



PHÁP LUẬT VỀ CHẤT LƯỢNG KHÔNG KHÍ MÔI TRƯỜNG XUNG QUANH: Hướng tiếp cận toàn diện và khuyến nghị cho Việt Nam

LÊ THỊ ANH XUÂN

Khoa Luật Quốc tế, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Chất lượng không khí (CLKK) suy giảm đang trở thành mối quan tâm toàn cầu do những tác động nghiêm trọng đến sức khỏe con người và môi trường sinh thái. Nhằm hỗ trợ các quốc gia xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về CLKK, Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP) đã công bố tài liệu Hướng dẫn xây dựng pháp luật về CLKK môi trường xung quanh (Guide on Ambient Air Quality Legislation, 2023) [1]. Đây là tài liệu có giá trị định hướng cao và gợi mở các nguyên tắc, yếu tố cần cân nhắc trong quá trình xây dựng hoặc sửa đổi luật về CLKK. Bài viết này giới thiệu và phân tích những nội dung quan trọng của Hướng dẫn nêu trên, từ đó đưa ra một số khuyến nghị phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

1. BỐI CẢNH TOÀN CẦU VỀ

PHÁP LUẬT CHẤT LƯỢNG KHÔNG KHÍ

Ô nhiễm không khí (ÔNKK) là vấn đề xuyên biên giới và có tác động toàn cầu, nhưng hiện nay chưa có một điều ước quốc tế toàn diện nào quy định bắt buộc về tiêu chuẩn CLKK môi trường xung quanh (Ambient Air Quality Standards – AAQS). Tuy nhiên, nhiều khu vực và quốc gia đã ban hành các quy định pháp lý ở cấp độ khu vực hoặc quốc gia nhằm kiểm soát và cải thiện CLKK.

Tại châu Âu, Liên minh châu Âu (EU) là một trong những khu vực tiên phong xây dựng hệ thống pháp luật về CLKK với khung pháp lý chặt chẽ, tiêu biểu là Chỉ thị 2008/50/EC về không khí sạch cho châu Âu (CAFE Directive) [3]. Chỉ thị này không chỉ quy định chi tiết về các tiêu chuẩn AAQS mà còn thiết lập cơ chế giám sát, báo cáo, tham vấn công chúng và tiếp cận tư pháp, tạo nền tảng pháp lý mạnh mẽ cho các quốc gia thành viên thực hiện nghĩa vụ BVMT không khí.



Con người có quyền được hưởng môi trường không khí trong lành

Ở các khu vực đang phát triển, các thỏa thuận mềm (soft law) đóng vai trò quan trọng trong điều phối hợp tác khu vực. Chẳng hạn, châu Phi có các khuôn khổ chính sách vùng như Hiệp định Lusaka (miền Nam), Hiệp định Nairobi (miền Đông) và Hiệp định Abidjan (miền Trung – Tây) thúc đẩy hài hòa hóa các tiêu chuẩn AAQS và chia sẻ dữ liệu quan trắc. Tại châu Mỹ Latinh và Caribe, Kế hoạch hành động khu vực về CLKK (2022) cũng đang được triển khai. Ở châu Á, Mạng lưới giám sát lắng đọng axit Đông Á (EANET) đã được mở rộng phạm vi bao gồm cả ÔNKK xuyên biên giới.

Một trụ cột quan trọng khác của quản trị CLKK toàn cầu là các Hướng dẫn toàn cầu về CLKK của WHO (WHO AQGs) được cập nhật năm 2021. Dù không mang tính ràng buộc pháp lý, AQGs là căn cứ khoa học có giá trị để các quốc gia nội luật hóa hoặc tham chiếu trong quá trình xây dựng tiêu chuẩn quốc gia. Các giá trị ngưỡng trong AQGs được xây dựng dựa trên bằng chứng y học và dịch tễ học, hướng tới bảo vệ sức khỏe cộng đồng ở mức tối ưu. AQGs năm 2021 đặc biệt nhấn mạnh các chất ô nhiễm chính như $PM_{2.5}$, PM_{10} , NO_2 , SO_2 , CO và O_3 – đồng thời khuyến nghị áp dụng dần theo lộ trình phù hợp với điều kiện thực tiễn của từng quốc gia [2].

