy định này vẫn còn tồn tại một số hạn chế, vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thi hành.

*Một là, về trách nhiệm hành chính.*

Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính phải tuân theo nguyên tắc chung của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Theo quy định, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường là 2 năm. Trong điều kiện khoa học kỹ thuật hiện nay thì các doanh nghiệp tinh vi hơn rất nhiều bằng việc che giấu hành vi phạm tội. Các chủ thể có hành vi xả chất thải, nhất là chất thải độc hại luôn tìm mọi cách nhằm che giấu, nếu không có các biện pháp chuyên môn, nghiệp vụ cao thì rất khó phát hiện sớm để xử lý. Đến khi phát hiện được để xử lý thì đã hết thời hiệu xử phạt. Vì vậy, quy định thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường 2 năm là khoảng thời gian ngắn.

*Hai là, về trách nhiệm hình sự.*

Theo quy định Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), mức phạt tiền cao nhất đối với hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường là 20.000.000.000 đồng. Theo tác giả, mức phạt này chưa đủ nghiêm minh hay nói cách khác vẫn còn khá nhẹ, chưa đủ sức răn đe. So sánh với hậu quả nặng nề mà hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra, chi phí để khắc phục sự cố là rất lớn. Điều này sẽ gây thiệt hại đến ngân sách nhà nước, thời gian và tiền của nhân dân. Ví dụ, để khắc phục ô nhiễm, trả nguyên trạng 8,7 km kênh Nhiêu Lộc - Thị Nghè, Thành phố Hồ Chí Minh dự tính thực hiện trong gần 20 năm với chi phí 7.300 tỷ đồng, tức là khoảng gần 900 tỷ đồng khắc phục 1 km kênh ô nhiễm [2].

Thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân trong Bộ luật Hình sự năm 2015 quy định căn cứ vào mức độ nghiêm trọng của tội phạm: Đối với tội phạm ít nghiêm trọng là 5 năm, đối với tội phạm nghiêm trọng là 10 năm, đối với tội phạm rất nghiêm trọng là 15 năm (Điều 27 Bộ luật Hình sự năm 2015). Tuy nhiên, đối với pháp nhân phạm tội môi trường, việc xác định mức độ tội phạm cần căn cứ vào mức độ thiệt hại đối với môi trường. Vì vậy, cần có hướng dẫn chi tiết hơn về vấn đề thời hiệu truy cứu truy cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân vì hành vi vi phạm của pháp nhân có thể diễn ra trong thời gian dài mới bị phát hiện. Các chủ thể của hành vi vi phạm thường cố tình che giấu hoặc khi bị phát hiện thì hậu quả rất lớn, chủ thể có thể đã không còn tồn tại hoặc đã rút về nước [2].

Theo quy định tại khoản 1 Điều 33 Bộ luật Hình sự năm 2015 thì hình phạt có thể áp dụng đối với pháp nhân phạm tội trong lĩnh vực môi bảo vệ môi trường

bao gồm: Phạt tiền, đình chỉ hoạt động có thời hạn và đình chỉ hoạt động vĩnh viễn. Với quy định “đình chỉ hoạt động vĩnh viễn” sẽ gây ra khó khăn nếu muốn pháp nhân gây ô nhiễm môi trường phải bồi thường thiệt hại. Việc yêu cầu pháp nhân bồi thường thiệt hại là việc dân sự nên khi xử lý hình sự với hình thức “đình chỉ hoạt động vĩnh viễn” của pháp nhân sẽ tước đi cơ hội đòi bồi thường của người bị thiệt hại do pháp nhân đó đã không còn tồn tại. Trên thực tế, việc thực thi quy định này sẽ có nhiều kẽ hở vì nếu muốn xử lý hình sự đối với pháp nhân chỉ có thể tiến hành khi pháp nhân đó còn tồn tại, nhiều doanh nghiệp sẽ tự giải thể khi áp dụng hình phạt “đình chỉ hoạt động vĩnh viễn”. Như vậy, việc yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại của chủ thể bị thiệt hại sẽ rất khó khăn khi doanh nghiệp bị đình chỉ hoạt động vĩnh viễn. Ngoài ra, Bộ luật Hình sự năm 2015 còn quy định hình phạt bổ sung như cấm kinh doanh, huy động vốn,... Quy định này từ thực tiễn xét xử cho thấy ảnh hưởng nhiều đến hoạt động của pháp nhân thương mại. Trong quá trình hoạt động, pháp nhân thương mại ký kết nhiều hợp đồng, trong đó, không ít hợp đồng vướng tranh chấp. Nếu pháp nhân thương mại bị đình chỉ có thời hạn thì giao dịch thương mại thuộc diện tạm đình chỉ khiến pháp nhân khác (tham gia vào hợp đồng) gặp bất lợi [6].

Đồng thời, hành vi gây tiếng ồn, độ rung, mùi là hành vi làm ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, Bộ luật Hình sự năm 2015 chỉ quy định tội gây ô nhiễm môi trường có cấu thành hình thức bao gồm: chôn, lấp, đổ, thải ra môi trường chất thải; xả nước thải; xả bụi, khí thải; chôn, lấp, đổ, thải ra môi trường chất thải rắn; chất thải có chứa chất phóng xạ, gây nhiễm xạ nhưng chưa quy định hành vi vi phạm pháp luật môi trường về gây tiếng ồn, độ rung, mùi.

Theo quy định Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), không có tội danh nào về lĩnh vực bảo vệ môi trường phân loại vào nhóm tội phạm đặc biệt nghiêm trọng. Trong khi đó, hậu quả đối với các hành vi vi phạm trong lĩnh vực môi trường gây ra là rất lớn. Ví dụ như hành vi xả thải chưa qua xử lý của Công ty bột ngọt Vedan đã gây ô nhiễm nghiêm trọng cho hạ lưu sông Thị Vải, Formosa gây ra sự cố môi trường dẫn đến tình trạng cá chết hàng loạt ở các tỉnh ven biển miền Trung, gây ảnh hưởng nặng nề lên môi trường, kinh tế và du



lịch,... Vì vậy, chế tài áp dụng đối với các hành vi vi phạm theo quy định pháp luật hiện hành chưa đủ sức răn đe, ngăn chặn, hạn chế hành vi vi phạm.

Mặt khác, trên thực tế, để có thể xác định hành vi vi phạm cần phải có kiến thức, trình độ chuyên môn trong lĩnh vực về môi trường, thẩm phán ở Việt Nam hiện nay chỉ được đào tạo khoa học pháp lý mà không có kiến thức trong lĩnh vực môi trường. Vì vậy, đây là khó khăn trong việc áp dụng pháp luật hình sự trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam.

### *Ba là, về trách nhiệm dân sự*

Qua thực tiễn hoạt động xét xử của Tòa án, số lượng vụ án được thụ lý và giải quyết yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại liên quan đến môi trường được giải quyết không nhiều. Nguyên nhân là do cơ chế giải quyết khiếu kiện môi trường còn tồn tại, vướng mắc khiến người dân lúng túng trong việc thực thi pháp luật. Hầu hết các vụ kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường thường do một chủ thể gây ra và có số lượng nguyên đơn rất lớn. Ví dụ Vedan có 7.000 đơn khởi kiện, vụ Formosa có hơn 500 đơn khởi kiện,... Trong khi đó, theo quy định Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015 thì không cho phép khởi kiện tập thể. Như vậy, tòa án chỉ thụ lý giải quyết vụ việc khi có đơn khởi kiện và chỉ giải quyết trong phạm vi đơn khởi kiện đó. Điều này là một gánh nặng lớn cho các cơ quan tư pháp bởi số lượng vụ kiện mà tòa tiếp nhận là rất nhiều trong khi hiện nay, tòa sơ thẩm ở nước ta luôn trong tình trạng quá tải khi giải quyết các tranh chấp.

Một khó khăn nữa là quy định người bị thiệt hại phải chứng minh mình bị thiệt hại. Để chứng minh thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường đòi hỏi các chứng cứ cụ thể, rõ ràng, có giấy tờ xác định mức thiệt hại, tiến hành giám định khoa học môi trường với những khoản chi phí không hề nhỏ. Điều này là nằm ngoài khả năng thực hiện đối với người dân, đặc biệt đối với người nông dân là chủ thể chịu thiệt hại phổ biến nhất bởi tình trạng ô nhiễm môi trường hiện nay. Trong vụ Formosa (Hà Tĩnh), 506 ngư dân kiện đòi bồi thường thiệt hại nhưng đã bị tòa án trả đơn vì lý do không đưa ra được chứng cứ chứng minh về những thiệt hại thực tế [4]. Trong vụ Vedan, đã có những tranh cãi giữa Công ty TNHH Vedan với bên bị thiệt hại về việc xác định được mức độ gây thiệt hại do Công ty TNHH

Vedan xả thải xuống sông khi hai bên dòng sông đó cũng có nhiều doanh nghiệp, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân cũng tham gia xả thải xuống sông trong cùng thời gian xác định, kể cả các đối tượng ngay khu vực điều tra và vùng thượng nguồn. Vì vậy, Công ty TNHH Vedan đã lợi dụng điểm yếu này nhằm không bồi thường thiệt hại mà “chi hỗ trợ” cho người dân trong các thỏa thuận được kí kết giữa Công ty TNHH Vedan và người dân [5].

Tiếp theo, Điều 588 Bộ luật Dân sự năm 2015 đã quy định thời hiệu khởi kiện là 03 năm kể từ ngày người có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết quyền, lợi ích của mình bị xâm phạm. Tuy nhiên, các hành vi gây ô nhiễm thường kéo dài, khó phát hiện và người dân phải mất một thời gian khá dài để thực hiện khiếu kiện tại các cấp chính quyền trước khi khởi kiện ra Tòa án. Pháp luật các quốc gia khác thường quy định thời hiệu khởi kiện tương đối dài để bảo vệ quyền lợi của bên bị thiệt hại. Ví dụ như Điều L.152-1 Luật Môi trường của Pháp quy định thời hiệu 30 năm đối với “nghĩa vụ tài chính liên quan tới những thiệt hại gây ra đối với môi trường bởi các thiết bị, công trình và các hoạt động điều chỉnh bởi luật này...”. Thời hạn này được áp đặt nhằm tuân thủ các quy định tại Chỉ thị 2004/35/CE của Nghị viện Châu Âu. Vì vậy, pháp luật Việt Nam cần xem xét để điều chỉnh thời hiệu khởi kiện vụ án dân sự liên quan tới những thiệt hại gây ra đối với môi trường để phù hợp, đảm bảo quyền tiếp cận công lý của người bị thiệt hại [2].

### **3. Một số đề xuất, kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường**

Mỗi năm, Việt Nam thiệt hại do ô nhiễm môi trường tương đương với 5% GDP [6]. Nguyên nhân của tình trạng ô nhiễm môi trường hiện nay ở nước ta có nhiều nguyên nhân, có thể kể đến như: những bất cập của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; tính răn đe của các quy định xử lý vi phạm pháp luật môi trường còn thấp; ý thức, trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân, các doanh nghiệp trong công tác bảo vệ môi trường chưa cao,... Việc sửa đổi bổ sung, quy định cụ thể các chế tài nghiêm minh, đủ sức răn đe trừng phạt các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường là một trong những biện pháp phòng ngừa cần thiết, góp phần bảo vệ môi trường sống. Vì vậy, tác giả đưa ra một số đề xuất, kiến nghị như

sau:

- *Thứ nhất*, sửa đổi thời hiệu xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường theo hướng gia tăng thời gian xử phạt nhằm đảm bảo nguyên tắc: mọi hành vi vi phạm pháp luật phải được phát hiện và xử lý. Đối với pháp nhân, tăng thời hiệu xử phạt lên gấp hai lần so với cá nhân. Bởi vì so với cá nhân, các vi phạm do pháp nhân gây ra rất khó phát hiện, xử lý. Đồng thời, điều này cũng phù hợp với mức phạt tiền tối đa của pháp nhân là gấp hai lần so với cá nhân, xuất phát từ tính chất nguy hiểm, mức độ gây nên hậu quả của hành vi vi phạm.

- *Thứ hai*, sửa đổi quy định pháp luật hình sự theo hướng tăng mức phạt tiền tương xứng với hậu quả do hành vi vi phạm gây ra, theo nguyên tắc mức phạt phải luôn cao hơn mức hưởng lợi do vi phạm. Điều này nhằm tạo ra sức răn đe, góp phần giảm thiểu các tội phạm về môi trường, góp phần giảm sức ép lên ngân sách nhà nước trong việc khắc phục sự cố môi trường.

- *Thứ ba*, cần có hướng dẫn chi tiết hơn về thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại vì hành vi vi phạm của pháp nhân có thể diễn ra trong thời gian dài mới bị phát hiện. Đồng thời, cần có hướng dẫn cụ thể hơn về việc áp dụng các biện pháp chế tài nếu pháp nhân thương mại bị áp dụng hình phạt “đình chỉ hoạt động vĩnh viễn”. Sửa đổi quy định pháp luật theo hướng, chuyển các loại tiền truy thu từ việc hưởng lợi bất chính từ các hoạt động vi phạm và tiền phạt đưa vào ngân sách nhà nước để giải quyết hậu quả của việc xử lý hình sự đối với pháp nhân. Điều này góp phần hạn chế tình trạng các cá nhân lợi dụng việc “đình chỉ hoạt động vĩnh viễn” đối với pháp nhân thương mại để thành lập các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nhằm trục lợi từ việc khai thác và hủy hoại môi trường.

- *Thứ tư*, hoàn thiện quy định trong việc phân loại tội phạm về môi trường. Tùy thuộc vào hậu quả mà hành vi vi phạm gây ra, nâng mức khung hình phạt đối với nhóm tội phạm môi trường nhằm răn đe, ngăn chặn hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

- *Thứ năm*, nâng cao năng lực, đào tạo kiến thức chuyên sâu về môi trường cho các cán bộ tư pháp, thẩm phán trong việc áp dụng xử lý hình sự đối với các

tội phạm về môi trường nhằm đảm bảo công bằng, khách quan, đúng người, đúng tội. Đề xuất thành lập Tòa án chuyên trách về môi trường, hệ thống tòa án này sẽ giải quyết các vụ việc hình sự và dân sự liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường.

- *Thứ sáu*, hoàn thiện các quy định về điều kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường để đảm bảo quyền của người dân, có những cơ chế đảm bảo quyền người dân được tiếp cận thông tin về môi trường và trách nhiệm của Nhà nước, doanh nghiệp cung cấp và công khai thông tin, tác hại ảnh hưởng đến môi trường. Hoàn thiện pháp luật tố tụng về cơ chế cho phép khởi kiện tập thể, nghĩa vụ chứng minh của người bị thiệt hại theo hướng đảm bảo người bị thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây nên được hưởng bồi thường. Đồng thời do các hành vi gây ô nhiễm thường kéo dài, khó phát hiện và người dân phải mất một thời gian khá dài để thực hiện khiếu kiện tại các cấp chính quyền trước khi khởi kiện ra Tòa án. Vì vậy, pháp luật cần xem xét điều chỉnh thời hiệu khởi kiện vụ án dân sự liên quan tới yêu cầu bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường để phù hợp, đảm bảo quyền tiếp cận công lý của người bị thiệt hại [2].

- *Thứ bảy*, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và trách nhiệm của mọi công dân trong phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Tăng cường công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra các cơ sở, địa bàn có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường; triển khai có hiệu quả các biện pháp nghiệp vụ để kịp thời phát hiện, đấu tranh xử lý triệt để các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường [6].

### **Tài liệu tham khảo**

1. Phạm Oanh, *Thực thi Nghị định 45 xử phạt vi phạm về môi trường và góc nhìn từ các tỉnh miền Trung: Mục tiêu lớn nhất không phải là xử phạt tối đa*, truy cập tại: <https://baotainguyenmoitruong.vn/thuc-thi-nghi-dinh-45-xu-phat-vi-pham-ve-moi-truong-va-goc-nhin-tu-cac-tinh-mien-trung-muc-tieu-lon->

- nhat-khong-phai-la-xu-phat-toi-da-342958.html, truy cập ngày 01/10/2022.
2. ThS. Bạch Thị Nhã Nam, *Bàn về việc xử lý đối với tội phạm pháp nhân gây ô nhiễm môi trường*, truy cập tại: <https://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thi-hanh-phap-luat.aspx?ItemID=287>, truy cập ngày 01/10/2022.
  3. ThS. Bùi Xuân Phái, “Hoàn thiện các quy định về xử lý hình sự đối với pháp nhân trong lĩnh vực môi trường”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 12 (316), Kỳ 2, tháng 6/2016, tr.23.
  4. Thảo Nhi, “Tòa án trả đơn của người dân kiện Formosa Hà Tĩnh”, truy cập tại: <https://news.zing.vn/toa-an-tra-don-cua-nguoi-dan-kien-formosa-ha-tinh-post688032.html>, truy cập ngày 27/09/2022.
  5. Nguyễn Thị Phương Châm - Nguyễn Minh Châu, *Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định của Việt Nam*, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 15 (439), tháng 08/2021.
  6. Lê Văn Hợp, “Tội phạm môi trường và các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường”, truy cập tại: <https://lsvn.vn/toi-pham-moi-truong-va-cac-hanh-vi-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-bao-ve-moi-truong1647615170.html>, truy cập ngày 28/09/2022.

# MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN BIỂN VÀ HẢI ĐẢO VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

*TS. Nguyễn Thị Lê Huyền\**

*TS. Lê Thị Giang\**

**Abstract:** Viet Nam's Marine and island resources are quite diverse and bring great profit for the national economic development. However, this is definitely not limitless resources. It is clearly demonstrated through the decline of quantity as well as quality of the marine and island resources in recent times. Therefore, the management marine and island resources in general and completion of legal policy as and regulations on management of these resources in particular, are one of the pressing requirements. Within the scope of this article, the author addresses the reality of applying legislation on managing the marine and island resources in Viet Nam, thereby pointing out the inadequacy in the implement the rule of law and proposing the solutions to perfect the legislation on the management marine and island resources against the impacts of the current global climate change.

**Keywords:** Manage resources, marine and island, climate change.

## **Tóm tắt:**

Tài nguyên biển và hải đảo Việt Nam khá đa dạng và đem lại nguồn lợi lớn trong phát triển kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, đây không phải là nguồn tài nguyên vô tận. Điều này được minh chứng rõ nét qua sự sụt giảm về số lượng cũng như chất lượng của các nguồn lợi về tài nguyên biển và hải đảo trong giai đoạn gần đây. Do đó, việc quản lý tài nguyên biển và hải đảo nói chung và hoàn thiện chính sách cũng như quy định của pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo nói riêng là một trong những yêu cầu mang tính cấp thiết. Trong phạm vi của bài viết này, tác giả đề cập đến thực trạng pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo ở Việt Nam và chỉ ra những bất cập trong các quy định của pháp luật,

---

\* Trưởng Bộ môn Luật Dân sự, Trường Đại học Luật, Đại học Huế

\* Giảng viên Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật Hà Nội

từ đó đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo trước những tác động của tình hình biến đổi khí hậu toàn cầu hiện nay.

**Từ khóa:** Quản lý tài nguyên; Biển và hải đảo; Biến đổi khí hậu

## **1. Dẫn nhập**

Tài nguyên biển và hải đảo là một trong những nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia có biển. Biển và hải đảo không những đem lại nguồn lợi khổng lồ về tài nguyên thiên nhiên mà còn có ý nghĩa vô cùng quan trọng và mang tính chiến lược về chính trị và an ninh quốc phòng. Nhận thức tầm quan trọng đó, trong các chính sách và quy định của pháp luật, biển và hải đảo luôn là nguồn tài nguyên được đặc biệt quan tâm chú ý nhằm xây dựng các kế hoạch khai thác và phát triển bền vững. Điều này thể hiện rõ trong nhiều văn bản pháp lý quan trọng của nhà nước ta trong đó đáng chú ý là Luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua ngày 25/6/2015. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, tài nguyên biển và hải đảo Việt Nam đang đứng trước những nguy cơ bị xâm hại nghiêm trọng. Điều này xuất phát từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau như các yếu tố chi phối từ hoạt động sản xuất con người, từ sự tác động của biến đổi khí hậu... đã làm cho nguồn tài nguyên biển và hải đảo bị suy giảm nghiêm trọng cả về số lượng và chất lượng. Trong khi đó, hành lang pháp lý nhằm đảm bảo cho việc quản lý tài nguyên biển và hải đảo vẫn còn tồn tại nhiều bất cập; Một số vấn đề chưa được giải quyết triệt để như kiểm soát ô nhiễm môi trường biển; quy định về xử lý, khắc phục tình trạng suy thoái môi trường, các hệ sinh thái biển, hải đảo...Do đó, hoàn thiện pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo ở Việt Nam hiện nay là vấn đề mang tính cần thiết.

## **2. Thực trạng pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo ở Việt Nam hiện nay và giải pháp hoàn thiện**

### **2.1. Thực trạng pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo ở Việt Nam**

Việt Nam nằm phía Tây Biển Đông, có bờ biển dài khoảng 3260 km, nằm trên đường hàng hải đông đúc thứ hai trên thế giới, con đường chiến lược về giao

lưu, thương mại quốc tế giữa Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương, nơi tập trung nhiều nguồn tài nguyên thiên nhiên, chiếm tới một phần ba toàn bộ đa dạng sinh học biển thế giới. Thời gian qua, các hoạt động kinh tế liên quan đến biển đang có xu hướng phát triển mạnh, mang lại lợi ích to lớn cho nền kinh tế quốc dân, trong đó phải kể đến: dầu khí; phát triển cảng biển và giao thông hàng hải; nuôi trồng, khai thác, chế biến thủy hải sản; du lịch ven biển; khai thác sa khoáng ven biển; phát triển mới các khu kinh tế và khu công nghiệp ven biển. Các hoạt động kinh tế biển đóng góp một phần không nhỏ vào ngân sách quốc gia. Tuy nhiên, bên cạnh các hiệu quả kinh tế mang lại, các hoạt động kinh tế biển cũng gây ra không ít các tác động xấu đến môi trường, làm suy giảm tính đa dạng sinh học, thu hẹp các hệ sinh thái, tài nguyên sinh vật biển. Vì vậy, việc quản lý bảo vệ môi trường biển, đảo hướng tới sự phát triển bền vững là hết sức cần thiết và đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của đất nước<sup>1</sup>.

Là một quốc gia có nguồn lực biển và hải đảo to lớn, ngay từ rất sớm Việt Nam đã quan tâm và chú trọng ban hành các văn bản pháp luật có liên quan tới biển, hải đảo cũng như quản lý tài nguyên biển, hải đảo. Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã ban hành Nghị quyết về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 (Nghị quyết 09-NQ/TW ngày 09/02/2007), với quan điểm chỉ đạo *“Nước ta phải trở thành quốc gia mạnh về biển, làm giàu từ biển, trên cơ sở phát huy mọi tiềm năng từ biển, phát triển toàn diện các ngành, nghề biển”*. Năm 1994, Việt Nam phê chuẩn Công ước Luật Biển 1982 và trở thành nước thành viên có biển. Sau đó vào năm 1996, Quốc hội nước ta đã ban hành Luật Khoáng sản năm 1996. Luật Khoáng sản năm 1996 là đạo luật đầu tiên quy định về quản lý, bảo vệ, điều tra cơ bản địa chất về tài nguyên khoáng sản và hoạt động khoáng sản. Sau một thời gian áp dụng, Luật Khoáng sản năm 1996 được sửa đổi, bổ sung bằng Luật Khoáng sản năm 2010. Bên cạnh Luật Khoáng sản, năm 1998, Quốc hội đã ban hành Luật tài nguyên nước, Luật này đã được thay thế vào năm 2012... Tất cả những văn bản pháp luật này đều ít nhiều chứa đựng

---

<sup>1</sup> *“Hệ thống quản lý nhà nước về biển, đảo trong bối cảnh hội nhập quốc tế”*, đăng tải: <http://www.vasi.gov.vn/709/he-thong-quan-ly-nha-nuoc-ve-bien-dao-trong-boi-can-hoi-nhap-quoc-te/t708/c256/i1224>, ngày truy cập: 5/6/2020.



nội dung liên quan đến quản lý tài nguyên biển và hải đảo của nước ta. Tuy nhiên, pháp luật quản lý tài nguyên biển và hải đảo chưa được quy định thống nhất trong văn bản pháp luật; các quy định còn mang tính chất manh mún và tản mát, nhiều vấn đề chưa được đề cập.

Đến năm 2009, Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06/03/2009 của Chính phủ về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo ra đời. Đây là văn bản đầu tiên quy định thống nhất và một cách toàn diện liên quan đến vấn đề quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo. Đến ngày 21/6/2012, Quốc hội Việt Nam chính thức thông qua Luật Biển và có hiệu lực từ ngày 01/01/2013. Hai năm sau khi Luật Biển Việt Nam ra đời, ngày 21/5/2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số: 51/2014/NĐ-CP quy định về việc giao khu vực biển cho tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng tài nguyên biển.

Tầm quan trọng của biển và hải đảo đối với đời sống của người dân, đối với kinh tế của đất nước ngày càng được thể hiện rõ rệt, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập và trước sức ép bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên này. Do đó, ngày 25/6/2015 Quốc hội đã thông qua Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo số: 82/2015/QH13, có hiệu lực từ ngày 01/07/2016. Đây là Luật đầu tiên quy định về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong quản lý tổng hợp tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo Việt Nam. Nhằm làm cơ sở hướng dẫn cho Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, ngày 15 tháng 5 năm 2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định số: 44/2016/NĐ - CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Đây là những văn bản pháp lý quan trọng nhất quy định một cách có hệ thống, đầy đủ và toàn diện về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Ngoài ra, trong lĩnh vực hành chính, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản pháp luật có liên quan đến việc xử lý hành vi vi phạm trong việc quản lý tài nguyên biển và hải đảo.

Pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo Việt Nam nói chung và

trước tình hình biến đổi khí hậu nói riêng có một số nội dung chính như sau:

### *2.1.1. Nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo và những hành vi bị nghiêm cấm*

#### *\* Nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo*

Nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo là hệ thống những quan điểm, tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt mà mọi chủ thể trong xã hội phải tuân thủ theo liên quan đến hoạt động này. Theo quy định tại Điều 5 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 thì nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo bao gồm:

*Thứ nhất*, tài nguyên biển và hải đảo phải được quản lý thống nhất theo chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo; quy hoạch, kế hoạch sử dụng biển; quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ; bảo vệ chủ quyền quốc gia, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Như vậy, nguyên tắc này đã định hướng giữa việc khai thác, sử dụng tài nguyên đi đôi với hoạt động bảo vệ môi trường biển và hải đảo. Đặc biệt, trước tình hình biến đổi khí hậu mạnh mẽ như hiện nay, việc kết hợp hài hòa giữa khai thác và bảo vệ tài nguyên biển và hải đảo càng trở lên quan trọng.

*Thứ hai*, quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo phải dựa trên tiếp cận hệ sinh thái, bảo đảm tài nguyên biển và hải đảo được khai thác, sử dụng phù hợp với chức năng của từng khu vực biển và trong giới hạn chịu tải của môi trường, các hệ sinh thái biển, hải đảo.

*Thứ ba*, việc quản lý tổng hợp tài nguyên biển và hải đảo phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, các cấp; tạo điều kiện thuận lợi để cộng đồng dân cư, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia tích cực và hiệu quả trong quá trình quản lý; bảo đảm quyền tiếp cận của người dân với biển.

*\* Những hành vi bị nghiêm cấm:* Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 cũng đã quy định những hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 8 như: (i) Khai thác, sử dụng tài nguyên biển và hải đảo trái quy định của pháp luật; (ii) Vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng biển, quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng

bền vững tài nguyên vùng bờ đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và công bố; (iii) Lợi dụng việc điều tra cơ bản, nghiên cứu khoa học, khai thác, sử dụng tài nguyên biển và hải đảo làm ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác; (iv) Thực hiện các hoạt động trong hành lang bảo vệ bờ biển quy định tại Điều 24 và trên quần đảo, đảo, bãi cạn lúc chìm lúc nổi, bãi ngầm phải bảo vệ, bảo tồn quy định tại khoản 2 và khoản 4 Điều 41 của Luật này; (v) Hủy hoại, làm suy thoái môi trường, hệ sinh thái biển, hải đảo; (vi) Nhận chìm vật, chất ở vùng biển Việt Nam mà không có giấy phép, trái quy định của pháp luật; (vii) Cung cấp, khai thác, sử dụng thông tin, dữ liệu tài nguyên, môi trường biển và hải đảo không đúng quy định của pháp luật; (viii) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái quy định về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo.

#### *2.1.2. Một số quy định về quản lý tài nguyên biển và hải đảo Việt Nam*

Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 đã quy định nhiều vấn đề liên quan đến quản lý tài nguyên biển và hải đảo. Đây là những quy định quan trọng, tạo hành lang pháp lý vững chắc để thực hiện hoạt động quản lý tài nguyên biển và hải đảo trước tình hình biến đổi khí hậu diễn ra phức tạp, đầy tiêu cực như trong giai đoạn hiện nay. Nhóm các quy định cơ bản về quản lý tài nguyên biển và hải đảo được quy định trong Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 gồm:

*Các quy định về chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo*, việc khai thác, sử dụng tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo vào dựa trên những chiến lược cụ thể, tránh việc tùy tiện, tận thu. Các vấn đề được quy định bao gồm: Nguyên tắc, căn cứ lập và kỳ chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo; nội dung của chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo; lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo.

*Các quy định về quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ; chương trình tổng hợp tài nguyên vùng bờ*. Về vùng bờ và hành lang

bảo vệ bờ biển, các vấn đề được ghi nhận như phạm vi vùng bờ; hành lang bảo vệ bờ biển; các hoạt động bị nghiêm cấm trong hành lang bảo vệ bờ biển; các hoạt động bị hạn chế trong hành lang bảo vệ bờ biển. Còn quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ thì cần tuân theo các quy định về nguyên tắc, căn cứ lập quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ; phạm vi, nội dung, kỳ quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ; điều chỉnh quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ; lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ...

