

# Hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam hiện nay

Bùi Đức Hiền<sup>(\*)</sup>

Vũ Hoàng Dương<sup>(\*\*)</sup>

**Tóm tắt:** Trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật hiện hành về phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm môi trường biển (ONMTB) ở Việt Nam hiện nay, bài viết đưa ra quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát ONMTB, thúc đẩy phát triển bền vững đất nước trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Ô nhiễm môi trường, Môi trường biển, Kiểm soát ô nhiễm, Thể chế pháp lý

**Abstract:** Based on analytic research on current laws on marine pollution prevention, detection and treatment of Vietnam, this article presents the author's viewpoints and suggestions for completing the laws in order to improve the effectiveness of marine pollution control and promote the national sustainable development in the coming time.

**Keywords:** Environmental Pollution, Marine Environment, Pollution Control, Legal Institutions

## 1. Đặt vấn đề

Theo Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982, Việt Nam có một vùng biển rộng lớn, gấp hơn 3 lần đất liền, là nơi có nguồn tài nguyên sinh vật và phi sinh vật đa dạng, phong phú, là nguồn lực đặc biệt quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước và hội nhập quốc tế. Từ khi tiến hành công cuộc đổi mới, mở cửa đến nay, kinh tế biển đã góp phần rất lớn vào phát triển kinh tế của đất nước nói chung. Tuy

nhiên, đến nay biển Việt Nam cũng đối diện với ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường ngày càng nghiêm trọng. Một trong những nguyên nhân dẫn tới thực trạng này là do chính sách, pháp luật về kiểm soát ONMTB của Việt Nam còn nhiều hạn chế, thiếu sót, bất cập. Bài viết phân tích, đưa ra kiến giải hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát ONMTB ở Việt Nam, thúc đẩy phát triển bền vững đất nước.

## 2. Thực trạng chính sách pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam

Kiểm soát ONMTB là tổng thể hoạt động của các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền, chủ nguồn thải và các chủ thể khác trong phòng ngừa, theo dõi, kiểm tra, giám

<sup>(\*)</sup> TS., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Email: duchien@isl.gov.vn

<sup>(\*\*)</sup> NCV., Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

sát tình trạng ONMTB thông qua việc xác định nguồn phát thải, xem xét phê duyệt dự án và hoạt động có phát thải dựa trên sức chịu tải của môi trường biển, ngăn chặn và xử lý ONMTB.

Thời gian qua, để khắc phục những tác động từ mặt trái của quá trình phát triển kinh tế, bên cạnh việc hoàn thiện thể chế pháp lý về phát triển kinh tế biển, các chính sách pháp luật về kiểm soát ONMTB cũng ngày càng được hoàn thiện. Đảng Cộng sản Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản, nghị quyết để chỉ đạo công việc này, đặc biệt là Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 9/2/2007 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020, Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 của Ban chấp hành trung ương Đảng về bảo vệ tài nguyên, môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu,...

Ở giác độ quốc tế, Việt Nam đã tham gia nhiều Công ước quốc tế về kiểm soát ONMTB, như: Công ước Marpol 73/78 về ngăn chặn ô nhiễm biển do tàu gây ra (Việt Nam tham gia ngày 29/8/1991); Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển 1982 (Việt Nam tham gia ngày 16/11/1994); Công ước về kiểm soát việc vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng - BASEL 1989 (Việt Nam tham gia ngày 11/6/1995); Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ việc nhận chìm chất thải trên biển (còn gọi là Công ước Luân Đôn 1972) (Việt Nam tham gia năm 1990);...

