

THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH XÂY DỰNG, QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGHĨA TRANG Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Hoàng Kim Khuyến*

Tóm tắt: Bài viết phân tích một số bất cập, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện các quy định của pháp luật về quy hoạch xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang ở Việt Nam. Qua đó, bài viết đưa ra các kiến nghị nhằm hoàn thiện và thực thi có hiệu quả pháp luật về quy hoạch xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang ở Việt Nam trong thời gian tới.

Abstract: The article analyzes shortcomings and bottlenecks in the practice of the law on construction planning, management, and use of cemeteries in Vietnam. Thereby it makes recommendations for improvement and effective enforcement of the law on planning construction planning, management, and use of cemeteries in Vietnam.

Đặt vấn đề

Thực tế hiện nay ở nước ta, vấn đề quy hoạch xây dựng, sử dụng và quản lý nghĩa trang đang gặp phải những khó khăn, vướng mắc nhất định. Quỹ đất dành cho phát triển đô thị, khu dân cư, khu công nghiệp ngày càng tăng, quỹ đất sản xuất nông nghiệp bị thu hẹp và diện tích đất dành cho nghĩa trang cũng bị ảnh hưởng hoặc phải di dời sang vị trí khác hoặc phải quy hoạch tập trung trên một diện tích nhỏ hơn. Việc bố trí quỹ đất quy hoạch xây dựng nghĩa trang thường gây nhiều phản ứng, khiếu kiện trong nhân dân¹. Trong khi đó, với phong tục tập quán và vấn đề tâm linh của người Việt Nam, nghĩa trang có một vị trí hết sức quan trọng trong đời sống tinh thần của người dân. Nghĩa trang không chỉ đơn thuần

là nơi “táng”² người chết tập trung theo các “hình thức táng”³ khác nhau, mà còn là nơi bày tỏ tình cảm, đạo lý của người sống đối với người thân khi chết.

² Táng: Là thực hiện việc lưu giữ thi hài hoặc hài cốt, tro cốt của người chết. Hay nói cách khác, táng là biện pháp xử lý xác người chết với nhiều hình thức khác nhau. Hiện nay, trên thế giới có rất nhiều hình thức táng như: Địa táng (thổ táng), hỏa táng, thủy táng, không táng (thiên táng), huyền táng, điều táng... nhưng ở Việt Nam phổ biến hiện nay là địa táng và hỏa táng, còn huyền táng, không táng, thủy táng chỉ có trong quá khứ hoặc rất hiếm ở các dân tộc ít người.

³ Các hình thức táng người chết theo quy định của pháp luật Việt Nam bao gồm: Mai táng, hỏa táng và các hình thức táng khác.

- Mai táng là thực hiện việc lưu giữ thi hài hoặc hài cốt, tro cốt của người chết ở một địa điểm dưới mặt đất. Mai táng được biểu hiện thông qua việc Chôn cất một lần (là hình thức mai táng thi hài vĩnh viễn); Hung táng (là hình thức mai táng thi hài trong một khoảng thời gian nhất định sau đó sẽ được cải táng); Cải táng là việc chuyển xương cốt từ mộ hung táng sang hình thức táng khác.

- Hỏa táng (bao gồm cả điện táng) là thực hiện việc thiêu thi hài hoặc hài cốt ở nhiệt độ cao.

* TS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

¹ Xem thêm: Vũ Thị Ngọc Hiền, *Đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp quản lý, sử dụng đất nghĩa trang, nghĩa địa trên địa bàn thành phố Hà Nội*, Luận văn Thạc sỹ, chuyên ngành Địa chính, Trường Đại học Khoa học tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội (2010).

