

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 02 tháng 11 năm 2020

THƯ KIẾN NGHỊ

Số: 12/KN-LM

V/v: Đề nghị xem xét chưa thông qua dự thảo Luật BVMT sửa đổi
tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIV

Cơ quan nhận kiến nghị:

- Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường Quốc hội – Cơ quan thẩm tra;
- Bộ Tài nguyên và Môi trường – Cơ quan soạn thảo;
- Các đại biểu Quốc hội khóa XIV.

Cơ quan gửi kiến nghị:

- Nhóm Hành động vì Công lý – Môi trường – Sức khỏe (JEH);
- Liên minh Năng lượng bền vững Việt Nam (VSEA);
- Liên minh Phòng chống các bệnh Không lây nhiễm Việt Nam (NCDs-VN);
- Mạng lưới Sông ngòi Việt Nam (VRN);
- Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature).

I. Nội dung kiến nghị:

Mặc dù cơ quan soạn thảo và thẩm tra đã tích cực tiếp nhận góp ý từ các đại biểu Quốc hội, bộ, ban, ngành, các chuyên gia, và tổ chức xã hội, tuy nhiên kết quả tiếp thu và giải trình còn nhiều bất cập. Đóng góp của chúng tôi trong bản kiến nghị này dựa trên nghiên cứu dự thảo số 7 được đăng tải trên cổng thông tin duthaoonline.com của Quốc hội.

Kiến nghị đại biểu Quốc hội và các bên liên quan xem xét, cân nhắc tạm dừng thông qua Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) tại kỳ họp Quốc hội lần thứ 10 này để có thêm thời gian nghiên cứu, hoàn thiện dự thảo.

Kiến nghị này cùng các nội dung góp ý chi tiết dưới đây được tổng hợp từ các ý kiến chia sẻ tại Tọa đàm “*Góc nhìn cộng đồng và chuyên gia đối với Luật Bảo vệ Môi trường sửa đổi*” được tổ chức vào sáng ngày 02/11/2020 tại Hà Nội. Sự kiện này có sự góp mặt của các nhà khoa học, các chuyên gia tâm huyết như PGS.TS. Bùi Thị An - Viện trưởng Viện Tài nguyên, Môi trường và Phát triển cộng đồng (IRECO); TS. Hoàng Xuân Lương – Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người vùng Dân tộc, Miền núi (HRC); TS. Hoàng Dương Tùng - Chủ tịch Mạng lưới Không khí sạch Việt Nam

(VCAP); GS.TS Lê Văn Trình – Chủ tịch Hội Khoa học kỹ thuật An toàn và vệ sinh lao động Việt Nam; TS. Bùi Đức Hiến – Chuyên gia luật pháp môi trường – Viện Nhà nước và Pháp luật; TS. Trần Tuấn – Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo Phát triển Cộng đồng (RTCCD); Bác sỹ Nguyễn Trọng An – Phó Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu & Phát triển Môi trường Sức khỏe (CHERAD); TS. Nguyễn Văn Liêm – Chuyên gia môi trường và biến đổi khí hậu; Ông Đặng Đình Bách – Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Pháp luật và Chính sách Phát triển Bền vững (LPSD).

Tọa đàm thống nhất ý kiến rằng quá trình soạn thảo, thẩm tra dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) cũng như nội dung dự thảo Luật cho đến nay chưa thực sự chặt chẽ. Một số khía cạnh và nguyên tắc quan trọng về BVMT bị bỏ sót hoặc quy định rất sơ sài, chưa thể hiện tuân thủ Luật pháp quốc tế về các quyền cơ bản, chưa phát huy được chủ trương, đường lối chỉ đạo của Đảng và Chính phủ về phát triển bền vững. Một số vấn đề quan trọng như chính sách kiểm soát ô nhiễm không khí chưa được đặt trong sự quan tâm đúng mực.