*Các quy định về quản lý tài nguyên hải đảo, các vấn đề được ghi nhận như: yêu cầu quản lý tài nguyên hải đảo; lập, quản lý hồ sơ tài nguyên hải đảo; khai thác, sử dụng tài nguyên hải đảo.*

*Các quy định về kiểm soát ô nhiễm, ứng phó sự cố tràn dầu, hóa chất độc và nhận chìm ở biển, gồm kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo, nguyên tắc kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; nội dung kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; trách nhiệm điều tra, đánh giá môi trường biển và hải đảo; kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ các hoạt động trên biển; kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ đất liền; kiểm soát ô nhiễm môi trường biển xuyên biên giới; phân vùng rủi ro ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; cấp rủi ro ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; báo cáo hiện trạng môi trường biển và hải đảo. Ngoài ra các quy định về ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển như nguyên tắc ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển, phân cấp ứng phó sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển, xác định và thông báo khu vực hạn chế hoạt động, tạm đình chỉ hoạt động đối với cơ sở gây sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển, trách nhiệm trong ứng phó sự cố tràn dầu, hóa chất độc trên biển...*

*Các quy định về hợp tác quốc tế về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Hợp tác quốc tế về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo là hoạt động không thể thiếu và ngày càng đóng vai trò quan trọng trong bối cảnh khí hậu toàn cầu đang biến đổi mạnh mẽ. Các vấn đề được ghi nhận như nguyên tắc hợp tác quốc tế về*

tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, hợp tác quốc tế về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo.

*Các quy định về trách nhiệm quản lý tổng hợp tài nguyên biển và bảo vệ môi trường biển và hải đảo, chủ thể quản lý tài nguyên biển và hải đảo đóng vai trò quan trọng. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 đã quy định về trách nhiệm của các quan chức Nhà nước trong hoạt động này gồm: trách nhiệm quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, trách nhiệm quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo của Ủy ban nhân dân các cấp, trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên. Bên cạnh đó, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 cũng quy định về nguyên tắc, nội dung phối hợp trong quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo, báo cáo về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo, thanh tra về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo...*

Qua việc sơ lược vắn tắt các nội dung chính trong Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 có thể thấy rằng, pháp luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo Việt Nam trước tình hình biến đổi khí hậu toàn cầu đã được quan tâm ghi nhận một cách toàn diện. Việc quản lý tài nguyên biển và hải đảo được ghi nhận trong quá trình lập chiến lược, quy hoạch khai thác sử dụng; trong việc khắc phục các sự cố môi trường;...trong các hoạt động hợp tác quốc tế. Đồng thời, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 cũng đã quy định rõ trách nhiệm của các cấp, bộ ngành, các cơ quan Nhà nước trong hoạt động quản lý tài nguyên biển và hải đảo. Những quy định này đã tạo ra hành lang pháp lý vững chắc và tương đối hệ thống điều chỉnh các hoạt động về quản lý tài nguyên biển và hải đảo trong các bối cảnh nói chung cũng như trước diễn biến khôn lường, phức tạp của khí hậu toàn cầu nói riêng.

## ***2.2. Một số bất cập và giải pháp hoàn thiện luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo tại Việt Nam***

Tài nguyên biển và hải đảo bao gồm tài nguyên sinh vật và tài nguyên phi sinh vật thuộc khối nước biển, đáy biển, lòng đất dưới đáy biển, vùng đất ven biển

và quần đảo, đảo, bãi cạn lúc chìm lúc nổi, bãi ngầm (sau đây gọi chung là hải đảo) thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền, quyền tài phán quốc gia của Việt Nam.<sup>1</sup> Tài nguyên biển và hải đảo là một trong những nguồn tài nguyên đem lại giá trị kinh tế to lớn. Tuy nhiên, trong giai đoạn gần đây, đây cũng là loại tài nguyên bị khai thác quá mức dẫn đến nguy cơ cạn kiệt và ảnh hưởng nghiêm trọng đến đa dạng sinh thái. Mặc dù, để quản lý và khai thác có hiệu quả nguồn lợi này, trong những năm qua việc ban hành hệ thống chính sách pháp luật đã có những sự điều chỉnh nhất định, thể hiện sự quyết liệt của các Đảng và Nhà nước trong việc bảo vệ nguồn lợi có giá trị này của đáy nước nhưng những tác động tiêu cực đối với tài nguyên biển và hải đảo vẫn khó kiểm soát.

Thực trạng này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau nhưng trong đó đáng chú ý là vẫn còn tồn tại nhiều quy định của pháp luật bộc lộ những hạn chế nhất định trong việc quản lý, khai thác và bảo vệ tài nguyên biển. Trong đó, nổi bật là những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, đối với việc kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo. Đây là một trong những nội dung rất được quan tâm hiện nay. Bởi lẽ, Việt Nam hiện nay là một trong những quốc gia có môi trường biển bị tác động tiêu cực nặng nề nhất từ các hoạt động của con người.<sup>2</sup> Môi trường biển tiếp tục biến đổi theo chiều hướng xấu và tiếp tục bị “đầu độc” bởi liên quan tới các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội. Ngày càng có nhiều chất thải không qua xử lý từ các lưu vực sông và vùng ven biển đổ ra biển. Tuy nhiên, những hành vi này hiện vẫn chưa có mức xử phạt tương xứng. Theo quy định của hệ thống pháp luật hiện hành hiện nay có một số văn bản quy phạm pháp luật đều quy định cùng một hành vi vi phạm nhưng mức xử phạt lại khác nhau. Chẳng hạn, hành vi vi phạm về kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu được quy định tại Khoản 7, Điều 33 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 xử phạt từ 25.000.000 đồng đến 35.000.000 đồng đối với hành vi không có kế hoạch ứng cứu ô nhiễm dầu, ô nhiễm hóa chất từ tàu được cơ quan

---

<sup>1</sup> Xem khoản 1 Điều 3 Luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015.

<sup>2</sup> Việt Nam đứng thứ 4 trên thế giới về ô nhiễm rác thải biển, đặc biệt là rác thải nhựa. Xem VOV.VN “9 hạn chế khi thực hiện chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020”, Truy cập ngày 4/10/2018 <https://baotuyenquang.com.vn/kinh-te/tai-chinh-thuong-mai/9-han-che-khi-thuc-hien-chien-luoc-bien-viet-nam-den-nam-2020!-106700.html>

nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định. Tuy nhiên, theo Khoản 3, Điều 25 Nghị định số 142/2013/NĐ-CP ngày 11/12/2017 quy định xử phạt từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng với hành vi không có kế hoạch ứng phó sự cố dầu tràn; kế hoạch ứng cứu ô nhiễm dầu, ô nhiễm hóa chất theo quy định. hệ thống văn bản pháp luật về xử lý vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ tài nguyên, môi trường biển còn chồng chéo, thiếu đồng bộ; chế tài xử phạt đối với các hành vi vi phạm còn nhẹ, chưa đủ sức răn đe. Thêm vào đó, công tác quản lý hoạt động vận tải biển, khai thác khoáng sản, khai thác cảng biển, hoạt động du lịch, nuôi trồng thủy sản thiếu chặt chẽ khiến các đối tượng chạy theo lợi ích kinh tế, cố tình vi phạm như: không đầu tư xử lý chất thải mà xả trực tiếp ra biển gây ô nhiễm môi trường biển; trong hoạt động đánh bắt hải sản,...những hành vi gây ô nhiễm môi trường trên diện rộng và gây hậu quả rất lớn, đặc biệt là các hành vi không đảm bảo an toàn hàng hải gây ra các vụ tai nạn do va quệt, đâm va của các tàu vận tải dầu, các hóa chất độc hại khác hay sự thải bỏ, nhận chìm chất thải không đúng quy định... Điều này dẫn đến tâm lý coi thường pháp luật, “*bất chấp*” việc quy định về xử phạt đã được quy định nhưng vì lợi nhuận trước mắt những chủ thể tham gia vẫn thực hiện hành vi. Trong khi đó, việc khắc phục ô nhiễm môi trường biển lại không hề đơn giản và có thể thực hiện một sớm một chiều. Do đó, chúng tôi kiến nghị cần rà soát các văn bản pháp luật quy định về việc xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến hoạt động quản lý tài nguyên biển và hải đảo để bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất, tránh tình trạng chồng chéo như hiện nay.

*Thứ hai*, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 đã quy định nhiều hoạt động liên quan đến quản lý tài nguyên biển và hải đảo ở nước ta. Tuy nhiên, đến hiện nay vẫn thiếu vắng văn bản pháp luật thống nhất quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường biển.

Hiện nay, các mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường biển được quy định tại nhiều văn bản chuyên ngành khác nhau có liên quan đến các hoạt động trên biển như: Nghị định số 30/CP ngày 29/01/1980 của Chính phủ ban hành quy chế hoạt động của tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển và thềm lục địa Việt Nam; Nghị định số

155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; Nghị định số 162/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Nghị định số 33/2017/NĐ-CP ngày 03/4/2017 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản; Nghị định số 132/2015/NĐ-CP ngày 25/12/2015 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường thủy nội địa; Nghị định số 67/2017/NĐ-CP ngày 25/5/2017 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí, Nghị định số 51/2019/NĐ-CP ngày 13/6/2019 của chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động khoa học và công nghệ, chuyển giao công nghệ... Các văn bản quy phạm pháp luật quy định về xử phạt hành chính nêu trên chưa quy định hành vi vi phạm trong: Cấp phép nghiên cứu khoa học của các tổ chức, cá nhân nước ngoài tiến hành trong vùng biển Việt Nam; quy định về nhận chìm ở biển; quy định về giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển; các quy định về hành lang bảo vệ bờ biển<sup>1</sup>. Do đó, tác giả cho rằng việc xây dựng Nghị định quy định một cách có hệ thống và toàn diện về vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo là cần thiết và phải được chú trọng. Trước yêu cầu này, nhằm hoàn thiện khung pháp lý trong lĩnh vực quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, Chính phủ đã giao Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng và hoàn thiện dự thảo Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tổng hợp tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo.

Dự thảo Nghị định gồm 04 chương với 22 điều, cụ thể như sau: (I) Chương I về Những quy định chung. Chương này quy định về phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; hình thức, mức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả; thẩm quyền xử phạt; (ii) Chương II về Hành vi vi phạm hành chính, hình thức, mức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả; (iii) Chương III về Thẩm quyền thủ tục xử

---

<sup>1</sup> “Xây dựng Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo”, đăng tải: <http://www.monre.gov.vn/Pages/xay-dung-nghi-dinh-ve-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-quan-ly-tong-hop-tai-nguyen,-moi-truong-bien-va-hai-dao.aspx>, ngày truy cập: 20/8/2020.



phạt vi phạm hành chính, quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của: Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Công an nhân dân, Thanh tra chuyên ngành và của các lực lượng khác; phân định rõ thẩm quyền xử phạt, thủ tục xử phạt vi phạm; (iv) Chương IV về Điều khoản thi hành, quy định điều khoản chuyển tiếp, hiệu lực thi hành và trách nhiệm hướng dẫn thi hành.

Như vậy, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã xây dựng được Dự thảo xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay, Nghị định vẫn chưa được thông qua và có hiệu lực trong cuộc sống. Trước tình hình tài nguyên biển và hải đảo Việt Nam như hiện nay, chúng tôi kiến nghị Chính phủ sớm ban hành Nghị định này để làm cơ sở xử phạt các hành vi vi phạm trong hoạt động quản lý tài nguyên biển và hải đảo.

### **3. Kết luận**

Trải qua hơn 6 năm thực hiện và đi vào cuộc sống, Luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 đã có những điều chỉnh tích cực trong việc xây dựng hành lang pháp lý nhằm bảo vệ môi trường biển và tạo cơ sở quan trọng trong việc quản lý, khai thác tài nguyên biển và hải đảo tại Việt Nam. Tuy vậy, những chính sách về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo vẫn còn bộc lộ những hạn chế nhất định; một số quy định của pháp luật chưa theo kịp và phù hợp với sự phát triển của kinh tế - xã hội, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý và thực tiễn như đã được phân tích nói trên. Đặc biệt, trước những diễn biến phức tạp và có xu hướng ngày càng tiêu cực của tình hình biến đổi khí hậu toàn cầu như nước biển dâng, các hiện tượng tự nhiên cực đoan có thể làm ảnh hưởng đến môi trường và hệ sinh thái biển thì vấn đề hoàn thiện luật về quản lý tài nguyên biển và hải đảo càng cần thiết được quan tâm đúng mức. Vì vậy, để tăng cường hiệu quả quản lý tài nguyên biển và hải đảo, chúng tôi cho rằng cần sớm rà soát và đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật, ban hành những văn bản quy định rõ ràng và đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm nhằm bảo vệ và quản lý môi trường biển và hải đảo Việt Nam hiện nay./.

### **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015;
2. Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06/03/2009 của Chính phủ về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển;
3. Nghị định số: 51/2014/NĐ-CP quy định về việc giao khu vực biển cho tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng tài nguyên biển;
4. Nghị định số: 44/2016/NĐ - CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo;
5. Nghị quyết về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 (Nghị quyết 09-NQ/TW ngày 09/02/2007);
6. UNDP, *Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu*, [https://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/Bao%20cao%20SREX%20Viet%20Nam\\_Full.pdf](https://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/Bao%20cao%20SREX%20Viet%20Nam_Full.pdf);
7. “*Hệ thống quản lý nhà nước về biển, đảo trong bối cảnh hội nhập quốc tế*”, <http://www.vasi.gov.vn/709/he-thong-quan-ly-nha-nuoc-ve-bien-dao-trong-boi-can-hoi-nhap-quoc-te/t708/c256/i1224>;
8. “*9 hạn chế khi thực hiện chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020*”  
<https://baotuyenquang.com.vn//kinh-te/tai-chinh-thuong-mai/9-han-che-khi-thuc-hien-chien-luoc-bien-viet-nam-den-nam-2020!-106700.html>;
9. “*Xây dựng Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo*”,  
<http://www.monre.gov.vn/Pages/xay-dung-nghi-dinh-ve-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-quan-ly-tong-hop-tai-nguyen,-moi-truong-bien-va-hai-dao.aspx>.

# TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI VỀ MÔI TRƯỜNG CỦA CÁC CHỦ THỂ KINH DOANH THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

*TS. Hồ Thị Duyên\**

## **Đặt vấn đề**

Kinh tế hay môi trường - lựa chọn nào là tốt nhất đang được xem là vấn đề quan trọng của mỗi quốc gia trong thời gian qua. Việc phát triển các hoạt động sản xuất, kinh doanh đã có những tác động không tích cực đến môi trường, làm cho vấn đề phát triển nền kinh tế song song với việc bảo vệ môi trường trở nên cấp thiết. Bên cạnh trách nhiệm pháp lý hành chính, hình sự thì chế tài dân sự - bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường gây ra trong hoạt động sản xuất, kinh doanh được các nhà nghiên cứu và quản lý quan tâm. Trong phạm vi bài viết này, tác giả nghiên cứu về quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường của các chủ thể kinh doanh trong bối cảnh Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có hiệu lực.

## **1. Sự cần thiết phải thực hiện trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường của chủ thể kinh doanh**

Bồi thường thiệt hại là chế tài không còn mới trong pháp luật dân sự, là trách nhiệm của các chủ thể ..... Theo quy định của pháp luật Việt Nam và các nước, trách nhiệm bồi thường thiệt hại bao gồm bồi thường thiệt hại trong hợp đồng và bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường nói chung và trong sản xuất, kinh doanh nói riêng được coi là trách nhiệm bồi thường ngoài hợp đồng. Đây là một loại trách nhiệm dân sự mà khi người nào có hành vi vi phạm nghĩa vụ do pháp luật quy định ngoài hợp đồng xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác thì phải bồi thường thiệt hại do mình gây ra.

Nếu trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo hợp đồng bao giờ cũng được phát sinh trên cơ sở một hợp đồng có trước thì trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài

---

\* Phó trưởng khoa Luật Kinh tế, Trường KHXH&NV, Trường Đại học Vinh.

hợp đồng là một loại trách nhiệm pháp lý do pháp luật quy định đối với người có hành vi trái pháp luật xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác. Việc doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh đã có hành vi trái pháp luật bảo vệ môi trường (bao gồm cả có lỗi và không có lỗi) gây thiệt hại làm ô nhiễm môi trường, xâm phạm đến tính mạng, sức khỏe của con người, thiệt hại tài sản của các tổ chức cá nhân thì phải bồi thường thiệt hại theo pháp luật dân sự. Vì thế, Bồi thường thiệt hại là trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể vi phạm nhằm khắc phục một phần hậu quả do mình gây ra. Điều này cũng phù hợp với lẽ tự nhiên, gây thiệt hại thì phải bồi thường.

*Thứ nhất, Môi trường có vai trò quan trọng đối với cuộc sống của con người. Bảo vệ môi trường không phải là trách nhiệm của riêng quốc gia, lãnh thổ nào.*

Môi trường là khái niệm rộng, được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm, tìm hiểu và được tiếp cận ở nhiều góc độ khác nhau. Theo Viện sĩ I.P.Gheraximov (1972): “môi trường (bao quanh) là khung cảnh của lao động, của cuộc sống riêng tư và nghỉ ngơi của con người”. Còn theo S.V.Kalesnik (1959, 1970) “môi trường (được định nghĩa với môi trường địa lý) chỉ là một bộ phận của trái đất bao quanh con người, mà ở một thời điểm nhất định xã hội loài người có mối quan hệ tương hỗ trực tiếp với nó, nghĩa là môi trường có mối quan hệ một cách gắn gũi với đời sống và hoạt động sản xuất của con người (Xem S.V.Kalesnik: Các quy luật địa lý chung của trái đất M1970.Tr.209 - 212)<sup>1</sup>.

Theo pháp luật Việt Nam, Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và yếu tố vật chất nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và thiên nhiên<sup>2</sup>.

Dù hiểu theo cách nào thì môi trường sống cũng được hiểu là tổng thể các yếu tố tự nhiên và xã hội có mối quan hệ mật thiết với nhau, có sự tác động qua lại lẫn nhau và tác động lên môi trường sống của con người.

Môi trường tự nhiên bao gồm các yếu tố tồn tại bên ngoài ý muốn của con

---

<sup>1</sup> Nguyễn Thế Chinh (2012), Giáo trình Kinh tế và Quản lý môi trường, Trường Đại học kinh tế quốc dân

<sup>2</sup> Điều 1 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014

người như trời, đất, sông, núi, biển, rừng, động vật, thực vật... Các yếu tố này sinh ra không phụ thuộc vào ý chí của con người nhưng lại có tác động không nhỏ đến đời sống và sự tồn tại, phát triển của con người. Ngược lại, chính cuộc sống của con người cũng có những tác động đến sự bền vững, hình thái của môi trường tự nhiên. Con người khai thác nguồn tài nguyên tự nhiên của thiên nhiên như khoáng sản, nước, tài nguyên rừng, để lại cho thiên nhiên rác, khói bụi, chất thải... góp phần huỷ hoại thiên nhiên.

Môi trường xã hội là tổng thể các mối quan hệ giữa người với người được điều chỉnh bởi các thiết chế xã hội, các quy tắc, luật lệ. Môi trường xã hội của con người chịu ảnh hưởng rất lớn từ môi trường tự nhiên và cũng tác động không lớn đến môi trường tự nhiên.

Ngoài ra, sự tồn tại của con người trong thế giới tự nhiên đã tạo nên một môi trường xung quanh họ, còn được gọi là môi trường nhân tạo, bao gồm hạ tầng, cơ sở vật chất, công cụ, thiết bị, máy móc cảnh quan phục vụ cho sự tồn tại, phát triển của con người. Môi trường nhân tạo mà con người tạo ra đã ảnh hưởng không nhỏ đến môi trường tự nhiên. Trong quá trình tồn tại, lao động, sản xuất, con người khai thác tài nguyên, nguồn lợi từ thiên nhiên; xây dựng cơ sở hạ tầng tạo môi trường sống của mình đã làm môi trường bị biến đổi, cấu trúc môi trường bị tác động, không đảm bảo sự cân bằng, những vật, chất không tốt được đưa vào môi trường. Sự ảnh hưởng của con người đến môi trường tự nhiên có tính hai mặt, vừa tích cực lẫn tiêu cực. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, sự tác động tiêu cực là chủ yếu, làm cho ô nhiễm môi trường trở thành vấn đề được nhân loại quan tâm.

*Thứ hai, nguyên nhân dẫn đến ô nhiễm môi trường ngày càng phong phú, trong đó, nguyên nhân chủ yếu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh.*

Ô nhiễm môi trường là vấn đề không còn mới. Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 quy định là “Ô nhiễm môi trường là sự làm thay đổi tính chất của môi trường, vi phạm tiêu chuẩn môi trường” (khoản 3 Điều 3). Nội dung này được kế thừa và chỉnh sửa trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, theo đó “Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường không phù hợp với tiêu chuẩn môi

trường, gây ảnh hưởng xấu đến con người, sinh vật”. Đến Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, “Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật” (khoản 8 Điều 3).

Qua mỗi thời kì, khái niệm ô nhiễm môi trường đã có sự điều chỉnh trong quy định của văn bản pháp luật nhưng đều thông nhất rằng Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường, làm cho môi trường không còn phù hợp với các quy chuẩn hoặc tiêu chuẩn nhất định và có ảnh hưởng đến đời sống của con người sinh vật.

Thành phần môi trường là yếu tố vật chất tạo thành môi trường gồm đất, nước, không khí, âm thanh, ánh sáng, sinh vật và các hình thái vật chất khác<sup>1</sup>.

Từ những quy định đó cũng có thể hiểu ô nhiễm môi trường là sự biến đổi môi trường đất, môi trường nước, không khí, ô nhiễm về tiếng ồn, các sinh vật tự nhiên bị biến dạng...

Có thể thấy, nguyên nhân dẫn đến ô nhiễm môi trường ngày càng phong phú và đa dạng, mỗi thành phần của môi trường có thể bị ô nhiễm bởi những nguyên nhân khác nhau, tuy nhiên, có thể chia làm hai nhóm là do tác động của con người và ô nhiễm môi trường do tự nhiên. Tuy nhiên, từ thực tiễn cho thấy, ô nhiễm môi trường do tác động của con người, trong đó chủ yếu là từ hoạt động sản xuất, kinh doanh. Trong quá trình sản xuất, một lượng chất thải không nhỏ từ các nhà máy, xí nghiệp, khu công nghiệp đã được xả ra môi trường. Trong số đó, hầu hết các chất thải chưa được xử lý hoặc xử lý chưa tốt dẫn đến gây ô nhiễm nguồn nước, ô nhiễm không khí và ô nhiễm môi trường đất và ảnh hưởng đến hệ sinh thái và đa dạng sinh học. Hoạt động sản xuất nông nghiệp cũng góp phần làm ô nhiễm nguồn nước do việc sử dụng chất bảo vệ thực vật độc hại không được kiểm soát kĩ nhằm kích thích sinh trưởng của cây, con trong sản xuất nông nghiệp. Bên cạnh đó, khói, bụi, tiếng ồn từ các phương tiện giao thông và các nhà máy ngày càng tăng lên làm cho môi trường sống ở các đô thị ngày càng bị ô nhiễm

---

<sup>1</sup> Khoản 2 điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014

ng nghiêm trọng. Trên biển, các sự cố tràn dầu và các nhà máy xả thải trực tiếp ra biển cũng là nguyên nhân quan trọng làm cho môi trường biển ngày càng bị ô nhiễm.

*Thứ ba, trách nhiệm bảo vệ môi trường của chủ thể kinh doanh đã được quy định trong nhiều văn bản khác nhau*

Theo Hiến pháp năm 2013 (Điều 63) quy định “Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường (ÔNMT), làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại (BTTH)”. Trên cơ sở Hiến pháp, nhiều văn bản pháp luật khác cũng quy định cụ thể về trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. Đối với chủ thể kinh doanh, trách nhiệm bảo vệ môi trường được đặt ra khi các nhà đầu tư tiến hành đăng ký đầu tư. Theo pháp luật về đầu tư, những dự án có ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc có tiềm năng ảnh hưởng lớn đến môi trường phải được sự chấp thuận của Quốc hội (khoản 1 Điều 30 Luật Đầu tư năm 2014); trong hồ sơ đăng ký đầu tư phải đánh giá sơ bộ tác động môi trường và các biện pháp bảo vệ môi trường (khoản 1 Điều 30), chịu sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền trong quá trình thực hiện dự án, bao gồm cả giám sát thực hiện pháp luật về môi trường. Trong trường hợp doanh nghiệp, dự án đầu tư có hành vi vi phạm pháp luật về môi trường, theo đề nghị của cơ quan quản lý môi trường, dự án đầu tư có thể bị tạm ngừng thực hiện (khoản 2 Điều 47 Luật Đầu tư năm 2014).

Nghĩa vụ bảo vệ môi trường được đề cập đến rất sớm trong pháp luật về doanh nghiệp, đầu tư ở nước ta, cụ thể: khoản 5 Điều 25 Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990, khoản 4 điều 13 Luật Công ty năm 1990, khoản 7 Điều 8 Luật Doanh nghiệp năm 1999 xác định nghĩa vụ của doanh nghiệp là phải tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường, trong đơn xin thành lập công ty cũng phải thể hiện được biện pháp bảo vệ môi trường (khoản 5 Điều 14 Luật Công ty năm 1990). Đặc biệt, trong Luật Doanh nghiệp 2014, bên cạnh việc quy định rõ nghĩa vụ tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường tại khoản 8 Điều 8. Bên cạnh đó, để được xác định là doanh nghiệp xã hội, doanh nghiệp phải có mục tiêu hoạt động về môi trường và sử dụng ít nhất 51% tổng lợi nhuận hằng năm của doanh nghiệp để tái đầu tư nhằm

thực hiện mục tiêu xã hội, môi trường như đã đăng ký và duy trì mục tiêu này trong suốt quá trình hoạt động. Trong trường hợp doanh nghiệp hoặc nếu muốn chuyển sang doanh nghiệp xã hội hoặc từ bỏ mục tiêu xã hội, môi trường thì phải thông báo cho cơ quan có thẩm quyền biết<sup>1</sup>.

*Thứ tư, bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường có thể được coi là quyền lợi của doanh nghiệp.*

Bên cạnh xác định bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ thể thực hiện hành vi vi phạm pháp luật môi trường, pháp luật hình sự cũng quy định đây là tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự. Theo quy định tại chương 19 Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), pháp nhân thương mại trong quá trình thực hiện hoạt động kinh doanh nếu gây ô nhiễm môi trường do các hành vi có thể phải chịu trách nhiệm hình sự phải chịu trách nhiệm hình sự. Tùy các mức độ khác nhau mà chủ thể phải chịu khung hình phạt khác nhau. Trong nguyên tắc xử lý đối với người có hành vi phạm tội cũng như pháp nhân thương mại, mọi hành vi đều phải được phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh, đúng pháp luật, nghiêm trị những chủ thể dùng thủ đoạn tinh vi, có tính chất chuyên nghiệp và gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng, các chủ thể bình đẳng trước pháp luật. Tuy nhiên, pháp luật cũng khoan hồng đối với các chủ thể, trong đó có pháp nhân thương mại đã tích cực hợp tác với cơ quan tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án; tự nguyện sửa chữa hoặc bồi thường thiệt hại, chủ động ngăn chặn hoặc khắc phục hậu quả xảy ra (điều 3 Bộ luật Hình sự năm 2015). Cũng theo Bộ luật này, người phạm tội nếu đã tự nguyện sửa chữa, bồi thường thiệt hại hoặc khắc phục hậu quả là căn cứ để giảm nhẹ trách nhiệm hình sự (khoản 2 điều 51 và điểm b khoản 1 Điều 84 Bộ luật Hình sự năm 2015). Bồi thường thiệt hại cũng được xem là biện pháp tư pháp áp dụng đối với chủ thể có hành vi phạm tội được quy định tại chương 7 của Bộ luật Hình sự 2015.

Như vậy, theo pháp luật Việt Nam hiện hành, bồi thường thiệt hại vừa là nghĩa vụ, nhưng đồng thời cũng là quyền lợi của các chủ thể có hành vi vi phạm

---

<sup>1</sup> Điều 10 Luật Doanh nghiệp năm 2020



pháp luật môi trường, bởi đây chính là căn cứ để cơ quan có thẩm quyền quyết định chế tài, khung hình phạt phù hợp đối với các chủ thể, nhằm đảm bảo pháp luật vừa có tính ngăn ngừa, răn đe và trừng trị. Việc pháp luật các quốc gia nói chung và Việt Nam nói riêng ghi nhận chế định bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường của các chủ thể kinh doanh là cần thiết.

## **2. Căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường của các chủ thể kinh doanh**

Để tăng cường các biện pháp bảo vệ môi trường, các quốc gia ban hành các văn bản pháp luật trong đó chứa đựng các quy định cụ thể ngăn ngừa, răn đe và trừng trị các hành vi vi phạm. Đối với những hành vi vi phạm, gây thiệt hại, làm ô nhiễm môi trường, bên cạnh trách nhiệm hành chính, hình sự, trách nhiệm bồi thường thiệt hại cũng được áp dụng với các chủ thể, đặc biệt là các chủ thể kinh doanh.

Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 là một trong những văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên quy định một cách chính thức trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường. Tại Điều 7 của Luật này xác định trách nhiệm đóng góp tài chính của tổ chức, cá nhân kinh doanh và bồi thường thiệt hại về môi trường.

Cũng theo Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, các tổ chức, cá nhân trong quá trình sản xuất, kinh doanh và các hoạt động khác mà làm suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, gây sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp khắc phục và có trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật<sup>1</sup>.

Những nguyên tắc và quy định này được kế thừa và cụ thể hơn trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, năm 2020. Đây được xem là một nguyên tắc cơ bản trong bảo vệ môi trường<sup>2</sup>. Theo đó, Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây ô nhiễm, sự cố và suy thoái môi trường phải khắc phục, bồi thường thiệt hại và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật. Nghĩa vụ bồi thường thiệt hại về môi trường của các tổ chức, cá nhân có hành vi gây ô nhiễm, sự cố và suy thoái môi trường được quy định cụ thể ở chương 10 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và Nghị

---

<sup>1</sup> Điều 30 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993

<sup>2</sup> Khoản 8 điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Khoản 6 Điều 4 Luật bảo vệ môi trường năm 2020

định 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính Phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường. Trong các văn bản này đã quy định về Thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường và nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, Trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại và xác định thiệt hại về môi trường), Chi phí bồi thường thiệt hại...

