

# MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM BẢO ĐẢM AN NINH MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS, TS. TRẦN THĂNG LONG<sup>(\*)</sup>

Ngày nhận bài: 28/11/2022 Ngày thẩm định: 29/11/2022 Ngày duyệt đăng: 05/01/2023

**Tóm tắt:** An ninh môi trường được hiểu là trạng thái hệ thống các yếu tố cấu thành môi trường cân bằng để bảo đảm điều kiện sống và phát triển của con người và các loài sinh vật trong hệ thống đó. Là một vấn đề toàn cầu, an ninh môi trường liên hệ mật thiết với các thành tố của an ninh quốc gia, phát triển kinh tế và phát triển xã hội. Bài viết làm rõ khái niệm và đặc điểm của an ninh môi trường, phân tích mối quan hệ tác động giữa an ninh môi trường với việc thu hút đầu tư nước ngoài, từ đó làm rõ sự cần thiết đảm bảo an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế; đồng thời đưa ra một số giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu bảo đảm an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài ở Việt Nam hiện nay.

**Từ khóa:** an ninh môi trường; đầu tư nước ngoài; an ninh phi truyền thống

## 1. Khái quát về an ninh môi trường và đảm bảo an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài

- Khái niệm an ninh môi trường

An ninh môi trường thường được xác định là thành tố quan trọng của an ninh quốc gia, một phạm trù thuộc lĩnh vực an ninh phi truyền thống<sup>(1)</sup>. Khái niệm “an ninh phi truyền thống” được nêu trong Báo cáo *Phát triển con người* năm 1994 của Liên Hợp quốc, bao gồm: kinh tế, lương thực, sức khỏe, môi trường, con người, cộng đồng và chính trị<sup>(2)</sup>. Môi trường bị mất an

ninh gồm nhiều dạng khác nhau, như cạn kiệt tài nguyên, thiên tai thường xuyên, suy thoái, ô nhiễm môi trường gia tăng, biến đổi khí hậu, suy giảm đối với tầng ôzôn, biến đổi các chu trình sinh - địa, suy giảm đa dạng sinh học, xung đột môi trường nước<sup>(3)</sup> và cả việc “xâm lược sinh thái” đe dọa an ninh môi trường...<sup>(4)</sup> Với tầm quan trọng đó, an ninh môi trường nếu mất đi sẽ dẫn đến suy yếu nền kinh tế, gia tăng đói nghèo, bất ổn xã hội và chính trị, thậm chí gây ra xung đột, chiến tranh hoặc tác động đến sự tồn vong của loại người hủy diệt loài người<sup>(5)</sup>.

*Tóm lại*, an ninh môi trường thuộc về an ninh phi truyền thống và là trạng thái hệ thống các yếu tố cấu thành môi trường cân bằng để bảo đảm điều kiện sống và phát triển của con người và các loài sinh vật trong hệ thống đó<sup>(6)</sup>. Bảo đảm an ninh

<sup>(\*)</sup> Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh  
Học viên lớp Cao cấp lý luận chính trị K.72 B.48,  
Học viện Chính trị khu vực II

môi trường chính là sự đảm bảo các yếu tố này. Trong các biện pháp bảo đảm an ninh môi trường pháp luật được xem là nội dung quan trọng. Pháp luật đảm bảo an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài được hiểu là tổng thể các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, ngăn chặn, loại trừ các tác nhân gây mất an ninh môi trường, trên cơ sở đó bảo vệ chủ quyền, lợi ích quốc gia, thực thi hiệu quả các cam kết quốc tế của Việt Nam và thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về bảo đảm an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài.

*- Đặc điểm của an ninh môi trường*

*Một là*, an ninh môi trường là một vấn đề toàn cầu<sup>(7)</sup>. Đảm bảo an ninh môi trường đã và đang trở thành vấn đề sống còn của mọi quốc gia, bởi lẽ các thách thức đặt ra đối với an ninh môi trường đe dọa đến tính mạng con người, an ninh kinh tế, an ninh lương thực... không còn là vấn đề của riêng một quốc gia mà được xem là vấn đề chung, một trong những nguy cơ lớn đe dọa sự tồn vong của nhân loại<sup>(8)</sup>.

*Hai là*, an ninh môi trường liên hệ chặt chẽ với phát triển bền vững nói chung. Khái niệm phát triển bền vững theo *Báo cáo Tương lai chung của chúng ta* (Báo cáo Brundtland) của Hội đồng Thế giới về Môi trường và Phát triển (WCED) của Liên Hợp quốc năm 1987 là “sự phát triển đáp ứng được những yêu cầu của hiện tại, nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ mai sau”. Khái niệm này trở thành kim chỉ nam cho các quốc gia trong xây dựng quan điểm, định hướng, giải pháp cho các vấn đề phát triển<sup>(9)</sup>. Phát triển bền vững tập trung vào hai vấn đề chính đó là (i) phát triển kinh tế, xã hội; (ii) bảo vệ môi trường và bảo vệ con người.

