

THÁCH THỨC TRONG CÔNG TÁC TƯ PHÁP MÔI TRƯỜNG

Ở VIỆT NAM VÀ KIẾN NGHỊ

Vấn đề môi trường là một vấn đề quan trọng, được Đảng, Nhà nước ta chú trọng và xác định phát triển kinh tế phải gắn liền với việc bảo vệ môi trường, phát triển bền vững. Chính vì vậy, trong những năm qua, bên cạnh các giải pháp phát triển, bảo vệ môi trường, Nhà nước ta cũng đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quan trọng nhằm tạo hành lang pháp lý cho hoạt động bảo vệ môi trường và giải quyết các vấn đề liên quan đến môi trường. Trong đó, phải kể đến Luật Bảo vệ môi trường 2005, Luật Đa dạng sinh học, Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản, Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả... Cùng với việc Quốc hội ban hành các Luật thì Chính phủ, các Bộ, ngành liên quan cũng đã ban hành các Nghị định, Thông tư hướng dẫn và các Quy chuẩn kỹ thuật về môi trường. Bên cạnh đó, pháp luật về tố tụng dân sự, tố tụng hình sự cũng được sửa đổi để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn.

Có thể nói pháp luật về môi trường cũng như pháp luật về tố tụng của nước ta ngày càng được hoàn thiện, nhưng hiện nay vấn đề bảo vệ môi trường nói chung và vấn đề giải quyết các tranh chấp, các vi phạm về môi trường nói riêng vẫn còn nhiều thách thức đòi hỏi Nhà nước, đặc biệt là hệ thống các cơ quan tư pháp cần quan tâm giải quyết.

I. Các thách thức trong công tác tư pháp môi trường ở Việt Nam

Hiện nay, công tác tư pháp về môi trường ở nước ta gặp rất nhiều khó khăn, thách thức, trong đó có các khó khăn chủ yếu sau:

1. Tranh chấp về môi trường ngày càng gia tăng:

Trong thời gian qua, vấn đề ô nhiễm, suy thoái môi trường ngày càng trầm trọng, làm phát sinh và gia tăng các tranh chấp môi trường giữa một bên là doanh nghiệp gây ô nhiễm và bên còn lại là người dân bị thiệt hại. Tiêu biểu là tranh chấp giữa người dân Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu, TP Hồ Chí Minh và Công ty cổ phần hữu hạn Vedan Việt Nam vì Công ty này đã có hành vi xả thải sai quy định tại lưu vực sông Thị Vải gây ô nhiễm, thiệt hại lớn cho các hộ dân vào tháng 9/2008; tranh chấp giữa người dân Đồng Nai và Công ty Sonadezi Long Thành tại Đồng Nai vào tháng 8/2011 do Công ty này xả thải không qua xử lý; tranh chấp giữa người dân Hải Dương và Công ty Tung Kuang đặt tại huyện Cẩm Giàng, tỉnh Hải Dương vào tháng 4/2011 do Công ty này xả thải có hóa chất độc hại như Chrome 6, mangan, sắt... với hàm lượng vượt quy định ra sông Ghẽ, Hải Dương; hoặc gần đây nhất là tranh chấp giữa người dân huyện Cẩm Định, Thanh Hoá và Công ty Nicotex Thanh Thái do việc Công ty này chôn thuốc bảo vệ thực vật, chất thải xuống lòng đất, gây ô nhiễm môi trường xung quanh...

Điều này đặt ra nhiều thách thức lớn cho công tác tư pháp trong lĩnh vực môi trường, nhất là việc giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra.

2. Nhận thức của các cấp ủy đảng, chính quyền, đoàn thể và người dân về bảo vệ môi trường chưa đầy đủ, chưa chuyển thành ý thức và hành động cụ thể:

Các cấp ủy đảng, chính quyền chưa nhận thức đầy đủ, đúng mức về tầm quan trọng của công tác bảo vệ môi trường đối với sự nghiệp phát triển bền vững đất nước; còn tồn tại khoảng cách lớn giữa nhận thức và hành động, giữa cam kết và thực hiện. Đặc biệt, trong chỉ đạo,

điều hành, tư tưởng “ưu tiên cho tăng trưởng kinh tế, xem nhẹ yêu cầu bảo vệ môi trường” còn phổ biến ở nhiều cấp ủy đảng và chính quyền các cấp.