Trên cơ sở quan điểm của Đảng và các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia về kiểm soát ONMTB, Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật về vấn đề này, như: Thông tư 2592/Mtg ngày 12/11/1996 của Bộ Khoa học, công nghệ

và môi trường về kiểm soát ô nhiễm biển do tàu thuyền và phương tiện vận chuyển đường sông; Nghị định số 39/1998/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/6/1998 về xử lý tài sản chìm đắm ở biển; Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005; Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014; Luật Biển Việt Nam năm 2012; Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015; Luật Dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008; Nghị định số 95/2015/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn chi tiết một số điều của Luật Dầu khí; Luật Khoáng sản năm 2010; Bộ luật Hàng hải năm 2015; Luật Du lịch năm 2017; Nghị định số 142/2017/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải; Nghị định số 18/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường; Nghị định số 38/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu; Nghị định số 154/2016/NĐ-CP của Chính phủ về thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải; Nghị định số 155/2016/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường;...

Các văn bản này có những quy định khá cụ thể về kiểm soát ONMTB, như: các quy định về quy chuẩn kỹ thuật về môi trường biển; về phòng ngừa, phát hiện, xử lý ONMTB; chủ thể, trình tự thủ tục, công cụ, phương tiện, mục đích thực hiện kiểm soát ONMTB,... Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi cho thấy, chính sách, pháp luật về kiểm soát ONMTB ở Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế, thiếu sót, chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi. Cụ thể như:

*Một là*, chưa có chiến lược, quy hoạch mang tính hệ thống, ổn định, dài hơi về

bảo vệ môi trường biển; một số quy chuẩn kỹ thuật về quản lý nước thải, chất thải ra môi trường biển đã được ban hành từ cách đây hàng chục năm nên nhiều chỉ tiêu, thông số đã lạc hậu so với khu vực và quốc tế, không đáp ứng được yêu cầu thực tiễn hiện nay.

*Hai là*, về phòng ngừa ONMTB: các quy định và việc thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư có nguy cơ gây ONMTB còn mang tính hình thức, đặc biệt là khâu thẩm định báo cáo cũng như giám sát quá trình thực hiện báo cáo khi triển khai dự án. Quy định về quản lý chất thải còn nhiều thiếu sót, bất cập; đặc biệt là thực tiễn thực hiện nhận chìm chất thải trên biển chưa nghiêm, mang tính hình thức, nhất là khâu thẩm định, đánh giá; ý kiến của cộng đồng, tổ chức, cá nhân liên quan chưa được coi trọng trong quá trình ra quyết định cho phép nhận chìm chất thải.

*Ba là*, các quy định và tổ chức thực hiện pháp luật về phát hiện ONMTB còn nhiều bất cập, như: không có thanh tra chuyên về kiểm soát ONMTB, mà thực hiện thông qua thanh tra của Bộ Tài nguyên và Môi trường, thanh tra các Sở Tài nguyên và Môi trường và hoạt động kiểm tra của các lực lượng chấp pháp trên biển,... Hoạt động thanh tra môi trường biển còn hình thức, chưa hiệu quả, cơ chế giám sát hoạt động thanh tra, kiểm tra này còn bất cập. Mạng lưới quan trắc hiện trạng ONMTB còn mỏng, lạc hậu, hiệu quả thấp; quan trắc tự động tại các cơ sở sản xuất có lưu lượng nước thải lớn vẫn còn thiếu, chưa thực hiện đồng bộ và hiệu quả. Quy định về vai trò của cộng đồng, truyền thông, tổ chức, cá nhân trong giám sát phát hiện ONMTB

chưa được rõ ràng, trong khi đây là những chủ thể rất quan trọng.

*Bốn là*, pháp luật hiện hành chủ yếu tập trung quy định về ngăn chặn sự cố môi trường mà thiếu các quy định về ngăn chặn ô nhiễm môi trường. Đặc biệt, nghĩa vụ của các chủ nguồn thải và sự tham gia của cộng đồng trong quá trình kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung và ONMTB nói riêng chưa được quy định rõ.