*Ba là*, an ninh môi trường liên hệ chặt chẽ với phát triển bền vững về kinh tế. Khái niệm phát triển bền vững về kinh tế có những đặc điểm chung của khái niệm phát triển bền vững, ở góc độ hẹp hơn được hiểu là sự phát triển kinh tế hôm nay không làm ảnh hưởng đến phát triển kinh tế mai sau. Để đảm bảo tiếp tục phát triển kinh tế trong tương lai, các thế hệ hôm nay không thể tiến hành những hoạt động làm tổn hại đến môi

trường, như: khai thác cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên, làm suy giảm đa dạng sinh học, gây ra các sự cố môi trường, làm gia tăng phát thải khí nhà kính... Các thế hệ ngày nay phải có trách nhiệm tái tạo, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, giữ gìn sự đa dạng sinh học cho các thế hệ mai sau<sup>(10)</sup>.

*Bốn là*, an ninh môi trường liên hệ chặt chẽ với an ninh quốc gia<sup>(11)</sup>. An ninh quốc gia là khái niệm mang tính chính trị - pháp lý, thể hiện bản chất chế độ xã hội của một quốc gia. Báo cáo *Thiên nhiên kỳ do* Hội đồng châu Mỹ của Liên Hợp quốc xác định: an ninh môi trường là việc đảm bảo an toàn trước các mối nguy hiểm môi trường sinh ra do sự yếu kém trong quản lý hoặc thiết kế và có nguyên nhân trong nước hay xuyên quốc gia<sup>(12)</sup>. Ở Việt Nam, theo Luật An ninh quốc gia năm 2004, an ninh quốc gia là sự ổn định, phát triển bền vững của chế độ xã hội chủ nghĩa và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, sự bất khả xâm phạm độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc. Nội dung cơ bản của khái niệm này là bảo vệ lợi ích quốc gia và loại bỏ các mối đe dọa tới lợi ích đó<sup>(13)</sup>. An ninh môi trường là một trong những thành tố của an ninh quốc gia. An ninh môi trường bị xâm phạm sẽ dẫn đến việc các thành tố khác của an ninh quốc gia bị ảnh hưởng, điều này tác động rất lớn đến sự tồn tại và phát triển của mỗi một quốc gia<sup>(14)</sup>.

*Năm là*, an ninh môi trường liên hệ mật thiết với an ninh xã hội. Phát triển bền vững về xã hội được hiểu là sự phát triển xã hội của thế hệ hôm nay không làm ảnh hưởng đến phát triển kinh tế và môi trường của thế hệ mai sau. Phát triển bền vững xã hội được thể hiện ở chất lượng cuộc sống được nâng lên, công bằng xã hội được bảo đảm. Bảo đảm an ninh môi trường chính là bảo vệ môi trường sống của con người<sup>(15)</sup>. Ở khía cạnh này, an ninh môi trường nhằm bảo đảm điều kiện sống và phát triển của con người cũng như các loài sinh vật. Một khi tài nguyên thiên nhiên bị cạn kiệt, thiên tai xảy ra thường xuyên, đa dạng sinh học bị suy giảm, ô nhiễm môi trường trở nên nghiêm trọng... thì điều kiện sống và phát triển của con người không được bảo đảm. Trái lại, khi

an ninh môi trường được bảo vệ và bảo đảm, môi trường sinh thái, sức khỏe và sinh kế của người dân, trật tự an toàn xã hội được bảo vệ, kết quả là xã hội tiếp tục phát triển bền vững.

- *Mối quan hệ giữa an ninh môi trường và hoạt động đầu tư nước ngoài*

*Một là*, đầu tư nước ngoài đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế của một quốc gia, góp phần xóa đói nghèo, tạo việc làm, công nghệ mới, dịch vụ mới... Mặc dù, mang lại nhiều lợi ích không thể phủ nhận, nhưng đầu tư nước ngoài đặt ra nhiều thách thức đối với mỗi quốc gia, bao gồm sự suy thoái tài nguyên thiên nhiên, chức năng môi trường giảm sút, sản xuất và tiêu thụ lãng phí, một số quyền con người bị xâm phạm<sup>(16)</sup>. Cụ thể, phát triển kinh tế nói chung và đầu tư nước ngoài tạo ra những quan ngại đối với vấn đề môi trường, bao gồm những tác động tiêu cực đến môi trường và phát triển bền vững của quốc gia tiếp nhận đầu tư. Hoạt động khai thác quá mức nguồn nhiên liệu hóa thạch làm gia tăng lượng khí nhà kính trong khí quyển, dẫn đến hiện tượng nóng lên toàn cầu, kéo theo những thay đổi bất thường về khí hậu. Hậu quả là nguồn lương thực, nguồn nước bị giám sát, dẫn đến gia tăng nạn nghèo đói, tình trạng di cư về lý do kinh tế<sup>(17)</sup>.

