



Chương trình Hợp tác Việt nam – Thụy Điển  
Tăng cường Năng lực Quản lý Đất đai và Môi trường

# **BÁO CÁO TỔNG HỢP CÁC VẤN ĐỀ LỒNG GHÉP ĐẤT ĐAI VÀ MÔI TRƯỜNG**

Hà nội, 3 /2007

# **BÁO CÁO TỔNG HỢP CÁC VẤN ĐỀ LỒNG GHÉP ĐẤT ĐAI VÀ MÔI TRƯỜNG**

## **I. Quan niệm về lồng ghép đất đai và môi trường**

### **1. Lịch sử vấn đề**

Lồng ghép đất đai và môi trường là vấn đề còn tương đối mới và còn nhiều nhận thức khác nhau ở Việt Nam. Có quan điểm cho rằng, lồng ghép đất đai và môi trường là giải pháp hướng tới việc tích hợp các quy định về đất đai và các quy định về môi trường sao cho 2 lĩnh vực này chỉ cần 1 đạo luật duy nhất điều chỉnh. Có quan điểm lại cho rằng, lồng ghép đất đai và môi trường là quá trình lồng ghép 2 chiều theo đó yêu cầu bảo vệ môi trường được lồng ghép vào pháp luật đất đai và yêu cầu bảo vệ đất đai được lồng ghép vào pháp luật môi trường. Lại có quan điểm cho rằng, lồng ghép đất đai và môi trường là một giải pháp để giảm bớt các thủ tục hành chính phiền hà khi điều chỉnh các vấn đề đất đai và điều chỉnh các vấn đề môi trường bằng 2 hệ thống quy phạm pháp luật khác nhau.

Nhìn ra thế giới, có thể thấy, những quan niệm kể trên tuy có những điểm hợp lý nhất định nhưng không phải là quan điểm phổ biến. Vấn đề lồng ghép đất đai và môi trường được đặt ra khoảng 3 thập niên gần đây. Đi tiên phong trong cách tiếp cận này là các quốc gia ở châu Âu. Tuy nhiên, lồng ghép đất đai và môi trường chỉ được hiểu là lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai (integration of environmental concerns into decisions related to land) chứ không có chiều ngược lại. Đây là quan điểm được chấp nhận rộng rãi hiện nay trên thế giới.

Chính vì vậy, phù hợp với thông lệ quốc tế, trong báo cáo nghiên cứu này, chúng tôi quan niệm **lồng ghép đất đai và môi trường là việc lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai.**

Lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai chỉ là một trong những hướng lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định thuộc các lĩnh vực quản lý khác nhau. Bên cạnh việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai, ở các nước, các nhà hoạch định chính sách còn đặt ra nhiều hướng lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường với các quyết định thuộc các lĩnh vực khác. Chẳng hạn, lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến năng lượng, lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến giao thông, lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến nông nghiệp v.v.

Như vậy, bản chất của việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các loại quyết định trong các lĩnh vực của đời sống kỳ thực chính là làm “xanh hóa” các lĩnh vực sinh hoạt của đời sống xã hội từ sản xuất, phân phối đến tiêu thụ sản phẩm hàng hóa, dịch vụ. Đây cũng là một phần trong các yêu cầu thực hiện mục tiêu phát triển bền vững các ngành, lĩnh vực kinh tế, của toàn bộ nền kinh tế cũng như của cả quốc gia.

Hiện nay, chính sách môi trường của các quốc gia trên thế giới, nhất là các quốc gia thuộc Liên minh Châu Âu thường đòi hỏi lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các loại quyết định về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai.

## **2. Nguồn gốc của tư tưởng lồng ghép**

Lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định sử dụng các nguồn lực trong hoạt động kinh tế, xã hội là cách thức bảo vệ môi trường có nguồn gốc từ yêu cầu phát triển bền vững, nguyên tắc phòng ngừa trong bảo vệ môi trường và nguyên tắc đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào các quyết định có liên quan tới môi trường.

Yêu cầu phát triển bền vững đến nay được coi là một trong những giá trị phổ quát cần được đảm bảo bởi bất kỳ mô hình phát triển kinh tế nào trên thế

giới. Phát triển bền vững được Ủy ban thế giới về Môi trường và phát triển (WCED) định nghĩa là “sự phát triển nhằm đáp ứng những nhu cầu của hiện tại, nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ mai sau”<sup>1</sup>. Yêu cầu phát triển bền vững được hiểu một cách giản lược là yêu cầu phát triển kinh tế phải đi đôi với việc bảo vệ thỏa đáng môi trường sinh thái<sup>2</sup>. Điều này cũng có nghĩa rằng, mọi hoạt động kinh tế, xã hội đều phải tính đúng, tính đủ các chi phí cho việc bảo vệ môi trường. Nói cách khác, yêu cầu bảo vệ môi trường phải được tôn trọng trong mọi hoạt động kinh tế, xã hội, mọi dự án sản xuất, tiêu thụ và phát triển.

Nguyên tắc phòng ngừa đòi hỏi giảm thiểu tối đa nguy cơ sản sinh ra tác nhân làm thiệt hại đến môi trường (gây ô nhiễm, suy thoái môi trường) thay cho việc xử lý các chất gây ô nhiễm đã được sản sinh từ quá trình sản xuất, sinh hoạt của con người. Việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường ngay từ giai đoạn ra quyết định của con người sẽ góp phần giúp cho người ra quyết định cân nhắc đầy đủ hơn lợi và hại từ quyết định của mình, tính tới các lợi ích môi trường để từ đó có ứng xử phù hợp theo hướng giảm thiểu các hành vi gây hại cho môi trường.

Nguyên tắc đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào quá trình ra các quyết định quan trọng liên quan tới môi trường đòi hỏi bất cứ khi nào một chủ thể có các quyết định có thể ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường nơi một cộng đồng dân cư đang sinh sống thì đều phải có sự tham vấn ý kiến hợp lý của cộng đồng dân cư đó. Nguyên tắc này xuất phát từ thực tế vấn đề môi trường về cơ bản là vấn đề của cộng đồng dân cư. Các ảnh hưởng tiêu cực tới môi

---

<sup>1</sup> WCED, OUR COMMON FUTURE (1987), tr.43.

<sup>2</sup> Yêu cầu phát triển bền vững gần đây được hiểu rộng lớn hơn bao gồm đảm bảo đồng thời sự phát triển kinh tế, phát triển xã hội (chứ không chỉ là đảm bảo công bằng xã hội) và bảo vệ môi trường (The 2005 World Summit Outcome Document của Liên hợp quốc). Riêng tổ chức UNESCO, trong Tuyên bố toàn cầu về đa dạng văn hóa năm 2001 còn cho rằng việc phát triển xã hội phải bao gồm sự bảo tồn đa dạng văn hóa (giống như là bảo tồn đa dạng sinh học trong giới tự nhiên).

trường nói chung chính là các ảnh hưởng tiêu cực tới sức khỏe, tài sản và các lợi ích khác của cộng đồng dân cư. Sự tham gia của cộng đồng vào các quá trình ra quyết định liên quan tới môi trường chính là một biện pháp đảm bảo sự hài hòa về lợi ích của các chủ thể có liên quan đồng thời góp phần ngăn ngừa các xung đột, tranh chấp không đáng có trong tương lai.