*Năm là*, công tác xử lý ONMTB, đặc biệt là quá trình áp dụng các trách nhiệm pháp lý đối với hành vi gây ONMTB từ trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm kỷ luật còn nhiều bất cập, hạn chế, thiếu sót. Ngoài ra, thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ONMTB chưa đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả, tính nhanh chóng, kịp thời, phòng ngừa được rủi ro phát sinh. Hiện nay, pháp luật hiện hành quy định nhiều cơ quan tham gia vào kiểm soát ONMTB, từ Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường đến Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, cảnh sát biển, hải quan, bộ đội biên phòng, cảng vụ hàng hải, kiểm ngư,... Tuy nhiên, còn thiếu cơ chế phối hợp, chỉ đạo thực hiện thống nhất giữa các cơ quan này trong kiểm soát ONMTB nên hiệu quả chưa cao.

### **3. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam**

Xuất phát từ những bất cập trong các quy định và thực hiện pháp luật về kiểm soát ONMTB và đặc thù của ONMTB, chúng tôi cho rằng, để kiểm soát hiệu quả ONMTB, xây dựng hoàn thiện chính sách, pháp luật về vấn đề này cần phải dựa trên các quan điểm sau:

*Thứ nhất*, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ONMTB cần phải gắn với bảo đảm

quyền con người. Môi trường biển là không gian sinh tồn của con người và sinh vật, là nơi con người sinh sống, tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh, hợp tác, giao lưu, trao đổi,... Do vậy, môi trường biển bị ô nhiễm sẽ ảnh hưởng lớn đến quyền được sống, quyền được bảo đảm sinh kế, bảo đảm sức khỏe, quyền được bảo đảm an sinh xã hội, đặc biệt là quyền được sống trong môi trường trong lành.

*Thứ hai*, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ONMTB cần phải dựa trên Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 ban hành kèm theo Quyết định số 432/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2050 ban hành kèm theo Quyết định số 1393/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, các văn kiện đại hội của Đảng lần thứ XI, XII. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ONMTB cũng cần gắn với Chiến lược quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu ban hành kèm theo Quyết định số 1670/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Biến đổi khí hậu, đặc biệt là nước biển dâng có liên quan rất lớn đến vấn đề ONMTB và ô nhiễm môi trường toàn cầu. Kiểm soát ONMTB phải có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa với thể chế pháp lý về phát triển kinh tế biển và thể chế pháp lý về bảo vệ môi trường biển, trong đó có thể chế pháp lý về ứng phó với biến đổi khí hậu.

*Thứ ba*, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ONMTB cần phải phù hợp với các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển, cũng như các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới mà Việt Nam là thành viên, như: Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu, Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Châu

Âu, Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP),...<sup>(\*)</sup>. Thực hiện việc này sẽ giúp Việt Nam hội nhập ngày càng sâu hơn vào sân chơi khu vực và toàn cầu.

*Thứ tư*, cần ứng dụng thành tựu của cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ONMTB. Hiến pháp năm 2013 và Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013 đã khẳng định phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu. Đặc biệt trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0 thì việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ONMTB trên cơ sở ứng dụng các thành tựu khoa học này càng đóng vai trò quan trọng.

*Thứ năm*, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ONMTB cần theo hướng kiểm soát ô nhiễm tại nguồn. Môi trường biển mang tính khuếch tán, lan truyền, tính xuyên biên giới, khó xác định chủ sở hữu, nên ONMTB thường rất khó phát hiện và xử lý. Do vậy, phải kiểm soát ONMTB ngay từ nguồn thải, kiểm soát trước khi nước thải, chất thải độc hại thoát ra ngoài môi trường biển, góp phần phòng ngừa ONMTB.

