

Số 52-2010/CV-PAN

V/v: Góp ý cho dự thảo lần 7 Luật Khoáng sản (sửa đổi)

-----o0o-----

Hà nội, ngày 27 tháng 9 năm 2010

**Kính gửi: Ủy ban Thường vụ
Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Trung tâm Con người và Thiên nhiên là một tổ chức trực thuộc Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam. Với sự quan tâm và nghiên cứu trong lĩnh vực chính sách quản trị tài nguyên, Trung tâm đã có cơ hội tham gia đóng góp ý kiến cho các bản dự thảo Luật Khoáng sản (sửa đổi) lần 2, lần 3 và lần 4. Trên cơ sở nghiên cứu bản dự thảo Luật Khoáng sản (sửa đổi) lần 7 và dự thảo Báo cáo giải trình tiếp thu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, chính lý dự thảo dự án Luật Khoáng sản (sửa đổi), Trung tâm Con người và Thiên nhiên đánh giá cao một số thay đổi và bổ sung đã được đưa vào trong dự thảo lần này. Với mong muốn tiếp tục nâng cao chất lượng và hoàn thiện dự thảo Luật Khoáng sản, Trung tâm xin được tiếp tục đóng góp một số ý kiến như sau:

1. Nhận xét chung: Với hiểu biết khoáng sản là tài nguyên không tái tạo và nhu cầu khai thác, sử dụng ngày càng tăng trên quy mô quốc gia, khu vực và toàn cầu, thì các nguyên tắc về hưởng lợi công bằng giữa các thế hệ (hiện tại và con cháu trong tương lai) và đề phòng bị khai thác cạn kiệt, không còn dự trữ cần được thể hiện mạnh mẽ trong Luật Khoáng sản (sửa đổi) lần này. Trung tâm cho rằng bản dự thảo luật hiện vẫn chưa thể hiện được một cách rõ ràng lập trường và quan điểm xuyên suốt, rằng đây là công cụ để nhà nước hướng đến sử dụng tiết kiệm và hiệu quả, chống tổn thất tài nguyên khoáng sản của đất nước.

Chúng tôi cho rằng Luật Khoáng sản (sửa đổi) lần này cũng cần thể hiện rõ quan điểm **tối đa hóa lợi ích** từ nguồn tài nguyên thiên nhiên quý giá, không thể tái tạo này. Quan điểm đó cần được thể hiện rõ qua các khía cạnh sau:

1.1. Áp dụng cách tiếp cận chuỗi giá trị ngành công nghiệp khai thác (*tham khảo tài liệu kèm theo*) để có các công cụ quản trị, chính sách hữu hiệu, nhất quán, trong đó tập trung các công cụ chính sách vào khâu quản lý và phân bổ nguồn thu để đảm bảo tài nguyên được khai thác và sử dụng cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội một cách công bằng, minh bạch và bền vững.

1.2. Quản lý và sử dụng tài nguyên khoáng sản hiệu quả nhất, tiết kiệm nhất, khôn khéo nhất trên cơ sở có chiến lược thống nhất thể hiện qua các định hướng chính sách như:

- Hạn chế khai thác và bảo vệ các loại khoáng sản chiến lược phục vụ các mục tiêu kinh tế, an ninh, quốc phòng về dài hạn. Đặc biệt với các loại khoáng sản chiến lược mà hiện tại trình độ khoa học công nghệ của chúng ta chưa đủ để khai thác, chế biến, sử dụng một cách triệt để.
- Hạn chế tối đa việc khai thác những loại khoáng sản mà thị trường thế giới còn dồi dào, có thể nhập khẩu được. Cần theo dõi diễn biến thị trường thế giới để đảm bảo lợi

ích quốc gia khi quyết định xuất, nhập khẩu các loại khoáng sản này. Là loại tài nguyên đặc thù, các loại khoáng sản trữ lượng lớn ngày nay có thể thành khan hiếm trong tương lai. Vì vậy, việc duy trì và bảo tồn còn mang ý nghĩa chiến lược lâu dài.

- Chỉ khuyến khích khai thác các loại khoáng sản thực sự cần cho nhu cầu nguyên liệu sản xuất công nghiệp nội địa. Hạn chế, thậm chí cấm xuất khẩu tài nguyên khoáng sản.

