

**HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ ĐỂ THỰC HIỆN QUYỀN TIẾP CẬN TƯ PHÁP LIÊN
QUAN TỚI MÔI TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM**

IMPROVING LEGAL FRAMEWORK TO IMPLEMENT THE RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE IN
ENVIRONMENTAL MATTERS IN VIETNAM

Phan Thy Tường Vi

Trường Đại Học Kinh tế - Luật, ĐHQG HCM - Email: viptt@uel.edu.vn

(Bài nhận ngày 25 tháng 05 năm 2015, hoàn chỉnh sửa chữa ngày 29 tháng 07 năm 2015)

TÓM TẮT

“Quyền tiếp cận tư pháp liên quan tới môi trường” là một trong những quyền con người cơ bản, đã được đề cập đến trong các văn kiện quốc tế quan trọng về quyền con người và các điều ước quốc tế về môi trường. Tuy nhiên, ở Việt Nam, vấn đề này còn khá mới về phương diện lý luận cũng như thực tiễn. Để giúp người đọc có cái nhìn tổng quan về “quyền tiếp cận tư pháp liên quan tới môi trường” tại Việt Nam, bài viết này trước hết sẽ xác định những cơ sở hình thành và cơ sở pháp lý nhằm đảm bảo thực thi quyền này, cùng với việc phân tích cụ thể một số ví dụ thực tiễn sẽ giúp người đọc hiểu rõ hơn về “quyền tiếp cận tư pháp liên quan tới môi trường” và cuối cùng, với một số kiến nghị của mình, tác giả mong muốn góp phần hoàn thiện pháp luật môi trường ở Việt Nam để đảm bảo quyền tiếp cận tư pháp liên quan tới môi trường được phát huy, từ đó góp phần bảo vệ môi trường có hiệu quả hơn.

Từ khóa: môi trường, quyền tiếp cận tư pháp, tiếp cận thông tin, tham gia bảo vệ môi trường, bồi thường thiệt hại.

ABSTRACT

“The right to access to justice in environmental matters” is one of human’s basic rights as mentioned in important international documents of human’s rights and international environmental agreements. This right, however, still rather new both in theory and in practice in Vietnam. To provide readers with an overview of the right to justice in environmental matters in Vietnam, this paper will present its origin and legal background. An analysis of some practical cases is also included to provide a better understanding about the right. The author also suggests some solutions with an attempt to guarantee the right so that the environmental protection will be carried out more efficiently.

Key words: Environment, right to access to justice, access to information, environmental protection, compensation for damages.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong vòng năm mươi (50) năm trở lại đây - một khoảng thời gian ngắn so với lịch sử tồn tại và phát triển của xã hội loài người - sự sống của con người đang và tiếp tục bị đe dọa một cách nghiêm trọng hơn bao giờ hết từ những thảm họa thiên nhiên. Đó chính là những hậu quả do tự tay loài người gây ra cho chính mình

bởi sự đối xử tàn bạo và khốc liệt với mẹ thiên nhiên. Ai trong chúng ta cũng đều biết môi trường và con người có mối quan hệ mật thiết với nhau. Môi trường là cái nôi của sự sống, từ việc cung cấp cho con người lương thực, thực phẩm để bảo đảm sự sinh tồn đến các nguồn tài nguyên thiên nhiên chính là nguồn nguyên vật liệu phục vụ cho mọi nhu cầu phát triển của

loài người. Chính vì vậy, bảo vệ môi trường (BVMT) chính là bảo vệ lấy sự sống của nhân loại. Nói cách khác là quyền sống của con người luôn luôn gắn liền với bảo vệ môi trường; ngược lại, công cuộc bảo vệ môi trường chính là thực thi quyền con người. Sự gắn kết giữa BVMT với quyền con người đã được cộng đồng quốc tế đặt ra từ những năm đầu của thập niên 70 của thế kỷ trước¹. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi chỉ đề cập đến một trong những quyền con người về môi trường là “*quyền tiếp cận tư pháp liên quan tới môi trường*” tại Việt Nam. Đây là một vấn đề còn khá mới ở Việt Nam về phương diện lý luận lẫn những vấn đề thực tiễn phát sinh liên quan đến quyền này còn nhiều bất cập. Vì vậy, chúng tôi hy vọng qua bài viết này người đọc sẽ hiểu rõ hơn về “*quyền tiếp cận tư pháp liên quan tới môi trường*” từ góc độ lý luận cũng như có cái nhìn tổng quan về việc thực hiện quyền này tại Việt Nam như thế nào. Và qua đó, chúng tôi hy vọng sẽ góp phần giúp người đọc ý thức hơn về quyền con người của chúng ta gắn kết với môi trường mật thiết như thế nào, để cùng chung tay BVMT chính là bảo vệ sự sống của nhân loại.