#### **4. Giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển**

*Thứ nhất, về quy chuẩn kỹ thuật môi trường*: Quy chuẩn kỹ thuật môi trường biển là xương sống của pháp luật về kiểm soát ONMTB, dựa vào đây sẽ xác định được các hành vi vi phạm quy định về quản lý chất thải, xử lý các hành vi này và đánh giá được mức độ ONMTB, từ đó đưa ra các biện pháp hữu hiệu để phòng ngừa. Cơ quan có thẩm quyền cần rà soát, nghiên

<sup>(\*)</sup> Các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới này đều có những cam kết về kiểm soát ô nhiễm, bảo vệ môi trường của các quốc gia thành viên.

cứu chỉnh sửa, bổ sung, thay thế các quy chuẩn kỹ thuật về quản lý chất thải, đặc biệt là nước thải theo hướng phù hợp với quy chuẩn khu vực và quốc tế.

*Thứ hai*, trong Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2050, Việt Nam thể hiện rất rõ quan điểm *không đánh đổi môi trường để phát triển kinh tế*. Các chiến lược này đều khẳng định thu hút đầu tư cần nhấn mạnh/tập trung vào các lĩnh vực thân thiện với môi trường, không khuyến khích đầu tư vào lĩnh vực gây ô nhiễm môi trường như: sản xuất thép, xi măng, hóa chất, đóng tàu,... Tuy nhiên, để các quan điểm này trở thành hiện thực và thực hiện hiệu quả trên thực tế, tránh các vụ gây ô nhiễm môi trường biển đáng tiếc (như vụ Formosa gây ô nhiễm môi trường biển khu vực miền Trung năm 2016), cần ban hành quy định cấm hoặc hạn chế thu hút các ngành nghề gây ô nhiễm môi trường kèm theo các yêu cầu về công nghệ hiện đại. Đặc biệt, trong bối cảnh hiện nay khi Việt Nam chuẩn bị thông qua Luật Tổ chức đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt (với ba đặc khu là Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc) thì vấn đề này càng trở nên quan trọng hơn bao giờ hết.

*Thứ ba*, về đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường đối với các dự án, hoạt động sản xuất kinh doanh có nguy cơ gây ONMTB: Cần sửa đổi, bổ sung các quy định trong Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014; Nghị định số 18/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi

trường; Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ Môi trường theo hướng chặt chẽ, từ việc lập, thẩm định, phê duyệt cho đến tổ chức thực hiện các báo cáo đánh giá tác động môi trường trên thực tiễn. Khi cá nhân, tổ chức vi phạm các cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, cần xử lý nghiêm theo quy định của pháp luật. Cụ thể, đối với các dự án đầu tư có tiềm ẩn nguy cơ gây tác động lớn đến môi trường biển, cần lập báo cáo đánh giá tác động môi trường sơ bộ trong giai đoạn lập báo cáo nghiên cứu tính khả thi của dự án hoặc đề xuất dự án để bảo đảm thống nhất với pháp luật về đầu tư; Báo cáo đánh giá tác động môi trường chi tiết phải được thực hiện trong giai đoạn thiết kế cơ sở hoặc chuẩn bị thực hiện dự án. Hồ sơ bảo vệ môi trường của doanh nghiệp phải được công khai để cơ quan có thẩm quyền và cộng đồng giám sát. Áp dụng các quy định về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp trong hoạt động kiểm soát ONMTB (Dẫn theo: Nguyễn Văn Hưng, 2016). Đặc biệt, trong quá trình xây dựng, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện các dự án này, cần coi trọng cả khâu tiền kiểm và hậu kiểm để các cam kết được thực thi đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả.

*Thứ tư*, đối với quy định về quản lý chất thải: Thực tế những năm qua cho thấy, nhiều tổ chức, cá nhân đã lợi dụng quy định về cho phép nhập khẩu phế liệu để nhập khẩu chất thải gây ONMTB. Do vậy, cần sửa đổi quy định về cho phép nhập khẩu phế liệu theo hướng cấm nhập khẩu phế liệu. Ngoài ra, cần quy định cụ thể hơn trách nhiệm của các chủ nguồn thải, của các cơ quan, chủ thể có thẩm

