

Trung tâm Con người và Thiên nhiên. 2015

Nguyễn Hoàng Phương • Trần Thanh Thủy • Trịnh Lê Nguyên

## Thực thi chính sách pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam nhìn từ khía cạnh tư pháp



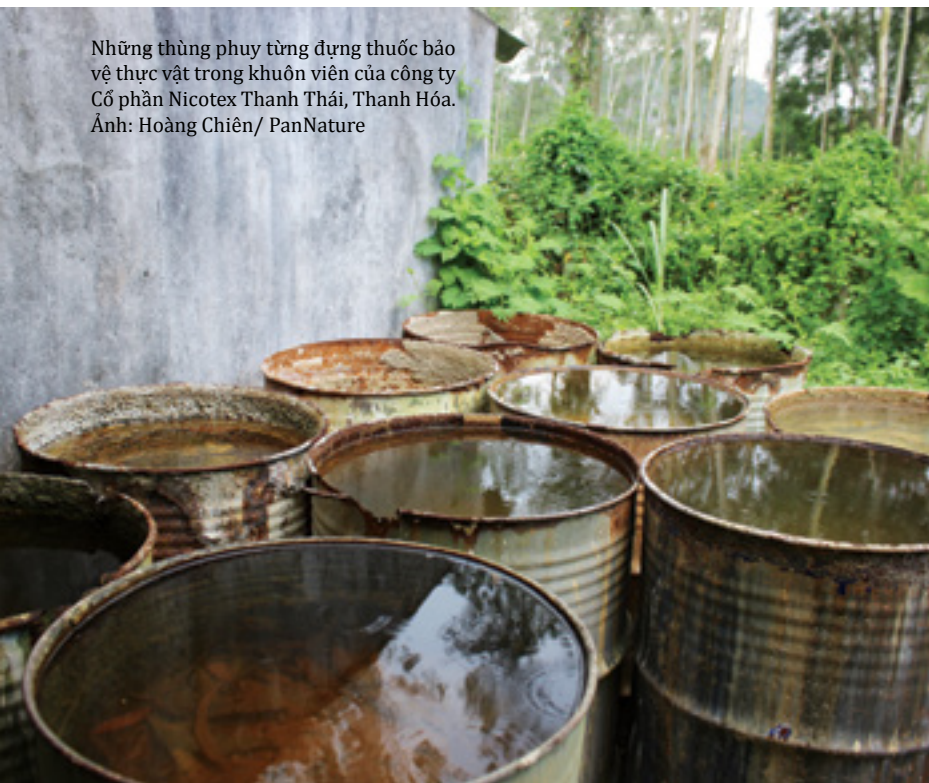
NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

Ảnh bìa: Điểm tập kết tro xỉ từ nhà máy nhiệt điện Phả Lại bên sông Lục Đầu Giang, Hải Dương. Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature

Đốt dây điện lấy đồng ở bãi rác làng Mấn Xá, Bắc Ninh.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



Những thùng phuy từng đựng thuốc bảo vệ thực vật trong khuôn viên của công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái, Thanh Hóa.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



Hồ đãi xỉ nhôm ở làng Mấn Xá, xã Văn Môn, huyện Yên Phong, tỉnh Bắc Ninh.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature





**V**iệt Nam bắt đầu chú trọng đến công tác bảo vệ môi trường (BVMT) từ thập kỷ 90. Sau hơn 2 thập kỷ, Việt Nam đã từng bước phát triển và hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật BVMT. Đặc biệt, Hiến pháp Việt Nam được thông qua tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIII, năm 2013 đã có những nội dung đáng chú ý liên quan đến lĩnh vực tài nguyên và môi trường. Theo đó, lần đầu tiên Hiến pháp Việt Nam ghi nhận quyền con người đối với môi trường “*mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*”. Điều này đã thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đối với công tác BVMT. Tuy vậy, tình trạng ô nhiễm môi trường vẫn diễn biến nghiêm trọng ở nhiều địa phương. Dù mức xử phạt trong lĩnh vực tài nguyên môi trường đã tăng đáng kể, số lượng các vụ vi phạm môi trường vẫn có xu hướng tăng. 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). Có thể nói, Việt Nam đã xây dựng một hệ thống chính sách BVMT tương đối hoàn chỉnh. Tuy nhiên, vấn đề ô nhiễm môi trường chưa được kiểm soát tốt, phần lớn do việc giám sát thực thi chính sách thiếu hiệu quả và việc xử lý các hành vi vi phạm chưa đủ sức răn đe.

Về nguồn lực giám sát, lực lượng cán bộ chuyên trách về BVMT ở Việt Nam thấp hơn nhiều quốc gia trong khu vực. Trong khi số cán bộ quản lý nhà nước về môi trường trên 1 triệu dân ở Trung Quốc là 40 người, Thái Lan là 42 người, Campuchia là 55 người, Malaysia là 100 người, Singapore là 350 người, Canada là 155 người, Anh là 204 người thì ở Việt Nam là 29 người (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2013). Số lượng cán bộ quản lý nhà nước về môi trường cũng rất khiêm tốn nếu so sánh với con số 541.103 doanh nghiệp trên cả nước tại thời điểm 01/01/2012 (Tổng cục Thống kê, 2012). Với lực lượng cán bộ chuyên trách khiêm tốn, việc huy động các nguồn lực ngoài

nhà nước và đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong bảo vệ môi trường rất cần thiết. Tuy nhiên, Việt Nam chưa xây dựng được những cơ chế hiệu quả để huy động nguồn lực ngoài nhà nước và đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong BVMT. Điều này đã phần nào dẫn đến việc giám sát thực thi chính sách pháp luật chưa đạt được hiệu quả như mong muốn.

