

MÁY VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ HIỆN NAY

*Bùi Đức Hiền**

Tóm tắt: Bài viết thể hiện quan điểm của tác giả đối với một số vấn đề lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí và pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí hiện nay.

Abstract: This article expresses the view of some theoretical issues on control of air pollution and current laws and regulations on such control

1. Khái niệm, đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí

Chúng tôi cho rằng, kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ nguồn thải trong phòng ngừa, dự báo; theo dõi, kiểm tra, giám sát, phát hiện những tác động đến môi trường không khí, hiện trạng môi trường không khí; sự biến đổi của môi trường không khí so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí; ngăn chặn, khắc phục ô nhiễm, cải tạo phục hồi hiện trạng môi trường không khí; xử lý các hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí nhằm đảm bảo cho môi trường không khí được trong lành, sạch đẹp.

Môi trường không khí là một bộ phận quan trọng của môi trường sống, nên kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cũng là một bộ phận trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung. Tuy vậy, ngoài các đặc điểm chung của kiểm soát ô nhiễm môi trường, như: về chủ thể kiểm soát, mục tiêu kiểm soát, phương thức kiểm soát,... thì so với môi trường đất, nước, môi trường không khí có nhiều điểm đặc biệt từ tính chất lý, hóa đến vai trò, tầm quan trọng của

không khí đối với mọi mặt của đời sống xã hội. Cụ thể:

Thứ nhất, môi trường không khí mang tính khuếch tán, lan truyền, khi môi trường không khí bị ô nhiễm thường rất khó bị phát hiện. Do vậy, phải kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ngay từ nguồn thải, kiểm soát trước khi khí thải thoát ra ngoài môi trường không khí. Có thể khẳng định, đối với ô nhiễm môi trường không khí, việc kiểm soát ô nhiễm tại nguồn là đặc trưng và là hoạt động quan trọng nhất.

Thứ hai, không giống như đất đai, nguồn nước, tài nguyên có thể phân chia được ranh giới, còn môi trường không khí lại không thể phân chia được giữa các đơn vị hành chính: tỉnh, huyện, xã, thậm chí là giữa các quốc gia với nhau. Môi trường không khí không có biên giới và có phạm vi rộng lớn, bao trùm toàn cầu. Do vậy, một xã, một huyện, một tỉnh, thậm chí một quốc gia không thể kiểm soát hiệu quả được ô nhiễm môi trường không khí, mà cần phải có sự hợp tác giữa các quốc gia ở nhiều cấp độ khác nhau, đặc biệt là ô nhiễm phóng xạ hạt nhân cũng như kiểm soát các khí thải nhà kính gây biến đổi khí hậu.

Thứ ba, không khí không thuộc quyền sở hữu riêng của bất kỳ một cá nhân, tổ

* ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

chức nào, mà không khí thuộc sở hữu chung của tất cả mọi người. Do không gắn quyền sở hữu với cá nhân, tổ chức cụ thể nào, nên việc kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ít được quan tâm hơn các nguồn tài nguyên khác. Vì vậy, trong kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, trách nhiệm đầu tiên thuộc về các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các cá nhân, tổ chức chủ nguồn thải.

Thứ tư, đối với tài nguyên nước, tài nguyên đất,... giá trị về mặt kinh tế được thể hiện rõ ràng, ngay lập tức, nên con người rất quan tâm và tìm nhiều cách để bảo vệ; còn tài nguyên không khí, mặc dù rất quan trọng nhưng là giá trị lâu dài, nên con người ít quan tâm bảo vệ. Do vậy, để kiểm soát được ô nhiễm môi trường không khí cần tuyên truyền, giáo dục cho tất cả mọi người hiểu được giá trị của môi trường không khí đối với sự sinh tồn của con người¹.

Thứ năm, ô nhiễm môi trường không khí thường tác động đến sức khỏe, tính mạng của con người và động, thực vật, tuy nhiên, nó không thể hiện ở mức độ cấp tính ngay mà ngấm dần. Do vậy, vấn đề bảo vệ, kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí thường không được quan tâm kịp thời.

