

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA NGƯỜI DÂN TRONG GIÁM SÁT XÃ HỘI ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

TS. Nguyễn Văn Cương

Phó Viện trưởng Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

1. Đặt vấn đề

Môi trường, như định nghĩa bởi Luật Bảo vệ môi trường hiện hành, bao gồm các yếu tố tự nhiên và vật chất nhân tạo bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và sinh vật.¹ Nói tới môi trường tự nhiên, người ta thường đề cập tới các thành tố cấu thành nên môi trường (còn gọi là thành phần môi trường) như đất, nước, không khí, âm thanh, ánh sáng, sinh vật, hệ sinh thái và các hình thái vật chất khác. Để tồn tại và phát triển, mọi hoạt động của con người đều không thể diễn ra ở đâu ngoài môi trường và không có hoạt động nào của con người không diễn ra quá trình trao đổi chất với môi trường. Do đó, mọi hoạt động của con người, dù đó là hoạt động sinh hoạt, lao động, sản xuất, vui chơi, giải trí đều là các hoạt động diễn ra trong môi trường sống, đều là quá trình trao đổi chất, tương tác với môi trường, tương tác với các thành phần môi trường. Vì tầm quan trọng đó, khi môi trường bị xâm hại (khi môi trường bị ô nhiễm và không còn trong lành nữa), sức khỏe, các hoạt động sinh hoạt, lao động, sản xuất, vui chơi, giải trí, tiêu dùng của con người sẽ bị ảnh hưởng một cách trực tiếp theo chiều hướng xấu. Chính vì vậy, bảo vệ môi trường, giữ cho môi trường trong lành, thân thiện với con người chính là bảo vệ điều kiện sinh tồn thiết yếu của con người, của mỗi cộng đồng dân cư. Trong thực tế, có rất nhiều

¹ Khoản 1 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005. Tinh thần này về cơ bản cũng được kế thừa trong định nghĩa về môi trường của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (Khoản 1 Điều 3) theo đó môi trường là “hệ thống các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo có tác động đối với sự tồn tại và phát triển của con người và sinh vật.”

nguồn gây hại cho môi trường bao gồm các nguồn thiên tạo (như bão, lũ, lụt v.v.) và các nguồn nhân tạo hoặc các nguồn kết hợp cả thiên tạo và nhân tạo. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, những nguồn gây hại nhiều nhất, nguy hiểm nhất nhưng cũng có thể dễ khắc phục hơn cho môi trường nếu con người thực sự muốn thay đổi chính là các nguồn gây hại cho môi trường từ quá trình lao động, sản xuất, sinh hoạt của con người, nhất là từ quá trình sản xuất công nghiệp. Môi trường trong lành là tài sản chung của mọi người nhưng cũng như nhiều loại tài sản chung khác, chúng rất dễ bị tổn thương, dễ bị xâm hại. Thực trạng môi trường ở nhiều địa phương ở nước ta hiện nay có xu thế xấu đi nhanh chóng trước tác động từ quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, từ quá trình phát triển sản xuất, kinh doanh thiếu thân thiện với môi trường là những minh chứng. Bảo vệ môi trường, giữ gìn thứ tài sản chung quan trọng này, vì thế, đòi hỏi những hành động mang tính tập thể, mang tính cộng đồng và không thể thiếu vắng vai trò của nhà nước. Tuy nhiên, một mình Nhà nước không thể hoàn thành được công việc khó khăn này. Thực tế cho thấy, đẩy mạnh xã hội hoá, huy động sự tham gia tích cực và nhiều mặt của các tổ chức và cá nhân, của mọi thành phần kinh tế và nhất là các cộng đồng dân cư, trong đó có cộng đồng dân cư cơ sở là điều kiện cần thiết bảo đảm sự thành công của sự nghiệp bảo vệ môi trường.