Giám sát thực thi chính sách chưa hiệu quả dẫn đến những hạn chế trong việc phòng tránh và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm chính sách pháp luật BVMT. Điều này đã phần nào thể hiện qua số lượng các vụ việc vi phạm vẫn đang có xu hướng tăng. Trong khi đó, quy trình xử lý các hành vi vi phạm còn nhiều bất cập, dẫn đến nhiều vụ việc đã không được xử lý một cách thỏa đáng và đảm bảo tính răn đe. Suy thoái môi trường gây ảnh hưởng tiêu cực đến cộng đồng, đặc biệt về vấn đề sức khỏe và sinh kế. Tuy nhiên, việc tiếp cận công lý trong lĩnh vực môi trường ở Việt Nam lại còn quá hạn chế. Theo báo cáo Chỉ số Công lý do UNDP thực hiện năm 2012 (Chương trình phát triển liên hiệp quốc, 2013), gần 31% người được phỏng vấn cho biết họ đang sống trong môi trường có ô nhiễm. Tuy nhiên, chỉ có 12% trong số này có khiếu nại hoặc khiếu kiện tới chính quyền để yêu cầu khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường hoặc bồi thường thiệt hại. Trong 12% trên, chỉ có 30% được giải quyết, 48% chưa giải quyết xong và 22% không được giải quyết và không nhận được bất kỳ phản hồi nào từ các cơ quan quản lý nhà nước.

Như vậy, bên cạnh việc xây dựng một hệ thống chính sách tốt, công tác bảo vệ môi trường chỉ đạt được hiệu quả khi đảm bảo được việc giám sát và thực thi công lý. Bài viết này sẽ đề cập đến một số nguyên nhân dẫn việc chính sách pháp luật BVMT chưa được thực thi hiệu quả nhìn từ khía cạnh tư pháp. Từ các phân tích, bài viết này sẽ đưa ra một số đề xuất liên quan đến cải cách tư pháp, nhằm góp phần đảm bảo chính sách pháp luật BVMT được thực thi hiệu quả hơn.

# Bất cập trong xử lý vi phạm hành chính

**T**heo các Nghị định xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực môi trường, mức tiền xử phạt đã tăng 10 lần từ năm 1996 đến 2013. Tuy nhiên, các vi phạm môi trường vẫn có xu hướng tăng. Một trong những nguyên nhân chính dẫn đến hành vi vi phạm môi trường là các cơ sở sản xuất xả chất thải chưa được xử lý đạt quy chuẩn ra môi trường tự nhiên để tiết kiệm chi phí và tăng lợi nhuận. Nhìn chung, dù mức xử phạt đã tăng đáng kể, cơ sở sản xuất vẫn có khả năng trực lợi nhiều hơn khi trốn tránh được việc xử lý chất thải. Để tăng cường hiệu quả của việc xử lý vi phạm, ngoài việc xử lý hành chính, cần phải truy thu các khoản tiền tương ứng mà đáng ra cơ sở sản xuất phải chi nếu thực hiện đúng các quy định về BVMT.

Vấn đề trên có thể được minh họa một cách cụ thể hơn qua nghiên cứu trường hợp công ty cổ phần Vedan. Công ty này đã có hành vi xả thải ra sông thị Vải và bị phát hiện vào năm 2008. Sau đó, Vedan bị xử phạt vi phạm hành chính hơn 267 triệu đồng, là một con số kỷ lục tại thời điểm đó. Tuy nhiên, số tiền phí BVMT mà Vedan bị truy thu đối với lượng nước thải đã xả trái phép là 127 tỉ đồng, gấp gần 476 lần số tiền xử phạt vi phạm hành chính. Ngoài ra, Vedan còn buộc phải đầu tư 33 triệu đô la Mỹ để nâng cấp công nghệ nhằm đảm bảo nước thải đạt quy chuẩn môi trường. Như vậy, tổng số tiền Vedan

phải chi trả cho các biện pháp khắc phục hậu quả lớn hơn gần 3.000 lần so với số tiền xử phạt vi phạm hành chính. Con số này chưa bao gồm gần 220 tỷ đồng tiền bồi thường thiệt hại hoa màu cho 4.700 hộ nông dân ở 3 tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu và Thành phố Hồ Chí Minh. Trường hợp Vedan cho thấy tính răn đe không phải là hình thức xử phạt đối với hành vi xả thải trái phép mà nằm ở biện pháp khắc phục, buộc doanh nghiệp phải chi trả khoản tiền trực lợi từ hành vi vi phạm.

Tuy nhiên trong thực tế, biện pháp truy thu và yêu cầu khắc phục hậu quả ít khi được áp dụng. Sau vụ Vedan, ngoại trừ một số trường hợp vi phạm do Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hiện, các cơ quan quản lý môi trường địa phương hay cảnh sát môi trường hiếm khi có quyết định buộc doanh nghiệp truy nộp khoản phí BVMT và khắc phục hậu quả (Hanh, 2011). Ngoài ra, việc giám sát thực hiện các quyết định xử phạt vi phạm hành chính chưa nghiêm dẫn đến nhiều trường hợp cơ sở sản xuất không thực hiện hoặc thực hiện nửa vời. Phúc kiểm của Thanh tra Sở TNMT Thành phố Hồ Chí Minh phát hiện nhiều cơ sở sản xuất vẫn tiếp tục hoạt động dù đã bị tạm đình chỉ hoạt động và những doanh nghiệp đó cũng không thực hiện các biện pháp khắc phục theo đúng quyết định xử phạt vi phạm hành chính (Hanh, 2011).