Thứ sáu, môi trường không khí bao trùm toàn cầu và có mối liên hệ với nhau, ô

nhiễm môi trường không khí trong nhiều trường hợp không chỉ ảnh hưởng đến một khu vực nhất định mà ảnh hưởng đến cả quốc gia, khu vực, thậm chí toàn cầu. Ví dụ: các chất thải chứa các chất CFCs có thể gây mất cân bằng nhiệt trong bầu khí quyển trái đất, làm trái đất nóng lên là nguyên nhân chính dẫn đến biến đổi khí hậu. Một số chất gây ô nhiễm có thể làm thủng tầng ozon, ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng của con người. Ô nhiễm không khí có ảnh hưởng lớn đến biến đổi khí hậu, do vậy, kiểm soát ô nhiễm không khí góp phần kiểm soát biến đổi khí hậu.

Thứ bảy, không khí là một hỗn hợp các chất khí nên không thể kiểm tra chất lượng không khí bằng lấy các mẫu thử như nước hay đất, mà phải thông qua hệ thống quan trắc.

Thứ tám, khi không khí bị ô nhiễm thì không thể gom riêng không khí đã bị ô nhiễm ra để xử lý, thậm chí cũng không thể lấy không khí về để thí nghiệm, và hậu quả của ô nhiễm môi trường không khí thường ảnh hưởng đến con người và mang tính lâu dài, thâm lắng hơn.

Các đặc trưng này là cơ sở quan trọng để xây dựng và hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Trong bối cảnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế của Việt Nam hiện nay, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung trong đó có pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là rất quan trọng.

Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải trong phòng ngừa, dự báo; theo dõi, kiểm tra, giám sát,

¹ Các nghiên cứu và thực tiễn chỉ ra rằng, nếu không ăn, thời gian tồn tại con người được tính theo ngày. Nếu không uống nước thì thời gian tồn tại của con người chỉ có thể tính theo giờ. Đặc biệt, nếu không hít thở không khí thì thời gian tồn tại của con người chỉ có thể tính theo phút. Có thể thấy, môi trường không khí rất quan trọng với sự sinh tồn của chúng ta, nhưng thật đáng tiếc là chúng ta thường nhận ra điều này khi môi trường không khí đã bị ô nhiễm. Do vậy, việc chúng ta phải làm là cho mọi người biết được tầm quan trọng của môi trường không khí trước khi quá muộn.

phát hiện những tác động đến môi trường không khí, hiện trạng môi trường không khí, sự biến đổi của môi trường không khí so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí; ngăn chặn; xử lý ô nhiễm môi trường không khí, đảm bảo cho môi trường không khí được trong lành, sạch đẹp.

2. Nội dung điều chỉnh của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí

Nhà nước kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí bằng pháp luật. Tuy nhiên, kiểm soát có hiệu quả hay không còn phụ thuộc vào chủ thể, nội dung và cách thức, trình tự, thủ tục điều chỉnh của pháp luật về vấn đề này. Chúng tôi cho rằng, điều chỉnh của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cần phải làm sáng tỏ những vấn đề sau:

Thứ nhất, cần xác định được nội hàm của thuật ngữ kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí gồm những hoạt động gì? Theo chúng tôi, nội hàm của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí gồm các hoạt động: phòng ngừa ô nhiễm môi trường; dự báo sự biến đổi của môi trường không khí; thanh tra, kiểm tra, giám sát phát hiện ô nhiễm, mức độ ô nhiễm môi trường không khí dựa trên quy chuẩn kỹ thuật môi trường; khi phát hiện có ô nhiễm môi trường không khí thì ngăn chặn; xử lý ô nhiễm và các hành vi vi phạm pháp luật môi trường.

Thứ hai, cần phải xác định và quy định rõ chủ thể nào có trách nhiệm, nghĩa vụ kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Chúng tôi cho rằng, trách nhiệm kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền và là nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải.

Thứ ba, đối tượng bị kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là hành vi vi phạm

pháp luật môi trường không khí của các chủ nguồn thải, như: cá nhân, tổ chức, hộ gia đình, cũng như hành vi của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong kiểm soát ô nhiễm.

Thứ tư, cần xác định rõ chu trình, trình tự, thủ tục, công cụ, phương tiện kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.

Thứ năm, cần xác định mục tiêu của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là gì. Theo chúng tôi, mục tiêu kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí nhằm phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí, bảo đảm môi trường không khí được trong lành.

Với những nhận định trên, có thể thấy nội dung pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí gồm:

- *Các quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí, gồm:* quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh; quy chuẩn kỹ thuật về khí thải.

