

Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay

:Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 /
 Nguyễn Văn Việt ; Nghd. : GS.TS.
 Phạm Hồng Thái

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

<i>Trang phụ bìa</i>	Trang
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<i>Danh mục các từ viết tắt</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: KHÁI QUÁT VỀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	7
1.1. Quan niệm trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	7
1.1.1. Trách nhiệm hành chính và đặc điểm của trách nhiệm hành chính	7
1.1.2. Quan niệm và những đặc điểm của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	10
1.1.2.1. Quan niệm trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	10
1.1.2.2. Đặc điểm trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	10
1.1.2.3. Phân biệt trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	13
1.1.2.4. Đặc điểm của truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	17
1.1.2.5. Vị trí, vai trò và mục đích của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	19
1.2. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở một số nước trên thế giới	21
1.2.1. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Singapo	21
1.2.2. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Canada	24
Chương 2: THỰC TRẠNG VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ TRUY CỨU TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	27
2.1. Lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật trách nhiệm hành chính	27

	trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	
2.1.1.	Giai đoạn thứ nhất, từ 1945 đến 1992	27
2.1.2.	Giai đoạn thứ hai, từ 1993 đến nay	30
2.2.	Thực trạng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay	36
2.2.1.	Vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	36
2.2.2.	Nội dung của pháp luật quy định về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay	42
2.3.	Thực trạng vi phạm pháp luật hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta trong thời gian qua	53
2.3.1.	Thực trạng ô nhiễm môi trường ở nước ta trong thời gian qua	53
2.3.2.	Thực trạng vi phạm pháp luật hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta thời gian qua	58
2.4.	Thực trạng việc truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	69
2.5.	Những hạn chế, bất cập của pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	75
2.5.1.	Những hạn chế, bất cập về hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường	75
2.5.2.	Những hạn chế trong việc truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường vào thực tiễn đời sống	80
2.5.3.	Những hạn chế trong công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	85
2.5.4.	Ý thức pháp luật về bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân trong xã hội còn nhiều hạn chế	86
2.5.5.	Hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường còn yếu, chưa đáp ứng được yêu cầu và mục tiêu quản lý nhà nước	87
2.5.6.	Cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác bảo vệ môi trường còn thiếu và lạc hậu chưa đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp bảo vệ môi trường	88
	Chương 3: NHỮNG GIẢI PHÁP ĐỂ NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ TRONG VIỆC TRUY CỨU TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	94
3.1.	Hoàn thiện về chính sách truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	95
3.2.	Hoàn thiện hệ thống pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	97
3.3.	Hoàn thiện cơ chế truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	102
3.3.1.	Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	102
3.3.2.	Đổi mới cơ quan có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính	103

	trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	
3.3.3.	Bổ sung các biện pháp bảo đảm truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	103
3.3.4.	Tăng cường công tác quản lý nhà nước và hoạt động thanh, kiểm tra trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	105
3.3.5.	Tăng cường lực lượng cán bộ quản lý, xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường	106
3.4.	Xã hội hóa công tác bảo vệ môi trường	107
	KẾT LUẬN	108
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	110

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Thời gian qua, sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân ở nước ta đã đạt được những thành tựu bước đầu trong tất cả các lĩnh vực của đời sống - xã hội. Cùng với những thành tựu kinh tế thì vấn đề khai thác cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên, ô nhiễm và suy thoái môi trường đang diễn ra trên cả nước hết sức phức tạp, với quy mô, tính chất, mức độ ngày càng lớn và đáng báo động, làm cho môi trường bị ô nhiễm, tàn phá và hủy diệt nặng. Vấn đề khai thác tài nguyên thiên nhiên hợp lý phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường (BVMT), phòng, chống ô nhiễm, suy thoái môi trường không chỉ là nhiệm vụ của ngành tài nguyên môi trường, của các cơ quan quản lý nhà nước mà là sự nghiệp, nhiệm vụ chung của các ngành, các cấp và của toàn dân tộc. Hệ thống pháp luật, tuy có những quy định về BVMT bằng cả các chế tài trách nhiệm hành chính (TNHC), dân sự, hình sự, trong đó biện pháp TNHC được áp dụng phổ biến hơn cả nhưng xem ra chưa đủ mạnh, chưa đủ sức răn đe và còn nhiều hạn chế, bất cập, thể hiện tính không nghiêm minh khi được áp dụng trong thực tiễn đời sống. Hậu quả là nguồn tài nguyên thiên nhiên ngày càng bị khai thác bừa bãi, cạn kiệt và suy vong, ô nhiễm môi trường diễn ra ở khắp mọi nơi từ thành thị đến nông thôn, từ môi trường đất, nước đến môi trường nước, không khí... đây thực sự là bài toán nan giải cho các nhà quản lý. Để tìm hiểu những quy định pháp luật hiện hành về TNHC của tổ chức và cá nhân trong lĩnh vực BVMT, cần phải đi phân tích, làm rõ những quy định của pháp luật hiện hành của Việt Nam, trên cơ sở có sự liên hệ với pháp luật một số nước trên thế giới và tổng kết kinh nghiệm thực tiễn áp dụng pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT trong thời gian qua ở nước ta. Do vậy, trong giai đoạn hiện nay việc nghiên cứu về TNHC trong lĩnh vực BVMT là rất cần thiết vì:

Một là, đi phân tích, làm rõ những quy định pháp luật hiện hành về TNHC của tổ chức, công dân trong lĩnh vực BVMT, từ đó chỉ ra được những bất cập, hạn chế của pháp luật hiện hành về lĩnh vực này.

Hai là, qua việc nghiên cứu, trên cơ sở những bất cập, hạn chế của pháp luật hiện hành, tác giả sẽ đưa ra những kiến nghị, giải pháp để Nhà nước có

những điều chỉnh về mặt chính sách, pháp luật nhằm sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT cho phù hợp với thực tế vừa đảm bảo sự phát triển vừa bảo vệ được môi trường của đất nước để sự nghiệp phát triển đó thực sự là bền vững không những cho hôm nay mà cho cả mai sau.

Ba là, bên cạnh đó, thông qua việc nghiên cứu tác giả muốn tuyên truyền pháp luật về BVMT đến các tổ chức và công dân nhằm nâng cao tri thức pháp luật của họ trong lĩnh vực BVMT sống.

Từ những lý do trên nên tác giả quyết định lựa chọn đề tài "**Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay**" để làm luận văn thạc sĩ của mình.