**Hộp 1: So sánh mức tiền xử phạt vi phạm hành chính và chi phí khắc phục hậu quả trong trường hợp Vedan**

Biện pháp	Số tiền	So sánh với số tiền phạt vi phạm hành chính	
		Tỷ lệ %	Số lần
Tiền phạt vi phạm hành chính	267.500.000 VND	100%	1 lần
Truy thu tiền phí BVMT	127.268.067.520 VND	48 %	476 lần
Biện pháp khắc phục hậu quả (đầu tư, cải tạo nâng cấp công nghệ)	33.187.516 USD ~ 667.750.320.000 VND	248 %	2.481 lần
Chi phí 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*	1.500.000.000 VND	561%	5 lần
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 **	3.076.000.000 VND	1.150%	11 lần
Tổng số tiền khắc phục hậu quả so với tiền xử phạt VPHC	795.594.387.520 VND	297 %	2.974 lần

Nguồn: (\*) Công văn số 2041/BTNMT-TCMT ngày 07/6/2010 của Bộ TNMT đã 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

(\*\*) Thông báo 165/TB-BTNMT ngày 10/08/2010 của Bộ TNMT về kết quả họp giải quyết BTTH cho người dân của công ty Cổ phần hữu hạn Vedan Việt Nam.

# Khó khăn trong khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại

**B**ồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là một loại bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, do đó phải tuân theo quy định tại Chương XXI Bộ luật Dân sự 2005. Mặc dù không yêu cầu phải chứng minh yếu tố lỗi như những yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại thông thường khác, người yêu cầu bồi thường vẫn 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 để có thể khởi kiện. Tuy nhiên, việc chứng minh các yêu cầu để đòi bồi thường thiệt hại trên thực tế không hề đơn giản.

## Hộp 2: Điều kiện yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường

Theo Nghị quyết 03/2006/NQ-HĐTP ngày 08/07/2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án Nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của Bộ luật Dân sự 2005 về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thì về nguyên tắc chung thì trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng chỉ phát sinh khi có đầy đủ các yếu tố sau đây:

1. Phải có thiệt hại xảy ra.
2. Phải có hành vi trái pháp luật.
3. Phải có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại xảy ra và hành vi trái pháp luật.
4. Phải có lỗi cố ý hoặc lỗi vô ý của người gây thiệt hại

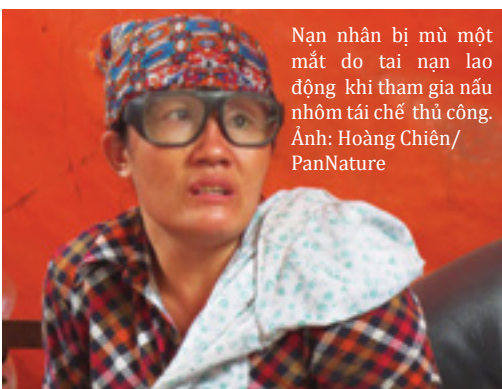
Tuy nhiên, đối với trường hợp gây ô nhiễm môi trường yếu tố lỗi không được đặt ra bởi “Cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường **không có lỗi**.” (Điều 624 – Bộ luật Dân sự 2005)



Bệnh ngoài da tại khu vực xung quanh công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái, Thanh Hóa.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



Biển bán nhà ở khu “phố ung thư” Chợ Sáng, phường Phả Lại, thị xã Chí Linh, tỉnh Hải Dương.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



Nạn nhân bị mù một mắt do tai nạn lao động khi tham gia nấu nhôm tái chế thủ công.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



Người phụ nữ sống gần khu vực công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái với 7 lần mang thai trong đó 2 lần sảy và 3 lần con chết ngay khi mới sinh do dị dạng, ngộ độc thai nghén và nhiễm độc đường tiêu hóa.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature

*Thứ nhất*, thiệt hại về môi trường thường xảy ra trên diện rộng với nhiều đối tượng bị ảnh hưởng khác nhau. Do đó, việc giám định xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường thường đòi hỏi về mặt chi phí và thời gian. Mặt khác, do những hạn chế hiện tại về mặt kỹ thuật ở trong nước, nhiều vụ vi phạm môi trường ở Việt Nam phải thuê giám định nước ngoài để có thể đưa vụ việc ra cơ quan xét xử. Trong nhiều trường hợp, thiệt hại chỉ có thể đánh giá đầy đủ sau một thời gian dài khi việc khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại đã hết thời hiệu.

*Thứ hai*, hành vi trái pháp luật BVMT khó chứng minh cả về mặt lý luận lẫn thực tiễn. Như trên đã phân tích, bằng chứng vi phạm do người dân cung cấp không được công nhận là có giá trị pháp lý trước Tòa. Trong khi đó, việc xác minh của cơ quan chức năng phải được thực hiện theo quy trình và thường có độ trễ nhất định so với thời điểm diễn ra hành vi vi phạm. Do đó, kết quả giám định trong nhiều trường hợp không đảm bảo tính chính xác khi hành vi vi phạm đã kết thúc. Ngoài ra, việc xác định hành vi trái vi phạm pháp luật cũng gặp nhiều khó khăn, ví dụ như việc xả nước thải chứa chất gây ô nhiễm không được quy định trong hệ thống quy chuẩn môi trường. Kết quả phân tích mẫu đất trong vụ việc Công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái cũng cho thấy nhiều chất không được quy định trong hệ thống quy chuẩn.

*Thứ ba*, việc chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và hậu quả xảy ra rất phức tạp. Hậu quả xảy ra có thể là sự tổng hợp của nhiều hành vi vi phạm do nhiều chủ thể khác nhau cùng thực hiện dẫn đến khó khăn trong việc xác định chủ thể cần bồi thường thiệt hại, như trường hợp như nhiều nhà máy cùng xả thải. Trong khi đó, pháp luật yêu cầu chứng minh mối quan hệ nhân quả, có nghĩa hành vi phải là nguyên nhân trực tiếp hoặc là nguyên nhân có ý nghĩa quyết định đối với thiệt hại đã xảy ra. Ngoài ra, gánh nặng về nghĩa vụ chứng minh của người khởi kiện là một rào cản lớn trong khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường.

