

MỘT SỐ GÓP Ý VỀ HOÀN THIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG PHẢI TRẢ TIỀN

Để xây dựng và áp dụng các biện pháp đồng bộ nhằm bảo đảm hiệu lực và hiệu quả thi hành pháp luật về môi trường cần có nhiều biện pháp bảo vệ môi trường. Trong đó, pháp luật được xem như biện pháp bảo đảm hữu hiệu. Nếu không áp dụng tốt pháp luật, biện pháp chính trị chỉ dừng lại các “tuyên ngôn giấy” về môi trường. Khi việc tuyên truyền không làm thay đổi nhận thức của mọi người, cần phải áp dụng chế tài để mang tính răn đe. Nếu không áp dụng tốt pháp luật, thì không khuyến khích được các chủ thể đầu tư công nghệ hiện đại, sản xuất ra những sản phẩm ít gây ra ô nhiễm môi trường. Thực tiễn cho thấy rằng, cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ môi trường đầy đủ và vững chắc đến mấy mà không có các biện pháp đồng bộ để bảo đảm hiệu lực và hiệu quả thi hành pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, thì cơ sở pháp lý này không phát huy được vai trò của mình. Các biện pháp đồng bộ ở đây được hiểu không chỉ các biện pháp như xử lý dân sự xử lý hành chính, xử lý hình sự mà cả các biện pháp tổ chức cán bộ, các biện pháp kinh tế, tài chính, tín dụng... không chỉ gồm các biện pháp hoàn thiện pháp luật mà cả các biện pháp tổ chức thi hành pháp luật, bảo vệ pháp luật.

1. Hoàn thiện các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường

Thứ nhất, tăng mức tiền phạt. Việc tăng mức phạt tiền trong Nghị định số 155/2016/NĐ - CP là một tín hiệu tích cực của quy định pháp luật trong việc nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, trên thực tế thì mức tiền phạt đã tăng vẫn chưa đủ sức răn đe đối với chủ thể vi phạm, vì trong nhiều trường hợp mức phạt tiền này vẫn còn nhỏ hơn lợi ích bất hợp pháp mà các chủ thể vi phạm thu được nếu bất chấp để thực hiện hành vi vi phạm. Do đó, theo tác giả, cần phải tăng mức xử phạt tiền vi phạm hành chính sao cho bảo đảm 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. Thứ hai, điều chỉnh hình thức phạt bổ sung. Nghị định số 155/2016/NĐ - CP có quy định về biện pháp công khai tên cá nhân, tổ chức vi phạm¹ nhưng lại chưa có quy định yếu tố “gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội” nên dễ xảy ra tình trạng cơ quan có thẩm quyền này thì xác định vi phạm hành chính gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội, còn cơ quan có thẩm quyền kia lại có quan điểm ngược lại. Cần hướng dẫn chi tiết về quy định tình tiết “gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội”. Đồng thời quy định biện pháp “Công khai thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường” là hình thức xử phạt bổ sung.

Thứ ba, 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 bảo vệ môi trường, quy định giữ gìn vệ sinh môi trường nơi công cộng². Biện pháp này có đặc điểm giống với hình thức xử phạt chính “buộc lao động công ích” trong pháp luật Singapo. Biện pháp buộc lao động vệ sinh môi trường có thời hạn ở nơi công cộng tác động trực tiếp đến ý thức người vi phạm, thông qua việc buộc chính chủ thể vi phạm trường học, bệnh viện, công viên trong một khoảng thời gian phải thực hiện hoạt động dọn dẹp vệ sinh tại nơi công cộng, 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 khả năng lặp lại vi phạm đồng thời răn đe, giáo dục, nâng cao ý thức đối với mọi người xung quanh.

Thứ tư, điều chỉnh quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Mức phạt đối với các hành vi vi phạm hành chính đã tăng lên nhiều lần nhưng thẩm quyền xử phạt của các chủ thể lại không có sự điều chỉnh phù hợp. Do đó, cần mở rộng thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phù hợp với mức phạt vi phạm hành chính.

¹ Điều 57 Nghị định số 155/2016/NĐ - CP.