1.3. Bảo vệ quyền lợi chính đáng của các cộng đồng sinh sống xung quanh khu vực khai thác nhằm giảm thiểu các tác động môi trường và xã hội lên chính họ. Đồng thời, khuyến khích và tiên tiến bắt buộc tất cả các doanh nghiệp khai thác và chế biến khoáng sản phải thực thi các quy định pháp luật và tôn trọng đạo đức kinh doanh theo các chuẩn mực doanh nghiệp có trách nhiệm xã hội và môi trường.

1.4. Cần xác định rõ lựa chọn chính sách nào sẽ được áp dụng để đảm bảo tối đa hóa lợi ích, đặc biệt là nguồn thu, từ tài nguyên khoáng sản: Luật Khoáng sản (sửa đổi) cần thể hiện rõ công cụ chính sách được lựa chọn làm trọng tâm trong ba cách tiếp cận:

- Thuế và phí: Sử dụng chính sách thuế và phí để đảm bảo nguồn thu về ngân sách tối đa từ tài nguyên khoáng sản. Như vậy, các văn bản dưới luật sẽ tập trung ưu tiên cho các công cụ này.
- Định giá, đấu giá mỏ: Nếu lựa chọn cách tiếp cận này thì chính sách cần ưu tiên làm rõ quy trình định giá, đấu giá và xác định đây là nguồn thu chính cho ngân sách.
- Quốc hữu hóa toàn phần: Quy toàn bộ hoạt động khoáng sản về các tập đoàn, công ty thuộc sở hữu nhà nước để đảm bảo nguồn thu từ nguồn công sản này tập trung hoàn toàn về ngân sách nhà nước. Theo đó, các thành phần kinh tế khác không trực tiếp tham gia vào hoạt động khoáng sản.

Mỗi cách tiếp cận chính sách đều có điểm mạnh và điểm yếu riêng. Tuy nhiên, nếu việc lựa chọn rõ ràng một hướng cụ thể sẽ giúp đảm bảo ưu tiên và trọng tâm chính sách nhằm tối đa hóa nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ hoạt động khoáng sản.

Các phần góp ý dưới đây đi vào chi tiết dựa trên cơ sở Dự thảo hiện hành:

2. Về sử dụng từ ngữ, thuật ngữ:

2.1. Tên gọi Luật Khoáng sản nên giúp người dân hiểu được các quy định của nhà nước về điều chỉnh hành vi của cá nhân và tổ chức đối với toàn bộ quá trình các hoạt động tác động đến khoáng sản - từ điều tra cơ bản, bảo vệ, thăm dò, khai thác, chế biến (thô, tinh), phục hồi môi trường, tổ chức quản lý, tài chính, định giá và đấu giá,... Tuy nhiên, bản dự thảo Luật Khoáng sản hiện tại mới chủ yếu đề cập đến các quy định về điều tra cơ bản, thăm dò, khai thác, chế biến (thô) - tức là mới đến công đoạn đưa tài nguyên ra khỏi mỏ. Vì vậy, Trung tâm cho rằng tên gọi của dự thảo luật là “Luật khai thác khoáng sản” hoặc “Luật thăm dò và khai thác khoáng sản” sẽ hợp lý hơn.

2.2. Phần giải thích từ ngữ (Điều 3) chỉ có 08 thuật ngữ là không đầy đủ so với yêu cầu thực tiễn về tính khả thi khi áp dụng, vận hành luật. Đề nghị dự thảo Luật Khoáng sản (sửa đổi) tiếp tục bổ sung và minh định các thuật ngữ như sau: mỏ, tài nguyên khoáng sản, mỏ, tài nguyên dự báo, trữ lượng mỏ, khoáng sản độc hại, khoáng sản chiến lược đấu giá quyền thăm dò-khai thác, đấu giá quyền khai thác,...

