



Hoàn thiện quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong Dự thảo Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt

○ TS. BÙI ĐỨC HIỂN

Viện Nhà nước và Pháp luật

Trên cơ sở chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước về thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt (HCKTĐB), đến nay Bộ KH&ĐT đã xây dựng dự thảo Luật Đơn vị HCKTĐB. Tuy nhiên, nghiên cứu các quy định về BVMT trong Dự luật này cho thấy còn nhiều hạn chế, bất cập cần được hoàn thiện góp phần thúc đẩy phát triển nhanh, mạnh bền vững tại các đặc khu.

Nguyên tắc xây dựng, thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên và môi trường tại các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt

Để phát triển bền vững tại các đơn vị HCKTĐB, chúng tôi cho rằng xây dựng và thực hiện pháp luật về BVMT ngoài dựa trên các nguyên tắc chung như: Nguyên tắc bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành; bảo đảm phát triển bền vững; xã hội hóa các hoạt động BVMT; coi trọng phòng ngừa trong hoạt động BVMT thì còn phải đặc biệt cần lưu ý đến các nguyên tắc đặc thù sau:

Nguyên tắc BVMT đơn vị HCKTĐB cần tôn trọng quy luật của tự nhiên gắn với bảo tồn ĐDSH; bảo vệ TNMT biển và bảo vệ chủ quyền quốc gia.

Bảo vệ môi trường tại đơn vị HCKTĐB cần đề cao trách nhiệm,

thẩm quyền mở của Trường đơn vị HCKTĐB. Đặc biệt đề cao sự độc lập của Tòa án trong giải quyết các tranh chấp kinh tế thương mại, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, quyền được an toàn về sức khỏe, tính mạng. Cần gắn với chủ động ứng phó với BĐKH và thực hiện phát triển bền vững. Bảo đảm tính phòng ngừa rủi ro phát sinh, tính nhanh chóng, kịp thời; tính đến yếu tố chi phí và lợi ích. Theo đó, chủ thể lựa chọn tuân thủ pháp luật môi trường sẽ ít tốn kém chi phí hơn so với chủ thể thực hiện hành vi làm ONMT. Ưu tiên sử dụng các công cụ kinh tế cũng như các yếu tố thị trường xã hội trong xây dựng và thực hiện pháp luật về BVMT tại các đơn vị HCKTĐB. Nguyên tắc thúc đẩy hợp tác quốc tế và khu vực trong BVMT đơn vị HCKTĐB.

Trên cơ sở các nguyên tắc trên, Dự thảo Luật Tổ chức đơn vị HCKTĐB cần hoàn thiện hơn các quy định cụ thể sau:

Thứ nhất, cần xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH tổng thể dài hạn tại đơn vị HCKTĐB, bởi: Hầu hết các quy hoạch của Việt Nam hiện nay đều dựa vào quy hoạch phát triển KT-XH để thực hiện, tuy nhiên kỳ quy hoạch phát triển KT-XH của Việt Nam thường chỉ 10 năm là quá ngắn và có thể dẫn đến tư duy

niệm kỳ. Do vậy, cần kéo dài thời gian thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH của đơn vị HCKTĐB để bảo đảm quá trình phát triển ổn định, bền vững. Thực tiễn Việt Nam hiện nay có quá nhiều loại quy hoạch, được quy định trong các văn bản QPPL khác nhau, trong đó thẩm quyền lập, thẩm định, phê duyệt, cấp quy hoạch, kỳ quy hoạch, thẩm quyền tổ chức thực hiện quy hoạch lại khác nhau dẫn đến tổn kém chi phí, nhân lực cho việc lập, thẩm định, những nội dung nhiều quy hoạch, chồng chéo, mâu thuẫn nhau khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện. Do vậy, cần tích hợp các QHSDĐ, quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị, quy hoạch BVMT, quy hoạch ĐDSH... trong quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH tại các đặc khu hành chính kinh tế trên để tạo nên sự thống nhất trong phát triển đặc khu, tránh lãng phí về nhân, vật lực trong lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch đồng thời tạo ra sự thống nhất trong tổ chức thực hiện hiệu quả quy hoạch.

