

Bản tin

ISSN 0866 - 7810

# CHÍNH SÁCH

Tài nguyên • Môi trường • Phát triển bền vững

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 17  
Quý I/2015



## HƯỚNG ĐẾN NHỮNG VẬN ĐỘNG MỚI VÌ QUYỀN MÔI TRƯỜNG

08 Nâng cao hiệu lực thực thi tiếp cận thông tin môi trường

10 Tham vấn trong đánh giá môi trường còn thiếu thực chất

15 Cải cách tư pháp để đảm bảo quyền môi trường cho người dân

24 Giám sát môi trường của các cơ quan dân cử: có giám mà không sát



# Lời giới thiệu

Theo một nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Chiến lược Chính sách Công nghiệp (IPSI) thì tranh chấp môi trường đang trở thành vấn đề bức xúc của xã hội, về mức độ chỉ đứng sau tranh chấp đất đai. Cũng không khó để quan sát thấy rằng, trong những năm gần đây người dân đang có xu hướng giải quyết những bức xúc về môi trường bằng các hình thức tự phát như tụ tập đông người, phản đối, gây rối, chặn nguồn gây ô nhiễm... Thực trạng này phần nào phản ánh sự coi thường pháp luật của các doanh nghiệp gây ô nhiễm và sự thiếu trách nhiệm hoặc bất lực của các cơ quan quản lý. Sâu xa hơn, nó cho thấy một thực tế rằng "quyền được sống trong một môi trường trong lành" của người dân, như Hiến pháp 2013 đã quy định, đang bị đe dọa ở nhiều nơi. Việc người dân đứng lên bảo vệ QUYỀN MÔI TRƯỜNG của mình theo cách tiêu cực, hơn bao giờ hết, cho thấy sự cần thiết phải thúc đẩy hơn nữa những cơ chế hiện thực hóa quyền mà Hiến pháp và Luật pháp đã trao cho họ trong tham gia bảo vệ môi trường và đảm bảo quyền được sống trong một môi trường trong lành.

Nội dung Bản tin kỳ này nhìn nhận việc thực thi quyền môi trường theo phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" vốn đã và đang được áp dụng trong quá trình thực thi quy chế dân chủ cơ sở. Theo đó, "dân biết" bao hàm việc tiếp cận và công khai thông tin môi trường; "dân bàn" tập trung vào khía cạnh phân biện và tham gia góp ý vào các hoạt động và chính sách liên quan; "dân làm" thảo luận về quyền và cơ chế tham gia của người dân trong bảo vệ môi trường và đảm bảo quyền môi trường; cuối cùng, "dân kiểm tra" nhìn nhận về công tác giám sát thực thi chính sách môi trường.

Trung tâm Con người và Thiên nhiên xin chân thành cảm ơn các tác giả đã đóng góp nội dung cho Bản tin kỳ này. Chúng tôi hy vọng những trao đổi tại đây sẽ hữu ích cho quá trình thực thi quyền môi trường đã được hiến định và luật định tại Hiến pháp 2013 cũng như các đạo luật, chủ trương, chính sách liên quan.

Xử lý nước thải tại khu công nghiệp ở Đà Nẵng - Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature



## TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 24H2, Khu đô thị mới Yên Hòa,  
Phường Yên Hòa, Quận Cầu Giấy, Hà Nội  
ĐT: (04) 3556-4001 | Fax: (04) 3556-8941  
Email: policy@nature.org.vn  
Website: www.nature.org.vn

### BAN BIÊN TẬP:

TRỊNH LÊ NGUYỄN  
NGUYỄN VIỆT DŨNG  
TRẦN THANH THỦY  
NGUYỄN THỦY HẰNG  
PHAN BÍCH HƯƠNG

### THIẾT KẾ:

NGHIÊM HOÀNG ANH  
(admixstudio.com)



### Ảnh bìa:

Đốt dây điện để lấy đồng tại làng nhôm Mẫn Xá  
(Bắc Ninh) - Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

### XIN CẢM ƠN SỰ HỖ TRỢ CỦA:

MacArthur  
Foundation

CRITICAL ECOSYSTEM  
PARTNERSHIP FUND

\* Các bài viết thể hiện quan điểm của tác giả, không nhất thiết đại diện quan điểm của PanNature hoặc các tổ chức liên quan.

Chịu trách nhiệm về nội dung và xuất bản: Trung tâm Con người và Thiên nhiên. Giấy phép xuất bản số 17/GP-XBBT do Cục Báo chí, Bộ Thông tin và Truyền thông cấp ngày 26/02/2014. ISSN 0866 – 7810. In xong và nộp lưu chiểu Quý II/2015.



Nguồn nước tại cụm công nghiệp làng nghề Phong Khê (thành phố Bắc Ninh, tỉnh Bắc Ninh) bị ô nhiễm nghiêm trọng.  
Ảnh: Dương Văn Thọ/PanNature

# Ứng xử với môi trường: Những vận động mới cho công lý và quyền môi trường

 **TS. Bùi Hải Thiêm**, Viện Nghiên cứu lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội

**T**rong những năm gần đây, cùng với xu thế chung của nhân loại, các thảo luận về không gian công và chính sách công ở Việt Nam ngày càng chú trọng vào môi trường với tư cách là một trụ cột căn bản của phát triển. Ứng xử với môi trường của người dân nói chung cùng các chủ thể nhà nước và phi nhà nước đòi hỏi phải đáp ứng những chuẩn mực đạo đức mới trong đó có việc tôn trọng và thúc đẩy quyền môi trường. Quá trình “xanh hóa” chính sách công ở Việt Nam đang diễn ra từng bước, tuy chưa đồng đều, nhưng đã trở thành một xu hướng kiến tạo phát triển không thể đảo ngược. Xu hướng này không chỉ được nhiều nghiên cứu chỉ ra là có lợi cho phát triển, mà còn là nghĩa vụ đạo đức, là “cái đúng và cái tốt” mà người dân và chính quyền cần phải làm. Đó chính là ý nghĩa căn bản của công lý môi trường. Đây là một trong ba mối quan tâm chủ chốt của nhân loại về môi trường và liên quan mật thiết với hai vấn đề lớn còn lại vốn xuất hiện trước đó trong các thảo luận toàn cầu là phát triển bền vững và an ninh môi trường.

Ở Việt Nam, quá trình “thức tỉnh về môi trường” bắt đầu cũng khá sớm. Cùng với quá trình đổi mới, mở cửa kinh tế và hội nhập quốc tế, nhà nước đã nhận ra những giới hạn của tăng trưởng và ý nghĩa của bảo vệ môi trường (BVMT). Nhà nước Việt Nam đã tham gia vào các Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất, đáng chú ý là từ Hội nghị Rio 1992. Từ đó, Việt Nam đã tham gia một loạt các công ước quốc tế về môi trường, ví dụ như RAMSAR, CITES hay UNFCCC. Cùng với đó, quá trình nội luật hóa các điều khoản của các công ước cũng như xây dựng khung pháp lý ngày càng cập nhật các chuẩn mực mới về BVMT trong các bộ luật và luật quan trọng như Luật BVMT, Bộ luật Hình sự, Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.

Tuy nhiên, quá trình thức tỉnh về môi trường ở Việt Nam còn diễn ra khá chậm chạp và không đồng đều, và từ sự thay đổi nhận thức cho đến hành động, ứng xử với môi trường vẫn còn khoảng cách khá xa. Trên thực tế, việc xây dựng và thực >



thi chính sách công liên quan đến phát triển chưa đặt ưu tiên cho việc BVMT và quyền môi trường. Các hành vi ứng xử xấu, rất xấu, thậm chí tàn bạo với môi trường vẫn còn diễn ra phổ biến và chưa bị nghiêm trị. Các vụ việc như Vedan đầu độc sông Thị Vải, Nicotex Thanh Thái chôn thuốc trừ sâu và hóa chất làm ô nhiễm một vùng đất ở Thanh Hóa, các “làng ung thư” do ô nhiễm nguồn nước ở một số tỉnh Đồng bằng sông Hồng cho thấy tầm nghiêm trọng của các ứng xử tàn bạo với môi trường tác động trở lại với chính người dân. Do những tác động rõ ràng và trầm trọng đó, người dân ngày càng ý thức rõ hơn về quyền môi trường và các quyền dân sự khác của chính họ, cũng như sử dụng quyền này trong thực tế để BVMT và bảo vệ cuộc sống của chính mình, tạo nên những vận động mới cho công lý môi trường.

Công lý môi trường hiện có thể còn tồn tại nhiều cách hiểu khác nhau. Đối với các luật gia, hay các cán bộ, công chức thực thi quyền lực nhà nước cũng như nhiều giới khác thì công lý môi trường được hiểu theo nghĩa của sự tuân thủ các quy định của pháp luật về môi trường và pháp luật liên quan, hiệu lực của pháp luật đó. Tuy nhiên, do còn nhiều lỗ hổng pháp lý và yếu kém trong khâu thực thi pháp luật, nhiều vi phạm môi trường không được xử lý, hoặc xử

lý không thỏa đáng và kịp thời, để lại nhiều hậu quả nghiêm trọng. Khi vẫn còn đó những tranh cãi về việc liệu pháp luật có được tuân thủ hay thực thi hiệu quả hay không, quy trình pháp lý đã đúng chưa, hay đã có đủ luật quy định hay chưa, thì người dân chỉ quan tâm và viện đến những lý lẽ cao hơn cả luật thực định, đó là công lý hiểu theo nghĩa là giá trị cốt lõi của các thể chế xã hội, là chân lý của các hệ tư tưởng: đó là sự công bằng và bình đẳng. Theo nhà triết học chính trị Rawls, luật pháp và các thiết chế xã hội, dù có hoạt động hiệu quả và được sắp đặt tốt đến thế nào, cũng nhất định phải được cải cách hay bị bãi bỏ nếu chúng không công bằng.

Thông thường, một trong những vai trò cốt lõi của nhà nước là thực thi lẽ công bằng cho người dân. Trước đây, người dân vốn hoàn toàn phó thác việc thực thi công lý môi trường cho nhà nước. Tuy nhiên, những năm gần đây, có nhiều diễn biến mới thay đổi ý nghĩa về việc thực thi công lý môi trường và các phong trào vận động BVMT đã thu hút sự quan tâm và tham gia trực tiếp của người dân cùng các chủ thể phi nhà nước ngày càng rõ ràng và trên quy mô lớn hơn. Những vận động này hướng tới thúc đẩy nhà nước có những hành động kiên quyết, mạnh mẽ và kịp thời hơn để thực thi công lý môi trường.

Trong nhiều trường hợp của các ứng xử xấu và tàn bạo với môi trường, do nhiều lý do, trong đó có những tranh cãi về pháp luật hoặc sự thờ ơ, thiếu kịp thời của cán bộ, công chức thực thi mà các quyền môi trường của người dân không được thực hiện, hoặc thực hiện thiếu kịp thời. Người dân ngày càng nhận thức rõ hơn về trách nhiệm sử dụng quyền của mình để bảo vệ chính mình và môi trường sống của mình. Các vụ việc gây tác hại đối với môi trường như vụ lấp sông ở Đồng Nai, bụi than ở Bình Thuận, đốn hạ cây xanh ở Hà Nội đã dẫn đến hành động phản ứng trực tiếp, tự phát của người dân.

Các phương thức để đạt được công lý môi trường trước hết phụ thuộc vào khả năng tiếp cận thông tin của người dân và các chủ thể xã hội dân sự (dân biết).

## **Sự thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình trước các quyết định chính sách công liên quan mật thiết đến môi trường sống của người dân chính là rào cản đầu tiên và nghiêm trọng đối với việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công chúng.**

Phong trào bảo vệ cây xanh ở Hà Nội tháng 3/2015 vừa qua một trong nhiều ý nghĩa khác nhau chính là một phần ứng rõ ràng của dân chúng trước những rào cản đối với quyền tiếp cận thông tin về môi trường sống của họ.

Phương thức thứ hai để đi đến công lý môi trường chính khả năng thảo luận tranh luận dựa trên lý lẽ và bằng chứng để có thể đi đến những quyết định chính sách công có lợi cho cộng đồng, cho phát triển và cho cái tốt, cái đúng. Vấn đề trong việc ban hành chính sách công ở Việt Nam không thể chỉ dừng lại ở vấn đề thông tin mà phải là vấn đề thảo luận (dân bàn). Công chúng cần được tạo điều kiện và tiếp cận với các tranh luận nhiều chiều, sự cọ sát giữa



Dòng sông Thanh (đoạn chảy qua Khu BTTN Sông Thanh, huyện Nam Giang, Quảng Nam) bị vàng tặc bám nát.  
Ảnh: Dương Văn Thọ/PanNature

các lý lẽ khác nhau và quyết định chính sách cần dựa vào sự chiến thắng của lý lẽ với bằng chứng thuyết phục nhất.

Phương thức thứ ba là sự tham gia trực tiếp của người dân thực hiện quyền chăm lo và BVMT của mình (dân làm). Nhà nước hiện nay cũng đã có những chính sách khuyến khích người dân, cộng đồng tham gia trực tiếp hành động để gìn giữ môi trường như trong lĩnh vực lâm nghiệp, giao đất giao rừng cho hộ dân tự quản và bảo vệ. Tuy nhiên, những chính sách này chưa được phổ biến và xây dựng một cách chặt chẽ để thực thi có hiệu lực, hiệu quả vì mục tiêu BVMT, môi sinh. Mấu chốt của vấn đề tham gia trực tiếp của người dân (dân chủ trực tiếp) là quyền sở hữu của người dân, của cộng đồng đối với những tài sản công đặc biệt như môi trường (theo nghĩa rộng bao gồm cả đất, nước, không khí, không gian, rừng, khoáng sản...). Bài toán về quyền sở hữu mặc dù đã được Hiến pháp và các luật thực định chốt câu trả lời nhưng còn đó nhiều câu hỏi thực tế khó có lời giải dứt khoát. Những bức xúc và quan ngại lớn về công lý môi trường vẫn gặp khó khăn khi giải quyết vì những trở ngại liên đến quyền sở hữu để người dân thực sự có thể thực thi dân chủ thực tiếp đối với các quyết định liên quan đến môi trường.

Phương cách thứ tư và là phương cách phổ biến, dễ thấy trong việc tiếp cận công lý môi trường là thông qua các hình thức kiểm tra, giám sát của các cơ quan dân cử và các cơ quan nhà nước khác (dân chủ đại diện), các đoàn thể quần chúng (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Tổng Liên đoàn Lao động, Đoàn Thanh niên...) và qua báo chí, truyền thông. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp và các đại biểu HĐND là kênh thông tin và thảo luận chủ yếu của người dân đối với các quyết định và hoạt động kinh tế xã hội có tác động đến môi trường. Tuy nhiên, kênh kiểm tra, giám sát này cũng như kênh giám sát và phản biện xã hội của các đoàn thể quần chúng và tổ chức chính trị-xã hội trong những năm qua còn nhiều bất cập và thiếu hiệu quả, khiến niềm tin của công chúng vào hiệu lực của các thiết chế này có phần suy giảm. Báo chí chính thống vốn cũng có vai trò rất quan trọng trong lĩnh vực này, nhưng ảnh hưởng của nó cũng chưa được phát triển đúng mức. Sự trở dậy gần đây của truyền thông xã hội đã tạo thêm một kênh bổ sung mạnh mẽ và đi vào những khoảng trống cho báo chí chính thống, tạo thêm điều kiện thuận lợi cho công chúng tiếp cận với công lý môi trường.

Nói tóm lại, sự thức tỉnh về môi trường ở Việt Nam còn cần rất nhiều hành động và chiến lược để thay đổi nhận thức và hành vi ứng xử với môi trường. Mặc dù khoảng cách từ sự thức tỉnh đến giác ngộ (nhận thức đi đôi với hành động nhất quán và toàn diện) vẫn còn khá xa, vấn đề công lý môi trường đang ngày càng trở lên nhức nhối đang trở thành động lực để thúc đẩy các phong trào xã hội rộng lớn nhằm tạo ra sự thay đổi đó. Nhìn vào những bất công môi trường, những ứng xử xấu của nhiều loại chủ thể trong đó có cả một bộ phận chính quyền và doanh nghiệp có thể khiến nhiều người bi quan. Người lạc quan về khả năng cải thiện công lý môi trường sẽ cần tập trung vào những tiềm năng để khai thác các phương thức tiếp cận và thực thi công lý môi trường ■

# Quyền môi trường và sự tham gia của người dân trong thực hiện quyền môi trường

 PGS. TS. Hoàng Văn Nghĩa, Viện Nghiên cứu Quyền Con người, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

## Quyền môi trường và quy định của pháp luật Việt Nam

Các nhà lập pháp và cộng đồng quốc tế xem quyền được sống trong môi trường trong lành, hay quyền môi trường (QMT), là một quyền con người cơ bản thuộc nhóm thể hệ quyền mới; vừa là quyền cá nhân vừa là quyền của tập thể (collective right) (Boyle, 2010). QMT bao gồm quyền được sống trong môi trường trong lành, không bị ô nhiễm, quyền được tiếp cận với thông tin về môi trường và quyền được có tiêu chuẩn sức khỏe ở mức cao nhất có thể về môi trường sống, quyền được sử dụng các biện pháp để khắc phục, bồi thường trong những trường hợp quyền này bị vi phạm. QMT bao gồm các quyền thực định (substantive rights) và quyền thủ tục (procedural rights) (Shelton, 2000).

Theo nguyên tắc của luật nhân quyền quốc tế, bất cứ quyền nào cũng bao gồm chủ thể nắm giữ, sở hữu quyền ấy đồng thời chỉ ra trách nhiệm pháp lý của chủ thể có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực thi quyền ấy. Chủ thể quyền của QMT là các cá nhân, nhóm xã hội, cộng đồng và các quốc gia cũng như toàn thể nhân loại. Chủ thể nghĩa vụ thực thi QMT, hay chủ thể chịu trách nhiệm chính trong bảo đảm QMT là nhà nước. Nhà nước có trách nhiệm và nghĩa vụ chính trong tôn trọng, bảo vệ và thực thi QMT; Trách nhiệm, nghĩa vụ của nhà nước với tư cách là quốc gia thành viên của các Công ước quốc tế cơ bản về quyền con người, bao gồm Công ước quốc tế về các quyền dân sự-chính trị và Công ước quốc tế về quyền kinh tế-xã hội và văn hóa năm 1966... Trong trường hợp xảy ra các sai phạm, vi phạm hay xâm phạm quyền về môi trường của người dân, các cơ quan nhà nước (đặc biệt là cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm liên đới) cần phải thực thi tất cả các biện pháp, bao gồm lập pháp, hành pháp, tư pháp và các biện pháp khác (như giáo dục, phổ biến, tuyên truyền...) để bảo đảm quyền về môi trường cho tất cả mọi cá nhân và nhóm xã hội. >



QMT lần đầu tiên được Việt Nam ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013, được hiến định tại Điều 43: “Mọi người đều có quyền sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ BVMT”. QMT có mối liên hệ mật thiết với các quyền con người cơ bản khác, nghĩa là không thể được thực hiện nếu tách rời các quyền con người cơ bản khác, bao gồm quyền sống (được quy định tại Điều 19 của Hiến pháp 2013), quyền tiếp cận thông tin (Điều 25 Hiến pháp 2013), quyền về sức khỏe (Điều 20, 38 Hiến pháp 2013), quyền an sinh xã hội (Điều 34, Hiến pháp 2013)...

Luật BVMT năm 2014 là luật quan trọng nhất về BVMT, quy định về hoạt động BVMT; chính sách, biện pháp và nguồn lực để BVMT; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong BVMT. Các tiêu chuẩn môi trường, ĐTM, BVMT trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; BVMT biển, nước sông và các nguồn nước; quản lý chất thải, phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường, khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường... và các quyền con người liên quan tới tiếp cận thông tin về môi trường như quyền khiếu nại, tố cáo, bồi thường thiệt hại về môi trường cũng đã được quy định trong Luật này.

Luật BVMT 2014 đã có những bổ sung, phát triển các quy định so với luật BVMT năm 2005 trên cơ sở cụ thể hóa của các quyền hiến định được nêu trong Hiến pháp 2013. Theo đó, Luật BVMT 2014 bên cạnh khẳng định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước trong việc BVMT, đã bổ sung và nhấn mạnh nghĩa vụ và quyền hạn của Mặt trận Tổ quốc (MTTQ), các tổ chức xã hội (TCXH), xã hội-nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong việc BVMT và thực hiện QMT. Đồng thời, Luật BVMT 2014 cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, chủ các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong việc bảo đảm quyền của các TCXH, xã hội - nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong việc trực tiếp tham gia vào quá trình chính sách (bao gồm hoạch định, thực thi và giám sát) nói chung và thực hiện quyền môi trường nói riêng.