² Đây là biện pháp từng đề cập trong điểm b khoản 3 Điều 52 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

2. Quy định cấu thành tội phạm môi trường là cấu thành hình thức đối với tất cả các tội phạm về môi trường

Các tội phạm về môi trường trong Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 có nhiều sửa đổi, bổ sung toàn diện so với Bộ luật Hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009. Việc sửa đổi, bổ sung này được thực hiện trên cơ sở rà soát, đánh giá toàn diện các quy định của pháp luật đối với nhóm tội phạm về môi trường, đối chiếu với các công ước quốc tế trong lĩnh vực này mà Việt Nam đã ký kết, tham gia cũng như các quy định của pháp luật chuyên ngành. Các quy định mới có tính ưu việt hơn, khắc phục được phần nào những hạn chế, góp phần đẩy mạnh hoạt động đấu tranh phòng, chống các hành vi phạm tội trong lĩnh vực này³. Tuy nhiên, việc vẫn còn một vài tội phạm có cấu thành vật chất⁴ sẽ ảnh hưởng phần nào đến việc áp dụng trách nhiệm đồng bộ đối nhóm tội phạm này. Có thể nhận thấy, “các tội phạm về môi trường có đặc tính là gây ra hậu quả một cách lâu dài và gián tiếp (thông qua môi trường), chứ không rõ ràng và trực tiếp như các tội phạm khác. Thế nên, công tác chứng minh hậu quả cũng như quan hệ nhân quả giữa hành vi và hậu quả trong điều tra, truy tố, xét xử các tội phạm về môi trường là rất khó khăn hoặc không thể thực hiện được”⁵. Nhiều trường hợp hậu quả lại không xảy ra ngay mà phải sau một thời gian, thậm chí nhiều năm sau mới phát hiện, xác định được hậu quả thiệt hại. Việc xác định hậu quả phải có sự phối hợp của nhiều cơ quan chức năng cũng như trang thiết bị máy móc hiện đại. Bên cạnh đó, hầu hết tội phạm môi trường được thực hiện với lỗi cố ý. Khi thực hiện hành vi phạm tội chủ thể nhận thức được hành vi đó là trái pháp luật bảo vệ môi trường, nhận thức được hậu quả nguy hiểm đối với môi trường, con người, xã hội nhưng vẫn cố tình thực hiện. Vì vậy, nên quy định cấu thành tội phạm môi trường là cấu thành hình thức đối với tất cả các tội phạm về môi trường giống như các quy định trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của Singapo, tức là nhà làm luật chỉ quan tâm đến hành vi vi phạm pháp luật chứ không quan tâm đến hậu quả cũng như yếu tố lỗi. Như vậy,

³ Lưu Hải Yên: “Những điểm mới của Bộ luật Hình sự năm 2015 đối với nhóm tội phạm về môi trường”, Tạp chí Luật học, số 01 (200)

⁴ Tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản (Điều 242), Tội vi phạm về quản lý khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 245) Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017

⁵ Bộ Tài nguyên và Môi trường; Tội phạm môi trường trong pháp luật hình sự Việt Nam - Thực trạng và định hướng hoàn thiện, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2015, tr. 67.

chủ thể chỉ cần thực hiện những hành vi vi phạm được quy định tại mỗi điều luật trong Bộ luật Hình sự là đủ cơ sở để truy cứu trách nhiệm hình sự.

3. Điều chỉnh các quy định về nguồn thu và chi cho hoạt động bảo vệ môi trường tương thích

Khi thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, một trong những yêu cầu quan trọng là bảo đảm số tiền đánh vào hành vi gây ô nhiễm phải đúng, đủ và không mang tính tượng trưng. Nếu như điều này tác động đáng kể đến những người có hành vi gây ô nhiễm thì Nhà nước, với vai trò đại diện thu số tiền này, cũng phải sử dụng đúng mục đích và tương thích với số tiền thu được. Số liệu thu từ thuế bảo vệ môi trường, thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường và chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường đã có sự không tương thích, chứng tỏ sự quan tâm của Nhà nước về vấn đề môi trường chưa ngang hàng với phát triển kinh tế. Cần sửa đổi các quy định về chi cho hoạt động bảo vệ môi trường cao hoặc ít nhất bằng các nguồn thu từ hoạt động này. Để bảo đảm được điều này, bên cạnh những quy định pháp luật về thu, chi cho hoạt động bảo vệ môi trường phù hợp, cần có sự công khai kịp thời những nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường trên website của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây cũng là cách có hiệu quả để người dân tiếp cận các thông tin về môi trường.