2. Tình hình nghiên cứu

Học viên đã tiếp cận một số công trình nghiên cứu về TNHC được công bố trong khoảng 10 năm trở lại đây:

* **Công trình khoa học nghiên cứu liên quan nhiều tới đề tài luận văn của học viên**

Nguyễn Văn Thạch, *Trách nhiệm hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, 1997. Luận văn này nghiên cứu về chế định TNHC - một cách tiếp cận gần gũi, chung nhất về TNHC trong khi TNHC trong lĩnh vực BVMT lại có những khác biệt nhất định. Hơn nữa luận văn này đã được nghiên cứu hơn 10 năm trước đây nên cần có sự nghiên cứu cập nhật với hiện tại.

* **Các công trình khoa học nghiên cứu về pháp luật thực hiện và áp dụng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường**

- Trần Thị Lâm Thi, *Pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, 2003.

- Nguyễn Thị Hoài Phương, *Thực hiện pháp luật môi trường ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009.

- Lê Văn, *Thực trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay và một số giải pháp đấu tranh phòng, chống*, Thông tin hoạt động

khoa học trong lực lượng Công an nhân dân (2003), chuyên đề kỷ niệm ngày môi trường thế giới 5/6/2003.

*** Các công trình khoa học nghiên cứu tổng thể về vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính**

- Bùi Xuân Đức, *Về vi phạm hành chính và hình thức xử phạt vi phạm hành chính; những hạn chế và giải pháp đổi mới*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 2, 2006.

- Đỗ Hoàng Yến, *Tăng cường và đổi mới cơ chế kiểm tra, giám sát trong xử lý vi phạm hành chính*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, 2002.

- Đỗ Hoàng Yến, *Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và việc xây dựng Bộ luật Xử lý vi phạm hành chính*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5, 2007.

- Đỗ Hoàng Yến, *Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ở một số nước trên thế giới*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10, 2007.

- Nguyễn Hoàng Anh, *Quy định xử lý vi phạm hành chính phải phù hợp với thực tiễn và có tính khả thi*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 1, 2007.

- Vũ Thu Hạnh, *Luật môi trường trong bối cảnh toàn cầu hóa*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 12, 2003.

*** Các giáo trình Luật hành chính Việt Nam của Khoa luật - Đại học Quốc gia Hà Nội và Trường Đại học Luật Hà Nội đề cập về trách nhiệm hành chính**

Các công trình khoa học trên hoặc đã cũ hoặc chỉ đề cập đến một tiểu vấn đề hoặc chưa trực diện nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện về TNHC trong lĩnh vực BVMT. Do đó, việc nghiên cứu đề tài luận văn vừa là sự kế thừa, phát triển các công trình nghiên cứu trên nhưng cũng là cách tiếp cận mới về mặt khoa học và có ý nghĩa về mặt thực tiễn. Các công trình trên là tài liệu tham khảo quan trọng cho luận văn thạc sĩ này.

3. Mục đích nghiên cứu đề tài

Qua việc nghiên cứu tác giả mong muốn:

- Làm rõ cơ sở lý luận về TNHC trong lĩnh vực BVMT, có điểm gì giống và khác với TNHC trong các lĩnh vực khác.

- Phân tích thực trạng quy định pháp luật về TNHC và thực trạng việc truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT; chỉ ra những bất cập, hạn chế của hệ thống pháp luật hiện hành về lĩnh vực này.

- Đề ra các phương hướng, giải pháp hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về môi trường trong giai đoạn hiện nay.

4. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài đi sâu nghiên cứu về các quy định của pháp luật hiện nay về TNHC trong lĩnh vực BVMT, thực trạng việc áp dụng các quy định pháp luật trên vào việc truy cứu (xử phạt) TNHC trong lĩnh vực BVMT ở Việt Nam hiện nay.

5. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn được thực hiện bằng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau:

- *Phương pháp phân tích, tổng hợp*: Luận văn kế thừa, tổng kết lại những kết quả của các công trình nghiên cứu về xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) trong lĩnh vực BVMT. Tuy nhiên, đây không phải là sự sao chép vì đã có sự sắp xếp theo kết cấu khác dưới góc nhìn của tác giả.

- *Phương pháp so sánh*: So sánh biện pháp pháp TNHC về BVMT ở Việt Nam so với một số nước trên thế giới.

- *Phương pháp lịch sử*: Xem xét pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT theo từng giai đoạn phát triển trong lịch sử. Từ đó tìm ra quy luật của sự phát triển pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT để đáp ứng yêu cầu của Nhà nước, của xã hội.

- *Phương pháp thống kê xã hội học*: Từ những kết quả thống kê, kiểm tra, thanh tra về thực trạng vi phạm pháp luật về BVMT và thực trạng truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT.

- *Các phương pháp của xã hội học pháp luật*: Phân tích cơ sở xã hội của TNHC trong lĩnh vực BVMT.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài

- Luận văn là công trình khoa học chuyên sâu đầu tiên nghiên cứu tổng thể về TNHC trong lĩnh vực BVMT. Do đó, luận văn sẽ là tài liệu tham khảo cho các nhà nghiên cứu, giảng dạy.

- Luận văn đưa ra những giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT. Do đó, luận văn sẽ là tài liệu tham khảo cho các nhà lập pháp.

- Những điểm mới nhất của luận văn là đưa ra cấu trúc mới của pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT; đưa ra các giải pháp dựa trên yêu cầu hoàn thiện pháp luật trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay cũng như kinh nghiệm của các nước trên thế giới.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Khái quát về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam và một số nước trên thế giới.

Chương 2: Thực trạng vi phạm hành chính và truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay.

Chương 3: Những giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

KHÁI QUÁT VỀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ NƯỚC KHÁC TRÊN THẾ GIỚI

1.1. Quan niệm trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

1.1.1. Trách nhiệm hành chính và đặc điểm của trách nhiệm hành chính

*** Quan niệm về trách nhiệm hành chính**

- Theo nghĩa rộng: TNHC là hậu quả của hành vi vi phạm pháp luật hành chính và được thể hiện trong việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng đối với người đã có lỗi trong việc vi phạm pháp luật hành chính bằng một hoặc nhiều biện pháp cưỡng chế của Nhà nước do pháp luật hành chính quy định.

- Theo nghĩa hẹp: TNHC là một dạng trách nhiệm pháp lý, đó là sự phản ứng của nhà nước đối với người thực hiện VPHC, thể hiện ở sự áp dụng chế tài pháp luật hành chính đối với chủ thể đó, kết quả là các chủ thể thực hiện VPHC phải gánh chịu những hậu quả bất lợi, thiệt hại về vật chất và tinh thần so với tình trạng ban đầu trước khi vi phạm.