quyền trong việc thu gom, phân loại, lưu giữ, vận chuyển, xử lý, tái chế chất thải từ hoạt động hàng hải, dầu khí, du lịch, sản xuất kinh doanh nhằm phòng ngừa ô nhiễm môi trường nói chung, ONMTB nói riêng. Cần lưu ý đến việc quản lý chất thải nhựa trong hoạt động du lịch, hoạt động hàng hải,... Với hoạt động nhận chìm chất thải, mặc dù Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo đã quy định khá cụ thể về thẩm quyền, trình tự cấp phép nhận chìm chất thải, nhưng cần có cơ chế giám sát chặt chẽ quá trình cấp phép và việc thẩm định đánh giá tác động môi trường của các hoạt động nhận chìm này; coi trọng ý kiến tham vấn cộng đồng nơi thực hiện dự án, đồng thời kiểm tra việc thực hiện nhận chìm trên thực tiễn.

*Thứ năm*, pháp luật hiện hành chủ yếu quy định về ngăn chặn sự cố môi trường, trong khi đó có rất ít quy định về ngăn chặn ô nhiễm môi trường, trong đó có môi trường biển. Ô nhiễm môi trường thường do các chủ nguồn thải cố ý gây ra. Chúng tôi cho rằng, *quy định về ngăn chặn ô nhiễm môi trường là rất cần thiết*, nó phù hợp với nội dung về kiểm soát ô nhiễm môi trường, đồng thời việc thực hiện ngăn chặn ô nhiễm môi trường từ cơ sở, từ cơ quan có thẩm quyền cũng góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Việc chủ động ngăn chặn ô nhiễm môi trường của chủ nguồn thải có thể được coi là một căn cứ để giảm nhẹ trách nhiệm pháp lý cho họ khi gây ô nhiễm môi trường. Do vậy, cần bổ sung các quy định pháp luật về trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức chủ nguồn thải, của các cơ quan có thẩm quyền trong ngăn chặn ô nhiễm môi trường nói chung và ONMTB nói riêng.

*Thứ sáu, về áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật môi trường*: Việc quy định trách nhiệm pháp lý này xuất phát từ nguyên tắc chủ thể vi phạm pháp luật phải chịu trách nhiệm pháp lý, người gây ô nhiễm phải bồi thường thiệt hại. Để thực hiện hiệu quả các quy định này, quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường cần dựa trên nguyên tắc mức xử phạt phải luôn cao hơn chi phí tuân thủ thực hiện pháp luật về kiểm soát ONMTB. Nếu hành vi làm ONMTB có mức nguy hiểm cao cho xã hội thì cần xử lý trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, quy định của Bộ luật Hình sự về tội phạm môi trường, trong đó có tội gây ô nhiễm môi trường vẫn chung chung, thiếu cụ thể<sup>(\*)</sup>, đến nay vẫn chưa có một trường hợp gây ONMTB nào bị xử lý trách nhiệm hình sự, kể cả vụ việc đặc biệt nghiêm trọng như Formosa.

Về trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường biển: Việc xác định thiệt hại với môi trường biển không đơn giản và khó chính xác. Còn đối với thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, tài sản và các lợi ích hợp pháp khác do hành vi làm ONMTB gây ra, với những trường hợp thiệt hại đã quá rõ ràng thì quy định về cấu thành trách nhiệm bồi thường thiệt hại cần được rút gọn hơn theo hướng không cần chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành

(\*) Bộ luật Hình sự năm 1999 sửa đổi, bổ sung năm 2009 quy định mang tính định tính và cấu thành vật chất với tội gây ô nhiễm môi trường, Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 có chuyển thành cấu thành hình thức với tội danh này quy định mang tính định lượng, đồng thời có áp dụng cả trách nhiệm hình sự với pháp nhân có hành vi gây ô nhiễm môi trường nước.