Như vậy, lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các loại quyết định trong cuộc sống của con người phải được coi là một hệ quả tự nhiên của yêu cầu phát triển bền vững và đáp ứng nguyên tắc phòng ngừa trong việc bảo vệ môi trường và nguyên tắc đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào quá trình bảo vệ môi trường.

Lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường trong các quyết định về đất đai cũng không phải là một ngoại lệ.

### **3. Ích lợi và những vấn đề đặt ra của việc lồng ghép**

Có thể thấy thực hiện việc lồng ghép đất đai và môi trường sẽ mang lại nhiều ích lợi sau:

- Góp phần đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững trong mọi quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai (tức là đảm bảo đất đai được sử dụng theo hướng phát triển bền vững);
- Góp phần tiết kiệm chi phí bảo vệ môi trường: ngăn ngừa các tác hại ngoài dự kiến đối với môi trường (do không tính toán đầy đủ từ giai đoạn hình thành quyết định sử dụng đất đai v.v.), có các biện pháp chủ động phòng ngừa các tác hại gây ra cho môi trường.
- Góp phần nâng cao nhận thức của các chủ thể có liên quan (bao gồm cán bộ nhà nước và người dân) trong việc bảo vệ môi trường: nâng nhận thức của họ lên tầm cao hơn (có chiều sâu trong tư duy)...đưa vấn đề bảo vệ môi trường trở thành vấn đề gần gũi, gắn kết mật thiết với hành vi của từng chủ thể trong quá trình sản xuất, kinh doanh, tiêu thụ, sinh hoạt của mình.

Thực hiện tốt chủ trương lồng ghép đất đai và môi trường là giải pháp quan trọng đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững trong mọi ngành, mọi lĩnh vực của nền kinh tế cũng như của toàn xã hội.

Tuy nhiên, thực hiện được yêu cầu lồng ghép đất đai và môi trường cũng đặt ra nhiều thách thức đối với công tác quản lý nhà nước và các chủ thể có liên quan. Cụ thể:

- Muốn lồng ghép có hiệu quả, phải giải mã cho được mấy yếu tố sau:
- + Loại quyết định liên quan đến đất đai nào thì cần phải có sự lồng ghép?
- + Yêu cầu bảo vệ môi trường (mối quan ngại về môi trường) cần được lồng ghép là các yêu cầu nào? Yêu cầu ấy có quan hệ như thế nào với loại quyết định liên quan đến đất đai?
- + Quy trình thực hiện việc lồng ghép ra sao (trình tự, thủ tục, chủ thể tiến hành, trách nhiệm của các bên liên quan)?

Việc giải mã các yếu tố này không đơn giản và phải được tính đến từ giai đoạn xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về đất đai và môi trường.

- Muốn lồng ghép có hiệu quả, phải làm tốt công tác nhận thức của các chủ thể có liên quan:
- + Lồng ghép có thể dẫn tới việc người ra quyết định phải chịu nhiều ràng buộc hơn trong việc ra quyết định của mình, vì thế, quá trình ra quyết định trở thành khó khăn, phức tạp, tốn kém hơn.
- + Lồng ghép có thể dẫn tới việc người sử dụng đất phải thực hiện nhiều thủ tục, phải đáp ứng nhiều yêu cầu hơn so với thói quen hàng ngày họ đang thực hiện, chính vì thế, người sử dụng đất có thể cảm thấy “khó chịu” với việc lồng ghép này.

#### **4. Nội dung lồng ghép đất đai và môi trường**

Lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định về đất đai không chỉ bao gồm việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quy định của

pháp luật về đất đai mà còn bao gồm nhiều nội dung lồng ghép khác. Sở dĩ như vậy vì các quyết định về đất đai không chỉ là các quyết định của nhà nước mà còn bao gồm cả các quyết định của khu vực tư nhân. Do đất đai là yếu tố quan trọng của hầu hết các loại quyết định đầu tư, kinh doanh, làm dịch vụ, phát triển kinh tế-xã hội, chính vì thế, lồng ghép đất đai và môi trường phải được hiểu là lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào tất cả các quyết định có liên quan đến việc sử dụng đất đai.

Yêu cầu của sự lồng ghép:

- Đảm bảo chủ thể ra quyết định phải cân nhắc, tính toán đầy đủ các yêu cầu bảo vệ môi trường trong các quyết định của mình (trước khi hành động), tuân thủ nghiêm chỉnh các yêu cầu của pháp luật về bảo vệ môi trường.
- Đảm bảo sự tham gia của cộng đồng (bởi vấn đề môi trường, việc bảo vệ môi trường bao giờ cũng là vấn đề của cộng đồng).

Theo yêu cầu đó, lồng ghép đất đai và môi trường phải được hiểu trên cả 2 khía cạnh:

- Lồng ghép trong quá trình ra quyết định: quá trình ra quyết định liên quan đến đất đai phải tuân theo đúng các quy trình đảm bảo các yêu cầu bảo vệ môi trường (các mối quan ngại về môi trường) được phản ánh, tuân thủ một cách đầy đủ: ví dụ, phải lấy ý kiến cộng đồng dân cư về khả năng tác động tới môi trường nơi tiến hành dự án đầu tư v.v. (những mối quan ngại về môi trường của cộng đồng dân cư phải được phản ánh... phải được đến với người ra quyết định, người thẩm định dự thảo quyết định v.v.).
- Lồng ghép chính trong nội dung của quyết định: ví dụ, nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải có các khoản mục về việc bảo vệ môi trường (chẳng hạn, bố trí phần đất để xây dựng nhà máy xử lý chất thải, rác thải, thiết kế bố trí đường dẫn nước thải sinh hoạt v.v.).

## **5. Đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược với vấn đề lồng ghép đất đai và môi trường**

Có thể nói, trước khi vấn đề lồng ghép đất đai và môi trường được nghiên cứu, luận giải với tư cách là một hệ thống lý thuyết thì các quốc gia đã thực hiện nhiều biện pháp lồng ghép cụ thể. Biểu hiện cụ thể của chính sách lồng ghép đất đai và môi trường thể hiện rõ nét trong các quy định về đánh giá tác động môi trường (*DTM trong tiếng Việt hoặc EIA trong tiếng Anh*) và các quy định về đánh giá môi trường chiến lược.

Đánh giá tác động môi trường chính là việc lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường vào quá trình xây dựng và ra quyết định thực hiện một dự án phát triển kinh tế-xã hội cụ thể. Thông qua thủ tục đánh giá tác động môi trường, chủ dự án phải lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định đầu tư, phân bổ nguồn lực, tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ mà mình dự kiến triển khai. Do các quyết định liên quan đến dự án đầu tư, kinh doanh, dịch vụ đều là các quyết định có liên quan đến đất đai, nên sự lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào quá trình ra quyết định đó cũng có thể đồng nghĩa với việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai.