Với các quyền mới được nêu trong Hiến pháp 2013, đặc biệt là quyền sống (Đ.19) và quyền được sống trong môi trường trong lành (Đ.43) cũng như các quy định mới của Luật BVMT 2014, các quyền thực định và thủ tục của QMT đã được cải thiện rõ rệt. Tuy nhiên, hiện nay các biện pháp chế tài chưa đủ mạnh để thực thi QMT cũng như còn thiếu các quy định cụ thể liên quan đến các quyền thủ tục. Chẳng hạn, Hệ thống pháp luật hình sự hiện chưa quy định, chế tài cụ thể đối với những hành vi vi phạm môi trường, đồng thời thiếu các quy định chi tiết về các quyền khiếu kiện của cá nhân đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm môi trường và QMT. Việc chưa có Tòa án môi trường cũng làm hạn chế khả năng thực hiện QMT của người dân và BVMT hiệu quả.

### Sự tham gia của người dân vào quá trình thực hiện QMT

Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật, chính sách nhằm bảo đảm QMT thì sự tham gia của người dân, cá nhân và tổ chức chính trị xã hội, TCXH vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách liên quan đến môi trường cũng ngày càng được mở rộng trong luật, chính sách và thực tiễn.



Tuy nhiên, việc thực hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” và thực hành dân chủ cơ sở, mặc dù đã đạt được những kết quả đáng khích lệ, vẫn còn nhiều hạn chế. Cụ thể, người dân chưa được tiếp cận đầy đủ với những thông tin về ĐTM cũng như tham gia trực tiếp, hiệu quả vào quá trình ĐTM, không chỉ đối với những dự án phát triển kinh tế-xã hội nói chung, mà đặc biệt đối với dự án tác động trực tiếp đến môi trường, tính mạng, tài sản, sinh kế và sự phát triển của cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng. Chẳng hạn, dự án xây dựng các nhà máy thủy điện như Thủy Điện Sông Tranh (Bắc Trà My, Quảng Nam) là ví dụ điển hình về sự tham gia còn nhiều hạn chế của người dân vào quá trình tiếp cận với thông tin ĐTM cũng như tham gia vào ĐTM.

Hiến pháp 2013 đã trao cho người dân những quyền hiến định lớn hơn và hiệu quả hơn trong việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng, nhân dân vào quá trình ĐTM đối với các dự án phát triển kinh tế-xã hội: đó là quyền về môi trường, quyền tiếp cận thông tin, quyền được đưa ra ý kiến của mình về những vấn đề hệ trọng liên quan đến sự sinh tồn và phát triển của chính mình, cộng đồng mình. Theo quy định của Hiến pháp 2013, vai trò của người dân được phát huy lớn hơn trong việc tham gia vào quá trình chính sách nói chung và thực hiện quyền môi trường nói riêng. Chẳng hạn, với quy định mới về quyền sống (Điều 19) và quyền được sống trong môi trường trong lành (Điều 43), Hiến pháp đã đặt ra yêu cầu cần phải thể chế hóa thành luật các quy định này nhằm bảo đảm quyền con người nói chung và quyền môi trường nói riêng, trong đó có yêu cầu về quyền được bảo vệ quyền sống và quyền môi trường.

Bên cạnh đó, QMT đòi hỏi sự tham gia của người dân vào quá trình chính sách liên quan đến môi trường, bao gồm việc được hỏi ý kiến, được cung cấp thông tin đầy đủ để đóng góp ý



Tầm biến trên đường vào Nhà máy Nicotex Thanh Thái (Thanh Hóa).  
Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

## Hiến pháp 2013 đã trao cho người dân những quyền hiến định lớn hơn và hiệu quả hơn trong việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng, nhân dân vào quá trình ĐTM đối với các dự án phát triển kinh tế-xã hội.

kiến, đồng thời phải có quyền tham gia trực tiếp vào ĐTM. Tuy nhiên, do hiện chưa có luật tiếp cận thông tin nên việc tiếp cận thông tin về môi trường của người dân nói riêng cũng như các cơ quan, tổ chức tham gia vào quá trình giám sát, bảo vệ và thực thi QMT nói chung còn nhiều hạn chế. Mặc dù pháp lệnh dân chủ cơ sở quy định chi tiết về yêu cầu cung cấp thông tin và được tiếp cận thông tin của người dân, song những quy định này chưa trao những quyền thụ tục, quyền thực định hiệu quả, đầy đủ để tăng cường sự tham gia của người dân vào BVMT và thực hiện QMT. Sự thiếu vắng luật tiếp cận thông tin và luật về lập hội là những rào cản lớn đối với việc BVMT và thực hiện QMT hiệu quả.

### Nâng cao hiệu quả thực hiện quyền môi trường

Để nâng cao hiệu quả thực hiện QMT, những khuyến nghị sau đây nên được xem xét:

*Thứ nhất*, cần tăng cường việc hoàn thiện thể chế và thiết chế bảo đảm QMT, bao gồm việc đẩy mạnh việc thể chế hóa QMT trong luật và chính sách; hoàn thiện tổ chức, bộ máy và hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi, bảo vệ

QMT; thành lập Tòa án môi trường để tăng cường cơ chế bảo vệ QMT.

*Thứ hai*, rà soát hệ thống pháp luật và chính sách hiện nay liên quan đến QMT nói riêng cũng như việc thi hành Hiến pháp và thực hiện các quyền hiến định của công dân nói chung theo hướng trao quyền và tăng cường quyền dân chủ trực tiếp của người dân. Chẳng hạn, nên xây dựng và ban hành Luật Tiếp cận thông tin, Luật Trưng cầu ý dân...

*Thứ ba*, hoàn thiện các biện pháp xử lý nghiêm khắc hơn và mang tính chế tài mạnh hơn đối với những hành vi vi phạm môi trường và không tuân thủ pháp luật về ĐTM; xây dựng chính sách hình sự đối với tội phạm môi trường; sớm thông qua pháp lệnh về cảnh sát môi trường, sửa đổi Bộ luật Dân sự (BLDS) theo hướng cho phép khiếu kiện tập thể, đặc biệt đối với những vụ án môi trường.

*Thứ tư*, trong bối cảnh sự tham gia của người dân vào việc thực thi QMT còn nhiều hạn chế, đặc biệt là ở cơ sở, cần tăng cường thực hành dân chủ ở cơ sở và thực hành quyền dân chủ trực tiếp; tăng cường các cơ chế giám sát việc thực thi QMT, bao gồm việc nâng cao vai trò giám sát của các cơ quan dân cử, các tổ chức chính trị-xã hội và các TCXH. Cùng với sự tham gia giám sát, phản biện của người dân thông qua MTTQ và các tổ chức thành viên, cần tăng cường sự tham gia giám sát, phản biện trực tiếp của người dân vào quá trình ĐTM, nhất là ở cơ sở, địa phương. Cụ thể, sớm hoàn thiện quy định pháp luật về tổ chức, hoạt động và vai trò của các hội liên quan đến BVMT nói chung và ĐTM nói riêng.

*Thứ năm*, QMT là một quyền mới, trong khi trình độ nhận thức và hiểu biết của người dân nói chung và đội ngũ cán bộ, công chức nói riêng còn rất hạn chế. Vì vậy, cần tăng cường giáo dục, phổ biến, tuyên truyền rộng rãi Hiến pháp 2013 và Luật BVMT 2014, đặc biệt những nội dung về QMT, trách nhiệm của các chủ thể nghĩa vụ trong tôn trọng, bảo vệ và thực hiện QMT, vai trò của các tổ chức chính trị-xã hội, TCXH trong việc giám sát thực thi QMT. Trước hết, cần đặc biệt ưu tiên đẩy mạnh công tác giáo dục, phổ biến, tuyên truyền cho các cán bộ, công chức ở các cấp, các ngành.

*Thứ sáu*, tăng cường sự tham gia của các TCXH trong giám sát và BVMT, thực hiện QMT. Các TCXH đóng vai trò quan trọng trong việc mở rộng quyền dân chủ của nhân dân cũng như góp phần hiệu quả vào quá trình quản trị môi trường và thực thi QMT của các cơ quan nhà nước.

*Cuối cùng*, cần xây dựng các cơ chế phối, kết hợp giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội, TCXH và mọi tầng lớp nhân dân trong việc giám sát và BVMT, thực hiện QMT ■

#### Tài liệu tham khảo:

Alan Boyle (2010), Human Rights and the Environment: A Reassessment, 18 Fordham Environmental Law Review 471-511. Xem tại: [bit.ly/btcs00258](http://bit.ly/btcs00258)

Dinah L. Shelton, Developing Substantive Environmental Rights, 1 J. Hum. Rts. & Env't. 89 (2000). Xem tại: <http://bit.ly/btcs00259>



# Nâng cao hiệu lực thực thi tiếp cận thông tin môi trường

 TS. Nguyễn Văn Cương, Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp

## Cơ sở pháp lý về quyền tiếp cận thông tin môi trường

Có thể coi tiếp cận thông tin (TCTT) là một khái niệm gắn liền với đổi mới ở Việt Nam và được xác lập lần đầu tiên trong Cương lĩnh Xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên xã hội chủ nghĩa được thông qua tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII (1991). Thể chế hóa đường lối của Đảng, đến nay Quyền TCTT của công dân và cơ chế bảo đảm quyền này được thể hiện ngày càng cao trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Điều 25 Hiến pháp 2013 tiếp tục kế thừa Hiến pháp 1992 công nhận đây là một quyền công dân cơ bản. Hiện có khoảng gần 50 Luật, Pháp lệnh có nội dung liên quan đến Quyền TCTT, trong đó rõ nét nhất là Luật Phòng chống tham nhũng và Nghị định 120/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật này. Ngoài ra, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (2007) cũng là cơ sở pháp lý không chỉ đảm bảo quyền tiếp cận thông tin “dân biết” của người dân mà còn tạo cơ sở để “dân bàn, dân làm và dân kiểm tra” đối với những công việc liên quan tới đời sống thiết thân của mình ở cơ sở.

Đối với lĩnh vực môi trường, quyền TCTT được cụ thể hóa trong những quy định của Luật BVMT 2014 về nghĩa vụ công khai thông tin và quyền yêu cầu cung cấp thông tin của các bên liên quan như cơ quan quản lý các cấp, doanh nghiệp, người dân, các tổ chức xã hội. Phạm vi thông tin môi trường được tiếp cận chủ

yếu thuộc hai nhóm: thông tin được cung cấp theo yêu cầu và thông tin phải công khai. So với Luật BVMT 2005, phạm vi thông tin môi trường phải công khai của Luật BVMT 2014 đã mở rộng hơn đối với kết quả thanh tra, kiểm tra về BVMT. Cũng không chỉ giới hạn là quyền của cơ quan chuyên môn về quản lý môi trường như Luật BVMT 2005, Luật BVMT 2014 đã trao thêm quyền yêu cầu cung cấp thông tin cho các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Ngoài ra, nhằm khuyến khích người dân tham gia nhiều hơn trong công tác BVMT, đại diện của cộng đồng dân cư cũng có quyền yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cung cấp kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý đối với cơ sở đóng trên địa bàn mình. Cơ chế tham vấn trong quá trình thực hiện báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM) ngày càng hoàn thiện cũng là cơ sở pháp lý cho sự tham gia và tiếp cận thông tin môi trường của cộng đồng và các tổ chức liên quan ở Việt Nam.

Theo Điều 131 Luật BVMT 2014, có 5 nhóm thông tin môi trường phải được công khai bao gồm: (a) Báo cáo ĐMC, ĐTM và kế hoạch BVMT; (b) Thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lý chất thải; (c) Khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; (d) Các báo cáo về môi trường; và (đ) Kết quả thanh tra, kiểm tra về BVMT. Tuy nhiên nếu “các thông

tin quy định tại khoản này mà thuộc danh mục bí mật nhà nước thì không được công khai”.

Tương tự Luật BVMT 2005, Luật BVMT 2014 tiếp tục yêu cầu hình thức công khai phải bảo đảm thuận tiện cho những đối tượng có liên quan tiếp nhận thông tin (Khoản 2 Điều 131). Nghị định 19/2015 ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định một số điều của Luật BVMT đã cụ thể hóa các hình thức cung cấp thông tin môi trường cho cộng đồng dân cư như (i) tài liệu, ấn phẩm, xuất bản phẩm phát hành trên các phương tiện thông tin đại chúng; (ii) trang thông tin điện tử chính thức của cơ quan quản lý, chủ đầu tư, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; (iii) niêm yết công khai tại cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ, trụ sở UBND cấp xã; (iv) hợp báo công bố công khai; (v) họp phổ biến cho cộng đồng dân cư; (vi) các hình thức khác theo quy định của pháp luật. Việc cung cấp thông tin môi trường cho cộng đồng được cung cấp định kỳ ít nhất 1 lần/năm và thời gian công khai thông tin trên trang điện tử chính thức và niêm yết tối thiểu là 30 ngày. Trong thủ tục tham vấn thực hiện ĐTM, hình thức công khai thông tin và lấy ý kiến được thực hiện dưới hình thức họp cộng đồng dân cư (khoản 6 Điều 12, Nghị định 18/2005/NĐ-CP về quy hoạch BVMT, ĐMC, ĐTM và Kế hoạch BVMT).

Có thể thấy, mặc dù Luật BVMT 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có bước tiến trong quy định về bảo đảm quyền được cung cấp thông tin của





người dân, song đối với việc cung cấp thông tin theo yêu cầu lại thiếu cơ chế pháp lý cụ thể như thẩm quyền, trình tự và đặc biệt là thời hạn phải trả lời/cung cấp thông tin. Do đó, để đảm bảo quyền được cung cấp thông tin của người dân, việc cần làm hiện nay không chỉ dừng lại ở hoàn thiện hành lang pháp lý cụ thể mà còn cần có chế tài để đảm bảo thực thi. Hiện nay, Nghị định 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT mới chỉ coi việc các bên liên quan không cung cấp thông tin, cung cấp thông tin không đúng cho cơ quan quản lý nhà nước là vi phạm và cần phải xử phạt, trong khi đó lại thiếu chế tài cho việc cơ quan quản lý hay các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không cung cấp thông tin cho người dân theo quy định của pháp luật.

### **Nâng cao hiệu lực thực thi các quy định về quyền tiếp cận thông tin môi trường**

Thực tiễn thi hành các quy định về tiếp cận thông tin môi trường theo quy định của Luật BVMT 2005 cho thấy, các quy định bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân còn chưa được thực thi đầy đủ. Không ít cơ sở sản xuất kinh doanh có báo cáo ĐTM hoặc cam kết BVMT (CBM) chưa thực hiện nghiêm quy định công khai theo Điều 104 Luật BVMT 2005. Bản thân không ít chính quyền địa phương cũng thấy lúng túng về cách thức bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân đối với các báo cáo ĐTM và các CBM đã đăng ký.

Những bất cập trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin nêu trên có thể dẫn đến một số hệ lụy. Chẳng hạn, cán bộ, công chức có thể lợi dụng vị trí đặc quyền để trục lợi trong việc cung cấp thông tin, gây nên sự bất bình đẳng, thiếu công bằng trong xã hội. Thông tin không được cung cấp một cách chính thức, kịp thời dẫn đến việc người dân

có thể tiếp nhận những thông tin sai lệch, ảnh hưởng đến đời sống sản xuất, kinh doanh. Do thiếu thông tin nên sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước cũng như việc giám sát và phản biện xã hội của các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước đều bị hạn chế. Việc thiếu thông tin cũng ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, hiệu quả công việc của các cơ quan nhà nước, đến năng lực thực thi công vụ của cán bộ, công chức, là một trong các nguyên nhân dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, thiếu bình đẳng, làm gia tăng sự tùy tiện, tham nhũng, tiêu cực của một bộ phận cán bộ, công chức (Bộ Tư pháp, 2015).

Do đó, để tránh những hạn chế về quyền tiếp cận thông tin như tình trạng đã xảy ra khi thực hiện Luật BVMT 2005, việc xây dựng các văn bản hướng dẫn và thực thi Luật BVMT 2014 cần hướng tới những nội dung sau:

*Thứ nhất, xác định rõ nguyên tắc tiếp cận thông tin và hành vi bị cấm trong thực hiện quyền và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân.* Theo tinh thần khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, ngoài những thông tin hạn chế tiếp cận được xác định, khi có nhu cầu, công dân có quyền tự do tiếp cận với tất cả các loại thông tin có sẵn do cơ quan, tổ chức nắm giữ trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của mình.

*Thứ hai, phân biệt rõ phạm vi thông tin được tiếp cận và thông tin hạn chế tiếp cận, tiếp cận thông tin trong một số trường hợp đặc biệt, trên cơ sở đó xác định rõ chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin; quy định hình thức, trình tự, thủ tục, thời hạn công bố công khai thông tin, cung cấp thông tin theo yêu cầu nhằm đảm bảo rằng công dân được thực hiện quyền tiếp cận thông tin một cách thuận tiện, nhanh chóng và ít tốn*

kém nhất. Thông tin hạn chế tiếp cận cần được quy định cụ thể, phù hợp với Hiến pháp 2013 như đảm bảo quyền tiếp cận thông tin nhưng đồng thời đảm bảo sự an toàn thông tin về bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh, bí mật đời tư, bí mật cá nhân... nhằm bảo vệ an toàn tính mạng, sức khỏe của con người, bảo vệ lợi ích cộng đồng, tránh việc lạm dụng dẫn tới vi phạm các quyền bí mật được pháp luật bảo vệ.

*Thứ ba, cần xây dựng cơ chế cho việc cung cấp thông tin theo yêu cầu.* Về cơ bản, chưa có quy định một cách đầy đủ nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân, thiếu các quy định về các nguyên tắc cần tuân thủ khi yêu cầu và cung cấp thông tin theo yêu cầu. Các quy định về trình tự, thủ tục yêu cầu và cung cấp thông tin; về thời hạn, lệ phí cung cấp thông tin, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại liên quan đến cung cấp thông tin... nằm rải rác ở các văn bản pháp luật khác nhau với mức độ chi tiết khá khác nhau, thậm chí có những lĩnh vực chưa có các quy định này. Ví dụ Luật Tài nguyên nước quy định tổ chức, cá nhân sử dụng thông tin về tài nguyên nước phải trả phí sử dụng thông tin theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí (khoản 3 Điều 8). Luật BVMT 2014 quy định cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có trách nhiệm cung cấp thông tin về môi trường liên quan đến hoạt động của mình cho cơ quan chuyên môn về BVMT các cấp (Điều 130), cho đại diện cộng đồng dân cư (Điều 146) nhưng chưa có quy định về trình tự, thủ tục và thời hạn thực hiện yêu cầu cung cấp thông tin...

*Thứ tư, hoàn thiện và cập nhật cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia tạo điều kiện thuận lợi cho tìm kiếm và tiếp cận thông tin.* Hiện nay việc công khai thông tin nằm rải rác ở nhiều cơ quan quản lý và được quản lý, công bố trên nhiều trang thông tin điện tử, niêm yết công khai >



tại trụ sở... , gây khó khăn trong việc thu thập và quản lý thông tin. Mặc dù, Cục Công nghệ thông tin - Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện Dự án Xây dựng cơ sở dữ liệu Quốc gia về tài nguyên và môi trường (<http://nredb.ciren.vn/>) từ 2010 - 2014 nhưng đến nay cơ sở dữ liệu vẫn chưa hoàn thiện. Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ sở dữ liệu này để xây dựng cơ sở hạ tầng thống nhất thông tin về ngành tài nguyên môi trường ở cấp trung ương và địa phương nhằm vừa đảm bảo việc thống nhất quản lý, vừa tạo điều kiện cho người dân tiếp cận các thông tin môi trường một cách có hệ thống và dễ dàng.

*Thứ năm, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, tập huấn, hướng dẫn các cơ sở sản xuất, kinh doanh về cách thức thực thi trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường mà các cơ sở sản xuất, kinh doanh phải thực hiện theo quy định của Luật BVMT 2014. Thông qua đó, các cơ sở sản xuất, kinh doanh nhận thức rõ và cụ thể về trách nhiệm của mình và cách thức tuân thủ quy định của pháp luật, làm căn cứ cho việc triển khai thực hiện trong thực tế.*

*Cuối cùng, cần tăng cường giám sát và xử lý vi phạm, khiếu nại trong lĩnh vực cung cấp thông tin. Cần quy trách nhiệm của cơ quan cung cấp thông tin trong việc bảo đảm các nguồn lực và biện pháp cần thiết cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin; trách nhiệm của các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh trong việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin; giám sát việc bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin; giải quyết khiếu nại, tố cáo; xử lý vi phạm trong lĩnh vực cung cấp thông tin ■*

#### Tài liệu tham khảo:

Bộ Tư pháp, (2015), Đánh giá thực trạng pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân.

Đặng Tâm Chánh và cộng sự (2014), Báo chí với quyền tiếp cận thông tin, Nhóm nghiên cứu Sài Gòn truyền thông.