Bên cạnh đó, nhiều quốc gia đã ban hành luật riêng hoặc tích hợp quy định về CLKK trong luật môi trường, thể hiện xu hướng



coi không khí sạch là quyền con người. Quyết định mang tính lịch sử của Đại hội đồng Liên hợp quốc (UNGA) vào tháng 7/2022 đã chính thức công nhận quyền con người đối với môi trường trong lành, sạch và bền vững [5]. Quyết định này không chỉ nâng cao vị thế chính trị - pháp lý của vấn đề ÔNKK mà còn tạo cơ sở để các cá nhân và tổ chức yêu cầu Nhà nước thực hiện nghĩa vụ BVMT không khí.

Đại dịch COVID-19 càng làm rõ mối liên hệ giữa CLKK và sức khỏe cộng đồng. Nhiều nghiên cứu cho thấy, các khu vực ÔNKK cao có tỷ lệ tử vong vì COVID-19 lớn hơn do phơi nhiễm kéo dài làm suy yếu hệ hô hấp. Ngoài ra, các biện pháp phong tỏa trong đại dịch đã minh chứng rằng cải thiện CLKK là hoàn toàn khả thi nếu có sự phối hợp chính sách đồng bộ và quyết tâm chính trị đủ mạnh.

Nhìn ở góc độ tổng thể, bối cảnh toàn cầu hiện nay đang mở ra cơ hội thuận lợi để các quốc gia, trong đó có Việt Nam xây dựng khung pháp lý mạnh mẽ, dựa trên các nguyên tắc pháp quyền, khoa học và công bằng môi trường. Hướng dẫn của UNEP năm 2023 ra đời trong bối cảnh đó, như một tài liệu chiến lược nhằm hỗ trợ quá trình chuyển hóa nhận thức thành hành động lập pháp cụ thể [1].

2. NỀN TẢNG LẬP PHÁP QUỐC GIA: NHỮNG THÀNH TỐ CỐT LÕI

Một hệ thống pháp luật hiệu quả về CLKK môi trường xung quanh (ambient air quality – AAQ) không thể chỉ dừng ở việc thiết lập các chỉ tiêu kỹ thuật, mà cần được cấu trúc trên nền tảng lập pháp toàn diện, bao gồm các mục tiêu rõ ràng, cơ sở khoa học vững chắc, cơ chế ban hành và thực thi hiệu lực, cũng như bảo đảm sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan. Theo đó, sáu thành tố cốt lõi cần thiết để xây dựng và vận hành một hệ thống pháp lý hiệu quả trong lĩnh vực này.

Trước hết, luật hoặc văn bản chính sách quốc gia về CLKK cần xác định rõ mục tiêu định hướng, không chỉ giới hạn trong việc giảm nồng độ ô nhiễm, mà còn hướng tới bảo vệ sức khỏe cộng đồng, bảo đảm công bằng môi trường và thực hiện quyền con người đối với không khí sạch. Các mục tiêu này nên được cụ thể hóa thông qua các cam kết định lượng hoặc lộ trình thực hiện. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, Luật Không khí sạch của Hàn Quốc đặt mục tiêu giảm 30% phát thải giao thông vào năm 2030, trong khi Chỉ thị 2008/50/EC của EU đưa ra cả các giá trị pháp lý bắt buộc và giá trị mục tiêu mang tính khuyến nghị. Tại Việt Nam, Luật BVMT năm 2020 đã đề cập đến CLKK như một nội dung quản lý nhà nước, song vẫn thiếu các cam kết cụ thể có tính định lượng, khiến cho việc thực hiện còn thiếu định hướng và khó lượng hóa hiệu quả.