Đánh giá môi trường chiến lược cũng chính là việc lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường vào quá trình xây dựng và ra quyết định thực hiện các kế hoạch, quy hoạch sử dụng nguồn lực trong xã hội (quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội). Thông qua thủ tục đánh giá môi trường chiến lược, người lập quy hoạch, kế hoạch phải cân nhắc, đảm bảo các yêu cầu bảo vệ môi trường được tuân thủ từ trong giai đoạn hình thành quyết định. Hoạt động xây dựng các kế hoạch, quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội thực chất đều có liên quan tới việc quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai. Chính vì thế,



thực hiện thủ tục đánh giá môi trường chiến lược cũng chính là biểu hiện cụ thể của việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai.

Tuy nhiên, việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến đất đai không chỉ có 2 hình thức biểu hiện cụ thể là thực hiện thủ tục đánh giá tác động môi trường hoặc đánh giá môi trường chiến lược mà còn có nhiều hình thức biểu hiện khác. Chẳng hạn, có thể lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các loại quyết định liên quan tới đất đai khác (chẳng hạn quyết định cho thuê đất, quyết định giao đất, quyết định thu hồi đất, quyết định lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất v.v.).

## **II. Cơ sở cho việc lồng ghép đất đai và môi trường ở Việt Nam**

### **1. Cơ sở khoa học**

Việc lồng ghép đất đai và môi trường có cơ sở khoa học khách quan xuất phát từ mối quan hệ mật thiết giữa đất đai và môi trường. Đất đai vừa là một thành tố của môi trường (cùng với các thành tố khác như nước, không khí, v.v.) lại vừa là yếu tố đầu vào của nhiều quá trình sản xuất, sinh hoạt – vốn là các hoạt động có liên quan mật thiết tới môi trường và có khả năng gây tổn hại cho môi trường. Việc lồng ghép đất đai và môi trường còn xuất phát từ hiện trạng sử dụng đất đai ở Việt Nam. Hiện trạng đất ở Việt Nam<sup>3</sup> như sau:

<b>TT</b>	<b>Loại đất</b>	<b>Diện tích</b>
1	Nhóm đất nông nghiệp	22.948.700ha

<sup>3</sup> Nghị quyết số 29/2004/QH11 về Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và kế hoạch sử dụng đất đến năm 2005 của cả nước.

1.1.	Đất sản xuất nông nghiệp - Đất trồng lúa nước	9.037.800ha - 4.039.400ha
1.2.	Đất lâm nghiệp có rừng - Đất rừng trồng mới: - Đất rừng khoanh nuôi tái sinh:	13.889.500ha - 1.356.400ha - 1.070.900ha
1.3.	Đất làm muối	21.400ha
2	Nhóm đất phi nông nghiệp	3.606.000ha
2.1.	Đất ở - Đất ở nông thôn: - Đất ở đô thị:	1.014.900ha - 931.200ha - 83.700ha
2.2.	Đất chuyên dùng	1.846.500ha
3	Đất chưa sử dụng	6.369.400ha

Tình trạng sử dụng đất không theo đúng các tiêu chuẩn, yêu cầu về bảo vệ môi trường (ví dụ, sử dụng hóa chất độc hại trong sản xuất nông nghiệp, thải bừa bãi các chất độc hại ra đất...) đã gây nhiều hậu quả đối với môi trường đất. Cụ thể:

- *Về ô nhiễm môi trường đất:* Ô nhiễm do sử dụng phân bón hoá học: sử dụng phân bón không đúng kỹ thuật trong canh tác nông nghiệp nên hiệu lực phân bón thấp, có trên 50% lượng đạm, 50% lượng kali và xấp xỉ 80% lượng lân dư thừa trực tiếp hay gián tiếp gây ô nhiễm môi trường đất. Các loại phân vô cơ thuộc nhóm chua sinh lý ( $K_2SO_4$ ),  $(NH_4)_2SO_4$ , KCl, super phốtphat còn dư axit, đã làm chua đất, nghèo kiệt các cation kiềm và xuất hiện nhiều độc tố trong môi trường đất làm giảm hoạt tính sinh học của đất và tăng năng suất cây trồng.

Ô nhiễm thuốc bảo vệ thực vật: thuốc bảo vệ thực vật có đặc điểm rất độc với mọi sinh vật; tồn dư lâu dài trong môi trường đất- nước, tác dụng gây độc không phân biệt, nghĩa là gây chết tất cả những sinh vật có hại và có lợi trong môi trường đất. Theo các kết quả nghiên cứu, hiện nay mặc dù khối lượng thuốc bảo vệ thực vật được sử dụng ở Việt Nam còn ít, trung bình từ 0,5-1,0 kg/ha/năm, tuy nhiên ở nhiều nơi đã phát hiện dư lượng thuốc bảo vệ thực vật trong đất

Ô nhiễm chất thải vào môi trường đất do hoạt động công nghiệp: ở các khu công nghiệp hàm lượng kim loại nặng trong đất gần các khu công nghiệp đã tăng lên trong những năm gần đây, ví dụ tại cụm công nghiệp Phước Long hàm lượng Cr cao gấp 15 lần tiêu chuẩn, Cd cao từ 1,5 đến 5 lần, As cao hơn tiêu chuẩn 1,3 lần.

- *Suy thoái đất*: các hiện tượng thoái hoá đất chủ đạo ở nước ta là xói mòn<sup>[4]</sup>, rửa trôi, sạt và trượt lở đất; suy thoái hoá học (mặn hoá, chua hoá, phèn hoá); mất chất dinh dưỡng, muối khoáng và chất hữu cơ; đất bị chua; có nhiều độc tố xuất hiện trong đất gây hại cho cây trồng; hiện tượng hoang mạc hoá xuất hiện<sup>[5]</sup>.

Sự suy thoái đất sẽ dẫn đến giảm năng suất cây trồng, vật nuôi, làm nghèo thảm thực vật, suy giảm đa dạng sinh học. Đồng thời chúng có tác động ngược lại làm cho quá trình xói mòn, thoái hoá đất diễn ra nhanh hơn. Sự tích tụ các chất độc hại, các kim loại nặng trong đất sẽ làm tăng khả năng hấp thụ các nguyên tố có hại trong cây trồng, vật nuôi và gián tiếp gây ảnh hưởng xấu tới sức khoẻ con người.

---

<sup>4</sup> Theo Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2005 hiện nước ta có 17,7 triệu ha đất độc suy thoái ở các mức độ khác nhau, tầng đất cứ mỏng dần trong quá trình canh tác.

Vì vậy, trong quản lý và sử dụng đất đai phải luôn luôn bảo đảm mối quan hệ hài hoà giữa khía cạnh kinh tế và khía cạnh môi trường (mối quan hệ phát triển bền vững). Hay nói cách khác, trong quản lý và sử dụng đất đai phải luôn chú ý đến việc bảo vệ môi trường. Bởi lẽ: "Trong những tài nguyên chính mà con người sử dụng có đất bao hàm cả đất, nước và những đời sống thực vật, động vật gắn liền. Việc sử dụng các tài nguyên đó không được dẫn đến sự suy thoái hay phá hoại vì sự tồn tại của loài người có quan hệ chặt chẽ với việc duy trì khả năng sản xuất của chúng"<sup>[6]</sup>. Để giải quyết những vấn đề trên, rất cần thiết phải chú trọng đến vấn đề lồng ghép giữa đất đai và môi trường trong các quy định của pháp luật.