Ý thức về bảo vệ môi trường vẫn chưa thành thói quen, nếp sống của nhân dân, các thói quen xấu gây ô nhiễm môi trường, làm ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng như: vứt rác, chất thải, xác súc vật bừa bãi ở nơi công cộng, nguồn nước, v.v. chưa được loại bỏ, thậm chí một số nơi còn phổ biến. Thái độ, hành vi, lối sống, thói quen tiêu dùng thiếu thân thiện với môi trường, còn phổ biến ở nhiều nơi. Vấn đề săn bắt, buôn bán, tiêu thụ động vật hoang dã của người Việt Nam đang bị nhiều tổ chức quốc tế phê phán, thậm chí lên án.

Bên cạnh đó, ý thức chấp hành Luật Bảo vệ môi trường và giữ gìn vệ sinh môi trường của các hộ sản xuất kinh doanh, nhất là các hộ sản xuất kinh doanh thuộc các làng nghề, của các nhà máy, xí nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh còn thấp, chưa chủ động, tự giác thực hiện trách nhiệm và nghĩa vụ bảo vệ môi trường, phần lớn vẫn chạy theo lợi nhuận, coi nhẹ bảo vệ môi trường.

3. Hệ thống pháp luật về khiếu kiện môi trường và công tác thực thi chính sách pháp luật trong lĩnh vực môi trường còn nhiều bất cập:

Từ những vụ khiếu kiện, tranh chấp môi trường đã xảy ra trên thực tế có thể nhận thấy, hệ thống pháp luật về cơ chế giải quyết xung đột, tranh chấp môi trường còn tồn tại rất nhiều lỗ hổng đáng lo ngại làm ảnh hưởng tới quyền và lợi ích hợp pháp của các bên. Điển hình là những bất cập về quyền khởi kiện, thời hiệu khởi kiện, xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường...Cụ thể:

Thứ nhất, về quyền khởi kiện tập thể của người dân bị thiệt hại do ô nhiễm môi trường

Hiện nay, pháp luật tố tụng dân sự nước ta không cho phép khởi kiện tập thể. Cụ thể, khoản 3 Điều 164 Bộ luật tố tụng dân sự 2004 được sửa đổi, bổ sung năm 2011 quy định tại mục tên, địa chỉ của người khởi kiện trong đơn phải ghi họ tên, địa chỉ của cá nhân đó, đồng thời, ở phần cuối đơn, cá nhân đó phải ký tên hoặc điểm chỉ. Sau đó, người khởi kiện mới có quyền uỷ quyền cho cá nhân khác tham gia tố tụng thay mình.

Thực tiễn cho thấy rằng việc không cho phép khởi kiện tập thể sẽ gây rất nhiều khó khăn cho người dân muốn khởi kiện, tốn kém chi phí tham gia vụ kiện và thậm chí cả Tòa án cũng sẽ gặp nhiều khó khăn. Ví dụ, trong vụ Vedan, nếu toàn bộ 6.973 hộ nông dân bị thiệt hại trong vụ Vedan đồng loạt khởi kiện đòi Vedan bồi thường thì sẽ có 6.973 đơn kiện và 6.973 vụ kiện mà Tòa án phải xem xét, giải quyết. Và lúc này, Tòa án buộc phải xem xét 6.973 bộ hồ sơ, điều này sẽ khiến việc giải quyết của Tòa án phải mất nhiều năm, vi phạm thời hạn giải quyết mà Bộ luật Tố tụng dân sự quy định. Hoặc mới đây nhất, người dân huyện Cẩm Định, tỉnh Thanh Hoá muốn khởi kiện Công ty Nicotex Thanh Thái thì trong quá trình tham gia, tư vấn pháp lý cho người dân thì rất nhiều bà con muốn uỷ quyền cho Hội Nông dân khởi kiện nhưng pháp luật không cho phép nên buộc phải làm đơn khởi kiện riêng lẻ.

Trong trường hợp này, dù Hội Nông dân, Hội Luật gia hay tổ chức, đoàn thể khác muốn thay mặt người dân khởi kiện trong một vụ kiện chung thì Tòa án cũng không thể nhận đơn vì pháp luật hiện nay không cho phép khởi kiện tập thể.

Thứ hai, bất cập về quy định thời hiệu khởi kiện trong lĩnh vực môi trường

Luật Bảo vệ môi trường không có quy định riêng về thời hiệu khởi kiện về môi trường. Do đó, các tranh chấp về yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường với tư cách là một dạng tranh chấp về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nên căn cứ theo quy định tại Điều 607 Bộ luật Dân sự 2005, thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại là 02 năm kể từ ngày quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, pháp nhân, chủ thể khác bị xâm phạm.