1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về quy hoạch xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang ở Việt Nam

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, vấn đề về quy hoạch xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang được điều chỉnh trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Cụ thể: Luật Đất đai năm 2013 quy định về loại đất làm nghĩa trang và thẩm quyền quy định mức đất, chế độ quản lý việc xây dựng đất nghĩa trang (khoản 2 Điều 10 và Điều 162); Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 về bảo vệ môi trường trong quy hoạch đất nghĩa trang (Điều 84); Nghị định số 23/2016/NĐ-CP ngày 5/4/2016 của Chính phủ về xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang và cơ sở hỏa táng; Thông tư số 02/2009/TT-BYT ngày 26/5/2009 của Bộ Y tế hướng dẫn vệ sinh trong hoạt động mai táng và hỏa táng; Thông tư số 01/2016/TT-BXD ngày 01/02/2016 của Bộ Xây dựng ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về các công trình hạ tầng kỹ thuật. Đây là những căn cứ pháp lý quan trọng để các cá nhân, hộ gia đình, tổ chức, doanh nghiệp và các ngành, các cấp chính quyền chấp hành và tuân thủ, góp phần giúp Nhà nước thực hiện được chức năng quản lý đối với hoạt động mai táng nói chung và quản lý các hoạt động liên quan đến nghĩa trang nói riêng. Các văn bản quy phạm pháp luật trên góp phần đảm bảo sự thống nhất trong hoạt động xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang, đặc biệt là thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư, xây dựng nghĩa trang trên phạm vi cả nước. Theo đó, Nhà nước ban hành các nguyên tắc quản lý, sử dụng nghĩa trang; các hành vi bị cấm trong quản lý, sử dụng nghĩa trang; khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia xây dựng nghĩa trang theo quy định của pháp

luật với các biện pháp hỗ trợ, ưu đãi đầu tư xây dựng nghĩa trang... Ngoài ra, các quy định trên còn góp phần giảm bớt những vi phạm trong quản lý, sử dụng đất nghĩa trang, huy động được sự tham gia của các tổ chức, cá nhân trong việc xây dựng, cung ứng dịch vụ và quản lý, sử dụng nghĩa trang ngày một hiệu quả.

Hiện nay, các quy định về quy hoạch xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang của Nhà nước đã khá rõ ràng và cụ thể, tuy nhiên, khi triển khai thực hiện còn tồn tại nhiều hạn chế, khó khăn và thiếu tính khả thi.

1.1. Về quy hoạch xây dựng nghĩa trang

Quy hoạch xây dựng nghĩa trang là việc tổ chức không gian kiến trúc, phân khu chức năng và hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong nghĩa trang, nhằm khai thác sử dụng có hiệu quả về đất đai và đáp ứng yêu cầu về cảnh quan, bảo vệ môi trường, tạo cơ sở cho việc đầu tư xây dựng, cải tạo, sử dụng và quản lý nghĩa trang. Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Nghị định số 23/2016/NĐ-CP về các nguyên tắc đối với hoạt động xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang, cơ sở hỏa táng thì tất cả các nghĩa trang, cơ sở hỏa táng phải được “quy hoạch”. Việc quy hoạch, đầu tư xây dựng nghĩa trang, cơ sở hỏa táng phải tuân thủ pháp luật về quy hoạch, xây dựng và bảo vệ môi trường. Theo đó, khi lựa chọn địa điểm nghĩa trang và cơ sở hỏa táng phải nghiên cứu khả năng phục vụ cho liên vùng, liên đô thị; nghĩa trang xây dựng mới phải bố trí nằm ngoài đô thị, phù hợp với quy hoạch phát triển đô thị hoặc khu dân cư nông thôn; nghĩa trang không ảnh hưởng đến môi trường dân cư xung quanh, không ảnh hưởng đến nguồn nước cấp cho sinh hoạt; nghĩa trang và cơ sở hỏa táng

phải đặt ở cuối hướng gió so với khu dân cư; trong một số trường hợp đặc biệt, Nhà nước xem xét chấp thuận chôn cất trong khuôn viên nhà thờ, nhà chùa, thánh thất tôn giáo. Ngoài ra, Điều 5 Nghị định số 23/2016/NĐ-CP quy định việc quy hoạch xây dựng nghĩa trang và cơ sở hỏa táng phải tuân thủ các quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia. Để cụ thể hóa vấn đề quy hoạch xây dựng nghĩa trang, Bộ Xây dựng đã ban hành QCVN 07-10:2016/BXD: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia các công trình hạ tầng kỹ thuật - Công trình nghĩa trang⁴. Theo đó, nghĩa trang phải được chia thành hai khu vực là khu vực mai táng để chôn cất thi hài hoặc hài cốt⁵ và các công trình chức năng⁶. Diện tích sử dụng đất của nghĩa trang phải bao gồm diện tích đất dành cho các loại hình táng, các công trình chức năng, phụ trợ và các công trình