2.3. Đề nghị loại bỏ, thay thế hoặc diễn giải cụ thể hơn một số thuật ngữ còn mập mờ, không tường minh, hoặc không có “tính luật pháp” như “khuyến khích” (Khoản 4, Điều 4) và nhất là “theo quy định” (Khoản 1 và 3, Điều 24). Đề nghị Ban soạn thảo dự thảo luật nên nói rõ “theo quy định liên quan của Luật Bảo vệ môi trường/Luật Tài nguyên nước/Luật Đa dạng sinh học/ Luật đất đai/hoặc luật khác phù hợp”. Hoặc, có thể bổ sung thêm khoản 4, Điều 24 là “các vi phạm về bảo vệ môi trường, sử dụng đất, nước, cơ sở hạ tầng trong hoạt động khoáng sản sẽ bị xử lý theo quy định hiện hành của các Luật Bảo vệ môi trường/Luật Tài nguyên nước/Luật Đa dạng sinh học/ Luật đất đai/hoặc luật khác phù hợp”.

3. Bổ sung những hành vi bị cấm (cho Điều 9): Đề nghị bổ sung quy định cụ thể nghiêm cấm cấp phép thăm dò-khai thác và khai thác khoáng sản ở khu vực an ninh quốc phòng, khu vực đang có tranh chấp lợi ích, và nhất là các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, rừng đặc dụng, rừng đầu nguồn để đảm bảo an ninh môi trường lâu dài cho đời sống nhân dân.

4. Đề nghị bổ sung các quy định về định giá quyền khai thác khoáng sản: Mục 2, Chương IX của dự thảo Luật (sửa đổi) về đưa ra quy định về Đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Đây là quy định rất quan trọng và có tính chất căn bản, nếu quy định nghiêm minh và chặt chẽ thì sẽ giúp giảm thiểu được các tiêu cực về cấp phép khai thác khoáng sản như hiện nay, đồng thời sẽ giúp nhà nước tối đa hoá nguồn thu cho ngân sách công, thúc đẩy các nhà đầu tư và doanh nghiệp có trách nhiệm, đảm bảo công bằng về lợi ích giữa các bên có liên quan (nhà nước, nhân dân nơi có mỏ, doanh nghiệp). Tuy nhiên, quy định về Đấu giá quyền khai thác khoáng sản theo dự thảo hiện hành là không chặt chẽ, không khả thi và dễ dẫn đến tiêu cực do thiếu/không có các quy định về Định giá quyền khai thác khoáng sản (đối với mỏ cụ thể). Nhà nước và nhân dân sẽ bị thiệt hại nếu như mỏ không được định giá đầy đủ, cụ thể trước khi đưa ra cho các tổ chức và cá nhân đấu giá. Giá trị mỏ (theo định giá) sẽ giúp nhà nước thu hồi đầy đủ các chi phí về điều tra cơ bản, thăm dò khoáng sản, đầu tư cơ sở hạ tầng (đường sá, điện đã có sẵn), các chi phí về thuế, phí tài nguyên, và các chi phí bù đắp tổn thất xã hội-môi trường theo tính toán (di dân, đền bù đất đai, dịch vụ môi trường, tạo công ăn việc làm, và các giá trị hàng hoá khác của khoáng sản theo yêu cầu cụ thể ...). Cần quy định định giá quyền khai thác khoáng sản theo giá trị của quặng nguyên khai.

5. Về quyền lợi của địa phương và người dân nơi có khoáng sản được khai thác (Điều 6): Đề nghị Ban soạn thảo biên soạn lại Điều 6 này thành các quy định tách bạch rõ ràng giữa “quyền lợi của địa phương và người dân” và “nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản” (đối với chính quyền và người dân nơi có khoáng sản). Quy định như Khoản 2 Điều 6 của dự thảo không giúp địa phương và người dân biết được, thực hành được các quyền cụ thể của mình khi họ bị ảnh hưởng bởi hoạt động khoáng sản trên địa bàn. Đề nghị Điều 6 cần quy định quyền của địa phương và người dân trong việc giám sát, kiểm tra và khiếu nại khởi kiện khi hoạt động khoáng sản gây tổn hại đến sức khoẻ và đời sống của nhân dân.

6. Một số góp ý cụ thể khác:

6.1. Đề nghị chỉnh sửa, bổ sung Khoản 6, Điều 3 thành “Thăm dò khoáng sản là hoạt động nhằm xác định vị trí, trữ lượng, chất lượng khoáng sản và các thông tin khác phục vụ khai thác khoáng sản”.