2. CƠ SỞ HÌNH THÀNH QUYỀN TIẾP CẬN TƯ PHÁP LIÊN QUAN TỚI MÔI TRƯỜNG

2.1. Trên Thế giới

Quyền con người hay còn gọi là nhân quyền đến nay vẫn chưa có một định nghĩa chính thức về nó do có nhiều sự khác biệt về hoàn cảnh lịch sử, chế độ chính trị, điều kiện kinh tế - văn hoá - xã hội, giá trị truyền thống dân tộc của mỗi quốc gia, mỗi vùng lãnh thổ khác nhau. Bộ luật nhân quyền quốc tế gồm Tuyên ngôn thế giới về quyền con người, được Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua vào ngày 10/12/1948 và hai Công ước năm 1966 là Công

ước Quốc tế về các quyền Dân sự, Chính trị; Công ước Quốc tế về các quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hoá là những văn kiện pháp lý đầu tiên và quan trọng nhất về quyền con người cũng chỉ liệt kê một loạt các quyền và tự do cơ bản của con người và trách nhiệm, nghĩa vụ của mỗi quốc gia thành viên là tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền và tự do cơ bản đó. Theo đó, Bộ luật nhân quyền quốc tế khẳng định quyền sống là quyền cơ bản, tối cao và thiêng liêng nhất của con người. Đó là quyền quan trọng nhất trong tất cả các quyền con người.

- Tuyên ngôn thế giới về quyền con người 1948 thừa nhận các quyền cơ bản của con người, từ quyền sống đến chuẩn mực sống thích đáng cho sức khoẻ và sự thịnh vượng, trong đó có quyền về thực phẩm, nhà ở, chăm sóc sức khoẻ...
- Tiếp theo là hai Công ước quốc tế 1966 về các quyền dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội và văn hoá cũng quy định và bảo đảm một loạt các quyền con người trong các lĩnh vực, trong đó bảo vệ quyền về sức khoẻ, vệ sinh, thực phẩm và tiếp cận nước sạch...

Như vậy, trong các văn kiện về quyền con người mặc dù không nêu trực tiếp về vấn đề môi trường nhưng với việc quy định bảo vệ quyền sống của con người gắn liền với vệ sinh, thực phẩm, nước sạch là những yếu tố gắn kết với môi trường nên cũng hiểu rằng đó là sự thừa nhận mối liên hệ giữa quyền con người với môi trường.

Tuy nhiên, nội hàm khái niệm quyền được sống không chỉ còn bó hẹp là sự bất khả xâm phạm thân thể, tính mạng mà đã được mở rộng và phát triển cho phù hợp với thực trạng về môi trường trên Thế giới, đó là quyền được sống gắn với môi trường, cụ thể là quyền được sống trong môi trường trong lành.

¹ Tài liệu tập huấn “Tiếp cận Quyền trong Bảo vệ môi trường”, IUCN, 2012, trang 27.

Lần đầu tiên cộng đồng quốc tế thừa nhận chính thức quyền con người gắn với môi trường là tại Hội nghị Liên Hợp Quốc “Môi trường và con người” được tổ chức tại Stockholm, Thụy Điển 1972². Hội nghị đã tuyên bố rằng “*Cả khía cạnh, môi trường tự nhiên và nhân tạo của con người đều cần thiết cho an sinh xã hội và tác động đến chính việc hưởng thụ những quyền cơ bản của con người - quyền được sống*”. Trong bản Tuyên bố Stockholm tại Nguyên tắc số 1 đã thiết lập nền tảng mối quan hệ giữa quyền con người và BVMT như sau “*Con người có các quyền cơ bản về tự do, bình đẳng và điều kiện sống đầy đủ, trong môi trường có chất lượng tốt, cho phép con người có cuộc sống khoẻ mạnh, hạnh phúc và có nhân phẩm*”. Nguyên tắc cũng chỉ ra trách nhiệm của mỗi cá nhân trong việc bảo vệ và nâng cao chất lượng môi trường vì cuộc sống của thế hệ hiện tại và các thế hệ tương lai³.

Hai mươi năm sau tại Hội nghị LHQ về Môi trường và Phát triển đã được tổ chức tại thành phố Rio de Janeiro, Brazil từ ngày 14/06/1992⁴ đã thừa nhận mối liên kết giữa quyền con người và BVMT, cụ thể tại Nguyên

tắc số 10 tuyên bố như sau “*Vấn đề môi trường phải được giải quyết một cách tốt nhất với sự tham gia của tất cả các cá nhân liên quan, ở cấp độ thích hợp. Cấp độ quốc gia, mỗi cá nhân sẽ tiếp cận thông tin thích hợp liên quan đến môi trường, do các cơ quan công quyền lưu giữ, bao gồm cả thông tin về các chất và hoạt động nguy hiểm trong cộng đồng của họ, và có cơ hội được tham gia trong quá trình ban hành các quyết định. Các quốc gia sẽ phải tạo điều kiện, tăng cường nhận thức và kêu gọi sự tham gia của cộng đồng trong việc phổ biến thông tin rộng rãi. Cơ hội tiếp cận một cách hiệu quả với tư pháp và thủ tục hành chính, bao gồm cả việc bồi thường và đền bù thiệt hại phải được đảm bảo*”⁵. Nguyên tắc số 10 của Tuyên bố Rio de Janeiro được xem là cơ sở cho việc ra đời những quyền con người về môi trường, cụ thể là quyền tiếp cận thông tin, quyền tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và quyền tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường.