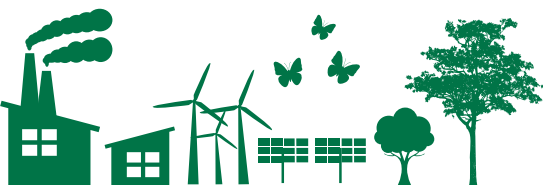


## Tham vấn trong đánh giá môi trường còn thiếu thực chất

 **TS. Nguyễn Khắc Kinh, Hội Đánh giá Tác động Môi trường Việt Nam**

**D**ân chủ hóa trong hoạt động BVMT nói chung, trong đánh giá môi trường nói riêng hiện đang rất được coi trọng tại đại đa số các quốc gia trên thế giới. Việc tham vấn rộng rãi các bên có liên quan (public consultation), đặc biệt là tham vấn cộng đồng (community consultation) là một trong những phương thức hữu hiệu để thực hiện tiến trình này. Tuy nhiên, hoạt động tham vấn trong đánh giá môi trường ở Việt Nam còn nhiều hạn chế, cả về cơ sở pháp lý lẫn thực tế thi hành.

Khái niệm “Đánh giá Môi trường” (ĐM) xuất phát từ một khái niệm cụ thể đang được thế giới và Việt Nam áp dụng rộng rãi trong lĩnh vực môi trường mà tiếng Anh gọi là “Environmental Assessment” (EA). Về bản chất, đây là công việc thuộc phạm trù về dự báo, tiên đoán hơn là đánh giá. Do đó, mặc dù trong tiếng Việt đã dịch là “Đánh giá Môi trường” nhưng cần hiểu là “Dự báo Môi trường” để có cách ứng xử chuẩn xác khi áp dụng trong thực tế. Liên quan đến “Đánh giá Môi trường” (ĐM), hiện trên thế giới có hai công cụ phổ biến là “Strategic Environmental Assessment” (SEA) và “Environmental Impact Assessment” (EIA). SEA được dịch là “Đánh giá Môi trường Chiến lược” (ĐMC), áp dụng trong quá trình xây dựng một quyết định mang tính chiến lược về phát triển, như: chính sách, chiến lược, quy hoạch, chương trình..., thậm chí có nước áp dụng cả trong quá trình xây dựng một văn bản luật. Còn EIA được dịch là “Đánh giá Tác động Môi trường” (ĐTM), áp dụng trong quá trình xây dựng một dự án phát triển (ở Việt Nam gọi là dự án đầu tư).







Người dân thôn An Mỹ (xã Gio Mỹ, huyện Gio Linh, Quảng Trị) phản ánh tình trạng ô nhiễm do khai thác tài sản tại địa phương.  
Ảnh: Dương Văn Thọ/PanNature

## Tham vấn cộng đồng – làm cho có

Luật BVMT năm 1993 được coi là bước ngoặt trong công tác BVMT ở Việt Nam với việc đưa ĐTM vào áp dụng. Tuy nhiên, xét về hoạt động tham vấn thì Luật và các văn bản dưới Luật lại chưa đề cập gì đến việc tham vấn các bên liên quan trong quá trình thực hiện ĐTM. Thậm chí, Luật quy định áp dụng ĐTM đồng thời cho các quyết định mang tính chiến lược cũng như các dự án đầu tư và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Điều này hoàn toàn không phù hợp với phương pháp luận và bản chất của ĐTM. Đến Luật BVMT năm 2005, ĐTM đã được trả lại đúng vị trí, chức năng. Luật đã đưa thêm quy định về ĐMC để áp dụng cho các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch bên cạnh quy định về ĐTM - áp dụng cho các dự án đầu tư (trong đó có thêm hình thức ĐTM ở dạng đơn giản, gọi là Cam kết BVMT – CBM).

Đáng chú ý, Luật BVMT năm 2005 và các văn bản dưới Luật còn quy định một số điều khoản về việc tham vấn ý kiến trong quá trình thực hiện ĐTM (không có quy định gì về tham vấn trong CBM và ĐMC). Cụ thể, Khoản 8 Điều 20 trong Luật nêu rõ nội dung báo cáo ĐTM phải có “*ý kiến của UBND cấp xã, đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án; các ý kiến không tán thành việc đặt dự án tại địa phương hoặc không tán thành đối với các giải pháp BVMT phải được nêu trong báo cáo ĐTM*”. Việc thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án phát triển mới khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, đô thị, dân cư tập trung; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quy mô lớn trong lưu vực phải có sự tham

gia ý kiến của UBND cấp tỉnh nơi có sông chảy qua (Khoản 4 Điều 60). Tuy nhiên, các quy định không chỉ rõ ai/cơ quan/tổ chức nào là “đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án” và việc tham vấn ý kiến UBND cấp xã phải thực hiện ra sao.

Phải tới Thông tư số 08/2006/TT-BTNMT ngày 08/9/2006 của Bộ TN&MT và Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008 của Chính phủ, “đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án” mới được quy định là Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã. Đặc biệt, Nghị định số 29/2011/NĐ-CP ngày 18/4/2011 của Chính phủ bổ sung nội dung tham vấn trong hoạt động ĐMC tại Điểm e, Khoản 1 Điều 5 là “*báo cáo ĐMC phải có nội dung về tham vấn các bên liên quan trong quá trình thực hiện ĐMC*”; tuy nhiên lại không đề cập rõ “các bên liên quan” ở đây là bên nào, phải tham vấn ra sao. Về ĐTM, Nghị định số 29/2011/NĐ-CP quy định bổ sung đối tượng tham vấn là “đại diện tổ chức chịu tác động trực tiếp của dự án” bên cạnh “UBND cấp xã nơi thực hiện dự án” và “đại diện cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp của dự án”. Song, quy định cũng chỉ dừng lại như vậy mà không cụ thể hóa “đại diện dân cư” là ai, và thế nào là “tổ chức chịu tác động trực tiếp của dự án”? Thậm chí, ngay cả khi Thông tư số 26/2011/TT-BTNMT ngày 18/7/2011 được ban hành nhằm hướng dẫn việc thực hiện Nghị định số 29/2011/NĐ-CP thì nội hàm “đại diện cộng đồng dân cư” và “tổ chức chịu tác động trực tiếp của dự án” vẫn chưa được làm rõ.

Sự chưa được làm rõ ấy tiếp tục được “củng cố” trong Luật BVMT năm 2014 và các văn bản dưới Luật. Về ĐMC, Luật BVMT năm 2014 không có bất cứ quy định nào về tham vấn các bên liên quan trong quá trình thực hiện ĐMC mà chỉ quy định rất chung chung rằng “*Tham vấn trong quá trình thực hiện ĐMC*” (Khoản 8 Điều 15). Với ĐTM, Điều 21, 22 của Luật quy định chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án và báo cáo ĐTM phải có nội dung về kết quả tham vấn đó. Dù vậy, Luật cũng không quy định cụ thể thế nào là “chịu tác động trực tiếp bởi dự án”, sẽ tiến hành tham vấn ở những bước nào của quá trình thực hiện ĐTM, và không giao cho cơ quan nào quy định chi tiết các nội dung này. Ngày 14/2/2015, Chính phủ ban hành đồng thời hai nghị định hướng dẫn thực hiện Luật, trong đó có Nghị định số 18/2015/NĐ-CP quy định về quy hoạch BVMT, ĐMC, ĐTM và kế hoạch BVMT. Song, một số điều khoản của Nghị định gần như chỉ nhắc lại các quy định đã có trước đây về tham vấn đối với báo cáo ĐTM mà không quy định cụ thể về tham vấn trong quá trình “thực hiện ĐTM”. Mặt khác, Nghị định cũng chưa làm rõ thế nào là “chịu tác động trực tiếp bởi dự án”.

## Bất cập vì thiếu cụ thể

Kinh nghiệm tham gia thẩm định rất nhiều báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC của người viết cho thấy sự thiếu cụ thể trong quy định của các văn bản pháp luật liên quan khiến hoạt động tham vấn chỉ đạt hiệu quả nửa vời, thậm chí rất hình thức.

Về ĐMC, mặc dù đã có quy định việc tham vấn phải được thể hiện trong báo cáo ĐMC, song nội dung thực chất chỉ đơn thuần là tổng hợp những ý kiến góp ý chung chung của các cơ quan nhà nước theo quy định hiện hành về việc “xin ý kiến” đối với bản thân các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Một vài trường hợp có tham vấn đôi chút về ĐMC nhưng chỉ là tham >

vấn về một vài nội dung của báo cáo ĐMC chứ chưa có tham vấn trong các bước khác của “quá trình thực hiện ĐMC” (xin lưu ý việc lập báo cáo ĐMC chỉ là một bước và là bước cuối cùng của quá trình thực hiện ĐMC). Mặt khác, phạm vi không gian thực hiện tham vấn quá hẹp, tức chỉ tham vấn các đối tượng trong phạm vi không gian địa lý của vùng có nội dung của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch chứ không tham vấn các đối tượng bị ảnh hưởng ở các vùng kế cận.

Về ĐTM, hiếm có báo cáo ĐTM nào thực hiện việc tham vấn một cách đúng nghĩa, đầy đủ và chân thực. Hầu hết các trường hợp còn mang nặng tính hình thức, đối phó. Đối tượng được tham vấn cũng quá hẹp (chỉ bao gồm UBND cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án, tổ chức chịu tác động trực tiếp của dự án). Trong khi đó, theo yêu cầu của việc tham vấn rộng rãi (public consultation), còn có rất nhiều các đối tượng khác cần được tham vấn như: các cơ quan, tổ chức, cá nhân bị tác động trực tiếp và/hoặc gián tiếp bởi dự án; các cơ quan, tổ chức, cá nhân có mối quan tâm đến dự án và các tác động của dự án; các trường đại học, các tổ chức nghiên cứu, các chuyên gia có chuyên môn và kinh nghiệm về lĩnh vực của dự án và các vấn đề môi trường liên quan đến dự án... Thậm chí, nhiều báo cáo ĐTM còn giống nhau cả về ý kiến trả lời tham vấn của UBND cấp xã và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã lẫn... lỗi chính tả.

Sở dĩ hoạt động tham vấn chưa đi vào thực chất và chưa được coi trọng trong quá trình thực hiện ĐMC, ĐTM là do những nguyên nhân sau:

*Thứ nhất*, chưa có quy định cụ thể về việc tham vấn trong từng bước của quá trình thực hiện ĐMC, ĐTM mà mới chỉ tập trung vào việc tham vấn đối với báo cáo ĐMC và báo cáo ĐTM.

*Thứ hai*, Luật chưa quy định về tham vấn trong quá trình thẩm định báo cáo ĐMC, trong quá trình thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM (trừ Khoản 4 Điều 60 của Luật BVMT 2005, nhưng

như đã nêu, hầu như chưa có trường hợp nào thực hiện quy định này).

*Thứ ba*, chưa có quy định về tham vấn ý kiến đối với bản Cam kết BVMT (theo Luật BVMT 2005) và Kế hoạch BVMT (theo Luật BVMT 2014) – cả hai đều là hình thức đơn giản của ĐTM (theo quy định riêng của Việt Nam) – mặc dù số lượng của các dự án phải thực hiện Cam kết BVMT và Kế hoạch BVMT rất nhiều. Tuy các dự án thuộc loại này có quy mô nhỏ, nhưng theo nguyên tắc “tích tiểu thành đại” hay nguyên tắc “tác động tích lũy, tác động cộng hưởng” thì nhiều dự án nhỏ trên một vùng địa lý cộng lại sẽ gây ra những hậu quả không hề nhỏ và đối tượng bị tác động cũng không hề ít.

*Thứ tư*, đối tượng và phạm vi không gian tham vấn như quy định trong ĐMC và ĐTM là không rõ ràng và quá hẹp.

*Thứ năm*, thời gian và kinh phí để thực hiện ĐMC và ĐTM nói chung, để thực hiện tham vấn trong quá trình thực hiện ĐMC và ĐTM nói riêng là quá ngắn, quá ít. Riêng về ĐTM, việc tham vấn như quy định trước đây (theo Luật BVMT 2005) và quy định hiện tại (theo Luật BVMT 2014) vô hình trung dồn trách nhiệm quá nặng lên UBND cấp xã, trong khi ở cấp này không đủ các điều kiện cần thiết để thực hiện tham vấn, xét về cả thời gian, kinh phí, nhân lực, vật lực...

Thiết nghĩ, để thực hiện ĐMC, ĐTM một cách ý nghĩa và hiệu quả, trong đó có hoạt động tham vấn các bên có liên quan – hoạt động tiêu biểu thể hiện sự dân chủ trong BVMT, cần chú trọng lấp những lỗ hổng và thiếu sót nêu trên. Điều này có thể sẽ phần nào được khắc phục trong quá trình soạn thảo và ban hành các văn bản dưới Luật BVMT 2014 trong thời gian sắp tới. Tuy nhiên, như trên đã nêu, vì Luật không giao trách nhiệm cho cơ quan nào ban hành các văn bản dưới Luật để cụ thể hóa vấn đề tham vấn nên Chính phủ cần báo cáo và đề nghị Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho phép Chính phủ hoặc Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng và ban hành văn bản dưới Luật quy định chi tiết về việc tham vấn này ■



Dây chuyền dệt may của một công ty trong KCN Thụy Vân (Phù Thọ) - Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature





# Phản biện xã hội về môi trường – xu thế và đòi hỏi tất yếu

 **TS. Phạm Văn Tân**, Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam

“**P**hản biện xã hội về môi trường” mặc dù chưa được đưa vào chính thức trong các văn bản pháp luật về môi trường, song nội hàm cụm từ “phản biện xã hội về môi trường” cũng không còn xa lạ bởi nó gắn liền với hoạt động phản biện xã hội, thậm chí đã được diễn ngôn trong Luật BVMT 2014 là “hoạt động phản biện việc thực hiện chính sách, pháp luật về BVMT”.

Phản biện xã hội về môi trường có thể được coi là một dạng của hoạt động phản biện xã hội với đối tượng tập trung vào các vấn đề liên quan đến môi trường của một chính sách, dự án, chương trình, kế hoạch, đề án (gọi chung là đề án về môi trường). Trong bối cảnh ngày càng gia tăng các xung đột về môi trường thì vai trò của phản biện chính sách môi trường càng quan trọng và cần được thúc đẩy. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có quy định cụ thể về loại hình phản biện này.

## Phản biện không chỉ là hoạt động khoa học

Phản biện xã hội xuất phát từ khái niệm và hoạt động về phản biện. Có nhiều cách định nghĩa về phản biện, song

trong phạm vi bài viết, khái niệm “phản biện” được hiểu theo nội dung được quy định tại Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: “*Phản biện là hoạt động đưa ra nhận xét, đánh giá, phê bình và các khuyến nghị về sự phù hợp của nội dung đề án với mục tiêu và các điều kiện đã quy định hoặc thực trạng đặt ra.*”

Phản biện xã hội là hoạt động phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội (gọi chung là các tổ chức xã hội, nghề nghiệp), mang tính chất xã hội, không vì mục đích vụ lợi, phản ánh ý kiến và sự quan tâm của xã hội về một vấn đề hoặc một nội dung cụ thể.

Để cập tới hoạt động phản biện xã hội của các tổ chức hội, nghề nghiệp là nói đến vai trò tập hợp, lãnh đạo, tổ chức cho hội viên tham gia những hoạt động phản biện xã hội. Trước kia, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp còn coi nhẹ việc tổ chức phản biện xã hội. Mặc dù pháp luật công nhận quyền làm chủ của công dân như quyền được biết, được bàn, được tham gia, được quyết định nhưng thể hiện quyền của từng người riêng lẻ thì hiệu quả còn yếu. Khi quần chúng nhân

dân được tập hợp trong các tổ chức xã hội, nghề nghiệp thì sức mạnh sẽ tăng lên, chất lượng thực hiện quyền được xác lập rõ hơn. Từ đó, ý kiến phản ánh của tổ chức sẽ có hiệu lực hơn hành vi của các cá nhân đơn lẻ. Vì vậy, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp đại diện cho tiếng nói của các hội viên, bên cạnh việc thực hiện các sứ mệnh khác, cần phải đóng vai trò chính trong phản biện xã hội của tổ chức.

## Tóm lại, hoạt động phản biện xã hội là những hành vi tự nguyện của xã hội, dù không ai tổ chức nó vẫn diễn ra và lan tỏa trong xã hội, cả bề rộng lẫn chiều sâu để trở thành dư luận xã hội.

Nó là sản phẩm của quần chúng, của xã hội khi nhận xét, đánh giá các sự kiện chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa. Tuy nhiên, hoạt động phản biện xã hội có một đặc trưng cơ bản, đó là một hoạt động khoa học thực sự, vì vậy, đòi hỏi tổ chức phản biện phải có các hội viên với trình độ chuyên môn, nghề nghiệp >

nhất định thì mới có thể nghiên cứu, xem xét, đánh giá, tổng hợp và đề xuất, kiến nghị những nội dung cần thiết. Đây cũng là nguyên nhân lý giải vì sao tất cả các tổ chức xã hội, nghề nghiệp đều có quyền thực hiện hoạt động phản biện xã hội nhưng kết quả và mức độ đóng góp cho xã hội lại khác nhau, chủ yếu phụ thuộc vào năng lực chuyên môn của các hội viên tập hợp trong tổ chức.

Điểm đáng chú ý, hoạt động phản biện xã hội không chỉ là một hoạt động khoa học đơn thuần mà nó là phương thức hữu hiệu mở rộng dân chủ, góp phần phát huy sự tương tác giữa nhà nước và xã hội, giúp nâng cao chất lượng các quyết sách của các cơ quan chức năng trong quá trình phát triển đất nước. Tất nhiên, phản biện xã hội là một kênh thông tin rất quan trọng, nhưng không phải duy nhất.

### Tăng cường phản biện giúp gia tăng đồng thuận xã hội

Hoạt động phản biện được thực hiện ở nhiều lĩnh vực khác nhau, trong đó có lĩnh vực môi trường. Có thể kể tới một số hoạt động phản biện xã hội về môi trường điển hình mà Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) đã thực hiện như: đóng góp ý kiến vào dự án Thủy điện Sơn La về cao trình tích nước của hồ, giúp Quốc hội quyết định lựa chọn phương án chuyển mực nước hồ từ 165m xuống 115m. Phương án này tuy làm giảm bớt năng lực phát điện song bảo đảm an toàn về mặt an ninh quốc phòng. Hay trường hợp đề nghị không thông qua Dự án thay nước Hồ Tây bằng nước sông Hồng, giúp tránh lãng phí đầu tư 23 triệu USD cho dự án. Hoặc để bảo vệ rừng quốc gia Cúc Phương - nơi có đoạn dự án đường Hồ Chí Minh đi qua rừng, các chuyên gia đã đề xuất tạo các hành lang an toàn để động vật hoang dã có thể di chuyển bình thường, không xâm hại đến sự an toàn của các quần thể động thực vật khu vực có đường quốc lộ đi qua, không làm thay đổi sinh cảnh của nhiều khu vực rừng. Đặc biệt, với chương trình khai thác bôxít tại Tây Nguyên, nhiều kiến nghị của VUSTA đã được tiếp thu. Theo đó, chỉ có hai nhà máy sản xuất alumin được triển khai thí điểm thay vì nhiều nhà máy hoặc quy mô lớn cả khu vực Tây Nguyên như đề xuất của Vinacomin.

Sở dĩ nhiều dự án buộc phải điều chỉnh hoặc phải chấp nhận hủy bỏ bởi nội dung phản biện phù hợp về khoa học và thực tiễn. Tuy nhiên, không phải lúc nào hoạt động phản biện cũng diễn ra suôn sẻ. Một mặt do chúng ta chưa hình thành thói quen tiếp nhận những thông tin đa chiều. Nhiều nơi, nhiều chỗ còn xem phản biện là những ý kiến mang tính phản đối, gây khó dễ cho những cơ quan thực thi đề án, vì vậy, tạo tâm lý bất hợp tác. Lối tư duy này khiến hoạt động phản biện gặp không ít khó khăn bởi rất khó có thể tiếp cận được những thông tin chính xác về đề án để có thể đánh giá, phân tích một cách thấu đáo, khoa học.

Ngoài bất cập nêu trên, việc thiếu hành lang pháp lý cần thiết, thiếu các cơ chế, chính sách liên quan đến hoạt động phản biện xã hội, trong đó có cơ chế về tài chính, cũng là những rào cản làm hạn chế tính hiệu quả của hoạt động phản biện xã hội. Đây cũng là lý do chính khiến nội dung của nhiều hoạt động phản biện chỉ được thực hiện với quy mô, lĩnh vực hạn hẹp dưới hình thức các tổ chức và cá nhân tham gia đóng góp ý kiến, kiến nghị về các bức xúc trong xã hội. Trong khi đáng ra việc triển khai các hoạt động phản biện xã hội cần phải trở thành yêu cầu bắt buộc để tránh việc gây tổn thất cho đất nước và tạo ra sự đồng thuận xã hội.