Bên cạnh đó, một yêu cầu bắt buộc trong quá trình xây dựng tiêu chuẩn CLKK là việc sử dụng các bằng chứng khoa học và dữ liệu dịch tễ học đáng tin cậy. WHO đã công bố Hướng dẫn CLKK toàn cầu (AQGs) năm 2021, trong đó cập nhật các ngưỡng an toàn đối với 6 chất ô nhiễm chính như $PM_{2.5}$, NO_2 , SO_2 , O_3 , CO và PM_{10} . Các nước được khuyến nghị nội luật hóa theo lộ trình phù hợp với điều kiện quốc gia. Việc tham chiếu các khuyến nghị này cần trở thành nghĩa vụ pháp lý trong quá trình thiết lập hoặc sửa đổi các quy chuẩn quốc gia. Tại Việt Nam, hiện nay các ngưỡng quy định trong QCVN 05:2013/BTNMT về $PM_{2.5}$ vẫn cao hơn 5 lần so với khuyến nghị của WHO [7], cho thấy khoảng cách đáng kể giữa khung pháp lý hiện hành và tiêu chuẩn khoa học quốc tế.

Về mặt hình thức pháp lý, các tiêu chuẩn AAQ nên được ban hành thông qua các văn bản có giá trị pháp lý cao như luật, nghị định thay vì chỉ tồn tại trong các quy chuẩn kỹ thuật hoặc kế hoạch hành động không có tính ràng buộc. Điều này nhằm bảo đảm tính cưỡng chế thi hành, làm căn cứ xử phạt vi phạm và tạo nền tảng cho các công cụ tư pháp hoặc hành chính. Nhiều quốc gia như Nam Phi, Israel và Mexico đã ban hành luật riêng về không khí sạch, trong đó quy định rõ phạm vi áp dụng, chỉ tiêu bắt buộc, và cơ chế thực thi [4]. Việt Nam hiện chủ yếu quy định các ngưỡng ô nhiễm qua hệ thống quy chuẩn kỹ thuật (QCVN), vốn không đủ hiệu lực pháp lý để truy cứu trách nhiệm khi vi phạm xảy ra. Do đó, việc tích hợp tiêu chuẩn AAQ vào hệ thống luật chính hoặc xây dựng một đạo luật riêng về không khí sạch là hướng đi cần thiết.

Cùng với đó, sự phân định trách nhiệm giữa các cấp chính quyền và cơ quan chức năng cũng là một thành tố cốt lõi. Các quốc gia cần xác định rõ thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn, cơ quan chịu trách nhiệm giám sát và các hình thức phối hợp liên ngành. Mô hình của Hoa Kỳ với Luật Không khí sạch giao quyền đặt tiêu chuẩn cho Cơ quan BVMT liên bang (EPA), nhưng cho phép các bang được áp dụng các quy định nghiêm ngặt hơn là một ví dụ điển hình [4]. Tại Việt Nam, trách nhiệm quản lý CLKK còn phân tán: Bộ Nông nghiệp và Môi trường giữ vai trò đầu mối, nhưng năng lực quan trắc phụ thuộc lớn vào địa phương và dữ liệu chưa được chia sẻ hiệu quả giữa các ngành như giao thông, công thương, y tế.

Một nguyên tắc quan trọng không thể thiếu là tính minh bạch và sự tham gia của công chúng. Công ước Aarhus đã xác lập ba quyền cơ bản của người dân trong lĩnh vực môi trường: quyền tiếp cận thông tin, quyền tham vấn và quyền tiếp cận tư pháp [4]. Hệ thống pháp luật về AAQ cần bảo đảm công bố dữ liệu không khí theo thời gian thực, tổ chức tham vấn công khai trong



quá trình ban hành chính sách, và tạo điều kiện để người dân, xã hội dân sự khởi kiện hoặc phản ánh nếu CLKK bị xâm hại. Dù tại Việt Nam đã xuất hiện một số nền tảng cung cấp chỉ số AQI, nhưng hệ thống dữ liệu vẫn còn thiếu đồng bộ, chưa đầy đủ và khả năng giám sát độc lập của người dân còn hạn chế.