Tiếp theo Nguyên tắc số 10 của Tuyên bố Rio de Janeiro, 25/6/1998 cộng đồng Châu Âu đã ban hành Công ước Aarhus hay còn gọi là Công ước về quyền tiếp cận thông tin, quyền tham gia của công chúng vào quá trình ra quyết định và quyền tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường. Đây là văn kiện quốc tế khu vực đầu tiên có liên quan về quyền con người với môi trường. Trong lời nói đầu, Công ước thừa nhận “*BVMT một cách thích đáng là thiết yếu cho hạnh phúc của nhân loại và việc hưởng thụ các quyền con người cơ bản, bao gồm quyền được sống*” và tuyên bố rằng “*tất cả mọi người có quyền được sống trong một môi trường tốt cho sức khoẻ và hạnh phúc của bản thân, và có nghĩa vụ thực hiện độc lập hoặc hợp tác với người khác trong việc bảo vệ và cải thiện chất*

² Hội nghị đã diễn ra từ 5-16/6/1972 với sự tham gia của 113 quốc gia. Tại Hội nghị này đã ra đời Tuyên bố Stockholm gồm 26 nguyên tắc quan trọng, đặt cơ sở cho chính sách toàn cầu về bảo vệ và cải thiện môi trường và dẫn đến việc thành lập Chương trình Môi trường của Liên Hợp Quốc (UNEP - United Nations Environmental Program) - đây là cơ quan đóng vai trò chủ chốt trong việc hình thành sự phối hợp, hợp tác quốc tế trước những thách thức về môi trường trên phạm vi toàn cầu.

³ Tài liệu tập huấn “Tiếp cận Quyền trong Bảo vệ môi trường”, IUCN, 2012, trang 28.

⁴ Đây là hội nghị toàn cầu lớn nhất từ trước đến nay với sự tham gia của đại diện 178 quốc gia, 118 nguyên thủ quốc gia, khoảng 10000 nhà môi trường học trên thế giới và 8000 nhà báo. Hội nghị Rio đã khẳng định Tuyên bố Stockholm và tìm cách tiếp tục phát huy Tuyên bố đó. Tại Hội nghị Rio đã thông qua được 5 văn kiện quan trọng: (i) Công ước khung về biến đổi khí hậu; (ii) Công ước về đa dạng sinh học; (iii) Tuyên bố về các nguyên tắc rừng; (iv) Tuyên bố với 27 nguyên tắc lớn; (v) Chương trình Nghị sự 21.

⁵ Tài liệu tập huấn “Tiếp cận Quyền trong Bảo vệ môi trường”, IUCN, 2012, trang 28.

lượng môi trường vì lợi ích của các thể hệ hiện tại và tương lai.”⁶

Các quyền con người về môi trường tại Công ước Aarhus là những quyền về thủ tục (Procedural Rights). Trong đó quyền tiếp cận tư pháp trong các vấn đề về môi trường (quyền tiếp cận tư pháp) được ghi nhận trong Công ước Aarhus được hiểu là thủ tục quan trọng giúp công dân tìm kiếm sự hỗ trợ của luật pháp khi quyền tiếp cận của họ bị từ chối hay trong trường hợp quyền và lợi ích của họ bị xâm phạm và cụ thể có thiệt hại do môi trường bị tác động gây ra. Việc thực hiện quyền tiếp cận tư pháp (TCTP) rất quan trọng vì nó giúp cho người dân có được tiếng nói của mình trong quá trình xử lý các vi phạm hoặc đền bù thiệt hại về môi trường. Có nghĩa là công dân có thể tiến hành phản ánh, khiếu nại, khiếu kiện vì thiếu thông tin môi trường (quyền tiếp cận thông tin bị từ chối), hoặc tiếp cận tư pháp trong trường hợp quyền tham gia của công chúng vào quá trình ra quyết định bị từ chối hay như tiếp cận toà án để yêu cầu đền bù thiệt hại.⁷

Mặc dù là vấn đề khu vực nhưng Công ước Aarhus có sức ảnh hưởng toàn cầu như lời nhận xét của Nguyên Tổng thư ký LHQ Kofi Annan “Đó là sự cụ thể hoá ấn tượng nhất Nguyên tắc số 10 của Tuyên bố Rio, nhấn mạnh sự cần thiết đối với sự tham gia của công chúng vào các vấn đề môi trường và đối với việc tiếp cận thông tin về môi trường mà các cơ quan có thẩm quyền nắm giữ. Đó là việc làm có nhiều tham vọng nhất trong lĩnh vực dân

chủ môi trường tương lai được thực hiện dưới sự bảo trợ của LHQ”⁸.