Trong bối cảnh nước ta đất chật, người đông (dân số bình quân trên 1 đơn vị lãnh thổ cao vào bậc nhất trên thế giới, chỉ đạt mức 1/6 mức bình quân của thế giới), thì việc tìm ra các giải pháp bảo vệ môi trường đất, đảm bảo việc sử dụng đất bền vững, theo đúng các yêu cầu, tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường là vô cùng cần thiết.

## **2. Cơ sở chính trị**

Phát triển kinh tế tất yếu sẽ tạo ra các áp lực về môi trường. Chính vì thế, cùng với quá trình cải cách, đổi mới nhằm thúc đẩy tăng trưởng, phát triển kinh tế, các vấn đề môi trường ngày càng trở thành nội dung quan trọng của các mối quan tâm có tính chất chính trị. Trên thực tế Việt Nam, tình trạng ô nhiễm môi trường ở nhiều nơi (nhất là ở các lưu vực sông, các nhà máy, làng

---

<sup>5</sup> Theo Số liệu của Văn phòng điều phối Công ước chống sa mạc hoá (Bộ NN và PTNT), nước ta hiện có khoảng 7,055,000 ha đang chịu tác động mạnh bởi hoang mạc hoá, bao gồm đất trống bị thoái hoá mạnh, đất bị đá ong hoá (khoảng 7,000,000 ha); đụn cát và bãi cát di động tập trung ở các tỉnh Miền Trung...

<sup>6</sup> Mục 1 - Hiến chương đất đai thế giới năm 1992 của Tổ chức nông lương Liên hợp quốc (FAO)

nghe, khu đô thị v.v.) đã từng trở thành những điểm nóng về chính trị, xã hội đòi hỏi phải có chính sách cụ thể. Nhận thức được thực tế này, ngay từ những năm đầu của thời kỳ đổi mới, Đảng và Nhà nước đã có những chính sách cụ thể về bảo vệ môi trường. Trong giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước (từ năm 1996), chủ trương phát triển bền vững, tăng cường công tác bảo vệ môi trường càng được khẳng định rõ. Chẳng hạn:

- Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25-6-1998 của Bộ Chính trị Ban Chấp hành trung ương khóa VIII về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước đã xác định mục tiêu cần đạt được trong công tác bảo vệ môi trường và phát triển bền vững là: *"ngăn ngừa ô nhiễm môi trường, phục hồi và cải thiện môi trường của những nơi, những vùng đã bị suy thoái, bảo tồn đa dạng sinh học, từng bước nâng cao chất lượng môi trường ở các khu công nghiệp, đô thị và nông thôn, góp phần phát triển kinh tế, xã hội bền vững, nâng cao chất lượng môi trường ở các khu công nghiệp, đô thị và nông thôn, góp phần phát triển kinh tế, xã hội bền vững, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Tiến hành thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Phấn đấu đến năm 2000 phải đạt được các mục tiêu về bảo vệ môi trường mà Đại hội Đảng lần thứ VIII đã đề ra"*.

- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng tiếp tục khẳng định *"tăng trưởng kinh tế đi liền với phát triển văn hóa, từng bước cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ và cải thiện môi trường"*, *"Phát triển kinh tế nhanh, có hiệu quả và bền vững, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Mọi hoạt động kinh tế được đánh giá bằng*

*hiệu quả tổng hợp về kinh tế, tài chính, xã hội, môi trường, quốc phòng và an ninh”<sup>7</sup>.*

- Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước cũng đã chỉ rõ: *“Bảo vệ môi trường vừa là mục tiêu, vừa là một trong những nội dung cơ bản của phát triển bền vững, phải được thể hiện trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự án phát triển kinh tế - xã hội của từng ngành và từng địa phương. Khắc phục tư tưởng chỉ chú trọng phát triển kinh tế - xã hội mà coi nhẹ bảo vệ môi trường. Đầu tư cho bảo vệ môi trường là đầu tư cho phát triển bền vững”* và *“Xây dựng nước ta trở thành một nước có môi trường tốt, có sự hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường; mọi người đều có ý thức bảo vệ môi trường, sống thân thiện với thiên nhiên.”*

Trên tinh thần đó, ngày 22 tháng 02 năm 2005, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15 tháng 11 năm 2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia 2001-2010 và Kế hoạch hành động môi trường Việt Nam 2001-2005 khẳng định quan điểm: *“Công tác bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân; 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...”*.

- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng tiếp tục khẳng

---

<sup>7</sup> Đảng cộng sản Việt Nam: Văn kiện ĐH Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị quốc gia. 2001, trang 89-92.

định “*coi trọng việc thực hiện mục tiêu và nhiệm vụ bảo vệ môi trường trong mọi hoạt động kinh tế, xã hội...xử lý tốt mối quan hệ giữa ... phát triển kinh tế và đô thị hóa với bảo vệ môi trường, bảo đảm phát triển bền vững*”<sup>8</sup>.

Không chỉ dừng lại ở chủ trương chung, các văn kiện của Đảng cũng đề ra những định hướng tương đối cụ thể về việc lồng ghép đất đai và môi trường. Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 BCHTW Khóa IX khẳng định “*Khai thác, sử dụng đất đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, phát huy tối đa tiềm năng, nguồn lực về đất; đầu tư mở rộng diện tích, nâng cao chất lượng và bảo vệ đất canh tác nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và môi trường sinh thái theo quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước*”<sup>9</sup>. Báo cáo tổng thể về đánh giá nhu cầu phát triển toàn diện hệ thống pháp luật của Việt Nam đến năm 2010 trình Thủ tướng Chính phủ đã chỉ rõ “*Hoàn thiện pháp luật về môi trường và bảo vệ môi trường theo hướng điều chỉnh đồng bộ, thống nhất sự phát triển và việc bảo vệ các yếu tố của môi trường (đất, nước, rừng, tài nguyên...), khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn trong các luật có liên quan*”.

Các chủ trương kể trên của Đảng chính là các cơ sở chính trị quan trọng thực hiện việc lồng ghép đất đai và môi trường ở Việt Nam hiện nay.

### **3. Cơ sở pháp lý**

Chủ trương lồng ghép đất đai và môi trường đã bước đầu được thể chế hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Ngay từ khi Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 được ban hành, pháp luật nước ta đã có quy định yêu

---

<sup>8</sup> Đảng cộng sản Việt Nam: Văn kiện ĐH Đại biểu toàn quốc lần thứ X, NXB Chính trị quốc gia, 2006, tr 221-222.

cầu chủ các dự án đầu tư phải thực hiện thủ tục đánh giá tác động môi trường. Điều này có nghĩa rằng, các dự án đầu tư có sử dụng đất đai cũng phải làm thủ tục đánh giá tác động môi trường, nhờ đó, các yêu cầu bảo vệ môi trường được cân nhắc, tuân thủ ngay từ giai đoạn xây dựng, đệ trình và phê duyệt dự án đầu tư.