hạ tầng kỹ thuật. Về kiến trúc, cảnh quan môi trường, nghĩa trang phải được chia thành các khu/lô mộ; các khu/lô mộ được giới hạn bởi các đường đi bộ; trong mỗi khu/lô mộ được chia ra thành các nhóm mộ; trong mỗi nhóm mộ có các hàng mộ. Hình thức mộ, bia mộ, hàng rào trong các khu mộ, hướng mộ của nghĩa trang phải được xây dựng thống nhất theo thiết kế trong dự án đầu tư xây dựng được phê duyệt... Tuy nhiên, trên thực tế, việc các cấp, các ngành, các chủ thể thực hiện “quy hoạch xây dựng nghĩa trang” còn tồn tại một số vấn đề sau:

Một là, không đảm bảo về vị trí quy hoạch xây dựng nghĩa trang. Về mặt nguyên tắc, quy hoạch nghĩa trang không được đặt trong nội đô. Trên thực tế, xuất hiện rất nhiều dự án không đảm bảo về vị trí quy hoạch xây dựng nghĩa trang. Đơn cử, dự án xây dựng Nghĩa trang nhân dân thành phố Sơn La được triển khai tại khu đất cách Đại học Tây Bắc khoảng 600m đã vi phạm khá nhiều quy chuẩn như xây dựng trong khu đô thị đông dân cư, gần nơi ăn ở, học tập và sinh hoạt của gần 1.000 sinh viên, cách 5 nguồn cung cấp nước sinh hoạt từ hơn 600m - 2.200m (trong khi theo quy định của Luật Quy hoạch tối thiểu là 2.500m)⁷. Việc xây dựng nghĩa trang, có cả hung táng, lò hỏa thiêu và nơi để tro cốt chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến môi trường sống xung quanh. Bởi, khí phát tán từ nghĩa trang rất độc hại, gây ảnh hưởng tới sức khỏe con người, chưa kể vấn đề ô nhiễm nước ngầm có thể xảy ra.

⁴ Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia QCVN 07-10:2016/BXD “Các công trình hạ tầng kỹ thuật - Công trình nghĩa trang” do Hội Môi trường, Xây dựng Việt Nam biên soạn, Vụ Khoa học, Công nghệ và Môi trường trình duyệt, Bộ Khoa học và Công nghệ thẩm định, Bộ Xây dựng ban hành theo Thông tư số 01/2016/TT-BXD ngày 01/02/2016.

⁵ Khu vực mai táng để chôn cất thi hài hoặc hài cốt, bao gồm:

- Khu hung táng;
- Khu chôn cất một lần;
- Khu cát táng.

⁶ Các công trình chức năng:

- Khu văn phòng làm việc, nhà kho, nhà chờ, thương trực, kiốt bán hàng, khu vệ sinh;
- Khu dành cho các hoạt động tưởng niệm, thờ cúng;
- Khu tổ chức lễ tang: Nơi tổ chức lễ tang trước khi chôn cất hoặc hỏa táng;
- Khu kỹ thuật: Khu rửa hài cốt, khu bảo quản thi hài;
- Cơ sở hỏa táng (nếu có);
- Khu để tiêu cốt, tro cốt: Nơi để các tiêu cốt sau cải táng và lọ tro cốt sau khi hỏa táng thi hài;
- Hạ tầng kỹ thuật: Công, hàng rào, sân, đường, bãi đỗ xe, cấp nước, thu gom chất thải rắn, thu gom và xử lý nước thải, nước thấm từ các mộ hung táng, chiếu sáng, cây xanh, mặt nước, tiểu cảnh.

⁷ Xem thêm: *Bất cập trong xây dựng nghĩa trang nhân dân thành phố Sơn La: Phía sau dự án còn có mục đích khác*, <https://giaoducthoidai.vn/thoi-su/bat-cap-trong-xay-dung-nghia-trang-nhan-dan-tp-son-la-phia-sau-du-an-con-muc-dich-khac-4010759-b.html>, truy cập ngày 1/6/2019.