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng<sup>1</sup>, được quy định trong Bộ luật Dân sự. Theo Điều 172 Bộ luật Dân sự 2015, khi thực hiện quyền sở hữu, quyền khác đối với tài sản thì chủ thể phải tuân theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; nếu làm ô nhiễm môi trường thì phải chấm dứt hành vi gây ô nhiễm, thực hiện các biện pháp để khắc phục hậu quả và bồi thường thiệt hại. Đặc biệt, Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi<sup>2</sup>. Việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại được thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự về bồi thường thiệt hại và pháp luật môi trường trong quản lý, đánh giá về thiệt hại do ô nhiễm môi trường, xác định hành vi vi phạm.

Theo pháp luật dân sự về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường gồm: (1) Có hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật bảo vệ môi trường; (2) Lỗi của chủ thể gây thiệt hại; (3) Có thiệt hại xảy ra; (4) Có mối quan hệ giữa hành vi vi phạm và thiệt hại. Việc xác định đầy đủ các căn cứ này hiện nay còn nhiều bất cập, khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước về môi trường và các cơ quan liên quan.

### ***(1) Hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật bảo vệ môi trường***

Quá trình đô thị hoá và các hoạt động kinh tế đã và đang tác động trực tiếp đến môi trường nói chung và môi trường nước nói riêng. Trong quá trình sản xuất, kinh doanh, các chủ thể kinh doanh đã thực hiện những hành vi có nguy cơ tác động tiêu cực đến môi trường. Để xác định có hay không trách nhiệm bồi thường

---

<sup>1</sup> TS. Vũ Thu Hạnh, 2007, Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường, tạp chí Khoa học pháp lý số tháng 3/2007

<sup>2</sup> Điều 602 Bộ luật Dân sự 2015

thiệt hại thì trước hết phải chứng minh được chủ thể kinh doanh có vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường không?

Các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường rất phong phú và đa dạng như: Vi phạm quy định về phòng, chống sự cố môi trường trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển; các quy định về bảo quản và sử dụng các chất dễ gây ô nhiễm; Vi phạm về đánh giá tác động môi trường hoặc các yêu cầu ghi lại phiếu thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường; Vi phạm các quy định về bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên như: tài nguyên rừng, khai thác, kinh doanh động thực vật quý hiếm; quy định bảo vệ nguồn tài nguyên đất, bảo vệ nguồn đất; các quy định về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên, vi phạm quy định về vệ sinh công cộng như vận chuyển và xử lý chất thải, rác thải; quy định về tiếng ồn, độ rung...<sup>1</sup>.

Qua các quy định của pháp luật có thể thấy, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, biểu hiện của hành vi gây thiệt hại không xâm hại trực tiếp đến quyền về tính mạng, sức khỏe và tài sản của công dân mà là sự xâm hại thông qua các yếu tố môi trường bị ô nhiễm<sup>2</sup>. Đối với chủ thể sản xuất, kinh doanh, hành vi vi phạm pháp luật môi trường có thể là (i) hành vi trái pháp luật - chủ thể đã thực hiện các hành vi mà pháp luật cấm; (ii) hành vi thực hiện không đúng các quy định của pháp luật hiện hành như xả thải các chất thải chưa qua xử lý vào môi trường; (iii) hoặc không thực hiện những hành vi mà pháp luật bắt buộc phải thực hiện (như không đánh giá tác động môi trường, không kịp thời xử lý khắc phục hậu quả môi trường...) từ đó làm ô nhiễm, suy thoái môi trường và xâm phạm đến tính mạng, sức khỏe của và tài sản của con người.

## ***(2) Lỗi của chủ thể gây thiệt hại***

Khi xem xét trách nhiệm bồi thường thiệt hại của các chủ thể, một trong những vấn đề được quan tâm đó chính là lỗi. Có nhiều quan điểm khác nhau khi bàn về yếu tố lỗi trong xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Pháp luật Anh

---

<sup>1</sup> Điều 6 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

<sup>2</sup> Trung tâm con người và thiên nhiên - Tài liệu thảo luận chính sách, Quyền khởi kiện bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường ở Việt Nam, Tr.7

- Mỹ không coi lỗi là căn cứ phát sinh trách nhiệm dân sự, vì vậy họ không đưa ra định nghĩa khái niệm lỗi. Còn Luật La Mã và các nước Châu Âu lục địa coi lỗi là căn cứ phát sinh trách nhiệm dân sự, tuy nhiên họ không định nghĩa lỗi trên cơ sở trạng thái tâm lý của chủ thể mà khi xem xét lỗi họ dựa trên tiêu chuẩn mức độ quan tâm của chủ thể đến việc thực hiện nghĩa vụ của mình<sup>1</sup>.

Ở Việt Nam, trước đây, khi áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng cho bất kì chủ thể nào, một trong những căn cứ bắt buộc phải có đó là xác định lỗi. Theo Điều 604 Bộ luật Dân sự năm 2005, một trong những căn cứ để xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng là người gây thiệt hại phải có "lỗi cố ý hoặc lỗi vô ý". Lỗi cố ý là trường hợp một người nhận thức rõ hành vi của mình sẽ gây thiệt hại cho người khác mà vẫn thực hiện và mong muốn hoặc tuy không mong muốn nhưng để mặc cho thiệt hại xảy ra. Lỗi vô ý là trường hợp một người không thấy trước hành vi của mình có khả năng gây thiệt hại, mặc dù phải biết hoặc có thể biết trước thiệt hại sẽ xảy ra hoặc thấy trước hành vi của mình có khả năng gây thiệt hại, nhưng cho rằng thiệt hại sẽ không xảy ra hoặc có thể ngăn chặn được hại.

Với quy định này, khi yêu cầu bồi thường thiệt hại cần phải chứng minh người gây thiệt hại có "hành vi trái pháp luật" và có "lỗi vô ý hay cố ý". Hay nói cách khác, phải có lỗi thì mới phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng.

Đến Bộ luật Dân sự năm 2015, yếu tố lỗi trong căn cứ làm phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng đã bị bãi bỏ, cụ thể: Tại khoản 1 Điều 584 Bộ luật Dân sự năm 2015 khẳng định: "Người nào có hành vi xâm phạm tính mạng, sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm, uy tín, tài sản, quyền, lợi ích hợp pháp khác của người khác mà gây thiệt hại thì phải bồi thường, trừ trường hợp Bộ luật này, luật khác có liên quan quy định khác". Như vậy, có sự thay đổi trong căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng của Bộ luật Dân sự.

Tuy nhiên, bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường không có sự

---

<sup>1</sup> Phạm Kinh Anh, (2003), Khái niệm lỗi trong trách nhiệm dân sự, tạp chí khoa học pháp lý số 3/2003.

thay đổi đáng kể. Ngay trong Bộ Luật Dân sự năm 1995 chưa đề cập đến yếu tố lỗi của chủ thể gây ô nhiễm môi trường<sup>1</sup>. Đến Bộ luật Dân sự năm 2005 và năm 2015 đã quy định rõ: “Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi”. Như vậy, khi áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại không cần xác định yếu tố lỗi của chủ thể vi phạm, nhưng mức độ lỗi là căn cứ để xem xét mức độ chịu trách nhiệm.

Việc quy định này là hoàn toàn hợp lý với lý luận và thực tiễn. Rõ ràng, trong hoạt động sản xuất kinh doanh, ngay từ khi bắt đầu bước vào kinh doanh và duy trì trong suốt thời gian hoạt động, chủ thể kinh doanh phải cam kết chấp hành pháp luật và bảo vệ môi trường. Đồng thời, họ cũng hoàn toàn đánh giá được khả năng gây ô nhiễm từ hoạt động sản xuất của doanh nghiệp mình. Họ có thể lựa chọn để thực hiện hành vi phù hợp với pháp luật, như xây dựng hệ thống xả thải, xử lý nước thải trước khi xả vào môi trường. Thế nhưng, nhằm tiết giảm chi phí, tăng lợi nhuận, doanh nghiệp đã lựa chọn không xây dựng hệ thống xử lý nước thải, rác thải hoặc không thực hiện đầy đủ các bước của quy trình xử lý chất thải theo quy định của pháp luật. Việc xả thải trực tiếp đó là hành vi mà doanh nghiệp đã nhận thức được là không đúng, không phù hợp nhưng vẫn cố tình thực hiện. Do vậy, đã gây thiệt hại đến môi trường xung quanh.

### ***(3) Có thiệt hại xảy ra***

Theo pháp luật hiện hành, một trong những căn cứ quan trọng, đặc biệt phải có để làm căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại là phải có thiệt hại xảy ra.

Xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường là vấn đề khó khăn và phức tạp hiện nay của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và người yêu cầu bồi thường. Có nhiều quan niệm về thiệt hại do ô nhiễm môi trường.

---

<sup>1</sup> Điều 624 Bộ luật Dân sự năm 1995

Theo Tiến sĩ Phạm Thu Hạnh<sup>1</sup>, trên phạm vi thế giới, hiện đang tồn tại song song 2 quan niệm khác nhau về thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường: Một là, thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường chỉ gồm thiệt hại đối với các yếu tố môi trường tự nhiên, như hệ động vật, thực vật, đất, nước, không khí... mà không bao gồm thiệt hại đối với tính mạng, sức khỏe và tài sản của con người. Hai là, thiệt hại về môi trường không chỉ bao gồm các thiệt hại đến chất lượng môi trường mà còn cả thiệt hại về sức khỏe, tài sản của cá nhân do ô nhiễm môi trường gây nên.

Cũng có quan niệm do rằng, thiệt hại về môi trường bao gồm: (i) thiệt hại do tài sản bị xâm phạm; (ii) Thiệt hại do sức khỏe bị xâm phạm; (iii) Thiệt hại do tính mạng bị xâm hại<sup>2</sup>.

Hoặc có quan điểm cho rằng<sup>3</sup>, thiệt hại do ô nhiễm môi trường nói chung bao gồm 2 loại thiệt hại: (i) Thiệt hại đối với môi trường tự nhiên (được hiểu là các suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường - sự suy giảm của các hệ động vật, thực vật, của nước, không khí...; (ii) Thiệt hại về sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra.

Ở một góc tiếp cận khác<sup>4</sup>, thiệt hại về môi trường có thể được xác định bao gồm: (i) Thiệt hại do hành vi của con người gây ra (trong đó, đặc biệt là hoạt động sản xuất, kinh doanh); (ii) Thiệt hại do tự nhiên gây ra. Tuy nhiên, hầu hết các nghiên cứu đều tương đồng với các quan điểm trên, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định Thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường bao gồm: “a) Suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; b) Thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra”<sup>5</sup>. Trong hai nhóm thiệt

---

<sup>1</sup> TS. Vũ Thu Hạnh, 2007, Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường, tạp chí Khoa học pháp lý số tháng 3/2007

<sup>2</sup> PGS.TS. Phạm Hữu Nghị, *Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường*, <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/10/09/1797/> (truy cập ngày 10/10/2022)

<sup>3</sup> Đặng Thanh Hà, 2010, Luận Án tiến sĩ, pháp luật về khắc phục hậu quả thiệt hại ô nhiễm môi trường biển do dầu từ tàu gây ra ở Việt Nam hiện nay

<sup>4</sup> Bùi Đức Hiền, 2010, Luận Văn thạc sĩ, Những vấn đề pháp lý về xác định thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường ở Việt Nam hiện nay.

<sup>5</sup> Điều 130 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

hại này, nhóm thiệt hại thứ hai được coi là thiệt hại gián tiếp, chỉ xảy ra khi đã có thiệt hại ở nhóm thứ nhất. Cũng cần lưu ý rằng, hai nhóm thiệt hại này không hoàn toàn độc lập tách biệt, trong một số trường hợp, thiệt hại về môi trường tự nhiên đồng thời là thiệt hại về tài sản, lợi ích hợp pháp của tổ chức cá nhân. Ví dụ: ô nhiễm nguồn nước trên sông là khu vực nuôi trồng thủy sản làm cho thu nhập của tổ chức, cá nhân bị suy giảm...

Để xác định thiệt hại làm căn cứ bồi thường, Luật Bảo vệ môi trường quy định: “Việc xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường bao gồm các nội dung sau đây: a) Xác định phạm vi, diện tích, khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái; b) Xác định số lượng thành phần môi trường bị suy giảm, các loại hình hệ sinh thái, các loài bị thiệt hại; c) Xác định mức độ thiệt hại của từng thành phần môi trường, hệ sinh thái, các loài” Việc xác định này được tiến hành độc lập hoặc có sự phối hợp giữa bên gây thiệt hại và bên bị thiệt hại. Trường hợp mỗi bên hoặc các bên có yêu cầu thì cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường có trách nhiệm tham gia hướng dẫn cách tính xác định thiệt hại hoặc chứng kiến việc xác định thiệt hại. Việc xác định thiệt hại đối với sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, việc xác định thiệt hại về tài sản bị huỷ hoại hoặc hư hỏng, lợi ích bị giảm sút là khó xác định. Đối với sức khỏe tính mạng bị xâm phạm thì thiệt hại được xác định là các chi phí khám chữa bệnh, phục hồi sức khỏe và các chức năng bị mất; thu nhập thực tế bị mất, bị giảm và chi phí hợp lý, phần thu nhập thực tế bị mất của người thường xuyên chăm sóc và khoản bù đắp do tổn hại về tinh thần. Nếu người bị thiệt hại chết thì còn có các chi phí về mai táng, chi phí cấp dưỡng cho người mà người bị thiệt hại có nghĩa vụ cấp dưỡng.

#### ***(4) Có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và thiệt hại xảy ra***

Khi xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại áp dụng đối với chủ thể thực hiện hành vi vi phạm, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần xác chứng minh được mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại thực tế xảy ra với hành vi vi phạm pháp luật

môi trường của chủ thể đó. Nói một cách khác, hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường là nguyên nhân của ô nhiễm môi trường, suy giảm tính năng hữu ích của môi trường cũng như là nguyên nhân làm cho sức khoẻ, tính mạng của người con bị xâm phạm, quyền lợi ích hợp pháp của họ bị mất đi.

Là một loại trách nhiệm dân sự ngoài hợp đồng, bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường có cơ sở pháp lý là các quy định của pháp luật. Trong một số trường hợp, trên một phạm vi môi trường bị ô nhiễm, suy giảm, có sự tham gia của nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh nên việc chứng minh hành vi vi phạm của các chủ thể đó có mối quan hệ với thiệt hại xảy ra là rất khó khăn. Bên cạnh đó, việc xác định mức độ vi phạm, gây thiệt hại làm căn cứ xác định trách nhiệm bồi thường cũng là điều khó thực hiện.

### ***3.3. Những khó khăn trong việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường của chủ thể sản xuất, kinh doanh***

Trên cơ sở quy định của pháp luật và thực tiễn thực hiện cho thấy, việc xác định các căn cứ để áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường đối với các chủ thể kinh doanh, pháp nhân thương mại là vấn đề phức tạp, khó khăn và còn nhiều tồn tại, bất cập.

Mặc dù, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã có những thay đổi so với các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường trước đó. Đặc biệt, trong chế định về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường, văn bản luật này đã bổ sung nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại<sup>1</sup>. Tổ chức, cá nhân gây thiệt hại với môi trường có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại do mình gây ra, đồng thời phải chi trả toàn bộ chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường theo quy định. Tổ chức, cá nhân có quyền chứng minh không gây thiệt hại về môi trường và khi kết quả chứng minh là đúng thì không phải bồi thường thiệt hại về môi trường, không phải chịu các chi phí liên quan đến xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại. Đối với trường hợp có từ 2 tổ chức, cá nhân trở lên gây thiệt hại về môi trường, trách

---

<sup>1</sup> Điều 130 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020



nhệm bồi thường thiệt hại được xác định dựa trên xác định tương ứng với tỷ lệ gây thiệt hại trong tổng thiệt hại về môi trường; Trường hợp các bên liên quan hoặc cơ quan quản lý nhà nước về môi trường không xác định được tỷ lệ chịu trách nhiệm thì cơ quan trọng tài hoặc Tòa án quyết định theo thẩm quyền.

Việc quy định nguyên tắc bồi thường thiệt hại sẽ tạo thuận lợi hơn cho các cơ quan nhà nước và các chủ thể liên quan trong việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Tuy nhiên, trên thực tế, việc xác định thiệt hại làm căn cứ bồi thường gặp không ít khó khăn, bởi thiệt hại do ô nhiễm môi trường là loại thiệt hại khá đặc thù. Ví dụ Thực tế giải quyết tranh chấp do ô nhiễm không khí cho thấy cơ sở của việc giải quyết, bồi thường thiệt hại chủ yếu dựa vào đơn thư của người dân đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh gây ô nhiễm với nội dung giải quyết, bồi thường thiệt hại đối với sức khỏe, tài sản của các tổ chức, cá nhân. Trong khi đó, tổn hại gây ra cho môi trường không khí chủ yếu áp dụng biện pháp khắc phục bằng cách yêu cầu chấm dứt hành vi gây ô nhiễm. Việc xác định mức độ thiệt hại được phối hợp thực hiện bởi cơ quan quản lý môi trường, UBND các tỉnh và người bị thiệt hại thông qua việc ước tính tổn thất về tài sản và sức khỏe người dân. Trong một số rất ít trường hợp, có sự vào cuộc của cơ quan chuyên môn nghiên cứu về môi trường để phối hợp xác định thiệt hại. Thông thường, khi được yêu cầu bồi thường, bên gây thiệt hại sẽ yêu cầu bên bị thiệt hại xác định phạm vi, mức độ thiệt hại một cách cụ thể, chi tiết. Điều đáng quan tâm, khi vấn đề thiệt hại chưa được xác định rõ thì bên gây hại thường chỉ “hỗ trợ” chứ không bồi thường.

Trong một số trường hợp, để giải quyết các vụ việc bồi thường thiệt hại về môi trường, các cơ quan chuyên trách đã tiến hành phân tích, đo đạc và bước đầu phát hiện nguyên nhân gây ô nhiễm và mối quan hệ đối với thiệt hại xảy ra. Song tỷ lệ gây thiệt hại và mức bồi thường thiệt hại chưa xác định được vì chưa đầy đủ chứng cứ, cơ sở khoa học. Do đó, các cơ quan có thẩm quyền đã nỗ lực thực hiện để buộc bên gây thiệt hại bồi thường cho người dân tài sản, còn các thiệt hại về môi trường chỉ dừng lại ở mức phạt hành chính và truy thu phí xử lý do xả thải.

Hiện nay, Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành có

hướng dẫn về xác định thiệt hại, trong đó có chỉ ra dữ liệu, chứng cứ, thời gian thời điểm thu thập dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại; trình tự thủ tục thẩm định dữ liệu; nguyên tắc và cách thức tính toán thiệt hại. Với những quy định này có thể cho thấy, việc thực hiện trên thực tế là rất khó khăn.

Thứ nhất, thiệt hại do ô nhiễm môi trường là thiệt hại đặc thù nên việc chứng minh là rất khó khăn. Thông thường, thiệt hại về môi trường thường xảy ra trên diện rộng, tác động tới nhiều thành phần tự nhiên như việc sử dụng thuốc bảo vệ thực vật độc hại có thể đồng thời ảnh hưởng tới môi trường đất, nước và không khí, từ đó xâm phạm đến sức khoẻ tính mạng của người dân, ảnh hưởng đến việc nuôi trồng thủy sản của các cơ sở sản xuất xung quanh. Do đó, không thể tách biệt được thiệt hại về môi trường tự nhiên tại một khu vực nhất định với thiệt hại về tài sản, sức khỏe, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tại khu vực đó, do đó, khó xác định được ai là người thiệt hại và được hưởng bồi thường thiệt hại. Bên cạnh đó, việc chứng minh được thiệt hại đòi hỏi phải có kết quả giám định của các tổ chức có chức năng và có khả năng. Thế nhưng, có những loại giám định không thể thực hiện được tại Việt Nam hoặc việc giám định mất quá nhiều thời gian. Hơn nữa, chi phí giám định thường rất lớn nên nếu người khởi kiện là các cá nhân thì lại càng khó khăn hơn.

Thứ hai, một số thiệt hại không thể xác định được mức thiệt hại, chi phí khắc phục, cải tạo môi trường trên thực tế hoặc xác định mang tính chất tượng trưng.

Theo Luật Bảo vệ môi trường, Việc tính chi phí thiệt hại về môi trường được quy định trong đó bao gồm: Chi phí thiệt hại trước mắt và lâu dài do sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của các thành phần môi trường; Chi phí xử lý, cải tạo, phục hồi môi trường... Trên thực tế, có những thiệt hại lâu dài không thể tính toán được như dòng sông bị ô nhiễm làm cho nguồn động thực vật không thể tồn tại, tài nguyên khoáng sản khai thác cạn kiệt, làm cho môi trường sinh thái xung quanh bị thay đổi, bao gồm cả tài nguyên rừng không thể phục hồi. Đặc biệt, có những khu vực bị ô nhiễm do việc chôn lấp rác thải độc hại như thuốc bảo vệ thực vật không thể xử lý được bởi do thời gian lâu, và phạm vi ô nhiễm rộng... Một dạng ô nhiễm khá phổ biến hiện nay là ô nhiễm do sự cố tràn dầu hoặc rò rỉ dầu

trên biển. Việc xác định thiệt hại và các chi phí khắc phục sự cố tràn dầu nhiều khi không thể xác định được.

Thứ ba, việc chứng hành vi trái pháp luật và giới hạn trách nhiệm trong trường hợp có nhiều chủ thể cùng gây ra ô nhiễm môi trường. Hiện nay, hầu hết các vụ khiếu kiện bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường thường bắt đầu từ các hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong vùng ô nhiễm, chịu ảnh hưởng trực tiếp của hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường nhưng họ không thể cung cấp đầy đủ chứng cứ chứng minh hành vi này. Việc xác minh là của cơ quan chức năng, theo đúng trình tự thủ tục luật định. Do vậy, khi xác minh được hành vi thì hành vi không còn dấu hiệu vi phạm hoặc mức độ vi phạm không còn như thực tế đã diễn ra, do vậy, việc chứng minh mối quan hệ giữa hành vi và thiệt hại xảy ra gặp nhiều khó khăn.

Bên cạnh đó, nhiều trường hợp, ô nhiễm môi trường do nhiều chủ thể sản xuất, kinh doanh trên cùng địa bàn gây ra như ô nhiễm lưu vực sông, ô nhiễm không khí. Hậu quả xảy ra có thể là sự tổng hợp của (i) nhiều hành vi vi phạm do nhiều chủ thể khác nhau cùng thực hiện như nhiều nhà máy trong khu công nghiệp cùng xả thải; (ii) sự cộng hưởng tác động của các tác nhân khác như thiên tai, dịch bệnh, nguồn gen,...; hay (iii) hành vi vi phạm của chính người bị thiệt hại (người dân sống trong khu vực cũng là một trong những đối tượng gây ô nhiễm khi xả rác, nước thải sinh hoạt, sử dụng thuốc bảo vệ thực vật... ra các dòng sông. Trong khi đó, pháp luật quy định phải chứng minh mối quan hệ nhân quả, tức là hành vi gây thiệt hại phải là nguyên nhân trực tiếp hoặc là nguyên nhân có ý nghĩa quyết định đối với thiệt hại đã xảy ra để xác định bị đơn dân sự (người có trách nhiệm bồi thường) - một nội dung bắt buộc trong đơn khởi kiện.

Thứ tư, xác định thiệt hại về sức khỏe, tính mạng của những người sống trong khu vực ô nhiễm môi trường là rất khó khăn trong nhiều trường hợp. Theo quy định của Bộ luật Dân sự 2015, đối với sức khỏe tính mạng bị xâm phạm thì thiệt hại được xác định là các chi phí khám chữa bệnh, phục hồi sức khỏe và các chức năng bị mất; thu nhập thực tế bị mất, bị giảm và chi phí hợp lý, phần thu nhập thực tế bị mất của người thường xuyên chăm sóc và khoản bù đắp do tổn hại

về tinh thần. Tuy nhiên, việc sức khỏe của con người bị suy giảm nhiều khi không thể hiện ngay tại thời điểm chủ thể kinh doanh thực hiện hành vi gây ô nhiễm môi trường mà là quá trình. Bên cạnh đó, do tác động của các chất độc hại nhiễm vào trong các môi trường đất, nước đã ảnh hưởng đến giống nòi, suy giảm sức khỏe của cả cộng đồng, nên việc xác định chi phí khám chữa bệnh, phục hồi sức khỏe hoặc chức năng bị biến mất là không chính xác.

### **Kết luận**

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường của các chủ thể kinh doanh là vấn đề không còn mới về cả lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, khi vấn đề bảo vệ môi trường và tăng trưởng kinh tế đều được coi là nhiệm vụ quan trọng của các quốc gia thì việc ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường và khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại do các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ quan tâm và đặt lên bàn cân thì việc hoàn thiện quy định pháp luật làm cơ sở pháp lý vững chắc là điều cần thiết. Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là chế tài phải thực hiện nhưng không thể khắc phục được toàn bộ thiệt hại, và không thể khôi phục tình trạng ban đầu của các thành phần môi trường. Do vậy, bên cạnh việc thực hiện các hoạt động kinh doanh, chủ thể kinh doanh cũng cần có ý thức và nghiêm chỉnh trong việc thực hiện các quy định về bảo vệ môi trường, thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp với cộng đồng.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Nguyễn Thế Chinh (2012), *Giáo trình Kinh tế và Quản lý môi trường*, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
2. Vũ Thu Hạnh (2007), *Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường*, tạp chí Khoa học pháp lý số tháng 3/2007
3. Trung tâm con người và thiên nhiên – Tài liệu thảo luận chính sách, *Quyền khởi kiện bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường ở Việt Nam*, Tr.7

4. Phạm Kinh Anh (2003), *Khái niệm lỗi trong trách nhiệm dân sự*, Tạp chí khoa học pháp lý số 3/2003
5. PGS.TS. Phạm Hữu Nghị, *Trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường*, <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/10/09/1797/> (truy cập ngày 10/10/2022)
6. Đặng Thanh Hà (2010), Luận Án tiến sĩ, *Pháp luật về khắc phục hậu quả thiệt hại ô nhiễm môi trường biển do dầu từ tàu gây ra ở Việt Nam hiện nay*
8. Bùi Đức Hiền (2010), Luận Văn thạc sĩ, *Những vấn đề pháp lý về xác định thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường ở Việt Nam hiện nay*.

# THỰC THI CÓ HIỆU QUẢ QUY ĐỊNH CỦA LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2020 VỀ CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ TRONG QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG

*TS. Hồ Thị Hải\**

**Tóm tắt:** Hoạt động quản lý môi trường hiện nay đang có sự chuyển dịch từ cơ chế hành chính sang cơ chế thị trường với việc vận dụng hai nguyên tắc thị trường cơ bản, đó là nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền” và nguyên tắc “Người hưởng lợi từ môi trường phải trả tiền”. Trong tình hình đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có những bổ sung và hoàn thiện các quy định về công cụ kinh tế trong quản lý môi trường nhằm đáp ứng yêu cầu vận hành của nền kinh tế, điều chỉnh hành vi chủ thể gây ô nhiễm môi trường hoặc chủ thể có hưởng lợi từ môi trường. Để các quy định về các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường có hiệu quả, Nhà nước và các chủ thể có liên quan cần đảm bảo các điều kiện để thị trường có thể vận hành đúng chức năng, đảm bảo các công cụ kinh tế phát huy tối đa vai trò trong điều chỉnh hành vi của các chủ thể có tác động xấu đến môi trường.

**Từ khóa:** Công cụ kinh tế; Quản lý môi trường; Luật Bảo vệ môi trường

## **1. Khái niệm về công cụ kinh tế trong quản lý môi trường**

Hiện nay, theo cách hiểu thông dụng nhất, công cụ kinh tế là các phương tiện, chính sách có tác dụng làm thay đổi chi phí, lợi ích của những hoạt động kinh tế thường xuyên tác động tới môi trường, nhằm mục đích tăng cường ý thức trách nhiệm trước việc gây ra sự hủy hoại môi trường. So với các công cụ khác, công cụ kinh tế được đặc trưng bằng việc sử dụng sức mạnh của thị trường để đề ra các quyết định nhằm đạt tới mục tiêu môi trường, từ đó có cách ứng xử hiệu quả đối với chi phí cho bảo vệ môi trường<sup>1</sup>. Về bản chất, công cụ kinh tế được hiểu là hoạt động của Chính phủ nhằm thay đổi hành vi ứng xử của mọi người thông qua việc lựa chọn những phương thức kinh tế khác nhau như giảm

---

\* Khoa Luật Kinh tế - Trường KHXH &NV - Trường Đại học Vinh, Điện thoại: 0976.715.872, Email: haiht@vinhuni.edu.vn

<sup>1</sup> Học viện Nông nghiệp Việt Nam (2012), Giáo trình Quản lý môi trường, Nxb Đại học Nông nghiệp Hà Nội

thiểu hoặc tăng chi phí trên thị trường nhằm thực hiện các mục tiêu môi trường. Như vậy, công cụ kinh tế là biện pháp cung cấp những tín hiệu thị trường cho những người ra quyết định ghi nhận hậu quả môi trường trong việc lựa chọn của họ.

Công cụ kinh tế trong quản lý môi trường có những đặc trưng cơ bản như:

*Thứ nhất*, công cụ kinh tế hoạt động thông qua cơ chế giá cả trên thị trường, có chức năng làm nâng giá cả các hành động làm tổn hại đến môi trường lên hoặc hạ giá thành các hành động bảo vệ môi trường xuống.