II. Nội dung chi tiết kiến nghị về các vấn đề còn tồn tại trong dự thảo Luật BVMT sửa đổi:

(i). Về quy trình soạn thảo và thẩm tra, chỉnh lý dự thảo Luật BVMT sửa đổi

Thứ nhất, Báo cáo giải trình số: 599/BC-UBTVQH14 của Ủy ban thường vụ QH trình bày ngày 24/10 tại đợt 1 kỳ họp lần thứ 10 có nội dung chưa đồng nhất với dự thảo 7 (cụ thể về số điều khoản và nội dung). Bên cạnh đó, nội dung giải trình trong Báo cáo số 599/BC-UBTVQH14 còn nhiều bất cập, chưa tiếp thu đầy đủ ý kiến đóng góp của các bên liên quan trong quá trình làm luật.

Thứ hai, Dự thảo 7 được đăng tải trên cổng thông tin duthaoonline.com của Quốc hội có nội dung chưa thống nhất với dự thảo gửi tới các đại biểu Quốc hội (*dự thảo công bố chỉ có 152 điều, trong khi dự thảo gửi đại biểu Quốc hội có 175 điều, còn trong báo cáo giải trình số 559/BC-UBTVQH14 là có 174 điều*). Việc này vi phạm quy định tại Điều 70 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đăng tải thông tin báo cáo giải trình và dự thảo luật. Hậu quả là gây khó khăn trong công tác theo dõi, nghiên cứu và đóng góp ý kiến của các bên liên quan.

(ii). Về hình thức và nội dung dự thảo

Tại dự thảo 7 Luật BVMT sửa đổi tồn tại những vấn đề bất cập như sau:

a. Về mặt kỹ thuật lập pháp và hình thức dự thảo

Dự thảo Luật BVMT sửa đổi còn tồn tại những khái niệm, những đối tượng quan trọng không được định nghĩa, ví dụ như “nước mặt”, “tiếng ồn”, “độ rung”. Cấu trúc của các Chương, Mục, Điều, Khoản chưa được sắp xếp một cách hợp lý, khoa học gây khó khăn trong rà soát. Dự thảo còn nhiều nội dung được quy định chưa rõ ràng, cụ thể,

dẫn tới dễ gây hiểu nhầm khi thực thi luật. Những điều này vi phạm quy tắc về kỹ thuật lập pháp.

Với các khía cạnh đã rà soát, chúng tôi cho rằng dự thảo Luật BVMT sửa đổi hiện nay chưa đảm bảo nguyên tắc là “bộ luật gác cổng” cho môi trường thiên nhiên và sinh mệnh người dân, chưa thể hiện đầy đủ mục tiêu phát triển bền vững, không đánh đổi môi trường lấy kinh tế của quốc gia.

b. Về một số nội dung của Dự thảo

• Vấn đề công khai, công bố thông tin về môi trường

Nội dung này cần được quy định một cách cụ thể hơn và xuyên suốt trong Dự thảo Luật nhằm đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của công dân. Đây là quyền cơ bản của công dân đã được thể chế hóa trong Luật pháp quốc gia, Hiến pháp và Luật Tiếp cận thông tin, Pháp lệnh dân chủ cơ sở nước CHXHCN Việt Nam. Đồng thời đây cũng là điều kiện cần để phát huy sự tham gia, giám sát và đóng góp của công dân trong BVMT theo tinh thần của Văn kiện Đại hội Đảng XIII (Dân biết – Dân bàn – Dân làm – Dân kiểm tra – Dân giám sát – Dân thụ hưởng).

Ngoài việc quy định đối tượng/cơ quan có trách nhiệm công khai, nội dung công khai, cần có những quy định cụ thể về thời điểm và hình thức công khai thông tin tại các điều khoản của dự thảo Luật. Đồng thời, cần bổ sung các chế tài xử lý các vi phạm về công khai thông tin.