Hai là, không đảm bảo thực hiện được quy chuẩn kỹ thuật đã quy định. Theo Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật năm 2006, quy chuẩn kỹ thuật là quy định về mức giới hạn của đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý mà sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế - xã hội phải tuân thủ để bảo đảm an toàn, vệ sinh, sức khoẻ con người; bảo vệ động vật, thực vật, môi trường; bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia, quyền lợi của người tiêu dùng và các yêu cầu thiết yếu khác. Quy chuẩn kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản để bắt buộc áp dụng. Như vậy, quy chuẩn kỹ thuật là quy định mang tính chất bắt buộc, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, bắt buộc các doanh nghiệp phải áp dụng trong hoạt động của mình. Tuy nhiên, trên thực tế, sự tồn tại của nhiều nghĩa trang mang tính tự phát đã làm ảnh hưởng đến tính khả thi của quy chuẩn kỹ thuật xây dựng nghĩa trang. Đơn cử, trong năm 2015, theo đánh giá của hai đoàn giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân Tp. Hà Nội về lĩnh vực quản lý nghĩa trang tại một số huyện ngoại thành trong đó có huyện Thanh Trì đã cho thấy: Huyện Thanh Trì là một huyện điển hình, chỉ có 16 xã, thị trấn nhưng huyện có đến 67 nghĩa trang nhân dân. Hoặc tại huyện Mê Linh, tỉnh Vĩnh Phúc có 18 xã, thị trấn nhưng đang tồn tại 89 nghĩa trang, hình thức chôn cất chủ yếu là hung táng, cải táng⁸. Hoặc tại xã Sơn Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình, cả xã có 10 thôn, bản nhưng lại có đến 13 nghĩa trang nhân dân và

1 nghĩa trang liệt sỹ. Trong đó, có thôn tồn tại đến 2 nghĩa trang, như: Trầm Mé, Hà Lồi, Xuân Sơn⁹.

Hầu hết các nghĩa trang của địa phương trong phạm vi cả nước đều hình thành từ lâu đời theo “hình thức tự phát” nên không được quy hoạch bài bản. Thông thường gọi là nghĩa trang, nhưng thực chất là nghĩa địa¹⁰. Đó chính là những khu chôn cất tự phát của người dân có từ bao đời nay. Những khu chôn cất thường phân bố rải rác ở các thôn, xóm theo cụm dân cư, nằm xen kẽ trong diện tích đất trồng lúa, hoa màu, ở các khu gò, đồi, bãi hoặc nằm dọc hai bên đường. Các khu chôn cất này bố trí lộn xộn, không chia khu riêng biệt, hình thức kiến trúc không thống nhất, không có lối đi thông thoáng, cây cối, cỏ dại mọc che khuất cả tầm nhìn, không có tường rào bảo vệ, không nhà quản trang, không hệ thống thu gom và xử lý chất thải rắn, nước thải...¹¹. Ngoài ra, do tốc độ đô thị hóa nhanh, nhiều nghĩa trang cấp xã, phường lọt vào giữa khu đô thị, không bảo đảm khoảng cách, cự ly quy định. Bên cạnh đó, do phong tục, tập quán truyền thống lâu đời đã ăn sâu vào tiềm thức của người Việt với quan niệm “nghĩa tử là nghĩa tận”, nhiều gia đình cho

⁸ Xem thêm: *Quản lý hệ thống nghĩa trang nhân dân trên địa bàn Hà Nội: Khó cũng phải làm*. <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/810598/quan-ly-he-thong-nghia-trang-nhan-dan-tren-dia-ban-hanoi-kho-cung-phai-lam>, truy cập ngày 06/10/2015.

⁹ Xem thêm: *Nghĩa trang nhân dân đạt chuẩn nông thôn mới đang là bài toán khó*, <https://baoquangbinh.vn/xa-hoi-doi-song/201707/nghia-trang-nhan-dan-da-t-chuan-nong-thon-moi-dang-la-bai-toan-kho-2147688/>, truy cập ngày 27/7/2017.