*** Đặc điểm của TNHC**

Cơ sở thực tế của TNHC là hành vi vi phạm pháp luật hành chính được quy định trong Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, được sửa đổi, bổ sung năm 2007 và 2008 và các nghị định của Chính phủ quy định về xử lý vi phạm hành chính; TNHC cũng như tất cả các biện pháp cưỡng chế hành chính được áp dụng theo thủ tục hành chính; TNHC được thể hiện ở chỗ: cơ quan nhà nước có thẩm quyền (nhà chức trách) ấn định đối với người vi phạm pháp luật các biện pháp xử phạt hành chính tương ứng với hành vi vi phạm mà người đó đã gây ra; Khái niệm TNHC hẹp hơn khái niệm cưỡng chế hành chính; TNHC cũng khác biệt với chế tài hành chính.

*** Mục đích của TNHC**

Xuất phát từ mục đích chung, TNHC có mục đích trực tiếp là: giáo dục người vi phạm và phòng ngừa các vi phạm pháp luật.

1.1.2. Quan niệm và những đặc điểm của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

1.1.2.1. Quan niệm trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

TNHC trong lĩnh vực BVMT là một loại quan hệ pháp luật đặc thù xuất hiện trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước về BVMT, trong đó thể hiện sự đánh giá phủ nhận về mặt pháp lý và đạo đức đối với hành vi vi phạm và người vi phạm cá nhân hay tổ chức phải chịu những hậu quả bất lợi, những sự tước đoạt về vật chất hay tinh thần tương ứng với vi phạm pháp luật môi trường mà họ đã gây ra.

1.1.2.2. Đặc điểm trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Đặc điểm của TNHC trong lĩnh vực BVMT là những dấu hiệu đặc trưng của TNHC trong lĩnh vực BVMT để nói lên sự khác biệt giữa TNHC trong lĩnh vực BVMT với TNHC trong các lĩnh vực khác.

TNHC trong lĩnh vực BVMT cũng bao gồm các đặc điểm chung của TNHC và bên cạnh đó nó có những đặc điểm riêng sau: Khách thể của VPHC trong lĩnh vực BVMT là những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực BVMT được bảo vệ bởi các quy phạm pháp luật hành chính; Đặc trưng cấu thành VPHC trong lĩnh vực BVMT là thường sử dụng "kết cấu dẫn chiếu"; Tính chất và mức độ hậu quả của VPHC trong lĩnh vực BVMT phụ thuộc chủ yếu vào những thiệt hại mà hành vi đó gây ra cho môi trường, thiệt

hại về tài sản, thiệt hại cho sức khỏe và tính mạng của con người; VPHC trong lĩnh vực BVMT được pháp luật quy định có đặc điểm rất rộng và đa dạng, bao gồm các hành vi vi phạm các quy định pháp luật về BVMT nói chung và từng thành phần môi trường nói riêng.

1.1.2.3. Phân biệt trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

VPHC và tội phạm trong lĩnh vực BVMT đều là những hành vi nguy hiểm cho xã hội, điểm khác nhau ở đây chỉ là "mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi". Hành vi VPHC về BVMT ít nguy hiểm cho xã hội hơn so với hành vi bị coi là tội phạm về môi trường. Để xác định mức độ nguy hiểm khác nhau cho xã hội của VPHC và tội phạm nói chung, có thể dựa vào những tiêu chí sau: Tính chất của khách thể bị xâm hại; chủ thể; mức độ hậu quả; số lượng tang vật, hàng hoá... vi phạm; tái phạm hành chính; hình thức lỗi, động cơ, mục đích.

TNHC trong lĩnh vực BVMT và tội phạm môi trường khác nhau ở các khía cạnh sau: 1) Cơ sở áp dụng pháp luật; 2) Đối tượng bị áp dụng; 3) Mức độ hậu quả trực tiếp của hành vi: nếu "gây hậu quả nghiêm trọng" (hoặc làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm) hoặc "hậu quả rất nghiêm trọng" hoặc "hậu quả đặc biệt nghiêm trọng" thì sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự; 4) Trình tự, thủ tục truy cứu TNHC theo thủ tục hành chính còn truy cứu trách nhiệm hình sự theo thủ tục tư pháp (Toà án).

1.1.2.4. Đặc điểm của truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT là việc các chủ thể có thẩm quyền nhân danh Nhà nước áp dụng các hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với các cá nhân, tổ chức VPHC về BVMT theo trình tự, thủ tục do pháp luật hành chính quy định; truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT chỉ được tiến hành khi có VPHC xảy ra; truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT là hoạt động cưỡng chế nhà nước mang tính quyền lực nhà nước; hoạt động truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT thể hiện bằng quyết định xử phạt của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành. Hoạt động truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT có thể tiến hành qua nhiều khâu, nhiều giai đoạn, bằng các hành vi khác nhau nhưng kết quả của hoạt động này phải được thể hiện bằng quyết định xử phạt; đặc điểm của VPHC trong lĩnh vực BVMT nên trong hoạt động truy cứu

TNHC việc xác định hành vi vi phạm phần lớn đều phải thông qua thủ tục giám định chất lượng môi trường; hoạt động truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT hầu hết được thực hiện trên cơ sở tiến hành các cuộc thanh tra, kiểm tra về BVMT.

1.1.2.5. Vị trí, vai trò và mục đích của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

TNHC trong lĩnh vực BVMT có vị trí và vai trò hết sức quan trọng trong chính sách và pháp luật BVMT, bởi lẽ nó bảo đảm cho việc tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định về pháp luật BVMT nói chung của các tổ chức và các cá nhân trong xã hội.

Mục đích phòng ngừa vi phạm pháp luật của TNHC trong lĩnh vực BVMT bao gồm phòng ngừa riêng và phòng ngừa chung. Ở đây phòng ngừa riêng được hiểu là phòng ngừa sự tái phạm và thực hiện vi phạm pháp luật mới từ phía người đã VPHC và bị xử phạt hành chính trong lĩnh vực BVMT, còn phòng ngừa chung là phòng ngừa các vi phạm pháp luật về môi trường từ những cá nhân khác trong xã hội.

1.2. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở một số nước trên thế giới

1.2.1. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Singapo

Theo pháp luật Singapo, TNHC thường được sử dụng là kế hoạch sử dụng đất, giấy phép và các mệnh lệnh thông báo. Việc lập kế hoạch sử dụng đất trong kiểm soát ô nhiễm môi trường theo pháp luật của Singapo cơ bản có tính chất phòng ngừa. Các khu vực dành cho công nghiệp nặng, công nghiệp vừa và công nghiệp làm sạch được phân ranh giới rõ ràng. Có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Môi trường và các cơ quan hữu quan như Ủy ban tái phát triển đô thị và Cục kiểm soát xây dựng.

