**Hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý hoạt động khoáng sản**

Tài nguyên khoáng sản có vai trò đặc biệt quan trọng đối với mỗi quốc gia, được quản lý và sử dụng có hiệu quả, nhằm phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, yêu cầu nâng cao hiệu quả công tác quản lý, khai thác nhằm kịp thời phát hiện, ngăn chặn, đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật trong hoạt động khoáng sản là một trong những nhiệm vụ cần thiết. Bài viết làm rõ thực trạng pháp luật trong quản lý hoạt động khoáng sản và đưa ra kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống vi phạm pháp luật ở nước ta hiện nay.

Khoáng sản là khoáng vật, chất khoáng có ích được tích tụ tự nhiên ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng đất, trên mặt đất, bao gồm cả khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải của mỏ. Hoạt động khoáng sản bao gồm hoạt động thăm dò và khai thác khoáng sản. Về nguyên tắc, hoạt động khoáng sản phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch khoáng sản, được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cho phép; khai thác khoáng sản phải lấy hiệu quả kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự xã hội làm tiêu chuẩn cơ bản để quyết định đầu tư. Tuy nhiên, hiện nay hoạt động này vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định, đặc biệt là liên quan đến khai thác khoáng sản. Do đó, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, phòng, chống thất thoát, lãng phí, vi phạm pháp luật trong hoạt động khoáng sản thì nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống pháp luật là yêu cầu cấp thiết hiện nay.

**Tình hình thực hiện pháp luật liên quan đến hoạt động khoáng sản**

Theo kết quả công tác điều tra, đánh giá, thăm dò khoảng sản cho thấy nước ta có nguồn tài nguyên khoáng sản đa dạng, phong phú với trên 5.000 mỏ và điểm quặng (900 mỏ đang khai thác), thuộc 60 loại khoáng sản khác nhau, một số loại khoáng sản quy mô trữ lượng đáng kể, ví dụ như: sản lượng wolfram đứng thứ hai thế giới (chiếm 5,4 % sản lượng, chiếm 2,8% trữ lượng toàn cầu); sản lượng bauxite đứng thứ 11 thế giới (chiếm 1,1% sản lượng, chiếm 12% trữ lượng toàn cầu) hay nguồn nickel sạch… Trong những năm qua, ngành khai khoáng đã có nhiều đóng góp quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội, trung bình mỗi năm, cung cấp khoảng 90 triệu tấn đá vôi xi măng, khoảng 70 triệu m3 đá vật liệu xây dựng thông thường, gần 100 triệu m3 cát xây dựng, cát san lấp, trên 45 triệu tấn than, trên 3 triệu tấn quặng sắt, thu nộp ngân sách nhà nước hàng nghìn tỷ đồng. Cùng với đó, công tác thanh tra, kiểm tra lĩnh vực khoáng sản đã được tăng cường, đạt nhiều kết quả tích cực, nhờ đó hoạt động khai thác khoáng sản trái phép từng bước được kiểm soát; nhiều doanh nghiệp đã chú trọng đầu tư công nghệ khai thác, chế biến làm tăng giá trị khoáng sản và thực hiện tốt công tác cải tạo, phục hồi và bảo vệ môi trường sau khai khoáng.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, hoạt động khoáng sản và công tác quản lý nhà nước về khoáng sản còn một số tồn tại, hạn chế như: vẫn còn nhiều doanh nghiệp chưa chú trọng đầu tư cho công tác an toàn và bảo hộ lao động; chưa thực hiện công tác cải tạo, phục hồi môi trường, đóng cửa mỏ sau khi kết thúc khai thác theo quy định; hoạt động khai thác trái phép chưa được ngăn chặn triệt để, nhất là khai thác trái phép cát, sỏi lòng sông; công tác cấp phép thông qua đấu giá quyền khai thác khoáng sản chưa nhiều; tình trạng vận chuyển, xuất khẩu khoáng sản trái phép chưa được khắc phục triệt để. Theo báo cáo thống kê của Bộ Công an, chỉ tính riêng trong quý 1/2024, lực lượng cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường đã phát hiện 2.083 vụ vi phạm khai thác tài nguyên, khoáng sản, trong đó cấp cục đã khởi tố 8 vụ án tội vi phạm quy định về khai thác tài nguyên, Công an các cấp đã khởi tố 118 vụ, 159 đối tượng phạm tội trong lĩnh vực khoáng sản(1). Điển hình như vụ khai thác cát trái phép của công ty Trung Hậu 68 ở An Giang, lực lượng chức năng đã khởi tố 19 đối tượng để làm rõ hành vi lợi dụng việc cấp phép để khai thác vượt quy định 3,2 triệu m3, bước đầu xác định thu lời bất chính 253 tỷ đồng. Hay vụ “vi phạm quy định về khai thác tài nguyên” xảy ra tại Công ty trách nhiệm hữu hạn Tuấn Nhân, do đối tượng Nguyễn Hoàng (sinh năm 1965) thực hiện, qua điều tra ban đầu xác định từ tháng 11/2022 đến 11/2023, Nguyễn Hoàng đã chỉ đạo, tổ chức thực hiện hoạt động khai thác đá xây dựng ngoài phạm vi khu vực được Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Lắk cấp phép khai thác và chế biến tại mỏ đá buôn Kmông (xã Ea Bhốk, huyện Cư Kuin), với khối lượng đá Bazan khai thác trái phép hơn 73.000 m3, trị giá hơn 11 tỷ đồng…