### Hộp 3: Thiếu quy định pháp luật làm căn cứ chứng minh hành vi trái pháp luật

*Kết quả kiểm nghiệm mẫu đất, mẫu nước và mẫu chất thải lấy tại công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái của Trung tâm kiểm định thuốc Bảo vệ thực vật phía Bắc – Cục Bảo vệ thực vật:*

- Mẫu Nước N2 và N3: Phát hiện 01/11 chỉ tiêu là Chlorpyrifos E (N2 = 0,12 µg/l; N3 = 0,11 µg/l), là thuốc trừ sâu độc nhóm II. So với QCVN 09:2008/BTNMT – Quy chuẩn Quốc gia về chất lượng nước ngầm; QCVN 01:2009/BYT — Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về chất lượng nước ăn uống; QCVN 08:2008/BTNMT, mức A1 (nước dùng cho sinh hoạt): Chỉ tiêu phát hiện không có quy chuẩn so sánh.
- Mẫu Đất Đ2: Phát hiện 02/11 chỉ tiêu gồm: Butachlor là thuốc trừ sâu độc nhóm III, kết quả kiểm nghiệm 0,05 mg/kg đất khô; Chlorpyrifos E là thuốc trừ sâu độc nhóm II, kết quả kiểm nghiệm 0,54mg/kg đất khô đều không có quy chuẩn so sánh.
- Mẫu Chất thải CT2: Phát hiện có 05/07 chỉ tiêu gồm: Dichlorvos, là thuốc trừ cỏ độc nhóm Ib, kết quả kiểm nghiệm 18,03 µg/L; Fenobucarb là thuốc trừ sâu, rầy nhóm chích hút độc nhóm II, kết quả kiểm nghiệm 101700,0 µg/L; Isoprothiolane là thuốc trừ sâu, rầy nhóm chích hút độc nhóm II, kết quả kiểm nghiệm 646,42 µg/L; Butachlor là thuốc trừ cỏ độc nhóm III, kết quả kiểm nghiệm 0,8 µg/L; Isoprocacard là thuốc trừ bệnh độc nhóm III, kết quả kiểm nghiệm 101320,0 µg/L. Các chỉ tiêu đều không có quy chuẩn so sánh.

*(Nguồn: Báo cáo 7479/UBND-NN ngày 19/09/2013 của UBND tỉnh Thanh Hóa gửi Thủ tướng Chính phủ báo cáo việc vi phạm pháp luật BVMT của Công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái)*

Bãi thải xỉ pyrit của công ty cổ phần Supe Phốt phát và Hóa chất Lâm Thao (Phú Thọ).  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



# Khó khăn trong yêu cầu bồi thường thiệt hại ngoài tố tụng

**D**o những gánh nặng chứng minh các điều kiện để đáp ứng yêu cầu của Tòa án, việc bồi thường thiệt hại trên thực tế thường được thực hiện theo cơ chế ngoài tố tụng (ngoài Tòa án). Về bản chất, việc giải quyết các tranh chấp và bồi thường thiệt hại không qua cơ chế tố tụng là sự thỏa thuận giữa các bên tranh chấp. Tuy nhiên, Việt Nam chưa có những quy định cụ thể về bồi thường thiệt hại ngoài tố tụng. Bởi vậy, việc bồi thường chưa có sự thống nhất về cách thức, căn cứ và cơ chế thực hiện để đảm bảo công bằng giữa các bên liên quan. Việc đạt được thỏa thuận trong nhiều trường hợp là do sức ép bên ngoài thay vì sự tự nguyện và nhận thức của bên phải bồi thường (Trang, n.d). Do đó, cần xây dựng cơ chế trung gian, hòa giải để hỗ trợ người dân bị thiệt hại trong đàm phán, thoả thuận và phát triển cơ chế ghi nhận kết quả thỏa thuận đạt được từ việc bồi thường thiệt hại ngoài tố tụng để đảm bảo việc thực hiện và cưỡng chế khi cần thiết. Tham khảo trường hợp thỏa thuận đạt được trong cơ chế tố tụng, Thẩm phán ra quyết định công nhận sự thoả thuận của các đương sự (Khoản 2 Điều 187 của Bộ luật tố tụng dân sự năm 2004) sẽ được đảm bảo thực hiện qua cơ chế thi hành án

Đối với bồi thường thiệt hại về sức khỏe, điều kiện phải chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa ô nhiễm môi trường và bệnh tật là rào cản lớn nhất để thực hiện đòi bồi thường. Đặc biệt khi trách nhiệm này lại thuộc người bị thiệt hại, là đối tượng yêu cầu bồi thường thiệt hại. Khảo sát và nghiên cứu tài liệu cho thấy các cơ quan y tế chỉ ra được sự trùng hợp khi những nơi có tỷ lệ bệnh tật cao cũng là nơi chịu ảnh hưởng của ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, việc chứng minh được mối quan hệ nhân quả giữa ô nhiễm môi trường và bệnh tật (trừ trường hợp cấp tính) như yêu cầu luật định là việc rất khó khăn. Vì vậy cho đến nay chưa ghi nhận trường hợp nào người bị thiệt hại về tính mạng, sức khỏe mạn tính được bồi thường qua cơ chế tố tụng hoặc ngoài tố tụng.