*Thứ hai*, công cụ kinh tế tạo ra khả năng cho các tổ chức và cá nhân hành động sao cho phù hợp với điều kiện của họ. Công cụ kinh tế có thể tác động trực tiếp vào các nhà sản xuất dưới dạng thuế môi trường, lệ phí xả thải hoặc trực tiếp vào người tiêu thụ dưới dạng phí sử dụng. Trong tất cả các trường hợp đó, công cụ kinh tế đều có mục đích chung là hạn chế lượng chất thải phát sinh, giảm ảnh hưởng của việc tiêu thụ tài nguyên và năng lượng.

*Thứ ba*, công cụ kinh tế rất đa dạng, gồm thuế môi trường, phí và lệ phí môi trường, quỹ môi trường, quota môi trường, ký quỹ môi trường, trợ cấp tài chính, nhân sinh thái... Mỗi một công cụ kinh tế có những mặt ưu điểm trong từng nội dung quản lý cụ thể.

Có thể nói rằng, quản lý môi trường bằng các công cụ kinh tế được xây dựng dựa trên những nguyên tắc cơ bản của kinh tế thị trường nhằm điều hòa mâu thuẫn giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường. Công cụ kinh tế sẽ tạo điều kiện cho các doanh nghiệp chủ động lập kế hoạch bảo vệ môi trường và tuân thủ pháp luật bằng cách lồng ghép chi phí bảo vệ môi trường với chi phí sản xuất kinh doanh và giá thành sản phẩm. Điều đó dẫn đến việc nâng cao tinh thần trách nhiệm đối với việc gây ra thiệt hại cho môi trường, đồng thời tác động đến hành vi của các cá nhân theo hướng có lợi cho môi trường.

## **2. Những điểm mới của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 về công cụ kinh tế trong quản lý môi trường**

Nếu như Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 chỉ đề cập đến các biện pháp bảo vệ môi trường bằng biện pháp kinh tế thông qua công cụ thuế, phí, nhân sinh

thái,...thì Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã nâng cao vai trò của các công cụ kinh tế bằng việc sử dụng cụm từ “công cụ kinh tế”, đồng thời quy định một mục về “công cụ kinh tế cho bảo vệ môi trường” tại Chương XI về các công cụ kinh tế sẽ được sử dụng.

### ***2.1. Thuế, phí bảo vệ môi trường***

Thuế bảo vệ môi trường được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 dưới dạng những nguyên tắc cơ bản, nhưng vẫn phù hợp với Luật thuế bảo vệ môi trường năm 2010. Những điểm mới đối với thuế bảo vệ môi trường đó là thay vì quy định trong Luật thuế bảo vệ môi trường hiện nay là thuế “gián thu”, chỉ thu theo sản phẩm, nay sửa đổi không dùng cụm từ “gián thu”, nói rõ thu thuế vào sản phẩm gây tác động xấu tới môi trường hoặc chất ô nhiễm môi trường nhằm hướng đến điều chỉnh hành vi hoạt động sản xuất kinh doanh gây thiệt hại cho môi trường.

Trong Luật bảo vệ môi trường năm 2020, thuế bảo vệ môi trường áp dụng đối với các sản phẩm, hàng hóa mà việc sử dụng gây tác động xấu đến môi trường hoặc chất ô nhiễm môi trường. Mức thuế bảo vệ môi trường được xác định căn cứ vào mức độ gây tác động xấu đến môi trường.

Đối với phí bảo vệ môi trường, Luật bảo vệ môi trường năm 2020 đã quy định rõ, cụ thể và mở rộng đối tượng chịu phí hơn nhưng vẫn đảm bảo nguyên tắc và quy định của luật phí và lệ phí đã ban hành. Phí bảo vệ môi trường áp dụng đối với hoạt động xả thải ra môi trường; khai thác khoáng sản hoặc làm phát sinh tác động xấu đối với môi trường; dịch vụ công thuộc lĩnh vực bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí. Mức phí bảo vệ môi trường được xác định trên cơ sở khối lượng, mức độ độc hại của chất ô nhiễm thải ra môi trường, đặc điểm của môi trường tiếp nhận chất thải; mức độ tác động xấu đến môi trường của hoạt động khai thác khoáng sản; tính chất dịch vụ công thuộc lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng đã xác định rõ vai trò của Bộ Tài nguyên và môi trường trong việc “chủ trì đánh giá mức độ gây ô nhiễm môi trường,



hiệu ứng nhà kính của chất thải hoặc sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường để đề xuất danh mục cụ thể các đối tượng chịu thuế, phí bảo vệ môi trường”. Như vậy sẽ đảm bảo tính phù hợp của cơ quan quản lý môi trường trong việc điều chỉnh hành vi gây ô nhiễm của tổ chức, cá nhân thông qua công cụ thuế và phí.

## **2.2. Ký quỹ bảo vệ môi trường**

Ký quỹ bảo vệ môi trường được bổ sung vào Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 thành một điều riêng. Cùng với việc giữ nguyên ký quỹ bảo vệ môi trường trong “khai thác khoáng sản” trước đây, Luật đã bổ sung hai loại hình phải ký quỹ bảo vệ môi trường, đó là “chôn lấp chất thải” và “nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất”<sup>1</sup>. Việc bổ sung công cụ này sẽ có tác dụng gắn trách nhiệm cho các hoạt động chôn lấp chất thải và nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài sẽ bị ràng buộc về mặt tài chính hoặc quy đổi tương đương trong việc có trách nhiệm ngay từ đầu đối với bảo vệ môi trường.

Việc ký quỹ bảo vệ môi trường được thực hiện bằng tiền, kim khí quý, đá quý hoặc giấy tờ có giá theo quy định của pháp luật. Tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản, chôn lấp chất thải thực hiện ký quỹ tại Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam hoặc quỹ bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Tổ chức, cá nhân có hoạt động nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất thực hiện ký quỹ tại Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam hoặc quỹ bảo vệ môi trường cấp tỉnh hoặc tổ chức tài chính, tín dụng theo quy định của pháp luật.

## **2.3. Chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên.**

Đây là công cụ kinh tế mới được đưa vào Luật bảo vệ môi trường năm 2020 dựa trên nguyên tắc người hưởng lợi phải trả tiền và thực tiễn đối với việc áp dụng chi trả dịch vụ hệ sinh thái rừng. Chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên là việc tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên trả tiền cho tổ chức, cá nhân cung ứng giá trị môi trường, cảnh quan do hệ sinh thái tự nhiên tạo ra để bảo vệ,

---

<sup>1</sup> Điều 137 Luật bảo vệ môi trường năm 2020

duy trì và phát triển hệ sinh thái tự nhiên<sup>1</sup>.

Luật bảo vệ môi trường năm 2020 ngoài việc quy định chi trả dịch vụ hệ sinh thái rừng theo quy định của Luật lâm nghiệp, còn bổ sung thêm ba loại dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên phải chi trả dịch vụ môi trường, đó là dịch vụ hệ sinh thái đất ngập nước; dịch vụ hệ sinh thái biển; dịch vụ hệ sinh thái núi đá, hang động và công viên địa chất; dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên phục vụ mục đích hấp thụ và lưu trữ các-bon. Trong đó quy định rõ chỉ những hoạt động kinh doanh du lịch, giải trí, nuôi trồng thủy sản và hấp thụ các-bon mới phải chi trả dịch vụ môi trường.

Việc chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên phải đảm bảo các nguyên tắc: (i) Tổ chức, cá nhân sử dụng một hoặc một số dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên phải chi trả tiền dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên; (ii) Việc chi trả tiền dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên được thực hiện bằng hình thức trả tiền trực tiếp hoặc chi trả gián tiếp thông qua ủy thác; (iii) Tiền chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên được hạch toán vào giá thành sản phẩm, dịch vụ của bên sử dụng dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên, phải bảo đảm bù đắp chi phí cho hoạt động bảo vệ, duy trì và phát triển hệ sinh thái tự nhiên; (iv) Tổ chức, cá nhân cung ứng dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên phải sử dụng tiền thu được từ chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên để bảo vệ, duy trì và phát triển hệ sinh thái tự nhiên.

#### ***2.4. Tổ chức và phát triển thị trường các-bon.***

Để ứng phó với tình trạng khẩn cấp về khí hậu đang diễn ra, các nước trên thế giới triển khai các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và phát triển thị trường các-bon. Tại Việt Nam, trước năm 2021 do chưa có nghĩa vụ bắt buộc phải cắt giảm phát thải khí nhà kính nên các doanh nghiệp chỉ trao đổi tín chỉ các-bon tự nguyện theo các cơ chế hợp tác với quốc tế. Từ năm 2021, Việt Nam phải thực hiện nghĩa vụ giảm phát thải khí nhà kính theo Đóng góp Quốc gia tự quyết định. Năm 2022 tại Hội nghị các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu lần thứ 26, Việt Nam đã cam kết giảm 30% lượng phát thải khí metan gây hiệu ứng nhà kính vào năm 2030, giảm phát thải ròng về 0 vào năm

---

<sup>1</sup> Điều 138 Luật bảo vệ môi trường năm 2020

2050. Để vận hành thị trường các-bon trong nước, Việt Nam phải xây dựng các quy định quản lý tín chỉ các bon, hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính và triển khai thí điểm cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong các lĩnh vực tiềm năng<sup>1</sup>. Như vậy, quy định về công cụ tổ chức và phát triển thị trường các-bon là một quy định mới của Luật bảo vệ môi trường năm 2020, được xây dựng dựa trên cơ sở Việt Nam tham gia vào cam kết giảm thiểu các-bon nhằm giảm chất gây hiệu ứng nhà kính.

Tổ chức và phát triển thị trường các-bon là công cụ kinh tế dựa trên nguyên tắc “đôi bên cùng có lợi” khi tham gia vào thị trường các-bon giữa bên có nhu cầu mua và bên có nhu cầu bán<sup>2</sup>. Theo Điều 139 Luật bảo vệ môi trường năm 2020 quy định thị trường các-bon trong nước gồm các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính<sup>3</sup> và tín chỉ các-bon thu được từ cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên<sup>4</sup>.

Các cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính được phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính và có quyền trao đổi, mua bán trên thị trường các-bon trong nước. Hành vi phát thải khí nhà kính của các cơ sở phát thải khí nhà kính chỉ được thực hiện trong hạn ngạch đã được phân bổ; trường hợp có nhu cầu phát thải vượt hạn ngạch được phân bổ thì mua hạn ngạch của đối tượng khác thông qua thị trường các-bon trong nước; trường hợp giảm phát thải khí nhà kính hoặc không sử dụng hết hạn ngạch phát thải được phân bổ thì được bán lại cho đối tượng khác có nhu cầu thông qua thị trường các-bon trong nước.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước, pháp luật cho phép cơ sở phát thải khí nhà kính tham gia thị trường các-bon trong nước thực hiện trao đổi, đấu giá, vay mượn, nộp trả, chuyển giao hạn ngạch, tín

---

<sup>1</sup> Trần Thị Thu Trang (2022) Phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam - Tiềm năng và lộ trình chuẩn bị sẵn sàng đến năm 2028, Tạp chí Môi trường, số 6/2022.

<sup>2</sup> Nguyễn Thế Chinh (2020), Những điểm mới về nội dung công cụ kinh tế trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Tạp chí Môi trường, số 11/2020

<sup>3</sup> Theo Điều 91 Luật bảo vệ môi trường năm 2022, các khí nhà kính chính là các-bon dioxide (CO<sub>2</sub>), methane (CH<sub>4</sub>) và nitrous oxide (N<sub>2</sub>O). Các khí có hàm lượng thấp nhưng có tiềm năng cao gây hiệu ứng nhà kính là hydrofluorocác-bon (HFCs), perfluorocác-bon (PFCs), sulphur hexafluoride (SF<sub>6</sub>) và nitrogen trifluoride (NF<sub>3</sub>).

<sup>4</sup> Điều 139 Luật bảo vệ môi trường năm 2020

chỉ các-bon; thực hiện các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước, quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế.

Như vậy, thị trường các-bon được xem là công cụ chính để giảm phát thải khí nhà kính. Tham gia thị trường các-bon là cơ hội để Việt Nam tạo nguồn thu tài chính, tiếp nhận công nghệ hiện đại ít các-bon và chung tay với thế giới trong mục tiêu giảm khí gây hiệu ứng nhà kính.

### ***2.5. Bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường.***

Đây là công cụ kinh tế được quy định đầu tiên tại Luật bảo vệ môi trường năm 2014, theo đó một số đối tượng bắt buộc phải mua bảo hiểm để chi trả cho hoạt động khôi phục khi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm đất, nước, không khí và thiệt hại về đa dạng sinh học. loại bảo hiểm này cũng là bảo hiểm cho những tổn thất phát sinh do tình trạng ô nhiễm từ những địa điểm mà người được bảo hiểm sở hữu hay hoạt động sản xuất kinh doanh.

Tại Luật bảo vệ môi trường năm 2020, bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường đã được quy định rõ hơn về “thiệt hại” được bảo hiểm, đó là “do sự cố môi trường”. Theo khoản 10 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường 2020, sự cố môi trường là sự cố xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng. Như vậy, thiệt hại do sự cố môi trường là thiệt hại, rủi ro không lường trước được, do đó các doanh nghiệp kinh doanh cần mua bảo hiểm để khi rủi ro xảy ra sẽ giảm bớt mức độ thiệt hại cho doanh nghiệp.

So với các công cụ kinh tế khác, bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường là công cụ có tính linh hoạt cao và mang tính chiến lược nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp trong việc hạn chế và khắc phục hoàn toàn các sự cố môi trường xảy ra. Vì vậy, bên cạnh những doanh nghiệp phải mua trách nhiệm bảo hiểm thiệt hại theo quy định thì Nhà nước khuyến khích các doanh nghiệp còn lại mua bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường để đảm bảo công tác khắc phục sự cố môi trường diễn ra thuận lợi.

## **3. Thực thi có hiệu quả quy định về các công cụ kinh tế của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020**

Luật bảo vệ môi trường năm 2020 đã có những quy định mới, tiến bộ về các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường, phù hợp với sự thay đổi của nền kinh tế và đảm bảo tương thích với các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia. Để các quy định về công cụ kinh tế phát huy hiệu quả trong thời gian tới, cần đảm bảo các điều kiện cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, Nhà nước phải đảm bảo quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh công bằng của các doanh nghiệp. Đây là điều kiện quan trọng nhất để các giải pháp bảo vệ môi trường dựa vào thị trường có thể hoạt động hiệu quả, gắn liền với vai trò kiến tạo của nhà nước. Môi trường kinh doanh cho phép cạnh tranh bình đẳng, công khai minh bạch, không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế chính là điều kiện nền tảng cho sự phát triển. Đối với các hoạt động giảm phát thải khí nhà kính, điều kiện này còn bao gồm việc mở rộng lĩnh vực được phép tham gia của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước, như: quan trắc, xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu về môi trường và khí nhà kính, thu hồi và lưu trữ các-bon, sản xuất và cung cấp năng lượng,... giúp hình thành nên những thị trường mới, huy động được đa dạng các nguồn lực tham gia<sup>1</sup>.

*Thứ hai*, tòa án cần có mức độ độc lập tư pháp cao, có năng lực giải quyết tranh chấp hiệu quả. Do đặc thù của một số công cụ kinh tế là trong quá trình áp dụng có thể xảy ra tranh chấp, do xung đột về lợi ích hoặc do khác biệt về nhận thức của các bên. Ví dụ, tranh chấp tín chỉ phát thải sẽ xảy ra nếu việc mua bán không minh bạch hoặc tranh chấp về thuế, phí bảo vệ môi trường giữa người nộp thuế, phí và cơ quan thu. Trong những trường hợp này, phương thức giải quyết tranh chấp có hiệu quả nhất là tòa án. Do đó, tòa án là cơ quan độc lập tư pháp, đứng ra giải quyết các tranh chấp và giúp cho thị trường mua bán tín chỉ hoạt động hiệu quả trở lại hoặc đảm bảo nguồn thu đúng, thu đủ cho nhà nước.<sup>2</sup>

*Thứ ba*, nâng cao nhận thức của các bên liên quan, đặc biệt là đối tượng phải trả tiền trước khi áp dụng các công cụ kinh tế. Đối với các công cụ kinh tế quen thuộc như thuế bảo vệ môi trường hay phí xả thải thì việc có được nhận thức

---

<sup>1</sup> Nguyễn Hoàng Nam, & Nguyễn Văn Hiếu (2021), Những nguyên tắc và điều kiện cần có khi sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường và giảm phát thải khí nhà kính, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Số 19(369), Kỳ 1, tháng 10/2021.

<sup>2</sup> Nguyễn Hoàng Nam, & Nguyễn Văn Hiếu (2021), Những nguyên tắc và điều kiện cần có khi sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường và giảm phát thải khí nhà kính, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Số 19(369), Kỳ 1, tháng 10/2021.

đầy đủ sẽ giúp đối tượng chịu thuế thay đổi hành vi nhanh và phù hợp hơn với mục tiêu của chính sách. Bởi lẽ, mục tiêu chính của các công cụ này là thay đổi hành vi theo hướng thân thiện với môi trường, chứ không chỉ là tăng nguồn thu cho ngân sách. Việc tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức cho chủ thể trả tiền, đặc biệt là doanh nghiệp lại càng có ý nghĩa quan trọng đối với việc áp dụng các công cụ mới. Ví dụ, trước khi áp dụng hệ thống giao dịch tín chỉ các-bon, các doanh nghiệp, cơ quan quản lý và cả người dân cần có nhận thức đầy đủ về công cụ này. Đó là cơ sở để họ sẽ thực hiện đúng vai trò của mình, cũng như nhìn nhận ra những cơ hội, lợi ích cho cá nhân mình và cho cả xã hội. Như vậy thì hệ thống giao dịch tín chỉ các-bon mới phát huy được hết các giá trị của mình, đem lại lợi ích về nhiều mặt cho các bên, đồng thời hạn chế những hành vi lừa đảo, thao túng, gian lận có thể xảy ra <sup>1</sup>.

*Thứ tư*, sử dụng nguồn thu từ các công cụ kinh tế có hiệu quả. Việc sử dụng nguồn thu linh hoạt nhưng đúng mục đích, phù hợp với bản chất của các công cụ kinh tế là một yếu tố quan trọng để đạt được hiệu quả chính sách bảo vệ môi trường. Chẳng hạn, nguồn thu từ thuế, phí liên quan đến môi trường nên được triệt để đầu tư trở lại môi trường như tăng nguồn lực dành cho nghiên cứu và phát triển năng lượng tái tạo, làm sạch các địa điểm bị ô nhiễm, đầu tư vào các bãi chôn lấp, tài trợ cho các dự án môi trường. Hoặc phí phát thải được dùng để trợ cấp lại cho các cơ sở có áp dụng các biện pháp giảm phát thải đạt tiêu chuẩn. Nguồn thu từ việc bán tín chỉ các-bon trên thị trường có thể được coi nguồn tài nguyên mới, nếu biết khai thác thì sẽ có nguồn kinh phí lớn để nâng cao thu nhập cho người trồng rừng, góp phần không nhỏ vào việc bảo vệ và phát triển rừng tại Việt Nam<sup>2</sup>.

**Tóm lại**, trong giai đoạn phát triển mạnh mẽ của kinh tế, khoa học và công nghệ cùng với sự mở cửa của nền kinh tế đòi hỏi rất cao đối với các sản phẩm thương mại quốc tế, trong đó có sự đòi hỏi về sự an toàn môi trường trong quá trình sản xuất và sử dụng sản phẩm. Chính vì vậy, các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường cần phải liên tục nghiên cứu và hoàn thiện theo nhu cầu phát triển

---

<sup>1</sup> Nguyễn Hoàng Nam, & Nguyễn Văn Hiếu (2021), Những nguyên tắc và điều kiện cần có khi sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường và giảm phát thải khí nhà kính, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Số 19(369), Kỳ 1, tháng 10/2021.

<sup>2</sup> World Bank, Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), Dự án “Chuẩn bị sẵn sàng cho xây dựng thị trường carbon tại Việt Nam”.

kinh tế, tránh sự phản ứng của nhà sản xuất và người tiêu thụ.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Nguyễn Thế Chinh (2020), *Những điểm mới về nội dung công cụ kinh tế trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020*, Tạp chí Môi trường, số 11/2020
2. Học viện Nông nghiệp Việt Nam (2012), *Giáo trình Quản lý môi trường*, Nxb Đại học Nông nghiệp Hà Nội
3. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005
4. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014
5. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020
6. Nguyễn Hoàng Nam, Nguyễn Văn Hiếu (2021), *Những nguyên tắc và điều kiện cần có khi sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường và giảm phát thải khí nhà kính*, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, Số 19(369), Kỳ 1, tháng 10/2021.
7. Trần Thị Thu Trang (2022), *Phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam - Tiềm năng và lộ trình chuẩn bị sẵn sàng đến năm 2028*, Tạp chí Môi trường, số 6/2022.
8. World Bank, Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), Dự án “Chuẩn bị sẵn sàng cho xây dựng thị trường carbon tại Việt Nam”.

# SỰ THAM GIA GIÁM SÁT CỦA NGƯỜI DÂN ĐỐI VỚI VIỆC THỰC THI PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH NGHỆ AN THỜI GIAN QUA

*Nguyễn Thị Minh Tâm\**

## **1. Tình hình tuân thủ pháp luật bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh từ năm 2015 đến nay**

Trong thời gian qua, Tỉnh ủy, Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An đã tập trung triển khai thi hành nghiêm túc các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường, các quy định chung về xử lý vi phạm hành chính trong đó có xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, góp phần quan trọng trong việc phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Nhận thức của các tổ chức, cá nhân và nhân dân trong việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường có nhiều chuyển biến, bảo đảm trật tự kỷ cương trong quản lý xã hội, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật. Cụ thể, ngày 08/12/2017 Ban thường vụ Tỉnh ủy đã ban hành Nghị quyết số 08-NQ/TU về tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với công tác bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2017-2020, định hướng đến năm 2025; sau khi Nghị quyết số 08-NQ/TU ngày 08/12/2017 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy ban hành, UBND tỉnh đã ban hành Kế hoạch số 99/KH-UBND ngày 09/02/2018 để cụ thể hóa và chỉ đạo triển khai thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TU<sup>1</sup>.

---

\* Sở Tư pháp Nghệ An, Email: [nguyen.tam.2710@gmail.com](mailto:nguyen.tam.2710@gmail.com), Điện thoại: 0917828884

<sup>1</sup> Ban hành các công văn: số 1619/UBND-TH ngày 18/3/2019, số 8662/UBND-NN ngày 04/12/2019, số 5051/UBND-NN ngày 31/7/2020 chỉ đạo các sở, ban, ngành, UBND cấp huyện tổ chức triển khai các nhiệm vụ, mục tiêu đề ra tại Kế hoạch 99/KH-UBND và Nghị quyết số 08/NQ-TU;

Ngày 11/4/2019 và 10/6/2019, tổ chức Hội nghị để đánh giá kết quả đạt được, làm rõ các tồn tại, hạn chế, khó khăn vướng mắc và nguyên nhân, đề ra giải pháp thực hiện nhiệm vụ bảo vệ môi trường trong thời gian tới;

+ Ban Cán sự Đảng UBND tỉnh ban hành Báo cáo số 178/BC-BCS ngày 01/7/2019 về kết quả thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TU đến tháng 3/2019.

+ Ban Cán sự Đảng UBND tỉnh họp nghe và cho ý kiến chỉ đạo đối với Báo cáo kết quả 3 năm thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TU.

Các sở, ban, ngành, đoàn thể và UBND cấp huyện, UBND cấp xã đã tổ chức học tập, quán triệt phổ biến Nghị quyết số 08-NQ/TU, Kế hoạch số 99/KH-UBND đến cán bộ, đảng viên và người dân; xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện nhiệm vụ tại Kế hoạch 99/KH-UBND và Nghị quyết số 08-NQ/TU, trong đó có phân công nhiệm vụ cụ thể cho các phòng, đơn vị, cá nhân liên quan



Tỉnh Nghệ An đã áp dụng đồng bộ các chính sách về bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh từng bước tập trung kiểm soát môi trường khu vực nông thôn và trong sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là rác thải, nước thải sinh hoạt, bao bì thuốc bảo vệ thực vật. UBND tỉnh đã chỉ đạo UBND cấp huyện giám sát, hướng dẫn khắc phục cơ bản ô nhiễm môi trường trong khu dân cư, làng nghề, cải thiện chất lượng môi trường sống. UBND cấp xã đã chủ động đôn đốc, hướng dẫn các xã thực hiện tiêu chí môi trường trong Chương trình nông thôn mới, kết quả đến tháng 10/2020 có 246 xã đạt chuẩn nông thôn mới, chiếm gần 60% và 04 đơn vị cấp huyện hoàn thành nhiệm vụ đạt chuẩn nông thôn mới (thành phố Vinh, thị xã Thái Hòa, huyện Nam Đàn và Yên Thành). Tỷ lệ thu gom, xử lý rác thải sinh hoạt khu vực nông thôn đạt 46,75%, gần đạt mục tiêu đề ra tại Nghị quyết số 08-NQ/TU (50%). Hiện nay trên địa bàn tỉnh có 75/94 làng nghề khuyến khích đảm bảo về môi trường, đạt 80%. Công tác thu gom và xử lý bao bì thuốc bảo vệ thực vật có biến chuyển rõ rệt từ năm 2018 đến năm 2020. Hiện nay, tỉnh Nghệ An đang triển khai “Đề án Điều tra, đánh giá những tác động tiêu cực của hệ thống công trình thủy điện ở Nghệ An đến môi trường và đề xuất các giải pháp giảm thiểu tác động”. Các trạm kiểm soát chất lượng không khí tự động ở thành phố Vinh đang được chỉ đạo xây dựng; tăng cường kiểm soát phương tiện đảm bảo môi trường, đẩy mạnh phát triển phương tiện công cộng để từng bước hạn chế xe cá nhân, chỉnh trang, vệ sinh đô thị,... nhằm từng bước kiểm soát tốt chất lượng không khí ở khu vực đô thị, thành phố có mật độ dân cư cao. Nâng cao độ che phủ cây xanh tại các khu vực đô thị; cải tạo cảnh quan và môi trường các hồ sinh thái trong các đô thị, nâng diện tích cây xanh công cộng trong các đô thị, khu dân cư lên 3,12m<sup>2</sup>/người. Kiểm soát chặt chẽ môi trường khu vực khai thác và chế biến khoáng sản: thực hiện phục hồi môi trường trong đóng cửa mỏ chặt chẽ, khách quan, đúng nguyên tắc theo quy định hiện hành; các sở, ngành, UBND cấp huyện có nhiều văn bản đôn đốc, hướng dẫn, triển khai nhiều Đoàn và Tổ kiểm tra, thanh tra đối với cơ sở khai thác khoáng sản và xử lý vi phạm hành chính, trong đó có lĩnh vực môi trường, xử lý tình trạng khai thác khoáng sản trái phép gây thất thoát tài nguyên và không đảm bảo môi trường trên địa bàn tỉnh.

Để kiểm tra việc thực thi các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, các

sở, ban, ngành cấp tỉnh đã tham mưu triển khai các đoàn kiểm tra, thanh tra, thanh tra liên ngành đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ và các đơn vị quản lý nhà nước cấp huyện và cấp xã. Một số UBND cấp huyện đã chú trọng hơn công tác kiểm tra việc chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp thuộc thẩm quyền quản lý<sup>1</sup>. Ngoài ra, các sở, ban, ngành còn tham gia các đoàn thanh tra, kiểm tra, giám sát công tác bảo vệ môi trường tại 53 cơ sở trên địa bàn tỉnh do các bộ, ngành trung ương tổ chức. Ủy ban Mặt trận tổ quốc tỉnh, Hội Liên hiệp phụ nữ tỉnh đã kiểm tra việc triển khai thực hiện nhiệm vụ của tổ chức cấp huyện và cấp xã. Kịp thời phát hiện và xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh<sup>2</sup>. Các sở, ban, ngành và UBND cấp huyện đã tiếp nhận và giải quyết kịp thời 266 kiến nghị cử tri, phản ánh báo chí, người dân và đường dây nóng; tạm thời đình chỉ 3-6 tháng đối với 4 cơ sở vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Tổ chức giám sát thực hiện các kết luận thanh tra, yêu cầu các doanh nghiệp khắc phục các tồn tại.

Vấn đề môi trường ở Nghệ An hiện nay không có tính chất nghiêm trọng, đang ở trong khả năng kiểm soát. Tuy nhiên vẫn còn một số vấn đề gây bức xúc cho nhân dân và gây áp lực cho cơ quan quản lý nhà nước. Các vấn đề này cần được ưu tiên quan tâm giải quyết. Các hành vi vi phạm chủ yếu được phát hiện và xử lý chủ yếu là vi phạm môi trường về xử lý chất thải.

## **2. Tình hình người dân tham gia giám sát đối với hoạt động thực thi pháp luật bảo vệ môi trường trên đại bàn tỉnh từ năm 2015 đến nay**

### ***2.1. Cơ sở pháp lý về việc người dân tham gia giám sát hoạt động thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường trong thời gian qua***

Việc người dân tham gia trực tiếp vào quản lý và giám sát thực thi pháp luật là một trụ cột chính của thể chế quản trị công, đồng thời là biểu hiện cụ thể của dân chủ đã được ghi nhận tại Điều 28 của Hiến pháp năm 2013: “1. Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị

---

<sup>1</sup> Giai đoạn 2018-2020, các sở, ngành thanh kiểm tra 716 tổ chức, cá nhân và 16 đơn vị cấp huyện, cấp xã; UBND cấp huyện kiểm tra 748 cơ sở.

<sup>2</sup> Giai đoạn 2018-2020, Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu xử phạt 1.624 triệu đồng đối với 02 hộ kinh doanh, 13 tổ chức. Chánh Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường đã ban hành 60 quyết định xử phạt 1.623,55 triệu đồng đối với 60 tổ chức. Phòng Cảnh sát môi trường đã kiểm tra, xử lý hành chính 3.300 triệu đồng đối với 355 vụ việc; UBND cấp huyện xử phạt 1.250,55 triệu đồng đối với 64 cơ sở.

với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. 2. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.”