Việc cấp giấy phép và giấy chứng nhận thuộc thẩm quyền của Bộ Môi trường nhằm kiểm soát và quản lý chặt chẽ các hoạt động có khả năng tác động xấu tới môi trường. Cụ thể là trước khi doanh nghiệp muốn đi vào hoạt động, Bộ Môi trường phải đảm bảo là hoạt động của doanh nghiệp đó sẽ không gây ra tác hại gì cho môi trường. Ví dụ, theo đạo luật kiểm soát ô nhiễm về môi trường, các hoạt động công nghiệp có khả năng gây ô nhiễm

không khí đều phải được phép của Bộ Môi trường trước khi công việc được triển khai.

Thông báo và lệnh được áp dụng trong trường hợp người chủ sở hữu hoặc quản lý một tài sản không tuân thủ các quy định tiêu chuẩn hoặc điều kiện về môi trường được quy định trong các đạo luật liên quan. Thông báo và lệnh này sẽ yêu cầu chủ sở hữu hoặc quản lý tài sản phải tuân thủ các yêu cầu đặt ra trong đó. Nếu không thực hiện, chủ sở hữu hoặc quản lý tài sản phải chịu trách nhiệm trước toà án và phải chịu hình phạt.

1.2.2. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Canada

Trong pháp luật BVMT của Canada có quy định phân biệt rất rõ giữa trách nhiệm của tổ chức và trách nhiệm của cá nhân, mức phạt tiền đối với tổ chức bao giờ cũng cao hơn mức phạt tiền đối với cá nhân và chế tài xử phạt tiền là biện pháp xử phạt chính trong pháp luật BVMT. Điều này thể hiện rõ nguyên tắc trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khi sử dụng các thành phần môi trường: các cá nhân, tổ chức khi sử dụng các thành phần môi trường phải có trách nhiệm đóng góp tài chính và khi có hành vi gây thiệt hại cho môi trường thì phải bồi thường thiệt hại và việc pháp luật hạn chế việc áp dụng các hình phạt tước quyền tự do, tăng cường các hình thức xử phạt mang tính chất kinh tế, là phù hợp với xu thế pháp luật của nhiều nước tiên tiến trên thế giới

Chương 2

THỰC TRẠNG VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ TRUY CỨU TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. Lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Điểm qua và phân tích nội dung các văn bản pháp luật quy định về TNHC trong lĩnh vực BVMT từ năm 1945 đến nay. Qua đó để thấy được những nội dung của pháp luật quy định TNHC về BVMT, từ đó đánh giá những giá trị của hệ thống văn bản pháp luật đó để tiếp bước dần bổ sung cho hoàn chỉnh trong thời gian tới.

2.2. Thực trạng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

VPHC trong lĩnh vực BVMT là hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy tắc quản lý nhà nước về BVMT mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính quy định tại khoản 2 Nghị định 81. Qua định nghĩa này, chúng ta thấy được các dấu hiệu pháp lý cơ bản của VPHC trong lĩnh vực BVMT là: tính xâm phạm các quy tắc quản lý nhà nước về BVMT, có lỗi, tính trái pháp luật hành chính và bị xử phạt hành chính.

Cơ sở để áp dụng TNHC trong lĩnh vực BVMT là VPHC trong lĩnh vực BVMT - tức là phải xác định được 4 yếu tố cấu thành sau:

- *Mặt khách quan*: là hành vi vi phạm các quy định quản lý hành chính trong lĩnh vực BVMT bao gồm: Vi phạm các quy định về thực hiện cam kết BVMT, báo cáo đánh giá tác động môi trường và các quy định khác về BVMT; vi phạm các quy định về thực hiện phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường.

- *Mặt chủ quan*: là những hành vi vi phạm các quy định quản lý nhà nước trong lĩnh vực BVMT do cá nhân, tổ chức thực hiện dưới hình thức lỗi cố ý hoặc vô ý.

- *Mặt khách thể*: là các quan hệ xã hội được các quy định pháp luật hành chính trong lĩnh vực BVMT.

- *Chủ thể*: của VPHC trong lĩnh vực BVMT là người (cá nhân hoặc tổ chức) đã thực hiện hành vi VPHC - cá nhân hoặc tổ chức có năng lực TNHC.

2.2.2. Nội dung của pháp luật quy định về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay

TNHC trong lĩnh vực BVMT là một lĩnh vực của pháp luật hành chính và pháp luật BVMT. Do vậy, pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT bao gồm những nội dung chính sau đây:

- Những khái niệm, đặc điểm, vai trò và mục đích của VPHC và truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT.

- Đối tượng VPHC và bị truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT

- Những nguyên tắc về TNHC trong lĩnh vực BVMT.

- Pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực BVMT quy định những hành vi vi phạm như thiếu các loại hồ sơ, giấy phép về môi trường, vi phạm quy định về cam kết BVMT, về hành nghề tư vấn môi trường... Bên cạnh đó, cá nhân, tổ chức thực hiện các hành vi VPHC khác trong lĩnh vực BVMT không trực tiếp quy định trong nghị định này thì áp dụng theo quy định của pháp luật về xử phạt VPHC trong các nghị định khác có liên quan.

- Pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực BVMT quy định về biện pháp xử lý áp dụng đối với những vi phạm pháp luật về BVMT đó là các hình thức truy cứu TNHC và các biện pháp khắc phục hậu quả.

- Chủ thể có thẩm quyền xử phạt (áp dụng các biện pháp chế tài hành chính đối với người vi phạm) cũng là một nội dung quan trọng trong các quy định của pháp luật xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT.

- Thủ tục xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT.

- Thời hiệu truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT là hai năm, kể từ ngày hành vi VPHC được thực hiện; nếu quá thời hạn trên thì không xử phạt, nhưng vẫn áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại nghị định này.

- Ngoài những nội dung cơ bản trên, pháp luật xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT còn quy định về những vấn đề khác nữa, ví dụ các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm cho việc xử phạt, kiểm tra, giám sát trong xử phạt vi phạm...

Qua nghiên cứu những nội dung của pháp luật xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT tác giả luận văn nhận thấy:

- Về hình thức:

Thứ nhất, văn bản quy phạm pháp luật quan trọng nhất về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT không phải là văn bản luật mà ở hình thức văn bản nghị định (được duy trì từ năm 1996 đến nay). Nghị định 81 là văn bản quan trọng nhất vì nó quy định những vấn đề cơ bản nhất về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT.

Thứ hai, hệ thống các văn bản pháp luật quy định về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT không tập trung mà rải rác ở nhiều văn bản khác nhau. Bên cạnh Nghị định 81/2006/NĐ-CP ngày 9/8/2006 (sau đây gọi tắt là Nghị định 81) thì chúng ta còn có các Nghị định số 150/2005/NĐ-CP ngày 12/12/2005 của Chính phủ quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội; Nghị định số 51/2006/NĐ-CP ngày 19/5/2006 của Chính phủ quy định về xử phạt VPHC trong an toàn và kiểm soát bức xạ...