Biển báo “tự chế” của người dân làng tái chế nhôm Mẫn Xá, Bắc Ninh.  
Ảnh: Hoàng Phương/PanNature

## Hộp 4: Thiếu sự thống nhất trong việc bồi thường thiệt hại ngoài tố tụng

Đối với trường hợp Vedan, việc xác định giá trị thiệt hại được thực hiện theo kê khai của người dân và kết quả giám định vùng bị ảnh hưởng của Viện Môi trường và Tài nguyên thuộc Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh. Trong trường hợp công ty Supe Phốt phát và Hóa chất Lâm Thao, việc bồi thường căn cứ trên sự thỏa thuận với người bị thiệt hại. Trường hợp Khu Công nghiệp Thụy Vân, người dân được bồi thường theo Quyết định của UBND tỉnh Phú Thọ, dựa trên kết quả của tổ công tác do Ban quản lý KCN thành lập để xác định diện tích, mức độ thiệt hại và đơn giá bồi thường theo định mức của tỉnh ban hành. Trường hợp Khu Công nghiệp Thụy Vân, người dân cho rằng phương thức xác định thiệt hại và mức tính toán thiệt hại do xô bồi, ngập úng và thiệt hại lúa, cá do UBND tỉnh Phú Thọ đưa ra là quá thấp và chưa hợp lý. Ngoài ra, người dân mới nhận được tiền bồi thường cho 2 năm (2008 và 2012), thay vì 6 năm (từ 2007 – 2012) như Sở Tài Nguyên và Môi trường báo cáo UBND tỉnh.

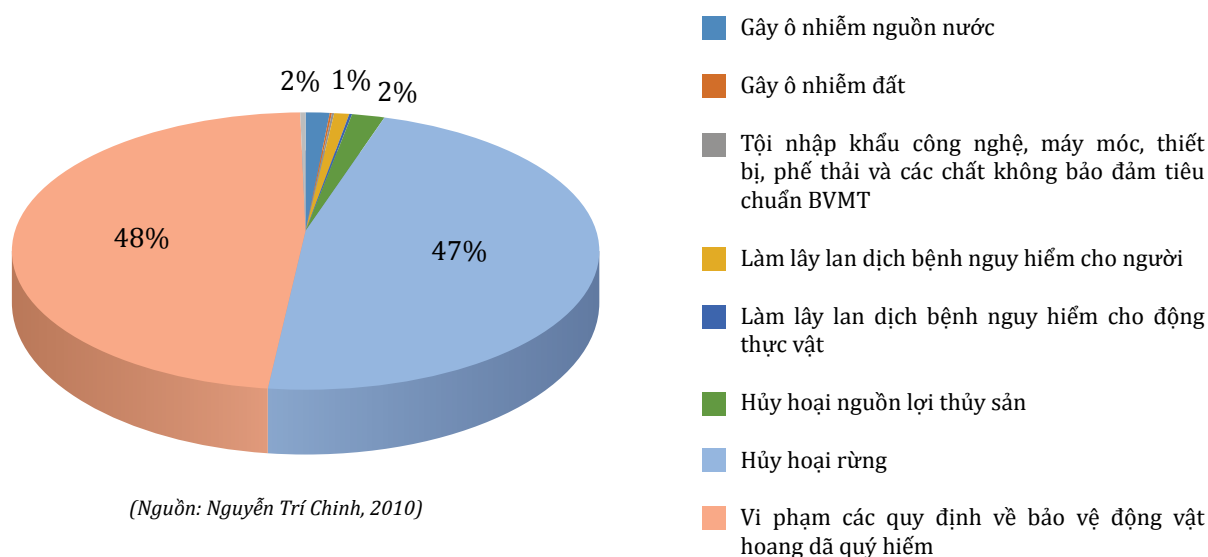
# Xử lý hình sự đối với tội phạm môi trường chưa đảm bảo tính răn đe và phòng ngừa chung

**S**ố lượng các vụ việc vi phạm trong lĩnh vực môi trường được phát hiện và xử lý ngày càng tăng. Tuy nhiên, số lượng các vụ việc bị xử lý hình sự chiếm tỷ lệ rất nhỏ. Theo thống kê của Cục Cảnh sát Môi trường (C49), 43.300 vụ vi phạm pháp luật về tài nguyên, môi trường và an toàn thực phẩm đã bị phát hiện từ năm 2006 – 2013 với tổng số tiền xử phạt vi phạm hành chính là 413 tỷ đồng. Trong đó, số vụ được chuyển cơ quan điều tra xử lý hình sự là 1.023 vụ với 1.895 đối tượng (*Tờ trình số 293/TTr-CP ngày 21/08/2014 về dự án Pháp lệnh Cảnh sát môi trường, 2014*). Như vậy, số vụ Cục Cảnh sát Môi trường đã chuyển cơ quan điều tra xử lý hình sự cũng chỉ chiếm gần 2% tổng số vụ vi phạm pháp luật về tài nguyên, môi trường và an toàn thực phẩm đã được phát hiện và xử lý trong vòng 7 năm.

Theo số liệu thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, kể từ năm 2001 - 2010, ngành Tòa án nhân dân đã xét xử 1.098 vụ án các loại về tội phạm môi trường

với 1.913 bị cáo (Chinh, 2010). Tuy nhiên, kết quả thống kê cho thấy phần lớn các tội phạm môi trường được xét xử liên quan đến hủy hoại rừng với 514 vụ (chiếm tỷ lệ 47%) và vi phạm các quy định về bảo vệ động vật hoang dã quý hiếm với 526 vụ (chiếm 48%). Gây ô nhiễm nguồn nước có 17 vụ và gây ô nhiễm đất chỉ có 1 vụ và không có vụ nào gây ô nhiễm không khí được xét xử trong vòng 10 năm. Con số các tội phạm gây ô nhiễm môi trường bị xét xử chỉ chiếm khoảng gần 2% tổng số tội phạm môi trường được xét xử. Mặc dù các quy định về tội phạm môi trường đã được sửa đổi vào năm 2009 theo Luật sửa đổi một số điều của Bộ luật Hình sự 1999, việc xử lý các tội phạm môi trường vẫn còn hạn chế. Từ 01/01/2012 đến 30/5/2014, Tòa án nhân dân chưa xét xử vụ việc nào do gây ô nhiễm môi trường. Nhìn lại những vụ việc ô nhiễm môi trường lớn và đặc biệt nghiêm trọng đã được phát hiện như Vedan (2008), Nicotex Thanh Thái (2013) hay Hào Dương (2013) đều cho thấy một điểm chung là không đủ căn cứ để khởi tố hình sự.