*Hai là*, các quốc gia tiếp nhận đầu tư luôn phải đứng trước hai sự lựa chọn: (i) Ưu tiên cho phát triển kinh tế, thể hiện ở việc nới lỏng các quy định về đầu tư nước ngoài, hạ thấp hàng rào bảo vệ thương mại bằng cách giảm, hoặc ngược lại, không “cập nhật” các tiêu chuẩn kỹ thuật và vệ sinh dịch tễ nghiêm khắc hơn đối với đầu tư và thương mại, nới lỏng cơ chế kiểm soát các hoạt động đầu tư nước ngoài. Sự lựa chọn này dễ tác động đến môi trường nói chung và các yếu tố an ninh môi trường nói riêng; (ii) Đề cao nguyên tắc phát triển bền vững, đặt mục tiêu bảo vệ môi trường, siết chặt khuôn khổ pháp lý cho hoạt động đầu tư, cùng với các biện pháp đảm bảo sự tồn tại, phát triển của môi trường và hệ sinh thái, hạn chế tối đa các tác động tiêu cực do đầu tư đem lại. Điều này dẫn đến những khó khăn không nhỏ trong bối cảnh cạnh tranh thu

hút đầu tư nước ngoài, khi mà lợi thế về nguồn lao động rẻ, vị trí địa lý thuận lợi... không còn mang tính quyết định.

*Ba là*, các biện pháp tác động nhằm mục đích bảo vệ môi trường có thể dẫn đến các vụ kiện về đầu tư quốc tế. Chẳng hạn, trong vụ việc Formosa hay trước đó là vụ việc của Vedan, thay vì xử phạt vi phạm hành chính, Chính phủ Việt Nam có thể áp dụng những biện pháp mạnh mẽ hơn, như đóng cửa vĩnh viễn, đóng cửa tạm thời đến khi khắc phục tất cả các sai phạm liên quan đến tiêu chuẩn môi trường, hoặc tạm thu hồi giấy phép hoạt động. Hành động này có thể bị xem là biện pháp truat hữu gián tiếp và được áp dụng với sự bồi thường thỏa đáng cho nhà đầu tư trên cơ sở Hiệp định khuyến khích đầu tư song phương giữa Đài Loan và Việt Nam ký kết năm 1993<sup>(18)</sup>. Như vậy, khi sử dụng những biện pháp nhằm ngăn chặn, phòng ngừa hoặc xử lý vi phạm nghiêm trọng về môi trường cũng như việc áp dụng những biện pháp can thiệp về hành chính hoặc tư pháp đối với các dự án đầu tư, các quốc gia tiếp nhận đầu tư cần chuẩn bị các cơ sở pháp lý và khoa học thật vững chắc, bảo đảm dựa trên những tiêu chuẩn của việc truat hữu, cũng như luận giải cho các căn cứ áp dụng các ngoại lệ về môi trường.

*Bốn là*, mối quan hệ giữa an ninh môi trường và hoạt động đầu tư nước ngoài được thể hiện thông qua việc áp dụng các ngoại lệ về môi trường trong việc xử lý các vấn đề về môi trường phát sinh trong hoạt động đầu tư. Bên cạnh nỗ lực bảo hộ nhà đầu tư và các khoản đầu tư của họ, pháp luật đầu tư quốc tế thừa nhận một số ngoại lệ cho việc áp dụng và tuân thủ các cam kết quốc tế của các quốc gia tiếp nhận đầu tư nhằm tạo ra sự cân bằng giữa yêu cầu của bảo hộ đầu tư nước ngoài và bảo vệ các giá trị hoặc các mục tiêu khác<sup>(19)</sup>. Đây là cơ sở để các quốc gia liên quan tiến hành các hành động gây tác động không mong muốn đối với nhà đầu tư, dựa trên lý do nhằm bảo vệ sức khỏe con người, môi trường<sup>(20)</sup>. Hiện nay, các hiệp định đầu tư có quy định về trường hợp ngoại lệ về môi trường, thể hiện dưới dạng “sự cần thiết để bảo vệ sức khỏe của con người, động thực vật”

và “liên quan đến việc bảo tồn các tài nguyên có thể bị cạn kiệt của quốc gia”. Các ngoại lệ về môi trường là cơ sở của việc tiến hành biện pháp truat hữu và là tiêu chí để đánh giá tính “hợp pháp” của biện pháp truat hữu mà quốc gia tiếp nhận đầu tư đã thực hiện<sup>(21)</sup>. Trong hai thập kỷ qua, các tranh chấp phát sinh giữa nhà đầu tư và nhà nước liên quan đến chính sách môi trường cho thấy các lĩnh vực môi trường như chất thải nguy hại, đa dạng sinh học, ô nhiễm nước, không khí là các biện pháp thường bị kiện<sup>(22)</sup>.