Tôi cho rằng quy định thời hiệu khởi kiện là 2 năm đối với các tranh chấp về môi trường là không hợp lý, bởi các hành vi gây ô nhiễm thường kéo dài, khó phát hiện và người dân phải mất một thời gian khá dài mới biết được quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm, đặc biệt là thiệt hại về sức khỏe thì có khi phải mất đến 10-20 năm sau, người dân mới biết được quyền, lợi ích hợp pháp mình bị xâm phạm. Điều này sẽ dẫn tới việc rất nhiều người dân bị thiệt hại sẽ không được quyền khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại. Vụ Vedan là một điển hình, nhờ sức ép của dư luận và quyết tâm của người dân nên Công ty Vedan mới buộc phải bồi thường mà không phải thông qua con đường khởi kiện tại Tòa án; trong trường hợp nếu Vedan cù cưa thêm một thời gian nữa, không chịu bồi thường thì người dân bị thiệt hại có thể sẽ mất quyền khởi kiện vì đã hết thời hiệu khởi kiện.

Thứ ba, bất cập trong quy định về xác định thiệt hại đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường

Để yêu cầu bồi thường, người dân phải chứng minh được có thiệt hại xảy ra, thiệt hại của họ chính là do hành vi vi phạm gây ra. Thiệt hại do hành vi ô nhiễm môi trường gây ra gồm thiệt hại về suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; thiệt hại về sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra. Điều 131 Luật Bảo vệ môi trường quy định “trường hợp mỗi bên hoặc các bên có yêu cầu thì cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường có trách nhiệm tham gia hướng dẫn cách tính toán, xác định thiệt hại hoặc chứng kiến việc xác định thiệt hại”. Luật quy định là vậy nhưng trên thực tế mỗi khi người dân yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây ra thì đa phần họ toàn nhận được những cái lắc đầu từ chối từ các cơ quan mà luật gọi là “cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường”. Cụ thể, trong vụ Nicotex Thanh Thái, hầu như chính quyền và các cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường đều làm ngơ trong việc hỗ trợ người dân xác định thiệt hại.

Tôi cho rằng việc xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường là vấn đề không đơn giản ngay cả ở những nước phát triển bởi hành vi vi phạm gây ô nhiễm môi trường thường kéo dài trong nhiều năm nên người dân không có đủ điều kiện để phát hiện và chứng minh thiệt hại, do đó nếu luật cứ tiếp tục quy định theo kiểu hình thức như trên mà không có chế tài đối với các cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường khi các cơ quan này không hỗ trợ người dân xác định thiệt hại thì chế định bồi thường thiệt hại do hành vi ô nhiễm môi trường gây ra mãi vẫn chỉ nằm trên giấy bởi người dân hiện nay rất khó khăn, thậm chí là không thể xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra.

Thứ tư, quy định về giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực môi trường

Theo Điều 122 Luật Bảo vệ môi trường 2005 thì đối với các tranh chấp môi trường, Ủy ban nhân dân xã có thẩm quyền hòa giải tranh chấp; UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh có thẩm

quyền giải quyết tranh chấp về môi trường. Tuy nhiên, bất cập của Luật là thành phần, thủ tục hòa giải và giá trị pháp lý của việc hòa giải chưa được pháp luật quy định cụ thể. Hoặc việc hòa giải tiền tố tụng đối với các tranh chấp về môi trường có phải là một điều kiện bắt buộc trước khi khởi kiện ra Tòa hay không vẫn chưa được Luật quy định cụ thể.

Bên cạnh đó, Luật quy định Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, tuy nhiên quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp, giới hạn thẩm quyền giải quyết đến đâu cũng không được pháp luật quy định rõ ràng.

Thứ năm, quy định về việc cưỡng chế thi hành thỏa thuận trong trường hợp một bên không thi hành thỏa thuận cam kết

Do pháp luật hiện hành thiếu cơ chế ghi nhận kết quả thỏa thuận về bồi thường giữa đại diện các hộ dân và doanh nghiệp gây ô nhiễm thông qua con đường ngoài tố tụng nên không có cơ sở cho việc cưỡng chế thi hành thỏa thuận trong trường hợp một bên không thi hành thỏa thuận cam kết. Nghiên cứu vụ việc của Sonadezi Long Thành cho thấy, sau khi đạt được thỏa thuận, ban đầu doanh nghiệp chưa thực hiện ngay việc chi trả theo cam kết dẫn tới những bức xúc càng lớn trong các hộ dân. Thậm chí, khi Sonadezi Long Thành đã tiến hành chi trả nhưng vẫn còn hàng chục hộ dân tiếp tục khiếu kiện.