Để hoạt động phản biện xã hội nói chung và phản biện xã hội về môi trường nói riêng đạt hiệu quả cao hơn,

cần nỗ lực từ cả hai phía: phía chủ thể (chương trình, đề án, dự án) và phía khách thể (các tổ chức xã hội, nghề nghiệp khi nhận trách nhiệm phản biện xã hội). Trong đó, phía chủ thể phải thấy rõ sự cần thiết của việc lấy ý kiến phản ánh, phản biện từ xã hội; cần hợp tác, cung cấp đầy đủ thông tin, tư liệu cần thiết, bảo đảm các điều kiện thuận lợi về thời điểm, thời gian, kinh phí và sử dụng cơ sở vật chất cho các tổ chức xã hội, nghề nghiệp thực hiện nhiệm vụ được yêu cầu. Khi có ý kiến phản biện xã hội, cần tổng hợp vào hồ sơ đề án trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định. Còn phía khách thể cũng cần tập hợp các chuyên gia đầu ngành, giàu kinh nghiệm để có được chất lượng phản biện tốt, đồng thời, phải chịu trách nhiệm về nội dung, tiến độ thực hiện cũng như tính khách quan, trung thực của nội dung phản biện.

Rồi đây trong quá trình thực hiện mở rộng dân chủ để người dân có thể tham gia nhiều hơn vào quá trình quyết định sự phát triển của đất nước thì hoạt động phản biện xã hội sẽ ngày càng được quan tâm và được đề cao. Các tổ chức xã hội, nghề nghiệp theo đó cần phát huy hơn nữa tiềm năng của đội ngũ chuyên gia để thực hiện tốt chức năng, hoạt động phản biện, qua đó giúp nâng cao hình ảnh, vai trò của tổ chức, đồng thời đáp ứng sự kỳ vọng của xã hội. Trong bối cảnh ấy, việc mở rộng phạm vi chủ thể phản biện cũng là một điều cần tính tới nhằm đáp ứng nhu cầu và xu thế phát triển tất yếu của thời đại ■

**Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA)** được thành lập theo Quyết định số 121/HĐBT ngày 29/7/1983 với nhiệm vụ chính là tổ chức hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội. Tính đến hết năm 2014, Liên hiệp có 140 hội thành viên, trong đó có 63 Liên hiệp hội tỉnh, thành phố và 77 hội ngành toàn quốc; tổng số hội viên toàn hệ thống hiện có trên 2,8 triệu hội viên. Tư vấn, phản biện và giám định xã hội là một trong những nhiệm vụ quan trọng của VUSTA. Ngày 14/02/2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của VUSTA, thay thế cho Quyết định số 22/2002/NĐ-TTg. Theo Quyết định, hoạt động phản biện xã hội của các tổ chức được thực hiện theo ba phương thức: (i) Đặt hàng trực tiếp của các cơ quan Đảng, nhà nước, các cấp có thẩm quyền phê duyệt hoặc trình phê duyệt đối với các đề án cần lấy ý kiến phản biện xã hội; (ii) Đề xuất của các tổ chức xã hội - nghề nghiệp đối với các đề án có tác động lớn về kinh tế - xã hội, môi trường sau khi có sự đồng ý của cơ quan Đảng, nhà nước có thẩm quyền giao cho các hội xã hội - nghề nghiệp tổ chức phản biện xã hội trước khi các cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định; (iii) Các tổ chức xã hội - nghề nghiệp chủ động đề xuất các đề án cần lấy ý kiến phản biện xã hội trong lĩnh vực có liên quan.





Người dân Thôn An Cư, xã Cẩm Tâm, huyện Cẩm Thủy, Thanh Hóa thảo luận về vấn đề ô nhiễm môi trường và sức khỏe ở địa phương xung quanh vụ việc Công ty Nicotex Thanh Thái chôn thuốc trừ sâu.  
Ảnh: Hoàng Chiêm/PanNature

# Cải cách tư pháp

## để đảm bảo quyền môi trường cho người dân

 **Nguyễn Hoàng Phương**, Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Dựa trên kết quả nghiên cứu của Dự án “Công lý cho những “làng ung thư” ở Việt Nam: nghiên cứu thực trạng, các lỗ hổng pháp lý và đề xuất giải pháp”, bài viết này tập trung vào phân tích những bất cập của việc thi hành các cơ chế hiện tại nhằm giải quyết tranh chấp liên quan đến môi trường dưới góc nhìn của cộng đồng những người bị ảnh hưởng. Bài viết hy vọng sẽ là tài liệu hữu ích cho những thảo luận sâu hơn trong tiến trình cải cách Tư pháp, đặc biệt là quá trình sửa đổi Bộ luật Dân sự, và Bộ luật Tố tụng dân sự ở Việt Nam.

### Ô nhiễm môi trường và tác động đến cộng đồng

Số lượng các vụ việc vi phạm pháp luật môi trường có xu hướng ngày càng tăng, quy mô ngày càng lớn và mức độ ngày càng nghiêm trọng. Năm 2013, riêng lực lượng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường đã phát hiện 13.386 vụ vi phạm, tăng 34% so với năm 2012 (Cục Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường, 2013). Ô nhiễm môi trường (ÔNMT) không chỉ đe dọa môi trường sống mà còn tác động đến sinh kế, sức khỏe của cộng đồng. Những vụ việc điển hình

như Vedan (2008) gây ô nhiễm hơn 11km dòng sông Thị Vải dẫn, ảnh hưởng đến sinh kế của gần 8.000 nông dân 3 tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu và Thành phố Hồ Chí Minh. Hay vụ việc công ty cổ phần Nicotex Thanh Thái (2013) chôn gần nghìn tấn thuốc bảo vệ thực vật làm ô nhiễm đất đã ảnh hưởng tới cuộc sống của hàng ngàn hộ dân ở 3 xã Yên Lâm, huyện Yên Định và xã Cẩm Tâm, Cẩm Vân, huyện Cẩm Thủy của tỉnh Thanh Hóa. Không những thế, tỷ lệ bệnh tật của người dân ở khu vực xung quanh công ty Nicotex Thanh Thái cũng ở mức cao. Báo cáo tổng hợp điều tra, khảo sát của UBND xã Yên Lâm thì từ năm 1998 – thời điểm Công ty Nicotex Thanh Thái về đóng trên địa bàn xã Cẩm Vân (huyện Cẩm Thủy) giáp ranh với xã Yên Lâm đến tháng 10/2013, địa phương này có 144 người chết bị bệnh ung thư, 161 phụ nữ thai nghén đang lo ngại có dấu hiệu quái thai và 1.243 người mắc các bệnh hiểm nghèo khác

trên tổng số 6.529 khẩu (1.691 hộ) của toàn xã. Kết quả khám bệnh cho nhân dân 3 xã Yên Lâm (Yên Định), Cẩm Tâm, Cẩm Vân (Cẩm Thủy) cho kết quả 712/3.232 người có bệnh được phát hiện (chiếm tỷ lệ 22%) (Sở Y tế tỉnh Thanh Hóa, 2013).

ÔNMT còn tiềm ẩn nguy cơ nghèo hóa và bất ổn an ninh trật tự xã hội. Báo cáo chung tổng quan ngành y tế năm 2013 đã khẳng định gánh nặng bệnh tật là một trong những nguy cơ dẫn đến nghèo hóa khi chi phí từ tiền túi của hộ gia đình phải chi trả trực tiếp cho y tế làm cho khả năng chi cho các khoản thiết yếu của hộ gia đình bị giảm xuống dưới ngưỡng nghèo đói (Bộ Y tế, 2011). Thực tế cho thấy, ÔNMT và tỷ lệ bệnh tật cao (22% số người được khám) là rào cản lớn cho những nỗ lực thoát nghèo của người dân những xã dân tộc và miền núi thuộc chương trình 134 và 135 như Yên Lâm, Cẩm Tâm, Cẩm Vân, tỉnh Thanh Hóa.

Liên quan đến bất ổn xã hội, trong số 5 điểm khảo sát<sup>2</sup> do PanNature thực hiện trong năm 2014 thì 4 điểm người dân có kiến nghị về vấn đề ÔNMT và 3 điểm người dân có hành động phản kháng nhằm ngăn chặn hoạt động gây ÔNMT với nhiều người tham gia. Hai điểm là Hải Dương và Thanh Hóa, người dân đã hơn một lần tụ tập gây sức ép với doanh nghiệp nhằm giải quyết tình trạng gây ÔNMT. Và không thể phủ nhận, hành động gây sức ép của người dân không phải không có hiệu quả nhất định. Tình trạng “tự xử” không chỉ phổ biến tại những điểm nghiên cứu (3/5 điểm) mà dường như trở thành xu hướng chung của toàn xã hội với ngày càng nhiều các vụ xung đột, bất ổn an ninh trật tự liên quan đến ÔNMT được báo chí phản ánh mà vụ ồn ào gần đây nhất là trường hợp người dân Bình Thuận tụ tập phản đối vụ nhà máy điện Vĩnh Tân gây ÔNMT (tháng 4/2015). Vụ việc khiến Quốc lộ 1A “tê liệt” làm hàng nghìn phương tiện không thể lưu thông trên tuyến trong hơn 10 giờ đồng hồ và còn dẫn đến xung đột khiến 17 chiến sĩ, cán bộ bị thương (Nguyễn Nam, 2015). >

1. Dự án “Công lý cho những “làng ung thư” ở Việt Nam: nghiên cứu thực trạng, các lỗ hổng pháp lý và đề xuất giải pháp” được Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) thực hiện năm 2014 với sự tài trợ của Quỹ hỗ trợ các sáng kiến tư pháp (JIFF).

2. Năm điểm khảo sát gồm: (i) Khu dân cư Ngọc Sơn, phường Phả Lại, thị xã Chí Linh, tỉnh Hải Dương; (ii) Thôn Vĩnh Phú, xã Thụy Văn, TP Việt Trì, tỉnh Phú Thọ; (iii) Xã Thạch Sơn, huyện Lâm Thao, tỉnh Phú Thọ; (iv) Xã Yên Lâm, huyện Yên Định và xã Cẩm Tâm, xã Cẩm Vân, huyện Cẩm Thủy, tỉnh Thanh Hóa; và (v) Làng Mẫn Xá, xã Văn Môn, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.

## Quyền tiếp cận công lý chưa được đảm bảo bởi các cơ chế pháp lý hiện hành

Theo quy định của pháp luật, người dân bị ảnh hưởng do ÔNMT có thể lựa chọn các hình thức (i) kiến nghị; (ii) khiếu nại; (iii) tố cáo hoặc (iv) khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, những điều kiện pháp lý khi áp dụng các công cụ này chính là rào cản trong quá trình tiếp cận công lý của người dân.

*Thứ nhất, về hình thức khiếu nại.* Theo Luật Khiếu nại số 02/2011/QH13 của Quốc Hội có hiệu lực từ ngày 01/7/2012, thủ tục khiếu nại chỉ áp dụng đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức (Điều 2 khoản 1). Trong khi đó, hành vi gây ÔNMT không phải là quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, do đó không thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Khiếu nại. Nói cách khác, người dân không thể khiếu nại các cơ quan quản lý hành chính về các vấn đề vi phạm môi trường.

*Thứ hai, về hình thức tố cáo.* Điều kiện đầu tiên của tố cáo là phải có hành vi vi phạm pháp luật, tuy nhiên, việc chứng minh các hành vi vi phạm trong lĩnh vực môi trường đối với người dân là rất khó khăn. Người dân chủ yếu đánh giá việc ÔNMT thông qua những cảm nhận trực giác, cảm quan và kinh nghiệm của cá nhân. Trong khi về pháp lý, việc xác định vi phạm phải dựa trên kết quả đo đạc, tính toán bằng những con số chính xác. Đây là một khó khăn do đặc trưng riêng của ngành khoa học môi trường với khả năng phát tán của các chất gây ÔNMT nhanh và khả năng tự làm sạch vốn có của môi trường. Hơn nữa, hành vi vi phạm và thời điểm kiểm tra, xác minh của cơ quan quản lý thường có độ trễ nhất định, dẫn đến sự sai lệch trong việc đánh giá có hay không có hành vi vi phạm pháp luật. Trong khi đó, người tố cáo lại có nghĩa vụ “bồi thường thiệt hại (BTTH) do hành vi cố ý tố cáo sai sự thật của mình gây ra” theo điểm d khoản 2 Điều 9 theo Luật Tố cáo 2011.

Ngoài ra, người dân chịu đựng nhiều yếu tố rủi ro trong việc tố cáo hành vi vi phạm pháp luật môi trường như trường hợp ông Lê Đình Sơn (xã Cẩm Tâm, huyện Cẩm Thủy, tỉnh Thanh Hóa), người được Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Thanh Hóa tặng bằng khen vì đã dũng cảm tố cáo vụ việc Công ty cổ phần Nicotex Thanh Thái gây ÔNMT. Hiện nay, ông vẫn phải chịu sức ép rất lớn từ việc tố cáo của mình nhưng không được áp dụng bất kỳ biện pháp bảo vệ nào.

*Thứ ba, về hình thức khởi kiện yêu cầu BTTH do ÔNMT.* Để yêu cầu đòi BTTH do ÔNMT, người yêu cầu (người bị thiệt hại) phải chứng minh ba yếu tố là (i) có thiệt hại xảy ra; (ii) có hành vi trái pháp luật; và (iii) có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và hành vi trái pháp luật. Nghĩa vụ chứng minh này là vượt quá khả năng của người dân bị thiệt hại. Nhìn lại vụ việc Vedan (2008), mặc dù việc BTTH được giải quyết không qua tố tụng, tuy nhiên việc chứng minh chỉ có thể thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước. Theo đó, Cục cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường (C49) phát hiện hành vi vi phạm pháp luật của Vedan sau nhiều tháng mật phục và theo dõi. Điều đáng lưu ý là vi phạm của Vedan cho đến khi bị phát hiện đã kéo dài tới 14 năm mà cơ quan quản lý kiểm tra, thanh tra nhưng không thể phát hiện. Việc chứng minh

thiệt hại qua điều tra, thống kê thiệt hại của các cơ quan chức năng tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, TP. Hồ Chí Minh và tỉnh Đồng Nai (chứng minh thiệt hại) tiêu tốn 1,5 tỷ đồng (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2010a). Chi phí điều tra, khảo sát, đánh giá, tư vấn, giám định cho Viện Môi trường và Tài nguyên thuộc Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh và cho Viện Hóa học thuộc Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam để chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại và hành vi vi phạm pháp luật là 3,076 tỷ đồng (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2010b). Những chi phí này là quá lớn, thậm chí lớn hơn yêu cầu BTTH của người dân, do đó, nghĩa vụ chứng minh của nghĩa dân trở thành bất khả thi.

Đối với sức khỏe, do sức khỏe chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố khác như nguồn gen di truyền, chế độ ăn uống, môi trường sống nên việc chứng minh khoa học mối quan hệ giữa ÔNMT với thiệt hại sức khỏe và mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ÔNMT với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe là điều không thể trong hoàn cảnh Việt Nam. Đặc biệt khi trách nhiệm này lại thuộc người bị thiệt hại – người có yêu cầu BTTH. Ở các điểm nghiên cứu, qua phỏng vấn các cơ quan quản lý đều cho rằng không có căn cứ để tiến hành BTTH đối với sức khỏe liên quan đến ÔNMT và do đó không thực hiện. Khảo sát và nghiên cứu tài liệu cho thấy các cơ quan y tế chỉ ra được sự trùng hợp giữa những nơi bị ÔNMT nghiêm trọng và tỷ lệ bệnh tật cao ở khu vực đó, mối quan hệ mạnh hay yếu giữa ÔNMT và bệnh tật, nhưng chưa chứng minh được mối quan hệ nhân quả như yêu cầu (trừ trường hợp cấp tính). Chính những điều kiện pháp lý về nghĩa vụ chứng minh là rào cản khiến người bị thiệt hại do ÔNMT khó tiếp cận với hệ thống tư pháp và công lý. Do đó, đến nay mới ghi nhận việc BTTH về tài sản qua thỏa thuận và chưa ghi nhận trường hợp BTTH nào về sức khỏe ở Việt Nam.

*Thứ tư, hình thức kiến nghị đối với vụ việc ÔNMT thiếu cơ chế pháp lý ràng buộc về thẩm quyền và thời gian giải quyết.* Do đó, nhiều trường hợp không được giải quyết hoặc giải quyết không thỏa đáng. Theo Báo cáo chỉ số Công lý do UNDP thực hiện năm 2012, trong số các vụ khiếu nại hoặc khiếu kiện về vấn đề ÔNMT, chỉ có 30% vụ việc được giải quyết, 48% chưa giải quyết xong và 22% không được giải quyết.

## Đề xuất cho cải cách tư pháp

Dự thảo Bộ luật Dân sự (BLDS) và Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) sửa đổi được kỳ vọng sẽ khắc phục những hạn chế trong tiếp cận công lý của người dân bị ảnh hưởng do ÔNMT ở Việt Nam. Để đảm bảo quyền lợi cho người dân, những cải cách này cần tập trung vào một số vấn đề cơ bản sau:

*Thứ nhất, cần xây dựng cơ chế khởi kiện đồng người/ tập thể.* Do thiệt hại lớn, xảy ra trên diện rộng, ảnh hưởng đến nhiều bên nên xác định và chứng minh được thiệt hại cần sự tham gia, hợp tác của nhiều bên. Mặt khác, cơ chế tham gia nhiều bên này giúp chia sẻ gánh nặng tài chính của việc giám định xác định thiệt hại, vốn thường vượt quá khả năng tài chính của một vài cá nhân. Trong nhiều trường hợp, việc phân tách một thiệt hại cho từng người bị thiệt hại tương ứng với mức độ thiệt hại của họ là điều không thể, do đó, cơ chế tập thể tham gia còn giúp người bị thiệt hại tự thỏa thuận với nhau về giá trị và tỷ lệ bồi thường trong cả gói bồi thường cho một loại thiệt hại cụ thể. Bên cạnh đó, việc cho phép khởi kiện tập thể hay



đồng người sẽ giúp tiết kiệm thời gian, nhân lực, vật lực và tài lực của cơ quan tố tụng khi không phải xử lý cùng một hành vi hay một yêu cầu cho nhiều nguyên đơn khác nhau.

*Thứ hai, sử dụng phương pháp dịch tễ học thay cho quy định chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và thiệt hại về sức khỏe do ÔNMT.* Nhật Bản đã thành công trong giải quyết tranh chấp đòi BTTH sức khỏe liên quan đến ÔNMT với việc áp dụng phương pháp dịch tễ học để chứng minh cho nguyên nhân thiệt hại sức khỏe do ÔNMT thay cho mối quan hệ nhân quả. Theo đó, nếu các sự thật được chứng minh, mối quan hệ nhân quả sẽ được thừa nhận như là một nguyên tắc. Các sự thật được yêu cầu chứng minh bao gồm: i/Các chất được cho là nguyên nhân của bệnh tật ảnh hưởng trong một thời gian nhất định trước khi bệnh tật xảy ra; ii/Tỷ lệ bệnh tật là cao tại nơi mà ảnh hưởng của chất đó mạnh và tỷ lệ bệnh tật thấp tại nơi mà chất đó ảnh hưởng yếu; iii/ Cơ chế để chất đó hoạt động là nguyên nhân của bệnh tật có thể giải thích về sinh học mà không có mâu thuẫn nào. Tuy nhiên điều này không nhất thiết phải được chứng minh bằng thí nghiệm (Trần Thị Hương Trang, 2014). Việt Nam cũng nên xem xét ứng dụng nguyên tắc và phương pháp này cho việc xây dựng cơ chế tố tụng đặc thù cho BTTH về sức khỏe liên quan đến ÔNMT. Ngoài ra, cần nghiên cứu áp dụng cơ chế bảo hiểm trách nhiệm BTTH về môi trường để chia sẻ trách nhiệm của người gây thiệt hại và đảm bảo tính kịp thời, nhanh chóng và đủ khả năng tài chính cho việc bồi thường. Mặc dù cơ chế này đã được luật hóa từ Luật BVMT 2005 (Điều 134) và tiếp tục được ghi nhận trong Luật BVMT 2014 (điều 167) nhưng đến nay vẫn thiếu quy định để thực hiện.

*Thứ ba, điều chỉnh chủ thể có trách nhiệm xác định thiệt hại đối với hành vi gây ÔNMT.* Theo quy định của BLTTDS thì người yêu cầu BTTH có trách nhiệm chứng minh yêu cầu của mình là có căn cứ và hợp pháp. Tuy nhiên trong nhiều trường hợp việc xác định rạch ròi đâu là thiệt hại tài sản, lợi ích hợp pháp của cá nhân với thiệt hại chung về môi trường như ÔNMT nước dẫn đến thiệt hại về nguồn lợi thủy sản là không thể. Nói cách khác, để chứng minh thiệt hại của mình, người yêu cầu phải chứng minh thiệt hại ÔNMT chung, điều này vô cùng phức tạp, đòi hỏi kiến thức chuyên môn và thường có chi phí lớn nên vượt quá khả năng của người bị thiệt hại. Mặc dù Luật BVMT 2014 có ghi nhận trách nhiệm của cơ quan chuyên môn về BVMT đối với việc xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, song trách nhiệm chính tiến hành xác định vẫn là bên bị thiệt hại và/hoặc bên gây thiệt hại (độc lập hoặc có sự phối hợp). Cơ quan chuyên môn về BVMT chỉ có trách nhiệm tham gia hướng dẫn cách tính xác định thiệt hại hoặc chứng kiến việc xác định thiệt hại theo yêu cầu của các bên (khoản 5 Điều 165). Điều này cần cải cách theo hướng cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm xác định thiệt hại chung về môi trường làm cơ sở các cá nhân, tổ chức khác xác định thiệt hại của mình. Đặc biệt trong BTTH sức khỏe liên quan đến ÔNMT, kể cả trường hợp áp dụng phương pháp dịch tễ học để chứng minh nguyên nhân thiệt hại, thì việc thực hiện nghiên cứu dịch tễ học cũng vượt quá khả năng của người bị thiệt hại.