• Vấn đề sự tham gia giám sát trực tiếp của người dân, cộng đồng dân cư

Công ước về quyền công dân mà Việt Nam tham gia ký kết nêu rõ “*Mọi công dân có quyền tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn*”. Bên cạnh đó, Nghị quyết số 48/NQ-TW về chính sách xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, tầm nhìn đến năm 2020 chỉ rõ “*Hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát của các cơ quan dân cử, quyền trực tiếp giám sát, kiểm tra của công dân đối với các hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức...*”. Nhằm cụ thể hóa pháp luật quốc tế và đường lối, chủ trương của Đảng, Điều 43 Hiến pháp 2013 thể hiện rõ nội dung mọi người được thực hiện các hoạt động bảo vệ môi trường để bảo vệ quyền sống trong môi trường trong lành của mình. Thêm nữa, trong dự thảo Văn kiện đại hội XIII của Đảng đưa ra nguyên tắc “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát và dân thụ hưởng*”. Cuối cùng, Khoản 1 Điều 4 Dự thảo nêu rõ “*Bảo vệ môi trường là quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân*”.

Tuy nhiên, trong chương XIII dự thảo không đề cập tới quyền và nghĩa vụ cụ thể của công dân trong hoạt động bảo vệ môi trường. Như vậy, quyền tham gia trực tiếp của người dân sẽ khó thực thi, hạn chế quyền giám sát trực tiếp của người dân trước nguy cơ gây ô nhiễm môi trường.

Nhóm chúng tôi kiến nghị bổ sung điều này vào Chương XIII và chờ đợi sự tiếp thu của cơ quan thẩm tra.

- **Chính sách kiểm soát ô nhiễm không khí**

Hiện nay, nước ta đang trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa; các nhà máy, xí nghiệp mọc lên nhiều vô kể ngoài ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường đất, nước, thì môi trường không khí đang trở nên xấu đi một cách nghiêm trọng.

Do đó, chính sách kiểm soát ô nhiễm không khí rất quan trọng và cấp thiết. Tuy nhiên trong các bản dự thảo do Ủy ban KH&MT thẩm tra, chỉnh lý (dự thảo 4,5,6,7), nội dung về chính sách kiểm soát ô nhiễm không khí chưa đặt đúng vị trí của thành phần môi trường này. Các quy định tại Điều 12 tới 14 dự thảo 7 chưa tập trung điều chỉnh hành vi của các đối tượng gây ô nhiễm môi trường, chưa có quy định về chế tài xử lý. Đề điều chỉnh một vấn đề lớn như kiểm soát ô nhiễm không khí cần phải xây dựng khung chính sách toàn diện, căn cơ. Theo đánh giá, quy định trong dự thảo Luật BVMT lần này chưa đáp ứng được các vấn đề đặt ra trong thực tiễn.

- **Đối tượng tham vấn trong Báo cáo đánh giá tác động môi trường**

Nhận thấy rằng, quá trình đánh giá tác động môi trường là quá trình kỹ thuật cần có sự tham gia nghiên cứu, đánh giá và phản biện từ các chuyên gia, nhà khoa học độc lập. Sự tham gia của các tổ chức xã hội, xã hội-nghề nghiệp, các chuyên gia, nhà khoa học trong đánh giá tác động môi trường của các dự án được nhà nước khuyến khích. Đồng thời, việc này tận dụng được nguồn nhân lực chất lượng cao trong xã hội để có đánh giá đa chiều và khách quan nhất.

Trong bản dự thảo lần thứ 5 (ngày 1/9/2020), có quy định một trong số các đối tượng mà chủ dự án phải tham vấn ý kiến đó là “*Các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, nhóm người không chịu ảnh hưởng của dự án nhưng quan tâm đến dự án và những tác động của dự án và theo quy định của Chính phủ*”. Tuy nhiên, trong dự thảo 6 và dự thảo 7, đối tượng tham vấn này đã bị loại bỏ ra khỏi dự thảo. Nhóm chúng tôi đã kiến nghị mở rộng đối tượng tham vấn (tương tự quy định tại dự thảo 5) nhưng chưa thấy cơ quan thẩm tra dự thảo tiếp thu và giải trình.