Để thực hiện được quyền tham gia vào quản lý và giám sát thực thi pháp luật, công dân cần 3 điều kiện: Thứ nhất là công khai, minh bạch thông tin quản lý và thực hiện quyền của công dân về tiếp cận thông tin. Thứ hai, tạo cơ chế được pháp luật quy định về cách thức cơ quan Nhà nước tiếp nhận thông tin từ sự tham gia quản lý và giám sát của người dân. Thứ ba là trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý Nhà nước trước các ý kiến tham gia của dân.

Hiến pháp 2013 đã trao cho người dân những quyền hiến định lớn hơn và hiệu quả hơn trong việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng, nhân dân vào quá trình đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đối với các dự án phát triển kinh tế-xã hội: đó là quyền về môi trường, quyền tiếp cận thông tin, quyền được đưa ra ý kiến của mình về những vấn đề hệ trọng liên quan đến sự sinh tồn và phát triển của chính mình, cộng đồng mình. Theo quy định của Hiến pháp 2013, vai trò của người dân được phát huy lớn hơn trong việc tham gia vào quá trình chính sách nói chung và thực hiện quyền môi trường nói riêng.

Trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; bảo vệ môi trường biển, nước sông và các nguồn nước; quản lý chất thải, phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường, khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường... và các quyền con người liên quan tới tiếp cận thông tin về môi trường như quyền khiếu nại, tố cáo, bồi thường thiệt hại về môi trường, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã có những bổ sung, phát triển các quy định so với Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 trên cơ sở cụ thể hóa của các quyền hiến định được nêu trong Hiến pháp 2013. Theo đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 bên cạnh khẳng định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ môi trường (BVMT), đã bổ sung và nhấn mạnh nghĩa vụ và quyền hạn của Mặt trận Tổ quốc (MTTQ), các tổ chức xã hội (TCXH), xã hội-nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong việc BVMT và thực hiện quyền giám sát môi trường. Đồng thời, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, chủ các cơ sở sản xuất,

kinh doanh, dịch vụ trong việc bảo đảm quyền của các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong việc trực tiếp tham gia vào quá trình chính sách (bao gồm hoạch định, thực thi và giám sát) nói chung và thực hiện quyền môi trường nói riêng.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định rõ sự tham gia của người dân: Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia hoạt động BVMT; kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động BVMT; Hộ gia đình tham gia hoạt động BVMT công cộng và tại khu dân cư; Tổ chức tự quản về BVMT của cộng đồng dân cư được tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về BVMT của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn; Mặt trận TQVN có trách nhiệm tuyên truyền, vận động các tổ chức thành viên và nhân dân tham gia hoạt động bảo vệ môi trường.

Cơ chế đảm bảo sự tham gia của người dân: Đại diện cộng đồng dân cư chịu tác động môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quyền yêu cầu chủ cơ sở cung cấp thông tin về BVMT thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản; tổ chức tìm hiểu thực tế tại cơ sở và thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền; có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có liên quan cung cấp kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý đối với cơ sở; có quyền tham gia đánh giá kết quả BVMT của cơ sở; Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án về báo cáo ĐTM.

Như vậy, nhằm tạo thuận lợi cho người dân phát huy vai trò giám sát trong công tác BVMT, Luật bảo vệ môi trường 2020 đã bổ sung “cộng đồng dân cư” vào phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng, đưa cộng đồng dân cư, trở thành một chủ thể trong công tác BVMT, khẳng định vị trí, vai trò, trách nhiệm của cộng đồng dân cư đối với việc BVMT sống của chính mình; Mỗi người dân, mỗi làng xã đều phải là thành lũy BVMT, tham gia giám sát mọi hoạt động BVMT. Luật BVTMT bổ sung nguyên tắc hoạt động bảo vệ môi trường phải được công khai, minh bạch; quy định rõ trách nhiệm, công khai thông tin liên quan đến chất lượng không khí, chất lượng môi trường đất, chất thải nguy hại, kết quả quan trắc chất thải, báo cáo đánh giá tác động môi trường, giấy phép môi trường.

Theo đó, cơ quan quản lý nhà nước về môi trường các cấp có trách nhiệm

xây dựng hệ thống trực tuyến tiếp nhận, xử lý, trả lời phản ánh, kiến nghị của tổ chức, cá nhân và cộng đồng dân cư về bảo vệ môi trường. Người dân có thể tham gia giám sát thông qua công nghệ thông tin, cụ thể:

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã có những nội dung mới trong việc tham vấn cộng đồng trong quá trình lập báo cáo ĐTM, người dân được tham gia có ý kiến trên các hình thức khác nhau như: Tham vấn thông qua đăng tải trên trang thông tin điện tử, tham vấn bằng tổ chức lấy ý kiến, tham vấn bằng văn bản.

Trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường, chủ dự án phải tiến hành tham vấn cộng đồng nơi chịu tác động trực tiếp bởi các vấn đề môi trường của dự án (nước thải, khí thải, bụi, chất thải rắn, chất thải nguy hại, sụt lún, sạt lở, bồi lắng, tiếng ồn, đa dạng sinh học); nghiên cứu, tiếp thu, giải trình những ý kiến của các đối tượng liên quan được tham vấn để hạn chế thấp nhất tác động bất lợi của dự án đến chất lượng môi trường sống, đa dạng sinh học.

Việc tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi các vấn đề môi trường của dự án được tiến hành dưới hình thức họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án đồng chủ trì; ngoài ra còn có sự tham gia của những người đại diện cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản. Ý kiến của các đại biểu tham dự cuộc họp phải được thể hiện đầy đủ, trung thực trong biên bản họp cộng đồng.

## ***2.2. Công tác tuyên truyền, phổ biến về công tác giám sát hoạt động thực thi pháp luật bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh***

Hằng năm, Tỉnh ủy, UBND tỉnh Nghệ An luôn chú trọng hoạt động tuyên truyền, giáo dục về bảo vệ môi trường, các sở, ban, ngành, Hội đồng phổ biến giáo dục pháp luật của tỉnh luôn đổi mới hình thức, sáng tạo nội dung phong phú. Qua đó, nhận thức, ý thức của doanh nghiệp và người dân bước đầu đã được nâng lên thông qua các hoạt động:

- Cổng Thông tin điện tử tỉnh, Đài phát thanh và Truyền hình tỉnh, Báo

Nghệ An, các cơ quan thông tin đại chúng các cấp xây dựng các tin, bài tuyên truyền về công tác bảo vệ môi trường với thời lượng thường xuyên hơn về các chủ đề hưởng ứng ngày Môi trường thế giới, Tuần lễ Biển và Hải đảo, Chiến dịch làm cho thế giới sạch hơn, Giờ trái đất..., hoạt động thu gom và tái chế rác thải nhựa, phản ánh ô nhiễm môi trường tại các khu công nghiệp, cơ sở y tế, làng nghề, khu khai thác khoáng sản trên địa bàn tỉnh.

- Hàng năm, các sở, ban, ngành tổ chức các lớp tập huấn, văn bản hướng dẫn cho cán bộ quản lý nhà nước cấp huyện, các cơ sở sản xuất kinh doanh về các quy định bảo vệ môi trường, sản xuất sạch hơn, an toàn hóa chất, đóng gói, kinh doanh và sử dụng thuốc bảo vệ thực vật, vệ sinh môi trường sau mưa lũ, phục vụ mùa du lịch, biến đổi khí hậu...

- UBND các cấp tổ chức mítting hưởng ứng các ngày lễ lớn về môi trường để tuyên truyền sâu rộng đến tất cả các đối tượng hãy chung tay bảo vệ môi trường qua các hoạt động thiết thực hàng ngày trong sinh hoạt và sản xuất; UBND cấp huyện và cấp xã phát động rộng rãi toàn dân tham gia bảo vệ môi trường, đặc biệt là trong phong trào thu gom rác thải; tổ chức các lớp tập huấn, tham gia các hội nghị, hội thảo do các bộ, ngành tổ chức để nâng cao trình độ, năng lực và kinh nghiệm trong quản lý môi trường cho cán bộ cấp xã, cấp huyện và cấp tỉnh. Tại các huyện, thị, thành đã xây dựng và nhân rộng một số mô hình tốt về bảo vệ môi trường như phân loại rác tại nguồn, biến rác thải thành con giống, mô hình cửa hàng thực phẩm sạch, mô hình thu gom chất thải rắn nông nghiệp, bao bì thuốc bảo vệ thực vật; mô hình giảm thiểu rác thải nhựa; tiếng kèng sạch từ nhà ra ngõ, xử lý rác thải hữu cơ bằng chế phẩm vi sinh, tiết kiệm sinh thái trong trường học, chăn nuôi an toàn sinh học, sản xuất rau hữu cơ, rau sạch.

- UBND cấp xã đã triển khai cơ bản việc xây dựng và thực hiện hương ước bảo vệ môi trường trên địa bàn thôn, xóm, khối, bản. Đến nay có 4.207/4.248 thôn, bản, khối, xóm tại 468/470 xã, phường thị trấn triển khai thực hiện, chiếm 99% (số liệu tính tới năm 2020). Tất cả các xã, phường, thị trấn phát động rộng rãi phong trào toàn dân tham gia bảo vệ môi trường, tập trung nhiệm vụ thu gom rác thải sinh hoạt và vệ sinh đường làng ngõ xóm. Có 309/358 đơn vị cấp xã tại

16/21 huyện, thị, thành có xây dựng và triển khai phương án, kế hoạch, đề án bảo vệ môi trường, trong đó tập trung nội dung về thu gom rác thải sinh hoạt; nhiều thôn, bản, khối, xóm đưa tiêu chí môi trường là nội dung quan trọng khi đánh giá chất lượng tổ chức đảng, bình xét danh hiệu cơ quan, gia đình, làng văn hóa.

Tại một số huyện, thị, thành trên địa bàn tỉnh đã bước đầu phát huy vai trò giám sát của cộng đồng dân cư trong thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường, phát hiện ra các hành vi vi phạm pháp luật, gây ô nhiễm môi trường và ảnh hưởng đời sống người dân và kiến nghị lên cơ quan quản lý nhà nước để kiểm tra, yêu cầu khắc phục và xử lý vi phạm. Ủy ban MTTQ tỉnh hướng dẫn Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng ở cơ sở làm tốt vai trò giám sát việc thực hiện chính sách bảo vệ môi trường (BVMT) của các cơ quan Nhà nước, nâng cao ý thức của người dân về công tác BVMT. Các tổ chức chính trị xã hội các cấp hàng năm thường xuyên có các lớp tập huấn cho các hội viên về các quy định của pháp luật về môi trường, tổ chức phong trào cho các hội viên tham gia với nhiều hình thức: ngày Chủ nhật xanh, triển khai mô hình Đội tuyên truyền viên về BVMT cấp xã, tổ chức các cuộc thi tìm hiểu về môi trường, lễ phát động “Phụ nữ chung tay bảo vệ môi trường”, phát động phong trào hưởng ứng ngày Lễ Môi trường, tọa đàm, sinh hoạt câu lạc bộ để trao đổi chia sẻ thông tin về môi trường, trồng cây xanh, treo băng rôn, khẩu hiệu tuyên truyền; các mô hình “Phụ nữ nông thôn xanh, sạch, đẹp”, “Tổ phụ nữ tự quản về môi trường”... Kịp thời biểu dương khen thưởng các tổ chức, cá nhân có thành tích tốt trong công tác BVMT. Năm 2018, UBND tỉnh đã tổ chức cuộc thi xã nông thôn mới kiểu mẫu, qua đó đã khen thưởng hai xã có mô hình bảo vệ môi trường kiểu mẫu, góp phần nhân rộng mô hình bảo vệ môi trường cấp xã.

### ***2.3. Thực tiễn người dân tham gia giám sát hoạt động thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh trong thời gian qua***

Quá trình thi hành Luật bảo vệ môi trường năm 2014, quyền giám sát thực thi được triển khai cụ thể rõ ràng phải kể tới việc nêu ý kiến trong tham vấn Báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) nơi dự án diễn ra, và quyền giám sát sát sau khi Dự án xây dựng và hoạt động (dựa trên việc công bố bản tóm tắt ĐTM tại

trụ sở địa phương nơi dự án diễn ra).

Từ năm 2018 đến năm 2020, Sở Tài nguyên và Môi trường đã thẩm định 182 dự án, tất cả các dự án đều được chủ đầu tư tiến hành tham vấn cộng đồng trước khi đưa ra hội đồng thẩm định đánh giá. Điều này căn cứ quy định tại Điều 21 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, điểm b khoản 4 Điều 1 Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, thi hành luật bảo vệ môi trường, nội dung quy định nêu rõ:

- Trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường, các chủ dự án đã tiến hành tham vấn UBND cấp xã nơi thực hiện dự án, các tổ chức và cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi các vấn đề môi trường của dự án (nước thải, khí thải, bụi, chất thải rắn, chất thải nguy hại, sụt lún, sạt lở, bồi lắng, tiếng ồn, đa dạng sinh học); nghiên cứu, tiếp thu, giải trình những ý kiến của các đối tượng liên quan được tham vấn để hạn chế thấp nhất tác động bất lợi của dự án đến chất lượng môi trường sống, đa dạng sinh học.

- Việc tham vấn ý kiến của Ủy ban nhân dân các cấp và các tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án thực hiện theo quy trình sau đây:

a) Chủ dự án gửi báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án đến Ủy ban nhân dân các cấp và các tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án kèm theo văn bản đề nghị cho ý kiến.

b) Ủy ban nhân dân các cấp và các tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án có văn bản phản hồi trong thời hạn tối đa 15 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được văn bản của chủ dự án, hoặc không cần có văn bản phản hồi trong trường hợp chấp thuận việc thực hiện dự án.

Việc tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi các vấn đề môi trường của dự án được tiến hành dưới hình thức họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án đồng chủ trì với sự tham gia của những người đại diện cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản. Ý kiến của



các đại biểu tham dự cuộc họp phải được thể hiện đầy đủ, trung thực trong biên bản họp cộng đồng.

- Để đảm bảo việc triển khai các nội dung, yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường vào dự án theo đúng quy định, căn cứ quy định tại khoản 7 Điều 1 Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường, UBND cấp xã nơi thực hiện dự án đã thực hiện tổ chức niêm yết công khai quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường tại trụ sở UBND xã để người dân, các tổ chức, cá nhân chịu ảnh hưởng trực tiếp từ dự án được biết, giám sát trong quá trình thực hiện của dự án.

Bên cạnh việc lấy ý kiến và giám sát quá trình hoạt động của các dự án, việc theo dõi phản ánh của người dân thông qua các cơ quan truyền thông như báo chí, đường dây nóng về môi trường và ý kiến của cử tri tại các cuộc họp hội đồng nhân dân các cấp cũng đã được thể hiện, cụ thể:

Đối với các phản ánh của cử tri từ 2018 đến hết năm 2021 (nội dung tổng hợp báo cáo HĐND tỉnh khóa XVII), Sở Tài nguyên và Môi trường đã tiếp nhận và xử lý 15 Kiến nghị cử tri trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Đối với các phản ánh thông qua đường dây nóng về môi trường, báo chí, đơn thư:

- Năm 2018:

+ Tiếp nhận 55 nội dung phản ánh thông tin về môi trường của công dân qua đường dây nóng. Trong đó, 7/55 phản ánh, Sở Tài nguyên và Môi trường tiến hành kiểm tra, xác minh, xử lý; 48/55 phản ánh chuyển UBND cấp huyện xử lý theo cấp thẩm quyền.

+ Tiếp nhận 15 bài báo đưa tin phản ánh về lĩnh vực môi trường. Trong đó có 11 nội dung Sở Tài nguyên và Môi trường trực tiếp xác minh làm rõ, xử lý và báo cáo UBND tỉnh; 04 nội dung đã được chuyển đến UBND cấp huyện theo đúng chức năng, thẩm quyền để xác minh làm rõ, xử lý hoặc kiến nghị xử lý.

- Tiếp nhận 12 nội dung đơn thư của các tổ chức, tập thể, công dân kiến

ng nghị về lĩnh vực môi trường, trong đó có 06 nội dung đơn thư do Sở Tài nguyên và Môi trường trực tiếp xác minh làm rõ, xử lý, 06 nội dung đơn thư chuyển đến UBND cấp huyện theo đúng chức năng, thẩm quyền.

- Năm 2019:

+ Tiếp nhận 25 nội dung phản ánh của công dân qua đường dây nóng. Căn cứ chức năng và thẩm quyền chuyển UBND cấp huyện xử lý 25 phản ánh.

+ Tiếp nhận 34 nội dung phản ánh báo chí; trong đó, có 10 nội dung Sở Tài nguyên và Môi trường trực tiếp xác minh làm rõ, xử lý; 01 nội dung chuyển BQL KKT Đông nam và 23 nội dung đã được chuyển đến UBND cấp huyện theo đúng chức năng, thẩm quyền để xác minh làm rõ, xử lý hoặc kiến nghị xử lý.

+ Tiếp nhận 06 nội dung phản ánh qua đơn thư, theo phân cấp chuyển UBND huyện xử lý 05 nội dung phản ánh; Sở Tài nguyên và Môi trường xử lý 01 đơn thư.

- Năm 2020:

+ Tiếp nhận 50 nội dung phản ánh của công dân qua đường dây nóng. Trong đó, chuyển UBND cấp huyện xử lý 44 phản ánh, chuyển BQL KKT Đông Nam 03 phản ánh và chuyển cơ sở trả lời 01 phản ánh, Sở TNMT xử lý 03 phản ánh theo đúng chức năng, thẩm quyền.

+ Tiếp nhận 04 nội dung đơn thư của các tổ chức, tập thể, công dân kiến nghị về lĩnh vực môi trường, trong đó có 01 nội dung đơn thư do Sở Tài nguyên và Môi trường trực tiếp xác minh làm rõ, xử lý và báo cáo UBND tỉnh và 03 nội dung đơn thư chuyển đến UBND cấp huyện theo đúng chức năng, thẩm quyền.

- Năm 2021:

+ Tiếp nhận 50 nội dung phản ánh của công dân qua đường dây nóng; theo phân cấp Sở Tài nguyên và Môi trường xử lý 02 nội dung phản ánh, chuyển UBND cấp huyện xử lý 48 nội dung phản ánh.

+ Tiếp nhận 12 nội dung phản ánh báo chí, theo phân cấp chuyển UBND cấp huyện xử lý 08 nội dung phản ánh; Sở Tài nguyên và Môi trường xử lý 4 nội dung phản ánh.

+ Tiếp nhận 02 nội dung phản ánh qua đơn thư, theo phân cấp chuyển UBND huyện xử lý 2 nội dung phản ánh.

Đối với các trường hợp phát hiện vi phạm, Sở đã xử lý theo quy định của pháp luật, từ 2018 đến năm 2021, tiến hành xử lý 20 trường hợp tổ chức vi phạm, tổng số tiền xử phạt: 3 tỷ hai trăm tám mươi chín triệu đồng.

Quyết định xử phạt được gửi cho các cơ sở vi phạm và địa phương nơi xảy ra vi phạm để thông cáo cho người dân được biết.

#### ***2.4. Tồn tại, hạn chế trong việc người dân tham gia giám sát hoạt động thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường***

Bên cạnh những kết quả đạt được trong việc người dân tham gia giám sát hoạt động thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường vẫn tồn tại những vấn đề như:

- Hoạt động tuyên truyền pháp luật về tầm quan trọng của công tác bảo vệ môi trường còn hạn chế khiến nhận thức của người dân về vấn đề này chưa đầy đủ.

- Các phản ánh đôi khi chỉ xảy ra tại một thời điểm nhất định, do vậy quá trình tiếp nhận và xử lý thông tin trong một số trường hợp không kịp tình huống sự cố.

- Do thông tin người dân cung cấp mang tính chất tức thời, dẫn đến việc xác minh làm rõ nguồn ô nhiễm có những khó khăn nhất định, đặc biệt ở những địa bàn có nhiều dự án cùng hoạt động.

- Do việc tiếp cận thông tin của người dân còn gặp khó khăn; trách nhiệm cơ quan có thẩm quyền đối với các kiến nghị, đề xuất của cộng đồng về BVMT, nhất là cấp địa phương, cơ sở chưa thường xuyên, hiệu quả... nên vai trò giám sát của cộng đồng trong BVMT còn hạn chế.

- Các yêu cầu tham vấn cộng đồng trong hoạt động ĐTM như thông tin minh bạch với dự án và kết quả ĐTM vẫn chưa rõ ràng, thậm chí nhiều trường hợp mang tính hình thức, đối phó. Việc tham vấn cộng đồng chưa đảm bảo huy động được sự tham gia của mọi bên liên quan, các đối tượng chịu ảnh hưởng ngay từ các giai đoạn đề xuất dự án, lập dự án, triển khai dự án, vận hành dự án.

- Các văn bản pháp luật về ĐTM cũng còn thiếu các quy định công khai và phổ biến sớm thông tin phù hợp, minh bạch, có ích và dễ tiếp cận; chưa quy định tương tác hai chiều (tiếp thu và trả lời ý kiến) trong hoạt động tham vấn. Trong khi, ĐTM chưa làm tốt công tác dự báo; chất lượng của báo cáo ĐTM còn nhiều bất cập; hậu kiểm và giám sát sau phê duyệt ĐTM còn thiếu và yếu...

- Tình trạng tham vấn cộng đồng trong ĐTM của các dự án chủ yếu mang tính hình thức; các thông tin dự án cung cấp cho địa phương thường không đầy đủ. Các ý kiến người dân không thực sự được phản ánh trong báo cáo ĐTM hoặc không phản ánh chính xác tâm tư nguyện vọng của người dân.

- Do chưa có một khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ, rõ ràng và một cơ chế thực thi hiệu quả nên sự tham gia của các TCXH và vai trò của họ trong công tác BVMT còn nhiều hạn chế. Hiện nay, cơ chế tham gia của TCXH chủ yếu là cơ chế gián tiếp, tức thông qua vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Bên cạnh đó, sự tham gia của các TCXH vào các hoạt động giám sát BVMT vẫn ở mức độ khiêm tốn và chưa thực sự mang tầm ảnh hưởng rộng lớn. Sự liên kết và mối quan hệ tương tác giữa các TCXH trong cùng lĩnh vực BVMT còn rời rạc, thiếu hệ thống và thiếu cơ chế điều phối, hợp tác...

### ***2.5. Đánh giá việc người dân tham gia giám sát hoạt động thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường***

Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật, chính sách nhằm bảo đảm quyền giám sát môi trường thì sự tham gia của người dân, các cá nhân và tổ chức chính trị xã hội, TCXH vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách liên quan đến môi trường cũng ngày càng được mở rộng trong luật, chính sách và thực tiễn.

Quá trình thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, đối với quyền tham gia giám sát của người dân thông qua phản ánh thông tin cho thấy:

Người dân đã phát huy được quyền được biết thông tin về môi trường, được giám sát việc thực hiện của các dự án diễn ra tại khu vực sinh sống. Được yêu cầu các chủ dự án thực hiện đúng các cam kết đã được cơ quan nhà nước có thẩm

quyền phê duyệt. Mặt khác, việc tham vấn ý kiến người dân trước khi dự án triển khai, cho phép người dân đóng góp ý kiến và tìm tiếng nói đồng thuận trước khi trình cơ quan nhà nước xem xét.

Về các nội dung đơn thư, phản ánh qua đường dây nóng của người dân phần lớn là có cơ sở, cơ quan có thẩm quyền cũng đã trực tiếp giải quyết hoặc chuyển nội dung xử lý theo thẩm quyền cho UBND cấp huyện, thị xã tổ chức xác minh, làm rõ và giải quyết những vướng mắc, đồng thời thông báo lại cho người dân. Yêu cầu các cơ sở, tổ chức bị phản ánh nghiêm túc kết thực hiện các biện pháp khắc phục kịp thời và cam kết không để xảy ra các vấn đề gây ảnh hưởng đến con người, tài sản và môi trường trong thời gian hoạt động tiếp theo. Cho đến nay không có khiếu kiện kéo dài, các công dân, tập thể có đơn thư đã đồng thuận, yên tâm và ổn định cuộc sống.

Từ ngày 01/01/2022, Luật Bảo vệ môi trường 2020, chính thức có hiệu lực đồng nghĩa với việc vai trò của cộng đồng dân cư trong giám sát, phát hiện, tố giác hành vi vi phạm pháp luật BVMT sẽ bước sang một giai đoạn mới. Việc phát huy vai trò của nhân dân, cộng đồng góp phần thực thi có hiệu quả pháp luật BVMT, góp phần phát triển bền vững đất nước.

### **3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả của việc người dân tham gia giám sát đối với hoạt động thực thi pháp luật bảo vệ môi trường trên địa bàn**

Tại Điều 158 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã nhấn mạnh đến trách nhiệm và quyền hạn của các TCXH (tổ chức xã hội). Theo đó, các TCXH có trách nhiệm tuân thủ pháp luật về BVMT; Tham gia các hoạt động BVMT. Bên cạnh đó, các TCXH có quyền được cung cấp và yêu cầu cung cấp thông tin về BVMT theo quy định của pháp luật; Tham vấn đối với dự án đầu tư có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Tư vấn, phản biện về BVMT với cơ quan quản lý nhà nước và chủ dự án đầu tư, cơ sở có liên quan theo quy định của pháp luật; Tham gia hoạt động kiểm tra về BVMT tại dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có liên quan đến chức năng,

nhệm vụ, quyền hạn của mình; Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật về BVMT.

Để phát huy toàn diện vai trò của các TCXH và mọi công dân trong BVMT cần triển khai thực hiện hiện một số biện pháp như:

- Rà soát lại tổng thể các văn bản pháp luật về BVMT nói chung, pháp luật về sự tham gia của các TCXH trong BVMT nói riêng nhằm đánh giá tính hiệu lực và hiệu quả của hệ thống, chính sách pháp luật trong công tác quản lý và BVMT, cơ chế huy động các nguồn lực xã hội trong BVMT; từ đó đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật.

- Đảm bảo đầy đủ quyền và nghĩa vụ của TCXH trong BVMT. Quyền của các cá nhân và TCXH trong BVMT là quyền tiếp cận thông tin về môi trường; quyền tiếp cận luật, các văn bản dưới luật, các cơ chế, chính sách do Nhà nước, Trung ương và địa phương ban hành; quyền tiếp cận các nguồn lực tài chính, kinh nghiệm, công nghệ. Các cá nhân và TCXH có trách nhiệm: tự nguyện, tự giác, xung phong, tình nguyện tham gia vào các hoạt động truyền thông, vận động xã hội, phong trào BVMT.

- Nâng cao nhận thức, ý thức và trách nhiệm về BVMT cho cộng đồng và toàn xã hội. Đặc biệt, cần khuyến khích các tổ chức chính trị – xã hội, tổ chức cộng đồng địa phương tham gia vào hoạt động theo dõi, phát hiện, tố giác sai phạm về pháp luật BVMT, cũng như quá trình thực thi, giám sát chính sách và thực hành quyền môi trường.

- Nâng cao hơn nữa chất lượng tiếp nhận đường dây nóng theo Quyết định 174/QĐ-BTNMT ngày 24/01/2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành quy chế tiếp nhận xử lý thông tin đường dây nóng về ô nhiễm môi trường, chủ động phối hợp với các cơ quan truyền thông để nắm bắt, giải quyết thông tin cũng như các nội dung phản ánh của báo chí.

- Các cấp, các ngành cần phối hợp thường xuyên giám sát hoạt động của các cơ sở sản xuất kinh doanh trên địa bàn, phối hợp chặt chẽ với các tổ chức

Đoàn thể, xã hội cùng cấp nhằm nắm bắt và giải quyết kịp thời các ý kiến kiến nghị của nhân dân, tránh để tình trạng kiến nghị nhiều lần và kiến nghị vượt cấp. Quá trình giải quyết vấn đề cần phải nắm bắt bản chất của phản ánh để xử lý đúng gốc rễ, tránh quanh co, đùn đẩy trách nhiệm.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức, hiểu biết, xây dựng các chuẩn mực, hành vi ứng xử thân thiện với môi trường của các cấp ủy Đảng, chính quyền, Mặt trận tổ quốc, các tổ chức đoàn thể, doanh nghiệp và nhân dân về bảo vệ môi trường.

Trong giai đoạn hiện nay, với các thủ đoạn ngày càng tinh vi, một số tổ chức, cá nhân có hành vi lẩn tránh, không thực hiện nghĩa vụ BVMT, gây ảnh hưởng xấu tới môi trường. Sự phản ứng của cộng đồng, nếu đủ mạnh, sẽ buộc các tổ chức, cá nhân này phải tuân thủ các quy định của pháp luật BVMT. Do đó, cộng đồng dân cư là lực lượng nòng cốt để đấu tranh, phản đối gay gắt, thậm chí hình thành làn sóng, sức mạnh dư luận lên án các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường, làm tổn hại đến tài nguyên thiên nhiên của đất nước./.

### **Danh mục tài liệu tham khảo**

1. Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013
2. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2020
3. Nghị quyết số 08-NQ/TU ngày 08/12/2017 của Ban Thường vụ Tỉnh uỷ về tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với công tác bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2017-2020, định hướng đến năm 2025
4. Kế hoạch số 99/KH-UBND ngày 09/02/2018 đề cụ thể hóa và chỉ đạo triển khai thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TU
5. Báo cáo số 745/BC-UBND ngày 15/12/2020 của UBND tỉnh Nghệ An về công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2020
6. Báo cáo số 815/BC-UBND ngày 19/11/2018 của UBND tỉnh Nghệ An về công tác bảo vệ môi trường năm 2018 của tỉnh Nghệ An

7. Các văn bản triển khai, hướng dẫn Nghị quyết số 08-NQ/TU và Kế hoạch số 99/KH-UBND
8. Tài liệu từ buổi Toạ đàm “Đánh giá thực trạng tham gia của người dân trong giám sát thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Nghệ An” được tổ chức vào ngày 11/5/2022.



# THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG LĨNH VỰC CHĂN NUÔI VÀ TRỒNG TRỌT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

*TS. Nguyễn Thị Phương Thảo\**

**Tóm tắt:** Trong những năm gần đây, tình trạng ô nhiễm môi trường do hoạt động chăn nuôi và trồng trọt ở Việt Nam đang hết sức nghiêm trọng. Dù đã có một hành lang pháp lý khá đầy đủ về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nhưng việc thực hiện pháp luật vẫn còn nhiều yếu kém. Bài viết phân tích thực trạng và nguyên nhân của những hạn chế trong việc thực hiện pháp luật về môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi và trồng trọt hiện nay, trên cơ sở đó, đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt thời gian tới

## **Đặt vấn đề**

Ở Việt Nam, nông nghiệp đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế và xã hội. Trong những năm qua, dù gặp không ít khó khăn do dịch bệnh covid, tuy nhiên, lĩnh vực chăn nuôi và trồng trọt vẫn đạt được những thành tựu đáng kể. Tuy nhiên, một thách thức lớn cho ngành chăn nuôi, trồng trọt là vừa phải đảm bảo phát triển sản xuất, đồng thời giảm tác động môi trường và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên. Ở nhiều quốc gia hiện nay, ngành nông nghiệp nói chung và trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nói riêng được đánh giá là nguồn ô nhiễm hàng đầu của quốc gia. Ở Việt Nam, trong những năm qua, dù đã thực hiện nhiều biện pháp để khắc phục tình trạng ô nhiễm trong hoạt động chăn nuôi, trồng trọt, tuy nhiên vẫn không đạt hiệu quả mong muốn. Trong đó, nguyên nhân phần lớn xuất phát từ việc ý thức thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường của người dân còn yếu kém. Vì vậy, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt là cơ sở để xây dựng một nền nông nghiệp bền vững theo chủ trương, đường lối phát triển nông nghiệp ở nước ta hiện nay.

## **1. Pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực trồng trọt và chăn nuôi**

---

\* Khoa Luật Kinh Tế - ĐH Vinh, Email: thaoluatdhv@gmail.com, Số điện thoại: 0919041989

Bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt được ghi nhận trong nhiều văn bản pháp lý khác nhau như Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Luật chăn nuôi năm 2018, Luật Trồng trọt năm 2018, Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013... và các văn bản hướng dẫn thi hành. Theo Khoản 1 Điều 61 Luật bảo vệ môi trường năm 2020, bảo vệ môi trường trong sản xuất nông nghiệp nói chung và lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nói riêng được quy định như sau:

(i) Tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh và sử dụng hóa chất, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y, phân bón trong sản xuất nông nghiệp phải thực hiện quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và quy định khác của pháp luật có liên quan.

(ii) Hóa chất, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y có độc tính cao, bền vững, lan truyền, tích tụ trong môi trường, tác động xấu đến môi trường và sức khỏe con người phải được đăng ký, kiểm kê, kiểm soát, quản lý thông tin, đánh giá, quản lý rủi ro và xử lý theo quy định của pháp luật.

(iii) Phân bón, sản phẩm xử lý môi trường chăn nuôi, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y, thức ăn thủy sản, sản phẩm xử lý môi trường nuôi trồng thủy sản đã hết hạn sử dụng phải được quản lý theo quy định của pháp luật có liên quan.

(iv) Bao bì đựng phân bón, thức ăn chăn nuôi, thức ăn thủy sản, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y, sản phẩm xử lý môi trường trong nuôi trồng thủy sản, sản phẩm xử lý chất thải chăn nuôi sau khi sử dụng, bùn đất và thức ăn lắng đọng khi làm vệ sinh trong ao nuôi thủy sản phải được quản lý theo quy định về quản lý chất thải.

(v) Bùn nạo vét từ kênh, mương, công trình thủy lợi phải được thu gom, tái sử dụng, tái chế và quản lý theo quy định của pháp luật.

(vi) Xác vật nuôi bị chết do dịch bệnh phải được thu gom, xử lý theo quy định của pháp luật về quản lý chất thải nguy hại và vệ sinh phòng bệnh.

(vii) Phụ phẩm nông nghiệp phải được thu gom để sản xuất ra sản phẩm hàng hóa, sử dụng làm nguyên liệu, nhiên liệu, sản xuất phân bón, sản xuất năng lượng hoặc phải được xử lý theo quy định; không đốt ngoài trời phụ phẩm từ cây

trồng gây ô nhiễm môi trường.

(viii) Việc sử dụng chất thải từ hoạt động chăn nuôi để làm phân bón hữu cơ, nước tưới cây hoặc mục đích khác phải thực hiện theo quy định của Chính phủ.

## **2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay**

Nhận thức được những tác động tiêu cực của hoạt động sản xuất nông nghiệp nói chung và trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nói riêng tới môi trường, trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành và thực hiện nhiều biện pháp, chính sách nhằm hạn chế các hành vi gây ô nhiễm môi trường, hướng tới xây dựng một nền nông nghiệp bền vững. Với sự nỗ lực các ban ngành, các cơ quan nhà nước tại địa phương, ý thức thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường của người dân trong hoạt động chăn nuôi, trồng trọt đã ngày càng được nâng cao. Tuy nhiên, xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác nhau mà việc thực hiện trên thực tế vẫn còn nhiều hạn chế. Một số các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt vẫn còn diễn ra phổ biến trên phạm vi cả nước và kéo dài trong nhiều năm qua nhưng vẫn không thể giải quyết triệt để, chủ yếu tập trung ở một số các hành vi vi phạm sau:

***Thứ nhất, hành vi sản xuất, nhập khẩu và sử dụng phân bón hóa học, thuốc BVTV, thuốc thú y không rõ nguồn gốc, kém chất lượng.***

Không thể phủ nhận được vai trò của phân bón, thuốc trừ sâu, thuốc thú y trong việc cải thiện năng suất cây trồng, vật nuôi. Pháp luật hiện hành cho phép sản xuất, nhập khẩu, phân phối và sử dụng các sản phẩm phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y... cũng như đưa ra danh mục các loại thuốc, thành phần được phép và không được phép sử dụng. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn diễn ra tình trạng sản xuất, nhập lậu, phân phối và sử dụng các sản phẩm không có nguồn gốc cụ thể, kém chất lượng và thiếu kiểm định về chất lượng an toàn cho môi trường, đã ảnh hưởng không nhỏ đến sức khỏe con người cũng như môi trường. Riêng đầu năm 2022, Cục bảo vệ thực vật đã ban hành Công văn số 503/BVTV-TTTPC, công bố việc xử phạt hành chính đối với 92 cơ sở sản xuất kinh doanh phân bón, trong

đó, 44 cơ sở bị xử phạt vi phạm vì hành vi nhập khẩu phân bón không đảm bảo chất lượng, 9 cơ sở sản xuất phân bón không đảm bảo chất lượng, 6 cơ sở buôn bán phân bón không đảm bảo chất lượng, 3 cơ sở kinh doanh phân bón vi phạm nội dung ghi nhãn, 1 cơ sở không thực hiện công bố hợp quy đối với sản phẩm phân bón, 11 cơ sở nhập khẩu thuốc BVTV không bảo đảm chất lượng, 2 cơ sở sản xuất thuốc BVTV không bảo đảm chất lượng, 5 cơ sở buôn bán thuốc BVTV không bảo đảm chất lượng, 5 cơ sở sản xuất thuốc BVTV vi phạm nội dung ghi nhãn.

Đối với người sử dụng, dù nhiều trường hợp biết rõ sản phẩm không có nguồn gốc, xuất xứ cụ thể nhưng vẫn mua vì giá thành rẻ và chỉ quan tâm đến lợi ích của sản phẩm mà bỏ qua yếu tố về chất lượng và sự ảnh hưởng của sản phẩm đến môi trường.

***Thứ hai, hành vi lạm dụng thuốc BVTV, phân bón vô cơ trong trồng trọt, chăn nuôi.***

Không chỉ sử dụng các sản phẩm thuốc BVTV không rõ nguồn gốc, kém chất lượng, việc người dân sử dụng liều lượng thuốc bảo vệ thực vật, phân bón vô cơ, thuốc thú y trong trồng trọt, chăn nuôi thiếu khoa học, vượt quá mức khuyến cáo cũng đã diễn ra phổ biến trong rất nhiều năm. Theo Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016 -2020, ước tính, hàng năm có đến 50% -70% lượng phân bón vô cơ không được cây trồng hấp thụ, thải ra môi trường. Điều này đã khiến cho dư lượng thuốc bảo vệ thực vật tích tụ trong cây trồng, dư thừa nghiêm trọng hàm lượng nitrat trong nông sản, không chỉ ảnh hưởng nghiêm trọng cho sức khỏe con người mà còn phá hủy cân bằng sinh thái, gây ô nhiễm môi trường không khí, đất, nước ngầm và nước bề mặt các khu vực lân cận. Năm 2021, trạm Kiểm dịch thực vật nội địa, thuộc Chi cục Trồng trọt và Bảo vệ thực vật tỉnh Bình Thuận đã tổ chức lấy mẫu rau, quả tại 5 huyện trong tỉnh và gửi phân tích dư lượng thuốc BVTV. Kết quả phân tích cho thấy, dư lượng thuốc BVTV trên rau vượt quá mức theo quy định cho phép chiếm tỷ lệ 33,3%, trong đó, mẫu rau húng lũi có dư lượng hoạt chất Cypermethrin cao hơn quy định là 435% và dư lượng hoạt chất Abamectin cao hơn quy định là 220%. Đối với mẫu quả thanh

long được thu thập, trong 21 mẫu quả thanh long gửi đi phân tích phát hiện 3/21 mẫu quả thanh long (chiếm 14,28%) có tồn dư thuốc BVTV ngoài danh mục được phép sử dụng tại Việt Nam (hoạt chất Carbendazim)<sup>1</sup>.

***Thứ ba, hành vi xử lý chất thải phát sinh từ hoạt động chăn nuôi, trồng trọt không tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý chất thải.***

(i) Về xử lý các loại bao gói đã được sử dụng trong chăn nuôi, trồng trọt (bao thuốc BVTV, bao bì phân bón...): Theo quy định của pháp luật về quản lý chất thải, bao thuốc bảo vệ thực vật sau sử dụng phải thu gom về các bể chứa<sup>3</sup>. Tuy nhiên thực tế cho thấy, việc thu gom về các bể chứa còn hạn chế do số lượng các bể chứa ở các địa phương hiện nay còn rất ít so với yêu cầu. Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016 -2020 của Bộ Tài nguyên và môi trường cho thấy đến năm 2019 số lượng bể chứa thực tế tại các địa phương chỉ chiếm từ 0,2% - 31% so với số lượng bể chứa yêu cầu cần có. Bên cạnh đó, tình trạng bể chứa nhỏ, không đáp ứng tiêu chuẩn, việc xử lý rác thải tại các bể chứa ở một số địa phương còn chậm, khiến rác thải tại các bể chứa luôn trong tình trạng đầy. Vì vậy, một số lượng lớn các các bao thuốc BVTV, bao bì phân bón,... sau khi sử dụng, người dân đem đốt hoặc vứt bừa bãi tại bờ ruộng, dọc các tuyến kênh mương nội đồng. Theo Chi cục Trồng trọt và BVTV tỉnh Lâm Đồng, tính đến cuối năm 2021, lượng bao gói được thu gom và tiêu hủy đúng quy định năm 2021 đạt 33,5 tấn/185 tấn, chỉ chiếm 18,1%<sup>2</sup>.

(ii) Về xử lý phụ phẩm nông nghiệp: Hàng năm, số lượng phụ phẩm từ cây trồng chính sau mỗi vụ mùa phát sinh với số lượng lớn. Theo quy định tại Điều 5 Thông tư số 19/2019/TT -BNNPTNT “*Phụ phẩm cây trồng được xử lý như sau: a) Cày vùi hoặc phay; b) Ép xanh theo rãnh hoặc phủ luống; c) Vùi trong hố đa năng hoặc che tủ gốc cây trồng; che phủ đất; d) Ủ làm phân bón hữu cơ truyền thống; đ) Phoi khô; e) Các giải pháp, biện pháp xử lý khác*”. Tuy nhiên, trên thực tế, chỉ một phần số lượng phụ phẩm được tái chế, sử dụng lại. Số còn lại thường bị người dân

<sup>1</sup> <https://danviet.vn/dang-bao-dong-1-3-mau-rau-qua-tuoi-ton-du-thuoc-bao-ve-thuc-vat-o-tinh-binh-thuan-20211125200951596.htm>

<sup>2</sup> <https://baodantoc.vn/canh-bao-hiem-hoa-tu-bao-bi-thuoc-bao-ve-thuc-vat-1648197949605.htm>

đem đốt bỏ ngoài đồng, gây ô nhiễm nghiêm trọng cho đất và không khí. Theo một nghiên cứu về “Kiểm kê khí thải phát sinh do đốt rơm rạ ngoài đồng ruộng trên địa bàn thủ đô Hà Nội bằng ứng dụng vệ tinh SAR Sentinel-1”, kết quả tính toán năm 2019, với lượng rơm rạ thải bỏ và bị đem đốt trên đồng ruộng ở địa bàn Hà Nội vào khoảng 460 nghìn tấn, tạo nên tổng lượng của một số chất gây ô nhiễm bao gồm PM2.5, PM10, BC, CO, CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> và CH<sub>4</sub> là 600.451 tấn, trong đó CO<sub>2</sub> là thành phần phát sinh lớn nhất (chiếm gần 90%), sau đó CO chiếm khoảng 7%, và những khí thải khác chỉ chiếm khoảng 3% còn lại. Trước tình đó, TP Hà Nội đã có những chỉ đạo và đưa ra một số biện pháp để khắc phục tình trạng này, tuy nhiên theo *Báo cáo Kiểm kê phát thải do hoạt động đốt rơm rạ trên địa bàn thành phố Hà Nội vụ Đông Xuân năm 2021* do Trung tâm Sông và Học tập vì Môi trường và Cộng đồng (Live&Learn) cùng Chi cục Bảo vệ Môi trường Hà Nội và Trung tâm Nghiên cứu Quan trắc và Mô hình hóa Môi trường (CEMM) thực hiện cho thấy, trong thời gian kiểm kê phát thải, hoạt động đốt rơm rạ ngoài đồng ruộng trên địa bàn thành phố Hà Nội có chiều hướng gia tăng, theo đó tỷ lệ đốt vụ Đông Xuân năm 2021 trung bình là 43,2% trong khi tỷ lệ đốt cùng kỳ năm 2020 là 22%<sup>1</sup>.

***Thứ tư, hành vi xả chất thải chăn nuôi chưa qua xử lý, chưa đạt quy chuẩn trực tiếp ra môi trường***

Tình trạng nước thải chăn nuôi chưa được xử lý, chưa đạt quy chuẩn chứa nhiều chất gây ô nhiễm, vi khuẩn, sinh vật gây bệnh xả trực tiếp ra môi trường khiến ao, hồ, kênh, rạch ô nhiễm nặng nề đang là vấn đề diễn ra tại nhiều địa phương trên cả nước. Theo quy định, đối với các cơ sở chăn nuôi trang trại thì tổ chức, cá nhân sở hữu có trách nhiệm thu gom, xử lý nước thải chăn nuôi đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải chăn nuôi trước khi xả thải ra nguồn tiếp nhận; đối với chăn nuôi nông hộ thì có biện pháp xử lý phân, nước thải, khí thải chăn nuôi bảo đảm vệ sinh môi trường và không gây ảnh hưởng đến người xung quanh. Trên thực tế, không chỉ các hộ chăn nuôi với quy mô nhỏ và ngay cả các trang trại với quy mô lớn vẫn chưa thực sự có ý thức đầu tư trong xử lý chất

---

<sup>1</sup> Nghiên cứu Kiểm kê phát thải do hoạt động đốt rơm rạ trên địa bàn thành phố Hà Nội vụ Đông Xuân năm 2021 - Chung tay vì Không khí sạch (khisachtroixanh.com)

thải. Chỉ tính riêng trong năm 2022, đã có nhiều cơ sở chăn nuôi trang trại bị xử phạt vi phạm hành chính vì xả nước thải chăn nuôi chưa qua xử lý trực tiếp ra môi trường hoặc xả nước thải có các thông số môi trường vượt quy định, và cá biệt có trường hợp đã bị xử phạt hành chính đến lần thứ 5 với cùng một hành vi vi phạm. Có thể kể đến như Công ty cổ phần đầu tư Agry (Thừa Thiên Huế) bị phạt 297 triệu đồng<sup>1</sup>; công ty TNHH chăn nuôi Huỳnh Gia Phúc (Đồng Nai) bị phạt 590 triệu đồng<sup>2</sup>; trang trại chăn nuôi của ông Lê Quốc Viện (Lâm Đồng) bị phạt 165 triệu đồng<sup>3</sup>; Công ty Cổ phần Phát triển nông nghiệp công nghệ cao tích hợp Anifer (Yên Bái) bị phạt 284 triệu đồng<sup>4</sup>; trang trại chăn nuôi của bà Trần Thị Mai (Thái Nguyên) bị phạt 816 triệu đồng<sup>5</sup>... vì các hành vi liên quan đến xả nước thải chăn nuôi ra môi trường.

### 3. Nguyên nhân của hạn chế

Dù đã có một hành lang pháp lý khá đầy đủ, tuy nhiên qua nghiên cứu thực tiễn cho thấy việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt chưa sự hiệu quả. Điều này xuất phát từ các nguyên nhân khách quan và chủ quan sau:

*Một là*, pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt vẫn còn những hạn chế và thiếu sót.

(i) Theo quy định tại thông tư số 19/2021/TT-BNNPTNT, có 1.618 hoạt chất với gần 4.000 thương phẩm được phép sử dụng trong nông nghiệp. Bên cạnh đó, danh mục thuốc bảo vệ với các hoạt chất không được sử dụng được thay đổi qua hàng năm. Vì vậy, với một danh mục số lượng hoạt chất và thương phẩm sử dụng lớn đồng thời có sự thay đổi qua các năm như hiện nay, sẽ gây khó khăn cho người sử dụng trong việc nhận biết sản phẩm theo đúng như danh mục cho phép cũng các cơ quan chức năng trong việc kiểm soát các sản phẩm thuốc BVTV. Một

---

<sup>1</sup><https://baodautu.vn/xa-thai-gay-o-nhiem-trang-trai-lon-bi-phat-gan-300-trieu-dong-d172981.html>

<sup>2</sup> <https://www.dongnai.gov.vn/Pages/newsdetail.aspx?NewsId=29559&CatId=112>

<sup>3</sup><https://baomoi.com/phat-chu-trang-trai-chan-nuoi-165-trieu-dong-vi-xa-nuoc-thai-ra-moi-truong/c/43483951.epi>

<sup>4</sup><https://baotintuc.vn/phap-luat/xu-phat-gan-300-trieu-dong-doi-voi-trang-trai-nuoi-lon-gay-o-nhiem-moi-truong-20220727184545356.htm>

<sup>5</sup><https://baoxaydung.com.vn/thai-nguyen-trang-trai-chan-nuoi-gay-o-nhiem-moi-truong-bi-xu-phat-lan-thu-5-334003.html>

số chủ thể kinh doanh đã lợi dụng điều này để nhập khẩu và phân phối các sản phẩm kém chất lượng.

(ii) Trong những năm qua, dù chăn nuôi nông hộ có xu hướng giảm và chăn nuôi nông trại có xu hướng gia tăng, tuy nhiên chăn nuôi nông hộ vẫn chiếm tỷ lệ cao (35% - 40%). Nghị định số 53/2020/NĐ-CP quy định phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, theo đó, chăn nuôi nông hộ không thuộc trường hợp phải nộp phí môi trường đối với nước thải công nghiệp mà chỉ phải nộp phí theo mức phí nước thải sinh hoạt. Trong khi đó, trên thực tế, các hành vi vi phạm quy định về xả nước thải chăn nuôi ở các cơ sở chăn nuôi nông hộ phổ biến hơn nhiều so với các cơ sở chăn nuôi trang trại, cũng như gây ảnh hưởng không nhỏ đến môi trường. Do đó, việc thu phí nước thải chăn nuôi nông hộ theo mức phí nước thải sinh hoạt như hiện nay là không hợp lý.

(iii) Theo Khoản 12 Điều 18a Nghị định 46/2022/NĐ-CP và khoản 4 Điều 24 Nghị định 13/2020/NĐ-CP, tần suất kiểm tra điều kiện chăn nuôi của cơ sở chăn nuôi trang trại quy mô vừa, quy mô nhỏ định kỳ là 03 năm một lần, kiểm tra đột xuất khi phát hiện dấu hiệu vi phạm hoặc khi có tố cáo, khiếu nại về chất lượng sản phẩm chăn nuôi, điều kiện chăn nuôi hoặc theo chỉ đạo của cơ quan quản lý cấp trên; Tần suất đánh giá giám sát duy trì điều kiện chăn nuôi đối với chăn nuôi trang trại quy mô lớn là 24 tháng một lần, trường hợp phát hiện cơ sở có dấu hiệu vi phạm về điều kiện chăn nuôi, cơ quan có thẩm quyền tiến hành đánh giá giám sát đột xuất. Với tần suất kiểm tra, đánh giá và giám sát theo như quy định hiện hành là quá dài, khiến cho các cơ quan chức năng khó có thể phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi. Bên cạnh đó, đối với hình thức chăn nuôi nông hộ, pháp luật hiện nay không có quy định về chế độ định kì kiểm tra với hình thức chăn nuôi này, trong khi đó trên thực tế hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường diễn ra phổ biến ở các cơ sở chăn nuôi nông hộ.

(iv) Chi phí vi phạm thấp so với chi phí tuân thủ pháp luật

Theo quy định tại Nghị định 14/2021/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính về chăn nuôi, đối với hành vi vi phạm quy định về xử lý chất thải chăn nuôi trang



trại, mức phạt tiền tối đa là 10 triệu đồng; đối với chăn nuôi nông là 1 triệu đồng. Với mức phạt như hiện nay là không đủ sức dè răn đe bởi lẽ chi phí để áp dụng các biện pháp và đưa các công nghệ vào xử lý chất thải sẽ lớn hơn rất nhiều so với mức phạt tiền nếu có hành vi vi phạm.

**Hai là**, ý thức bảo vệ môi trường trong sản xuất nông nghiệp nói chung và lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nói riêng còn kém; người dân thiếu kiến thức khoa học về chăn nuôi, trồng trọt.

Trong những năm qua, ở nhiều các địa phương đã rất quan tâm đến công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường trong sản xuất nông nghiệp nói chung và trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nói riêng. Dù đã nhận thức được những tác động tiêu cực của hoạt động chăn nuôi, trồng trọt tới môi trường, nhưng vì yếu tố kinh tế, vì yếu tố lợi nhuận mà một bộ phận lớn người dân đã bỏ qua yếu tố môi trường, biết rõ hành vi vi phạm nhưng vẫn cố tình thực hiện. Bên cạnh đó, việc xử lý theo thói quen, theo kinh nghiệm mà bỏ qua các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường cũng là một trong những nguyên nhân đến tình trạng vi phạm pháp luật diễn ra phổ biến, đặc biệt là đối với các cơ sở chăn nuôi và trồng trọt nhỏ lẻ.

**Ba là**, sự quản lý lỏng lẻo, thiếu trách nhiệm của chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng; chưa xử lý một cách cứng rắn đối với các hành vi vi phạm.

Thực tiễn cho thấy, nhiều trường hợp hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt đã diễn ra trong suốt một thời gian dài nhưng chính quyền địa phương cũng như các cơ quan chức năng lại không hề hay biết. Chỉ đến khi người dân bức xúc và phản ánh vì bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi các hành vi vi phạm pháp luật này thì chính quyền địa phương, các cơ quan chức năng mới đến kiểm tra và phát hiện vi phạm.

Không chỉ vậy, một số trường hợp dù đã phát hiện hành vi vi phạm nhưng chính quyền địa phương, các cơ quan chức năng lại chậm trễ trong việc xử lý, không xử lý triệt để, khiến cho tình trạng vi phạm diễn ra nhiều lần và kéo dài. Chẳng hạn như trường hợp tại xã Thừa Đức, huyện Cẩm Mỹ, tỉnh Đồng Nai. Hơn 5 năm, các hộ dân tại ấp 8, xã Thừa Đức nhiều lần gửi đơn kiến nghị đến cơ quan

chức năng của huyện và tỉnh phản ánh về việc trang trại nuôi lợn của ông Đặng Văn Trường gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, làm ảnh hưởng đến đời sống của người dân xung quanh. Tuy nhiên các cơ quan chức năng lại không xử lý triệt để tình trạng này dù đã nhiều lần xử phạt vi phạm và buộc chấm dứt chăn nuôi hoặc buộc di dời nơi khác nhưng chủ trang trại vẫn không thực hiện<sup>1</sup>.

**Bốn là**, thiếu kinh phí và thiếu công nghệ để thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

Hiện nay, vấn đề thu gom, xử lý chất thải tại một số địa phương vẫn gặp nhiều khó khăn. Số lượng các bể chứa ở các địa phương chỉ đáp ứng được một phần so với yêu cầu thực tế. Tuy nhiên, việc xây dựng các bể chứa đáp ứng yêu cầu tại các địa phương lại không thể thực hiện do thiếu kinh phí. Bên cạnh đó, một số địa phương vẫn mới chỉ dừng lại ở việc thu gom chất thải, việc xử lý chất thải vẫn còn thực hiện theo phương thức đốt thủ công hoặc bằng công nghệ xử lý chất thải chưa đảm bảo tiêu chuẩn.

#### **4. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi và trồng trọt ở Việt Nam trong thời gian tới**

Với các nguyên nhân nói trên cho thấy, để hạn chế tình trạng vi phạm và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt, cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

##### ***Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi và trồng trọt***

Pháp luật nên thay đổi cách quy định đối với danh mục thuốc BVTV và hoạt chất được sử dụng và không được sử dụng như hiện nay. Thay vì một danh mục với gần 4000 sản phẩm thuốc BVTV được phép sử dụng, pháp luật chỉ nên quy định về các hoạt chất được phép và không được phép sử dụng. Trên cơ sở đó, người dân cũng như các cơ quan chức năng có thể dễ dàng đối chiếu với thành phần sản phẩm để xem có thuộc hóa chất không được sử dụng hay không.

Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về việc thu phí môi trường nước thải

---

<sup>1</sup> <https://thanhtra.com.vn/dieu-tra/dieu-tra-theo-don-thu/dan-keu-troi-vi-trang-trai-nuoi-heo-dau-nguon-nuoc-gay-o-nhiem-moi-truong-202749.html>

công nghiệp đối với chăn nuôi nông hộ thay vì nước thải sinh hoạt như hiện nay. Bên cạnh phí nước thải sinh hoạt, nên quy định một mức phí chung về bảo vệ môi trường đối với nước thải cho tất cả các cơ sở chăn nuôi nông hộ. Điều này, không chỉ giúp tạo ra nguồn kinh phí để cải tạo môi trường mà còn nâng cao ý thức người dân trong vấn đề bảo vệ môi trường

Ngoài ra, để hạn chế tình trạng vi phạm diễn ra kéo dài, đòi hỏi phải có sự kiểm tra, giám sát thường xuyên của các cơ quan chức năng. Do đó, pháp luật nên bổ sung xem xét bổ sung quy định về chế độ kiểm tra định kỳ đối với chăn nuôi hộ và theo hướng rút ngắn thời gian kiểm tra định kỳ đối với chăn nuôi trang trại so với quy định hiện nay, cụ thể: tần suất kiểm tra định kỳ là 12 tháng đối với cơ sở chăn nuôi trang trại quy mô lớn và 18 tháng đối với cơ sở chăn nuôi trang trại quy mô vừa và nhỏ, chăn nuôi nuôi nông hộ

Mặt khác, cần xem xét tăng mức phạt tiền đối với các hành vi vi phạm các quy định về thu gom, xử lý chất thải trong hoạt động chăn nuôi và trồng trọt, theo đó, chi phí vi phạm phải tương ứng với chi phí tuân thủ pháp luật. Chỉ có như vậy thì mới hạn chế được các hành vi vi phạm, giúp người dân nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật bảo vệ môi trường.

***Thứ hai, đưa ra các chính sách hỗ trợ và chính sách khuyến khích các cơ sở chăn nuôi, trồng trọt thực hiện đúng quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường***

Đối với các cơ sở chăn nuôi, trồng trọt nhỏ lẻ, Nhà nước và chính quyền địa phương cần có chính sách hỗ trợ trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, đặc biệt là đối với việc xây dựng hệ thống xử lý chất thải trong chăn nuôi đáp ứng tiêu chuẩn. Có phương án để khắc phục tình trạng thiếu hụt về số lượng bể chứa tại các địa phương hiện nay, tránh tình trạng vì không có đủ bể chứa mà vứt bừa bãi bao thuốc BVTV, bao phân bón ra đồng ruộng, kênh, mương. Tổ chức tập huấn và hướng dẫn thực tế đến từng cơ sở chăn nuôi, trồng trọt trong việc sử dụng đúng liều lượng thuốc bảo vệ thực vật và phân bón hóa học; hướng dẫn xây dựng các hệ thống xử lý chất thải đảm bảo

Đối với các cơ sở chăn nuôi trang trại, Nhà nước nên khuyến khích các cơ

sở này tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường bằng các chính sách như miễn giảm thuế phí môi trường, cho vay không lãi cho việc xây dựng, thực hiện các biện pháp về bảo vệ môi trường theo đúng tiêu chuẩn quy định. Từ đó, khuyến khích chăn nuôi tập trung theo quy mô lớn, giúp các cơ quan chức năng dễ dàng quản lý trong vấn đề về an toàn thực phẩm và bảo vệ môi trường

**Thứ ba**, tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với các vấn đề liên quan đến hoạt động xử lý chất thải, xả thải của các cơ sở chăn nuôi, trồng trọt. Xử lý nghiêm và triệt để các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi và trồng trọt.

**Thứ tư**, tăng cường hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường trong sản xuất nông nghiệp nói chung và lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt nói riêng. Đề cao vai trò giám sát của người dân trong việc thực hiện pháp luật về môi trường tại các cơ sở chăn nuôi, trồng trọt.