Luật đất đai năm 2003 cũng đã có quy định bước đầu tạo cơ sở pháp lý cho việc lồng ghép đất đai và môi trường, chẳng hạn, Điều 11 Luật Đất đai năm 2003, việc sử dụng đất phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây: "...tiết kiệm, có hiệu quả, **bảo vệ môi trường** và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh".

Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã thể hiện khá đầy đủ yêu cầu phát triển bền vững, loại phát triển mà theo giải thích của Luật này là "*là phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại, mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường*" (Khoản 4 Điều 3 Luật BVMT 2005). Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã có nhiều nội dung cụ thể theo hướng các yêu cầu về bảo vệ môi trường được lồng ghép vào từng loại hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt của con người (chẳng hạn bảo vệ môi trường đối với các dự án quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội, bảo vệ môi trường đối với các dự án đầu tư, bảo vệ môi trường trong sản xuất kinh doanh, dịch vụ, bảo vệ môi trường làng nghề, bảo vệ môi trường trong sản xuất nông, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, v.v.).

---

<sup>9</sup> Đảng cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ 7 BCHTW Khóa IX, NXB Chính trị quốc gia, 2003, tr. 61



### **III. Nhận diện các vấn đề cần có sự lồng ghép**

Lồng ghép đất đai và môi trường như phần trước đã luận giải là lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai. Sự lồng ghép này phải đảm bảo cả các yêu cầu về mặt quy trình ra quyết định và các yêu cầu về nội dung quyết định. Các vấn đề cần có sự lồng ghép phụ thuộc vào các loại quyết định liên quan đến đất đai cần có sự lồng ghép. Có thể nói, các quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai là rất đa dạng. Các quyết định này có thể là các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (khi thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai hoặc khi thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đất đai) và cũng có thể chỉ là các quyết định của người sử dụng đất (các tổ chức, cá nhân có đất):

#### **- Các loại quyết định liên quan đến đất đai của nhà nước:**

Các loại quyết định liên quan đến đất đai của nhà nước có thể bao gồm các quyết định ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai hoặc các quyết định áp dụng pháp luật đất đai. Yêu cầu lồng ghép đất đai và môi trường đòi hỏi sự lồng ghép diễn ra không chỉ trong quá trình ra quyết định áp dụng pháp luật đất đai mà còn cả trong quá trình ra quyết định ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đất đai. Sở dĩ như vậy vì chính văn bản quy phạm pháp luật về đất đai là cơ sở pháp lý chi phối việc lồng ghép đất đai và môi trường trong thực tế. Nếu cơ sở pháp lý về việc lồng ghép đất đai và môi trường không đầy đủ, hoàn thiện thì rất khó đảm bảo rằng yêu cầu bảo vệ môi trường được lồng ghép hiệu quả trong thực tế ra quyết định và thực thi quyết định liên quan đến đất đai. Tuy nhiên, các quyết định áp dụng pháp luật đất đai mà chủ yếu là các quyết định của nhà nước trong quá trình thực

thi pháp luật về đất đai sẽ là đối tượng chính cần đảm bảo yêu cầu lồng ghép đất đai và môi trường. Các loại quyết định này bao gồm<sup>10</sup>:

- + Quyết định xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính;
  - + Quyết định khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất;
  - + Quyết định lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất;
  - + Quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất;
  - + Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất;
  - + Quyết định đăng ký quyền sử dụng đất, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
  - + Quyết định thống kê, kiểm kê đất đai;
  - + Quyết định tài chính về đất đai;
  - + Quyết định thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định về đất đai và xử lý vi phạm về đất đai;
  - + Quyết định giải quyết tranh chấp về đất đai; giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai
- v.v.

**- Các loại quyết định của người sử dụng đất:**

- + Quyết định sử dụng đất vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt (quyết định xây nhà ở, quyết định trồng trọt, v.v.).
  - + Quyết định chuyển quyền sử dụng đất;
- v.v.

Đáp ứng yêu cầu “xanh hóa” các quyết định có liên quan đến đất đai, có thể nói, hầu hết các quyết định kể trên đều có thể đặt ra vấn đề lồng ghép yêu

---

<sup>10</sup> Điều 6 Luật Đất đai năm 2003.

cầu bảo vệ môi trường vào quá trình ra quyết định. Do ý nghĩa sinh thái, khả năng tác động của từng loại quyết định đối với môi trường không hoàn toàn giống nhau nên mức độ lồng ghép trong từng loại quyết định cũng không nhất thiết phải giống nhau.

Qua nghiên cứu, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và đánh giá khả năng tác động của mỗi loại quyết định đối với môi trường, chúng tôi cho rằng, các loại quyết định sau đây có liên quan đến việc sử dụng đất nên có sự lồng ghép:

- Các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đất đai;
- Các quyết định quản lý nhà nước cụ thể như quyết định về điều tra cơ bản về đất đai; quyết định lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê đất; quyết định thu hồi đất; quyết định xử lý vi phạm pháp luật đối với người sử dụng đất.

#### **IV. Thực trạng lồng ghép**

##### **1. Những nội dung đã được lồng ghép:**

- Việc lập quy hoạch sử dụng đất: Điều 14 Luật BVMT 2005 quy định (Khoản 4): Dự án quy hoạch sử dụng đất; bảo vệ và phát triển rừng; khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên trên **phạm vi liên tỉnh, liên vùng** đều phải làm thủ tục ĐMC.
- Việc lập các dự án phát triển kinh tế-xã hội, phải đảm bảo thủ tục đánh giá tác động môi trường.
- Việc sử dụng đất cho từng loại hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt cũng phải tuân theo các yêu cầu bảo vệ môi trường nhất định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

## **2. Những tồn tại, bất cập trong việc lồng ghép**

- Còn nhiều loại quyết định liên quan đến sử dụng đất đai nhưng chưa có sự lồng ghép hoặc mức độ lồng ghép còn chưa hợp lý: chẳng hạn các quyết định về kế hoạch sử dụng đất, các quyết định về quy hoạch sử dụng đất ở cấp xã, cấp huyện và cấp tỉnh, các quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển quyền sử dụng đất (nhất là các quyết định liên quan đến cá nhân, hộ gia đình), các quyết định về xử phạt, thu hồi đất.
- Một số quy định về lồng ghép nhưng chưa cụ thể hoặc chưa hợp lý: chẳng hạn quy định về đánh giá môi trường chiến lược còn chưa làm rõ vai trò, sự tham gia của cộng đồng dân cư (Điều 17 khoản 5 Luật BVMT 2005); các quy định về đánh giá tác động môi trường cũng chưa làm rõ vai trò, sự tham gia của cộng đồng dân cư (Điều 20 khoản 8 Luật BVMT 2005).
- Công tác tuyên truyền pháp luật về đất đai và môi trường cũng chưa có sự lồng ghép hợp lý (chưa có kênh thông tin đơn giản, phù hợp về yêu cầu bảo vệ môi trường đối với từng loại hoạt động sử dụng đất đến với từng nhóm chủ thể sử dụng đất).