- **Nghĩa vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và chủ đầu tư dự án trong việc công khai, giải trình báo cáo đánh giá tác động môi trường.**

Chúng tôi cho rằng quy định tại khoản 9 Điều 38a Dự thảo 7 về trách nhiệm của chủ dự án sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt là chưa rõ ràng, và hợp lý. Cần phải có trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong công khai Báo cáo ĐTM. Nhóm chúng tôi đã kiến nghị “*Cần quy định lại chủ thể có trách nhiệm công khai; làm rõ thời hạn công khai, hình thức công khai và phương thức công khai Báo cáo ĐTM*”; “*Bổ sung các quy định về trách nhiệm giải trình của Chủ đầu tư*”

đối với Báo cáo ĐTM nhằm tạo ra khung pháp lý chặt chẽ tạo thuận lợi cho người dân trong việc theo dõi, giám sát các hoạt động bảo vệ môi trường.” Tuy nhiên, kiến nghị này cũng chưa thấy được tiếp thu và giải trình cụ thể.

- **Vấn đề các tổ chức, cá nhân tham gia quan trắc, đo đạc chất lượng môi trường xung quanh và cung cấp thông tin**

Điều 111 khoản 3 quy định “*cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia quan trắc chất lượng môi trường định kì, thường xuyên, liên tục nhằm cung cấp, công bố thông tin về chất lượng môi trường cho cộng đồng phải đáp ứng các yêu cầu kĩ thuật về quan trắc chất lượng môi trường và đăng ký với cơ quan quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật.*”

Quy định trên sẽ hạn chế quyền giám sát chất lượng môi trường của người dân và các tổ chức. Việc công khai thông tin cũng là quyền của họ và họ sẽ có trách nhiệm trước pháp luật về thông tin đã cung cấp. Đây chính là việc thực hiện xã hội hóa hoạt động quan trắc, đo đạc chất lượng môi trường và cung cấp thông tin, giảm bớt gánh nặng cho Nhà nước. Ngoài ra, các thiết bị giám sát trong thời đại 4.0 cũng càng ngày thông minh và chính xác hơn, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, các tổ chức tham gia vào nỗ lực chung của Nhà nước.

Quy định trên không phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội trong thời đại 4.0. Điều này cũng trái với tinh thần của Nghị quyết 52/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ chương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. Thể chế cần là động lực của chuyển đổi số.

- **Vấn đề khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về môi trường**

Quy định về nội dung này còn thiếu thống nhất trong các điều khoản 137 và 143 trong dự thảo 7. Điều 137, khoản 1, điểm c, quy định tổ chức xã hội có quyền “*đại diện người bị ảnh hưởng ô nhiễm môi trường khởi kiện hoặc tự mình khởi kiện vì lợi ích cộng đồng.*” Trong khi đó, Điều 143, Khoản 4, điểm b về tổ chức được quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước về môi trường quy định: “*Tổ chức hoạt động phi lợi nhuận được thành lập hoặc có đăng ký hoạt động hợp pháp theo quy định của pháp luật và không thu lợi ích kinh tế phát sinh từ hoạt động khởi kiện*”.

Hiện nay, các tổ chức được pháp luật công nhận là "phi lợi nhuận" chỉ bao gồm các hội và các quỹ xã hội, quỹ từ thiện. Như vậy, điều 143 đã thu hẹp đáng kể đối tượng thực thi quyền trực tiếp/đại diện khiếu nại, tố cáo và khởi kiện về môi trường. Vì vậy, chúng tôi đề nghị mở rộng đối tượng ví dụ như các tổ chức xã hội-ngành nghề nghiệp,....