**Thứ năm**, đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu và chuyển giao công nghệ xử lý chất thải chăn nuôi phù hợp với quy mô, tính chất của từng loại hình chăn nuôi. Chính quyền địa phương cần có cơ chế khuyến khích và hướng dẫn người dân thực hiện các mô hình chăn nuôi - trồng trọt để có thể tái sử dụng chất thải, vừa tận dụng được nguồn nguyên liệu có sẵn, đồng thời giúp giảm thiểu tác động tiêu cực tới môi trường.

**Kết luận:** Với thực tiễn thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi và trồng trọt ở Việt Nam hiện nay cho thấy, có cả yếu tố khách quan và chủ quan tác động đến việc thực hiện pháp luật của người dân. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật, ngoài việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực chăn nuôi, trồng trọt còn phải kết hợp đồng bộ các giải pháp khác như đưa ra chính sách khuyến khích, hỗ trợ bảo vệ môi trường trong chăn nuôi, trồng trọt; phổ biến, giáo dục pháp luật... Nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật cũng là cơ sở để Việt Nam hướng tới mục tiêu xây dựng một nền kinh tế phát triển bền vững./

### **Tài liệu tham khảo**

1. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

2. Luật chăn nuôi năm 2018
3. Luật trồng trọt năm 2018
4. Nghị định 08/2022/NĐ-CP của Chính Phủ ngày 10/02/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường
5. Nghị định 53/2020/NĐ-CP ngày 05/05/2020 của Chính Phủ quy định phí bảo vệ môi trường đối với nước thải.
6. Nghị định 14/2021/NĐ-CP ngày 01/3/2021 của Chính Phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về chăn nuôi.
7. Nghị định số 13/2020/NĐ -CP ngày 21 tháng 01 năm 2020 của chính phủ hướng dẫn chi tiết Luật chăn nuôi.
8. Nghị định 46/2022/NĐ - CP ngày 13/07/2022 của Chính Phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định số 13/2020/NĐ -CP ngày 21 tháng 01 năm 2020 của chính phủ hướng dẫn chi tiết Luật chăn nuôi.
9. Thông tư số 12/2021/NĐ-CP ngày 26/10/2021 của Chính Phủ hướng dẫn việc thu gom, xử lý chất thải chăn nuôi, phụ phẩm nông nghiệp tái sử dụng cho mục đích khác
10. Thông tư số 19/2021/TT-BNNPTNT ngày 28/12/2021 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn về ban hành danh mục thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng tại Việt Nam, danh mục thuốc bảo vệ thực vật cấm sử dụng tại Việt Nam.
11. Thông tư liên tịch số 05/2016/TTLT-BNNPTNT-BTNMT ngày 16/05/2016 của Bộ Nông nghiệp phát triển và nông thôn, Bộ Tài nguyên và môi trường hướng dẫn việc thu gom, vận chuyển và xử lý bao thuốc bảo vệ thực vật sau sử dụng.
12. Bộ Tài nguyên và môi trường (2021), Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016 -2020, NXB Dân Trí.
13. Danh sách các cơ sở bị xử phạt vi phạm hành chính ban hành kèm theo Công văn số 503/BVTV- TTPC của Cục bảo vệ thực vật.
14. Hoàng Anh Lê, Nguyễn Việt Thanh, Đỗ Minh Phương, Hồ Quốc Bằng,

Nguyễn Quang Hưng, Đinh Mạnh Cường; *Kiểm kê khí thải phát sinh do đốt rơm rạ ngoài đồng ruộng trên địa bàn thủ đô Hà Nội bằng ứng dụng vệ tinh SAR Sentinel-1*, VNU Journal of Science: Earth and Environmental Sciences, Vol. 37, No. 1 (2021) 81-92.

# NÂNG CAO NHẬN THỨC VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG PHÁT TRIỂN DU LỊCH CỘNG ĐỒNG Ở NGHỆ AN

*TS. Phạm Thị Thuý Liễu\**

## **Tóm tắt:**

Du lịch đóng vai trò quan trọng thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, nâng cao đời sống nhân dân, thúc đẩy giao lưu văn hóa giữa các vùng, miền và các quốc gia trên thế giới; thông qua đó quảng bá hình ảnh đất nước và con người Việt Nam, lan tỏa các giá trị văn hóa tốt đẹp của dân tộc Việt Nam với bạn bè quốc tế.

Nghệ An là mảnh đất giàu tiềm năng và lợi thế để phát triển du lịch nói chung và du lịch cộng đồng nói riêng. Để khai thác những tiềm năng, lợi thế đó, đồng thời phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn, đòi hỏi phải khai thác có hiệu quả các lĩnh vực du lịch, trong đó phát triển du lịch cộng đồng phải gắn với bảo vệ môi trường địa phương để hoạt động du lịch phát triển bền vững.

Bài viết nghiên cứu về quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong phát triển du lịch cộng đồng, khảo sát thực trạng ở Nghệ An để đưa ra những giải pháp để nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường hiện nay.

**Từ khoá:** du lịch cộng đồng, bảo vệ môi trường, giải pháp.

## **1. Những vấn đề pháp lý về bảo vệ môi trường trong phát triển du lịch cộng đồng**

Du lịch là hoạt động đã xuất hiện từ lâu trong lịch sử tồn tại và phát triển của loài người. Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, hoạt động du lịch được mở rộng, phức tạp, đa dạng hơn, đồng thời những quan niệm về du lịch ngày càng hoàn thiện, phản ánh khá đầy đủ nội hàm hoạt động của nó.

Theo định nghĩa của Liên minh các tổ chức lữ hành quốc tế (International Union of Official Travel Organization: IUOTO), du lịch là hành động du hành đến một nơi khác với địa điểm cư trú thường xuyên của mình nhằm mục đích không phải để làm một nghề hay một việc kiếm tiền sinh sống.

Trong Tuyên ngôn Malila về du lịch (1980: Du lịch được hiểu như hoạt

---

\* Khoa Luật Kinh tế - Trường KHXH&NV - Trường Đại học Vinh  
ĐT: 0983529456 - Email: phamthuylieu@gmail.com

động chủ yếu trong đời sống của các quốc gia do hiệu quả trực tiếp của nó trên các lĩnh vực xã hội, văn hoá, giáo dục và kinh tế của các quốc gia và trong quan hệ quốc tế trên thế giới. Sự phát triển du lịch gắn với sự phát triển của kinh tế - xã hội của các quốc gia và phụ thuộc vào việc con người tham gia vào nghỉ ngơi và vào kỳ nghỉ, tự do đi du lịch, trong khuôn khổ thời gian tự do và thời gian nhàn rỗi mà du lịch nhấn mạnh tính nhân văn sâu sắc.

Theo quy định tại Khoản 1, Điều 3, Luật Du lịch năm 2017, theo đó “*du lịch là các hoạt động có liên quan đến chuyến đi của con người ngoài nơi cư trú thường xuyên trong thời gian không quá 01 năm liên tục nhằm đáp ứng nhu cầu tham quan, nghỉ dưỡng, giải trí, tìm hiểu, khám phá tài nguyên du lịch hoặc kết hợp với mục đích hợp pháp khác*”

Du lịch cộng đồng là loại hình du lịch được phát triển trên cơ sở các giá trị văn hóa của cộng đồng, do cộng đồng dân cư quản lý, tổ chức khai thác và hưởng lợi. Du lịch cộng đồng là một loại hình du lịch do chính cộng đồng người dân phối hợp tổ chức, quản lý và làm chủ để đem lại lợi ích kinh tế và bảo vệ được môi trường, thông qua việc giới thiệu với du khách các nét đặc trưng về phong cảnh, văn hóa của địa phương. Mô hình du lịch cộng đồng tạo điều kiện cho du khách trải nghiệm cuộc sống của người dân bản địa với những sinh hoạt rất đời thường và những món ăn dân dã đậm chất địa phương. Mô hình này góp phần thúc đẩy các chiến lược xóa đói giảm nghèo, tạo ra sinh kế, đồng thời khuyến khích vai trò của người dân bản địa trong việc hình thành các sản phẩm du lịch đặc trưng và bảo tồn, phát huy các giá trị truyền thống văn hóa cũng như các di sản thiên nhiên tại địa phương.

Bảo vệ môi trường trong phát triển du lịch cộng đồng là mục tiêu phát triển du lịch bền vững. Theo quy định tại Khoản 14 Điều 3 Luật Du lịch năm 2017 “*phát triển du lịch bền vững là sự phát triển du lịch đáp ứng đồng thời các yêu cầu về kinh tế - xã hội và môi trường, bảo đảm hài hòa lợi ích của các chủ thể tham gia hoạt động du lịch, không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu về du lịch trong tương lai*”. Tại Điều 4 Luật Du lịch thì phát triển du lịch cộng đồng phải tuân theo các nguyên tắc, bao gồm: *Phát triển du lịch bền vững, theo chiến*



*lược, quy hoạch, kế hoạch, có trọng tâm, trọng điểm; Phát triển du lịch gắn với bảo tồn và phát huy giá trị di sản văn hóa dân tộc, tài nguyên thiên nhiên, khai thác lợi thế của từng địa phương và tăng cường liên kết vùng; Bảo đảm chủ quyền quốc gia, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, mở rộng quan hệ đối ngoại và hội nhập quốc tế, quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam; Bảo đảm lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng, quyền và lợi ích hợp pháp của khách du lịch, tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch; Phát triển đồng thời du lịch nội địa và du lịch quốc tế; tôn trọng và đối xử bình đẳng đối với khách du lịch. Do đó, bảo vệ môi trường để phát triển du lịch là quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân, việc bảo vệ phải phù hợp với quy luật, đặc điểm tự nhiên, văn hóa, lịch sử, cơ chế thị trường, trình độ phát triển kinh tế - xã hội; thúc đẩy phát triển vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.*

Phát triển du lịch cộng đồng phải tuân theo quy định về bảo vệ môi trường du lịch: Môi trường du lịch phải được bảo vệ, tôn tạo và phát triển theo hướng xanh, sạch, đẹp, an ninh, an toàn, lành mạnh và văn minh; Bộ, cơ quan ngang Bộ, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, ban hành quy định nhằm bảo vệ, tôn tạo và phát triển môi trường du lịch; Chính quyền địa phương các cấp có biện pháp bảo vệ, tôn tạo và phát triển môi trường du lịch phù hợp với thực tế của địa phương; Tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch có trách nhiệm thu gom, xử lý các loại chất thải phát sinh trong hoạt động kinh doanh; khắc phục tác động tiêu cực do hoạt động của mình gây ra đối với môi trường; có biện pháp phòng, chống tệ nạn xã hội trong hoạt động kinh doanh của mình; Khách du lịch, cộng đồng dân cư và tổ chức, cá nhân khác có trách nhiệm bảo vệ, giữ gìn cảnh quan, môi trường, bản sắc văn hóa, phong tục, tập quán của dân tộc; có thái độ ứng xử văn minh, lịch sự nhằm nâng cao hình ảnh đất nước, con người và du lịch Việt Nam.

Có thể nói, sự tồn tại và phát triển của du lịch cộng đồng với tư cách là một ngành kinh tế gắn liền với khả năng khai thác tài nguyên, khai thác đặc tính của môi trường xung quanh. Các cảnh đẹp của thiên nhiên như núi, sông, biển cả..., các giá trị văn hoá như các di tích, công trình kiến trúc nghệ thuật... hay những

đặc điểm và tình trạng của môi trường xung quanh là những tiềm năng và điều kiện cho phát triển du lịch. Ngược lại, ở chừng mực nhất định, hoạt động du lịch tạo nên môi trường mới hay góp phần cải thiện môi trường như việc xây dựng các công viên vui chơi giải trí, các công viên cây xanh, hồ nước nhân tạo, các làng văn hoá du lịch... Như vậy, hoạt động du lịch và môi trường có tác động qua lại, tương hỗ lẫn nhau và nếu khai thác, phát triển hoạt động du lịch không hợp lý có thể sẽ là nguyên nhân làm suy giảm giá trị của các nguồn tài nguyên, suy giảm chất lượng môi trường và cũng có nghĩa là làm suy giảm hiệu quả của chính hoạt động du lịch.

Hoạt động phát triển du lịch đồng nghĩa với việc gia tăng lượng khách du lịch, tăng cường phát triển cơ sở hạ tầng, dịch vụ và gia tăng nhu cầu sử dụng tài nguyên, từ đó dẫn đến sự gia tăng áp lực của du lịch đến môi trường. Trong nhiều trường hợp, do tốc độ phát triển quá nhanh của hoạt động du lịch vượt ngoài nhận thức và năng lực quản lý nên đã tạo sức ép lớn đến khả năng đáp ứng của tài nguyên và môi trường, gây ô nhiễm cục bộ và nguy cơ suy thoái lâu dài.

## **2. Thực trạng phát bảo vệ môi trường trong phát triển du lịch cộng đồng trên địa bàn tỉnh Nghệ An.**

Thời gian qua, ngành du lịch Nghệ An đã phối hợp với các chuyên gia du lịch hoàn thành việc khảo sát, hoàn thiện sản phẩm du lịch mới mạo hiểm "Chinh phục đỉnh Pù Xai Lai Leng" và sản phẩm du lịch sinh thái trải nghiệm "Chèo thuyền Kayak - đi bộ, leo núi (trekking) - đạp xe địa hình leo núi (mountain biking)" từ Phà Lài, Bản Xiềng đi bản Cò Phạt, xã Môn Sơn huyện Con Cuông; xây dựng các mô hình DLCĐ, sinh thái do Quỹ Môi trường toàn cầu (Dự án GEF) hỗ trợ tại các huyện Con Cuông, Tương Dương, rừng săng lẻ, Vườn Quốc gia Pù Mát... trên tuyến quốc lộ 7 để phục vụ nhu cầu của khách du lịch và các sản phẩm du lịch trải nghiệm các vườn hoa tại các huyện miền Tây Nghệ An.

Với lợi thế về tài nguyên thiên nhiên và văn hóa bản địa phong phú của đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống trên địa bàn các huyện miền núi phía tây Nghệ An, ngành Du lịch Nghệ An đã triển khai xây dựng thành công 15 mô hình Du

lich cộng đồng tại một số bản ở các huyện miền Tây Nghệ An.

**Bảng 2.1: Các điểm du lịch cộng đồng trên địa bàn tỉnh Nghệ An<sup>1</sup>**

<b>TT</b>	<b>Tên khu điểm du lịch</b>	<b>Tên đơn vị quản lý</b>	<b>Địa chỉ</b>	<b>Tên đơn vị chủ quản</b>
1	Du lịch cộng đồng bản Nưa, xã Yên Khê, huyện Con Cuông	HTX Nông nghiệp và DLCĐ Yên Khê	Bản Nưa, xã Yên Khê, huyện Con Cuông.	UBND huyện Con Cuông
2	Du lịch cộng đồng bản Khe Rạn, xã Bồng Khê, huyện Con Cuông	HTX Nông nghiệp và DLCĐ	Bản Khe Rạn, xã Bồng Khê, huyện Con Cuông	UBND huyện Con Cuông
3	Du lịch cộng đồng bản Xiềng, xã Môn Sơn, huyện Con Cuông	UBND xã Môn Sơn, huyện Con Cuông	Bản Xiềng xã Môn Sơn, huyện Con Cuông	UBND huyện Con Cuông
4	Du lịch cộng đồng bản Nà Cọ xã Bình Chuẩn, huyện Con Cuông	UBND xã Bình Chuẩn, huyện Con Cuông	Bản Nà Cọ xã Bình Chuẩn, huyện Con Cuông	UBND huyện Con Cuông
5	Làng Du lịch cộng đồng bản Hoa Tiến, xã Châu Tiến, huyện Quỳnh Châu	HTX Du lịch Cộng đồng Hoa Tiến	Bản Hoa Tiến, xã Châu Tiến, huyện Quỳnh Châu	UBND huyện Quỳnh Châu
6	Du lịch cộng đồng bản Kê Can, xã Châu Bình, huyện Quỳnh	UBND xã Châu Bình huyện Quỳnh	Bản Can, xã Châu Bình,	UBND huyện

<sup>1</sup> Báo cáo tình hình phát triển du lịch cộng đồng trên địa bàn tỉnh Nghệ An, năm 2021

	Châu	Châu	huyện Quỳnh Châu	Quỳnh Châu
7	Du lịch cộng đồng bản Phầy -Thái Minh xã Tiên Kỳ huyện Tân Kỳ	UBND xã Tiên Kỳ huyện Tân Kỳ	bản Phầy Thái Minh xã Tiên Kỳ huyện Tân Kỳ	UBND huyện Tân Kỳ
8	Du lịch cộng đồng bản Chiềng xã Tiên Kỳ huyện Tân Kỳ	UBND xã Tiên Kỳ huyện Tân Kỳ	bản Chiềng xã Tiên Kỳ huyện Tân Kỳ	UBND huyện Tân Kỳ
9	Du lịch cộng đồng bản Quang Phúc, xã Tam Đình, huyện Tương Dương	UBND xã Tam Đình huyện Tương Dương	bản Quang Phúc, xã Tam Đình, huyện Tương Dương	UBND huyện Tương Dương
10	Du lịch cộng đồng bản Quang Thịnh, xã Tam Đình, huyện Tương Dương	UBND xã Tam Đình huyện Tương Dương	bản Quang Thịnh, xã Tam Đình, huyện Tương Dương	UBND huyện Tương Dương
11	Du lịch cộng đồng Bản Yên Tân xã Yên Hòa, huyện Tương Dương	UBND xã Yên Hòa huyện Tương Dương	Bản Yên Tân xã Yên Hòa, huyện Tương Dương	UBND huyện Tương Dương
12	Du lịch cộng đồng Bản Huổi Cọ xã Nhuôn Mai huyện Tương Dương	Bản Huổi Cọ xã Nhuôn Mai huyện Tương Dương	Bản Huổi Cọ xã Nhuôn Mai huyện Tương Dương	UBND huyện Tương Dương
13	Du lịch cộng đồng bản Na Xai (Long Thắng) xã Hạnh Dịch, Quế	UBND xã Hạnh Dịch huyện Quế Phong	xã Hạnh Dịch huyện Quế Phong	UBND huyện Quế

	Phong			Phong
14	Du lịch cộng đồng bản Hủa Mương xã Hạnh Dịch huyện Quế Phong	UBND xã Hạnh Dịch huyện Quế Phong	xã Hạnh Dịch huyện Quế Phong	UBND huyện Quế Phong
15	Du lịch cộng đồng bản Cọ Muồng xã Châu Kim, Quế Phong	UBND xã Châu Kim huyện Quế Phong	xã Hạnh Dịch huyện Quế Phong	UBND huyện Quế Phong

Các mô hình du lịch cộng đồng với các nhóm dịch vụ: homestay, ẩm thực, văn nghệ truyền thống, hướng dẫn tham quan, trải nghiệm đã thu được một số kết quả đáng ghi nhận:

*Một là, Nâng cao ý thức bảo tồn cảnh quan thiên nhiên:* cùng với việc phát triển các loại hình du lịch phù hợp với nhu cầu của du khách, những tác động của con người vào môi trường nhằm bảo tồn cảnh quan thiên nhiên; việc khoanh vùng đầu tư, tu bổ phục vụ hoạt động du lịch ngày càng chú trọng hơn đến những yếu tố tự nhiên; diện tích tự nhiên tại các khu du lịch, đặc biệt là khu bảo tồn thiên nhiên; giữ gìn môi trường sống; giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc.

*Hai là, Nâng cấp cơ sở hạ tầng:* để tạo điều kiện thuận lợi cho nhu cầu đi lại và lưu trú của du khách, việc cải tạo, nâng cấp và xây dựng mới các cơ sở hạ tầng ở các địa phương: như sân bay, đường, hệ thống cấp thoát nước, xử lý chất thải, thông tin liên lạc ở các điểm du lịch đã được đầu tư nâng cấp kịp thời.

*Ba là, Nâng cao ý thức của cộng đồng về bảo vệ và tăng cường chất lượng môi trường:* du lịch phát triển kéo theo sự gia tăng lượng khách trong nước và quốc tế. Thông qua trao đổi và giao tiếp với du khách, cộng đồng, địa phương sẽ hiểu biết và nâng cao ý thức bảo vệ môi trường, cảnh quan sinh thái cho hoạt động du lịch. Đồng thời, các tiêu chí về môi trường sẽ thúc đẩy cộng đồng có những sáng kiến làm sạch môi trường, kiểm soát chất lượng không khí, nước, đất, ô nhiễm tiếng ồn, thải rác và các vấn đề môi trường khác tốt hơn. *Ví dụ,* tại các điểm

du lịch đã tuyên truyền về bảo vệ môi trường, không sử dụng túi nilong khó phân huỷ và sản phẩm nhựa dùng 1 lần; đặt các tài liệu truyền thông, thông điệp bảo vệ môi trường, xây dựng, ban hành quy chế bảo vệ môi trường tại các khu, điểm du lịch; bố trí đặt các thùng rác ở nơi thuận tiện cho khách du lịch, có bảng hướng dẫn phân loại rác; bố trí lực lượng thu gom, phân loại, xử lý rác thải theo quy định<sup>1</sup>.

Bên cạnh những kết quả mà phát triển du lịch cộng đồng ở Nghệ An đã đạt được thì vẫn còn một số hạn chế ảnh hưởng của du lịch đến môi trường cần quan tâm khắc phục như:

(1) Sự phát triển du lịch cộng đồng nhiều và nhanh như hiện nay làm gia tăng lượng du khách tới các điểm tham quan du lịch, tăng cường phát triển cơ sở hạ tầng, dịch vụ và gia tăng nhu cầu sử dụng tài nguyên... do đó dẫn đến sự gia tăng áp lực của phát triển du lịch đến môi trường. Do tốc độ phát triển du lịch quá nhanh ở một số địa phương nên hoạt động du lịch đã vượt ngoài khả năng kiểm soát, đã tạo sức ép lớn đến khả năng đáp ứng của tài nguyên và môi trường, gây khả năng ô nhiễm cục bộ và nguy cơ suy thoái môi trường lâu dài. Điều này thể hiện qua việc đáp ứng nhu cầu sinh hoạt hàng ngày của du khách ngày càng lớn, đã tác động tiêu cực đến môi trường. Cho đến nay, Nghệ An vẫn chưa có đề án, chương trình phát triển tổng thể về du lịch cộng đồng trên địa bàn nên việc xây dựng các mô hình du lịch cộng đồng còn phát triển theo chiều hướng tự phát. Công tác bảo tồn giá trị văn hóa truyền thống, bảo vệ tài nguyên du lịch chưa được triển khai đồng bộ, có một số địa bàn người dân tháo dỡ nhà truyền thống để xây nhà tầng khang trang làm cơ sở đón khách lưu trú hoặc mua sắm thiết bị loa, máy tăng âm không phù hợp để phục vụ trình diễn văn nghệ dân gian. Một số điểm du lịch cộng đồng đã được lập quy hoạch chi tiết nhưng vẫn chưa thu hút được các nguồn lực đầu tư, công tác triển khai thực hiện chưa thật sự bài bản.

(2) Du lịch cộng đồng ngày càng phát triển và mở rộng lượng khách du lịch đông, nhu cầu cung cấp nước sạch, xử lý nước thải, rác thải càng lớn. Nếu không có biện pháp xử lý tốt vấn đề nước thải, rác thải sinh hoạt hàng ngày tại các điểm du lịch khách sạn, nhà hàng thì nguy cơ ô nhiễm môi trường. *Ví dụ:* Trong năm

---

<sup>1</sup> Báo cáo kết quả công tác phổ biến giáo dục pháp luật của Sở Du lịch Nghệ An, năm 2020

2021, Sở Du lịch tổ chức 4 cuộc thanh tra chuyên ngành tại các điểm du lịch cộng đồng; Phối hợp Ủy ban nhân dân huyện Con Cuông, Tương Dương, Tân Kỳ, Quỳnh Châu, Quế Phong thường xuyên theo dõi, nhắc nhở, hướng dẫn các cơ sở kinh doanh du lịch thực hiện nâng cao chất lượng dịch vụ, ổn định giá trong mùa cao điểm, đảm bảo vệ sinh môi trường, an toàn thực phẩm, phòng chống cháy nổ, đảm bảo an toàn cho du khách. Qua công tác thanh tra, kiểm tra nhận thấy đa phần các tổ chức, cá nhân chấp hành tốt quy định của pháp luật. Tuy nhiên, một số điểm du lịch còn thiếu biển chỉ dẫn; nhà vệ sinh công cộng, thùng chứa rác thải sinh hoạt bố trí chưa hợp lý, số lượng ít, chưa tương ứng với số lượng khách du lịch vào thời kỳ cao điểm. Một số cơ sở kinh doanh du lịch, dịch vụ ăn uống chưa cam kết bảo vệ môi trường, đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm, chưa thực hiện báo cáo giám sát môi trường theo định kỳ; chưa thực hiện đúng chế độ báo cáo cho cơ quan quản lý nhà nước về du lịch cũng bị nhắc nhở và xử lý hành chính.<sup>1</sup>

### **3. Giải pháp để nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong phát triển du lịch cộng đồng.**

*Thứ nhất*, Du lịch là một ngành kinh tế tổng hợp, liên ngành, do đó, khuôn khổ pháp lý của ngành du lịch có tính giao thoa với các ngành khác trên nền tảng pháp luật chung. Vì vậy, việc xây dựng, hoàn thiện các quy định pháp luật mang tính chuyên ngành phải được tiến hành đồng bộ với các quy định pháp luật liên quan, tạo ra một khuôn khổ pháp lý chung thống nhất, thông thoáng cho việc phát triển du lịch, trong đó có du lịch cộng đồng. Để phát triển du lịch cộng đồng bền vững, đòi hỏi phải đẩy mạnh các hoạt động bảo vệ môi trường, ngành du lịch cần xây dựng năng lực quản lý môi trường từ Trung ương đến địa phương; hoàn thiện chương trình, kế hoạch hành động trước mắt và lâu dài về bảo vệ môi trường của ngành, đặc biệt là công tác đầu tư; có những biện pháp tác động đến hành vi của các chủ thể tham gia vào hoạt động du lịch, bao gồm cả cơ sở kinh doanh du lịch, khách du lịch và cộng đồng. Bên cạnh đó, tăng cường năng lực kiểm soát, phòng ngừa, xử lý ô nhiễm môi trường trong quá trình hoạt động du lịch; Đảm bảo sự

---

<sup>1</sup> Báo cáo tổng kết hoạt động của Sở Du lịch Nghệ An, năm 2021

đầu tư, phát triển hệ thống cơ sở vật chất, kỹ thuật của ngành được tiến hành hợp lý, có sự đánh giá đầy đủ những tác động đến môi trường và biện pháp giảm thiểu; Tăng cường những chương trình, kế hoạch về ưu tiên phát triển các loại hình du lịch, sản phẩm du lịch thân thiện với môi trường, khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong phát triển du lịch; Việc khai thác tài nguyên du lịch phải được kiểm soát và phù hợp với khả năng duy trì, tái tạo của tài nguyên; Đẩy mạnh phối hợp với ngành liên quan để kiểm soát các tác động từ hoạt động du lịch, cũng như hoạt động phát triển kinh tế - xã hội lên môi trường.

*Thứ hai*, Pháp luật về du lịch phải phù hợp với thực tế, sự phát triển của ngành du lịch phụ thuộc rất lớn vào tính phù hợp với thực tế của pháp luật. Vì vậy, cần xuất phát từ thực tiễn, dựa trên cơ sở thực tiễn, thường xuyên tổng kết thực tiễn để sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật nhằm xây dựng một hệ thống pháp luật du lịch, bảo đảm giải quyết kịp thời những vấn đề phát sinh trong hoạt động du lịch. Với du lịch cộng đồng, sản phẩm du lịch được tạo ra từ các giá trị văn hóa, phong tục, tập quán, ẩm thực, lối sống của cộng đồng cũng như các giá trị của cảnh quan thiên nhiên. Để khai thác có hiệu quả những tiềm năng, lợi thế của du lịch cộng đồng ở Nghệ An, cần xây dựng, ban hành bộ tiêu chí về môi trường văn hóa tại các điểm du lịch cộng đồng, đặc biệt là xây dựng, ban hành các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý đối với các hoạt động khai thác các sản phẩm du lịch văn hóa và du lịch tự nhiên của địa phương.

*Thứ ba*, Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp về bảo vệ môi trường để phát triển du lịch. Để bảo vệ môi trường và phát triển du lịch cộng đồng ổn định, bền vững, yêu cầu các cán bộ, công chức nhà nước cũng như du khách và người dân hiểu rõ những quy định của pháp luật cũng như các quy định của Luật du lịch, Luật bảo vệ môi trường, Vì vậy, cần chú trọng việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật du lịch, pháp luật về bảo vệ môi trường cho cán bộ, công chức, du khách và nhân dân để đảm bảo tính thống nhất trong nhận thức và thực hiện pháp luật về du lịch. Để công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật du lịch có kết quả tốt, cần sử dụng kết hợp, linh hoạt nhiều hình thức và có biện pháp phù hợp. Cần tổ chức thường xuyên các đợt tập huấn cho các bộ, các cơ quan



chuyên môn nghiệp vụ như cán bộ ngành quản lý du lịch, môi trường; sử dụng các loại hình, phương tiện, nhất là các phương tiện thông tin đại chúng có ảnh hưởng và tác động nhanh đến mọi người vào việc tuyên truyền để đạt hiệu quả./

### **Tài liệu tham khảo**

1. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), *Luật Du lịch*.
2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), *Luật bảo vệ môi trường*.
3. Sở Du lịch Nghệ An, *Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch tỉnh Nghệ An thời kỳ 2006 - 2020*.
4. Sở Du lịch Nghệ An, *Báo cáo kết quả công tác phổ biến giáo dục pháp luật năm 2020, năm 2021*.
5. Trần Thị Thủy - Đậu Quang Vinh (2015), *Phát triển du lịch cộng đồng miền Tây Nghệ An*, Nxb Nghệ An.
6. Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An (2009), Quyết định số 2737/QĐ- UBND.VX ngày 12/6/2009 của UBND tỉnh về việc phê duyệt *Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Nghệ An đến năm 2020 và định hướng đến năm 2020*.