¹⁰ Pháp luật hiện hành không đưa ra định nghĩa thế nào là nghĩa địa, nhưng có nhắc đến thuật ngữ “nghĩa địa trong Luật Đất đai năm 2013 tại Điều 162. Nếu nghĩa trang là nơi táng người chết tập trung theo các hình thức táng khác nhau và được quản lý, xây dựng theo quy hoạch thì nghĩa địa được hiểu là khu đất dành cho việc chôn cất người đã chết, thường mang tính tự phát và không tập trung.

¹¹ Xem thêm: *Nghĩa trang nhân dân đạt chuẩn nông thôn mới đang là bài toán khó*, ttdđ.

rằng việc hiểu nghĩa với đảng sinh thành được thể hiện qua việc xây dựng mộ chí như chọn hướng đẹp để xây mộ và biến đất ruộng trở thành nghĩa địa mini của gia đình. Quan niệm này đã dẫn đến tình trạng đua nhau xây mộ to, đẹp giữa các gia đình, dòng họ... Chính vì các nguyên nhân như trên khiến cho các quy chuẩn kỹ thuật trong quy hoạch xây dựng nghĩa trang ít được tuân thủ trong thực tế.

1.2. Về hoạt động quản lý nghĩa trang

Hoạt động quản lý nghĩa trang là hoạt động của các chủ thể quản lý nhà nước và các đơn vị quản lý nghĩa trang¹². Theo đó, hoạt động quản lý nhà nước về nghĩa trang là việc quản lý về quy hoạch, kế hoạch đầu tư xây dựng; thực hiện công tác thẩm định, phê duyệt, thanh tra, kiểm tra việc tổ chức thực hiện của các hoạt động xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang.

Về mặt nguyên tắc, nghĩa trang phải được xây dựng theo quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị hoặc quy hoạch nghĩa trang vùng tỉnh, quy hoạch chi tiết xây dựng nghĩa trang được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đồng thời, công tác quản lý đối với hoạt động sử dụng đất trong nghĩa trang cũng phải tuân thủ theo “quy hoạch chi tiết xây dựng nghĩa trang” được cấp có thẩm quyền phê duyệt và đảm bảo sử dụng đất mai táng đúng mục đích. Tuy nhiên, trên thực tế thực trạng quản lý nghĩa trang còn tồn tại một số bất cập chủ yếu sau đây:

Một là, thiếu chế tài xử lý đối với vi phạm về xây dựng, sử dụng nghĩa trang. Hiện nay, Nhà nước nghiêm cấm “sử dụng đất không đúng mục đích” và “Nghiêm cấm việc lập nghĩa trang, nghĩa địa trái với quy

hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt” (khoản 3 Điều 12 và khoản 3 Điều 162 Luật Đất đai năm 2013). Đồng thời, quy định khu mai táng, hỏa táng phải bảo đảm các yêu cầu: Phù hợp với quy hoạch; có vị trí, khoảng cách đáp ứng yêu cầu về vệ sinh môi trường, cảnh quan khu dân cư; không gây ô nhiễm nguồn nước và môi trường xung quanh (khoản 1 Điều 84 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014). Như vậy, quy định liên quan đến việc sử dụng đất nghĩa trang đã khá rõ ràng nhưng hệ thống chế tài xử lý lại chưa thật đầy đủ. Chẳng hạn, đối với vi phạm quy định về mai táng, hỏa táng, Điều 15 Nghị định số 176/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế chỉ xử phạt đối với các hành vi: Không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quy định của pháp luật về vệ sinh trong quản ursor, khâu liệm, vận chuyển, bảo quản thi hài, hài cốt của người chết; vi phạm về thời gian cải táng; không bảo đảm điều kiện vệ sinh theo quy định của pháp luật đối với nhà tang lễ, nhà hỏa táng... mà không quy định xử phạt hành vi chôn cất người thân ngay trong sân vườn, sát nhà dân.

Bên cạnh đó, chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực có liên quan có thể kể đến như: Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Nghị định số 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; quản lý

¹² Xem: Điều 19 Trách nhiệm của đơn vị quản lý nghĩa trang của Nghị định số 23/2016/NĐ-CP.

phát triển nhà ở và công sở cũng không điều chỉnh xử lý hành vi chôn cất người chết trên “đất nhà” hay tự ý chuyển mục đích sử dụng đất ở sang đất làm nghĩa trang của dòng họ.