2.2. Việt Nam

Cho dù là một nước đang phát triển với nền kinh tế còn nhiều khó khăn, thử thách, thu nhập của người dân vẫn chỉ ở mức trung bình so với các nước trong khu vực và trên Thế giới; nhưng không vì vậy mà Nhà nước Việt Nam không quan tâm đến vấn đề môi trường. Mở cửa hội nhập, giao thương với Thế giới đem lại cho Việt Nam ngày càng nhiều cơ hội để phát triển đưa đất nước thoát khỏi hình ảnh một quốc gia nghèo khó; nhưng điều đó cũng đem lại nhiều thách thức cho môi trường Việt Nam phải đối mặt với tình trạng ô nhiễm nghiêm trọng. Lấy cột mốc Việt Nam chính thức mở cửa hội nhập với cộng đồng quốc tế là vào năm 1986 thì chỉ vài năm sau Việt Nam đã bắt đầu chú trọng đến công tác BVMT. Từ những năm của thập kỷ 90 với việc ban hành Luật BVMT 1993 là văn bản pháp quy đầu tiên của Việt Nam xác lập các nguyên tắc cũng như quy định nội dung quản lý nhà nước về môi trường, từ đó Việt Nam từng bước phát triển và hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về môi trường.

Tuy nhiên đến bản Hiến pháp 2013, Việt Nam lần đầu tiên ghi nhận quyền con người đối với môi trường tại Điều 43: *“Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường”*. Nguyên tắc số 1 của Tuyên bố Stockholm đã được ghi nhận thành một trong những nguyên tắc bảo vệ môi trường của Nhà nước Việt Nam, cụ thể tại Khoản 2 Điều 4 Luật BVMT 2014 *“Bảo vệ môi trường gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc đẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến đổi khí hậu để bảo đảm quyền mọi người được sống trong môi trường trong*

⁶ Các văn kiện quốc tế và luật của một số nước về tiếp cận thông tin, NXB CAND, tháng 10/2007, trang 35.

⁷ Tài liệu tập huấn “ Tiếp cận Quyền trong Bảo vệ môi trường”, IUCN, 2012, trang 33.

⁸ The Future of International Environmental Law, Edited by David Leary and Balakrishna Pisupati, UN University Press, 2010, page 141.

lành”. Với những quy định này trở thành kim chỉ nam để việc hoạch định chính sách và pháp luật môi trường luôn luôn đặt trên nền tảng của mối liên hệ mật thiết giữa quyền con người với môi trường, từ đó Nhà nước sẽ ban hành khung pháp lý để người dân được thực hiện những quyền con người của mình gắn với môi trường trong đó có quyền TCTP trong các vấn đề môi trường ở Việt Nam.

Xét về mặt lý luận, quyền TCTP trong các vấn đề về môi trường là một phạm trù còn rất mới ở Việt Nam. Chưa có nhiều tài liệu viết về vấn đề này từ góc độ tiếp cận của học thuật cho đến tài liệu phổ biến tuyên truyền kiến thức cho người dân để hiểu biết thế nào là quyền TCTP trong các vấn đề về môi trường. Nhưng về cơ sở pháp lý thì từ Hiến pháp đến văn bản luật đã có quy định về quyền tiếp cận tư pháp của công dân. Trước đây tại Điều 74 Hiến pháp 1992 quy định “*Mọi hành vi vi phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi về danh dự*”. Cụ thể hoá quy định này tại Điều 9 Bộ luật Dân sự 2005 đã công nhận:

“1. Tất cả các quyền dân sự của cá nhân, pháp nhân, chủ thể khác được tôn trọng và được pháp luật bảo vệ.

2. Khi quyền dân sự của một chủ thể bị xâm phạm thì chủ thể đó có quyền tự bảo vệ theo quy định của Bộ luật này hoặc yêu cầu các cơ quan tổ chức có thẩm quyền:

- a. Công nhận quyền dân sự của mình*
- b. Buộc chấm dứt hành vi vi phạm*
- c. Buộc xin lỗi, cải chính công khai*
- d. Buộc thực hiện nghĩa vụ dân sự*
- đ. Buộc bồi thường thiệt hại”*

Hiến pháp 2013 đã tái khẳng định quyền TCTP của công dân tại Điều 30:

“1. Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật.

3. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác.”

Phù hợp với những quy định chung này, Luật BVMT 2014 đã công nhận tại Điều 162 như sau:

“1. Tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, khởi kiện về hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật.

2. Cá nhân có quyền tố cáo vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường với cơ quan, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố cáo.”

Như vậy, quyền TCTP trong vấn đề môi trường là quyền cơ bản của công dân đã được pháp luật thừa nhận và bảo vệ ở Việt Nam.