*Thứ tư, xây dựng và hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng.* Việc giải quyết tranh chấp môi trường hiện nay

mới bắt đầu ghi nhận qua hình thức BTTH ngoài tố tụng về tài sản cho người dân bị thiệt hại tuy nhiên còn nhiều hạn chế và mang tính tự phát, không có “công thức chung” về cách thức và căn cứ áp dụng BTTH. Việc đạt được thỏa thuận BTTH trong nhiều trường hợp là do sức ép bên ngoài thay vì chính sự tự nguyện và nhận thức của bên phải BTTH. Trường hợp Vedan, quá trình đàm phán về mức BTTH kéo dài 3 năm (2008-2010), và chỉ đến khi các siêu thị và người tiêu dùng đồng loạt “tẩy chay” dẫn đến doanh thu suy giảm, Vedan mới chấp nhận gói BTTH là 220 tỷ đồng cho hơn 4700 hộ nông dân ở 3 tỉnh. Trường hợp KCN Thụy Vân, việc tính toán diện tích thiệt hại từ ô nhiễm nước thải của KCN do UBND tỉnh Phú Thọ đưa ra được người dân cho là quá thấp và chưa hợp lý. Trường hợp Vedan và KCN Thụy Vân (Phú Thọ) cho thấy người dân bị thiệt hại luôn ở “thế yếu” trong việc đàm phán, thỏa thuận BTTH do ÔNMT gây ra. Ngoài ra, việc sử dụng cơ chế giải quyết BTTH ngoài tố tụng thiếu cơ chế đảm bảo sự thực thi của những thỏa thuận đã đạt được. Do đó, đối với cơ chế giải quyết BTTH ngoài tố tụng cần xây dựng cơ chế trung gian, hòa giải để hỗ trợ người dân bị thiệt hại trong đàm phán, thỏa thuận; đồng thời phát triển cơ chế ghi nhận kết quả thỏa thuận đạt được từ việc sử dụng cơ chế giải quyết BTTH ngoài tố tụng để đảm bảo tính cưỡng chế trong thực hiện. Tham khảo trường hợp thỏa thuận đạt được trong cơ chế tố tụng, thẩm phán ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự (Khoản 2 Điều 187 BLTTDS 2004) sẽ được đảm bảo thực hiện qua cơ chế thi hành án.

*Cuối cùng, cần thành lập Tòa án môi trường để giải quyết các tranh chấp về môi trường vì cơ chế tố tụng cũng như cơ chế ngoài tố tụng hiện không thể giải quyết bản chất tranh chấp môi trường.* Theo tác giả Nguyễn Mai Bộ (2014) chỉ có Tòa môi trường là thiết chế đủ mạnh để nghiêm trị các hành vi gây ÔNMT và bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, nhà nước. Việc thành lập Tòa môi trường thuộc cơ cấu tổ chức Tòa án nhân dân (TAND) sẽ khắc phục được những hạn chế, bất cập của cơ chế xử lý vi phạm hành chính về môi trường cũng như bất cập về trình tự, thủ tục giải quyết vụ án dân sự đòi BTTH do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường ■

#### Tài liệu tham khảo:

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010a), Công văn số 2041/BTNMT-TCMT ngày 07/6/2010 báo cáo Thủ tướng Chính phủ về kết quả khắc phục hậu quả vi phạm và giải quyết BTTH cho nhân dân của Công ty Vedan.

Bộ Tài nguyên và Môi trường (2010b), Thông báo 165/TB-BTNMT ngày 10/08/2010 về kết quả hợp giải quyết BTTH cho người dân của công ty Cổ phần hữu hạn Vedan Việt Nam.

Bộ Y tế (2011). Tài khoản y tế quốc gia: thực hiện ở Việt Nam thời kỳ 1998-2010 (nguồn và sử dụng nguồn tài chính y tế). Hà Nội, Nhà xuất bản Thống kê.

Cục Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường. (2013). C49 tổ chức Hội nghị triển khai công tác năm 2014. Xem tại: <http://bit.ly/btcs262>

Nguyễn Mai Bộ (2014), Thành lập Tòa môi trường trong hệ thống tổ chức TAND, Chuyên đề 1 Đề tài Khoa học cấp Bộ, TAND tối cao.

Nguyễn Nam (2015), Tính toán di dời dân khỏi “ổ” ô nhiễm Vĩnh Tân 2, Báo Tuổi Trẻ. Xem tại: <http://bit.ly/btcs261>

Sở Y tế Thanh Hóa (2013, Báo cáo số 1791/SYT-NVY ngày 16/10/2013 về việc báo cáo kết quả khám bệnh cho nhân dân tại 3 xã Yên Lâm (Yên Định), Cẩm Tâm, Cẩm Vân (Cẩm Thủy).

Trần Thị Hương Trang (2014), Phương thức giải quyết môi trường ngoài tòa án – Thực tiễn áp dụng cụ thể. Xem tại: <http://bit.ly/btcs00264>



# Mô hình Tòa môi trường nhằm xử lý khiếu kiện môi trường

 **Th.S. Nguyễn Văn Tùng**, Viện Khoa học Xét xử,  
Tòa án Nhân dân Tối cao

## Thực trạng khiếu kiện môi trường

Hiện nay, các tranh chấp về môi trường có thể được giải quyết bằng nhiều con đường khác nhau như hành chính, dân sự, kinh tế, hình sự. Tuy nhiên, đa số các vi phạm liên quan đến môi trường ở Việt Nam mới chỉ dừng lại ở xử lý hành chính, và vì vậy trong nhiều trường hợp, việc giải quyết các vụ vi phạm là chưa triệt để.

**Liên quan đến việc phát hiện và xử lý** vi phạm pháp luật về môi trường, theo số liệu thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, năm 2010, Tòa án đã thụ lý 172 vụ án/389 bị cáo, trong đó đã xét xử 123 vụ án/208 bị cáo; Năm 2011, Tòa án đã thụ lý 285 vụ án/505 bị cáo, trong đó đã xét xử 251 vụ án/424 bị cáo; Năm 2013, Tòa án đã thụ lý 339 vụ án/688 bị cáo, trong đó đã xét xử: 294 vụ án/580 bị cáo; Năm 2014, Tòa án đã thụ lý 246 vụ án/395 bị cáo, trong đó đã xét xử 148 vụ án/308 bị cáo. Từ năm 2000 đến tháng 6 năm 2008, Tòa án nhân dân đã xét xử 17 vụ với 24 bị cáo về tội gây ô nhiễm nguồn nước (Điều 183), 6 vụ với 8 bị cáo về tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho người (Điều 186), 22 vụ với 43 bị cáo về tội huỷ hoại nguồn lợi thủy sản (Điều 188), 343 vụ với 599 bị cáo về tội huỷ hoại rừng (Điều 189), 393 vụ với 642 bị cáo về tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật hoang dã quý hiếm (Điều 190); ngoài ra ngành Tòa án cũng đã thụ lý 1 vụ án với 2 bị cáo về tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho động vật, thực vật (Điều 187); ngành Tòa án chưa xét xử vụ án nào về tội gây ô nhiễm không khí (Điều 182), tội gây ô nhiễm đất (Điều 184), tội nhập khẩu công nghệ, máy móc, thiết bị, phế thải hoặc các chất không bảo đảm tiêu chuẩn BVMT (Điều 185).

*(Theo số liệu từ Vụ Thống kê tổng hợp, Tòa án nhân dân tối cao)*

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng nói trên, trong đó có thể kể đến một số nguyên nhân nổi bật như sau: Thứ nhất, quan điểm của các địa phương, bộ, ngành chưa thống nhất dẫn đến việc xử lý thiếu nhất quán, nghiêm minh. Thứ hai, các biện pháp hỗ trợ tư pháp cho các tranh chấp môi trường không đáp ứng kịp số lượng ngày càng gia tăng các vụ án về môi trường, khiến nhiều tội phạm môi trường không bị truy cứu theo pháp luật để đảm bảo hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của các nạn nhân. Thứ ba, các vụ án có liên quan đến tranh chấp môi trường đến nay đều được xét xử ở các tòa án thông thường, trong khi các vụ án này thường có rất nhiều nạn nhân và liên quan đến nhiều địa phương. Ngoài ra, các thẩm phán hiện vẫn thiếu kiến thức về môi trường, người bị hại thiếu kiến thức liên quan để có thể đưa ra các chứng cứ chứng minh hành vi vi phạm.

Hiện nay phần lớn các vụ ô nhiễm, thiệt hại liên quan đến môi trường là do người dân, báo chí phát hiện và các vụ việc thường chỉ được xem xét giải quyết khi người dân gây sức ép buộc chính quyền vào cuộc. Các tranh chấp vẫn chủ yếu được giải quyết dựa trên cơ sở thoả thuận giữa người dân và doanh nghiệp gây ô nhiễm. Quá trình khiếu kiện thường bị kéo dài, việc giải quyết không dứt điểm, chưa minh bạch. Mặc dù, pháp luật đã cho phép chính quyền địa phương xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật về môi trường nhưng vì nhiều lý do, chính quyền địa phương có nơi không xử lý, có nơi không đủ năng lực xử lý, khiến người dân giảm lòng tin và buộc phải





Ô nhiễm tại làng tái chế nhôm Mãn Xá (Bắc Ninh).  
Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

khieu kiện vượt cấp. Có nhiều trường hợp người dân đã “tự xử” khi những bức xúc bị dồn nén không được giải quyết (Trường Yên, 2013).

Việc người dân tự phát hành xử tập thể trước các vấn đề ÔNMT là rất đáng báo động. Cần nhìn nhận nghiêm túc để thấy rằng, những vụ “tự xử” như vậy là rất nguy hiểm cho xã hội và cho chính bản thân họ. Điều này không những có nguy cơ đẩy người dân vào tình thế trở thành tội phạm, mà còn gây ra những tiến lệ xấu nếu hình thức hành xử tương tự được nhân rộng và áp dụng cả với các tệ nạn xã hội khác. Do vậy, cần phải có những chế tài và thiết chế đủ mạnh để nghiêm trị những hành vi gây ÔNMT. Thiết chế đó chính là Tòa môi trường.

### **Thành lập Tòa môi trường là hướng đi hợp lý**

Hiện nay, công tác xét xử của Tòa án đối với các vụ án liên quan đến môi trường vẫn vấp phải rất nhiều vấn đề cần giải quyết. Với tư cách là chủ thể thực hiện quyền tư pháp đã được Hiến pháp năm 2013 quy định, thiết chế Tòa án hiện nay rõ ràng chưa đủ để thực hiện vai trò trong phòng, chống các vi phạm pháp luật về môi trường.

*Việc thành lập Tòa môi trường là đáp ứng sự đòi hỏi, yêu cầu của thực tiễn:* Thành lập Tòa môi trường là động lực quan trọng cơ bản giải quyết thiếu sót về hiệu lực quản lý hành chính, có thể giải quyết các hạn chế trong cơ chế BVMT hiện nay.

Thực tiễn xét xử trong thời gian qua cho thấy thực trạng vi phạm pháp luật nghiêm trọng của các pháp nhân trong các lĩnh vực liên quan đến môi trường. Các cơ quan có thẩm quyền đã có nhiều cố gắng xử lý nghiêm khắc trong khuôn khổ phạm vi mà pháp luật hiện hành quy định, góp phần vào phòng ngừa và đấu tranh với các vi phạm pháp luật liên quan đến môi trường. Tuy nhiên, việc xử lý vi phạm của pháp nhân còn nhiều bất cập và hạn chế do nhiều hành vi vi phạm nguy hiểm, phổ biến trong lĩnh vực môi trường chưa được quy định là tội phạm, trong khi mức xử phạt hành chính đối với tổ chức vi phạm còn quá thấp... Điều này khiến tác dụng phòng ngừa của việc xử lý rất hạn chế, thiếu triệt để. Thông thường, việc xử lý hình sự một số cá nhân lãnh đạo, đại diện pháp nhân là loại trừ xử phạt hành chính pháp nhân; và ngược lại, việc xử phạt hành chính pháp nhân lại thường loại trừ trách nhiệm của cá nhân. Trong khi đó, biện pháp xử phạt hành chính không bao giờ tương xứng với hành vi vi phạm và những thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra. Mặt khác, do thiếu thủ tục tố tụng tư pháp chặt chẽ, khách quan, độc lập; thiếu cơ quan chuyên trách và do thời hạn giải quyết ngắn, các cơ quan có thẩm quyền rất khó khăn trong việc xác định, chứng minh vi phạm; pháp nhân vi phạm cũng khó khăn trong việc bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình như không nhận được sự trợ giúp của người bào chữa, quyền tố tụng rất hạn chế... Ngoài ra, trong các vụ việc liên quan đến môi trường, việc thi hành án cũng có nhiều bất cập, khó khăn. Quyết định xử phạt hành chính, buộc khắc phục hậu quả... rất khó được thi hành trên thực tế với tính cưỡng chế thấp so với việc thi hành bản án, quyết định tư pháp của Tòa án.

*Việc thành lập Tòa môi trường là biểu hiện của sự chuyên nghiệp hóa trong xét xử các vụ án có liên quan đến môi trường:* Thực tiễn xét xử hiện nay cho thấy, các thẩm phán còn thiếu chuyên môn, kiến thức, kỹ năng chuyên ngành về xét xử vụ án liên quan đến môi trường nên chất lượng, hiệu quả giải quyết các vụ án có liên quan đến môi trường chưa cao. Vì vậy, trong phiên tòa xét xử các vụ án về môi trường, ngoài thẩm phán vẫn cần có các chuyên gia kỹ thuật trong các lĩnh vực như quy hoạch đô thị, khoa học môi trường, BVMT hoặc đánh giá môi trường, đánh giá đất đai, kiến trúc, xây dựng, khảo sát đo lường, quản lý nguồn tài nguyên... để có thể xử lý và giải quyết các vụ việc môi trường một cách khoa học, hiệu quả.

Thông qua chuyên môn hóa việc xét xử, việc thực hiện vận dụng pháp luật một cách thống nhất là xu hướng của cải cách Tòa án ở Việt Nam hiện nay. Từ ngày thành lập (13-9-1945) đến sau ngày 24-01-1946, hệ thống tòa án ở Việt Nam chỉ có ba loại: Tòa án Quân sự, Tòa án đặc biệt, Tòa án thường. Nhưng đến nay, hệ thống Tòa án của Việt Nam đã có thêm nhiều Tòa chuyên trách khác như: Tòa hành chính, Tòa kinh tế, Tòa lao động. Theo Luật tổ chức Tòa >

**Việc thành lập Tòa môi trường là biểu hiện của sự chuyên nghiệp hóa trong xét xử các vụ án có liên quan đến môi trường**

## Việc thành lập Tòa môi trường phù hợp với mô hình tổ chức Tòa án của nhiều nước trên thế giới

án nhân dân (sửa đổi) được Quốc hội thông qua ngày 24-11-2014, hệ thống Tòa án ở Việt Nam sẽ có thêm hai tòa chuyên trách là Tòa gia đình và người chưa thành niên, Tòa xử lý hành chính. Tất cả những điều này cho thấy, cùng với sự tiến triển của xã hội, việc thành lập tòa chuyên trách xét xử các vụ án liên quan đến môi trường là một xu hướng tất yếu. Mục đích chính là thực hiện tập trung thẩm quyền của vụ án thông qua phương thức “vụ án loại nào thì xét xử loại đó”, đồng thời đảm bảo tối đa hóa việc vận dụng pháp luật một cách thống nhất. Đồng thời, ở một mức độ nhất định, việc có riêng Tòa môi trường còn giúp tiết kiệm nguồn lực tư pháp, nâng cao hiệu quả xét xử, thực hiện chuyên môn hóa và chuyên nghiệp hóa thẩm phán.

*Việc thành lập Tòa môi trường phù hợp với mô hình tổ chức Tòa án của nhiều nước trên thế giới:* Theo thống kê chưa đầy đủ, các quốc gia trên thế giới như Úc, Nam Phi, Mỹ (một số tiểu bang), Bangladesh, Kuwait, Thụy Điển, New Zealand, Trung Quốc... đều đã thành lập Tòa môi trường. Cụ thể, sau khi cho ra đời bộ luật môi trường đầu tiên, ngay lập tức Thụy Điển đã thành lập Tòa môi trường để xử phạt các hành vi phá hoại môi trường một cách hiệu quả. Những năm gần đây Nam Phi, Pakistan cũng bắt đầu thành lập Tòa môi trường. Ở Trung Quốc, TAND và cơ quan BVMT đã phối hợp bằng nhiều phương thức khác nhau, hình thành các hình thức Tòa môi trường khác nhau nhằm tối đa hóa hiệu quả xử lý các vụ việc môi trường. Chẳng hạn, năm 2004, khu Sa Hà Khẩu thành phố Đại Liên đã thành lập Tòa án lưu động BVMT, chủ yếu nhằm vào vấn đề thực hiện luật hành chính môi trường và đã cung cấp cho Trung Quốc những bài học kinh nghiệm quý báu trong việc thành lập Tòa môi trường. Năm 2007, TAND trung cấp thành phố Quý Dương thành lập Tòa án xét xử BVMT, đồng thời thành lập phòng BVMT, TAND thành phố Thanh Trấn, chuyên xét xử vụ án vi phạm luật môi trường. Tháng 5/2014 Trung Quốc thành lập tòa án chuyên trách xử lý các vụ án môi trường đầu tiên thuộc TAND Tỉnh tại tỉnh Phúc Kiến. Đây là tỉnh được lựa chọn để thí điểm chính sách dân sự hóa việc BVMT của Trung Quốc. Như vậy, có thể thấy, việc thông qua các biện pháp tư pháp để BVMT là một xu hướng quốc tế.

### Lựa chọn mô hình Tòa môi trường

Về việc thành lập Tòa môi trường ở cấp nào, có ý kiến cho rằng nên thành lập thống nhất trong hệ thống Tòa án toàn quốc; cũng có ý kiến cho rằng nên có sự phân biệt địa bàn khu vực. Nghĩa là, với những nơi kinh tế kém phát triển, không có nhiều khu công nghiệp và số lượng các vụ vi phạm pháp luật về môi trường ít thì có thể không thành lập Tòa môi trường, còn những khu vực, địa bàn có số lượng vi phạm môi trường nhiều, gây ÔNMT nghiêm trọng có thể xem xét thành lập Tòa môi trường.

Qua nghiên cứu, chúng tôi cho rằng, Việt Nam nên lựa chọn mô hình Tòa môi trường theo hướng Tòa chuyên trách nằm trong hệ thống TAND. Theo đó, Tòa môi trường nên được thành lập ở TAND cấp tỉnh và TAND cấp cao, nhưng cũng không phải tràn lan ở tất cả các tỉnh, mà căn cứ vào số lượng các vụ việc, đội ngũ thẩm phán, công chức để có quyết định thành lập cho phù hợp. Tòa môi trường ở TAND cấp cao có thẩm quyền phúc thẩm các vụ việc có liên quan đến môi trường.<sup>3</sup> Việt Nam không nên thành lập Tòa môi trường ở TAND cấp huyện và ở một số TAND cấp tỉnh bởi những lý do sau:

*Thứ nhất*, ở Việt Nam sự phát triển kinh tế giữa các khu vực có sự chênh lệch khá lớn, việc phát sinh vấn đề môi trường cũng được “khu vực hóa” rõ ràng. Có những tỉnh mỗi năm có thể phát sinh một lượng lớn các tranh chấp môi trường, song cũng có những nơi trong một thời gian dài chỉ phát sinh rất ít các khiếu kiện tranh chấp liên quan đến môi trường. Như vậy, xem xét từ góc độ tiết kiệm chi phí, chỉ nên thành lập Tòa môi trường ở TAND cấp tỉnh và Tòa án cấp cao.