Hệ thống chế tài xử lý chưa đầy đủ dẫn đến việc xử lý bằng pháp luật đối với các hộ gia đình tự ý chôn cất người thân trên đất nhà, đất nông nghiệp ở một số nơi đang là một thực tế khó khăn, vướng mắc. Chẳng hạn, tại xã Châu Bình, huyện Giồng Trôm, tỉnh Bến Tre người dân vẫn duy trì xây mộ phần của người thân ngay trên diện tích đất canh tác của gia đình¹³. Nguyên nhân xuất phát từ quan niệm “nhất mộ nhì phòng”, “sống có nhà chết có mộ”, nên phần lớn người dân chọn vị trí và hướng đất tốt nhất để an táng người mất; có rất nhiều gia đình có tâm lý chọn hướng đất hợp phong thủy, bản mệnh của người mất để xây mộ với hy vọng phù hộ con cháu đời sau làm ăn phát đạt; vấn đề an nghỉ cuối đời ở nghĩa trang phức tạp, không có ai trông nom; do nhiều địa phương chưa dành quỹ đất làm nghĩa địa chung; chính quyền cơ sở chưa làm tốt công tác tuyên truyền, giáo dục hay còn ngại va chạm, sợ “vi phạm đạo đức” vì “nghĩa tử là nghĩa tận”...

Hai là, thực tiễn di dời, xóa bỏ các nghĩa trang xen kẽ tại các đô thị đang gặp nhiều khó khăn. Một số thực tế đang tồn tại hiện nay liên quan đến nghĩa trang cũ là sự quá tải, không đủ đáp ứng nhu cầu của người dân ở khu vực đô thị¹⁴. Các nghĩa

trang cũ không có các công trình phụ trợ nên không bảo đảm vệ sinh môi trường, mỹ quan đô thị, không phù hợp với quy hoạch đô thị đã được phê duyệt, gây lãng phí quỹ đất... Điều này đặt ra nhu cầu cấp thiết cần phải di dời, xóa bỏ hoặc đóng cửa các công trình này. Tuy nhiên, vấn đề di dời, xóa bỏ các ngôi mộ tại các nghĩa trang cũ hiện có nhất là tại các khu đô thị xen kẽ đang đặt ra nhiều thách thức cho các cấp chính quyền trong công tác quản lý nghĩa trang. Do tốc độ đô thị hóa nhanh nên hiện nay, đa số các nghĩa trang đều nằm xen kẽ trong cộng đồng dân cư. Ngoài ra, bên cạnh lý do quỹ đất tại đô thị ngày càng khan hiếm làm ảnh hưởng đến việc tìm quỹ đất cho các dự án nghĩa trang mới, việc di dời, xóa bỏ nghĩa trang xen kẽ tại các đô thị còn gặp khó khăn từ sự phản đối của người dân có mộ phần người thân trong nghĩa trang đó.

1.3. Về sử dụng nghĩa trang

Ở Việt Nam, nghĩa trang là nơi táng người chết tập trung theo các hình thức táng khác nhau, thuộc các đối tượng khác nhau và được quản lý, xây dựng theo quy hoạch¹⁵.

Tuy nhiên, ở một số địa phương còn tồn tại tập quán chôn cất lạc hậu khác với quy định pháp luật về sử dụng nghĩa trang. Hiện nay, Điều 84 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định khu mai táng, hỏa táng phải phù hợp với quy hoạch, có vị trí cách khu

¹³ Xem thêm: *Nguy cơ ô nhiễm từ việc chôn cất trên đất nông nghiệp*, <http://baodongkhoi.vn/nguy-co-o-nhiem-tu-viec-chon-cat-tren-dat-nong-nghiep-30072-018-a51747.html>, truy cập ngày 30/7/2018.