4. Ghi nhận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật về môi trường

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền hiện nay chưa được ghi nhận trực tiếp như tên gọi của nguyên tắc này trong pháp luật các nước. Ngay cả trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, cũng không sử dụng trực tiếp cách gọi nguyên tắc này. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được sử dụng gián tiếp trong nhiều văn bản pháp luật môi trường khác. Do đó, việc xây dựng văn bản thống nhất nhằm ghi nhận và giải quyết tính đồng bộ nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền gắn với hệ thống các văn bản nguồn của luật môi trường là cần thiết. Bởi lẽ luật hóa nguyên tắc này ở mức độ văn bản có giá trị pháp lý cao sẽ tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng đồng bộ hóa các văn bản pháp luật về thuế tài nguyên, thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường và các văn bản có liên quan về nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường. Cùng với việc tổng kết việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã có, cần xây dựng một đạo luật

chung quy định về nghĩa vụ tài chính của việc thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Đạo luật này tiếp tục kế thừa những quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Thuế tài nguyên và những văn bản quy định về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền hiện có, đồng thời bổ sung thêm các nghĩa vụ tài chính khác. Trên cơ sở đó, Chính phủ quy định chi tiết việc thực hiện từng nhóm nghĩa vụ tài chính nếu cần thiết.

5. Mở rộng phạm vi các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bằng việc bổ sung các công

Các công cụ kinh tế này rất đa dạng, như: tiền phải trả cho việc mua côta phát thải (côta ô nhiễm); phí dịch vụ mới trường, phí bảo vệ môi trường đối với tiếng ồn và độ rung, phí 240 cụ kinh tế khác bảo vệ môi trường đối với sân bay, nhà ga, bến cảng... Chẳng hạn, đối với côta phát thải, đây là công cụ có tiềm năng rất lớn nếu triển khai thực hiện ở Việt Nam. Là quốc gia chịu tổn thất nặng nề do hậu quả của biến đổi khí hậu, đồng thời là thành viên của Công ước Khung năm 1992 về biến đổi khí hậu với tư cách là quốc gia đang phát triển, không có nghĩa vụ cắt giảm khí nhà kính theo chỉ tiêu, Việt Nam có nhiều thuận lợi khi tham gia vào thị trường mua bán hạn ngạch phát thải khí nhà kính giữa các quốc gia. Hạn ngạch phát thải được xem như một loại giấy phép xả thải có thể chuyển nhượng, thông qua đó Nhà nước công nhận quyền các nhà máy, công ty... được phép thải một lượng chất thải nhất định vào môi trường. Về nguyên tắc, một doanh nghiệp sẽ bán giấy phép nếu chi phí làm giảm ô nhiễm nhỏ hơn giá trị hiện tại của giấy phép và nên mua nếu chi phí này cao hơn giá trị giấy phép. Xã hội cùng được lợi vì không chế được lượng gây ô nhiễm với chi phí thấp nhất. Như vậy khả năng kiểm soát phát thải chất gây ô nhiễm bằng côta được thực hiện thông qua cách quy định hạn ngạch phát thải cho từng loại chất thải trong khoảng thời gian và không gian nhất định; việc phát hành côta ô nhiễm có căn cứ khoa học và có tính khả thi cao.

6. Rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Hệ thống văn bản liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền tuy đã được hình thành và từng bước hoàn thiện nhưng còn những bất cập. Chính những bất cập đó đã hạn chế hiệu quả của việc thực thi các quy định pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trên thực tế. Để đẩy mạnh và

nâng cao hiệu quả của pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng như cơ chế bảo đảm thực hiện, cần rà soát hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực này. Theo tác giả, để làm tốt điều này, cần phải xác định được những lĩnh vực điều chỉnh pháp luật có liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Do đây là vấn đề còn có sự tranh luận, việc xác định này không dễ dàng. Theo tác giả, có thể chia các lĩnh vực có liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thành hai lĩnh vực cụ thể: (i) Những lĩnh vực có liên quan trực tiếp, bao gồm những văn bản quy phạm pháp luật quy định về các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như một dạng tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm (Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Thuế tài nguyên...); (ii) Những lĩnh vực liên quan gián tiếp bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc tạo cơ chế bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư, khai thác tài nguyên thiên nhiên (Luật Đầu tư, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy sản...), xử lý hành vi vi phạm pháp luật (Luật Xử lý vi phạm hành chính, Bộ luật Hình sự...). Trong quá trình rà soát, cần phải dựa trên cơ sở yêu cầu thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền để đánh giá những kết quả đạt được trong các quy định pháp luật thuộc các lĩnh vực trên và xác định những vấn đề tiếp tục hoàn thiện.

Tài liệu tham khảo

1. Nghị định số 155/2016/NĐ - CP
2. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.
3. Lưu Hải Yến: “Những điểm mới của Bộ luật Hình sự năm 2015 đối với nhóm tội phạm về môi trường”, Tạp chí Luật học, số 01 (200)
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường; Tội phạm môi trường trong pháp luật hình sự Việt Nam - Thực trạng và định hướng hoàn thiện, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2015