3. NỘI DUNG QUYỀN TIẾP CẬN TƯ PHÁP LIÊN QUAN TỚI MÔI TRƯỜNG

3.1. Quyền TCTP trong trường hợp quyền tiếp cận thông tin về môi trường bị từ chối hoặc bị vi phạm

Quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của công dân, có ý nghĩa quan trọng trong việc phát huy dân chủ và bảo đảm các quyền cơ bản khác của công dân trên mọi lĩnh vực của đời sống. Hơn hết nữa quyền tiếp cận thông tin sẽ thật sự có ý nghĩa đúng với khẩu hiệu của Đảng và Nhà nước kêu gọi

người dân tham gia vào việc quản lý đất nước là “*Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”. Quyền cơ bản này đã được ghi nhận từ khi đất nước bước vào thời kỳ đổi mới tại Điều 60 Hiến pháp 1992 và tiếp tục được kế thừa trong Hiến pháp 2013 tại Điều 25 “*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định.*” và Điều 28

“1. Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước.

2. Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.”

Trong lĩnh vực BVMT quyền tiếp cận thông tin được hiểu là: *Quyền của mọi công dân theo quy định của pháp luật có khả năng nhận và sử dụng được những thông tin về môi trường do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nắm giữ*⁹. Không khó để nhận ra rằng quyền tiếp cận thông tin được quy định ở nhiều nội dung trong Luật BVMT 2014:

- Việc tham vấn ý kiến từ cộng đồng dân cư trong quá trình xây dựng Quy hoạch BVMT hay trong quá trình thực hiện Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) và Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) tại Chương II
- Việc công bố, cung cấp và công khai thông tin, số liệu môi trường được quy định chi tiết, rõ ràng tại Chương XIII
- Đặc biệt tại Chương XV quy định cụ thể về vai trò, trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các

tổ chức xã hội - nghề nghiệp và cộng đồng dân cư trong BVMT. Nội dung này được xem sự thể chế hoá việc thực hiện dân chủ cơ sở về BVMT.

Như vậy có thể thấy rằng bước đầu pháp luật Việt Nam nói chung cũng như nội dung của pháp luật trong lĩnh vực BVMT đã tạo thuận lợi cho công chúng được tiếp cận toàn diện, đầy đủ các thông tin về môi trường, thúc đẩy tính minh bạch, công khai thông qua phương tiện thông tin đại chúng và từ các cấp chính quyền.

Từ những cơ sở pháp lý trên đây, cá nhân, tổ chức có thể sử dụng quyền TCTP để bảo vệ quyền tiếp cận thông tin môi trường trong trường hợp bị từ chối hoặc bị vi phạm. Tổ chức, cá nhân đều có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện ra toà án khi có căn cứ cho rằng có hành vi vi phạm đến quyền tiếp cận thông tin của mình. Trách nhiệm và thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực môi trường của Bộ TN-MT và UBND các cấp được quy định cụ thể tại Điều 141, 143 Luật BVMT 2014. Theo đó, Bộ TN-MT và UBND các cấp giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị trong lĩnh vực BVMT theo quy định của pháp luật cụ thể là theo Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2011. Trong trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của cơ quan quản lý nhà nước thì họ có thể tiến hành thủ tục khởi kiện ra toà án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính 2010. Nhằm mở rộng hơn nữa quyền TCTP của công dân nên Hiến pháp 2013 tại Khoản 3 Điều 102 quy định “*Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*”. Điều này khẳng định người dân luôn luôn có quyền tìm đến cơ quan toà án để yêu cầu bảo vệ quyền (trong đó có quyền tiếp cận thông tin) và lợi ích của mình khi bị xâm phạm.

⁹ Tài liệu tập huấn “ Tiếp cận Quyền trong Bảo vệ môi trường”, IUCN, 2012, trang 101.

3.2. Quyền TCTP trong trường hợp quyền tham gia hoạt động BVMT bị từ chối hoặc bị vi phạm

Công cuộc BVMT ở Việt Nam đã trở thành một trong những quốc sách hàng đầu. Điều này được thể hiện từ đường lối, chủ trương của Đảng CSVN, cụ thể tư duy này được thể hiện qua những văn kiện Đảng quan trọng như Chỉ thị của Bộ Chính trị số 36/CT-TW ngày 25/06/1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước *“Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân”*, Nghị quyết của Bộ Chính trị số 41/CT-TW ngày 15/11/2004 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước *“Bảo vệ môi trường là quyền lợi và nghĩa vụ của mọi tổ chức, mọi gia đình và của mỗi người”*. Trên cơ sở này, Nhà nước đã thể chế hoá thành những quy định pháp luật thể hiện quyền của người dân tham gia vào các hoạt động BVMT. Có thể hiểu rằng quyền tham gia của người dân vào các hoạt động BVMT là *quyền của công dân theo quy định pháp luật có khả năng tác động đến quá trình ra quyết định, thực hiện và giám sát các hoạt động BVMT¹⁰*. Cụ thể của quyền này có thể xác định dưới những hình thức:

Thứ nhất, tham gia dưới hình thức được hỏi ý kiến về các quyết định liên quan đến môi trường. Theo như quy định tại Điều 21 Luật BVMT 2014 thì *“Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án”*. Quá trình tham vấn trong thực hiện ĐTM nhằm hoàn thiện báo cáo ĐTM, hạn chế thấp nhất các tác động xấu đến môi trường và con người. Vì vậy, việc lấy ý kiến của cộng đồng dân cư trong quá trình thực hiện ĐTM là rất có ý nghĩa.