## **V. Kiến nghị**

### **1. Sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2003 theo hướng quy định việc lồng ghép đất đai và môi trường một cách chi tiết và cụ thể hơn**

Luật Đất đai năm 2003 nên được sửa đổi theo hướng đảm bảo đúng yêu cầu, mọi quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai (bao gồm từ các quyết định liên quan đến việc điều tra, đánh giá, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến các quyết định giao, cho thuê, sử dụng, thu hồi, xử lý vi phạm đất đai)

đều phải có sự lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường (có liên quan đến đất) vào các quyết định ấy. Tuy nhiên, vì mức độ liên quan đến môi trường (ý nghĩa sinh thái) của mỗi quyết định liên quan đến việc sử dụng đất khác nhau thì cũng có sự khác nhau nên ngoài yêu cầu chung (tiêu chí chung) về sự lồng ghép đó, đối với từng loại quyết định cụ thể, đều phải tuân thủ các tiêu chí (yêu cầu) bảo vệ môi trường khác nhau, từ đó tiêu chí lồng ghép cũng có sự khác biệt nhất định sẽ được giải thích chi tiết ở mục 3 dưới đây.

**2. Bổ sung nguyên tắc lồng ghép là một trong các nguyên tắc của hoạt động bảo vệ môi trường trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005:** Luật bảo vệ môi trường năm 2005 là một bước tiến lớn trong quá trình hoàn thiện pháp luật môi trường ở Việt Nam. Luật đã ghi nhận nhiều nguyên tắc bảo vệ môi trường quan trọng, tuy nhiên, có thể thấy, lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định của các cá nhân, tổ chức trong xã hội chưa được coi như một nguyên tắc xuyên suốt của Luật. Do tầm quan trọng, ý nghĩa và những ích lợi của việc lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường vào các quyết định của cá nhân, tổ chức trong xã hội, việc lồng ghép này nên được quy định là một nguyên tắc bảo vệ môi trường cơ bản của Luật (điều này đồng nghĩa với việc bổ sung nguyên tắc vừa nêu vào Điều 4 của Luật).

Chuyển các quy định lồng ghép đất đai và môi trường trong Luật Bảo vệ môi trường vào các quy định trong Luật Đất đai năm 2003.

### **3. Những nội dung lồng ghép cụ thể**

#### **3.1. Lồng ghép vào quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường**

##### **a. Yêu cầu về nội dung:**

- Phải có các quy định về bảo vệ môi trường đất;

- Phải có các quy định về việc sử dụng đất đai cho mục tiêu bảo vệ môi trường (trong các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất v.v.).
- Các quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai phải đảm bảo yêu cầu sử dụng đất đai một cách bền vững.

**b. Yêu cầu về quá trình xây dựng:**

- Phải có đảm bảo tính công khai từ giai đoạn soạn thảo để người dân có cơ hội tham gia ý kiến (trong đó có ý kiến bày tỏ các quan ngại về môi trường);
- Phải có sự luận giải, đánh giá về khả năng tác động của văn bản quy phạm mới với các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường hiện hành (theo chiều hướng tốt hơn cho môi trường hay không tốt cho môi trường);
- Phải có ý kiến góp ý, bình luận, thẩm định về mặt môi trường của các chuyên gia về môi trường hoặc các cơ quan chuyên trách về bảo vệ môi trường.

**3.2. Lòng ghép vào quyết định điều tra cơ bản về đất đai**

- Đối với hoạt động điều tra cơ bản về đất, ngoài việc điều tra các thông số về chất đất, thổ nhưỡng v.v. cần có sự điều tra về giá trị sinh thái và hiện trạng môi trường đất; tình trạng môi trường trên khu vực đất được điều tra.
- Xây dựng bản đồ đất đai: nên có sự lòng ghép bản đồ hiện trạng môi trường vào bản đồ đất đai.

**3.3. Lòng ghép vào quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**

- **Quy hoạch sử dụng đất:**
- + *Về nội dung quy hoạch:*

- ++ Phải mục tiêu bảo vệ môi trường đất và môi trường trên vùng đất đó;
- ++ Phải có nội dung về việc sử dụng đất cho mục đích xây dựng cơ sở hạ tầng bảo vệ môi trường;
- + *Về quy trình:*
  - ++ Phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược;
  - ++ Phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình hình thành quy hoạch (trong đó tạo cơ hội để các quan ngại về môi trường của dân chúng được bày tỏ);
  - ++ Phải có ý kiến của các nhà chuyên môn, cơ quan quản lý về môi trường về khả năng tác động của quy hoạch đối với tình hình môi trường.

#### **- Kế hoạch sử dụng đất dài**

- + *Về nội dung kế hoạch:*
  - ++ Phải mục tiêu bảo vệ môi trường đất và môi trường trên vùng đất đó;
  - ++ Phải có nội dung về việc sử dụng đất cho mục đích xây dựng cơ sở hạ tầng bảo vệ môi trường;
  - + *Về quy trình:*
    - ++ Phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược;
    - ++ Phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình hình thành kế hoạch (trong đó tạo cơ hội để các quan ngại về môi trường của dân chúng được bày tỏ);
    - ++ Phải có ý kiến của các nhà chuyên môn, cơ quan quản lý về môi trường về khả năng tác động của kế hoạch đối với tình hình môi trường.

### **3.4. Lồng ghép vào quyết định giao đất, cho thuê đất**

Tùy theo từng loại đất và chủ thể được giao, cho thuê và quy mô dự án sản xuất, kinh doanh có liên quan mà nội dung lồng ghép sẽ được thiết kế cho phù hợp. Chẳng hạn:

- Giao đất, cho thuê, cho phép nhận chuyển nhượng đất nông nghiệp cho các cá nhân, hộ gia đình sản xuất nông nghiệp, nên lồng ghép các nội dung sau:

+ Người được giao đất phải làm bản cam kết bảo vệ môi trường đất được giao, được cho thuê, đặc biệt chú ý tới việc không sử dụng hóa chất độc hại làm ô nhiễm đất, gây hại cho môi trường trong quá trình sử dụng, khai thác đất được giao;

+ Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin cho người được giao đất, cho thuê đất.

- Giao đất, cho thuê, cho phép nhận chuyển nhượng đất lâm nghiệp: nên lồng ghép các nội dung sau:

+ Người được giao đất phải làm bản cam kết bảo vệ môi trường đất được giao, được cho thuê, đặc biệt chú ý tới việc không sử dụng hóa chất độc hại làm ô nhiễm đất, gây hại cho môi trường trong quá trình sử dụng, khai thác đất được giao;

+ Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin cho người được giao đất, cho thuê đất.

- Giao đất, cho thuê, cho phép nhận chuyển nhượng đất nuôi trồng thủy sản: nên lồng ghép các nội dung sau:

+ Người được giao đất phải làm bản cam kết bảo vệ môi trường đất được giao, được cho thuê, đặc biệt chú ý tới việc không sử dụng hóa chất độc hại làm ô nhiễm đất, gây hại cho môi trường trong quá trình sử dụng, khai thác đất được giao;



+ Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin cho người được giao đất, cho thuê đất.