Ngoài những bất cập về mặt pháp lý, công tác thực thi chính sách về tranh chấp môi trường cũng tồn tại không ít bất cập. Đầu tiên là bất cập trong việc thiếu minh bạch khi tiếp nhận và giải quyết các vụ tranh chấp trong lĩnh vực môi trường. Điều này đôi khi dẫn tới những phản ứng tiêu cực, thậm chí quá khích của người dân theo kiểu “tự đòi công lý” công lý của người dân. Sự vào cuộc của chính quyền cơ sở cũng chưa thực sự đủ mạnh và kiên quyết để có thể bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân ngay từ khi phát hiện hành vi gây ô nhiễm. Và mọi việc chỉ được tạm giải quyết khi người dân gây áp lực thông qua việc biểu tình, tụ tập đông người hoặc ngăn chặn hoạt động của nhà máy, xí nghiệp gây ô nhiễm. Điều này vô hình chung đẩy người dân vào tình thế “buộc phải gây xung đột”, buộc phải gây áp lực nhằm đòi hỏi quyền lợi chính đáng của mình.

II. Một số kiến nghị sửa đổi

Thứ nhất, cần cho phép khởi kiện tập thể:

Tôi cho rằng Luật cần cho phép người bị thiệt hại do hành vi vi phạm ô nhiễm môi trường được quyền khởi kiện tập thể. Việc cho phép khởi kiện tập thể không những sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người bị thiệt hại bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của mình mà còn giảm áp lực cho toà án trong việc giải quyết vụ án.

Bên cạnh đó, tại một số nước trên thế giới, khi xảy ra các dạng tranh chấp như trên thì người bị thiệt hại vừa có quyền khởi kiện riêng lẻ như ở Việt Nam vừa có quyền khởi kiện tập thể để tự bảo vệ mình. Chẳng hạn, Hội đồng châu Âu (EC) đã ban hành Chỉ thị số 98/27/EC ngày 19-5-1998 (về việc khởi kiện bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng) và Chỉ thị 2001/95/EC ngày 3-12-2001 về quy định chung về an toàn sản phẩm. Theo đó, người bị thiệt hại do khuyết tật của sản phẩm có thể khởi kiện riêng lẻ hoặc khởi kiện tập thể. Hình thức khởi kiện tập thể cho phép một người hoặc một nhóm người nhân danh cả tập thể người bị thiệt hại được tiến hành khởi kiện yêu cầu bồi thường mà không cần có văn bản ủy quyền chính thức của những người bị thiệt hại. Phán quyết của tòa sau đó sẽ có hiệu lực chung đối với toàn bộ những

người tiêu dùng được coi là thuộc tập thể khởi kiện, trừ những người gửi văn bản đến tòa án thông báo rằng mình không tham gia vụ kiện. Hoặc tại một số nước trong khu vực như Malaysia, Singapore, Nhật... đều cho phép khởi kiện tập thể trong những vụ vi phạm liên quan đến số đông, đến cộng đồng. Nếu như quyền lợi của hội viên bị xâm phạm thì các tổ chức xã hội sẽ nhân danh các hội viên để trực tiếp khiếu nại hoặc khởi kiện.

Do vậy, Tôi đề xuất Luật bảo vệ môi trường nên được sửa đổi theo hướng cho phép người dân bị thiệt hại do hành vi ô nhiễm môi trường gây ra được quyền khởi kiện tập thể (do một cá nhân hoặc tổ chức đại diện cho tất cả người bị thiệt hại đứng ra khởi kiện, tham gia tố tụng).

Thứ hai, cần kéo dài thời hiệu khởi kiện trong các tranh chấp về môi trường.

Như Tôi đã trình bày ở trên, các hành vi gây ô nhiễm môi trường thường kéo dài, khó phát hiện, nhất là thiệt hại về sức khỏe; đồng thời người dân phải mất một thời gian khá dài để thực hiện khiếu kiện tại các cấp chính quyền trước khi khởi kiện ra Tòa án. Do đó, pháp luật cần kéo dài thời hiệu khởi kiện (thay vì thời hiệu 02 năm như hiện nay) nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người bị thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây ra.