*Thứ hai*, các vụ việc liên quan đến môi trường là những loại việc khó, phức tạp, đòi hỏi phải được giải quyết bởi những thẩm phán có năng lực, chuyên môn cao, dày dặn kinh nghiệm; trong khi đó, đội ngũ thẩm phán TAND cấp huyện chủ yếu là những người mới được bổ nhiệm thẩm phán lần đầu, trình độ còn hạn chế, chưa có nhiều kỹ năng, kinh nghiệm xét xử. Mặt khác, thực tiễn xét xử hiện nay cho thấy, một số TAND còn có biểu hiện không độc lập trong xét xử, đặc biệt là tại các TAND cấp huyện. Trong quá trình xét xử, các thẩm phán phải chịu nhiều áp lực và sự can thiệp của cấp ủy và chính quyền địa phương. Điều này đã làm ảnh hưởng đến sự độc lập tư pháp của Tòa án và công bằng trong xét xử. Trong nhiều trường hợp, chính quyền địa phương dễ dàng lấy cớ “cần phát triển kinh tế địa phương” để gây áp lực đối với Tòa án, dẫn đến khó khăn trong quá trình điều tra, xét xử và thi hành án. Đối với TAND cấp tỉnh, chất lượng thẩm phán cao hơn, đồng thời chịu sức ép từ cấp Ủy và chính quyền địa phương ít hơn nên có thể thực hiện xét xử công bằng, độc lập.

Như vậy, việc thành lập Tòa môi trường để khắc phục những trở ngại trước mắt của công tác BVMT, giải quyết tranh chấp môi trường, nâng cao hiệu quả quản lý môi trường, tăng cường truy cứu trách nhiệm sự cố môi trường, thúc đẩy cải cách vấn đề môi trường là rất cần thiết và cấp bách. Đây cũng là biện pháp phổ biến mà nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng. Trong thời gian tới, Việt Nam cần tích cực đổi mới, phát huy vai trò quan trọng của Tòa án trong công tác BVMT ■

#### Tài liệu tham khảo:

Trường Yên (2013), Vì sao dân tự xử?. Xem tại: <http://bit.ly/btcs00265>

3. Theo quy định tại Điều 33 của Luật Tổ chức TAND năm 2014 thì Tòa chuyên trách TAND cấp cao chỉ có thẩm quyền phúc thẩm vụ việc mà bản án, quyết định sơ thẩm của TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thuộc phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, kháng nghị theo quy định của Luật Tố tụng.



# Xây dựng cơ chế tố tụng dân sự đặc biệt để giải quyết tranh chấp môi trường

 Th.S. Bùi Thị Dung Huyền và Phùng Thị Hoàn, Viện Khoa học xét xử, Tòa án nhân dân tối cao

**T**ranh chấp về môi trường đang diễn ra ngày càng phức tạp, tồn tại dưới nhiều hình thức, quy mô, cấp độ khác nhau, đòi hỏi những cơ chế pháp lý phù hợp để giải quyết có hiệu quả nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan. Trong bối cảnh Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) đang được sửa đổi, bài viết này phân tích những bất cập của cơ chế tố tụng hiện hành trong việc giải quyết tranh chấp môi trường và đề xuất cơ chế tố tụng dân sự đặc biệt trong lĩnh vực này ở Việt Nam.

## Tranh chấp môi trường chưa được giải quyết thỏa đáng

Mặc dù luật hình thức – BLTTDS 2004 không có cụm từ nào ghi nhận "tranh chấp về môi trường", tuy nhiên theo luật nội dung – Bộ luật Dân sự 2005 thì "Cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường không có lỗi" (Điều 624). Do đó, tranh chấp về môi trường trong pháp luật tố tụng dân sự được xác định là vụ án dân sự thuộc nhóm những tranh chấp về yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại (BTTH) ngoài hợp đồng và thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân (TAND).

Mặc dù không có thống kê đầy đủ về số lượng vụ án đã được TAND thụ lý và giải quyết yêu cầu đòi BTTH liên quan đến môi trường, nhưng qua tổng kết hoạt động xét xử của TAND hàng năm, có thể thấy số lượng vụ án loại này được giải quyết không nhiều. Điều này trái ngược với thực tế là thời gian qua số lượng vi phạm ngày càng nhiều, mức độ và phạm vi gây ô nhiễm ngày càng rộng gây hậu quả nghiêm trọng đến đời sống, sinh

hoạt thậm chí đến công việc làm ăn kinh doanh của người dân. Một số vụ việc điển hình có thể kể đến như vụ Vedan xả chất thải ra sông Thị Vải ở Đồng Nai, vụ công ty Nicotex Thanh Thái chôn thuốc trừ sâu ở Thanh Hóa, vụ công ty thép Đồng Tiến gây ÔNMT ở Sóc Trăng, vụ Công ty mía đường Sơn La nhiều năm liền gây ô nhiễm...

Xung quanh những vụ việc về gây ÔNMT, giải quyết tranh chấp và xử lý các tổ chức, doanh nghiệp gây ÔNMT có một số đặc trưng sau:

*Thứ nhất, thiệt hại do ÔNMT thường lớn và đa dạng từ môi trường sống, tài sản cho đến tính mạng và sức khỏe con người. ÔNMT diện rộng có thể gây ảnh hưởng đến cuộc sống của hàng chục, hàng trăm, thậm chí hàng nghìn hộ dân trên một địa bàn hoặc nhiều tỉnh lân cận. Nghiêm trọng hơn, nếu ÔNMT không được kịp thời ngăn chặn, hậu quả của nó không chỉ ảnh hưởng đến thế hệ người dân đang sống mà có thể là nhiều thế hệ tiếp sau.*

*Thứ hai, việc chứng minh thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường mất nhiều chi phí và chỉ các cơ quan chuyên môn về các vấn đề môi trường, chuyên môn về sức khỏe con người mới thực hiện được. Những người bị thiệt hại thường khó có khả năng chứng minh thiệt hại, đặc biệt là đối với những thiệt hại cần thiết bị, máy móc hiện đại hoặc những thông tin nền về môi trường cũng như các yếu tố chuyên môn khác.*

*Thứ ba, thời gian phát hiện các ảnh hưởng của hành vi gây ÔNMT khác nhau tùy thuộc vào từng loại thiệt hại. Có những thiệt hại môi trường có thể xảy ra ngay như ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước..., nhưng cũng có những tác >*

động lâu dài mới phát hiện được, đặc biệt là ảnh hưởng đến sức khỏe như bệnh ung thư. Do những đặc trưng này mà quá trình giải quyết vụ án về môi trường thường phức tạp, tốn thời gian và chi phí. Đối tượng bị ảnh hưởng chính thường là người dân, vốn không có khả năng chứng minh thiệt hại của mình cũng như chứng minh hành vi vi phạm của chủ thể gây ÔNMT. Họ càng không thể chứng minh được mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ra thiệt hại và thiệt hại đã xảy ra theo luật định để yêu cầu xử lý trách nhiệm dân sự hoặc trách nhiệm hình sự. Việc áp dụng thủ tục chung giải quyết tranh chấp dân sự cho giải quyết tranh chấp về môi trường vì vậy không đạt hiệu quả cao, người dân khó tiếp cận, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bằng con đường Tòa án. Phương thức thay thế thường được các bên sử dụng nhằm giải quyết tranh chấp môi trường là thỏa thuận BTTT. Tuy nhiên thỏa thuận đạt được thường có xu hướng bất lợi cho bên bị thiệt hại vì họ không có công cụ, phương tiện nào khác bảo vệ mình ngoài cầu cứu đến sức mạnh truyền thông trong khi quyền lực nhà nước còn nằm ngoài cuộc.

### Cơ chế tố tụng dân sự đặc biệt giải quyết các tranh chấp về môi trường

Nhìn nhận môi trường là vấn đề được toàn xã hội quan tâm đặc biệt và trực tiếp ảnh hưởng đến sự tồn vong, sức khỏe, tinh thần của nhân dân, Hiến pháp năm 2013 đã lần đầu tiên ghi nhận quyền môi trường của công dân. Để nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp về môi trường (đặc biệt là BTTT do ÔNMT gây ra), thiết nghĩ đã đến lúc phải xây dựng một cơ chế tố tụng dân sự đặc biệt cho các tranh chấp về môi trường. Trong bối cảnh BLTTDS<sup>4</sup> đang trong giai đoạn sửa đổi toàn diện nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, đây là cơ hội tốt để Việt Nam đưa ra một cơ chế tố tụng dân sự đặc biệt cho việc giải quyết tranh chấp về môi trường. Cụ thể, những cải cách theo khuyến cáo dưới đây cần được xem xét:

#### Quyền khởi kiện

Theo quy định của Điều 161, 162 BLTTDS 2004 và Điều 162 Luật BVMT 2014, thì chỉ có hai đối tượng là (i) người bị thiệt hại tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình; hoặc (ii) cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của nhà nước thuộc lĩnh vực mình phụ trách. Chúng tôi cho rằng *cần mở rộng quyền khởi kiện vụ án về môi trường* theo hướng các hội như (Hội Nông dân, Hội Bảo tồn Sinh vật Biển, Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam,...) có quyền tự mình hoặc khi được ủy quyền khởi kiện vụ án môi trường bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khác (cá nhân, cộng đồng dân cư).

Mặt khác, do đặc thù hành vi vi phạm pháp luật môi trường có thể vừa gây ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của nhiều

cá nhân vừa ảnh hưởng đến lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước, nên cần phải ghi nhận “*chế định đồng nguyên đơn*” nhằm gắn kết người khởi kiện với việc bảo vệ đồng thời quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân và quyền, lợi ích của nhà nước, lợi ích công cộng. Theo đó, cần quy định việc khởi kiện vụ án về môi trường không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực môi trường. Bên cạnh đó, tập thể những người bị thiệt hại có thể cùng đưa đơn khởi kiện hoặc ủy quyền cho một tổ chức, cá nhân khởi kiện.

#### Trình tự thủ tục

Tòa án có thẩm quyền nhận được đơn khởi kiện vụ án dân sự về đòi BTTT do ÔNMT có trách nhiệm thông báo cho CQ quản lý nhà nước có thẩm quyền tại địa phương hoặc trung ương (nếu vụ việc có tính chất liên tỉnh). Các CQ quản lý nhà nước này có trách nhiệm phải tiến hành các hoạt động xác định các vấn đề chuyên môn về môi trường như mức độ ÔN, mức độ thiệt hại, phạm vi ÔN, phạm vi thiệt hại, khoanh vùng những đối tượng người dân có thể bị ảnh hưởng nhằm bảo đảm bảo vệ đầy đủ quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Những văn bản, kết luận chuyên môn của các cơ quan này phải được thực hiện đúng theo quy định của pháp luật để Tòa án có thể sử dụng làm căn cứ giải quyết vụ án.

#### Án phí

Cần quy định rõ, trong những trường hợp người bị thiệt hại là cá nhân, hoặc đối tượng bị thiệt hại là lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước thì được miễn nộp tạm ứng án phí, tạm ứng chi phí tố tụng. Nhà nước có trách nhiệm tạm ứng chi phí để thực hiện các hoạt động nhằm thu thập chứng cứ giải quyết vụ án. Tổ chức, doanh nghiệp gây thiệt hại có trách nhiệm chi trả toàn bộ chi phí tố tụng. Quy định này sẽ không chỉ giảm bớt gánh nặng cho cá nhân những người dân bị thiệt hại mà còn nâng cao tinh thần, trách nhiệm của CQ quản lý nhà nước trong việc bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước, lợi ích cá nhân.



4. Tòa án nhân dân tối cao được Quốc hội giao chủ trì soạn thảo Dự án Bộ luật tố tụng dân sự (sửa đổi), dự kiến trình Quốc hội khóa XIII cho ý kiến lần 1 tại kỳ họp thứ 9 (tháng 5-2015) và thông qua tại kỳ họp thứ 10 (tháng 10-2015).



## Thời hiệu khởi kiện

Theo quy định của BLTTDS 2004 (Điều 159) và Luật BVMT 2014 (Điều 162), thì thời hiệu khởi kiện môi trường là 2 năm được tính từ thời điểm người bị thiệt hại *biết được* thiệt hại này do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường của tổ chức, cá nhân khác gây ra (thay vì tính từ thời điểm *thực hiện* hành vi vi phạm theo Luật BVMT 2005). Tuy nhiên, do việc khắc phục hậu quả của hành vi vi phạm về môi trường có thể kéo dài nhiều năm, vì vậy, trong trường hợp sau 2 năm bên vi phạm không tiếp tục thực hiện nghĩa vụ khắc phục hậu quả, người bị thiệt hại có thể mất quyền khởi kiện do hết thời hiệu. Do vậy, cần quy định thời hiệu khởi kiện dài hơn đối với yêu cầu khắc phục những thiệt hại cho môi trường công cộng, lợi ích nhà nước, hay đòi BTTH tính mạng, sức khỏe. Cụ thể, nên áp dụng thời hiệu như của pháp luật hình sự đối với những loại tội tương ứng. Bên cạnh đó, không nên áp dụng thời hiệu khởi kiện đối với những thiệt hại về tính mạng, sức khỏe đối với một số loại bệnh có đặc thù thời gian bệnh phát tác kéo dài hàng chục năm như bệnh ung thư, các bệnh về dị dạng, thần kinh...

## Tài liệu kèm theo đơn khởi kiện và nghĩa vụ chứng minh

Đặc trưng của tố tụng dân sự là kèm theo đơn khởi kiện, các đương sự có nghĩa vụ chứng minh và cung cấp chứng cứ. Do đó, BLTTDS quy định người khởi kiện có nghĩa vụ gửi kèm theo đơn khởi kiện tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho những yêu cầu của mình là có căn cứ hợp pháp. Tuy nhiên, như trên đã phân tích, thông thường người dân bị thiệt hại không thể chứng minh được thiệt hại, hành vi vi phạm và mối quan hệ nhân quả như yêu cầu luật định do thiếu thông tin, kiến thức chuyên môn và kinh phí thực hiện. Do đó, nghĩa vụ chứng minh phải thuộc về người bị kiện (tổ chức, doanh nghiệp có hành vi vi phạm) và cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền về môi trường đối với các yêu cầu như sự suy giảm sức khỏe, tình hình bệnh tật, mức độ ÔN của môi trường đất, nước, không khí... và việc có hay không mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm pháp luật môi trường với những thiệt hại đó.

## Cơ chế hòa giải tranh chấp môi trường

Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02-6-2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 có nêu "*khuyến khích việc giải quyết một số tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải, trọng tài; Tòa án hỗ trợ bằng quyết định công nhận việc giải quyết đó*". Do đó, để hỗ trợ cho cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường, cần nghiên cứu *mở rộng thẩm quyền của Tòa án xem xét công nhận kết quả thỏa thuận của các bên* nếu những thỏa thuận đó không trái pháp luật, đạo đức xã hội mà không phải do CQ nhà nước có thẩm quyền (như Ủy ban nhân dân (UBND)) hay tổ chức có chức năng hòa giải (như các trung tâm hòa giải) tiến hành hòa giải. Về vấn đề này, hiện nay, Dự thảo BLTTDS bổ sung một Chương mới quy định về thủ tục công nhận kết quả hòa giải ngoài Tòa án như UBND cấp xã tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai<sup>5</sup>, tổ chức đại diện tập thể quyền tác giả, quyền liên quan<sup>6</sup>... Trong lĩnh vực môi trường, điểm d khoản 3 Điều 143, Luật BVMT 2014 cũng quy định trách nhiệm hòa giải của UBND cấp xã đối với các tranh chấp về môi trường phát sinh trên địa bàn. *Tuy nhiên, cần áp dụng thủ tục công nhận kết quả hòa giải ngoài Tòa án đối với các tranh chấp về môi trường* theo Điều 413 Dự thảo nhằm nâng cao hiệu lực pháp lý và khả năng thi hành những thỏa thuận của các bên, qua đó góp phần bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của các bên, đặc biệt là bên bị thiệt hại – đối tượng dễ chịu thiệt thòi trong thỏa thuận với bên gây thiệt hại. Với việc quy định chặt chẽ điều kiện và thủ tục để Tòa án công nhận kết quả hòa giải sẽ giúp các chủ thể tiến hành hòa giải biết và tránh việc ra quyết định công nhận hòa giải không đúng pháp luật.

Mặt khác, giống như những tranh chấp về lao động, hôn nhân gia đình, đất đai, tranh chấp về môi trường cũng có những đặc thù riêng, do đó cần được tiến hành hòa giải theo những phương thức riêng nhằm đạt được hiệu quả hòa giải cao nhất. BLTTDS sửa đổi cần có những quy định mang tính nguyên tắc về các phương thức hòa giải đặc thù làm cơ sở cho TAND tối cao và các cơ quan chức năng có liên quan ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể.

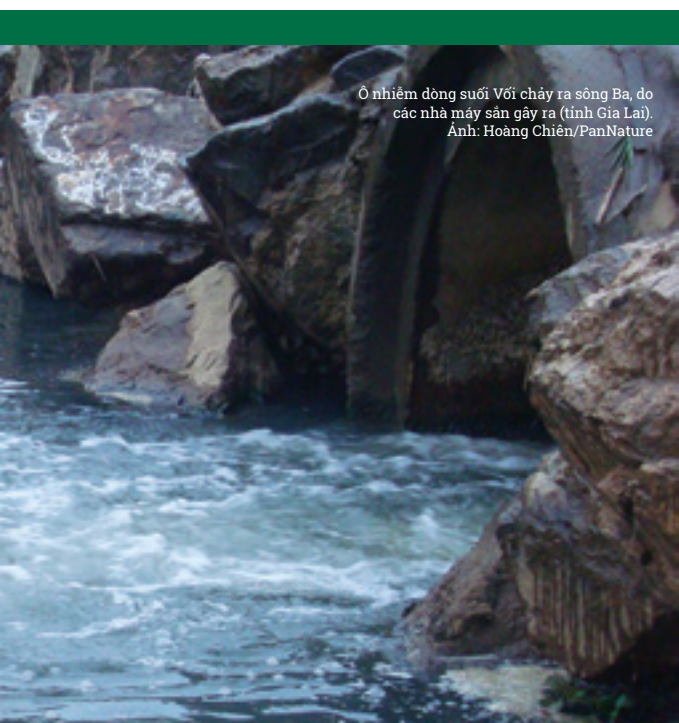
## Tranh chấp môi trường có yếu tố nước ngoài

Đối với những tranh chấp môi trường xảy ra ngoài phạm vi lãnh thổ Việt Nam, các vùng biển thuộc quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam như tàu biển bị tràn dầu ở vùng biển quốc tế nhưng gây thiệt hại cho hoạt động ngư nghiệp của Việt Nam, cần nghiên cứu cơ chế giải quyết tranh chấp phù hợp nhằm nhanh chóng giải quyết vấn đề ô nhiễm và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của ngư dân Việt Nam.

Việc xây dựng cơ chế tố tụng đặc biệt giải quyết tranh chấp về môi trường sẽ là bước đột phá giúp khắc phục những khó khăn, vướng mắc trong công tác xét xử của TAND khi áp dụng BLTTDS và nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết vụ việc dân sự, bảo đảm Tòa án thật sự là chỗ dựa vững chắc của nhân dân. Bên cạnh việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, lợi ích công cộng, lợi ích của nhà nước, cơ chế này còn thúc đẩy tinh thần trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức, đặc biệt là các doanh nghiệp sản xuất trong việc thực hiện các biện pháp BVMT ở Việt Nam ■

5. Theo quy định tại Điều 201 của Luật Đất đai năm 2013

6. Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 56 của Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005



Ô nhiễm dòng suối Với chảy ra sông Ba, do các nhà máy sản giấy ra (tỉnh Gia Lai).  
Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

# Giám sát môi trường của các cơ quan dân cử: có giám mà không sát

 Th.S. Dương Hồng Thành, Thanh tra Chính phủ

Hình ảnh đại biểu Hội đồng Nhân dân (HĐND) TPHCM Đặng Văn Khoa giơ cao một can nhựa đựng nước thải vàng khè khi chất vấn Giám đốc Sở Tài nguyên - Môi trường là một hình ảnh hiếm có trong các cuộc chất vấn HĐND các cấp đối với hoạt động BVMT. Đại biểu Đặng Văn Khoa cho biết nước thải ấy ông vừa lấy tại con kênh xả thải của một bệnh viện lớn trong thành phố khi nhận được nhiều phản ánh của người dân và ông đã tự bỏ tiền túi ra để giám định mức độ ô nhiễm của nguồn nước. Điều này phần nào cho thấy một thực tế rằng sự giám sát BVMT của các cơ quan dân cử còn thiếu, yếu và chưa đạt được kỳ vọng của người dân.

## Giám sát của các cơ quan dân cử còn mờ nhạt

Trong hệ thống chính trị nước ta hiện nay có hai loại giám sát: giám sát mang tính quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội, HĐND và giám sát xã hội mang tính quyền lực nhân dân thông qua tổ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên cùng các phương tiện thông tin đại chúng và các cá nhân, cộng đồng.

Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp là giám sát mang tính quyền lực nhà nước, được tiến hành bởi chủ thể là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với một cơ quan hay một hệ thống các cơ quan nhà nước khác theo những nguyên tắc nhất định về sự phân công quyền lực nhà nước. Trong lĩnh vực BVMT, Quốc hội và HĐND các cấp thông qua các cơ quan của mình thực hiện quyền giám sát bằng các phương thức: xem xét, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật về BVMT cũng như việc thực hiện các biện pháp BVMT của chính quyền nhân dân các cấp.

Thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội và HĐND các cấp sẽ có điều kiện nhìn nhận lại những quy định, chính sách pháp luật xem đã phù hợp với yêu cầu quản lý cũng như thực tiễn của đời sống xã hội hay chưa. Thông qua đó, Quốc hội và HĐND yêu cầu các cơ quan, đơn vị chức năng kịp thời sửa đổi, bổ sung hoặc huỷ bỏ những gì không còn phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Đồng thời, hoạt động giám sát cũng giúp làm rõ trách nhiệm của các cơ quan và quan chức được giao quyền. Tuy nhiên, hiệu quả của hoạt động giám sát hiện vẫn còn rất hạn chế, đặc biệt trong lĩnh vực BVMT.

Hoạt động giám sát của Quốc hội hàng năm thường được thực hiện theo nghị quyết về giám sát của UBTV Quốc Hội và theo những chuyên đề nhất định. Riêng đối với hoạt động giám sát BVMT, lần giám sát gần nhất là cách đây... 4 năm, vào năm 2011, khi Ủy ban TVQH báo cáo giám sát chuyên đề về việc

thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề trên cả nước.

Tuy nhiên, những kiến nghị của báo cáo này vẫn chưa thực sự là cú hích đủ mạnh để thay đổi những vấn đề nổi cộm về môi trường tại khu kinh tế và làng nghề trong thời gian vừa qua. Thực ra, đây là một hạn chế ngẫu nhiên cho thấy Quốc hội hay cơ quan dân cử không thể có đủ nguồn lực và nhân lực khi thực hiện giám sát một lĩnh vực liên tục, kịp thời.

Mặt khác, công tác BVMT gắn liền với nhiều lĩnh vực khác nhau, với các tiêu chuẩn kỹ thuật phức tạp, đòi hỏi đơn đốc thực hiện mạnh mẽ, nên hoạt động giám sát của quốc hội chưa thực sự có hiệu quả cao, nhiều kiến nghị thông qua hoạt động giám sát chưa được các cơ quan có trách nhiệm nghiên cứu giải quyết.

Một điểm khách quan làm giảm kết quả giám sát của các cơ quan dân cử đối với công tác BVMT là những thay đổi môi trường thường không tác động lên cộng đồng dân cư một cách tức thì. Hay nói cách khác, tính bức thiết của vấn đề môi trường chỉ được quan tâm khi môi trường đó đã hoàn toàn bị xâm hại hoặc có những tác động rõ rệt lên đời sống dân sinh.

Ngoài ra, một vấn đề được xem là tế nhị trong công tác BVMT là hiện tượng chính quyền địa phương đôi khi chấp nhận đánh đổi môi trường lấy kinh tế, lấy nhà đầu tư trong khi thiếu sự giám sát chặt chẽ của HĐND các cấp vì mục đích phát triển. Đây cũng chính là lý do hoạt động giám sát BVMT bị coi nhẹ.

Sự việc Hà Nội chặt cây xanh trong thời gian qua ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường đô thị chỉ bị phản đối khi có tiếng nói của cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội dân sự. Đến nay vẫn chưa thấy sự lên tiếng của các cơ quan dân cử; của mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên trong giám sát BVMT. Điều này cho thấy sự chậm trễ trong hoạt động giám sát cũng như một bức tranh buồn về vai trò giám sát BVMT trong thời gian vừa qua.

## Người dân giám sát BVMT – Chuyện muôn năm chẳng cũ

Luật BVMT 2014 đã thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng qua nhiều thời kỳ với mục tiêu chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT. Luật BVMT cũng đã thể hiện điểm mới được hiến định trong Hiến pháp năm 2013 khi xem QMT ngang hàng với những quyền căn bản nhất của con người: “Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ BVMT”. Như vậy BVMT đã trở thành nghĩa vụ pháp lý quan trọng gắn liền với quyền của con người.



Theo nhiều nhận định, không cơ quan chức năng nào có thể giám sát tốt công tác BVMT và hiểu đặc thù của từng khu vực - nơi có các dự án đã, đang và sẽ đầu tư - bằng chính người dân sinh sống trên chính địa bàn đó. Trong thời gian vừa qua, hoạt động giám sát cộng đồng nhằm cụ thể hóa quy chế dân chủ ở cơ sở nói chung được đánh giá có nhiều kết quả tích cực. Người dân, thông qua ban giám sát cộng đồng đã bảo vệ khá hiệu quả những lợi ích sát sườn của mình như đầu tư cộng đồng, công khai hộ nghèo, công khai các chính sách an sinh ở địa phương... Trong hoạt động BVMT, sự tham gia của cộng đồng vào BVMT không chỉ tạo thêm nguồn lực tại chỗ cho sự nghiệp BVMT, mà còn là lực lượng giám sát môi trường nhanh và hiệu quả, giúp các cơ quan quản lý môi trường giải quyết kịp thời ÔNMT ngay từ khi mới xuất hiện. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có nhiều quy định của pháp luật đề cập tới hoạt động giám sát của cộng đồng trong BVMT.

Trong 170 Điều của Luật BVMT có 443 lần cụm từ “BVMT” được nhắc tới. Tuy nhiên, ngoài những yêu cầu đối với người dân và cụm dân cư về BVMT thì Luật BVMT chỉ có 5 lần nhắc đến quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư trong công tác BVMT, bao gồm: Quyền được tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM (Điều 7); Quyền được cung cấp thông tin về BVMT thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản; Quyền được tìm hiểu thực tế về công tác BVMT của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; Quyền được yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cung cấp kết quả thanh



Bãi xi thải của Công ty Cổ phần Supe Phốt Phát và Hóa chất Lâm Thao.  
Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

tra, kiểm tra, xử lý đối với cơ sở vi phạm về môi trường; Quyền được tham gia đánh giá kết quả BVMT của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn. Có thể xem các quyền nêu trên là một chuỗi quyền đối với vòng đời một dự án thực hiện tại khu dân cư. Cụ thể, trước khi dự án được triển khai người dân được tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM; khi dự án ở giai đoạn hoạt động thì người dân được cung cấp thông tin, được tìm hiểu thực tế vận hành của dự án; và được biết những sai phạm sau khi có kết luận của cơ quan thanh tra.

Vậy, với những quyền ấy được trao, QMT của cộng đồng dân cư liệu đã được đảm bảo chưa và họ có còn vướng mắc, khó khăn nào trong việc thực hiện quyền của mình?

*Thứ nhất*, những quyền nêu trên đều là những quyền mang tính thụ động, còn chung chung, khó thực hiện đối với cộng đồng không mang tính tổ chức nhà nước. Theo báo cáo nghiên cứu mới nhất về Chỉ số hiệu quả quản trị hành chính cấp tỉnh (PAPI) thì năm 2014 chỉ có 28,8% người dân được hỏi

cho biết họ có biết đến pháp lệnh dân chủ ở cơ sở; và cũng chỉ có 63,9% người dân được hỏi biết đến khẩu hiệu “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Kết quả trên cho thấy, ngay cả đối với những quyền lợi sát sườn của người dân thì sự quan tâm cũng chưa thực sự cao. Trong khi đó, hiện chưa có một cơ chế nào có thể đảm bảo rằng người dân có thể thực hiện đầy đủ 5 quyền về môi trường được nêu ở trên.

Đối với quyền tham vấn trong ĐTM, thì việc xác định rõ các đối tượng “thụ hưởng” hay “chịu tác động xấu” về môi trường của dự án trong tương lai vẫn được xem là khá mơ hồ và hiện không có cơ chế hữu hiệu đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành của cư dân khi dự án hoàn thành đi vào sản xuất. Nước thải, khí thải ô nhiễm bao vây khu dân cư vẫn là thực trạng khá phổ biến tại các khu vực dự án. Trong khi đó, hoạt động tham vấn cộng đồng đã bị dừng ngay sau khi đề án được phê duyệt. Nhiều ý kiến cho rằng quyền tham vấn thực ra chỉ mang tính hình thức, trở thành một thủ tục đối

với doanh nghiệp khi mà các báo cáo ĐTM ít nhận được sự phân hồi của cộng đồng dân cư nơi có dự án, trừ các dự án nhạy cảm như xử lý rác thải, nhà máy hóa chất... Bởi xét cho đến cùng, việc nhà đầu tư “qua mặt” trong việc thông qua báo cáo này là chuyện dễ dàng trong bối cảnh công khai, minh bạch ở chính quyền địa phương còn hạn chế và người dân thường thiếu sự tuyên truyền, hỗ trợ của các tổ chức có chuyên môn về đánh giá ĐTM. Và như vậy, quyền được tham vấn trong ĐTM khi đó chỉ

dừng lại ở quyền hình thức (formalism power).

*Thứ hai*, QMT quy định trong Luật BVMT dường như đề cập tới “quyền nghĩa vụ” hơn là “quyền lợi”. Quyền nghĩa vụ có nghĩa là người dân có thể thực hiện hoặc không thực hiện; còn quyền lợi là quyền mà nếu người dân thực hiện thì họ sẽ được lợi. Như đã đề cập ở trên, việc người dân chưa được tuyên truyền về lợi ích khi tham gia BVMT thì họ vẫn xem đây là quyền nghĩa vụ. Đây chính là một trong những rào cản vô hình làm giảm quyền BVMT của người dân.

Vấn đề khó thứ ba trong đảm bảo thực hiện quyền BVMT của người dân và cộng đồng chính là sự chồng chéo trong quản lý và trách nhiệm của các cơ quan chức năng, bên cạnh sự thiếu hỗ trợ trực tiếp của cơ quan chủ quản về môi trường. Tại điều 142 Luật BVMT quy định rất rõ vai trò của nhiều bộ, ngành trong việc phối hợp với Bộ TN&MT trong quản lý BVMT. Tuy nhiên, sự hỗ trợ trực tiếp của ngành tài nguyên môi trường để người dân có “cửa” thực hiện QMT của mình còn hạn >

ché! Đấy chính là sự khuyến khích, bảo vệ người dân tham gia BVMT. Vụ công ty Nicotex Thanh Thái chôn hơn 1000 tấn chất thải độc hại trong khu vực nhà máy là một ví dụ điển hình. Sau khi vụ việc được đưa ra kết luận, những người tố cáo tiêu cực vẫn thường xuyên bị đe dọa và không còn nhận được sự bảo vệ từ các cơ quan chức năng. Trong khi đó, cơ chế phối hợp giữa bộ, ngành với hệ thống cơ quan TN&MT các cấp chỉ được thực hiện hiệu quả khi phát hiện ra môi trường đó đã bị xâm hại. Người dân khi muốn kiến nghị hay phản ánh vấn đề ÔNMT vì vậy thường phải thông qua nhiều kênh, nhiều cấp, nhiều cơ quan, gây tốn kém về thời gian, công sức và tiền của.

### Một số kiến nghị - giải pháp

Vấn đề thể chế hóa QMT và tuyên truyền về quyền này vẫn được xem là giải pháp đầu tiên và quan trọng trong việc phát huy QMT của cộng đồng. Việc tuyên truyền pháp luật, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, doanh nghiệp, cộng đồng dân cư cần được thực hiện mạnh mẽ, thực chất hơn nữa trong thời gian tới để người dân có thể thực hiện được quyền của mình. Hoạt động tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức nhằm phát huy và thúc đẩy các quyền của cộng đồng, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách BVMT; tăng cường sự tham gia và chia sẻ lợi ích cộng đồng trong các vấn đề quản lý, giám sát, phát hiện và tố giác các hành vi gây ÔNMT cũng cần được đẩy mạnh.

Cùng với việc tuyên truyền thì nhà nước cần phải nâng cao quyền tiếp cận thông tin về môi trường thông qua việc công khai thông tin, dữ liệu môi trường chủ động từ phía chính quyền các cấp, từ phía doanh nghiệp và đưa ra chế tài cụ thể đối với chủ doanh nghiệp, cơ quan chuyên môn không thực hiện nghĩa vụ công khai thông tin.

Ngoài ra, cần tăng cường và thể chế hóa Quyền tham gia vào hoạt động BVMT của người dân. Cụ thể, cần có những quy định cho phép tổ chức đối thoại về các vấn đề liên quan đến môi trường; quy định về khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về môi trường cũng như quy định quyền khiếu nại, hoặc khởi kiện ra tòa khi có căn cứ cho rằng đã có những hành vi vi phạm các quy định của pháp luật về BVMT, vi phạm quyền tham gia vào hoạt động BVMT của cá nhân, tổ chức. Mọi cá nhân, tổ chức có quyền khiếu nại, tố cáo lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền nếu yêu cầu đối thoại của họ bị từ chối...

Đặc biệt, cần tăng cường trách nhiệm giải trình và chịu trách nhiệm của các cá nhân, tập thể có thẩm quyền trong việc thẩm định báo cáo ĐTM cũng như trách nhiệm của các đơn vị, tổ chức về những sai phạm trong thực hiện ĐTM.

Một hoạt động cũng cần được xúc tiến là tăng cường trợ giúp pháp lý đối với các nhóm yếu thế trong xã hội với các hoạt động liên quan đến BVMT

Cuối cùng, cần tăng mức xử lý vi phạm hành chính và xem xét xử lý trách nhiệm hình sự đối với cá nhân có liên quan gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới môi trường sống của người dân ■

# Thúc đẩy vai trò của các tổ chức xã hội trong giám sát bảo vệ môi trường

 **PGS. TS. Hoàng Văn Nghĩa**, Viện Nghiên cứu Quyền Con người, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

**B**ảo vệ và giám sát việc thực thi pháp luật về môi trường không chỉ thuộc trách nhiệm của các cấp chính quyền mà còn là quyền và nghĩa vụ của mọi công dân và toàn xã hội, trong đó có các tổ chức xã hội (TCXH). Tuy nhiên, cơ chế tham gia của các tổ chức này vào quá trình giám sát việc thực thi pháp luật về môi trường chưa được quy định rõ ràng và thống nhất đối với mọi loại hình TCXH.

### Sự ra đời tất yếu

TCXH là khái niệm được dùng để chỉ một tập hợp các cá nhân, nhóm người trong xã hội với những mối quan hệ được xác lập dựa trên sự thống nhất về cách thức hành động nhằm đạt được một mục tiêu chung. Theo nghĩa rộng, TCXH bao hàm toàn bộ các tổ chức, thiết chế mang tính chính trị (như nhà nước), các thiết chế phi chính trị (như nghiệp đoàn, các tổ chức phi chính phủ) và các tổ chức xã hội dân sự (civil society).



TCXH ở Việt Nam cũng có thể được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Ở nghĩa rộng, TCXH bao gồm tổ chức chính trị (Nhà nước, Đảng); tổ chức chính trị - xã hội (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Công đoàn, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên và Hội Cựu chiến binh); Tổ chức xã hội (nghĩa hẹp); Tổ chức nghề nghiệp và các hình thức tự quản của nhân dân. Theo nghĩa hẹp, TCXH là tập hợp các tổ chức xã hội dân sự, tổ chức tự quản, cộng đồng, hội nghề nghiệp và từ thiện.

Khái niệm TCXH được sử dụng trong bài viết này chủ yếu nhấn mạnh đến các tổ chức tự quản, tổ chức cộng đồng,... với tính cách là những liên kết của các công dân bên ngoài nhà nước hay các thiết chế chính trị; TCXH là mạng liên kết phi chính trị và phi nhà nước của công dân. Địa vị pháp lý của các TCXH được xác lập dựa trên các nguyên tắc hiến định và luật định. Cụ thể, Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định, mọi công dân đều có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền tiếp cận thông tin, quyền lập hội, hội họp, biểu tình theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, Bộ luật Dân sự năm 2005 và Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21/4/2010 cũng quy định các điều khoản liên quan đến hình thức và cơ chế hoạt động của hội.

Có thể nói, địa vị pháp lý của TCXH bắt nguồn từ địa vị pháp lý của công dân, và địa vị ấy được xác lập dựa trên những nguyên tắc hiến định và luật định vốn là sự cụ thể hóa của phương châm dân chủ cơ sở - “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Thông thường, người dân thực hiện quyền kiểm tra, giám sát đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, hoạt động BVMT nói riêng thông qua cơ chế gián tiếp là ủy quyền cho những đại diện và có thể thông qua cơ chế trực tiếp là tập hợp nhau lại thành các tổ chức tự quản, tự trị và tự nguyện. Do vậy, sự ra đời các TCXH là tất yếu.

Đáng chú ý, nội dung về quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó có Nghị quyết 97/2007-CP về thực hiện dân chủ ở cơ sở, cũng nhấn mạnh vai trò và sự tham gia của người dân vào quá trình

xây dựng, thực thi, giám sát chính sách phát triển kinh tế - xã hội địa phương, trong đó không thể không nhắc tới những chính sách về BVMT – vốn được xem là một trong những nhiệm vụ chính trị của bộ máy chính quyền địa phương.

Trên tinh thần của quy chế dân chủ, Điều 144, 145, 146 Luật BVMT 2014 đặc biệt nhấn mạnh đến nguyên tắc thực hiện cơ chế dân chủ trong BVMT. Theo đó, người dân có quyền được tiếp cận với mọi thông tin liên quan đến tình trạng vi phạm BVMT ở địa phương. Quy định này là cơ sở pháp lý để người dân và tổ chức cộng đồng địa phương thực hiện các hoạt động kiểm tra, giám sát hiệu quả công tác BVMT. Đáng chú ý, Điều 83 của Luật đã xác lập quyền lập hội trong giám sát BVMT của cộng đồng và người dân. Các hội này chính là các tổ chức tự quản về BVMT, hay nói cách khác là các tổ chức xã hội dân sự trong BVMT. Thuật ngữ “tổ chức tự quản về BVMT” trong Luật được sử dụng với nội hàm chính là các TCXH dân sự, bao gồm các cộng đồng tự quản của người dân ở địa phương hay các cá nhân, nhóm người có chung một mục tiêu BVMT và tự tập hợp nhau lại thành tổ chức dựa trên nguyên tắc tự nguyện và hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật.

### Vai trò cần được thúc đẩy

Hoạt động giám sát, BVMT có thể được cụ thể hóa dưới nhiều hình thức khác nhau, bằng nhiều con đường khác nhau, với sự tham gia của nhiều bên liên quan, trong đó TCXH đóng vai trò vô cùng quan trọng, cần được khuyến khích và thúc đẩy mạnh mẽ hơn.

Với tư cách là những cộng đồng tự quản ở địa phương mà thành viên đều là lực lượng nhân dân, các TCXH đóng một vai trò quan trọng trong việc phát hiện, tố giác những sai phạm về BVMT. Nhiều tổ chức cộng đồng ở địa phương đã và đang làm tốt vai trò này như vụ phát hiện vi phạm tại Công ty Tung-Kuang ở Hải Dương, Nicotex Thanh Thái ở Thanh Hóa hay Vedan ở Đồng Nai...

Bên cạnh vai trò phát hiện, tố giác, các TCXH cũng có vai trò tư vấn, khuyến nghị về các vấn đề liên quan đến môi trường. Vai trò này được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có Luật BVMT 2014. Điều 150, 157 của Luật nêu rõ các tổ chức, cá nhân đều được khuyến khích thúc đẩy phát triển dịch vụ BVMT với chức năng tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin về môi trường. Với vai trò là một kênh thông tin quan trọng của cơ chế dân chủ trong BVMT, các TCXH không chỉ phản ánh đơn thuần về những vi phạm đối với pháp luật BVMT mà còn đưa ra những kiến nghị, đề xuất cho việc xử lý và giải quyết các vấn đề ấy.

Với vai trò thứ ba – kiểm tra, giám sát, Luật BVMT 2014 cũng quy định rõ: Nhà nước cần “tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia hoạt động BVMT; kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động BVMT theo quy định của pháp luật” (Điều 5). Đặc biệt, khoản Điều 83 nêu rõ “Tổ chức tự quản về môi trường có nhiệm vụ tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về BVMT của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ >



PanNature tổ chức họp thôn, đánh giá sự tham gia của người dân trong quản lý và bảo vệ rừng tại bản Ngạn Lâm, xã Năm Dán, huyện Xin Mần, Hà Giang.  
Ảnh: Nguyễn Đức Tố Lưu/PanNature



trên địa bàn". Như vậy, vai trò của cộng đồng dân cư nói chung, TCXH và tổ chức tự quản về môi trường nói riêng trong việc kiểm tra, giám sát là hết sức quan trọng và là yêu cầu bắt buộc trong suốt quá trình triển khai, vận hành dự án.