- Giao đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất ở, nên lồng ghép các nội dung sau:

+ Người nhận đất tại cơ quan có thẩm quyền phải làm bản cam kết tuân thủ các nghĩa vụ về bảo vệ môi trường có liên quan tới quá trình sử dụng đất (tuân thủ yêu cầu bảo vệ môi trường ở nơi cư trú, không vứt rác thải bừa bãi, phải có hệ thống xử lý nước thải v.v.);

+ Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin cho người nhận đất.

- Giao, cho thuê đất phục vụ các dự án sản xuất, kinh doanh, nên lồng ghép các nội dung sau:

+ Phải đảm bảo đúng quy định về đánh giá tác động môi trường;

+ Quá trình đánh giá tác động môi trường phải có sự tham gia của cộng đồng;

+ Chủ dự án phải làm các cam kết tôn trọng nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất (nếu có);

+ Cộng đồng được quyền giám sát việc tuân thủ nghĩa vụ bảo vệ môi trường của chủ dự án.

### **5.5. Lồng ghép vào các quyết định thu hồi đất và quyết định xử phạt vi phạm liên quan đến việc sử dụng đất**

- Quyết định thu hồi đất: nên lồng ghép ở khía cạnh sau: Bổ sung quy định về cơ sở để thu hồi đất trong Luật Đất đai: người sử dụng đất có hành vi làm ô nhiễm đất, vi phạm nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất ở mức độ nhất định (chẳng hạn ở mức nghiêm trọng hoặc ở mức bình thường và đã bị xử phạt nhưng lại tiếp tục vi phạm v.v.).

- Quyết định xử phạt liên quan đến đất: nên lồng ghép ở khía cạnh sau: Bổ sung các quy định về xử phạt vi phạm do gây ô nhiễm đất, vi phạm nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất vào Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành (Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành sẽ không quy định vấn đề này nữa).

#### **5.6. Lồng ghép trong hoạt động truyền thông pháp luật về đất đai**

Hoạt động truyền thông pháp luật về đất đai cũng có sự lồng ghép các nội dung yêu cầu về bảo vệ môi trường vào trong quá trình truyền thông về đất đai (để người dân hiểu được các quyền của họ liên quan đến đất đai và các nghĩa vụ mà họ phải thực hiện trong đó có nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất đai).

**BỘ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ TÍNH LỒNG GHÉP GIỮA  
CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT ĐẤT ĐAI VÀ CHÍNH SÁCH,  
PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG**

-----

## **I. Yêu cầu chung trong xây dựng bộ tiêu chí**

Bộ tiêu chí đánh giá tính lồng ghép giữa chính sách, pháp luật đất đai và chính sách, pháp luật môi trường (sau đây gọi tắt là bộ tiêu chí) phải đảm bảo đúng yêu cầu, mọi quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai (bao gồm: các quyết định liên quan đến việc điều tra, đánh giá, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; các quyết định giao, cho thuê đất, sử dụng đất, thu hồi đất, xử lý vi phạm pháp luật đất đai) đều phải có sự lồng ghép các yêu cầu về bảo vệ môi trường (có liên quan đến đất) trong nội dung các quyết định này;

Tuy nhiên, do tính chất, mức độ liên quan đến môi trường (ý nghĩa sinh thái) của mỗi quyết định về quản lý và sử dụng đất là không giống nhau nên ngoài việc đáp ứng yêu cầu chung (tiêu chí chung) về sự lồng ghép giữa vấn đề đất đai và vấn đề môi trường; thì đối với từng loại quyết định cụ thể lại phải tuân thủ các tiêu chí (yêu cầu) về bảo vệ môi trường mang tính đặc thù. Chính vì vậy tiêu chí lồng ghép cũng có sự khác biệt nhất định sẽ được giải thích chi tiết ở phần dưới đây:

## **II. Các bộ tiêu chí lồng ghép cụ thể**

### ***1. Lồng ghép trong quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường***

<b>Nội dung lồng ghép</b>	<b>Các vấn đề lồng ghép chi tiết</b>
<i>Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành</i>	<b><i>1. Yêu cầu về nội dung</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Phải có các quy định về bảo vệ môi trường đất;</li><li>- Phải có các quy định về việc sử dụng đất đai cho mục tiêu bảo vệ môi trường (trong các quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất v.v.).</li><li>- Các quyết định liên quan đến việc sử dụng đất đai phải đảm bảo yêu cầu sử dụng đất đai một cách bền vững.</li></ul>

		<p><b>2. Yêu cầu về quá trình xây dựng</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phải có sự đảm bảo tính công khai, minh bạch từ giai đoạn soạn thảo để người dân có cơ hội tham gia ý kiến đóng góp (trong đó có ý kiến bày tỏ các quan ngại về môi trường);</li> <li>- Phải có sự luận giải, đánh giá về khả năng tác động của văn bản quy phạm mới với các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường hiện hành (theo chiều hướng tốt hơn cho môi trường hay không tốt cho môi trường);</li> <li>- Phải có ý kiến góp ý, bình luận, thẩm định về mặt môi trường của các chuyên gia, các nhà khoa học về môi trường hoặc các cơ quan chuyên trách về bảo vệ môi trường.</li> </ul>
--	--	---

## **2. Lồng ghép vào quyết định điều tra cơ bản về đất đai**

	<b>Nội dung lồng ghép</b>	<b>Các vấn đề lồng ghép chi tiết</b>
2.1.	<i>Điều tra cơ bản về hiện trạng đất</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ngoài việc điều tra các thông số về diện tích đất, chất đất, điều kiện nông hoá, thổ nhưỡng v.v. cần có sự điều tra về giá trị sinh thái và hiện trạng môi trường đất;</li> <li>- Tình trạng môi trường trên khu vực đất được điều tra;</li> </ul>
2.2.	<i>Xây dựng bản đồ đất đai</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lồng ghép bản đồ hiện trạng môi trường vào bản đồ đất đai</li> </ul>

## **3. Lồng ghép vào quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**

	<b>Nội dung lồng ghép</b>	<b>Các vấn đề lồng ghép chi tiết</b>
3.1.	<i>Quy hoạch sử dụng đất</i>	<p><b>1. Về nội dung quy hoạch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phải có mục tiêu bảo vệ môi trường đất và môi trường trên vùng đất đó;</li> <li>- Phải có nội dung về việc quy hoạch đất đai sử dụng cho mục đích xây dựng cơ sở hạ tầng bảo</li> </ul>