Nghiên cứu các quy định về thời hiệu kiện về môi trường ở các nước Châu Âu cho thấy, pháp luật của các nước này thường quy định một thời hiệu kiện tương đối dài để bảo vệ quyền lợi của người bị thiệt hại. Ví dụ: Tại Pháp, Điều L.152-1 Luật Môi trường của Pháp quy định thời hiệu 30 năm đối với “*nghĩa vụ tài chính liên quan tới những thiệt hại gây ra đối với môi trường bởi các thiết bị, công trình và các hoạt động điều chỉnh bởi luật này...*”. Và khi chúng ta kéo dài thời hiệu khởi kiện như vậy, quyền tiếp cận công lý của bên bị thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây ra sẽ được bảo đảm hơn.

Thứ ba, quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý môi trường trong việc xác định thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây ra.

Thực tế cho thấy hành vi vi phạm gây ô nhiễm môi trường thường kéo dài trong nhiều năm nhưng người dân không có đủ điều kiện để phát hiện và chứng minh thiệt hại họ đã, đang và sẽ phải gánh chịu. Do đó, để giúp người bị thiệt hại có đủ điều kiện chứng minh các thiệt hại mà họ đã và đang phải gánh chịu do ô nhiễm môi trường gây ra khi thực hiện quyền khởi kiện trước Tòa án, Luật cần phải có những quy định theo hướng cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý môi trường phải là bên có thẩm quyền và nghĩa vụ xác định thiệt hại gây ra đối với môi trường tự nhiên, từ đó làm cơ sở để xác định thiệt hại đối với tính mạng, sức khỏe và tài sản của người dân. Đồng thời, Luật cũng cần quy định trách nhiệm của các cơ quan này trong việc hướng dẫn, hỗ trợ, giúp đỡ người dân xác định thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và chế tài trong trường hợp các cơ quan này vi phạm, không hướng dẫn, giúp đỡ người dân.

Đặc biệt, phải có hệ thống quan trắc, đánh giá, đo đạc để thu thập các số liệu, chứng cứ phục vụ cho việc xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra tại địa phương, đồng thời áp dụng chế định giám định độc lập để đánh giá mức độ thiệt hại, mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm pháp luật về môi trường và thiệt hại xảy ra.

Thứ tư, sửa đổi các quy định nhằm giải quyết kịp thời và triệt để các tranh chấp trong lĩnh vực môi trường.

Tôi cho rằng cần sớm thành lập Tòa chuyên trách về môi trường trực thuộc Tòa án cấp tỉnh ở những nơi có khu công nghiệp và các Thẩm phán chuyên trách về môi trường nhằm giải quyết có hiệu quả và triệt để các vụ ô nhiễm môi trường trên diện rộng có thể gây thiệt hại cho nhiều hộ dân sống ở các địa phương khác nhau.

Bên cạnh đó, việc minh bạch hóa thẩm quyền hành chính, dân sự và tư pháp trong việc giải quyết tranh chấp môi trường cũng là việc làm cần thiết. Do vậy, việc nghiên cứu kinh nghiệm của các nước để thiết lập một thiết chế tương tự như Ủy ban điều phối tranh chấp môi trường với những quyền hạn cụ thể sẽ góp phần giải quyết kịp thời và hiệu quả hơn các khiếu kiện môi trường ở Việt Nam.

Ngoài ra, cần tăng cường sự minh bạch trong công tác tiếp nhận, giải quyết khiếu kiện môi trường nhằm hạn chế tối đa những phản ứng tiêu cực từ phía người dân, đồng thời giúp đẩy nhanh quá trình hòa giải, giải quyết vụ việc. Đặc biệt, cần quy định cụ thể vai trò của các bên liên quan, trong đó có các cấp chính quyền cơ sở nhằm tạo ràng buộc pháp lý hối thúc các đơn vị này vào cuộc thực sự trong những vụ khiếu kiện môi trường.

Thứ năm, để bảo đảm hiệu quả của việc thi hành cam kết, cần thiết lập cơ chế ghi nhận kết quả thỏa thuận bồi thường bằng thủ tục ngoài tố tụng nhằm giải quyết dứt điểm tranh chấp, tạo cơ sở pháp lý cho bên có quyền lợi có thể yêu cầu Cơ quan thi hành án dân sự hoặc Thừa phát lại áp dụng các biện pháp cưỡng chế cần thiết để thi hành thỏa thuận đã được Tòa án ghi nhận./.

LS. Nguyễn Văn Hậu

Trưởng VPLS Nguyễn Văn Hậu và Cộng sự - TP. HCM