Thực trạng trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó một phần là do các quy định pháp luật có liên quan chưa rõ ràng, chặt chẽ, thiếu tính khả thi và công tác quản lý hoạt động khoáng sản của lực lượng chức năng còn thiếu thống nhất, đồng bộ, cụ thể như:

Quy định pháp luật về hoạt động khoáng sản còn bất cập. Theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 67 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, tổ chức, cá nhân khi tiến hành thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản phải có phương án phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường và phải có phương án cải tạo, phục hồi môi trường và tiến hành cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản theo quy định của Luật này và quy định của pháp luật về khoáng sản. Tuy nhiên, theo Điều 73 Luật Khoáng sản năm 2010, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải có nghĩa vụ lập đề án đóng cửa mỏ. Thực tế, đề án đóng cửa mỏ là một phần của phương án cải tạo, phục hồi môi trường, do đó dẫn đến có sự chồng chéo giữa Luật Bảo vệ môi trường với Luật Khoáng sản, gây lãng phí thời gian, chi phí của chủ đầu tư khai thác khoáng sản khi thực hiện. Khoản 2 Điều 53 Luật Khoáng sản quy định một trong những điều kiện để tổ chức, cá nhân được cấp Giấy phép khai thác khoáng sản phải có dự án đầu tư khai thác khoáng sản ở khu vực đã thăm dò, phê duyệt trữ lượng phù hợp với quy hoạch quy định tại các điểm b, c và d khoản 1 Điều 10 của Luật này. Tuy nhiên, Luật và các văn bản pháp luật hướng dẫn liên quan không quy định cụ thể, rõ ràng dự án đầu tư khai thác khoáng sản trong quy định nêu trên do tổ chức, cá nhân tự lập và phê duyệt hay do cơ quan có thẩm quyền chấp thuận phê duyệt theo quy định pháp luật. Khoản 1 Điều 2 Luật Khoáng sản quy định: Khoáng sản là khoáng vật, khoáng chất có ích được tích tụ tự nhiên ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng đất, trên mặt đất, bao gồm cả khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải của mỏ. Như vậy, đất, đất san lấp, đất đồi hay tài nguyên đất có xác định là khoáng sản hay không?

Luật Khoáng sản chỉ quy định về chuyển nhượng quyền khai thác khoáng sản mà không có quy định về thế chấp quyền khai thác khoáng sản. Thực tế, vốn dành cho khai thác khoáng sản là rất lớn nên nhà đầu tư thường phải huy động qua tổ chức tín dụng. Việc cho phép thế chấp quyền này là phù hợp với pháp luật về dân sự và tháo gỡ cho nhà đầu tư.