vi và thiệt hại<sup>(\*)</sup> mà chỉ cần xác định có ONMTB, cũng như có thiệt hại về sức khỏe, tài sản, tính mạng, các lợi ích hợp pháp khác và xác định được chủ thể lưu giữ hoặc xả thải, chất thải có nguy cơ gây ONMTB là chủ thể đó có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý và bồi thường thiệt hại,... Thậm chí, trong trường hợp không xác định được chủ thể có hành vi gây ô nhiễm thì Nhà nước phải bồi thường thiệt hại môi trường. Để làm được điều này, cần sửa đổi quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 về các yếu tố cấu thành trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường, trong quá trình này có thể áp dụng kỹ thuật “một luật sửa nhiều luật”. Trong trường hợp chưa sửa đổi được quy định này, cần quy định về đảo nghĩa vụ chứng minh từ chủ thể bị thiệt hại sang chủ thể bị khởi kiện gây ra thiệt hại. Theo đó, tổ chức, cá nhân, cộng đồng khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại chỉ cần đưa ra các chứng cứ về thiệt hại của họ cũng như chứng cứ ban đầu về

chủ thể có khả năng gây ô nhiễm; còn chủ thể gây ô nhiễm phải có nghĩa vụ chứng minh mình không gây ô nhiễm cũng như thiệt hại môi trường.

### 5. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam

Để kiểm soát ONMTB hiệu quả, bên cạnh việc hoàn thiện thể chế pháp lý còn cần những giải pháp mang tính tổng thể. Cụ thể:

i) Về nguồn nhân lực tham gia kiểm soát ONMTB: Có 3 nhóm chủ thể tham gia kiểm soát ONMTB là: các chủ nguồn thải; các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền kiểm soát ONMTB; và cộng đồng, cá nhân, tổ chức, truyền thông báo chí. Chủ nguồn thải là các tổ chức, cá nhân tham gia các hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ chứa nguồn thải có thể gây ONMTB. Các cơ quan, chủ thể có trách nhiệm trong kiểm soát ONMTB bao gồm Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, ủy ban nhân dân các cấp, các sở, phòng, ban phụ trách về môi trường các cấp, ngoài ra còn có cảnh sát biển, bộ đội biên phòng, hải quan, kiểm ngư, cảnh sát môi trường,...

Có thể thấy, pháp luật hiện hành quy định rất nhiều lực lượng tham gia kiểm soát ONMTB, nhưng tính hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật về kiểm soát ONMTB chưa cao. Để hoạt động kiểm soát ONMTB được hiệu quả, chúng tôi cho rằng cần có đầu mối thống nhất tổ chức, phân công, phối hợp các cơ quan trong thực thi các quy định pháp luật và chịu trách nhiệm pháp lý về vấn đề này<sup>(\*)</sup>. Cần kiện toàn tổ chức bộ

(\*) Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định căn cứ trách nhiệm bồi thường thiệt hại với môi trường, môi trường biển không cần yếu tố lỗi mà chỉ cần 3 yếu tố (có hành vi vi phạm pháp luật; có thiệt hại xảy ra; có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và thiệt hại) là phải bồi thường. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy có nhiều trường hợp chủ thể không có hành vi vi phạm pháp luật vẫn gây ra thiệt hại môi trường, vẫn phải bồi thường thiệt hại (Ví dụ sự cố tràn dầu). Hơn nữa, quy định về xác định mối quan hệ nhân quả là đặc biệt khó khăn, dẫn tới nhiều trường hợp thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường đã rõ ràng, nhưng không chứng minh được mối quan hệ nhân quả nên chủ thể bị thiệt hại không được bồi thường (Ví dụ tình trạng ô nhiễm môi trường ở Thạch Sơn, Lâm Thao, Phú Thọ). Pháp luật một số nước, trong đó có Hoa Kỳ, cũng không quy định bắt buộc phải chứng minh mối quan hệ nhân quả, chỉ cần có gây thiệt hại môi trường và xác định được chủ thể có hành vi chứa, sử dụng, hoặc xả thải chất thải có nguy cơ gây ô nhiễm là phải bồi thường thiệt hại môi trường.