- *Quan điểm của Đảng và Nhà nước về an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài*

Bảo đảm an ninh môi trường sớm được Đảng, Nhà nước quan tâm và thể chế hóa trong các chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật<sup>(23)</sup>. Cụ thể, Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25/6/1998 của Bộ Chính trị về *tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*; Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 15/11/2004 về *Bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*; Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về *chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường*... Đáng chú ý, Nghị quyết số 41-NQ/TW xác định: “Bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề sống còn của nhân loại; là nhân tố bảo đảm sức khỏe và chất lượng cuộc sống của nhân dân; góp phần quan trọng vào việc phát triển kinh tế - xã hội, ổn định chính trị, an ninh quốc phòng và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta”.

Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng khẳng định quan điểm bảo vệ môi trường và đảm bảo an ninh môi trường là “Tăng cường công tác quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu phục vụ phát triển bền vững theo hướng bảo đảm tính tổng thể, liên ngành, liên vùng, đáp ứng nhiệm vụ trước mắt và lâu dài, trong đó lợi ích lâu dài và cơ bản, có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với từng giai đoạn” và yêu cầu phải “sẵn sàng ứng phó với các mối đe dọa an ninh truyền thống và phi truyền thống”<sup>(24)</sup>.

Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng tiếp tục đề cập một cách toàn diện, cụ thể, chi tiết về vấn đề bảo vệ môi trường. Quyền được sống trong môi trường trong lành tiếp tục được khẳng định là quyền lợi chính đáng của người dân. Đảng xác định: “lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe của nhân dân là mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái”. Đồng thời, Đảng khẳng định an ninh môi trường là bộ phận của an ninh quốc gia; coi bảo vệ môi trường là nhiệm vụ của toàn xã hội, Nhà nước đóng vai trò chủ đạo<sup>(25)</sup>.

Trên cơ sở đó, Nhà nước đã cụ thể hóa và hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về môi trường, bao gồm: Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004; Luật Đa dạng sinh học năm 2008; Luật Tài nguyên nước năm 2012; Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013; Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và năm 2020; Luật Lâm nghiệp năm 2017; Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020; Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu; Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự...

Ở góc độ khung pháp lý về bảo vệ môi trường, an ninh môi trường đã được đưa vào Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và tiếp tục được khẳng định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Chương trình nghị sự 21 của Chính phủ đặt ra theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 và Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững của Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 xác định bảo đảm an ninh môi trường là một trong ba yêu cầu phát triển bền vững đất nước.

## **2. Những thách thức đối với an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài**

- *Thách thức đối với an ninh môi trường do tác động của sự gia tăng hoạt động đầu tư nước ngoài trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế*

Hội nhập kinh tế quốc tế là xu hướng tất yếu khách quan<sup>(26)</sup> và được xác định là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam, nằm trong tổng thể của khái niệm hội nhập quốc tế và là bộ phận

quan trọng, xuyên suốt trong công cuộc đổi mới. Từ Đại hội lần thứ VI của Đảng (năm 1986) đến nay, Đảng luôn nhất quán quan điểm chủ động hội nhập kinh tế quốc tế. Có thể thấy, hội nhập kinh tế quốc tế đã và đang góp phần phát triển kinh tế đất nước, đem lại những thành quả to lớn, góp phần khẳng định vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế<sup>(27)</sup>. Hội nhập kinh tế quốc tế bao gồm việc tham gia các hiệp định quốc tế về thương mại, đầu tư, tạo cơ hội thu hút đầu tư nước ngoài và mở rộng các hoạt động đầu tư trên lãnh thổ Việt Nam. Tuy nhiên, hội nhập kinh tế quốc tế cũng đưa đến những tác động và thách thức lớn đối với vấn đề môi trường.

*Một là*, gia tăng sức ép của phát triển kinh tế lên môi trường. Hội nhập kinh tế quốc tế tác động thúc đẩy tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển dịch cơ cấu sản xuất và định vị vị trí của mỗi quốc gia khác nhau trong trật tự kinh tế quốc tế<sup>(28)</sup>. Dưới tác động đó, các ngành kinh tế của Việt Nam có sự thay đổi và chuyển dịch, kết quả là những ngành kinh tế mà Việt Nam phát triển mạnh sẽ kéo theo những tác động về môi trường, cụ thể như các ngành công nghiệp.