Quy định pháp luật về đấu giá khoáng sản còn kẽ hở. Quy định tại Điều 41, Điều 53 Luật Giá năm 2023 cho thấy, pháp luật đã trao quyền cho doanh nghiệp có chức năng thẩm định giá, định giá quá lớn: được quyền cung cấp dịch vụ thẩm định giá và nhận thù lao dịch vụ thẩm định giá theo giá thỏa thuận với khách hàng đã ghi trong hợp đồng, hoạt động theo nguyên tắc độc lập về chuyên môn nghiệp vụ và chỉ trách nhiệm trước khách hàng về tính chính xác, trung thực, khách quan của kết quả thẩm định giá. Tuy nhiên, Luật Giá chưa quy định trách nhiệm cơ quan nhà nước trong quá trình hậu kiểm kết quả thẩm định, kiểm tra, giám sát quy trình chấp hành pháp luật trong thực hiện thẩm định giá, điều này dẫn đến tình trạng biến tướng, đối tượng cấu kết, móc ngoặc “thổi giá”, “lợi ích nhóm” để trục lợi khi thực hiện hoạt động đấu giá, lợi dụng đấu giá để đẩy giá, gây nhiễu loạn thị trường. Đồng thời, pháp luật đấu giá tài sản chưa có quy định riêng đối với tài sản đặc thù là quyền khai thác khoáng sản, đặc biệt là mức tiền đặt cọc trước, cơ chế xử lý đối với tổ chức, cá nhân bỏ tiền cọc.

Ba là, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, công tác quản lý nhà nước về hoạt động khoáng sản còn gặp nhiều khó khăn, nhất là trong quản lý trữ lượng, khối lượng khoáng sản được khai thác, đa phần chỉ dựa vào kê khai của doanh nghiệp được cấp phép. Ngoài ra, hiện nay trách nhiệm quản lý hoạt động khoáng sản liên quan đến nhiều cơ quan thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương, Bộ Xây dựng, ủy ban nhân dân các cấp… Tuy nhiên, vai trò quản lý giữa các cơ quan có thẩm quyền chưa được quy định cụ thể, rõ ràng, nhất là trong công tác lập quy hoạch, quản lý hoạt động chế biến, sử dụng khoáng sản, hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát trong khai thác. Đây là những tồn tại cơ bản dẫn đến công tác quản lý, kiểm tra, giám sát hoạt động khoáng sản hiệu quả chưa cao, dễ nảy sinh thất thoát. Đặc biệt, theo quy định pháp luật khoáng sản, hoạt động khoáng sản được chia làm hai trường hợp, khu vực đấu giá và khu vực không phải đấu giá. Trong đó, khu vực không phải đấu giá được xác định là khâu dễ nảy sinh tiêu cực, lợi ích nhóm, gây ra nhiều khó khăn cho công tác quản lý, nhất là trong cấp phép khai thác khoáng sản, kịp thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý khai thác khoáng sản trái phép, khai thác vượt ngoài khu vực cấp phép, điển hình như vụ vi phạm quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác tài nguyên xảy ra tại Công ty TNHH Xây dựng thương mại Lilama, Công ty Apatit Việt Nam. Kết quả điều tra ban đầu cho thấy, từ năm 2012 - 2015, Công ty Lilama và Công ty Apatit đã khai thác và tiêu thụ trái phép tổng cộng hơn 1,53 triệu tấn quặng apatit tại xã Đồng Tuyển, thành phố Lào Cai, tỉnh Lào Cai, trị giá hơn 610 tỷ đồng, thu lợi bất chính hơn 355 tỷ đồng.