Thứ ba, văn bản quy phạm pháp luật nhằm hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành Nghị định 81 và các nghị định khác là các thông tư, quyết định của các bộ và cơ quan ngang bộ.

- Về nội dung:

Thứ nhất, một số quy định tại các văn bản pháp luật về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT còn nhắc lại nguyên văn các nội dung của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002 (*phần những quy định chung*).

Thứ hai, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT là cơ sở pháp lý cơ bản, toàn diện và hết sức quan trọng để các cơ quan nhà nước, các chức danh có thẩm quyền tiến hành hoạt động xử phạt VPHC khi có hành vi vi phạm pháp luật về BVMT.

Thứ ba, pháp luật về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT tuy đã quy định 25 hành vi vi phạm nhưng lĩnh vực BVMT là một lĩnh vực rất rộng nên vô hình chung khi có những hành vi vi phạm mới xuất hiện mà pháp luật chưa điều chỉnh kịp thời, điều này sẽ gây khó khăn cho người có thẩm quyền áp dụng, xử lý.

Thứ tư, chế tài áp dụng chính đối với các chủ thể thực hiện hành vi VPHC trong lĩnh vực BVMT là phạt tiền với mức phạt từ 100.000 đồng đến 70.000.000 đồng.

Thứ năm, các quy định cụ thể về hành vi VPHC và hình thức xử phạt trong lĩnh vực quản lý nhà nước về môi trường hiện nay, mặc dù còn có những điểm bất cập, nhưng nhìn chung có vai trò quan trọng và đã phần nào đáp ứng yêu cầu đấu tranh phòng, chống các hành vi vi phạm pháp luật về BVMT đang diễn ra đa dạng và phức tạp ở nước ta. Nó cũng góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước một cách linh hoạt, kịp thời, bảo đảm tính răn đe, giáo dục đối với những chủ thể vi phạm và đối với toàn thể các chủ thể khác trong xã hội

Thứ sáu, các quy định của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT là cơ sở pháp lý chủ yếu để pháp điển hoá thành văn bản pháp lý về xử lý VPHC trong lĩnh vực BVMT trong thời gian tới.

2.3. Thực trạng vi phạm pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta trong thời gian qua

2.3.1. Thực trạng ô nhiễm môi trường nước ta trong thời gian qua

Đi vào tìm hiểu và phân tích thực trạng diễn biến môi trường nói chung ở nước ta thời gian qua nhất là trong giai đoạn đất nước đang tiến hành sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và xây dựng nhà nước pháp

quyền của dân, do dân và vì dân. Qua đó chúng ta thấy được hiện trạng môi trường Việt Nam đang bị ô nhiễm và suy thoái nghiêm trọng trong tất cả các thành phần và yếu tố môi trường từ đất, nước, không khí...

2.3.2. Thực trạng vi phạm pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta thời gian qua

Đánh giá về thực trạng vi phạm pháp luật về BVMT ở nước ta thời gian từ năm 2005 đến nay. Trên cơ sở thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước, có đưa ra các số liệu các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm, tình chất và mức độ vi phạm. Đồng thời tác giả cũng chỉ rõ những địa phương có tình trạng vi phạm pháp luật về BVMT nhiều năm liên tục như Vĩnh Phúc, Thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bình Dương, Lâm Đồng... Các hành vi vi phạm chủ yếu theo số liệu thống kê qua công tác thanh, kiểm tra là:

- 98% số cơ sở được thanh tra xả nước thải vượt tiêu chuẩn cho phép (bao gồm cả cơ sở có hệ thống xử lý nước thải và những cơ sở chưa có hệ thống xử lý).

- 94% số cơ sở được thanh tra không thực hiện đầy đủ các nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết BVMT. Chủ yếu là không giám sát môi trường định kỳ, không xây dựng đủ các hạng mục công trình xử lý ô nhiễm nước thải, khí thải, chất thải rắn...

- 87% cơ sở được thanh tra vi phạm quy định về quản lý chất thải và chất thải nguy hại không đúng quy định về BVMT. Chủ yếu là không thu gom, phân loại chất thải, chuyển giao chất thải nguy hại cho các đơn vị không có giấy phép quản lý chất thải nguy hại, không có hồ sơ đăng ký chủ nguồn thải chất thải nguy hại....

- 51% số cơ sở được thanh tra khi nâng công suất, đổi mới công nghệ... không lập báo cáo đánh giá tác động môi trường bổ sung theo quy định. Đối tượng vi phạm chủ yếu là các công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần.

- Đặc biệt có một số địa phương, do ưu đãi đầu tư nên đã bỏ qua yêu cầu bắt buộc có phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc chứng nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường trước khi xem xét phê duyệt dự án đầu tư, nên tỷ lệ các cơ sở được thanh tra không có báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc chứng nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường chiếm tới 80% số cơ sở được thanh tra tại địa phương.

Qua nghiên cứu, tác giả có những nhận xét, đánh giá về tình hình vi phạm pháp luật về BVMT ở nước ta thời gian qua như sau:

- Tình trạng ô nhiễm môi trường diễn ra có hệ thống, ở khắp mọi nơi từ thành thị đến nông thôn, từ miền núi xuống đồng bằng, từ các hộ gia đình đến các làng nghề, cụm công nghiệp, khu công nghiệp, khu chế xuất... Mức độ, tính chất ô nhiễm môi trường không những chưa giảm mà ngày càng trầm trọng và đáng báo động.

- Vi phạm phổ biến là các hành vi sử dụng tài nguyên thiên nhiên bừa bãi, khai thác cạn kiệt, lãng phí; xả thải nước, khí, các chất thải nguy hại chưa qua xử lý, vượt tiêu chuẩn cho phép vào môi trường.

- Các hành vi vi phạm pháp luật phổ biến bị phát hiện là sự vi phạm của các tổ chức, sự vi phạm pháp luật về BVMT năm sau luôn cao hơn năm trước.

- Tỷ lệ các tổ chức chấp hành pháp luật về BVMT còn khá thấp, mức độ tái phạm cũng diễn ra thường xuyên và liên tục ở mọi nơi trên phạm vi toàn quốc.

- Các vi phạm chủ yếu được phát hiện thông qua hoạt động thanh, kiểm tra của các cơ quan chức năng có thẩm quyền. Trong khi các hoạt động thanh tra, kiểm tra lại chưa được tiến hành thường xuyên liên tục và tỷ lệ thanh tra, kiểm tra phát hiện vi phạm pháp luật về BVMT rất thấp so với số lượng thực tế các cơ sở có hành vi vi phạm.