Cuối cùng, các quy định pháp luật liên quan và Luật BVMT đều tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức và cá nhân tham gia vào hoạt động BVMT nói chung và hoạt động giáo dục, phổ biến, tuyên truyền về BVMT nói riêng. Bên cạnh đó, Luật quy định nhà nước phải ưu tiên đào tạo nguồn nhân lực cho việc BVMT, đồng thời khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân tham gia đào tạo nguồn nhân lực BVMT. Vai trò của các TCXH trong hoạt động này được đặc biệt đề cao và phát huy tương đối hiệu quả. Rất nhiều TCXH về môi trường đã thực thi tốt sứ mệnh phổ biến, tuyên truyền, góp phần không nhỏ vào mục tiêu nâng cao nhận thức của người dân về BVMT.

Mặc dù đảm trách nhiều vai trò trong hoạt động giám sát BVMT, song cơ chế tham gia của các TCXH vào quá trình giám sát việc thực thi pháp luật về BVMT chưa được xác lập rõ ràng và hiệu quả đối với mọi loại hình TCXH. Hiện nay, cơ chế tham gia của TCXH chủ yếu là cơ chế gián tiếp, tức thông qua vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Bên cạnh đó, sự tham gia của các TCXH vào các hoạt động giám sát BVMT vẫn ở mức độ khiêm tốn và chưa thực sự mang tầm ảnh hưởng rộng lớn. Một trong những nguyên nhân cơ bản là do thiếu cơ chế tham gia, thiếu khuôn khổ pháp lý đồng bộ và một chế tài thực thi hiệu quả. Đây cũng là điểm yếu khiến các TCXH ở Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực BVMT chưa thực sự tạo thành thể và lực có sức mạnh đáng kể, đặc biệt, chưa mang lại những tác động hiệu quả từ hoạt động vận động chính sách, tư vấn... đối với những chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở cấp trung ương và địa phương có ảnh hưởng đến môi trường.

Thêm vào đó, nhận thức của các cấp ủy Đảng, chính quyền và ban, ngành địa phương, thậm chí của xã hội nói chung về vị trí, vai trò, chức năng của các TCXH còn chưa thực sự đầy đủ và đúng đắn; sự liên kết và mối quan hệ tương tác giữa các TCXH trong cùng lĩnh vực BVMT còn rời rạc, thiếu hệ thống và thiếu cơ chế điều phối, hợp tác. Ngoài ra, năng lực vận động chính sách liên quan đến BVMT của các TCXH còn nhiều hạn chế.

Nhằm tăng cường sự tham gia hiệu quả của TCXH vào các hoạt động giám sát, BVMT, thiết nghĩ nhà nước cần đẩy mạnh việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và lấy đây làm tiền đề quan trọng trong công tác giám sát BVMT nói chung và sự tham gia có hiệu quả của TCXH nói riêng vào hoạt động này. Trước mắt, cần xem xét và thông qua Luật Tiếp cận thông tin làm cơ sở cho việc công khai và minh bạch hoạt động theo dõi, giám sát những sai phạm về pháp luật BVMT. Tiếp đó, cần sớm hoàn thiện hệ thống điều tra, truy tố và xét xử nghiêm những hành vi vi phạm pháp luật về BVMT, xem xét giải pháp thành lập Tòa án môi trường như kinh nghiệm ở một số nước.

Song song với các đề xuất nêu trên, cần nâng cao nhận thức, ý thức và trách nhiệm về BVMT cho cộng đồng và toàn xã hội. Đặc biệt, cần khuyến khích các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức cộng đồng địa phương tham gia vào hoạt động theo dõi, phát hiện, tố giác sai phạm về pháp luật BVMT, cũng như quá trình thực thi, giám sát chính sách và thực hành quyền môi trường ■

## Một số chính sách mới ban hành trong quý I năm 2015

# 3 nghị định hướng dẫn Luật BVMT 2014



**N**gay khi Luật BVMT 2014 có hiệu lực (từ ngày 01/01/2015), Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành ba nghị định hướng dẫn thi hành, gồm: Nghị định số 19/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT; Nghị định số 18/2015/NĐ-CP quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và kế hoạch BVMT; và Nghị định số 03/2015/NĐ-CP quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường.

Nghị định số 19/2015/NĐ-CP được ban hành ngày 14/2/2015, thay thế 3 nghị định và 1 quyết định, gồm: Nghị định số 80/2006/NĐ-CP, Nghị định số 21/2008/NĐ-CP, Nghị định số 04/2009/NĐ-CP và Quyết định số 18/2013/QĐ-TTg. So với các văn bản bị thay thế, Nghị định 19/2015/NĐ-CP bổ sung một số nội dung như:

BVMT làng nghề, BVMT đối với hoạt động nhập khẩu, phá dỡ tàu biển đã qua sử dụng... Đáng chú ý, Nghị định dành riêng chương 8 quy định về quyền và trách nhiệm của cộng đồng dân cư khi tham gia BVMT. Theo đó, cộng đồng dân cư có quyền tiếp cận 8 nhóm đối tượng thông tin, được cung cấp định kỳ ít nhất một năm một lần. Ngoài ra, cộng đồng dân cư còn có quyền lựa chọn và đề cử đại diện tham gia đánh giá Báo cáo ĐTM; Kế hoạch BVMT; Giấy phép liên quan đến khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên, môi trường cũng như việc thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính về BVMT. Đặc biệt, kết quả giám sát của đại diện cộng đồng được xem là một trong những căn cứ cho việc khen tặng thành tích trong công tác BVMT của cơ sở sản xuất – kinh doanh – dịch vụ.

Cũng được ban hành ngày 14/02/2015, Nghị định số 18/2015/NĐ-CP thay thế cho hai nghị định cùng tên mang số hiệu 29/2011/NĐ-CP và 35/2014/NĐ-CP. So với hai nghị định cũ, Nghị định 18/2015/NĐ-CP có một số điểm mới đáng chú ý. Thứ nhất, quy định cụ thể việc lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch BVMT. Thứ hai, trong quá trình thẩm định Báo cáo ĐMC,

xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản được UBND cấp xã triệu tập. Ý kiến của các đại biểu tham dự được thể hiện đầy đủ, trung thực trong biên bản họp cộng đồng. Thứ năm, việc thẩm định báo cáo ĐTM đối với các dự án để kịp thời ứng phó với thiên tai, dịch bệnh có thể được thực hiện thông qua hình thức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức liên quan, không nhất thiết phải thông qua hội đồng thẩm định. Thứ sáu, thay cụm từ “cam kết BVMT” thành “kế hoạch BVMT”.

Với Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015, về cơ bản, Nghị định kế thừa gần như nguyên vẹn nội dung Nghị định số 113/2010/NĐ-CP. Điểm khác biệt nằm ở chỗ Nghị định số 03/2015/NĐ-CP bổ sung tiêu chí thành lập Hội đồng thẩm định chứng cứ, dữ liệu xác định thiệt hại đối với môi trường. Ngoài ra, Nghị định cũng mở rộng thành phần môi trường bị suy thoái, thiệt hại thành khu bảo tồn thiên nhiên, khu di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng thay vì chỉ khu bảo tồn thiên nhiên. Đáng chú ý là liên quan tới vấn đề bồi thường thiệt hại về môi trường, Điều 167 Luật BVMT năm 2014 quy định ba nội dung về bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, tuy nhiên, các nội dung này chưa được chi tiết hóa tại Nghị định 03/2015 ■

Ô nhiễm bụi từ hoạt động chế biến đá trắng ở xã Diên Kỳ (huyện Diên Châu, Nghệ An).  
Ảnh: Dương Văn Thọ/PanNature



cơ quan thẩm định có thể lấy ý kiến phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp, các chuyên gia trong lĩnh vực môi trường, đồng thời được khảo sát, kiểm chứng thông tin và tổ chức họp chuyên gia đánh giá theo chuyên đề. Thứ ba, chủ dự án phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về thông tin, số liệu và kết quả thực hiện Báo cáo ĐTM. Danh mục dự án phải lập ĐTM rút xuống còn 113 so với 146 dự án theo Nghị định 29/2011/NĐ-CP. Thứ tư – điểm đặc biệt quan trọng, trong quá trình thực hiện ĐTM, chủ dự án phải tham vấn các tổ chức và cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án thay vì đại diện tổ chức, cộng đồng dân cư như trước kia. Việc tham vấn cộng đồng dân cư (Nghị định không đề cập tới hình thức tham vấn tổ chức) được tiến hành dưới hình thức họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và UBND cấp xã đồng chủ trì với sự tham gia của đại diện Ủy ban MTTQ cấp

Liên quan đến việc hướng dẫn thi hành Luật BVMT 2014, Bộ TN&MT đã trình Chính phủ bốn nghị định và hai quyết định, trong đó, có ba nghị định và một quyết định đã được phê duyệt. Ngoài ra, theo Chương trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ TN&MT năm 2015, dự kiến sẽ có thêm 01 Nghị định sửa đổi, 31 Thông tư và 02 Thông tư liên tịch thuộc lĩnh vực môi trường được ban hành. Quá trình xây dựng các văn bản pháp luật này mở ra cơ hội để các bên liên quan có thể thảo luận, góp ý nhằm cụ thể hóa các nội dung được quy định trong Luật, đặc biệt là các quy định liên quan đến sự tham gia của cộng đồng và các tổ chức xã hội trong BVMT. Hướng tới mục tiêu này, ngày 16/3/2015, Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) đã phối hợp với Vụ Chính sách và pháp chế thuộc Tổng Cục Môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức Tọa đàm “Sự tham gia của cộng đồng và tổ chức xã hội trong BVMT: Kinh nghiệm thực tiễn và nhu cầu thể chế hóa cho thực thi Luật BVMT”. Bên cạnh việc rà soát các quy định về sự tham gia của cộng đồng và tổ chức xã hội trong Luật BVMT 2014 cùng một số nghị định hướng dẫn được ban hành, Hội thảo tập trung trao đổi, thảo luận và đưa ra một số khuyến nghị chính sách nhằm đảm bảo sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng, tổ chức xã hội trong BVMT. Ngoài sự kiện này, PanNature cũng tổ chức một số hội thảo, tọa đàm liên quan đến BVMT và sức khỏe cộng đồng nhìn từ khía cạnh cải cách tư pháp; chế tài xử lý vi phạm môi trường ở Việt Nam; lồng ghép tiêu chí đa dạng sinh học trong ĐTM...

Tham khảo thêm tại <http://bit.ly/nature005>

#### Chi tiết các Nghị định xem tại:

<http://bit.ly/btcs00267>

<http://bit.ly/btcs00266>

<http://bit.ly/btcs00268>



# Hoàn thành đề án sắp xếp, đổi mới công ty nông, lâm nghiệp trước ngày 15/05

**N**gày 27/01/2015, Bộ NN&PTNT ban hành Thông tư số 02/2015/TT-BNNPTNT hướng dẫn xây dựng Đề án và Phương án tổng thể sắp xếp, đổi mới công ty nông, lâm nghiệp theo Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp.

Thông tư nêu rõ, các công ty nông, lâm nghiệp phải hoàn thành hồ sơ Đề án sắp xếp, đổi mới của đơn vị để gửi đại diện chủ sở hữu thẩm định trước ngày 15/5/2015. Đối với hồ sơ Phương án tổng thể sắp xếp, đổi mới công ty nông, lâm nghiệp của UBND cấp tỉnh, tập đoàn, tổng công ty, Bộ, ngành chủ quản, thời hạn hoàn thành và gửi Bộ NN&PTNT thẩm định trước ngày 30/6/2015.

Nội dung Đề án và Phương án phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của công ty nông, lâm nghiệp sau khi sắp xếp, đổi mới, đồng thời đề xuất giải pháp về quản lý, sử dụng đất đai, rừng, tài sản, vốn, lao động đảm bảo đúng quy định pháp luật. Riêng về vấn đề đất đai của các công ty nông, lâm nghiệp, Đề án phải xác định rõ diện tích đất giữ lại để tổ chức sản xuất, kinh doanh; diện tích đất bàn giao về địa phương; diện tích đất cho thuê, cho mượn, liên doanh hoặc bị lấn chiếm; diện tích đất ở, đất kinh tế hộ gia đình.

UBND cấp tỉnh giao Sở NN&PTNT chủ trì tổ chức tổng hợp kết quả thẩm định nội dung Đề án của các công ty nông, lâm nghiệp để lập Phương án, gửi Bộ NN&PTNT thẩm định trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Riêng tập đoàn, tổng công ty thuộc Bộ, ngành Trung ương trước khi gửi Bộ NN&PTNT thẩm định phải có ý kiến bằng văn bản của Bộ, ngành chủ quản ■

Ngay khi Thông tư số 02/2015/TT-BNNPTNT được ban hành, UBND các tỉnh, thành phố Trung ương; tập đoàn; tổng công ty; Bộ, ngành chủ quản đã chỉ đạo, hướng dẫn các công ty nông, lâm nghiệp lập hồ sơ Đề án sắp xếp, đổi mới theo đúng quy trình thực hiện. Ngày 6/5/2015, hội nghị trực tuyến về việc triển khai Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển nâng cao hiệu quả hoạt động của Công ty nông, lâm nghiệp đã được Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp phối hợp với Bộ NN&PTNT tổ chức. Tại đây, những vướng mắc trong quá trình sắp xếp, đổi mới và phát triển các công ty nông, lâm trường quốc doanh, bao gồm cả việc thực hiện Đề án và Phương án sắp xếp đã được thảo luận tại hầu hết các điểm cầu.

**Chi tiết Thông tư xem tại:** <http://bit.ly/btcs00269>

Ảnh: Dương Văn Thọ/PanNature





# Hơn **5.400** tỷ đồng bảo vệ, phát triển rừng ven biển ứng phó với BĐKH

**5.415** tỷ đồng là tổng nhu cầu vốn thực hiện Đề án bảo vệ và phát triển rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2015 – 2020 - được phê duyệt tại Quyết định số 120/QĐ-TTg ngày 22/01/2015.

Mục tiêu Đề án hướng tới việc bảo vệ 310.695 ha rừng ven biển hiện có; phục hồi 9.602 ha rừng kém chất lượng; trồng mới 46.058 ha; nâng tổng diện tích rừng ven biển đến năm 2020 lên 356.753 ha và độ che phủ rừng ven biển từ 16,9% năm 2014 lên 19,5% vào năm 2020.

Nhằm hiện thực hóa các mục tiêu, Thủ tướng đề nghị các Bộ, ngành, đơn vị liên quan rà soát, thu hồi đất của các tổ chức, cá nhân sử dụng trái phép, diện tích thuộc hành lang an toàn bảo vệ đê biển hoặc diện tích đất đã giao thuộc quy hoạch phát triển lâm nghiệp nhưng sử dụng không đúng mục đích để trồng lại rừng. Bên cạnh đó, tiếp tục đẩy mạnh giao khoán, bảo vệ rừng cho các thành phần kinh tế, cộng đồng và các hộ gia đình để bảo vệ và phát triển rừng ven biển...

Điểm đáng lưu ý, mức hỗ trợ đầu tư khoán nuôi tái sinh rừng và khoán bảo vệ rừng phòng hộ, đặc dụng ven biển bình quân được tăng cao hơn, bằng 1,5 lần so với mức khoán bảo vệ rừng phòng hộ đầu nguồn theo quy định. Riêng mức đầu tư trồng rừng mới và trồng bổ sung, phục hồi rừng thực hiện theo thiết kế, dự toán được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt trên cơ sở các định mức kinh tế - kỹ thuật hiện hành phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương ■

Nhằm cụ thể hóa nhiệm vụ và nội dung triển khai Quyết định số 120/QĐ-TTg, ngày 23/3/2015, Bộ NN&PTNT ban hành Kế hoạch số 2345/KH-BNN-TCLN. Theo Kế hoạch này, trong tháng 6/2015, Bộ NN&PTNT sẽ trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định về một số chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển rừng ven biển. Ngoài ra, trong năm nay, Bộ cũng sẽ xây dựng Tiêu chuẩn kỹ thuật trồng rừng phòng hộ ven biển và định mức kinh tế kỹ thuật, hướng dẫn kỹ thuật trồng rừng ngập mặn để các địa phương áp dụng. Trong hai ngày 3 - 4/4/2015, Bộ đã tổ chức Hội nghị triển khai Đề án tại thành phố Huế. Đây là hoạt động đầu tiên nằm trong Kế hoạch số 2345/KH-BNN-TCLN.

Chi tiết Quyết định xem tại: <http://bit.ly/btcs00270>



# Danh mục một số văn bản chính sách mới, Quý I năm 2015

SỐ HIỆU	TÊN VĂN BẢN
<b>I. QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN RỪNG VÀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC</b>	
1161/KH-BNN-TCLN	Kế hoạch số 1161/KH-BNN-TCLN ngày 29/01/2015 của Bộ NN&PTNT về việc triển khai Quyết định số 2242/QĐ-TTg ngày 11/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Tăng cường công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2014-2020.
2276/BNN-TCLN	Công văn 2276/BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT về việc hỗ trợ kinh phí bảo vệ rừng khi thực hiện Đề án tăng cường quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2013-2020.
154/QĐ-TTg	Quyết định số 154/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án tổng thể xây dựng Công viên động vật hoang dã quốc gia tại tỉnh Ninh Bình. Hiệu lực thi hành: 29/01/2015
86/TTg-KGVX	Công văn số 86/TTg-KGVX của Thủ tướng Chính phủ về việc chủ trương đầu tư Dự án Bảo tàng Thiên nhiên Việt Nam. Hiệu lực thi hành: 19/01/2015
396/CT-BNN-TCLN	Chỉ thị số 396/CT-BNN-TCLN ngày 15/01/2015 về Tăng cường công tác quản lý các cơ sở nuôi động vật hoang dã hung dữ
02/2015/TT-BNNPTNT	Thông tư số 02/2015/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT hướng dẫn xây dựng đề án và phương án tổng thể sắp xếp, đổi mới công ty nông, lâm nghiệp theo Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17 tháng 12 năm 2014 của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Hiệu lực thi hành: 12/03/2015
<b>II. QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG</b>	
13/2015/TT-BTNMT	Thông tư 13/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường. Hiệu lực thi hành: 01/6/2015
19/2015/NĐ-CP	Nghị định số 19/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT Hiệu lực thi hành: 01/4/2015
18/2015/NĐ-CP	Nghị định số 18/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch BVMT. Hiệu lực thi hành: 01/4/2015
03/2015/TT-BNNPTNT	Thông tư số 03/2015/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT ban hành Danh mục thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng, cấm sử dụng ở Việt Nam và công bố mã HS đối với thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng, cấm sử dụng ở Việt Nam. Hiệu lực thi hành: 15/3/2015
03/2015/NĐ-CP	Nghị định số của Chính phủ quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường. Hiệu lực thi hành: 01/3/2015
223/QĐ-TTg	Quyết định 223/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch quản lý chất thải rắn lưu vực sông Nhuệ - sông Đáy đến năm 2030. Hiệu lực thi hành: 12/02/2015
07/QĐ-TTg	Quyết định số 07/QĐ-TTg ngày 06/01/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch quản lý chất thải rắn lưu vực sông Đổng Nai đến năm 2030. Hiệu lực thi hành: 06/01/2015
<b>III. QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN VÀ ĐẤT ĐAI</b>	
06/2015/TT-BTNMT	Thông tư số 06/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định kỹ thuật công tác điều tra, đánh giá địa chất môi trường khu vực có khoáng sản độc hại Hiệu lực thi hành: 15/04/2015
04/2015/TT-BTNMT	Thông tư số 04/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về thăm dò và phân cấp trữ lượng, cấp tài nguyên khoáng sản chì - kẽm. Hiệu lực thi hành: 01/4/2015
03/2015/TT-BTNMT	Thông tư số 03/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về thăm dò và phân cấp trữ lượng, cấp tài nguyên khoáng sản vàng gốc. Hiệu lực thi hành: 01/4/2015
03/CT-TTg	Chỉ thị số 03/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường hiệu lực thực thi chính sách, pháp luật về khoáng sản. Hiệu lực thi hành: 30/3/2015
411/QĐ-BTNMT	Quyết định số 411/QĐ-BTNMT về việc phê duyệt kế hoạch đấu giá quyền khai thác khoáng sản đợt 1 năm 2015. Hiệu lực thi hành: 14/3/2015
02/2015/TT-BTNMT	Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP (quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai) Hiệu lực thi hành: 13/03/2015
<b>IV. NĂNG LƯỢNG, BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ QUẢN LÝ RỦI RO THIÊN TAI</b>	
224/QĐ-TTg	Quyết định số 224/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Đề án Quy hoạch tổng thể lĩnh vực Ứng phó sự cố, thiên tai và Tìm kiếm Cứu nạn đến năm 2020. Hiệu lực thi hành: 12/02/2015
120/QĐ-TTg	Quyết định số 120/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án bảo vệ và phát triển rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2015 – 2020. Hiệu lực thi hành: 22/01/2015
30/QĐ-BXD	Quyết định số 30/QĐ-BXD ngày 16/01/2015 của Bộ Xây dựng về việc Phê duyệt Kế hoạch năm 2015 thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu. Hiệu lực thi hành: 16/01/2015