Các quy định về phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí, dự báo những tác động đến môi trường không khí và sự biến đổi của môi trường không khí, gồm: quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, trong đó có môi trường không khí; quy định về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM), và kế hoạch bảo vệ môi trường không khí; quy định về quản lý chất thải; các quy định về dự báo biến đổi của môi trường không khí.

- *Các quy định về theo dõi, thanh tra, kiểm tra, phát hiện ô nhiễm môi trường không khí, gồm:* quy định về quan trắc hiện trạng môi trường không khí; quy định về thanh tra, kiểm tra hoạt động của các chủ thể có nguy cơ làm ô nhiễm môi trường không khí; quy định đối với thông tin về tình hình môi trường không khí.

- *Các quy định về ngăn chặn ô nhiễm môi trường, gồm:* quy định về nghĩa vụ của

các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình chủ nguồn thải trong khoảng vùng, giảm thiểu, hạn chế, ngăn chặn ô nhiễm môi trường không khí; quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong khoảng vùng, giảm thiểu, hạn chế, ngăn chặn ô nhiễm môi trường không khí.

- *Các quy định về xử lý ô nhiễm môi trường không khí, gồm:* quy định về nghĩa vụ khắc phục ô nhiễm, khôi phục hiện trạng, cải thiện chất lượng môi trường không khí và xử lý các hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí; quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong khắc phục ô nhiễm, khôi phục hiện trạng, cải thiện chất lượng môi trường không khí; quy định về xử lý các hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí của các chủ nguồn thải, của cơ quan nhà nước.

Cần tập trung làm rõ các quy định về chủ thể thực hiện, đối tượng, mục tiêu thực hiện, trình tự, thủ tục thực hiện,... các vấn đề trên.

3. Tiêu chí điều chỉnh của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí

Là một phần của hệ thống pháp luật Việt Nam, do vậy việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cần đáp ứng những tiêu chí chung trong xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, như: tính hoàn thiện, tính thống nhất, tính đồng bộ, tính khả thi, tính hiệu quả, tính công khai, minh bạch dễ hiểu, dễ tiếp cận, tính chi phí thực hiện thấp. Bên cạnh những tiêu chí chung của hệ thống pháp luật, cần chú ý đặc thù của môi trường không khí, ô nhiễm môi trường không khí, chúng tôi cho rằng việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cần đạt được các tiêu chí sau:

- *Tính dự báo, cảnh báo.* Môi trường không khí mang tính bao trùm, và ô nhiễm môi trường không khí thì biến đổi khó lường, do vậy việc dự báo chính xác sự biến đổi của môi trường không khí và cảnh báo những tác động do ô nhiễm môi trường không khí đến con người và sinh vật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Để thực hiện được vấn đề trên cần luật hóa hoạt động dự báo, cảnh báo. Việc xây dựng hệ thống pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí đảm bảo tính cảnh báo và dự báo sẽ là cơ sở để các quốc gia, các tổ chức, các cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân chủ động hơn trong phòng ngừa, hạn chế, ngăn chặn ô nhiễm môi trường không khí, giảm thiểu được những thiệt hại do ô nhiễm môi trường không khí gây ra.

- *Tính phòng ngừa được rủi ro phát sinh.* Thiệt hại do ô nhiễm môi trường không khí thường xảy ra với phạm vi và quy mô rất lớn và rất khó khắc phục. Ví dụ: rò rỉ chất phóng xạ hạt nhân ở nhà máy điện Fukushima đã làm chất phóng xạ lan ra phạm vi rộng hàng chục km xung quanh nhà máy, thậm chí là hàng trăm km². Giải pháp tốt nhất để hạn chế, ngăn chặn, giảm thiểu được những thiệt hại này là phòng ngừa tại nguồn (phòng ngừa trước khi ô nhiễm môi trường không khí xảy ra) có vai trò đặc biệt quan trọng. Do vậy, điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cần hướng tới những quy định về phòng và ngăn ngừa trước nhằm không để xảy ra ô nhiễm môi trường không khí hoặc nếu xảy ra cũng giảm thiểu tối đa thiệt hại.

² Xem: Chất phóng xạ rò rỉ từ Nhật đang lan sang Bắc Mỹ. Nguồn: http://khoaoc.tv/doi-song/moi-truong/tham-hoa/32108_chat-phong-xa-ro-ri-tu-nhat-dang-lan-sang-bac-my.aspx.