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*ThS. Nguyễn Thị Hồng Nhật\**

## **Đặt vấn đề**

Ô nhiễm môi trường là một trong những vấn đề đáng lo ngại hiện nay. Ô nhiễm môi trường làm biến đổi khí hậu, đe dọa đa dạng sinh học cũng như kéo theo nhiều hệ lụy khác mà con người phải gánh chịu. Ô nhiễm môi trường đang là vấn đề không chỉ của riêng một vùng nào mà ở khắp nơi, từ nông thôn đến thành thị, miền núi, miền biển, thậm chí cả nguồn nước, không khí... Theo nghiên cứu của các tổ chức bảo vệ môi trường, ở nước ta 70% các dòng sông, 45% vùng ngập nước, 40% các bãi biển đã bị ô nhiễm, hủy hoại về môi trường; 70% các làng nghề ở nông thôn đang đứng trước nguy cơ ô nhiễm nghiêm trọng<sup>1</sup>. Do đó, bảo vệ môi trường (BVMT) là vấn đề cần phải được quan tâm và chú trọng.

Hiện nay, ở Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách BVMT, trong đó đáng chú ý là chính sách pháp luật thuế BVMT. Luật thuế BVMT được ban hành và có hiệu lực từ ngày 1/01/2012. Trong khoảng 10 năm thực hiện luật thuế BVMT bên cạnh những kết quả đạt được, Luật thuế BVMT 2010 cũng bộc lộ những hạn chế cần khắc phục. Do đó, cần hoàn thiện pháp luật thuế BVMT để phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội đất nước, đáp ứng nhu cầu hội nhập.

## **1. Một số vấn đề lý luận về pháp luật thuế bảo vệ môi trường**

### **1.1. Khái niệm thuế bảo vệ môi trường**

Thuế BVMT là một trong những loại thuế thu vào hàng hóa, dịch vụ. Thuế BVMT là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu cho môi trường.<sup>2</sup> Ở khái niệm này, cần phân biệt thuế BVMT với phí BVMT. Nếu như phí BVMT thu vào hành vi xả thải ra môi trường, thì thuế BVMT thu vào một số sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây ô nhiễm môi trường nhằm hạn

---

\* Khoa Luật Kinh tế - Trường KHXH&NV - Trường Đại học Vinh, Số điện thoại: 0989472020, Mail: Hongnhatnguyen1988@gmail.com

<sup>1</sup>Link: Ngành giáo dục với công tác bảo vệ môi trường: Nuôi dưỡng và nâng cao ý thức, trách nhiệm về bảo vệ môi trường (baotainguyenmoitruong.vn), ngày truy cập 8/10/2022.

<sup>2</sup> Điều 2 Luật thuế Bảo vệ môi trường 2010

chế sản xuất, tiêu dùng. Trong phí BVMT người nộp phí và người chịu phí là một còn thuế BVMT thì người tiêu dùng là người chịu thuế nhưng người sản xuất là người nộp thuế.

Thuế bảo vệ môi trường là một khoản thu của ngân sách Nhà nước. Thông qua loại thuế này Nhà nước điều tiết các hoạt động có ảnh hưởng tới môi trường và kiểm soát ô nhiễm môi trường. Việc đánh thuế môi trường cũng là hình thức hạn chế một sản phẩm hay hoạt động không có lợi cho môi trường.

### ***1.2. Khái niệm pháp luật thuế bảo vệ môi trường***

Môi trường là không gian sống của con người, các loài sinh vật. Môi trường cũng là nơi cung cấp tài nguyên cần thiết cho cuộc sống và hoạt động sản xuất của con người. Hiến pháp 2013 quy định: “*Mọi người đều có quyền sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*”<sup>1</sup>. Nhận thức được tầm quan trọng của môi trường đối với sự phát triển kinh tế cũng như với sự tồn tại của con người, các quốc gia đã đặt ra những chính sách để bảo vệ môi trường, trong đó phải nói đến việc ban hành hệ thống pháp luật thuế BVMT. *Pháp luật thuế Bảo vệ môi trường là tổng hợp các quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý thuế bảo vệ môi trường phát sinh giữa Nhà nước và người nộp thuế.* Pháp luật thuế BVMT chứa đựng các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ pháp luật thuế BVMT, thể hiện trong văn bản Luật thuế BVMT, các luật có liên quan như Luật Quản lý thuế, Luật thuế Giá trị gia tăng và các văn bản hướng dẫn thi hành các luật này.

Trước đây, Việt Nam chưa có một sắc thuế riêng về BVMT để thu vào hàng hoá khi sử dụng gây ô nhiễm môi trường nhằm hạn chế sản xuất và tiêu dùng hàng hóa loại này. Thời gian qua Chính phủ đã ban hành và thực thi nhiều biện pháp tài chính nhằm khuyến khích đầu tư vào các hoạt động xử lý ô nhiễm môi trường, sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả các nguồn tài nguyên, góp nguồn thu cho ngân sách Nhà nước. Một số biện pháp được Nhà nước sử dụng đó là thu thuế, phí, lệ phí. Các khoản thuế như thuế đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế tài nguyên,

---

<sup>1</sup> Điều 43 Hiến pháp 2013

thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế thu nhập doanh nghiệp và các khoản phí, lệ phí như phí BVMT đối với nước thải, phí BVMT đối với khai thác khoáng sản, phí BVMT đối với chất thải rắn. Tuy nhiên, trong các chính sách thuế nói trên thì mục tiêu BVMT chưa phải là mục tiêu chính, mặt khác đối với các loại phí, lệ phí BVMT có tính pháp lý thấp, mức thu thấp nên tác dụng còn chưa mạnh. Vì vậy, cần thiết phải xây dựng chính sách thuế riêng về BVMT để thu vào các sản phẩm gây ô nhiễm, những sản phẩm mà việc sử dụng chúng gây tác động xấu tới môi trường.

Luật thuế BVMT là một trong những sắc thuế cần được xây dựng để hoàn thiện hệ thống chính sách thuế của đất nước phù hợp chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2010. Đồng thời xây dựng thuế BVMT với mục tiêu thu thuế vào các đối tượng gây ô nhiễm môi trường nhằm BVMT sinh thái, góp phần thay đổi nhận thức của con người đối với môi trường, tạo thêm nguồn lực để khôi phục môi trường. Trước những yêu cầu đó, ngày 15/11/2010, Quốc hội đã thông qua Luật thuế Bảo vệ môi trường chính thức có hiệu lực từ 01/01/2012 và được sửa đổi, bổ sung 2017. Luật thuế Bảo vệ môi trường 2010 ra đời có ý nghĩa rất lớn, góp phần thay đổi hành vi, nâng cao ý thức BVMT của cá nhân, tổ chức trong xã hội. Góp phần khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; giảm ô nhiễm môi trường, góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, để pháp luật thuế BVMT phát huy hiệu quả cao nhất những vai trò nêu trên thì cần có chính sách thuế đồng bộ cùng với các chính sách khác.

### ***1.3. Vai trò pháp luật thuế bảo vệ môi trường***

Pháp luật thuế BVMT được xây dựng trên nguyên tắc người nào sử dụng sản phẩm gây ô nhiễm thì phải nộp thuế. Pháp luật BVMT được coi là một trong những công cụ mang lại hiệu quả cao trong việc quản lý và BVMT. Cụ thể:

*Thứ nhất, pháp luật thuế bảo vệ môi trường có vai trò trong việc định hướng sản xuất và tiêu dùng những hàng hóa, sản phẩm thân thiện với môi trường. Pháp luật thuế BVMT quy định đối tượng chịu loại thuế này là các hàng hóa mà khi sử dụng sẽ gây ảnh hưởng hoặc tác động xấu đến môi trường. Việc đánh thuế BVMT sẽ làm tăng giá sản phẩm, hàng hóa chịu thuế. Điều này gây ảnh hưởng trực tiếp*

đến lợi nhuận của cá nhân, tổ chức khi kinh doanh loại hàng hóa này. Từ đó, buộc cá nhân, tổ chức phải nâng cao nhận thức đối với môi trường. Đồng thời, góp phần hạn chế sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm gây ô nhiễm, thông qua đó để khuyến khích người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm thay thế, hạn chế tiêu dùng một số sản phẩm nhất định.

*Thứ hai, pháp luật thuế bảo vệ môi trường là công cụ pháp lý quan trọng trong quản lý và BVMT, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc BVMT, đảm bảo phát triển bền vững.*

BVMT là mục tiêu hàng đầu của mọi quốc gia. Để thực hiện tốt việc BVMT, Nhà nước sử dụng nhiều chính sách, công cụ khác nhau và pháp luật thuế BVMT không phải là một ngoại lệ. Pháp luật thuế BVMT là công cụ hữu hiệu để ngăn ngừa những hành vi gây ảnh hưởng xấu đến môi trường, từ đó, khuyến khích ý thức tiết kiệm, giảm bớt sự lãng phí trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và tăng cường các biện pháp BVMT. Bên cạnh đó, pháp luật thuế BVMT cũng khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bớt các tác động tiêu cực đến môi trường, hướng tới phát triển kinh tế gắn liền với BVMT.

*Thứ ba, pháp luật thuế bảo vệ môi trường là cơ sở pháp lý làm tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.* Pháp luật thuế BVMT thường nhằm 2 mục tiêu chủ yếu là khuyến khích người gây ô nhiễm giảm lượng chất thải ra môi trường và tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước năm 2015, khoản thu từ thuế BVMT là khoản thu phân chia theo tỉ lệ % giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Nguồn thu từ thuế BVMT vào ngân sách Nhà nước để thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của đất nước, đáp ứng nhu cầu chi tiêu cho các hoạt động, trong đó có hoạt động quản lý, cải thiện và BVMT.

***1.4. Các lĩnh vực áp dụng các loại thuế bảo vệ môi trường phổ biến hiện nay trên thế giới***

Hiện nay, các quốc gia thường đánh thuế đối với các sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây ô nhiễm môi trường thông qua các loại thuế khác nhau như: Thuế năng lượng/nhiên liệu, thuế phương tiện hay thuế môi trường. Thuế năng lượng/nhiên liệu thu vào các sản phẩm khi sử dụng tạo ra khí CO<sub>2</sub> như xăng, dầu, than đá, gas tự nhiên, điện. Hầu hết các quốc gia Châu Âu (CHLB Đức, Bỉ, Bồ Đào Nha, Hà Lan...) và nhiều quốc gia khác (Singapore, Trung Quốc...); Thuế phương tiện thu đối với các phương tiện khi lưu hành thải ra khí CO<sub>2</sub>; Thuế môi trường thu đối với sản phẩm khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường. Thu đối với NO<sub>x</sub> (hoá chất có gốc Oxit Nitric); SO<sub>x</sub> (hoá chất có gốc Oxit Sulfuaric), NH<sub>4</sub>, CO (được áp dụng tại CHLB Đức, Đan Mạch, Thụy Điển); Thu đối với hóa chất sử dụng trong nông nghiệp, thuốc trừ sâu, thuốc diệt nấm (tại Bỉ, Đan Mạch, Mexico)<sup>1</sup>;

Các quốc gia trên thế giới cũng áp dụng thuế BVMT cho nhiều lĩnh vực khác nhau. Một số lĩnh vực áp dụng các loại thuế BVMT phổ biến hiện nay như<sup>2</sup>:

- *Lĩnh vực giao thông vận tải*: Trong lĩnh vực này một số quốc gia áp dụng thuế BVMT thu vào thuế trước bạ như ở Pháp, thuế lưu thông ở Tây Ban Nha.

- *Năng lượng*: điển hình của việc thu thuế BVMT vào năng lượng là thu thuế vào nhiên liệu vận tải ở Đức và thu thuế vào nhiên liệu sưởi ấm ở Ấn Độ.

- *Rác thải*: một số quốc gia thu thuế chôn lấp rác thải như Vương quốc Anh; Pháp thu thuế chung cho các hoạt động gây ô nhiễm; Đức thu thuế dưới dạng thải bao nhiêu thanh toán bấy nhiêu.

- *Nguồn tài nguyên*: Lavita thu thuế đánh vào nguồn tài nguyên thiên nhiên; Indonesia thu thuế vào tiền bản quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên...

- *Nông nghiệp*: Các quốc gia cũng thu thuế BVMT trong lĩnh vực nông nghiệp, liên quan đến việc sử dụng các sản phẩm hóa chất độc hại trong nông

---

<sup>1</sup> Vương Thị Thu Hiền, Phạm Xuân Thắng, Thuế bảo vệ môi trường: Kinh nghiệm quốc tế và những khuyến nghị với Việt Nam, Tạp chí Tài chính, 2017, Số 666

<sup>2</sup> Phạm Bách Khoa, “*Quản lý Nhà nước đối với thuế bảo vệ môi trường ở Việt Nam*”, Luận án tiến sĩ quản lý kinh tế, 2021, tr 165

ngiệp như Naury thu thuế đối với thuốc trừ sâu, Thụy Điển thu thuế đối với khí thải ni tơ, oxit.

## **2. Thực trạng pháp luật pháp luật thuế bảo vệ môi trường**

### **2.1. Về đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường**

Điều 3 Luật thuế Bảo vệ môi trường năm 2010 quy định đối tượng chịu thuế BVMT gồm 8 nhóm hàng hóa cơ bản: (1) Xăng, dầu, mỡ nhờn; (2) than đá; (3) dung dịch hydro-chloro-fluoro-carbon (HCFC); (4) túi ni lông thuộc diện chịu thuế; (5) thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng; (6) thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng; (7) thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng; (8) thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng.

Quy định hàng hóa chịu thuế BVMT gồm 8 nhóm như trên thì chưa thực sự đầy đủ và bao quát hết các loại hàng hóa khi sử dụng có hại cho môi trường. Trên thực tế, có nhiều sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng có khả năng gây ô nhiễm môi trường nhưng lại chưa đưa vào diện điều chỉnh của Luật thuế BVMT 2010. Cụ thể, một số nhóm hàng hóa như:

- *Các chất tẩy rửa: Các chất tẩy rửa hiện được sử dụng khá rộng rãi, phổ biến. Các chất này có nhiều trong các sản phẩm như bột giặt, nước rửa chén, nước lau sàn, dung dịch tẩy nhà vệ sinh... Trong chất tẩy rửa thường chứa các hóa chất tổng hợp có thể ảnh hưởng đến sức khỏe cho con người, gây ô nhiễm môi trường. Tùy thuộc vào hàm lượng nồng độ của hóa chất trong các sản phẩm đó mà mức độ tác động đến môi trường là khác nhau. Hàm lượng, nồng độ càng cao thì ảnh hưởng đến môi trường và sức khỏe con người càng nhiều.*

- *Thuốc lá: Pháp luật Việt Nam quy định thuốc lá là loại hàng hóa chịu thuế tiêu thụ đặc biệt do đây là sản phẩm gây hại cho môi trường, sức khỏe con người và cần hạn chế sử dụng. Tuy nhiên, thuốc lá cũng nên được bổ sung vào danh mục hàng hóa chịu thuế BVMT vì những tác hại của nó gây ra cho môi trường. Sản xuất thuốc lá cũng gây hại cho môi trường thông qua rác thải, khí thải ra môi trường.*

*Ngoài ra các sản phẩm như nhựa sử dụng 1 lần, chất kích thích tăng trưởng,... cũng là những nhóm hàng hóa cần xem xét và bổ sung thêm vào danh*

*mục chịu thuế BVMT.*

Như vậy, đối tượng chịu thuế BVMT được quy định trong Luật thuế BVMT 2010 gồm 8 nhóm hàng hóa là không nhiều, chưa bao quát hết được các đối tượng chịu thuế. Đây cũng được xem là một trong những lí do khiến cho thuế BVMT ít được người tiêu dùng quan tâm, và số tiền thu được từ loại thuế này vào ngân sách Nhà nước là chưa thỏa đáng.

Khoản 9 Điều 2 Luật thuế BVMT 2010 còn quy định: “Trường hợp xét thấy cần thiết phải bổ sung đối tượng chịu thuế khác cho phù hợp với từng thời kỳ thì Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quy định”. Việc quy định đối tượng chịu thuế chung chung như vậy dẫn đến khó khăn trong công tác quản lý thuế, cũng như dẫn đến việc thiếu quan tâm của người tiêu dùng đối với loại thuế này.

## ***2.2. Đối tượng không chịu thuế***

Điều 4 Luật thuế BVMT 2010 quy định đối tượng không chịu loại thuế này bao gồm: (1) Hàng hóa không nằm trong danh mục đối tượng chịu thuế BVMT và (2) hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế BVMT nhưng trong một số trường hợp không phải chịu thuế. Trong đó, quy định: “Hàng hóa do cơ sở sản xuất trực tiếp xuất khẩu hoặc ủy thác cho cơ sở kinh doanh xuất khẩu để xuất khẩu là đối tượng không chịu thuế” là chưa thực sự phù hợp. Đây là những hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế BVMT nên khi sử dụng sẽ gây ảnh hưởng xấu đến môi trường. Mặc dù hàng hóa đó được xuất khẩu ra khỏi thị trường trong nước thì không có khả năng tác động đến môi trường khi sử dụng nhưng nếu xem xét trong giai đoạn sản xuất sản phẩm, các doanh nghiệp sản xuất cũng có nguy cơ làm tăng phát thải gây ô nhiễm môi trường.

## ***2.3. Về căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường***

Căn cứ tính thuế BVMT là số lượng hàng hóa tính thuế và mức thuế tuyệt đối<sup>1</sup>

Về mức thuế BVMT, hiện nay nước ta đang áp dụng mức thuế tuyệt đối. Theo Điều 8 Luật thuế BVMT 2010, Biểu khung thuế BVMT được quy định với

---

<sup>1</sup> Khoản 1 Điều 6 Luật thuế Bảo vệ môi trường 2010



mức thuế tuyệt đối tối thiểu và mức thuế tuyệt đối tối đa. Mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế được xác định theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa. Như vậy, Luật thuế BVMT 2010 đưa ra khung thuế đối với các loại hàng hóa cụ thể. Theo đó tùy mức độ ảnh hưởng đến môi trường của loại hàng hóa đó khi sử dụng mà áp dụng các mức thuế trong biểu khung thuế luật quy định. Ví dụ: Đối với xăng (trừ etanol) mức thuế là 1000 - 4000 đồng/ lít; dầu hỏa 300 - 2.000 đồng/ lít. Khác nhau theo mức thuế tuyệt đối tối thiểu đến mức thuế tuyệt đối tối đa. Điều 8 Luật thuế BVMT 2010 cũng quy định: Mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ. Cũng chính vì thế, trong bối cảnh giá dầu thô thế giới và giá xăng dầu trong nước biến động tăng và có xu hướng tăng cao trong khi nền kinh tế - xã hội đang gặp nhiều khó khăn do tác động của dịch COVID-19, Nhà nước ban hành Nghị quyết 18/2022/NQ-UBTVQH15 về mức thuế đối với xăng, dầu, mỡ nhờn. Nghị quyết quy định giảm mức thuế đối với một số loại hàng hóa như xăng giảm còn 2000 đồng/ lít; mỡ nhờn còn 1.000 đồng/ kg...

Tuy nhiên, mức thuế BVMT hiện tại của nước ta đang áp dụng còn khá thấp so với các nước trên thế giới. Mức thuế BVMT đối với túi nilong thuộc diện chịu thuế là 30.000 - 50.000 đồng/1kg, thấp hơn rất nhiều so với các nước như ở Anh đánh thuế: 15 cent/túi (tương đương 4.500 đồng/túi), Ailen đánh thuế 15 cent/túi (tương đương 4.500 đồng /túi), ở Hồng Kông đánh thuế 0,05USD/túi (tương đương 1.050 đồng/túi). Một số nước khác còn cấm sản xuất, bán, sử dụng túi ni long mỏng, ví dụ như Trung Quốc cấm sản xuất, bán, sử dụng túi ni long có độ dày nhỏ hơn 0,025mm<sup>1</sup>. Quy định thuế suất thấp như vậy chưa thực sự hạn chế được cá nhân, tổ chức sử dụng những hàng hóa này. Việc đánh thuế vài chục nghìn đồng/ 1 kg như túi nilong thì gần như không làm thay đổi được thói quen tiêu dùng của người dân. Có thể thấy, hiện nay thói quen sử dụng túi nilong ở nước ta vẫn rất phổ biến, bình quân mỗi hộ gia đình sử dụng 1kg túi nilong/ 1 tháng. Tại các thành phố lớn như Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hà Nội,

---

<sup>1</sup> Ths. Nguyễn Thị Quỳnh Giao, *Chính sách quản lý thuế Bảo vệ môi trường ở Việt Nam và một số đề xuất*, Tạp chí tài chính số kỳ 2 tháng 5/2022.

trung bình mỗi ngày thải ra môi trường khoảng 80 tấn nước thải nhựa và túi nilong.

Về thời điểm tính thuế BVMT, hiện nay quy định này chưa nhất quán với quy định thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu. Điều 9 Luật thuế BVMT 2010 quy định: Thời điểm tính thuế đối với xăng dầu nhập khẩu để bán là thời điểm đầu mỗi kinh doanh xăng dầu bán ra. Trong khi tại Khoản 2 Điều 8 Luật thuế Xuất khẩu, thuế nhập khẩu 2016 thì đối với hàng hóa nhập khẩu, thời điểm tính thuế là thời điểm đăng ký tờ khai hải quan. Quy định chưa đồng nhất giữa các văn bản luật với nhau dẫn đến khó khăn trong quản lý kê khai, nộp thuế đối với loại thuế này.

#### ***2.4. Về thanh tra, kiểm tra thuế bảo vệ môi trường***

Pháp luật thuế hiện hành có những quy định chung về hoạt động thanh tra, kiểm tra thuế. Hoạt động thanh tra, kiểm tra thuế không được quy định cụ thể trong Luật thuế BVMT 2010 mà quy định trong Luật quản lý thuế 2019 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, một số quy định trong Luật thuế BVMT 2010 vẫn gây khó khăn trong quá trình áp dụng và trong quá trình thanh tra, kiểm tra dẫn đến đóng góp nguồn thu ngân sách nhà nước từ loại thuế này là chưa thỏa đáng. Cụ thể:

Luật thuế BVMT 2010 quy định túi nilong là đối tượng chịu thuế, nhưng chỉ quy định chung chung, chưa cụ thể, rõ ràng nên việc nhận hình dạng đối tượng túi nilong có chịu thuế BVMT hay không còn gặp rất nhiều vướng mắc. Điều 1 Thông tư 159/2012/TT-BTC sửa đổi, bổ sung Thông tư số 152/2011/TT-BTC ngày 11-11- 2011 hướng dẫn thi hành Nghị định số 67/2011/NĐ-CP ngày 8-8-2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật thuế Bảo vệ môi trường xác định túi ni long thuộc diện chịu thuế (túi nhựa) là loại túi, bao bì nhựa mỏng có hình dạng túi (có miệng túi, có đáy túi, có thành túi và có thể đựng sản phẩm trong đó) được làm từ màng nhựa đơn HDPE (high density polyethylene resin), LDPE (Low density polyethylen) hoặc LLDPE (Linear low density polyethylen resin) ...Quy định đối tượng chịu thuế là túi nilong nhưng không xác định rõ áp dụng với loại túi đơn lớp hay đơn nguyên liệu (PE). Trên thực tế có những loại túi làm từ nhiều nguyên liệu nhưng cũng chỉ một lớp. Khi đánh thuế, cơ quan thực thi cứ thấy túi có chữ “PE” là đánh thuế, bất kể đó là túi

một lớp hay nhiều lớp... Bên cạnh đó, việc Luật thuế BVMT 2010 quy định biểu khung thuế theo mức thuế suất tuyệt đối tối thiểu đến mức thuế tối đa cũng dễ gây khó khăn trong quá trình áp dụng. Tại khoản 1 Điều 8 Luật thuế BVMT quy định quy định thuế suất túi nilong là 30.000đ/kg đến 50.000đ/kg. Trong quá trình áp dụng, với những người không có trình độ kỹ thuật chuyên môn thì khó có thể phân biệt được loại nào đánh thuế với mức giá 30.000đ/kg và loại nào đánh thuế với mức 50.000đ/kg. Điều này dẫn đến việc áp dụng tùy tiện hoặc những tiêu cực trong quá trình tính thuế.

### **3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật thuế bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay**

*Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế:* Các quy định về đối tượng chịu thuế BVMT phải bao hàm mọi sản phẩm, hàng hóa gây tác động tiêu cực đến môi trường. Phạm vi đối tượng chịu thuế trong luật BVMT 2010 còn hẹp, chưa đảm bảo được công bằng khi đánh thuế bởi hiện nay còn nhiều loại sản phẩm và hàng hóa khi sử dụng có khả năng gây ô nhiễm môi trường (chẳng hạn như chất tẩy rửa trong công nghiệp, thuốc lá, phân bón, chất thải phóng xạ,...). Để khắc phục hạn chế này, Luật thuế BVMT cần rà soát, bổ sung và quy định chi tiết các đối tượng chịu thuế. Đồng thời cần xác định rõ các đối tượng có khả năng gây ra mức độ ô nhiễm môi trường, và có biện pháp xác định mức độ ô nhiễm do đối tượng đó gây ra. Quy định như vậy nhằm đảm bảo cho việc áp dụng luật thuế BVMT có căn cứ rõ ràng và minh bạch.

*Thứ hai, về thuế suất thuế bảo vệ môi trường:* Mức thuế suất thuế BVMT hiện nay còn khá thấp, biên độ khung thuế suất quy định là quá rộng đối với hầu hết các nhóm hàng. Do đó, cần xây dựng biểu thuế hợp lý với các nhóm hàng thuộc đối tượng chịu thuế. Trong đó, cần có sự tính toán và thống kê toàn diện đối với những loại hàng hóa này. Đối với những hàng hóa có mức tác động không lớn hoặc những hàng hóa có gây ô nhiễm nhưng chưa có sản phẩm thay thế thì cần xem xét để đưa ra mức thuế hợp lý, đảm bảo tính cạnh tranh, tính ổn định cho các mặt hàng này. Bên cạnh đó, có thể quy định khung thuế suất riêng đối với từng mặt hàng theo hướng chia nhỏ các nhóm hàng, đối với hàng hóa chịu sự biến động

về giá như xăng, dầu... có thể quy định biên độ rộng, những hàng hóa khác thì cần thu hẹp biên độ lại cho phù hợp hơn.

Riêng đối với túi ni hàng thuộc đối tượng chịu thuế là sản phẩm ảnh hưởng rất lớn đến môi trường tuy nhiên mức thuế đối với sản phẩm này còn quá thấp, dẫn đến chưa thay đổi được hành vi người sử dụng cũng như mục đích hạn chế sử dụng loại hàng hóa này. Do đó, cần tăng mức thuế BVMT đối với túi nilong lên mức cao nhất, và khuyến khích sản xuất các sản phẩm khác thay thế túi nilong hay những sản phẩm túi nilong thân thiện với môi trường hơn. Đồng thời, để thuận tiện cho cơ quan quản lý trong quá trình áp dụng loại thuế này, cần bổ sung quy định về túi nilong chịu thuế cụ thể hơn.

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế ngày càng sâu rộng, pháp luật thuế BVMT cũng cần hoàn thiện để phù hợp hơn. Mục đích của thuế BVMT là hạn chế sử dụng những sản phẩm, hàng hóa có ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường, cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên. Do đó, cần tăng thuế BVMT đối với các loại tài nguyên không có khả năng tái tạo như dầu, mỡ nhờn, các loại khoáng sản... Đồng thời, cũng cần đảm bảo lợi ích quốc gia khi cắt giảm dần thuế nhập khẩu đối với xăng dầu theo các Hiệp định thương mại tự do, chủ động ứng phó khi giá dầu thế giới biến động bất thường.

Về thời điểm tính thuế BVMT cũng cần xem xét, sửa đổi để thống nhất với các văn bản khác.

*Thứ ba*, bổ sung thêm các chính sách ưu đãi, miễn, giảm thuế trong thuế BVMT. Những doanh nghiệp sử dụng công nghệ sạch, hạn chế xả thải ra môi trường, ứng dụng công nghệ giảm ô nhiễm môi trường... có thể được xét miễn, giảm thuế. Hoặc đề nghị miễn thuế đối với những doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh có sản phẩm gây ô nhiễm nhưng mức độ gây ô nhiễm dưới mức tối thiểu theo tiêu chuẩn môi trường để thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh của nhóm đối tượng này.

*Thứ tư*, để pháp luật thuế bảo vệ môi trường phát huy hiệu quả cao nhất thì cần có chính sách thuế đồng bộ cùng với các chính sách khác. Hoàn thiện các quy định pháp luật về BVMT, tuyên truyền nhận thức của người dân trong việc khai thác sử dụng tài nguyên thiên nhiên; giữ gìn BVMT. Pháp luật thuế BVMT cần

phải gắn với mục tiêu kinh tế xã hội, phù hợp với các công ước quốc tế, các hiệp định song phương và đa phương mà nước ta đang tham gia.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Trường Đại học Luật Hà Nội (2018), *Giáo trình Luật thuế Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
2. *Quốc hội (2010), Luật Thuế Bảo vệ môi trường số 57/2010/QH12*, Hà Nội.
3. Phạm Bách Khoa, “*Quản lý Nhà nước đối với thuế bảo vệ môi trường ở Việt Nam*”, Luận án tiến sĩ quản lý kinh tế, 2021.
4. Vương Thị Thu Hiền, Phạm Xuân Thắng, *Thuế bảo vệ môi trường: Kinh nghiệm quốc tế và những khuyến nghị với Việt Nam*, Tạp chí Tài chính, 2017, Số 666.
5. Nguyễn Ngọc Anh Đào, *Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện khoa học xã hội, 2013.
6. Website: <https://baotainguyenmoitruong.vn>; Link: Ngành giáo dục với công tác bảo vệ môi trường: Nuôi dưỡng và nâng cao ý thức, trách nhiệm về bảo vệ môi trường (baotainguyenmoitruong.vn), ngày truy cập 8/9/2022