**Cơ cấu số lượng các vụ xét xử tội phạm trong lĩnh vực môi trường của Tòa án Nhân dân các cấp từ năm 2001 đến ngày 31/7/2010**  
(Xét xử 1.099 vụ với 1.944 bị cáo)



(Nguồn: Nguyễn Trí Chinh, 2010)



*Thứ nhất*, Việt Nam chưa quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân trong khi pháp nhân là đối tượng chính gây ô nhiễm môi trường ở quy mô rộng. Trong một số vụ việc doanh nghiệp gây ô nhiễm nghiêm trọng như trường hợp Nicotex Thanh Thái chôn thuốc trừ sâu cũng không bị xử lý hình sự do các doanh nghiệp này không phải là chủ thể của vi phạm pháp luật hình sự. Mặt khác, việc xem xét trách nhiệm hình sự đối với cá nhân người đứng đầu pháp nhân cũng không hoàn toàn hợp lý.

*Thứ hai*, các quy định về tội phạm môi trường nhìn chung thiên về định tính hơn định lượng. Bởi vậy, việc xác định và xét xử tội phạm môi trường gặp rất nhiều khó khăn nếu không có các văn bản hướng dẫn. Cụ thể hơn, dấu hiệu định tội và định khung như “*làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng*”, “*gây hậu quả nghiêm trọng*”, “*số lượng lớn*” rất khó có thể áp dụng để truy cứu trách nhiệm hình sự do thiếu văn bản hướng dẫn cụ thể. Ngoài ra, việc xác định hậu quả về môi trường là không đơn giản, đặc biệt đối với những trường hợp hậu quả chỉ có thể đánh giá đầy đủ sau một thời gian dài, khi thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự đã chấm dứt.

*Thứ ba*, các quy định phân loại mức độ ô nhiễm môi trường chưa thống nhất trong các văn bản quy phạm khác nhau, dẫn đến tình trạng lúng túng khi áp dụng. Bộ luật Hình sự 1999 (sửa đổi 2009) phân loại mức độ ô nhiễm môi trường ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng để làm căn cứ định tội và định khung cho xử lý hình sự. Trong khi đó, Nghị định 113/2010/NĐ-CP lại phân loại ô nhiễm môi trường thành ba mức độ là ô nhiễm, ô nhiễm nghiêm trọng và ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng làm căn cứ tính toán thiệt hại môi trường để xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Thông tư 04/2012/TT-BTNMT ngày 08/05/2012 của Bộ TNMT lại quy định tiêu chí xác định cơ sở gây ô nhiễm môi trường và gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng làm căn cứ xác định. Ngoài ra, các văn bản hướng dẫn cụ thể để xác định và phân loại mức độ gây ô nhiễm vẫn chưa đầy đủ (xem thêm Hộp 5)



Thảo luận nhóm tại Chợ Sáng, phường Phả Lại, thị xã Chí Linh, tỉnh Hải Dương.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature

#### Hộp 5: Thiếu thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau

Tiêu chí	Văn bản	Bộ luật Hình sự sửa đổi (2009)	Nghị định 113/2010/NĐ-CP	Thông tư 04/2012/TT-BTNMT
Đối tượng áp dụng		Cá nhân	Cá nhân Tổ chức	Tổ chức
Đối tượng/ Khách thể vi phạm		Nước Đất Không khí	Nước Đất Hệ sinh thái Loài được ưu tiên bảo vệ	Nước Đất Không khí Tiếng ồn Độ rung
Phân loại mức độ ÔN môi trường		Nghiêm trọng; Đặc biệt nghiêm trọng	Ô nhiễm Nghiêm trọng; Đặc biệt nghiêm trọng	Ô nhiễm Nghiêm trọng
Căn cứ phân loại		Chưa có quy định cụ thể	Dữ liệu, chứng cứ đã được thu thập, ước tính, thẩm định theo quy định tại Nghị định	Số lần vượt quy chuẩn kỹ thuật cho phép của các chỉ tiêu thành phần

*Thứ tư*, một khó khăn khác trong xử lý hình sự tội phạm môi trường là thiếu các cơ quan giám định tư pháp. Theo danh sách cá nhân, tổ chức có chức năng giám định tư pháp đã đăng tải công khai trên trang thông tin của Bộ Tư pháp, cả nước hiện có 3.000 giám định viên tư pháp, trong đó lĩnh vực tài nguyên môi trường chỉ có 121 giám định viên. Riêng giám định viên tư pháp của Bộ Tài nguyên và Môi trường là 55 người và đều kiêm nhiệm. Ngoài ra, toàn quốc có 58 trên tổng số 797 giám định viên tư pháp và 10 trên tổng số 134 tổ chức giám định tư pháp theo vụ việc trong lĩnh vực tài nguyên

môi trường. Tuy nhiên, hiện không có tổ chức giám định tư pháp ngoài công lập nào trong lĩnh vực tài nguyên môi trường. Như vậy, với số lượng các cá nhân, tổ chức làm công tác giám định tư pháp hạn chế cũng là điểm “nghẽn” cho việc xử lý các tội phạm môi trường ở Việt Nam. Ví dụ như trường hợp công ty Hào Dương, kết quả giám định mẫu nước thải của Viện Môi trường và tài nguyên TP.HCM cho thấy có chỉ số ô nhiễm vượt mức cho phép hàng trăm lần. Tuy nhiên, kết quả giám định của Viện Môi trường và tài nguyên TP. HCM chỉ có giá trị để xử lý về mặt hành chính.