Bốn là, hiệu quả quan hệ phối hợp trong phát hiện, điều tra, xử lý tội phạm, vi phạm pháp luật về hoạt động khoáng sản có thời điểm, có vụ việc chưa cao. Một phần nguyên nhân do quy định của Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự còn bất cập. Điển hình, việc truy cứu trách nhiệm hình sự tội vi phạm quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác tài nguyên (Điều 227 Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017) phải chứng minh được thu lời bất chính từ 100 triệu đồng hoặc khoáng sản trị giá từ 500 triệu đồng trở lên, tuy nhiên cách tính số tiền thu lời bất chính, cách thức, phương pháp xác định thiệt hại vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau. Ngoài ra, tại điểm c khoản 1 Điều 238 Bộ luật Hình sự năm 2015 về tội vi phạm quy định về bảo vệ an toàn công trình thủy lợi, đê điều và phòng, chống thiên tai; vi phạm quy định về bảo vệ bờ, bãi sông quy định hành vi “khoan, đào, thăm dò, khảo sát, khai thác đất, đá, cát sỏi, khoáng sản, nước dưới đất trái phép” trùng với hành vi thuộc mặt khách quan của tội vi phạm quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác tài nguyên tại Điều 227 Bộ luật Hình sự năm 2015, do đó tại một số địa phương, việc áp dụng còn chưa thống nhất(2). Sự phối hợp giữa các lực lượng trong phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật về hoạt động khoáng sản có lúc, có nơi chưa kịp thời, hiệu quả.

**Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về hoạt động khoáng sản**

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện Luật Khoáng sản. Cụ thể Điều 73 quy định về nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải lập đề án đóng cửa mỏ. Trong trường hợp này, cần sửa đổi, bổ sung theo hướng khi dự án thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản đã được phê duyệt phương án cải tạo, phục hồi môi trường cho toàn bộ quá trình thăm dò, khai thác, đóng cửa mỏ, chế biến khoáng sản thì không cần phải thực hiện đề án đóng cửa mỏ; sửa đổi, bổ sung, hướng dẫn đối với quy định tại khoản 2 Điều 53 quy định một trong những điều kiện để tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép khai thác khoáng sản phải có dự án đầu tư khai thác khoáng sản ở khu vực đã thăm dò, phê duyệt trữ lượng phù hợp với quy hoạch; có quy định xác định đất, đất san lấp, đất đồi hay tài nguyên đất không phải là khoáng sản, bởi đất, đất san lấp, đất đồi là tài nguyên đất, nên xếp riêng khác với tài nguyên khoáng sản, cũng như các loại tài nguyên khác như tài nguyên nước, tài nguyên sinh thái... để bảo đảm tính khoa học và thuận lợi cho công tác quản lý tài nguyên.

Đối với một số vướng mắc trong xác định dấu hiệu tội phạm, nhất là yếu tố thu lời bất chính, các cơ quan có thẩm quyền cần có hướng dẫn cụ thể về vấn đề này theo hướng: làm rõ hợp tính pháp về hoạt động khoáng sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân (giấy phép khai thác khoáng sản, mốc giới khai thác…) và kết quả thực tế đã khai thác, định giá khoáng sản để xác định tính trái pháp luật. Trong đó, số lợi bất hợp pháp = tổng khối lượng khoáng sản đã khai thác nhân (x) với giá của một đơn vị khối lượng khoáng sản (tấn, m3, kg…) trừ (-) đi chi phí trực tiếp để có được khối lượng khoáng sản đó. Đồng thời, cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự cũng phải kết hợp đánh giá chứng cứ dựa trên những tài liệu khác có liên quan như: sổ sách, hóa đơn, chứng từ, sao kê tài khoản giao dịch ngân hàng, dữ liệu điện tử… để xác định hậu quả thiệt hại, thu lời bất chính từ hành vi vi phạm quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác tài nguyên.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Cần nhận thức rõ đối tượng đấu giá quyền khai thác khoáng sản là quyền khai thác khoáng sản, không phải là đấu giá giá trị của mỏ khoáng sản, trong đó hình thức đấu giá quyền khai thác khoáng sản bao gồm: đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản; đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực đã có kết quả thăm dò khoáng sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Do đó, để kịp thời ngăn chặn tình trạng biến tướng thông đồng “thổi giá”, “làm giá” khoáng sản nhằm trục lợi thông qua đấu thầu, đấu giá, cần tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện Luật Đấu giá tài sản, Luật Địa chất và khoáng sản… theo hướng quy định cụ thể, chặt chẽ về trách nhiệm cơ quan nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ thẩm định trước khi cấp phép, bảo đảm thống nhất giữa các quy định pháp luật liên quan, có cơ chế giám sát về sản lượng khai thác thực tế với số lượng khoán sản được cấp phép khai thác. Đồng thời, quy định cụ thể trình tự, thủ tục đấu giá; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong đấu giá tài sản, liên kết các cơ sở dữ liệu khác có liên quan để tăng tính thuận tiện, minh bạch.