*Hai là*, nguy cơ chuyển dịch ô nhiễm vào Việt Nam sẽ ngày càng gia tăng. Mặt trái của đầu tư nước ngoài là gia tăng nguy cơ các nguồn ô nhiễm được chuyển dịch vào Việt Nam do kết quả của việc thực thi các cam kết về dỡ bỏ hạn ngạch, các rào cản tiêu chuẩn kỹ thuật, thuế quan... cũng như các nhà đầu tư nước ngoài có khuynh hướng chuyển dịch đầu tư sang các quốc gia đang phát triển và chuyển dịch công nghệ lạc hậu. Những nguyên nhân này tạo điều kiện cho hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài tăng lên, trong đó không loại trừ nguy cơ ô nhiễm môi trường từ các sản phẩm không thân thiện với môi trường. Hậu quả là Việt Nam có thể trở thành điểm đến của rác thải công nghiệp, thiết bị công nghệ lạc hậu và hàng hóa độc hại đối với môi trường và sức khỏe con người<sup>(29)</sup>. Đặt ra thách thức đối với pháp luật về bảo vệ môi trường của Việt Nam là phải đảm bảo ngăn chặn kịp thời và loại trừ ngay từ đầu các nguy cơ dịch chuyển ô nhiễm vào Việt Nam.

*- Thách thức từ việc tuân thủ các cam kết bảo vệ môi trường trong hoạt động đầu tư quốc tế*

Việt Nam đã ký kết, tham gia 23 Công ước quốc tế về môi trường và đã phê chuẩn việc thực hiện Thỏa thuận Paris về Biến đổi khí hậu. Việc tham gia chủ động vào các hiệp định thương mại và đầu tư, một mặt tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, mặt khác cũng đưa đến những thách thức không nhỏ cho việc bảo vệ môi trường trong hoạt động đầu tư nói chung và đảm bảo an ninh môi trường trong bối cảnh hội nhập. Trước hết, khung pháp lý về bảo vệ môi trường phải được điều chỉnh và cập nhật phù hợp với những cam kết về môi trường, đặc biệt là các cam kết về môi trường trong các hiệp định thương mại thế hệ mới. Pháp luật về môi trường của Việt Nam vừa phải đảm bảo xu thế tự do hóa thương mại vừa phải đảm bảo các yếu tố cấu thành an ninh môi trường không bị làm tổn hại. Thêm vào đó, pháp luật môi trường phải tiếp tục hoàn thiện nhằm tuân thủ các quy định của hiệp định tự do, chẳng hạn quy định về trợ cấp đối với ngành thủy hải sản, khai thác thủy sản bất hợp pháp, không khai báo và không theo quy định, bảo vệ động vật hoang dã trong Hiệp định CPP mà Việt Nam là thành viên<sup>(30)</sup>.

Nhìn chung, các điều khoản bảo vệ môi trường trong các hiệp định đầu tư quốc tế gồm ba loại: (i) Xác nhận hoặc công nhận các quốc gia ký kết, doanh nghiệp phải có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp cần thiết để bảo vệ môi trường, đời sống con người, động vật hoặc thực vật, an toàn và sức khỏe cộng đồng theo luật quốc gia hoặc quốc tế (phần mở đầu của các hiệp định); (ii) Nghĩa vụ không giảm giá trị đối với các quốc gia ký kết, nghĩa là về cơ bản yêu cầu các quốc gia không hạ thấp luật hoặc tiêu chuẩn môi trường của họ trong quản lý đầu tư. Điều này xuất phát từ việc các quốc gia đều mong muốn thu hút nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, dẫn đến việc các quốc gia này hạ thấp các tiêu chuẩn môi trường, nhằm cạnh tranh thu hút đầu tư<sup>(31)</sup>; (iii) Ngoại lệ, miễn trừ trách nhiệm của các quốc gia thành viên về việc thực hiện biện pháp môi trường không phù hợp với các nghĩa vụ IIA của họ. Các ngoại lệ về

môi trường tác dụng mạnh mẽ hơn trong việc bảo vệ môi trường bởi nó cho phép các quốc gia thực hiện hạn chế thương mại cần thiết (ban hành lệnh cấm, tước giấy phép...) vì mục đích bảo vệ môi trường và sức khỏe của các quốc gia này.

- *Thách thức từ thể chế thực thi pháp luật về môi trường và bảo đảm an ninh môi trường*

Kể từ khi mở cửa hội nhập đến nay, xây dựng khung pháp lý bảo vệ môi trường trong hoạt động đầu tư luôn được Nhà nước Việt Nam quan tâm. Cùng với việc ban hành Luật Bảo vệ môi trường, nhiều văn bản pháp luật, hướng dẫn thi hành khác liên quan đến vấn đề bảo vệ môi trường cũng được ban hành. Các văn bản này xác định rõ quyền và nghĩa vụ của các chủ thể liên quan đến hoạt động đầu tư, tạo ra cơ sở pháp lý cho Nhà nước điều chỉnh các hoạt động đầu tư liên quan đến môi trường, đồng thời thể chế hóa những cam kết của Việt Nam trong các hiệp định quốc tế về thương mại và đầu tư. Mặc dù vậy, những thách thức đặt ra đối với khung pháp lý bảo đảm an ninh môi trường là không nhỏ, cụ thể:

*Một là*, pháp luật bảo vệ môi trường phải tiếp tục được hoàn thiện nhằm thể chế hóa các cam kết về môi trường của Việt Nam trong các điều ước quốc tế về môi trường. Các quy định pháp luật của Việt Nam một mặt cần đóng vai trò là khuôn khổ pháp lý đảm bảo tự do hóa thương mại, mở cửa thị trường, mặt khác phải hạn chế những tác hại do tự do hóa thương mại và đầu tư mang lại, trong đó có vấn đề môi trường.