2. Cơ sở pháp lý về giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường

Hoạt động bảo vệ môi trường như quy định của Luật Bảo vệ môi trường hiện hành là *hoạt động giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, cải thiện, phục hồi môi trường; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm giữ môi trường trong lành*. Đây là loại hoạt động rất đa dạng với nhiều chủ thể khác nhau thực hiện từ nhiều góc độ, nhiều vị thế khác nhau. Khái quát lại, có thể nói, hoạt động bảo vệ môi trường phải do 3 loại chủ thể cơ bản sau đây thực hiện: **Thứ**

nhất, các cơ quan nhà nước, mà trước tiên là các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường từ trung ương tới địa phương (đây là các cơ quan có trách nhiệm xây dựng pháp luật, tổ chức thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường). **Thứ hai, các doanh nghiệp**, các cơ sở sản xuất, kinh doanh: Đây là loại chủ thể gây nhiều vấn đề về môi trường nhức nhối trong thời gian qua ở nhiều địa phương. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (và trước đó là Luật Bảo vệ môi trường năm 2005) đã có hàng loạt quy định về nghĩa vụ của các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh trong việc tuân thủ pháp luật bảo vệ môi trường, tùy theo từng ngành nghề, loại hình lĩnh vực hoạt động. Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 68 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải đáp ứng các yêu cầu về bảo vệ môi trường sau: a) Thu gom, xử lý nước thải bảo đảm quy chuẩn kỹ thuật môi trường; b) Thu gom, phân loại, lưu giữ, xử lý, thải bỏ chất thải rắn theo quy định của pháp luật; c) Giảm thiểu, thu gom, xử lý bụi, khí thải theo quy định của pháp luật; bảo đảm không để rò rỉ, phát tán khí độc hại ra môi trường; hạn chế tiếng ồn, độ rung, phát sáng, phát nhiệt gây ảnh hưởng xấu đối với môi trường xung quanh và người lao động; d) Bảo đảm nguồn lực, trang thiết bị đáp ứng khả năng phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường; đ) Xây dựng và thực hiện phương án bảo vệ môi trường. **Thứ ba, người dân** cũng được Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (và trước đó là Luật Bảo vệ môi trường năm 2005) quy định phải tuân thủ những loại nghĩa vụ đặc thù. Chẳng hạn, khi người dân là khách du lịch, Điều 77 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định cá nhân đến khu di tích, điểm di tích, khu du lịch, điểm du lịch, cơ sở lưu trú và lễ hội thực hiện các quy định sau: *a) Tuân thủ nội quy, hướng dẫn về bảo vệ môi trường của khu di tích, điểm di tích, khu du lịch, điểm du lịch, cơ sở lưu trú; b) Bỏ chất thải đúng nơi quy định; c) Giữ gìn vệ sinh công cộng; d) Không xâm hại cảnh quan di tích, các loài sinh vật tại khu di tích, điểm di tích, khu du lịch, điểm du lịch, cơ sở lưu trú.* Khi người dân tham gia sản xuất nông nghiệp, họ cũng phải tôn trọng các quy tắc bảo vệ môi

trường trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp (quy định tại Điều 46 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 trước đây và Điều 78 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014) v.v.

Giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường là hoạt động giám sát xã hội đối với một lĩnh vực cụ thể. Giám sát theo nghĩa phổ thông là “*theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không*”.² Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị-xã hội được ban hành kèm theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị có giải thích giám sát là “*việc theo dõi, phát hiện, xem xét; đánh giá kiến nghị nhằm tác động đối với cơ quan, tổ chức và cán bộ, đảng viên, đại biểu dân cử, công chức, viên chức nhà nước về việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước*”. Mục đích giám sát được xác định là “*nhằm góp phần xây dựng và thực hiện đúng các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước, các chương trình kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại; kịp thời phát hiện những sai sót, khuyết điểm, yếu kém và kiến nghị sửa đổi, bổ sung các chính sách cho phù hợp; phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, những mặt tích cực; phát huy quyền làm chủ của nhân dân, góp phần xây dựng Đảng, Nhà nước trong sạch, vững mạnh*”. Từ quan niệm về giám sát xã hội nói chung như đã trình bày ở trên, giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường chính là hoạt động giám sát xã hội do 3 nhóm chủ thể chủ yếu thực hiện là (1) “Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể nhân dân, tổ chức xã hội”; (2) cá nhân công dân hoặc cộng đồng dân cư; (3) các cơ quan truyền thông, báo chí. Đối tượng chịu sự giám sát xã hội này bao gồm 2 nhóm chính là: các cơ quan nhà nước (nhất là các cơ quan có trách nhiệm tổ chức, thực thi pháp luật bảo vệ môi trường) và các tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh có nghĩa vụ chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường. Tinh thần như vậy cũng

² Viện Ngôn ngữ học, Hoàng Phê (Chủ biên), *Từ điển tiếng Việt* (NXB Đà Nẵng, 2004) tr. 389.