Cuối cùng, pháp luật cần thể hiện cam kết rõ ràng trong việc bảo vệ các nhóm dân cư dễ bị tổn thương như trẻ em, người cao tuổi, phụ nữ mang thai và người sống tại khu vực ô nhiễm cao kéo dài. Điều này đòi hỏi hệ thống pháp lý không chỉ mang tính phổ quát, mà còn lồng ghép các yếu tố công bằng môi trường, thông qua quy định ưu tiên hành động, yêu cầu đánh giá tác động xã hội trong chính sách môi trường và thu thập dữ liệu phân tách theo giới tính, tuổi tác, vị trí địa lý. Đây là bước quan trọng để bảo đảm không ai bị bỏ lại phía sau trong quá trình quản trị CLKK.

Tóm lại, sáu thành tố nêu trên chính là nền tảng pháp lý cơ bản mà mọi quốc gia cần cân nhắc khi xây dựng hệ thống pháp luật về CLKK môi trường xung quanh. Việc thiết kế chính sách dựa trên những yếu tố này sẽ góp phần nâng cao hiệu lực thi hành, tăng cường trách nhiệm giải trình và hiện thực hóa quyền được sống trong môi trường trong lành của mọi công dân.

3. GIÁM SÁT, THỰC THI VÀ BẢO ĐẢM TUÂN THỦ

Thiết lập tiêu chuẩn CLKK chỉ là một phần trong cấu trúc pháp lý BVMT không khí. Một hệ thống pháp luật muốn phát huy hiệu lực thực tiễn cần phải có cơ chế giám sát đáng tin cậy, chế tài hiệu quả và khả năng thực thi mạnh mẽ, đồng thời tạo điều kiện cho người dân và xã hội dân sự tham gia giám sát quá trình thực hiện.

Giám sát – nền tảng của thực thi pháp luật: Hệ thống giám sát CLKK là yếu tố đầu tiên và quan trọng nhất để đánh giá mức độ tuân thủ các tiêu chuẩn đã đề ra. Việc giám sát phải được thiết kế theo hướng khoa học, minh bạch và có khả năng cảnh báo sớm, bao gồm cả đo lường liên tục tại các trạm cố định và các phương pháp đo nhanh (di động, vệ tinh, cảm biến giá rẻ). Dữ liệu đo đạc phải bao phủ các khu vực trọng yếu – như đô thị đông dân, khu công nghiệp, các “điểm nóng” về ô nhiễm – và phải đủ tần suất để phản ánh diễn biến theo thời gian thực. Hệ thống giám sát không chỉ phục vụ mục đích kỹ thuật mà còn có giá trị pháp lý, là căn cứ xác định hành vi vi phạm, đánh giá kết quả các kế hoạch hành động và xác lập nghĩa vụ cho các chủ thể gây ô nhiễm.

Phân vùng và kế hoạch cải thiện CLKK: Một cơ chế quan trọng để bảo đảm tuân thủ pháp luật là việc phân vùng CLKK – xác định các khu vực vượt ngưỡng ô nhiễm để áp dụng các biện pháp quản lý đặc thù. Hệ thống pháp lý cần quy định rõ trách nhiệm lập và thực

hiện kế hoạch cải thiện CLKK đối với từng khu vực bị phân loại.

Chế tài và cơ chế thực thi: Một trong những điểm yếu lớn nhất trong thực thi pháp luật môi trường ở nhiều nước là thiếu các chế tài mạnh và thiếu khả năng cưỡng chế thực tế. Tại một số quốc gia, các hành vi gây ÔNKK nghiêm trọng như đốt rác lộ thiên, vận hành thiết bị công nghiệp không có hệ thống lọc bụi, hay phương tiện giao thông phát thải quá mức, thường chỉ bị xử lý ở mức phạt hành chính, không đủ sức răn đe. Hiện nay, luật của nhiều quốc gia đang mở rộng các chế tài bằng cách cho phép khởi kiện dân sự hoặc môi trường đối với cơ quan công quyền khi không bảo vệ CLKK; thiết lập trách nhiệm hình sự đối với hành vi phát thải vượt mức kéo dài (Đức, Nhật Bản); áp dụng chế tài kinh tế như thuế ô nhiễm, định giá phát thải, hoặc đóng cửa cơ sở nếu không đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật [4,9].