*Hai là*, với sự phát triển ngày càng mạnh mẽ của các hoạt động đầu tư, pháp luật về môi trường phải được hoàn thiện nhằm đáp ứng các yêu cầu bảo vệ môi trường ngày càng nghiêm ngặt, trong đó bao gồm việc hoàn thiện và bổ sung các tiêu chuẩn kỹ thuật môi trường, quản lý chất thải, cơ chế đánh giá, rà soát vấn đề bảo vệ môi trường trong các dự án đầu tư<sup>(32)</sup>.

*Ba là*, pháp luật bảo vệ môi trường phải bảo đảm sự tham gia thực sự, hiệu quả của cộng đồng dân cư vào các hoạt động đầu tư liên quan đến môi trường, cụ thể là hoàn thiện và nâng cao chất

lượng của các quy định về tham vấn cộng đồng trong đầu tư. Hiện nay, pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam đã có quy trình tham vấn cộng đồng trong đánh giá tác động môi trường, song việc thực hiện tham vấn chưa triệt để bởi ý kiến, nguyện vọng của cộng đồng dân cư vẫn chưa được phản ánh chính xác và đầy đủ trong các báo cáo đánh giá tác động môi trường<sup>(33)</sup>.

*Bốn là*, pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài không chỉ chú trọng tới giai đoạn quyết định đối với dự án đầu tư mà sự phải đảm bảo kiểm soát toàn bộ hoạt động đầu tư, bao gồm các giai đoạn quan trọng, như xây dựng, hoạt động và chấm dứt các dự án đầu tư. Điều này giúp cho việc điều chỉnh và giám sát hoạt động đầu tư nước ngoài hiệu quả, xuyên suốt, góp phần ngăn chặn nguy cơ tác động tiêu cực đến môi trường.

### **3. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu bảo đảm an ninh môi trường trong hoạt động đầu tư nước ngoài ở Việt Nam hiện nay**

*Thứ nhất*, tận dụng tối đa cơ hội từ chính quy định của các hiệp định thương mại tự do, hiệp định đầu tư trong xây dựng hàng rào kỹ thuật hợp lệ, cụ thể là các tiêu chuẩn về môi trường (rào cản xanh) nhằm mục đích bảo vệ môi trường, ngăn chặn và loại trừ các nguy cơ chuyển dịch nguồn ô nhiễm từ bên ngoài vào Việt Nam. Điều này đòi hỏi phải nhanh chóng hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kỹ thuật liên quan đến các hoạt động nhập khẩu, chuyên giao dây chuyền công nghệ, thiết bị, hàng hóa nhập khẩu, cũng như các quy định về quy trình sản xuất, chế biến, kiểm tra, kiểm soát về môi trường. Những vấn đề này cần được quy định cụ thể trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và các văn bản quy định hướng dẫn thi hành có liên quan.

*Thứ hai*, cần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về kiểm soát đối với các sản phẩm nhập khẩu và đặc thù như sản phẩm đa dạng sinh học, sản phẩm có nguồn gốc độc hại (chất thải, phế liệu nhập khẩu từ nước ngoài). Công bố danh mục các sản phẩm thuộc đối tượng kiểm soát đặc biệt, các

tiêu chuẩn, quy chuẩn đánh giá cụ thể, các biện pháp kiểm soát, quy trình kiểm tra, phân loại, xử lý và chế tài đối với các vi phạm... Các vấn đề này cần được chi tiết và cụ thể hóa trong văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư năm 2020, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và các luật khác có liên quan, đồng thời phải được cập nhật thường xuyên và công bố công khai, rộng rãi.

*Thứ ba*, khái niệm “lợi ích công cộng”, “mục đích công ích” trong Luật Đầu tư năm 2020 cần được bổ sung, giải thích như trong các hiệp định đầu tư song phương giữa Việt Nam và các quốc gia khác, phù hợp với thực tiễn giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế hiện nay. Điều này giúp các cơ quan nhà nước liên quan dễ dàng thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động đầu tư. Bên cạnh đó, pháp luật về đầu tư và bảo vệ môi trường của Việt Nam cần tiếp tục được hoàn thiện nhằm tuân thủ các quy định hiệp định tự do thể chế mới trong việc giải quyết các vấn đề như phát triển bền vững, đánh bắt cá bất hợp pháp, không khai báo và không theo quy định..