(\*) Hiện nay mới có văn bản phối hợp giữa Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam với Bộ Tư lệnh Cảnh sát biển trong kiểm soát ONMTB.

máy của cơ quan kiểm soát ONMTB, có thể tập trung đầu mối về Bộ Tài nguyên và Môi trường. Đồng thời, cần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước về môi trường theo hướng tinh gọn và hiệu quả. Áp dụng các trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc với các cán bộ, công chức không thực hiện đúng/không thực hiện/ thực hiện không hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao,... để tránh hiện tượng các chủ thể này thờ ơ với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường của các chủ nguồn thải. Bên cạnh đó, cộng đồng có vai trò quan trọng trong kiểm soát ONMTB. Trong bối cảnh các chủ nguồn thải mặc sức gây ô nhiễm, các cơ quan, chủ thể có trách nhiệm vì nhiều lý do chưa thực hiện có hiệu lực, hiệu quả nhiệm vụ được giao thì cần tăng cường vai trò của cộng đồng, của các tổ chức, cá nhân, ngư dân, truyền thông báo chí trong phòng ngừa ONMTB.

*ii) Tập huấn, giáo dục, tuyên truyền nâng cao nhận thức về kiểm soát ONMTB:* Cần tăng cường giáo dục để nâng cao hiểu biết của người dân về tầm quan trọng của môi trường biển, chỉ rõ các hành vi nào có thể gây ONMTB, gây ô nhiễm sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý nào, ONMTB sẽ tác động thế nào đến cuộc sống của con người,... Từ nhận thức đó sẽ điều chỉnh hành vi của các chủ thể nhằm bảo vệ môi trường biển hiệu quả hơn.

*iii) Áp dụng các công cụ kinh tế để điều chỉnh hành vi của các chủ nguồn thải:* Nếu các chủ nguồn thải đầu tư vào các lĩnh vực thân thiện với môi trường sẽ được hưởng các ưu đãi về giảm thuế, phí, được tạo điều kiện hỗ trợ vốn, gia nhập thị trường,... Ngược lại, nếu đầu tư vào lĩnh vực gây ô nhiễm môi trường, sẽ bị áp

dụng biện pháp bất lợi về kinh tế như: ký quỹ, hạn ngạch khí thải,... Bên cạnh đó, cần khuyến khích, tạo điều kiện hỗ trợ các doanh nghiệp ứng dụng khoa học công nghệ thân thiện với môi trường để giảm thiểu nguy cơ gây ONMTB, đặc biệt là các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dầu khí, hàng hải, khai thác tài nguyên,... Mặt khác, cần thúc đẩy áp dụng công cụ pháp lý xử lý nghiêm các hành vi vi phạm quy định về phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm môi trường; tăng cường hiệu quả áp dụng Bộ luật Hình sự trong giải quyết các vấn đề về môi trường. Mức chi phí chủ nguồn thải phải bỏ ra khi bị áp dụng trách nhiệm pháp lý phải cao hơn chi phí để tuân thủ thực hiện phòng ngừa ONMTB.

*iv) Về nguồn lực tài chính phục vụ kiểm soát ONMTB:* Nghiên cứu đề xuất tăng cường ngân sách cho bảo vệ môi trường. Hiện nay, ngân sách cho bảo vệ môi trường hàng năm chỉ chiếm 1% tổng ngân sách nhà nước. Do vậy, để có nguồn lực tài chính cho kiểm soát ONMTB, cần huy động từ nguồn vốn xã hội hóa, nguồn vốn viện trợ từ nước ngoài cũng như các tổ chức quốc tế. Đặc biệt, cần tận dụng hiệu quả nguồn vốn từ các dự án phát triển sạch (CDMs) hay các chương trình, dự án tài trợ về ứng phó với biến đổi khí hậu thực hiện theo Thỏa thuận Paris nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu và nước biển dâng,...