- Tuy pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT thời gian qua đã góp phần có hiệu quả vào công tác đấu tranh đối với các hành vi vi phạm về môi trường nhưng chưa có tác dụng mạnh và chưa thực sự đủ sức răn đe để các chủ thể vi phạm không vi phạm pháp luật về BVMT. Điều này lý giải tại sao môi trường nước ta thời gian qua đang ngày càng bị khai thác và sử dụng lãng phí và mức độ ô nhiễm rất trầm trọng.

2.4. Thực trạng việc truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Việc truy cứu TNHC đối với các chủ thể có hành vi VPHC trong lĩnh vực BVMT chủ yếu qua hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chuyên môn như Thanh tra môi trường, Cảnh sát môi trường...

Từ năm 2005, thanh tra chuyên ngành môi trường đã bắt đầu phối hợp với các đơn vị quản lý nhà nước triển khai thanh tra, kiểm tra và xử phạt

VPHC trong lĩnh vực vi phạm theo đúng quy định của pháp luật BVMT tại các địa phương. Kết quả:

- Năm 2005: Đã xử phạt VPHC 172 tổ chức với số tiền là 1.656.000.000đ.
- Năm 2006: Đã xử phạt VPHC 344 tổ chức với số tiền là 4.110.000.000đ.
- Năm 2007: Đã xử phạt VPHC 861 tổ chức và 2 cá nhân với số tiền là 8.736.000.000đ.

- Năm 2008: Đã xử phạt VPHC 1.776 tổ chức và 9 cá nhân với số tiền là 19.300.000.000đ.

Truy thu phí BVMT đối với nước thải công nghiệp trốn nộp gần 128.000.000.000đ.

- Năm 2009, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thành lập 5 đoàn thanh tra, kiểm tra trên phạm vi toàn quốc; Kết quả qua công tác thanh tra, kiểm tra về công tác BVMT đối với 1.098 cơ sở đã phát hiện 850 cơ sở có dấu hiệu vi phạm pháp luật về BVMT. Hiện đã ra quyết định xử phạt VPHC đối với 615 cơ sở với số tiền là 10.185.050.000đ, đồng thời truy thu phí BVMT đối với nước thải công nghiệp là 1.088.000.000đ. Còn 235 cơ sở hiện cơ quan thanh tra đang chờ kết quả phân tích mẫu, giám định để đưa ra kết luận hành vi vi phạm và lập thủ tục xử lý.

Qua số liệu thực trạng truy cứu TNHC thời gian qua cho thấy:

Thứ nhất, cùng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước thì tình trạng môi trường ở nước ta đang bị ô nhiễm, suy thoái nghiêm trọng. Việc gần đây ngày càng phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BVMT cho thấy hình như việc tuân thủ và thực hiện pháp luật nói chung về BVMT ở nước ta còn rất thấp. Theo thống kê từ các Sở Tài nguyên và Môi trường các tỉnh, hiện nay số doanh nghiệp không chấp hành quy định về lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết BVMT chiếm tỷ lệ 65%; 100% các cơ sở phát sinh nước thải chưa thực hiện việc xin cấp phép xả thải vào nguồn nước; 98% doanh nghiệp được lấy mẫu nước thải không đạt tiêu chuẩn môi trường theo quy định; 100% doanh nghiệp phát thải khí không có thiết bị xử lý môi trường. Đây thực sự là những con số báo động trong việc chấp hành pháp luật của các tổ chức và cá nhân về BVMT ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, các cơ sở vi phạm pháp luật chủ yếu thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra. Thanh tra, kiểm tra đến đâu phát hiện vi phạm pháp luật về BVMT đến đó.

Thứ ba, đội ngũ thanh tra viên còn thiếu ở cả trung ương và địa phương nên hoạt động truy cứu TNHC đối với các chủ thể vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BVMT cũng còn những hạn chế nhất định.

Thứ tư, trong những năm qua, việc truy cứu TNHC qua hoạt động thanh tra, kiểm tra chủ yếu đối với các tổ chức, doanh nghiệp (3163 tổ chức/9 cá nhân, chiếm 99,7%), còn đa số đối với các cá nhân vi phạm hầu như chưa bị thanh tra, kiểm tra hoặc có bị thanh tra, kiểm tra thì tỷ lệ cũng rất ít.

Thứ năm, ý thức chấp hành pháp luật về BVMT của các chủ thể trong xã hội hiện nay ở nước ta còn thấp. Điều này thể hiện ở khía cạnh không những các cơ sở vi phạm pháp luật về BVMT là cơ sở có vốn đầu tư trong nước mà cả các cơ sở có vốn đầu tư nước ngoài.

Thứ sáu, hiệu quả và hiệu lực quản lý nhà nước chưa đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của nước nhà. Tuy pháp luật đã quy định hệ thống các cơ quan có thẩm quyền quản lý và xử phạt VPHC về BVMT nhưng chưa hoàn thiện và thiếu cơ sở vật chất để thực hiện công tác quản lý nhà nước về BVMT.

Thứ bảy, pháp luật về xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT hiện nay quy định mức xử phạt còn quá thấp so với mức chi phí mà doanh nghiệp phải bỏ ra để đầu tư hệ thống xử lý các nguồn chất thải đạt tiêu chuẩn cho phép.

Thứ tám, thực trạng việc truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT ở nước ta thời gian qua thấp do nhiều nguyên nhân như hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ và chưa hoàn chỉnh, hành vi vi phạm của các chủ thể rất tinh vi, chúng ta thiếu cơ chế giám sát sau xử phạt... bên cạnh đó hệ thống các cơ quan có thẩm quyền truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT còn đang trong giai đoạn hoàn thiện cho nên hoạt động kém hiệu quả.

2.5. Những hạn chế, bất cập của pháp luật về trách nhiệm chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

2.5.1. Những hạn chế, bất cập về hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường

Hệ thống pháp luật về BVMT nói chung còn thiếu đồng bộ, còn nhiều bất cập và thiếu tính khả thi; văn bản quy định về TNHC trong lĩnh vực BVMT còn nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, mức xử phạt còn thấp và có sự không thống nhất giữa các văn bản quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực BVMT.

2.5.2. Những hạn chế trong việc truy cứu trách hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường vào thực tiễn đời sống

Văn bản quy định chưa có sự thống nhất, còn có sự khác biệt dẫn đến khó áp dụng; lực lượng thanh tra môi trường còn yếu và thiếu; việc truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT chủ yếu thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra trong khi việc vi phạm pháp luật về BVMT lại diễn ra từng ngày, từng giờ làm môi trường ngày càng bị ô nhiễm và suy thoái nặng nề; Hoạt động thanh tra, kiểm tra trong thời gian qua chưa toàn diện, đầy đủ đối với các chủ thể chủ yếu là đối với tổ chức (doanh nghiệp), còn cá nhân hầu như chưa bị thanh tra, kiểm tra về vấn đề chấp hành pháp luật BVMT. Bên cạnh đó, do đặc thù của việc truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT, có nhiều hành vi cần phải trưng cầu giám định, nên cần nhiều kinh phí giám định và phải có phòng thí nghiệm đủ năng lực tại các địa phương (mà chúng ta lại chưa có) để phục vụ hoạt động thanh tra, kiểm tra vi phạm của các tổ chức, cá nhân nên khó khăn cho việc kết luận xử lý vi phạm.