*Thứ tư*, nhằm tránh các rủi ro về mặt tham vấn cộng đồng trong dự án đầu tư, các quy định về tham vấn cộng đồng trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 phải chi tiết hơn. Hiện tại, Điều 33 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã quy định việc lấy ý kiến của cộng đồng bị ảnh hưởng bởi dự án đầu tư nhưng vẫn còn chung chung. Thêm vào đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 chỉ quy định việc tham vấn sẽ được thực hiện với các đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp bởi dự án đầu tư. Do đó, cần thiết phải bổ sung vấn đề tham vấn đối với nhóm đối tượng bị ảnh hưởng gián tiếp. Chẳng hạn, đối với các dự án đầu tư xây dựng nhà máy thủy điện thì ngoài việc lấy ý kiến của cộng đồng, tổ chức, cá nhân tại nơi có nhà máy, hồ chứa nước, còn phải lấy ý kiến của tổ chức, cá nhân ở thượng nguồn, hạ nguồn của dòng sông bởi họ cũng bị ảnh hưởng gián tiếp bởi hoạt động của nhà máy thủy điện... Luật cần quy định cụ thể phần trăm thể hiện sự đồng ý của cộng đồng người bản địa đối với dự án đầu tư trên phần lãnh thổ của họ. Chẳng hạn, điều kiện để phê duyệt một

dự án là phải có ít nhất 70% - 80% sự đồng ý của các gia đình bị ảnh hưởng.

*Thứ năm*, trong các hiệp định đầu tư mà Việt Nam tham gia sau này, Chính phủ có thể đàm phán với đối tác thiết lập cơ chế bảo vệ môi trường đặc thù, chẳng hạn cơ chế thông báo, tham vấn và xử lý đối với các dự án đầu tư có ảnh hưởng hoặc có khả năng gây ảnh hưởng lớn đến môi trường. Bên cạnh đó, cần làm rõ trong hiệp định đầu tư khái niệm “sự cần thiết” để giảm bớt rủi ro môi trường, cũng như xác định các biện pháp bảo vệ môi trường hợp pháp mà không tạo ra quyền yêu cầu bồi thường từ phía nhà đầu tư, các biện pháp môi trường hợp pháp mà nhà nước Việt Nam có thể tiến hành bao gồm các biện pháp thực hiện theo nguyên tắc phòng ngừa.

*Thứ sáu*, trong trường hợp Chính phủ Việt Nam bị khởi kiện bởi nhà đầu tư nước ngoài về việc các biện pháp truat hữu được phía Việt Nam áp dụng với lý do bảo vệ môi trường, cơ sở cho việc Chính phủ Việt Nam áp dụng các biện pháp này phải được giải thích, lập luận chặt chẽ. Cụ thể, các biện pháp tác động đến dự án đầu tư dựa trên cơ sở sự cần thiết về môi trường cần được bổ sung trong Luật Đầu tư năm 2020, bao gồm các căn cứ và tiêu chí cụ thể. Ngoài ra, một số vấn đề cần đòi hỏi sự chuẩn bị kỹ lưỡng, như mục đích áp dụng biện pháp, bằng chứng khoa học giải thích cho tiêu chí “sự cần thiết” của biện pháp, đảm bảo biện pháp được thực hiện theo cách không phân biệt đối xử. Các cơ quan liên quan của Việt Nam cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng đối với các vấn đề này khi theo đuổi các vụ kiện. Hiện tại, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg ngày 08/4/2020 ban hành Quy chế phối hợp giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, trong đó xác định rõ cơ quan chủ trì và phân công, trách nhiệm cụ thể, cơ chế phối hợp trong quá trình xử lý, giải quyết khiếu nại của nhà đầu tư nước ngoài, chiến lược giải quyết vụ việc tranh chấp đầu tư quốc tế... Ngoài các vấn đề nêu trên, việc thống nhất cách thức giải thích về cơ sở tiến hành các biện pháp và chiến lược tham gia giải quyết tranh chấp cần được phổ biến rộng rãi cho các cơ quan liên quan nhằm đảm bảo sự nhất quán và đồng bộ.

*Thứ bảy*, về vấn đề bồi thường của quốc gia đối với trất hữu thì hiện nay pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam chưa quy định rõ. Vì vậy, để bảo đảm lợi ích của Việt Nam, khi đàm phán ký kết các hiệp định đầu tư trong tương lai, Việt Nam phải nghiên cứu kỹ khái niệm và nguyên tắc bồi thường được công nhận trong thực tiễn giải quyết tranh chấp quốc tế để đạt được các điều khoản công bằng, hợp lý, tránh bị đối tác chèn ép.