Thứ hai, về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC). Theo Dự thảo Luật, các chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH của đơn vị HCKTĐB phải lập báo cáo ĐMC. Mặc dù, Luật BVMT quy định báo cáo ĐMC sẽ được thẩm định

thông qua Hội đồng thẩm định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập và quy định cơ quan thẩm định báo cáo ĐMC tổ chức điều tra, đánh giá thông tin trong báo cáo ĐMC; lấy ý kiến phản biện của cơ quan, tổ chức, chuyên gia có liên quan. Tuy nhiên, Dự thảo Luật này cần quy định rõ hơn giá trị các ý kiến, phản biện của các chuyên gia, thậm chí là các ý kiến của các tổ chức xã hội dân sự, của cộng đồng trong quyết định phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH. Hơn nữa, Dự thảo Luật cũng cần quy định cụ thể trách nhiệm của Trưởng đặc khu cũng như các chủ thể liên quan trong thực hiện đúng các giải pháp BVMT được ghi nhận trong Báo cáo ĐMC và cơ chế giám sát khi triển khai thực hiện Quy hoạch phát triển KT-XH đặc khu.

Thứ ba, thực tiễn ONMT tại các KCN, khu kinh tế, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp ở Việt Nam cho thấy bên cạnh nguyên nhân do các KCN chưa có hệ thống xử lý chất thải chung thì còn do các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân không thực hiện đúng các giải pháp BVMT trong Báo cáo ĐTM, kế hoạch BVMT. Dự thảo Luật có quy định rất nhiều các dự án đầu tư tại đặc khu, như dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, bệnh viện... thuộc quyền cấp phép đầu tư của Trưởng đặc khu phải lập báo cáo ĐTM. Việc quy định trưởng đặc khu vừa có quyền cấp phép đầu tư cho dự án, vừa có quyền phê duyệt báo cáo ĐTM nhằm tạo thuận lợi cho tổ chức, cá nhân trong quá trình tiến hành các hoạt động đầu tư tại đặc khu, nhưng cũng dẫn tới hiện tượng vừa đá bóng, vừa thổi còi, thậm chí có thể có sự coi nhẹ các yếu tố BVMT trong các dự án đầu tư cụ thể. Hơn

nữa, để thực hiện báo cáo này được hiệu quả, Dự thảo Luật cũng cần bảo đảm quyền được tham vấn của cộng đồng nơi thực hiện dự án, cần ra ra sự đồng thuận trên cơ sở tôn trọng ý kiến và bảo đảm lợi ích hợp pháp của cộng đồng. Theo đó, ý kiến của cộng đồng (*cộng đồng dân cư những người bị ảnh hưởng trực tiếp cũng như gián tiếp bởi dự án*) và ý kiến của các chuyên gia ngoài hội đồng thẩm định cần phải được coi là cơ sở quan trọng để chủ thể có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM. Vấn đề này pháp luật BVMT hiện hành chưa quy định cụ thể.

Thứ tư, Dự luật cần mở rộng tối đa quyền tự quyết về kinh tế, văn hóa, xã hội, hợp tác kinh tế quốc tế cho Trưởng đơn vị HCK-TĐB, bởi sự thành công về kinh tế ở đây không chỉ từ tên là đặc khu kinh tế mà từ chính Trưởng đặc khu với vai trò là kiến trúc sư trưởng của đặc khu. Về BVMT vai trò cũng không phải ngoại lệ, Trưởng đơn vị HCK-TĐB có quyền ban hành hệ thống quy chuẩn kỹ thuật môi trường tại đơn vị do mình quản lý. Yêu cầu trong các Quy chuẩn này phải cao hơn Quy chuẩn chung của cả nước và hướng tới phù hợp với quy chuẩn khu vực và quốc tế. Ví dụ: Quy chuẩn về chất lượng môi trường không khí xung quanh, quy chuẩn về chất lượng môi trường nước xung quanh, quy chuẩn về khí thải, quy chuẩn về nước thải, quy chuẩn về mùi, quy chuẩn môi trường không khí trong nhà... Đồng thời, khuyến khích các doanh nghiệp áp dụng hệ thống QLMT ISO 14001... Quá trình xây dựng các Quy chuẩn kỹ thuật môi trường cần đánh giá dựa trên sức chịu tải của môi trường tại các đặc khu. Việc xây dựng các quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường sẽ là công cụ quan trọng để xử lý các

hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát ONMT tại các đặc khu, nâng cao hiệu quả QLNN, bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, quyền được bảo đảm an toàn về sức khỏe, tính mạng của mọi người.