Quyền của người dân và vai trò của xã hội dân sự: Một yếu tố cốt lõi trong quản trị không khí sạch là bảo đảm vai trò giám sát và phản biện xã hội. Các cơ chế pháp lý cần khẳng định quyền của người dân trong tiếp cận dữ liệu CLKK theo thời gian thực; được cảnh báo sớm khi ô nhiễm vượt ngưỡng; góp ý vào các dự thảo chính sách, kế hoạch hành động; khiếu nại, khởi kiện hoặc yêu cầu bồi thường khi bị ảnh hưởng trực tiếp bởi ÔNKK.

4. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

CLKK là kết quả tổng hợp của nhiều yếu tố – từ phát thải giao thông, công nghiệp, xây dựng, nông nghiệp cho đến điều kiện tự nhiên như khí hậu, địa hình. Vì vậy, việc quản lý CLKK không thể chỉ đặt trên vai một cơ quan chuyên trách môi trường, mà đòi hỏi sự phối hợp đa ngành, liên vùng và liên cấp, với trách nhiệm rõ ràng và cơ chế điều hành thống nhất.

Một trong những thách thức lớn nhất hiện nay là hiện tượng “phân mảnh thể chế” – khi mỗi ngành, mỗi địa phương thực hiện các chính sách riêng lẻ mà thiếu sự điều phối, dẫn đến chồng chéo, bỏ trống hoặc thậm chí xung đột chính sách. Nhiều quốc gia đã thiết lập hội đồng liên ngành cấp quốc gia hoặc vùng đô thị để điều phối chính sách không khí sạch. Chẳng hạn, Mexico thành lập Ủy ban Điều phối chính sách không khí quốc gia với sự tham gia của các bộ, ngành như môi trường, năng lượng, giao thông, y tế và tài chính. Tại Ấn Độ, một đạo luật mới (2021) về quản lý CLKK vùng thủ đô Delhi đã thiết lập cơ quan liên chính phủ có quyền giám sát, điều phối và cưỡng chế thực hiện đối với các bang lân cận. Những mô hình này cho thấy, điều phối không chỉ là quá trình hành chính, mà còn cần một khung pháp lý rõ ràng để xác lập trách nhiệm, cơ chế tài chính, chia sẻ dữ liệu và giải quyết xung đột.



Tại Việt Nam, Luật BVMT năm 2020 đã có bước tiến khi xác định rõ trách nhiệm giữa trung ương và địa phương trong bảo vệ không khí, yêu cầu lập kế hoạch kiểm soát ô nhiễm, và khuyến khích sử dụng công cụ kinh tế. Tuy nhiên, cơ chế điều phối hiện nay vẫn còn hạn chế, chủ yếu mang tính tự nguyện, thiếu quy định bắt buộc về chia sẻ thông tin, phân công trách nhiệm cụ thể giữa các bộ ngành, cũng như giữa các địa phương có nguồn và chịu tác động ô nhiễm liên vùng. Việc thiếu một cơ quan điều phối có quyền lực pháp lý độc lập khiến cho các chính sách về không khí sạch khó đạt được tính nhất quán và đồng bộ trong toàn hệ thống.

Dựa trên các phân tích từ Hướng dẫn của UNEP và thực tiễn quản lý tại Việt Nam, bài viết đề xuất một số khuyến nghị trọng tâm nhằm hoàn thiện pháp luật và thể chế về CLKK môi trường xung quanh:

Thứ nhất, Việt Nam cần sớm nội luật hóa các khuyến nghị của WHO về tiêu chuẩn CLKK, đặc biệt là đối với $PM_{2.5}$, theo lộ trình phù hợp với điều kiện kinh tế – kỹ thuật của từng vùng [2,7]. Việc điều chỉnh các QCVN cần được thực hiện công khai, có tham vấn khoa học độc lập và gắn với đánh giá tác động chính sách, nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho các kế hoạch kiểm soát ô nhiễm và các chế tài xử lý vi phạm.