Thứ ba, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động khoáng sản. Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ quan quản lý nhà nước thuộc các bộ, ban, ngành liên quan cần chủ động tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động khoáng sản, gắn thực hiện công tác này với hoạt động thống kê, kiểm kê số lượng, trữ lượng khai thác khoáng sản thực tế, bảo đảm công tác thu thuế, phí, lệ phí và bảo vệ môi trường. Trong đó, tiến hành đồng thời đối với cả hai hoạt động khoáng sản tại khu vực đấu giá và khu vực không phải đấu giá. Quy định trách nhiệm xử lý liên quan đối với cơ quan quản lý nhà nước, ủy ban nhân dân các cấp nếu có biểu hiện buông lỏng trong quản lý, cấp phép, kiểm tra, giám sát, để tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản trái phép kéo dài, gây hậu quả nghiêm trọng, bức xúc trong nhân dân, nhất là đối với hành vi lợi dụng thăm dò để khai thác khoáng sản; khai thác khoáng sản khi chưa được cơ quan có thẩm quyền cấp phép.

Thứ tư, nâng cao hiệu quả quan hệ phối hợp giữa các lực lượng chức năng trong phát hiện, điều tra, xử lý tội phạm và vi phạm pháp luật về hoạt động khoáng sản. Theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, các cơ quan có thẩm quyền chủ động tăng cường thiết lập, duy trì hiệu quả quan hệ phối hợp nhằm kịp thời phát hiện, điều tra, xử lý tội phạm, vi phạm pháp luật về hoạt động khoáng sản, nhất là tại các khu vực giáp ranh, liên quan đến nhiều địa bàn, đặc biệt đối với khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường (cát, đá, sỏi…). Tiếp tục chủ động nhận diện, đa dạng hình thức, nội dung, biện pháp thanh tra, kiểm tra, kiểm toán để kịp thời phát hiện, ngăn chặn, kiến nghị xử lý các hành vi vi phạm về hoạt động khoáng sản, nhất là những vụ việc có dấu hiệu lợi ích nhóm, “sân sau”, bảo kê, tiếp tay của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan quản lý nhà nước, gây hậu quả nghiêm trọng. Khi phát hiện vụ việc vi phạm cần chủ động phối hợp điều tra, xử lý nhanh chóng, dứt điểm, bảo đảm đúng người, đúng hành vi vi phạm, tránh bỏ lọt. Cùng với đó cần tiến hành các biện pháp phòng ngừa nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về khoáng sản.

|  |
| --- |
| (1)     Khởi tố một loạt vụ án lớn liên quan đến khai thác khoáng sản, Cổng thông tin điện tử Chính phủ ngày 27/3/2024.  (2)     Kiến nghị hướng dẫn áp dụng quy định tại Điều 227, Điều 238 Bộ luật Hình sự năm 2015, https://lsvn.vn/kie-n-nghi-huong-dan- ap-dung-quy-dinh-tai-dieu-227-dieu-238-bo-luat-hinh-su-nam-2015-1694087066.html, ngày 10/01/2024. |

Tác giả: **Thạc sĩ  PHẠM VĂN TOÀN,** *Học viện Cảnh sát nhân dân*

Nguồn: https://lsvn.vn/hoan-thien-phap-luat-nham-nang-cao-hieu-qua-cong-tac-quan-ly-hoat-dong-khoang-san-1718469248.html