được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Theo quy định tại Điều 144 và 145 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, *Mặt trận tổ quốc Việt Nam trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tuyên truyền, vận động các tổ chức thành viên và nhân dân tham gia hoạt động bảo vệ môi trường... giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật.* Tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội-nghề nghiệp có trách nhiệm tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường và tham gia các hoạt động bảo vệ môi trường và có quyền: a) được cung cấp và yêu cầu cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật; b) tham vấn đối với dự án có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; c) tư vấn, phản biện về bảo vệ môi trường với cơ quan quản lý nhà nước và chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có liên quan theo quy định của pháp luật; d) tham gia hoạt động kiểm tra về bảo vệ môi trường tại cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; đ) kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Cơ quan quản lý môi trường các cấp có trách nhiệm tạo điều kiện cho tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội-nghề nghiệp thực hiện các quyền năng vừa nêu.

Tùy theo đối tượng chịu sự giám sát (cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và người dân) mà nội dung giám sát cũng khác nhau. Đối với cơ quan nhà nước về bảo vệ môi trường, nội dung giám sát gồm: (1) hoạt động xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường; (2) hoạt động tổ chức thực hiện và tuân thủ chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường trong thực tiễn; (3) hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Đối với doanh nghiệp, nội dung giám sát sẽ tập trung vào việc tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp. Đối với người dân, nội dung giám sát sẽ tập trung vào việc tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường của người dân.

Người dân khi tham gia giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường có thể tự mình thực hiện hoạt động này thông qua các hình thức cơ bản như khiếu nại, tố cáo hoặc khởi kiện theo quy định tương ứng trong Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011 và Bộ luật tố tụng dân sự năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2011), cung cấp thông tin với các cơ quan truyền thông, thông qua việc kiến nghị với các tổ chức chính trị-xã hội. Khi người dân thực hiện quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của một doanh nghiệp trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền (chẳng hạn trước chính quyền địa phương, trước cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, trước cảnh sát môi trường), quy trình tiếp nhận và xử lý tố cáo sẽ được thực hiện theo quy định của Luật Tố cáo năm 2011. Người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính trong cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền giải quyết tố cáo đối với hành vi vi phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý được giao, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Tố cáo có nội dung liên quan đến chức năng quản lý nhà nước của nhiều cơ quan thì các cơ quan có trách nhiệm phối hợp để xác định thẩm quyền giải quyết hoặc báo cáo cơ quan quản lý nhà nước cấp trên quyết định giao cho một cơ quan chủ trì giải quyết; tố cáo có nội dung thuộc thẩm quyền giải quyết của nhiều cơ quan thì cơ quan thụ lý đầu tiên có thẩm quyền giải quyết.

Cơ quan truyền thông, báo chí có thể tham gia việc giám sát xã hội trong hoạt động bảo vệ môi trường thông qua việc cung cấp thông tin chân thực, khách quan cho xã hội theo đúng trình tự, thủ tục, các yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ mà Luật báo chí và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định.³

³ TS. Đặng Thị Thu Hương, “Về vai trò giám sát xã hội và phân biện xã hội của báo chí Việt Nam”, Tạp chí Cộng sản số 4/2013, tr. 68-72.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả tham gia của người dân thực hiện giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường

Thực tiễn cho thấy mặc dù pháp luật về bảo vệ môi trường đã có quy định bảo đảm bước đầu sự tham gia của người dân để giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường nhưng hiệu quả thực tế của sự tham gia này còn khá hạn chế. Ở không ít địa phương, người dân còn chưa có điều kiện tiếp cận đầy đủ với thông tin về hiện trạng môi trường để thực hiện được quyền tham gia giám sát của mình. Thủ tục đánh giá tác động môi trường hiện hành còn chưa tạo điều kiện thuận lợi để người dân tham gia một cách thực chất trong quá trình đánh giá tác động môi trường trước khi triển khai một dự án đầu tư có ảnh hưởng tới môi trường địa phương. Để nâng cao hiệu quả tham gia của người dân trong giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường (nhất là giám sát việc chấp hành nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, các doanh nghiệp), chúng tôi cho rằng cần quan tâm thực hiện các giải pháp sau:

Thứ nhất, Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường nên phối hợp với Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội thành viên nên xây dựng các văn bản liên tịch để cụ thể hóa chủ trương của Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị-xã hội đã được ban hành theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị trong lĩnh vực chấp hành pháp luật bảo vệ môi trường. Văn bản quy định về giám sát xã hội trong công tác BVMT cần quy định rõ về chủ thể có quyền giám sát xã hội, quy định rõ các quyền và nghĩa vụ của chủ thể thực hiện hoạt động giám sát, đối tượng chịu sự giám sát, quy định rõ về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân (nhất là cơ quan nhà nước và doanh nghiệp chịu sự giám sát) trong việc sẵn sàng đón nhận, cung cấp thông tin trung thực, chính xác trong các cuộc giám sát do các tổ chức chính trị-xã hội tiến hành. Các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp

chịu sự giám sát từ chối hợp tác với chủ thể giám sát cần phải có biện pháp chế tài xử lý, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật và sự nghiêm minh của cơ chế giám sát xã hội.

Văn bản này cần quy định cụ thể nội dung giám sát xã hội đối với hoạt động BVMT của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như giám sát xã hội đối với hoạt động BVMT của các tổ chức, cá nhân (nhất là các doanh nghiệp). Cụ thể, nội dung giám sát xã hội đối với hoạt động bảo vệ môi trường của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tập trung vào các khía cạnh cơ bản như: (1) Tính kịp thời, hợp lý, khả thi, hợp hiến, hợp pháp của việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; (2) *Việc thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường* (việc triển khai thực hiện các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường; thanh tra, kiểm tra, thẩm định, đánh giá tác động môi trường, cấp phép; giải quyết khiếu nại, tố cáo...). Đây là nội dung giám sát có vai trò rất quan trọng, bởi vì các nội dung giám sát này phản ánh hiệu lực, hiệu quả thi hành các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường được thi hành trong thực tiễn. Với nội dung giám sát này, chủ thể giám sát có quyền theo dõi việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Ví dụ như: Cơ quan có thẩm quyền có thực hiện đúng các chức năng, nhiệm vụ về thẩm định, đánh giá tác động môi trường trước khi dự án được triển khai hay không; có xử lý nghiêm hành vi vi phạm pháp luật về môi trường được phát hiện hay không (ví dụ như cơ quan có thẩm quyền có thực hiện đúng quy định của Nghị định số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường hay không); có đình chỉ, tạm đình chỉ các hoạt động của các doanh nghiệp, cơ sở kinh doanh dịch vụ gây ô nhiễm môi trường hay không.... Trong phạm vi giám sát này, khi phát hiện cơ quan có thẩm quyền không thực hiện hoặc thực hiện không đúng chức năng, nhiệm vụ của mình thì chủ thể giám sát có quyền kiến nghị, phản ánh trực tiếp hoặc thông qua các phương tiện thông tin đại

chúng để với cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc khảo sát, kiểm tra, xử lý các hành vi vi phạm.

Đối với việc giám sát xã hội đối với hoạt động BVMT của các tổ chức, cá nhân (nhất là của doanh nghiệp), nội dung giám sát nên tập trung vào các khía cạnh như: (1) Giám sát các nội dung đã cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường; (2) Giám sát vấn đề kiểm soát ô nhiễm môi trường: trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động môi trường (ví dụ: các doanh nghiệp là chủ dự án trước khi tiến hành các hoạt động đầu tư, sản xuất kinh doanh thuộc danh mục các đối tượng được quy định tại Điều 18 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 phải có trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động môi trường như: các dự án xây dựng mới đô thị, khu dân cư tập trung; dự án xây dựng kết cấu hạ tầng khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, cụm làng nghề...); cam kết bảo vệ môi trường (ví dụ như: doanh nghiệp có trách nhiệm lập, phê duyệt và niêm yết công khai về dự án, kế hoạch quản lý môi trường tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện việc tham vấn cộng đồng để nhân dân biết, kiểm tra, giám sát²); ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường (ví dụ: các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực khai thác khoáng sản trước khi tiến hành hoạt động thăm dò, khai thác phải thực hiện ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường tại Quỹ Bảo vệ môi trường theo quy định); trách nhiệm trong quản lý chất thải; phòng ngừa, khắc phục sự cố ô nhiễm môi trường; trách nhiệm trong việc công bố, cung cấp thông tin về môi trường; chấp hành chế độ thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm...; (3) Giám sát tình hình phát sinh chất thải trong quá trình hoạt động tại cơ sở (nước thải, khí thải, chất thải rắn, chất thải nguy hại