Thứ hai, cần nâng cấp địa vị pháp lý của tiêu chuẩn AAQ, từ cấp quy chuẩn kỹ thuật sang quy định có tính ràng buộc trong các văn bản quy phạm pháp luật cấp cao hơn như nghị định, luật chuyên đề hoặc tích hợp trong Luật BVMT. Điều này sẽ bảo đảm tính cưỡng chế và tạo nền tảng cho việc xác định nghĩa vụ pháp lý của Nhà nước, doanh nghiệp và các chủ thể phát thải khác [6].

Thứ ba, thiết lập mạng lưới giám sát CLKK quốc gia hiện đại, đồng bộ và mở. Dữ liệu cần được thu thập theo tiêu chuẩn kỹ thuật thống nhất, cập nhật thời gian thực, công khai trên nền tảng kỹ thuật số, đồng thời liên thông giữa các ngành, các địa phương và cộng đồng. Bên cạnh hệ thống trạm cố định, cần khuyến khích triển khai cảm biến di động, đo đạc cộng đồng (citizen science) và các nền tảng số để người dân cùng tham gia giám sát [8].

Thứ tư, thành lập cơ quan điều phối chính sách không khí sạch liên ngành ở cấp trung ương, với thành phần gồm đại diện từ Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Y tế, Bộ Xây dựng... và các tỉnh, thành phố trọng điểm [6]. Cơ quan này cần được trao quyền đề xuất, giám sát và đánh giá việc thực hiện kế hoạch không khí sạch tại các địa phương, đồng thời có ngân sách độc lập để triển khai các sáng kiến xuyên ngành.

Thứ năm, cần nâng cao vai trò của công chúng và xã hội dân sự trong thực thi pháp luật về CLKK.

Pháp luật cần quy định rõ quyền được tiếp cận thông tin môi trường theo thời gian thực, quyền tham gia góp ý vào các chính sách và kế hoạch hành động, cũng như quyền khởi kiện hoặc yêu cầu bồi thường nếu bị ảnh hưởng bởi ÔNKK. Cơ chế khiếu nại – tố cáo – hòa giải môi trường cũng cần được thiết kế phù hợp với đặc thù của lĩnh vực không khí – vốn có tính lan tỏa, không rõ nguồn, nhưng tác động sâu rộng và kéo dài.

Cuối cùng, việc xây dựng pháp luật về CLKK cần lồng ghép nguyên tắc công bằng môi trường – bảo vệ nhóm yếu thế, bảo đảm phân bổ công bằng lợi ích – chi phí trong quản lý ô nhiễm, và khuyến khích phát triển các công cụ chính sách dựa trên thị trường (thuế môi trường, tín chỉ phát thải, quỹ không khí sạch...) để tạo động lực dài hạn cho thay đổi hành vi phát thải.

Việc điều phối thể chế và hoàn thiện pháp luật là điều kiện tiên quyết để chuyển hóa các tiêu chuẩn kỹ thuật thành kết quả thực tế: bầu không khí sạch hơn, sức khỏe cộng đồng được cải thiện, và một hệ sinh thái pháp lý vận hành minh bạch, hiệu quả. Với vai trò là quốc gia đang phát triển chịu tác động nặng nề bởi ÔNKK, Việt Nam cần coi đây là một ưu tiên chính sách trong giai đoạn tới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. United Nations Environment Programme (UNEP). (2023). *Guide on Ambient Air Quality Legislation*. Nairobi: UNEP.
2. World Health Organization (WHO). (2021). *WHO Global Air Quality Guidelines: Particulate matter ($PM_{2.5}$ and PM_{10}), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*. Geneva: WHO.
3. European Union. (2008). *Directive 2008/50/EC on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe*.
4. UNECE. (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*.
5. United Nations General Assembly. (2022). *Resolution A/RES/76/300: The human right to a clean, healthy and sustainable environment*.
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2020). *Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị quốc gia.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2013). *QCVN 05:2013/BTNMT – Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về CLKK xung quanh*.
8. Clean Air Asia. (2021). *Air Quality Governance and Legal Frameworks in Asia*. Manila: CAA.
9. Gupta, A., & Mason, M. (2016). *Transparency and Environmental Governance: Critical Perspectives*. Cambridge: MIT Press.