		<p>vệ môi trường như hệ thống bãi chôn, lấp, xử lý rác thải, hệ thống thoát nước thải v.v;</p> <p><b>2. Về quy trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược;</li> <li>- Phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình hình thành quy hoạch (trong đó tạo cơ hội để các quan ngại về môi trường của dân chúng được bày tỏ);</li> <li>- Phải có ý kiến của các nhà chuyên môn, các nhà khoa học, cơ quan quản lý về môi trường về khả năng tác động của quy hoạch sử dụng đất đối với tình hình môi trường.</li> </ul>
3.2.	<i>Kế hoạch sử dụng đất dài</i>	<p><b>1. Về nội dung kế hoạch sử dụng đất dài</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phải có mục tiêu bảo vệ môi trường đất và môi trường trên vùng đất đó;</li> <li>- Phải có nội dung về việc sử dụng đất cho mục đích xây dựng cơ sở hạ tầng bảo vệ môi trường;</li> </ul> <p><b>2. Về quy trình</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược;</li> <li>- Phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình hình thành kế hoạch (trong đó tạo cơ hội để các quan ngại về môi trường của dân chúng được bày tỏ);</li> <li>- Phải có ý kiến của các nhà chuyên môn, các nhà khoa học, cơ quan quản lý về môi trường về khả năng tác động của kế hoạch sử dụng đất đối với tình hình môi trường.</li> </ul>

#### 4. Lồng ghép vào quyết định giao đất, cho thuê đất

Tùy theo từng loại đất và chủ thể được giao đất, cho thuê đất, mục đích sử dụng đất và quy mô dự án sản xuất, kinh doanh có liên quan mà nội dung lồng ghép sẽ được thiết kế cho phù hợp:

	<b>Nội dung lồng ghép</b>	<b>Các vấn đề lồng ghép chi tiết</b>
4.1.	<i>Giao đất, cho thuê đất,</i>	- Người được giao đất phải làm bản cam kết

	<i>cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp cho cá nhân, hộ gia đình sản xuất nông nghiệp</i>	<p>bảo vệ môi trường đất khi sử dụng đất được giao, được cho thuê, đặc biệt chú ý tới việc không sử dụng hóa chất độc hại làm ô nhiễm đất, gây hại cho môi trường trong quá trình sử dụng, khai thác đất được giao;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin thường xuyên cho người được giao đất, cho thuê đất.</li> </ul>
4.2.	<i>Giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất lâm nghiệp</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Người được giao đất phải làm bản cam kết bảo vệ môi trường đất được giao, được cho thuê, đặc biệt chú ý tới việc không sử dụng hóa chất độc hại làm ô nhiễm đất, gây hại cho môi trường trong quá trình sử dụng, khai thác đất được giao;</li> <li>- Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin thường xuyên cho người được giao đất, cho thuê đất.</li> </ul>
4.3.	<i>Giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nuôi trồng thủy sản</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Người được giao đất phải làm bản cam kết bảo vệ môi trường đất được giao, được cho thuê, đặc biệt chú ý tới việc không sử dụng hóa chất độc hại làm ô nhiễm đất, gây hại cho môi trường trong quá trình sử dụng, khai thác đất được giao;</li> <li>- Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin thường xuyên cho người được giao đất, cho thuê đất.</li> </ul>
4.4.	<i>Giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Người sử dụng đất tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải làm bản cam kết tuân thủ các nghĩa vụ về bảo vệ môi trường có liên quan tới quá trình sử dụng đất (tuân thủ yêu cầu bảo vệ môi trường ở nơi cư trú, không vứt rác thải bừa bãi, phải có hệ thống xử lý nước thải v.v.);</li> <li>- Các thông số về môi trường đất (nếu có) cần được thông tin thường xuyên cho người sử dụng đất.</li> </ul>
4.5.	<i>Giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất phục vụ các dự án</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Phải đảm bảo đúng quy định về đánh giá tác động môi trường;</li> <li>- Quá trình đánh giá tác động môi trường phải có sự tham gia của cộng đồng;</li> </ul>

	<i>sản xuất, kinh doanh, dịch vụ</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chủ dự án phải làm các cam kết tôn trọng nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất (nếu có);</li> <li>- Cộng đồng được quyền giám sát việc tuân thủ nghĩa vụ bảo vệ môi trường của chủ dự án.</li> </ul>
--	--------------------------------------	--

## **5. Lồng ghép vào các quyết định thu hồi đất và quyết định xử phạt vi phạm pháp luật liên quan đến việc sử dụng đất**

	<b>Nội dung lồng ghép</b>	<b>Các vấn đề lồng ghép chi tiết</b>
5.1.	<i>Quyết định thu hồi đất</i>	- Bổ sung quy định về căn cứ để thu hồi đất trong Luật Đất đai: Người sử dụng đất có hành vi làm ô nhiễm đất, vi phạm nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất ở mức độ nhất định (chẳng hạn ở mức nghiêm trọng hoặc ở mức bình thường và đã bị xử phạt nhưng lại tiếp tục vi phạm v.v.).
5.2.	<i>Quyết định xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến đất</i>	- Bổ sung các quy định về xử phạt vi phạm do hành vi gây ô nhiễm đất, vi phạm nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất vào Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành (Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành sẽ không quy định vấn đề này nữa).

## **6. Lồng ghép trong hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật về đất đai**

Hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức cộng đồng về pháp luật về đất đai cũng cần có sự lồng ghép các nội dung yêu cầu về bảo vệ môi trường vào trong quá trình truyền thông về đất đai (để người dân hiểu được các quyền của họ liên quan đến đất đai và các nghĩa vụ mà họ phải thực hiện, trong đó có nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong quá trình sử dụng đất đai).

## **7. Lồng ghép trong hoạt động thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về đất đai**

### **7.1. Về cơ cấu, tổ chức**

Cần có sự lồng ghép theo một trong hai phương thức sau đây:

(i) *Phương án 1*: Kiện toàn, củng cố, sắp xếp lại hệ thống cơ quan thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường theo hướng sát nhập Phòng Thanh tra chuyên ngành của Cục Bảo vệ môi trường, Cục Quản lý tài nguyên nước, Cục Địa chất - Khoáng sản, Cục Đo đạc và Bản đồ vào Thanh tra Bộ. Tăng số lượng biên chế, các phòng chức năng, nguồn lực cơ sở vật chất cho Thanh tra Bộ để có đủ điều kiện thực hiện thanh tra sự lồng ghép việc chấp hành pháp luật đất đai và pháp luật môi trường của các cấp, các ngành và mọi người dân;

(ii) *Phương án 2*: Giữ nguyên cơ cấu, tổ chức, bộ máy Thanh tra Bộ và các Phòng thanh tra của các Cục trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước như hiện nay. Nhưng xây dựng quy chế phối, kết hợp hoạt động thanh tra kiểm tra cụ thể, rõ ràng giữa thanh tra Bộ với thanh tra của các Cục nhằm đảm bảo thực hiện việc lồng ghép trong hoạt động thanh tra;

## **7.2. Về nội dung thanh tra**

Trong nội dung thanh tra thường xuyên, thanh tra định kỳ và thanh tra đột xuất theo yêu cầu của Bộ và cơ quan nhà nước cấp trên cần có nội dung thanh tra về sự lồng ghép giữa vấn đề đất đai và vấn đề môi trường trong việc chấp hành pháp luật của người sử dụng đất trong quá trình sử dụng; thanh tra về việc thực hiện sự lồng ghép giữa vấn đề đất đai và vấn đề môi trường trong việc xây dựng, ban hành quyết định quản lý; trong hoạt động quản lý của UBND các cấp;