Thứ hai, cần hoàn thiện một số lĩnh vực pháp luật cụ thể để đảm bảo vai trò của các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội trong BVMT cũng như trong giám

² Điều 22, Nghị định số 29/2011/NĐ-CP ngày 18/4/2011 của Chính phủ quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường.

sát hoạt động BVMT. Các văn bản hướng dẫn thi hành Luật BVMT năm 2014 cần phải được sớm ban hành theo hướng quy định rõ hơn các nội dung liên quan tới việc công khai, công bố thông tin về môi trường; quy định về việc huy động sự tham gia của các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội và cộng đồng, người dân trong giám sát BVMT; tham gia xây dựng chính sách pháp luật có liên quan tới môi trường. Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường giúp các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội có tiêu chí đánh giá đầy đủ về tác động môi trường trên cơ sở đó phát huy vai trò của mình trong BVMT.

Cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế đảm bảo quyền giám sát của người dân đối với các doanh nghiệp có hành vi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, đảm bảo quyền được thông tin của người dân về tình hình, chất lượng môi trường mà doanh nghiệp là thủ phạm. Đồng thời, người dân phải được đảm bảo quyền được thông tin về tình hình xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của từng doanh nghiệp bị vi phạm, quyền được tiếp cận hồ sơ xử lý các vụ việc này. Để thực hiện được điều này, Bộ Tài nguyên và Môi trường nên đề nghị Chính phủ xây dựng một Nghị định quy định chi tiết các nội dung này để triển khai thực hiện trên thực tế. Khi quyền giám sát và quyền được thông tin của người dân được bảo đảm, người dân sẽ có đầy đủ hơn các căn cứ, cơ sở cần thiết và sẽ tích cực hơn trong việc tiến hành khởi kiện yêu cầu các doanh nghiệp và các chủ thể khác có hành vi vi phạm pháp luật môi trường bồi thường thiệt hại mà mình đã gánh chịu. Việc hoàn thiện các quy định kể trên cũng nên hướng tới việc xây dựng cơ chế đảm bảo về mặt thực tế cho người dân, cộng đồng dân cư được tham gia vào các hoạt động đánh giá tác động môi trường, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường của các nhà đầu tư, các doanh nghiệp một cách thực chất.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện các quy định về giải quyết các vụ yêu cầu bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường. Cụ thể:

- Bộ Tài nguyên và Môi trường cần phối hợp với Tòa án nhân dân tối cao, Bộ Tư pháp và các cơ quan hữu quan xây dựng Thông tư hướng dẫn chi tiết về cách xác định thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường nhằm cụ thể hóa các quy định của Bộ luật dân sự năm 2005 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Hướng dẫn này cần đề cập không chỉ cách xác định đối với tài sản, thiệt hại đối với tính mạng, sức khỏe con người, mà cần có các quy định thiệt hại về kinh tế (chẳng hạn, phần lợi nhuận bị mất đi do có hành vi vi phạm mà đáng lẽ người bị thiệt hại sẽ thu được từ hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình, nhất là những người hoạt động trong lĩnh vực nuôi trồng thủy sản, du lịch, dịch vụ liên quan v.v.).

- Nghiên cứu áp dụng cơ chế hỗ trợ chi phí thu thập và chứng minh thiệt hại cho nạn nhân của các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, nhằm giúp cho các nạn nhân khắc phục được trở ngại về gánh nặng chứng minh để theo đuổi các vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại.

- Nghiên cứu áp dụng quy định chủ thể vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường ngoài việc bồi thường các thiệt hại gây ra còn phải bồi thường cho nạn nhân chi phí hợp lý trong việc theo đuổi vụ kiện (trong đó có các chi phí về luật sư, giám định, thu thập chứng cứ v.v.).