6.2. Đề nghị chỉnh sửa lỗi tại Khoản 5, Điều 4 “ Nhà nước đầu tư thăm dò, khai thác một số loại khoáng sản chiến lược quan trọng để phục vụ phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng, an ninh”.

6.3. Đề nghị bổ sung trong Khoản 2, Điều 20 nội dung: “Hạn chế khai thác đối với một số loại khoáng sản chiến lược cần dự trữ cho việc phát triển bền vững kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng của quốc gia”.

6.4. Khoản 1 Điều 25 về Sử dụng đất trong hoạt động khoáng sản có nội dung này chưa rõ ràng và không thống nhất với Khoản 3, Điều 6. Do chất lượng môi trường đất sau khai thác không thể được phục hồi hoàn toàn trên thực tế, quy định về thuê đất như Khoản 1, Điều 25 là bất hợp lý. Đề nghị chỉnh sửa điều 25, mục 1 như sau:

- Trong trường hợp sử dụng đất thuộc sở hữu tư nhân, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải **đền bù vĩnh viễn** theo quy định luật pháp có liên quan.
- Trong trường hợp sử dụng đất thuộc sở hữu công, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản được thuê đất theo quy định luật pháp liên quan. Hợp đồng thuê đất chấp dứt hiệu lực sau khi tổ chức, cá nhân khai thác khoáng **sản hoàn tất việc cải tạo, phục hồi môi trường** và được cơ quan thẩm quyền chấp thuận.

6.5. Đề nghị bỏ “trúng đấu giá quyền thăm dò – khai thác khoáng sản” thuộc Khoản 2, Điều 52. Trước khi thăm dò, trữ lượng và chất lượng khoáng sản chưa được xác định, ngoài ra, Điều 43 đã quy định đặc quyền đề nghị cấp giấy phép khai thác khoáng sản đối với tổ chức, nhân thực hiện thăm dò khoáng sản. Vì vậy, quyền thăm dò nên được tách biệt với quyền khai thác.

6.6. Điều 55 - Quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản: Đề nghị bổ sung : “ thực hiện cải tạo và phục hồi môi trường sau khi khai thác” vào Khoản 2.

6.7. Số tiền thu được từ cấp quyền khai thác khoáng sản ở các mỏ (theo Điều 76) cần được công khai trên các trang thông tin của các bộ, ngành, tổ chức có liên quan.

6.8. Đề nghị bổ sung: Quá trình đấu giá phải được công khai minh bạch trên các phương tiện thông tin đại chúng (Điều 78: Nguyên tắc điều kiện tham gia đấu giá)\

6.9. Đối với Điều 81: Trách nhiệm quản lý nhà nước về khoáng sản của Ủy ban nhân dân các cấp, đề nghị bổ sung “Xem xét và phê duyệt các đề xuất phù hợp nhằm đảm bảo quyền lợi của người dân trong đề án khai thác của tổ chức, cá nhân được quyền khai thác mỏ” vào Khoản 1 và bổ sung “Kiểm tra việc thực hiện các cam kết quyền lợi của người dân của tổ chức, cá nhân được quyền khai thác đã được đề xuất trong đề án” vào Khoản 2.

Trên đây là một số góp ý của Trung tâm Con người và Thiên nhiên cho dự thảo Luật Khoáng sản (sửa đổi, lần 7). Chúng tôi xin gửi kèm theo tài liệu tham khảo về vấn đề quản

trị tài nguyên thiên nhiên và các vấn đề liên quan. Kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các đại biểu tham khảo, xem xét. Mọi thông tin phản hồi, xin vui lòng gửi về cho Trung tâm theo địa chỉ:

Trung tâm Con người và Thiên nhiên
Số 3, ngách 55, ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội
Điện thoại: 04-3556 4001
Email: policy@nature.org.vn

Trân trọng cảm ơn Quý cơ quan.

Nơi nhận:
- Như trên
- Lưu VT

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN



GIÁM ĐỐC
Trình Lê Nguyễn