*Thứ tám*, cần quy định cụ thể trong hợp đồng đầu tư (ký kết giữa chính phủ, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các nhà đầu tư nước ngoài) về khả năng áp dụng các ngoại lệ trong trường hợp bảo vệ môi trường trên cơ sở nhất quán các nguyên tắc và quy định của hiệp định đầu tư liên quan. Các ngoại lệ, cơ sở, tiêu chí cần được áp dụng nhất quán và phù hợp với thông lệ quốc tế.

*Thứ chín*, cơ quan nhà nước của Việt Nam cần cần nhắc kỹ việc áp dụng biện pháp tức đoạt quyền sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài, bởi vấn đề bồi thường luôn được đặt ra, cho dù là trất hữu vì lợi ích công cộng. Trong những trường hợp vi phạm môi trường xảy ra, các biện pháp khắc phục hậu quả hay bồi thường thiệt hại có tác dụng tốt và hiệu quả hơn các biện pháp trất hữu thuần túy. Chính vì vậy, việc ưu tiên áp dụng, nhất quán và đồng bộ các biện pháp giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhà đầu tư nước ngoài cũng như những biện pháp xử lý, phòng ngừa tranh chấp với nhà đầu tư nước ngoài theo Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg là hết sức cần thiết.

*Thứ mười*, cần tiếp đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về môi trường. Khi hội nhập quốc tế diễn ra ngày càng sâu rộng, tội phạm môi trường hoạt động có tính chất xuyên quốc gia, có yếu tố nước ngoài cũng không ngừng gia tăng về quy mô, tính chất và mức độ gây thiệt hại. Hợp tác quốc tế trong đấu tranh chống lại các hành vi xâm hại đến an ninh môi trường bao gồm việc trao đổi các thông tin về hoạt động của tội phạm môi trường xuyên biên giới, hợp tác đào tạo lực lượng, chuyển giao công nghệ, tiếp cận và hỗ trợ các biện pháp điều tra... Hoạt động này có thể được tiến hành thông

qua các thỏa thuận hợp tác song phương và khu vực với các quốc gia, vùng lãnh thổ có hoạt động đầu tư với Việt Nam.

*Cuối cùng*, Việt Nam cần quan tâm nghiên cứu đến các vụ kiện tranh chấp đầu tư quốc tế đã được phân xử nhằm giúp các cơ quan chức năng có kinh nghiệm trong việc chuẩn bị hồ sơ vụ kiện, hiểu rõ hơn quy trình, thủ tục và nội dung pháp lý đã được giải quyết trong các vụ kiện đó. Bên cạnh đó, việc xúc tiến tham gia Công ước ICSID cũng tạo cơ hội cho Việt Nam tiếp cận với nhiều vụ kiện, bao gồm các hướng dẫn, bình luận... từ đó giúp cho giới luật gia, cơ quan nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp có cơ hội nghiên cứu và học hỏi □

(1) Lê Thị Thanh Hà, *An ninh môi trường - thành tố quan trọng của an ninh quốc gia*, <https://tuyengiao.vn>, ngày 19/9/2021

(2), (5), (12) Nguyễn Minh Phong, Nguyễn Trần Minh Trí, *Thách thức và giải pháp bảo đảm an ninh môi trường ở Việt Nam*, <https://congthuong.vn>, ngày 28/8/2022

(3) Nguyễn Ngọc Sinh, Nguyễn Đình Hòa, *10 cảnh báo về An ninh Môi trường Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 9-10, 2012

(4), (23) và (24) Lê Thị Thanh Hà, *Vấn đề an ninh môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 7/2018

(6) Trần Văn Miều, *Đảm bảo an ninh môi trường cho phát triển bền vững các thế hệ người Việt Nam*, <http://vacne.org.vn>, ngày 27/9/2021

(7) Trần Nguyễn Tuyên, *Một số vấn đề về môi trường ở Việt Nam hiện nay - thực trạng và giải pháp*, <https://hdl.vn/vi>, ngày 25/3/2021

(8) và (17) Phương Minh, *An ninh môi trường và những thách thức của Việt Nam*, <http://quocphongthudo.vn>, ngày 27/11/2020

(9) Trương Thị Thúy Hằng, *Phát triển bền vững và phát triển con người trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay*, <http://repository.vnu.edu.vn>: Kết quả nghiên cứu của đề tài cấp Bộ “Tiếp cận mục tiêu phát triển con người trong kế hoạch, 2008

(10) Nguyễn Thị Miên, *Đảm bảo an ninh môi trường để phát triển bền vững kinh tế ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và Quản lý, số 41(01-2022)

(11) và (13) Tạ Đình Thi, Phạm Thị Kim Oanh, Tạ Văn Trung, Bùi Đức Hiếu, *Đảm bảo an ninh môi trường ở Việt Nam: Vấn đề*

(xem tiếp trang 63)