- Nghiên cứu khả năng áp dụng cơ chế khởi kiện tập thể ở Việt Nam để áp dụng cho các vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường gây ra trong trường hợp số lượng nạn nhân là lớn. Kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy, đây là một giải pháp khá hữu hiệu giúp cho nạn nhân của các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường có thể tiếp cận công lý thuận lợi hơn. Tuy nhiên, việc áp dụng cơ chế khởi kiện tập thể ở Việt Nam là công việc không hề đơn giản. Điều này cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng, thảo luận công khai để đảm bảo sự

đồng thuận cao trong xã hội. Nếu cơ chế khởi kiện tập thể được áp dụng, tất yếu Bộ luật tố tụng dân sự hiện hành cần có sự sửa đổi để bổ sung các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết vụ việc theo cơ chế khởi kiện tập thể.

- Nghiên cứu, cho phép các tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường hoặc các tổ chức xã hội mà thành viên là nạn nhân trong một vụ gây ô nhiễm môi trường cụ thể có thể thay mặt các nạn nhân tiến hành khởi kiện yêu cầu bồi thường hoặc có thể khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại nói chung cho môi trường. Đây cũng là một giải pháp quan trọng giúp cho các nạn nhân của hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường tiếp cận công lý một cách dễ dàng hơn.

- Nghiên cứu kéo dài thời hiệu khởi kiện đối với các vụ việc gây thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường gây ra. Bên cạnh đó, thời điểm để tính thời hiệu khởi kiện cũng nên được tính từ khi nạn nhân có thể biết hoặc buộc phải biết thiệt hại mà mình gánh chịu là do hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường gây ra chứ không nên tính từ thời điểm chủ thể vi phạm thực hiện hành vi vi phạm như quy định pháp luật hiện hành.

Thứ sáu, để phát huy vai trò, thế mạnh của mỗi tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội trong công tác BVMT cần có sự phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng giữa các tổ chức xã hội này với các cơ quan quản lý nhà nước trong công tác BVMT; cần tổng kết, đánh giá những việc đã thực hiện theo thông tư liên tịch phối hợp giữa tổ chức chính trị-xã hội với cơ quan nhà nước để rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc triển khai những công việc tiếp theo. Cụ thể hóa trách nhiệm của từng tổ chức chính trị-xã hội trong công tác quản lý và BVMT; có sự phân công, phân cấp rõ ràng giữa các tổ chức chính trị-xã hội trong các công việc thực hiện nhiệm vụ BVMT, tránh chồng chéo trong quá trình triển khai thực hiện. Tăng cường năng lực quản lý nhà nước về BVMT cho các thành viên, hội viên cho các

tổ chức chính trị-xã hội thông qua các khóa tập huấn về kỹ năng, nghiệp vụ; các hội thảo học tập, trao đổi kinh nghiệm...Có chế độ thi đua, khen thưởng đối với các thành viên, hội viên ưu tú trong các tổ chức và các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội hoàn thành tốt nhiệm vụ BVMT được phân công.

Thứ tư, chính quyền các cấp (nhất là ngành Tài nguyên và Môi trường) cần tăng cường biên chế, kinh phí, đầu tư nguồn lực cho các công việc quan trọng sau đây:

- Có chương trình, kế hoạch và triển khai chương trình, kế hoạch tập huấn hàng năm, thường kỳ hoặc đột xuất cho các cán bộ công tác trong lĩnh vực về bảo vệ môi trường, nhất là các cán bộ của ngành Tài nguyên và Môi trường, ngành Tư pháp, các tổ chức đoàn thể có liên quan trong việc giám sát xã hội, trong việc hướng dẫn, giúp đỡ nhân dân tiến hành các hoạt động khiếu nại, tố cáo, khởi kiện đối với các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

- Có chương trình, kế hoạch tổng kết hàng năm về kinh nghiệm giải quyết các khiếu nại, tố cáo, giải quyết các yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường gây ra trên địa bàn hoặc lĩnh vực thuộc sự quản lý của mình, từ đó rút kinh nghiệm, phổ biến bài học hay, kinh nghiệm tốt và kịp thời khắc phục, tháo gỡ những vướng mắc cho các cán bộ tham gia công tác này.