¹⁴ Xem thêm: <https://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Phong-su-Ky-su/865198/tim-loi-giai-cho-bai-toan-ng-hia-trang>, truy cập ngày 26/3/2017. Theo đó, cuối năm 2011, mỗi mét vuông của dự án Sky City ở số 88 Láng Hạ (quận Đống Đa) được bán với giá hơn

2.000 USD, nhưng có đến quá nửa căn hộ ban công nhìn thẳng ra nghĩa trang Láng Hạ. Nghĩa trang này cũng lọt thỏm trong khu dân cư đông đúc, chỉ cách một bức tường cũ nham nhở. Nhiều khu đô thị như Tây Nam Linh Đàm, Pháp Vân - Tứ Hiệp (quận Hoàng Mai); Văn Quán, Dương Nội (quận Hà Đông)... nơi những căn hộ tiền tỷ đều có tầm nhìn thẳng ra nghĩa trang.

¹⁵ Xem: Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 23/2016/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/4/2016 về xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang và cơ sở hỏa táng.

dân cư đối với mộ hung táng là 2,5km và cát táng là 2km. Quy định này một mặt nhằm ràng buộc các hộ gia đình nâng cao ý thức thực hiện pháp luật về sử dụng diện tích đất nghĩa trang, mặt khác giúp chính quyền cơ sở có căn cứ pháp lý để triển khai quy hoạch xây dựng đất nghĩa trang. Tuy nhiên, trên thực tế, ở nhiều địa phương việc thực hiện quy định này gặp nhiều khó khăn do tồn tại tập quán chôn cất khác với quy định pháp luật. Đơn cử, đối với dân tộc Tày, Sán Chí ở huyện Võ Nhai, tỉnh Thái Nguyên, họ chôn cất người đã mất ngay trong vườn nhà mình¹⁶. Đây được coi là một tập tục của dân tộc Tày, Sán Chí trong hoạt động mai táng. Họ cho rằng, việc người chết được chôn ngay trong vườn là phong tục có từ xa xưa, thể hiện sự gần gũi, thân mật giữa người sống và người chết.

Như vậy, còn nhiều tồn tại, hạn chế từ nhận thức của người dân đến công tác quản lý nhà nước về nghĩa trang liên quan đến hoạt động quy hoạch xây dựng, quản lý và sử dụng nghĩa trang ở Việt Nam. Để giải quyết vấn đề này, đòi hỏi sự vào cuộc quyết liệt không chỉ của chính quyền các địa phương, các cấp, các ngành, mà còn phải có sự thay đổi nhận thức của người dân trong việc mai táng.

2. Một số kiến nghị

Thứ nhất, để đảm bảo tính phù hợp của vị trí, quy chuẩn kỹ thuật trong quy hoạch xây dựng nghĩa trang thì các cấp, các ngành cần phải: (1) Thực hiện đúng pháp luật về đánh giá tác động môi trường của khu vực

nghĩa trang để không làm ảnh hưởng đến môi trường xung quanh. Trong Luật Bảo vệ môi trường, các chủ thể lập quy hoạch, xây dựng nghĩa trang phải thực hiện đánh giá tác động môi trường; nếu nghĩa trang được xây mới, bắt buộc phải cách xa khu dân cư, không được ở gần nơi sinh sống của người dân, nhất là gần trường học, bệnh viện. (2) Thực hiện nghiêm túc các quy định về thực hiện quy chuẩn kỹ thuật công trình nghĩa trang, nhất là công tác di chuyển nghĩa trang cũ về nơi mới. Trước khi xây dựng phương án quy hoạch xây dựng nghĩa trang, chủ thể thực hiện phải lấy ý kiến của nhân dân, phải lắng nghe ý kiến của nhân dân. Đề án quy hoạch xây dựng nghĩa trang được chấp thuận khi hội tụ đầy đủ các yếu tố cơ bản, trong đó bắt buộc phải lấy ý kiến của cộng đồng dân cư.

Thứ hai, việc quản lý nghĩa trang phải tuân thủ quy định trong Luật Quy hoạch, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường... Các cấp chính quyền tại cơ sở, các ngành cần nâng cao trách nhiệm quản lý, kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm; tuyên truyền, vận động để người dân thay đổi tập quán mai táng lạc hậu.

Thứ ba, pháp luật cần mở rộng phạm vi điều chỉnh đối với một số hành vi vi phạm, có sự dung hòa yếu tố truyền thống và tính hiện đại trong hoạt động sử dụng nghĩa trang. Để có cơ sở quản lý và căn cứ xử phạt, Nhà nước nên bổ sung quy định về một số hành vi vi phạm như sử dụng đất nghĩa trang không đúng quy hoạch xây dựng được phê duyệt; hành vi mai táng không đúng quy chuẩn kỹ thuật; hành vi tự phát trong mai táng...