Thứ năm, bên cạnh việc thông qua Danh sách các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thân thiện môi trường được ưu tiên thu hút đầu tư, Dự thảo luật cần quy định chặt chẽ về nhập khẩu sử dụng các máy móc, thiết bị sản xuất kinh doanh, đặc biệt là nghiêm cấm nhập khẩu máy móc, phương tiện, thiết bị cũ, đã qua sử dụng. Hiện nay, Luật BVMT năm 2014 cho phép được nhập khẩu phế liệu mà bản chất phế liệu cũng là chất thải. Quy định này dẫn tới các tổ chức, cá nhân cần cứ vào để nhập khẩu máy móc, công nghệ lạc hậu dẫn tới năng suất lao động không tăng mà còn gây ONMT, biến Việt Nam trở thành bãi rác của thế giới.

Thứ sáu, trong bối cảnh cuộc cách mạng 4.0 đang diễn ra trên toàn cầu, dự thảo Luật cần đưa ra những quy định để cụ thể hóa thu hút những ngành nghề sản xuất các sản phẩm ứng dụng công nghệ 4.0 như ô tô điện, ô tô không người lái, thiết bị cảm ứng, công nghệ thông tin, khoa học phân tích dữ liệu...; sản xuất, ứng dụng các sản phẩm 4.0 trong BVMT, như: Ứng dụng các vật liệu sản xuất thân thiện môi trường, sử dụng flycam, máy bay không người lái, vệ tinh, thiết bị cảm biến trong phát hiện ONMT, khuyến khích sử dụng năng lượng tái tạo như năng lượng mặt trời, năng lượng gió, năng lượng thủy triều... tại các đặc khu kinh tế.

Thứ bảy, Dự luật cần quy định cụ thể hơn trong báo cáo ĐMC về dự báo, phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý các tác động tiêu

cực đến môi trường các đơn vị HCKTĐB do ĐBKH và các biện tượng thời tiết cực đoan bất thường, như: Nước biển dâng, động đất, sóng thần, siêu bão, hạn hán, lũ lụt kéo dài gây ra nhằm giảm thiểu những tác động bất lợi đến KT-XH, môi trường của đơn vị HCKTĐB. Việc dự báo này giúp quá trình xây dựng thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH cũng như thực hiện BVMT tại đặc khu được hiệu quả hơn.

Thứ tám, các quy định pháp luật quan trắc môi trường, thông tin tình hình môi trường. Đặc khu cần xây dựng hệ thống quan trắc môi trường đất, môi trường nước, môi trường không khí hiện đại. Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định cụ thể các nguồn thải từ các nhà máy xí nghiệp cần lắp đặt hệ thống quan trắc tự động, cập nhật tại chỗ và gửi trực tiếp online về cơ quan QLMT của đặc khu để có biện pháp kiểm soát ONMT được hiệu quả. Mặt khác, Dự luật cần bảo đảm quyền được thông tin về tình hình môi trường của mọi người, theo đó mọi người được tiếp cận thông tin tình hình môi trường không chỉ qua sự chủ động công bố của các cơ quan nhà nước, các chủ nguồn thải mà có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức trên phải cung cấp các thông tin về tình hình môi trường với tư cách cá nhân hoặc thông qua các tổ chức minh tham gia.