Bên cạnh đó, cần có các biện pháp hữu hiệu phòng chống các hiện tượng tiêu cực trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, như hiện tượng cán bộ thoái hóa, biến chất thông đồng với các doanh nghiệp vi phạm để bao che, xử nhẹ hành vi vi phạm.

Thứ năm, tăng cường năng lực tiếp cận công lý của người dân trong lĩnh vực bảo vệ môi trường là một trong những giải pháp quan trọng nâng cao hiệu quả

giải quyết các yêu cầu thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường gây ra. Muốn làm được điều đó, theo chúng tôi, ngoài việc tháo gỡ các rào cản bất hợp lý về mặt pháp lý, việc tháo gỡ các rào cản về mặt thực tế đối với các nạn nhân của hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường là rất cần thiết. Để làm được điều này, các cơ quan có thẩm quyền (nhất là các cơ quan thuộc ngành Tài nguyên và Môi trường, hệ thống chính quyền các cấp, hệ thống tòa án nhân dân) tùy theo chức năng, nhiệm vụ của mình cần xây dựng chương trình, kế hoạch, đầu tư nguồn lực, làm tốt các công việc sau đây:

- Cần làm tốt công tác hệ thống hóa theo chuyên đề các quy định pháp luật về giám sát xã hội, về giải quyết khiếu nại, tố cáo, giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, góp phần tạo lập các công cụ pháp lý quan trọng, dễ tiếp cận với người dân, để người dân có cơ sở yêu cầu bồi thường thiệt hại (nhất là các quy định về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây nên). Việc tập hợp hóa này nên tập trung vào 2 nội dung cơ bản sau đây: (1) Quy định pháp luật về giám sát xã hội, về khiếu nại, tố cáo, bồi thường thiệt hại; (2) Quy định về quy trình, thủ tục tiến hành hoạt động giám sát xã hội, quy trình, trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo, khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường gây ra.

- Cần tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cho người dân, nhất là phổ biến quy trình, thủ tục, cách thức giám sát xã hội, quy trình, thủ tục, cách thức thực hiện khiếu nại, tố cáo, khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại do vi phạm pháp luật môi trường. Trên cơ sở đó, cán bộ của các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội và người dân sẽ có nhận thức và hiểu biết tốt hơn về những công cụ pháp lý mà mình có thể sử dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, chủ động tiến hành hoạt động giám sát xã hội.

- Phát huy vai trò của các tổ chức đại diện quần chúng nhân dân trong việc giám sát, phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, nên nghiên cứu để cho phép các tổ chức này có quyền đại diện đương nhiên cho các tổ chức, cá nhân bị thiệt hại từ hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường tiến hành khởi kiện tại Tòa án để buộc các chủ thể có hành vi vi phạm phải chịu trách nhiệm pháp lý về hành vi của mình. Tăng cường các biện pháp hỗ trợ cho tổ chức, cá nhân là nạn nhân của các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường xác định thiệt hại và tiến hành khiếu nại, tố cáo và khởi kiện. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần có sự vào cuộc sớm và phải tiến hành xác định thiệt hại làm cơ sở cho người dân thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại bởi lẽ, trong bối cảnh trình độ nhận thức, năng lực tiếp cận với các phương tiện khoa học kỹ thuật như ở ta còn hạn chế, việc xác định chính xác thiệt hại và chứng minh được thiệt hại thực tế xảy ra của người dân nhiều khi là vấn đề không khả thi. Theo nhiều chuyên gia ở Việt Nam, chỉ khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện tốt sự hỗ trợ đối với người dân trong việc thu thập, chứng minh thiệt hại, quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại của người dân mới được bảo đảm đầy đủ.⁴

Thứ sáu, có giải pháp để thúc đẩy các cơ quan truyền thông, báo chí⁵ tích cực tham gia giám sát xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, tạo điều kiện cho báo chí thực hiện vai trò giám sát xã hội của mình đồng thời có giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động báo chí trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

⁴ Võ Thị Mỹ Hương, “Pháp luật về bảo đảm quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do vi phạm pháp luật môi trường ở Việt Nam”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 1(285)/2012, tr.54.

⁵ TS. Đặng Thị Thu Hương, “Về vai trò giám sát xã hội và phản biện xã hội của báo chí Việt Nam”, Tạp chí Cộng sản số 4/2013, tr. 68-72.