2.5.3. Những hạn chế trong công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về trách hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Công tác tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật về BVMT đến với các tổ chức, cá nhân còn nhiều hạn chế, nặng về mang tính hình thức.

2.5.4. Ý thức pháp luật về bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân trong xã hội còn nhiều hạn chế

Tình trạng thiếu hiểu biết về môi trường và pháp luật về BVMT cũng như các biện pháp phòng chống ô nhiễm môi trường là một nguyên nhân làm cho môi trường ngày càng bị suy thoái. Ý thức BVMT của phần lớn các tầng lớp nhân dân vẫn còn thấp. Những khó khăn về đời sống kinh tế, những nhu cầu sinh hoạt trước mắt đã làm cho người dân không thấy hết tác hại của việc môi trường sống đang bị huỷ hoại. Phần lớn dân cư vẫn quan niệm rằng rừng, nước, không khí là các tài nguyên vô tận, là do trời sinh ra nên không có ý thức sử dụng hợp lý và tiết kiệm để bảo vệ các tài nguyên này.

2.5.5. Hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường còn yếu, chưa đáp ứng được yêu cầu và mục tiêu quản lý nhà nước

Hệ thống bộ máy quản lý nhà nước về môi trường các cấp vẫn còn nhiều yếu kém, bất cập dẫn tới hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước chưa cao.

2.5.6. Cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác bảo vệ môi trường còn thiếu và lạc hậu chưa đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp bảo vệ môi trường

Các trang thiết bị phục vụ cho hoạt động BVMT phần nhiều đã lạc hậu, chưa được đầu tư đúng mức, còn thiếu và chưa đáp ứng được yêu cầu của sự nghiệp phát triển của công nghệ BVMT nhất là các trang thiết bị phục vụ hoạt động thanh tra, kiểm tra, công tác giám định, phân tích, thử mẫu mất nhiều thời gian... dẫn đến việc xử phạt VPHC của các cơ quan chức năng còn chậm trễ, làm giảm tác dụng răn đe, giáo dục đối với các chủ thể vi phạm.

Bên cạnh đó, tác giả so sánh giữa Nghị định 81 với Nghị định 117 về những điểm mới và những tiến bộ so với Nghị định 81.

Tuy nhiên, do Nghị định 117 là văn bản mới, thời gian có hiệu lực chưa được lâu (có hiệu lực từ 01/03/2010), vấn đề áp dụng vào thực tế khi truy cứu TNHC chưa nhiều nên tác giả luận văn nghiên cứu TNHC trên cơ sở nội dung chủ yếu của Nghị định số 81 là chính và trên cơ sở có sự so sánh với Nghị định 117, đề từ đó thấy được những điểm bất cập, hạn chế của Nghị định 81 và thấy được những điểm mới đã được khắc phục ở Nghị định 117.

Đồng thời những điểm hạn chế, bất cập chưa được sửa đổi, bổ sung ở Nghị định 117 mà cần tiếp tục chỉnh sửa cho hoàn thiện về TNHC trong lĩnh vực BVMT. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra những phương hướng và giải pháp kiến nghị để hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT trong thời gian tới.

Chương 3

NHỮNG GIẢI PHÁP ĐỂ NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ TRONG VIỆC TRUY CỨU TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Hoàn thiện về chính sách truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Coi công tác BVMT là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân; là nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành; là cơ sở quan trọng để bảo đảm phát triển bền vững, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Chúng ta cần xác định lại vấn đề lựa chọn giữa tăng trưởng nhanh và BVMT để phát triển bền vững. Đây là hai vấn đề, theo tác giả được đặt ra có vẻ như quá sơ đẳng về lý luận vì điều này thường không được đề cập khi hoạch định chiến lược phát triển mà luôn nêu mục tiêu "*vừa tăng trưởng nhanh, vừa bảo vệ môi trường, phát triển bền vững*". Nhìn rộng ra toàn thế giới dường như không ở đâu, không có nước nào đạt được cả hai mục tiêu này cùng tốt đẹp như nhau.

3.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Hệ thống pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT tại Việt Nam cần được hoàn thiện theo hướng cụ thể, rõ ràng hơn, nghiêm khắc hơn và có thể thi hành ngay mà không cần phải có quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành như hiện nay.

Việc hoàn thiện văn bản quy định TNHC trong lĩnh vực BVMT ở Việt Nam cũng là xu hướng phát triển tất yếu nhằm nâng cao ý thức, trách nhiệm của tổ chức, cơ quan nhà nước và cá nhân trong sự nghiệp phát triển bền vững.

3.3. Hoàn thiện cơ chế truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

3.3.1. Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Cần phải tăng cường hoạt động truyền thông về môi trường, đặc biệt là vấn đề công khai thông tin vi phạm pháp luật về BVMT trên các phương tiện thông tin đại chúng, phải được coi trọng ở mọi cấp, mọi ngành, mọi lúc, mọi nơi và đối với tất cả các công dân trong xã hội.

Để tăng cường hoạt động truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT cần thiết phải thiết lập các đường dây nóng, hộp thư tiếp nhận tin báo về vi phạm pháp luật môi trường... tại các địa phương, tăng cường cơ chế giám sát của cộng đồng đối với công tác BVMT.

3.3.2. Đổi mới cơ quan có thẩm quyền truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Hoàn thiện các cơ quan thanh tra, cảnh sát môi trường và biên chế hợp lý các thanh tra viên ở cấp huyện, cấp xã... để công tác xử lý VPHC được thuận lợi và nhanh chóng, kịp thời.

3.3.3. Bổ sung các biện pháp bảo đảm truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Việt Nam có thể áp dụng một số công cụ kinh tế sau đây: Thuế môi trường và phí môi trường; Quỹ môi trường; Ký quỹ môi trường được thực hiện bằng phương thức các chủ thể sử dụng môi trường đặt cọc một khoản tiền tại ngân hàng để bảo đảm cho việc thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ và công tác BVMT; Nhân sinh thái: là loại nhãn mác của sản phẩm cung cấp thông tin cho người tiêu dùng về sự thân thiện với môi trường của sản phẩm so với các sản phẩm khác, dịch vụ khác cùng loại; Xây dựng ngành công nghiệp năng lượng...