Thứ hai, gửi yêu cầu, kiến nghị đối với các quyết định liên quan đến môi trường. Quá trình làm luật của Nhà nước Việt Nam ngày càng thể hiện tính dân chủ. Điều này được minh chứng qua các cổng thông tin của Chính phủ đến các cơ quan chuyên trách chủ trì soạn thảo những Dự án luật đều công khai đăng tải các tài liệu về Dự án luật để người dân có thể đóng góp ý kiến về Dự thảo luật trước khi một đạo luật mới ra đời. Cụ thể như trong quá trình soạn thảo Dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật BVMT 2005 - hiện nay là Luật BVMT 2014 - trên cổng thông tin của Bộ TN-MT đăng tải toàn bộ nội dung của Dự án luật này và qua những lần tiếp thu, lấy ý kiến của cộng đồng chuyên gia và người dân Dự thảo đã chỉnh sửa nhiều lần trước khi trình ra Quốc hội thông qua.

Thứ ba, kiểm tra, giám sát các hoạt động BVMT. Điều 144 Luật BVMT 2014 quy định trách nhiệm và quyền của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên thực hiện *“thực hiện tư vấn, phản biện, giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật”*. Vai trò của cộng đồng dân cư được thể hiện rõ trong việc kiểm tra, giám sát các hoạt động BVMT qua quy định cụ thể tại Điều 146 Luật BVMT 2014 *“Đại diện cộng đồng dân cư có quyền tham gia đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; thực hiện các biện pháp để bảo vệ quyền và lợi ích của cộng đồng dân cư theo quy định của pháp luật.”*

Như vậy, quyền tham gia vào hoạt động BVMT của người dân được thể hiện thông qua nhiều hình thức đa dạng. Cho nên về mặt pháp lý, người dân hoàn toàn có cơ sở để khiếu nại, khiếu kiện đối với những hành vi xâm phạm quyền tham gia vào hoạt động BVMT hoặc khi quyền này bị từ chối. Minh họa rõ nhất cho điều này là câu chuyện đang gây bức xúc lớn trong nhân dân thời gian gần đây là vụ việc

¹⁰ Tài liệu tập huấn “Tiếp cận Quyền trong Bảo vệ môi trường”, IUCN, 2012, trang 101.

công ty Toàn Thịnh Phát đã tiến hành lấp sông Đồng Nai khi triển khai dự án là khu đô thị mới ven sông, mà trong quá trình thực hiện ĐTM, chủ đầu tư và bên tư vấn không tổ chức tham vấn cộng đồng địa phương, đến khi phương tiện truyền thông phanh phui vụ việc và trước làn sóng phản đối dâng cao của người dân cả nước đặc biệt là người dân của các tỉnh trong lưu vực sông Đồng Nai thì công ty Toàn Thịnh Phát mới tổ chức họp báo với người dân địa phương. Rõ ràng đây là biểu hiện vi phạm quyền tham gia vào hoạt động BVMT của cộng đồng dân cư ven sông Đồng Nai nơi thực hiện dự án của công ty Toàn Thịnh Phát nên người dân có quyền khiếu nại hoặc khiếu kiện.

Tuy nhiên, trên thực tế chưa có vụ kiện nào liên quan đến việc người dân bị từ chối quyền tham gia vào hoạt động BVMT. Vấn đề này không phải vì thiếu khung pháp lý để người dân có thể vận dụng và thực thi quyền của mình mà vì nhận thức về quyền con người nói chung cũng như quyền con người về môi trường của người dân Việt Nam, của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp còn hạn chế.

3.3. Quyền TCTP trong trường hợp đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra

Cuộc sống của người dân Việt Nam ngày càng bị đe dọa về tính mạng, sức khỏe trước hiện trạng môi trường đang trở nên ô nhiễm ngày càng nghiêm trọng hơn, nhất là ở các đô thị lớn nơi những hoạt động sản xuất, kinh doanh của các chủ thể kinh doanh luôn diễn ra dồn dập. Với thực trạng trên cũng đồng nghĩa là những tranh chấp môi trường diễn ra ngày càng nhiều giữa người dân với doanh nghiệp - là chủ thể chính thực hiện những hành vi gây ô nhiễm môi trường trong quá trình kinh doanh. Có thể nói là từ sau vụ tranh chấp giữa công ty bột ngọt Vedan với hơn ba ngàn (3000) hộ nông dân của ba (3) tỉnh, thành là Đồng Nai,

BR-VT và TP.HCM trong năm 2008 thì lúc đó người dân cả nước mới thực sự biết nhiều hơn về những vấn đề pháp lý liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đó là vấn đề bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường của doanh nghiệp gây ra¹¹.