Trên đây là kiến nghị của các liên minh, tổ chức xã hội nghề nghiệp “quan tâm” tới việc sửa đổi Luật BVMT trình lên các cơ quan có thẩm quyền và các đại biểu quốc hội, những người đại diện cho ý chí, nguyện vọng chính đáng của Nhân dân. Chúng tôi

hi vọng và tin tưởng rằng kiến nghị này sẽ góp phần giúp quý vị trong quá trình cân nhắc trước khi bấm nút thông qua.

Chúng tôi mong chờ nhận được phản hồi của quý vị.

Xin gửi tới các quý vị lời chào trân trọng và sự tin tưởng!

Xin trân trọng cảm ơn!

**Đại diện Liên minh Năng lượng bền vững
Việt Nam**

Trung tâm Phát triển Sáng tạo Xanh



**Đại diện Nhóm hành động vì Công lý,
Môi trường và Sức khỏe**

Trung tâm Nghiên cứu pháp luật và chính sách phát triển bền vững



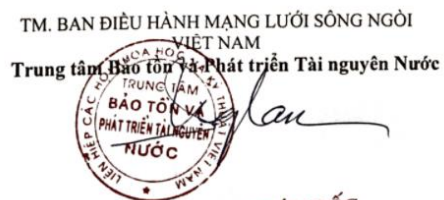
**Đại diện Liên minh Phòng chống các
bệnh Không lây nhiễm Việt Nam**

Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo
Phát triển Cộng đồng



Đại diện Mạng lưới Sông ngòi Việt Nam

Trung tâm Bảo tồn và Phát triển
Tài nguyên nước



GIÁM ĐỐC
Nguyễn Thị Ngọc Lan

Nơi nhận:

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội
- Ủy ban Khoa học Công nghệ Môi trường Quốc hội
- Ủy ban Pháp luật Quốc hội
- Vụ Khoa học Công nghệ Môi trường, Văn phòng Quốc hội
- Hội đồng dân tộc
- Các đại biểu quốc hội
- Tổng cục Môi trường
- Cơ quan thông tấn báo chí

Mọi chi tiết vui lòng liên hệ theo thông tin dưới đây:


Văn phòng Nhóm hành động vì Công lý, Môi trường và Sức khỏe (JEH)

Trung tâm Nghiên cứu pháp luật và chính sách phát triển bền vững

Địa chỉ liên hệ: Tầng 5, Tòa nhà 5 tầng, Khu liên hợp Phát triển Phụ nữ thành phố Hà Nội, số 7 Tôn Thất Tuyết, quận Cầu Giấy, Hà Nội

Điện thoại: (84)24.38549911 Email: lpsdlepr@gmail.com

Phụ lục
Các tổ chức gửi kiến nghị

<p>Nhóm Hành động vì Công lý – Môi trường – Sức khoẻ (JEH)</p>	
<p>Liên minh Năng lượng bền vững Việt Nam (VSEA)</p>	
<p>Liên minh Phòng chống các bệnh Không lây nhiễm Việt Nam (NCDs-VN)</p>	
<p>Mạng lưới Sông ngòi Việt Nam (VRN)</p>	
<p>Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)</p>	

Căn cứ pháp lý về trách nhiệm tiếp thu và phản hồi kiến nghị của các bên liên quan

• Hiến pháp 2013

Điều 28.

1. Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước.

2. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

Điều 79.

1. Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước.

2. Đại biểu Quốc hội liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri với Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của đại biểu và của Quốc hội; trả lời yêu cầu và kiến nghị của cử tri; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và hướng dẫn, giúp đỡ việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo.

• Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015

Điều 6. Tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân có quyền và được tạo điều kiện góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

(...)

• Luật Tổ chức Quốc hội 2014

Điều 21. Vị trí, vai trò của đại biểu Quốc hội

1. Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước; là người thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội.

2. Đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm trước cử tri và trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đại biểu của mình.

3. Đại biểu Quốc hội bình đẳng trong thảo luận và quyết định các vấn đề thuộc nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.