- *Tính nhanh chóng, kịp thời.* Ô nhiễm môi trường không khí thường diễn ra rất nhanh trên quy mô và phạm vi lớn, nên nếu không có sự nhanh chóng trong ngăn chặn nguồn thải gây ô nhiễm thì phạm vi ô nhiễm sẽ gia tăng nhanh và thiệt hại rất lớn. Mặt khác, chính do tính khuếch tán nhanh của môi trường không khí, nhiều chủ thể đã lợi dụng điều này để tránh không bị phát hiện. Ví dụ: xả khí thải ô nhiễm vào ban đêm, đến sáng thì không còn ô nhiễm nữa. Do vậy, điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cần theo hướng phát huy tính nhanh chóng, kịp thời trong phòng ngừa ô nhiễm môi trường, phát hiện ô nhiễm môi trường, ngăn chặn ô nhiễm môi trường và xử lý ô nhiễm môi trường của các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cũng như các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình chủ nguồn thải. Sự nhanh chóng kịp thời này sẽ góp phần rất lớn hạn chế rủi ro, thiệt hại xảy ra.

Tính cộng đồng trách nhiệm. Như chúng ta đã biết, môi trường không khí mang tính bao trùm, mặc dù có giá trị lớn trong đảm bảo sự sinh tồn của con người và sinh vật, nhưng việc xác định được giá trị của nó không dễ dàng như môi trường đất, môi trường nước. Môi trường không khí không phải thuộc sở hữu của riêng ai mà là của mọi người, các cộng đồng dân cư, các quốc gia và cả nhân loại. Hơn nữa, thiệt hại do ô nhiễm môi trường không khí thường xảy ra với nhiều người, thậm chí là nhiều cộng đồng dân cư, nên tất cả mọi người đều phải có trách nhiệm bảo vệ môi trường không khí. Do vậy, điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí nhấn mạnh đến tính cộng đồng trách nhiệm sẽ góp phần quan trọng vào quá trình giải quyết tranh chấp về ô nhiễm môi trường không khí.

- *Tính liên kết hợp tác vùng, quốc gia, khu vực và quốc tế.* Trái đất là ngôi nhà chung của tất cả các quốc gia và ngôi nhà này được bao bọc, bảo vệ bởi bầu khí quyển trái đất, môi trường không khí. Do vậy, ô nhiễm môi trường không khí ở một quốc gia có thể lan sang làm ô nhiễm môi trường không khí của quốc gia khác. Ví dụ: khói bụi do cháy rừng ở Indonesia có thể lan sang cả Malaysia và Singapore³, hoặc ô nhiễm phóng xạ hạt nhân do rò rỉ từ nhà máy điện Fukushima⁴ tạo thành các đám mây phóng xạ, theo gió có thể di chuyển đến nhiều quốc gia, thậm chí việc thải các chất gây hiệu ứng nhà kính còn gây ra hiện tượng biến đổi khí hậu toàn cầu dẫn tới hiện tượng nước biển dâng và hiện tượng thời tiết bất thường khác, làm ảnh hưởng đến tất cả các quốc gia trên thế giới⁵. Hậu quả của ô nhiễm môi trường không khí xảy ra thường ảnh hưởng rất lớn đến con người, sinh vật và hệ sinh thái tự nhiên, gây mất cân bằng hệ sinh thái. Hơn nữa, ô nhiễm môi trường không khí rất phức tạp. Một quốc gia không thể có đủ khả năng về công nghệ, tài chính, kinh nghiệm để tự giải quyết, thậm chí nếu có giải quyết được thì cũng không thể triệt để nếu không có sự tham gia, hợp tác của nước khác. Do vậy, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cần lưu ý đến tính liên kết, hợp tác giữa các quốc gia, khu vực và toàn cầu trong quá trình này.

³ Xem: Khói cháy rừng Indonesia lan sang Singapore, Malaysia, Tường Vi. Nguồn: <http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/moi-truong/20130617/khoi-chay-rung-indonesia-lan-sang-singapore-malaysia/554332.html>.

⁴ Xem: Phóng xạ Fukushima lan đến bờ biển Mỹ. Nguồn: <http://khoaoc.tv/doi-song/moi-truong/57130-phong-xa-fukushima-lan-den-bo-bien-my.aspx>

⁵ Xem: Châu Á chưa chú trọng thích ứng với biến đổi khí hậu. Nguồn: <http://www.phongchonglutbaotphcm.gov.vn/?id=58&cid=6559>.