Theo đó bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra là một dạng tranh chấp bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng được giải quyết trên cơ sở pháp lý là Bộ luật Dân sự 2005 (BLDS) và Luật BVMT 2014. Cụ thể tại Điều 604 BLDS và Nghị quyết 03/2006/ NQ-HĐTP ngày 08/07/2006 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của BLDS 2005 về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thì về nguyên tắc chung phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng khi có đầy đủ các yếu tố sau đây: (i) phải có thiệt hại xảy ra, (ii) phải có hành vi trái pháp luật, (iii) phải có mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại xảy ra và hành vi trái pháp luật, (iv) phải có lỗi cố ý hoặc lỗi vô ý của người gây thiệt hại. Tuy nhiên trong trường hợp gây ô nhiễm môi trường không cần yếu tố lỗi như theo Điều 624 BLDS. Cơ chế pháp lý hiện nay về giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường phát sinh một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, việc xác định thiệt hại trong lĩnh vực môi trường là cả một vấn đề phức tạp từ góc độ lý luận lẫn thực tiễn. Theo quy định tại Điều 163 Luật Bảo vệ môi trường 2014 quy định: “*Thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gồm:*

1. *Suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường;*

¹¹ Tài liệu Hội thảo “Hoàn thiện Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi)” do Khoa Luật, ĐH Kinh tế - Luật, ĐHQG TPHCM phối hợp với Viện NCLP tổ chức 26/04/2015, trang 238.

2. *Thiệt hại về tính mạng, sức khỏe 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.*

Theo đó, thiệt hại từ sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường tự nhiên không thể một sớm một chiều có thể nhận biết, có nghĩa là có sự tích tụ theo thời gian mới bộc lộ những tổn hại đối với môi trường tự nhiên tổng quan hay đối với từng yếu tố môi trường. Ví dụ như hành vi “bức tử” dòng sông Thị Vải của công ty Vedan đã diễn ra trong một khoảng thời gian dài từ khi doanh nghiệp chính thức đi vào hoạt động năm 1994 đến năm 2008 thì dòng sông Vedan đã trở thành một dòng sông chết. Còn đối với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người là những thiệt hại phái sinh từ thiệt hại trực tiếp của môi trường, có nghĩa là phải từ những thiệt hại suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường mới tác động đến sức khỏe, tính mạng của con người. Chính vì vậy, thời gian bộc lộ cho sự suy giảm sức khỏe và từ đó gây tổn thương cho tính mạng con người trên thực tế thường kéo dài không chỉ một vài tháng mà có khi phải là sự tiềm ẩn qua nhiều năm.

Ngoài ra, việc giám định thiệt hại do ô nhiễm môi trường thường mất nhiều thời gian và tốn kém về chi phí vì thiệt hại về môi trường thường diễn ra trên diện rộng. Với những phân tích chúng ta thấy rằng việc chứng minh thiệt hại trong lĩnh vực môi trường không hề đơn giản nhưng cơ chế pháp lý hiện hành lại quy định nghĩa vụ chứng minh thiệt hại thuộc về bên bị thiệt hại. Trong khi đó người bị thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra luôn luôn là người dân thì hỏi làm sao người dân có đủ khả năng, điều kiện về trình độ chuyên môn, nguồn lực tài chính để xác minh thiệt hại mà mình phải chịu. Đây đúng là một gánh nặng đè lên vai của người dân với tư cách là bên bị thiệt

hại, trở thành một rào cản lớn trong khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường.

Thứ hai, hành vi gây ra thiệt hại là hành vi vi phạm pháp luật BVMT do chủ thể có năng lực trách nhiệm pháp lý thực hiện. Trên thực tế thời gian vừa qua việc phát hiện ra vi phạm trong lĩnh vực môi trường phần lớn là từ người dân địa phương nhưng chứng cứ vi phạm do người dân cung cấp không 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 nên có độ trễ nhất định so với thời điểm diễn ra hành vi vi phạm, thậm chí đến khi cơ quan chức năng xuống thực nghiệm hiện trường thì doanh nghiệp đã dọn dẹp xong hiện trường trả lại hiện trạng môi trường như ban đầu mà không hề có dấu hiệu của sự vi phạm, nhưng sau khi cơ quan chức năng đi khỏi thì lại tái diễn hành vi gây ô nhiễm môi trường.