Thứ chín, bên cạnh việc áp dụng công cụ kinh tế trong BVMT, như công cụ thuế, thị trường, vốn, nhân sinh thái, hạn ngạch khí thải, ký quỹ BVMT... để các cá nhân lựa chọn đầu tư vào các lĩnh vực thân thiện môi trường. Dự luật cũng cần quy định và áp dụng hiệu quả trách nhiệm pháp lý trong xử lý các hành vi làm ô nhiễm, suy thoái môi trường. Cần xây dựng hệ thống chế tài hành chính, hình sự mạnh

trên nguyên tắc quy định chi phí xử lý phải cao hơn chi phí tuân thủ các biện pháp BVMT để chủ đầu tư lựa chọn tuân thủ. Trường hợp nếu vi phạm thì Trường đơn vị hành chính kinh tế với tư cách là đại diện cơ quan QLNN có quyền trực tiếp áp dụng các biện pháp xử phạt đối với các hành vi làm ô nhiễm, suy thoái môi trường, nhưng với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về tài nguyên, Trường đơn vị HCKTĐB có quyền yêu cầu thậm chí là khởi kiện các chủ thể gây ô nhiễm cho đặc khu phải bồi thường thiệt hại. Trong quá trình này, Dự luật cần khẳng định tính độc lập của hệ thống tòa án của đặc khu, để cao vai trò của tòa án trong giải quyết các tranh chấp kinh tế thương mại; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật hình sự về môi trường, cũng như giải quyết các tranh chấp môi trường.

Thứ mười, ngoài việc quy định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm của Trường đơn vị HCKTĐB và các tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải trong BVMT thì để tránh, hạn chế việc các cơ quan nhà nước không thực hiện, thực hiện không đúng, không hiệu quả nhiệm vụ BVMT thì Dự luật cần phải nhấn mạnh đến tầm quan trọng của cộng đồng trong BVMT. Trên cơ sở bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, quyền được bảo vệ an toàn sức khỏe, tính mạng, quyền được thông tin tình hình môi trường của mọi người, quyền được tham vấn với các báo cáo ĐTM. Cần quy định rõ vai trò của cộng đồng, truyền thông báo chí, tổ chức xã hội dân sự trong giám sát, phát hiện, khiếu nại, tố cáo các cơ quan QLNN về môi trường, các chủ nguồn thải có hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại các đơn vị HCKTĐB. Đặc biệt, Dự luật cần thừa nhận quyền khởi kiện tập thể về môi trường tại đặc khu; quy

định về đảo nghĩa vụ chứng minh trong các vụ kiện về bồi thường thiệt hại môi trường hoặc quy định về việc không bắt buộc phải xác định định mối quan hệ nhân quả trong yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường.

Dự Luật cần quy định rõ hơn các biện pháp thúc đẩy hợp tác giữa các đặc khu trong nước và nước ngoài cũng như hợp tác vùng, khu vực và quốc tế trong phát triển KT-XH khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả TNTN và bảo tồn ĐDSH, kiểm soát ONMT tại các đặc khu. Bồi thực tế xây dựng đơn vị HCKTĐB ở Việt Nam hiện nay, các nước đã thực hiện cách đây nhiều năm và thu được nhiều thành quả cũng như rút ra được nhiều bài học. Do vậy việc hợp tác sẽ giúp Việt Nam có được kinh nghiệm quản lý đặc khu, nguồn vốn đầu tư quốc tế, thị trường tiêu thụ sản phẩm và chuyển giao công nghệ hiện đại.

Ngoài ra, trong xây dựng và thực hiện pháp luật về BVMT, Dự Luật cần tính đến các vấn đề về tuyên truyền nâng cao nhận thức của mọi người dân quan trọng và cách bảo vệ TNMT tại đặc khu; quy định về huy động tài chính từ nguồn xã hội hóa để thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng đầu tư phát triển đặc khu kết nối đặc khu, như: Đường giao thông, hệ thống điện, thông tin liên lạc, hệ thống cung cấp nước, hệ thống xử lý nước thải, khí thải, sân bay, các phương tiện truyền chuyển...; thúc đẩy ứng dụng KHCN, đặc biệt là công nghệ 4.0 trong quản lý điều hành đặc khu cũng như trong phát triển KT-XH và BVMT; đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu phát triển tại các đặc khu kinh tế, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao, có chuyên môn sâu trong những lĩnh vực mà các đặc khu muốn kêu gọi đầu tư. ■