#### Hộp 6: Số lượng các cá nhân và tổ chức Giám định Tư pháp (GĐTP)

STT	Phân loại	Cả nước	Lĩnh vực TNMT	Tỷ lệ %
1	Giám định viên tư pháp	3.000	121 ( Bộ TN&MT: 55)	4%
2	Người GĐTP theo vụ việc	797	58 Bộ TN&MT (0)	7%
3	Văn phòng GĐTP	1	0	0%
4	Tổ chức GĐTP theo vụ việc	134	10	7%
5	Tổ chức GĐTP công lập	156	0	0%

Nguồn: Trang thông tin Hỗ trợ Tư pháp, Bộ Tư pháp, truy cập ngày 24/12/2014 (<http://www.moj.gov.vn/bttp/pages/danh-sach.aspx>)

## Một số kiến nghị

Căn cứ vào các phân tích trên, bài viết đề xuất một số kiến nghị cải cách việc thực thi công lý, nhằm đảm bảo chính sách pháp luật BVMT được thực thi hiệu quả hơn, cụ thể như sau:

- **Tạo cơ chế tham gia giám sát cho người dân và các tổ chức xã hội:** Trong bối cảnh lượng cán bộ chuyên trách quản lý môi trường ở Việt Nam còn hạn chế, việc huy động sự tham gia của người dân và các tổ chức xã hội là điều cấp thiết. Để huy động hiệu quả nguồn lực giám sát từ cộng đồng, Nhà nước cần xây dựng cơ chế và hướng dẫn cụ thể cho việc cung cấp thông tin, tiếp nhận và phản hồi giữa cơ quan quản lý, doanh nghiệp và người dân trong bảo vệ môi trường.
- **Phát huy các cơ chế độc lập hỗ trợ quá trình xử lý các vi phạm:** Chế định thừa phát lại là một cơ chế mới nhằm xã hội hóa một số hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước như ghi nhận các sự kiện, hành vi được dùng làm chứng cứ trong xét xử và trong các quan hệ pháp lý khác. Dịch vụ lập vi bằng của thừa phát lại có thể là một giải

pháp hỗ trợ cho quá trình thu thập bằng chứng của người dân. Ngoài ra, việc phát triển các tổ chức giám định tư pháp ngoài công lập có ý nghĩa quan trọng trong việc hỗ trợ xử lý những tranh chấp và khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực môi trường.

- **Xây dựng cơ chế bồi thường thiệt hại đặc thù cho lĩnh vực môi trường:** Đối với bồi thường thiệt hại về tài sản, cần hoàn thiện cơ chế trung gian để hỗ trợ người bị thiệt hại trong đàm phán và thoả thuận đền bù. Ngoài ra, cần phát triển cơ chế ghi nhận kết quả thỏa thuận đạt được để làm căn cứ cho việc thực hiện và cưỡng chế khi cần thiết. Đối với bồi thường thiệt hại về sức khỏe, Nhật Bản đã sử dụng phương pháp dịch tễ học để chứng minh cho nguyên nhân thiệt hại. Việt Nam cũng nên nghiên cứu áp dụng các phương pháp tương tự thay cho việc chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa ô nhiễm môi trường và thiệt hại sức khỏe. Ngoài ra, nhà nước nên nghiên cứu áp dụng cơ chế bảo hiểm về môi trường để đảm bảo tài chính cho việc bồi thường.



Làm việc với các cơ quan chức năng của huyện Lâm Thao, tỉnh Phú Thọ về tình hình ô nhiễm môi trường và bệnh tật của xã Thạch Sơn.  
 Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature

- Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng:** Cơ chế yêu cầu bồi thường ngoài tố tụng đang mang lại hiệu quả nhất định trong việc giải quyết các tranh chấp môi trường. Để có thể áp dụng hiệu quả hơn, việc nghiên cứu các mô hình, cơ chế và phương thức giải quyết là rất cần thiết.
- Áp dụng cơ chế khởi kiện tập thể đối với lĩnh vực môi trường:** Ô nhiễm môi trường thường gây tác động trên một diện rộng và ảnh hưởng đến nhiều bên. Do đó, cơ chế khởi kiện tập thể góp phần chia sẻ gánh nặng tài chính giữa các đối tượng thiệt hại trong việc giám định và giảm tải cho các cơ quan tiếp nhận.
- Thể chế hóa trách nhiệm hình sự của pháp nhân:** Phần lớn những vụ việc vi phạm môi trường nghiêm trọng được phát hiện như Vedan (2009), Hòa Dương (2013), Nicotex Thanh Thái (2013) đều được các cá nhân thực hiện nhân danh và vì lợi ích của pháp nhân. Vì vậy, nếu quy định trách nhiệm cho người đứng đầu hoặc người thực hiện hành vi theo yêu cầu của cấp trên là chưa thực sự hợp lý và công bằng. Việc quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân sẽ phần nào giúp giải quyết những vướng mắc hiện nay về chủ thể chịu trách nhiệm hình sự đối với các tội phạm môi trường.
- Điều chỉnh chủ thể có trách nhiệm xác định thiệt hại:** Theo quy định của Bộ luật tố tụng Dân sự, người yêu cầu bồi thường thiệt hại có trách nhiệm cung cấp các căn cứ và chứng minh tính hợp pháp. Với đặc thù của lĩnh vực môi trường, việc xác định thiệt hại thường rất phức tạp và yêu cầu chi phí lớn, vượt quá khả năng tài chính của người bị thiệt hại. Cơ quan quản lý Nhà nước nên đóng vai trò là chủ thể có trách nhiệm xác định thiệt hại chung về môi trường để làm cơ sở cho các cá nhân và tổ chức khác xác định thiệt hại của mình.
- Thành lập Tòa môi trường:** Việc thành lập Tòa chuyên trách về môi trường sẽ giúp củng cố đội ngũ cán bộ có chuyên môn về môi trường trong xét xử các vụ việc đòi hỏi hiểu biết về khoa học, kỹ thuật môi trường. Theo tác giả Nguyễn Mai Bộ (Bộ, 2014), Tòa môi trường là thiết chế cần thiết để xử lý các hành vi gây ô nhiễm môi trường. Việc thành lập Tòa môi trường thuộc cơ cấu tổ chức Tòa án nhân dân, giải quyết tất cả các vi phạm trong lĩnh vực môi trường (cả hành chính, hình sự và dân sự), sẽ khắc phục được những hạn chế của cơ chế xử lý vi phạm hành chính cũng như bất cập về thủ tục giải quyết vụ án dân sự đòi bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường.
- Đào tạo và tập huấn về môi trường cho các cơ quan tư pháp.** Việc giải quyết tốt các tranh chấp môi trường, các cơ quan tư pháp cần cung cấp các kiến thức chuyên môn về môi trường. Việc đánh giá các thông tin môi trường ảnh hưởng trực tiếp đến việc xử lý, truy tố hay xét xử. Do đó, việc đào tạo, tập huấn về môi trường cho các cơ quan tư pháp là rất cần thiết.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ, N. M. (2014). Chuyên đề “Thành lập Tòa môi trường trong hệ thống tổ chức Tòa án nhân dân.”
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2013). Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật bảo vệ môi trường năm 2005 (2005-2013).
3. Chinh, N. T. (2010). Những vấn đề lý luận và thực tiễn về các tội phạm về môi trường theo luật hình sự Việt Nam.
4. Chương trình phát triển liên hợp quốc (UNDP). (2013). Chỉ số công lý về thực trạng công bằng và bình đẳng dựa trên ý kiến của người dân năm 2012. Retrieved from [http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/Justice\\_index\\_VN\\_FINAL\\_29\\_Sep.pdf](http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/Justice_index_VN_FINAL_29_Sep.pdf)
5. Cục Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường. (2013). C49 tổ chức Hội nghị triển khai công tác năm 2014. Retrieved from <http://www.canhsatmoitruong.gov.vn/default.aspx?tabid=439&ID=9618&CateID=499>
6. Hanh, L. D. (2011). Vi phạm bảo vệ môi trường: Xử phạt nửa vời. Tuổi trẻ Online. Retrieved from <http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/moi-truong/van-de-moi-truong/20111121/vi-pham-bao-ve-moi-truong-xu-phat-nua-voi/465945.html>
7. Tờ trình số 293/TTr-CP ngày 21/08/2014 về dự án Pháp lệnh Cảnh sát môi trường. (n.d.).
8. Tổng cục Thống kê. (2012). Báo cáo kết quả rà soát số lượng doanh nghiệp năm 2012. Retrieved from <http://gso.gov.vn/default.aspx?tabid=382&idmid=2&ItemID=12481>
9. Trang, T. T. H. (n.d.). Phương thức giải quyết môi trường ngoài tòa án – Thực tiễn áp dụng cụ thể. Retrieved from [http://www.lpsd.org/nguyen-cuu-trao-doi/phuong-thuc-giai-quyet-moi-truong-ngoai-toa-an---thuc-tien-ap-dung-cu-the-\(phan-1\)-a220.html](http://www.lpsd.org/nguyen-cuu-trao-doi/phuong-thuc-giai-quyet-moi-truong-ngoai-toa-an---thuc-tien-ap-dung-cu-the-(phan-1)-a220.html)

Cùng hành động vì một môi trường xanh - sạch - đẹp.  
Ảnh: Hoàng Chiên/ PanNature



**Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)** là tổ chức phi lợi nhuận, hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện môi trường.

Địa chỉ: 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: [contact@nature.org.vn](mailto:contact@nature.org.vn) - Website: [www.nature.org.vn](http://www.nature.org.vn)  
Trang tin Con người và Thiên nhiên: [www.thiennhien.net](http://www.thiennhien.net)

Ấn phẩm này xuất bản với sự hỗ trợ của:



**CHƯƠNG TRÌNH ĐỐI TÁC TƯ PHÁP (JPP)**  
**QUỸ HỖ TRỢ CÁC SÁNG KIẾN TƯ PHÁP (JIFF)**

**Chương trình Đối tác Tư pháp (JPP)** là kết quả của quyết định hợp tác giữa Chính phủ Việt Nam với Ủy ban Châu Âu, Chính phủ Thụy Điển và Chính phủ Đan Mạch nhằm hài hòa các nỗ lực hỗ trợ cho quá trình cải cách tư pháp tại Việt Nam. Mục tiêu phát triển của JPP dựa trên Chiến lược Cải cách Tư pháp của Việt Nam (JRS): *Xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ và bảo vệ công lý.*

**Quỹ Hỗ trợ các Sáng kiến Tư pháp (JIFF)** là hợp phần 3 của JPP với mục tiêu: *Tăng cường năng lực của các tổ chức phi chính phủ nhằm góp phần nâng cao nhận thức về các quyền cơ bản, tiếp cận công lý và cải cách tư pháp.*