Thứ ba, thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại là hai năm, kể từ ngày quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, pháp nhân, chủ thể khác bị xâm phạm theo quy định tại Điều 607 BLDS. Với những luận điểm phân tích ở trên về đặc trưng của thiệt hại môi trường có sự khác biệt so với các loại thiệt hại trong những lĩnh vực khác thì nội dung quy định về thời hiệu khởi kiện như tại Điều 607 BLDS chỉ phù hợp với những thiệt hại phát sinh trực tiếp từ những hành vi vi phạm pháp luật trong những lĩnh vực khác của đời sống mà không phù hợp với lĩnh vực môi trường. Trong khi đó tại Khoản 3 Điều 162 Luật BVMT 2014 quy định phù hợp hơn với đặc thù của lĩnh vực môi trường “*Thời hiệu khởi kiện về môi trường được tính từ thời điểm tổ chức, cá nhân bị thiệt hại phát hiện được thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường của tổ chức, cá nhân khác*”.

4. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Bên cạnh xây dựng một hệ thống chính sách tốt, công tác BVMT thật sự phát huy hiệu quả khi Nhà nước đảm bảo cho người dân được thực hiện đầy đủ các quyền con người về môi trường của mình trong đó có quyền TCTP liên quan tới môi trường. Theo báo cáo Chỉ số Công lý do UNDP thực hiện 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 hay bồi thường thiệt hại. Trong 12% nói 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 nước¹². Với số liệu này cho thấy quyền TCTP liên quan tới môi trường tại Việt Nam còn chưa đi vào đời sống, còn nhiều hạn chế cản trở người dân thực hiện quyền này của mình liên quan đến môi trường. Qua những gì trình bày ở trên, chúng tôi xin đề xuất vài ý kiến với mong muốn góp phần hoàn thiện thể chế trong lĩnh vực pháp luật môi trường để đảm bảo quyền TCTP liên quan tới môi trường của người dân ngày càng được phát huy, từ đó sẽ góp phần BVMT có hiệu quả ngày càng cao.

Thứ nhất, đối với quyền TCTP trong trường hợp quyền tiếp cận thông tin về môi trường bị từ chối hoặc bị vi phạm thì luật pháp chỉ mới dừng lại quy định khung về nguyên tắc quyền tiếp cận thông tin nói chung cũng như tiếp cận thông tin về môi trường mà chưa có quy định cụ thể nào về cách thức yêu cầu được cung cấp thông tin của cá nhân, tổ chức; trình tự, thời gian nào để các cơ quan quản lý nhà nước công khai các loại thông tin; hoặc như thế

nào là từ chối cung cấp thông tin cho người dân... Cùng với Luật Khiếu nại 2011, Luật Tố cáo 2011 thì việc ban hành Luật Tiếp công dân 2013 tạo thành khung pháp lý vững chắc về luật thủ tục để người dân có đầy đủ cơ sở thực hiện bảo vệ quyền công dân của mình trước những hành vi xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp (trong đó có việc thực hiện quyền TCTP liên quan tới môi trường) bằng hành vi phản ánh, khiếu nại, khiếu kiện và tố cáo. Tuy nhiên việc sử dụng các công cụ pháp lý đó có hiệu quả thì người dân phải hiểu rõ quyền và lợi ích hợp pháp của mình là như thế nào, phạm vi quyền đến đâu mà nếu như không có được thông tin đầy đủ thì quyền và lợi ích hợp pháp của người dân nói chung cũng như trong lĩnh vực môi trường nói riêng chỉ là quyền, lợi ích “suông”. Vì vậy, trong thời gian sắp tới nhà nước cần ban hành thêm một số văn bản hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin về môi trường để đảm bảo cho quyền TCTP của công dân được thực hiện trên thực tế.

Thứ hai, quyền TCTP trong trường hợp quyền tham gia hoạt động BVMT bị từ chối hoặc bị vi phạm, ngoài yếu tố chủ quan từ phía người dân như nhận thức chưa cao về quyền con người với môi trường thì pháp luật quy định chế tài chưa đủ mạnh để ràng buộc trách nhiệm các cơ quan có thẩm quyền thực hiện có hiệu quả quy trình lấy ý kiến, tổ chức đối thoại với người dân, xử lý và trả lời trước nhân dân. Bên cạnh đó đội ngũ cán bộ, công chức còn yếu về kiến thức, kỹ năng để hướng dẫn và giải quyết những vụ việc liên quan đến tiếp cận tư pháp trong lĩnh vực BVMT nên thiết nghĩ nhà nước cần có kế hoạch đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức vừa có tâm vừa có trình độ chuyên môn để thực thi tốt nhiệm vụ, chức trách được giao.

Thứ ba, cơ chế pháp lý về đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra cần được hoàn thiện với những vấn đề cụ thể như

¹² Thực thi chính sách pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam nhìn từ khía cạnh tư pháp, Trung tâm Con người và Thiên nhiên, NXB Hồng Đức, 2015, trang 3.