Thứ tư, các cấp chính quyền địa phương đặc biệt là chính quyền ở cơ sở cần bám sát Quy hoạch xây dựng nghĩa trang được phê

¹⁶ Xem thêm: Vinh Dự, Hoàng Nguyên, *Phong tục chôn cất và cải táng của người dân tộc ở Võ Nhai, Thái Nguyên*, <http://baotanglichsu.vn/vi/Articles/3096/19189/phong-tuc-chon-cat-va-cai-tang-cua-nguoi-dan-toc-o-vo-nhai-thai-nguyen.html>, truy cập ngày 1/6/2019.

duyet để kịp thời điều chỉnh quy hoạch xây dựng cho phù hợp; thực hiện các kế hoạch đầu tư xây dựng các nghĩa trang tập trung. Đồng thời, ban hành và thực hiện tốt Quy chế quản lý, sử dụng nghĩa trang theo quy định của pháp luật.

Thứ năm, chúng ta nên học hỏi kinh nghiệm về “chôn cất trên mặt đất” và các hình thức mai táng tiến bộ của các quốc gia trên thế giới. Có thể thấy, các phương thức xử lý thi thể truyền thống không mang lại các giá trị về xã hội, quản lý nhà nước, môi trường... Vì thế, sự ra đời của “hỏa táng” là một trong các hình thức táng tiến bộ nhất và đang được áp dụng phổ biến ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Hiện nay, do sự thiếu hụt về “mặt không gian”, sự lựa chọn mô hình chôn cất trên mặt đất đã được nhiều

quốc gia áp dụng, với sự ra đời của các “nghĩa trang dọc”. Các nghĩa trang dọc thực chất là các cao ốc nghĩa trang hay nghĩa trang cao tầng có thể kể đến như Tòa tháp Moksha được xây dựng ở Mumbai (nghĩa trang cao nhất thế giới); Memorial Necrópole Ecumênica ở Santos, Brazil; nghĩa trang Pok Fu Lam ở Hongkong¹⁷... Ở Việt Nam, sự hình thành các công viên nghĩa trang gần đây đã giải quyết rất nhiều hạn chế mà các nghĩa trang cũ mang lại. Tuy nhiên, trong tương lai xa, sự tồn tại, mở rộng và phát triển các công viên nghĩa trang như thế sẽ là những thách thức không nhỏ cho Nhà nước vì sự lãng phí đất đai.

¹⁷ Xem thêm: <https://thetowerinfo.com/vertical-cemetery-high-rise/>, truy cập ngày 1/6/2019.

(Tiếp theo trang 21 – Hình thức xử phạt...)

khi đó, tước quyền sử dụng giấy phép một khi đã được áp dụng thì không được miễn, giảm thời hạn, cũng không được hoãn thi hành. Thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính cho thấy việc tước quyền sử dụng giấy phép không chỉ gây thiệt hại đối với người vi phạm, mà còn gây ảnh hưởng to lớn đến những chủ thể khác. Do đó, càng kéo dài thời gian tước quyền sử dụng giấy phép thì càng gây khó khăn cho người vi phạm lẫn những chủ thể khác có liên quan đến người vi phạm. Ví dụ: Tước quyền sử dụng giấy phép của một số doanh nghiệp lớn sẽ gây ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế, xã hội của địa phương cũng như người lao động trong doanh nghiệp. Trên cơ sở đó, nhà làm

luật có thể thống nhất cách quy định “*Điều khoản chuyển tiếp*” như sau:

“Điều...: Điều khoản chuyển tiếp

Đối với vi phạm hành chính xảy ra trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà sau đó mới bị phát hiện hoặc đang xem xét, giải quyết thì áp dụng các quy định có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm. Khi áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép, chúng chỉ hành nghề đồng thời với các hình thức xử phạt khác thì phải căn cứ vào thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chúng chỉ hành nghề. Trường hợp thời gian tước quyền sử dụng giấy phép ít hơn (ngắn hơn) thì được xem là “có lợi cho tổ chức, cá nhân vi phạm”.