*v) Về ứng dụng khoa học công nghệ trong kiểm soát ONMTB:* Thế giới đang bước vào cuộc cách mạng khoa học công nghệ 4.0 với những thành tựu lớn về trí tuệ nhân tạo (AI), Internet kết nối vạn vật (IoT), công nghệ vật liệu mới nano, công nghệ in 3D,... Có thể ứng dụng các thành

tự này trong bảo vệ môi trường biển như: sử dụng công nghệ máy bay không người lái hoặc vệ tinh quang ảnh tích hợp cảm biến với trí tuệ nhân tạo để giám sát ONMTB 24/24h; sử dụng công nghệ vật liệu mới để hấp thụ các chất gây ONMTB,... (Xem thêm: Bùi Đức Hiền, 2017).

## 6. Kết luận

Biển Đông Việt Nam là nơi có vị trí địa kinh tế, địa chính trị, địa quân sự đặc biệt quan trọng, là cửa ngõ để Việt Nam giao lưu, hợp tác với thế giới; là nơi có nguồn lực dồi dào để đưa nền kinh tế Việt Nam phát triển. Biển Việt Nam đã và đang đối diện với sự cố môi trường, suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và ô nhiễm môi trường ngày càng nghiêm trọng. Sự thiếu vắng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường biển trong một thời gian dài là một trong những nguyên nhân chính dẫn tới hiện trạng trên. Do vậy, để bảo đảm phát triển bền vững, bảo đảm quyền con người, ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu, phát huy hiệu quả các nguồn lực từ biển, bên cạnh việc hoàn thiện thể chế pháp lý về phát triển kinh tế, xã hội, cần hoàn thiện các quy định pháp luật về phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm môi trường, trong đó có ONMTB □

## Tài liệu tham khảo

1. Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Cong-uoc-Lien-hop-quoc-ve-Luat-bien-10-12-1982-86219.aspx>
2. Công ước Marpol 73/78 về ngăn chặn ô nhiễm biển do tàu gây ra, được sửa đổi bởi Nghị định thư 1978 (Công ước

MARPOL 73/78), [http://mt.gov.vn/moi-truong/tin-tuc/1091/21973/cong-uoc-quoc-te-ve-ngan-ngua-o-nhiem-do-tau-gay-ra-1973-duoc-sua-doi-boi-nghi-dinh-thu-1978-\(cong-uoc-marpol-73-78\).aspx](http://mt.gov.vn/moi-truong/tin-tuc/1091/21973/cong-uoc-quoc-te-ve-ngan-ngua-o-nhiem-do-tau-gay-ra-1973-duoc-sua-doi-boi-nghi-dinh-thu-1978-(cong-uoc-marpol-73-78).aspx)

3. Bùi Đức Hiền (2017), “Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 8.
4. Bùi Đức Hiền (2018), “Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam hiện nay - Thực trạng và giải pháp hoàn thiện”, Kỷ yếu Hội thảo *Môi trường biển Việt Nam hiện nay: Những vấn đề cấp bách và hành động của thanh niên*, ngày 14/8/2018.
5. Nguyễn Văn Hưng (2016), “Một số vấn đề xuất hoàn thiện pháp luật về môi trường nhằm thực hiện cam kết trong Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương”, *Tạp chí Môi trường*, số 11.
6. Ngọc Lê (2007), *Thế kỷ XXI là thế kỷ của đại dương*, <http://vnn.vietnamnet.vn/nhandinh/2007/05/698299/>
7. Các bộ luật: *Bộ luật Hàng hải năm 2015; Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Luật Bảo vệ tài nguyên môi trường biển và hải đảo năm 2015.*
8. Các công ước: *Công ước về kiểm soát và vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hiểm và việc tiêu hủy chúng - BASEL 1989; Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhấn chìm chất thải hay các chất khác gây ra (còn gọi là Công ước Luân Đôn); Công ước Quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu, 1969.*