3.3.4. Tăng cường công tác quản lý nhà nước và hoạt động thanh, kiểm tra trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Củng cố và tăng cường năng lực cơ cấu, tổ chức của thanh tra chuyên ngành BVMT, lực lượng cảnh sát môi trường từ trung ương đến cấp xã. Tăng cường bố trí kinh phí đào tạo để nâng cao kiến thức về chuyên môn nghiệp vụ về BVMT cho đội ngũ cán bộ là công tác BVMT ở cơ sở. Đầu tư các trang thiết bị hiện đại phục vụ cho hoạt động thanh tra, kiểm tra xử lý và giám sát môi trường tại các địa phương.

3.3.5. Tăng cường lực lượng cán bộ quản lý, xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

Tăng cường tính chủ động, thẩm quyền xử lý và năng lực cho lực lượng cán bộ thanh tra, kiểm tra khi tiến hành thanh kiểm tra đối với các cơ sở vi phạm pháp luật về BVMT. Bổ sung lực lượng thanh tra viên ở các cấp để đáp ứng yêu cầu của tình trạng xử lý vi phạm pháp luật về BVMT như hiện nay.

3.4. Xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường

Nước ta cần đẩy mạnh việc xã hội hoá công tác BVMT, nâng cao trách nhiệm của các tổ chức và công dân tham gia sự nghiệp BVMT để phát triển bền vững.

- Tăng cường tuyên truyền, giáo dục và thống nhất nhận thức chung về công tác xã hội hoá BVMT.

- Mở rộng các hoạt động kinh doanh, dịch vụ BVMT và cổ phần hóa các doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp đang và sẽ tham gia xã hội hoá các dịch vụ đô thị.

- Điều chỉnh chính sách, nâng cấp các ưu đãi tài chính và tạo điều kiện thuận lợi nhất cho các doanh nghiệp, các nhà đầu tư tham gia xã hội hoá công tác BVMT.

- Thể chế hoá sự tham gia giám sát của xã hội và dân chủ hoá quá trình xã hội hoá đầu tư BVMT.

- Thực hiện phân phối công bằng các lợi ích thụ hưởng và các chi phí phải gánh chịu cho mục đích BVMT.

- Có chế độ đãi ngộ thích hợp cho cán bộ, nhân viên làm công tác BVMT nhất là đối với các thanh tra viên trong công tác kiểm tra, thanh tra và xử lý các vi phạm pháp luật về BVMT.

KẾT LUẬN

Bảo vệ môi trường sống và khai thác, sử dụng có hiệu quả môi trường là một trong những yếu tố bảo đảm sự phát triển bền vững của đất nước. Do vậy, cùng với việc đẩy mạnh sự tăng trưởng của nền kinh tế - xã hội của đất nước thì Đảng, Nhà nước và nhân dân ta ngày càng quan tâm và chú trọng đặc biệt tới công tác BVMT. Trong những năm qua, pháp luật về BVMT của Việt Nam đã không ngừng được xây dựng và hoàn thiện, góp phần tích cực vào quá trình "hình thành nhanh và đồng bộ các yếu tố của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa" và đấu tranh chống các hành vi gây ô nhiễm, suy thoái và hủy hoại môi trường. Tuy nhiên, vấn đề tuân thủ, thực hiện và áp dụng pháp luật về BVMT vào thực tiễn đời sống xã hội còn nhiều bất cập, hạn chế và cần được nghiên cứu làm rõ.

Từ những vấn đề trên, tác giả luận văn đã lựa chọn, đi vào nghiên cứu và phân tích các quy phạm pháp luật liên quan đến TNHC trong lĩnh vực BVMT ở nước ta.

Về lý luận: Phân tích và làm rõ những quy định của pháp luật hiện hành về TNHC trong lĩnh vực BVMT, có điểm gì giống và khác với những quy định của pháp luật hiện hành về TNHC trong các lĩnh vực khác, so sánh với pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT ở Việt Nam với một số nước khác trên thế giới, từ đó rút ra những điểm bất cập của pháp luật hiện hành ở nước ta và bổ sung cho lý luận về mặt chính sách và lập pháp trong xử phạt VPHC về BVMT của Nhà nước ở thời kỳ xây dựng và phát triển đất nước.

Về thực tiễn: Phân tích những quy định của pháp luật; tổng hợp những đánh giá, kết luận về hoạt động BVMT trong thời gian qua ở một số địa

phương; thực trạng việc thực hiện pháp luật của tổ chức, cá nhân trong lĩnh vực BVMT và trách nhiệm quản lý của Nhà nước; thực trạng hoạt động truy cứu TNHC trong lĩnh vực BVMT trong thời gian qua, những việc đã làm được và chưa làm được. Từ đó đề ra các giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay. Qua đó tôi cũng muốn tuyên truyền đến các tổ chức và mọi người dân về ý thức, thái độ và trách nhiệm của họ trong vấn đề BVMT để phát triển ổn định và bền vững không những cho hôm nay mà còn cho cả thế hệ mai sau.

Bên cạnh đó, trên cơ sở nghiên cứu, đánh giá các quy định hiện hành và đối chiếu với thực tiễn áp dụng TNHC trong lĩnh vực BVMT, cho thấy, pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT ở Việt Nam đã tạo hành lang pháp lý để các chủ thể trong xã hội thực hiện đầy đủ, triệt để các quy định của pháp luật nhằm bảo đảm cho sự phát triển bền vững. Song, một số quy định hiện hành cần tiếp tục nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung cho hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả và phát huy được tốt nhất mục tiêu BVMT, phát triển môi trường tự nhiên, nhất là trong bối cảnh nền kinh tế đất nước có những sức ép rất lớn trước những đòi hỏi của thực tiễn và xu thế hội nhập quốc tế.

Công cuộc đổi mới, đặc biệt là trong thời kỳ hội nhập quốc tế như hiện nay, đòi hỏi pháp luật phải được xây dựng trên nền tảng vững chắc của khoa học pháp lý và thực tiễn sinh động của cuộc sống. Vì vậy, trên cơ sở những thành tựu bước đầu của quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật về TNHC trong lĩnh vực BVMT, chúng ta cần xác định rõ việc kịp thời sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định pháp luật về BVMT trong thời gian tới là cần thiết. Đồng thời với nó là việc áp dụng pháp luật vào thực tiễn đời sống đây là những biện pháp tích cực trong cuộc đấu tranh phòng, chống các vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm pháp luật BVMT nói riêng. Để làm tốt được những việc trên, chúng ta phải áp dụng đồng bộ các giải pháp nhằm góp phần xây dựng thành công nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà Đảng, Nhà nước và nhân dân ta đã lựa chọn và tuân thủ nguyên tắc phát triển bền vững đất nước cho hôm nay và mai sau.