

VẤN ĐỀ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI GẮN VỚI MÔI TRƯỜNG TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

Đào Thu Hiền

Trường Đại học Thủy Lợi

Tóm tắt

Ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu diễn ra ngày càng nghiêm trọng đã ảnh hưởng không nhỏ tới việc đảm bảo chất lượng cuộc sống con người trên trái đất. Do đó, thực hiện nhiệm vụ bảo vệ môi trường cũng chính là bảo vệ các quyền sống cơ bản của con người. Ở Việt Nam, nhiều chính sách, qui định pháp luật đã được ban hành nhằm giải quyết mối quan hệ giữa bảo vệ môi trường và bảo vệ nhân quyền. Bên cạnh nhiều nỗ lực chúng ta đã đạt được thì quá trình thực hiện pháp luật về môi trường vẫn còn những bất cập, cản trở không nhỏ đến tiến trình thực hiện mục tiêu phát triển bền vững ở nước ta. Trước yêu cầu cấp bách của thực tiễn hiện nay, nghiên cứu tập trung làm rõ việc đảm bảo quyền con người gắn với môi trường (hay còn gọi là quyền môi trường) trong hệ thống pháp luật, đồng thời nêu lên một số khó khăn, vướng mắc của quá trình thực hiện pháp luật về môi trường và đề xuất phương hướng góp phần xây dựng và hoàn thiện pháp luật về môi trường ở Việt Nam.

Từ khóa: Bảo vệ môi trường; Pháp luật môi trường; Quyền con người; Quyền môi trường

Abstract

Protecting human rights to environment under current legal system of Vietnam

Environmental pollution, climate change have become more and more seriously, extremely impact on ensuring the quality of human life on earth. Therefore, environmental protection is also protecting basic human rights. In Vietnam, many policies and regulations have been enacted to address the relationship between environmental protection and human right protection. In addition to efforts and achievements, the implementation of environmental regulations still has shortcomings, being significant obstacles for meeting the sustainable development goals of the country. Facing the urgent requirement of current practice, this study focuses on clarifying the assurance of human rights associated with the environment (also known as environmental rights) in the Vietnamese legal system, at the same time raising some difficulties, problems in the implementation of environmental regulations and then proposing directions for building and revising environmental regulations in Vietnam.

Keywords: Environmental protection; Environmental Law; Human rights; Environmental rights

1. Mở đầu

Hiện nay, sức khỏe con người trên toàn cầu đang bị đe dọa nghiêm trọng bởi sự xuống cấp ngày càng nặng nề của môi trường sinh thái [6]. Đặc biệt, trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 hoành hành

trên thế giới gây nên những khủng hoảng trầm trọng về nhiều mặt, khiến nhân loại không khỏi bàng hoàng về những nguy cơ đe dọa đến các quyền sống cơ bản của con người gắn với môi trường. Nhu cầu tất yếu của con người về nâng cao chất lượng

cuộc sống như: bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, bảo đảm an toàn, sức khỏe, sinh kế, an sinh xã hội,... là những nội dung quan trọng của vấn đề quyền con người. Môi trường tự nhiên bị suy thoái đã ảnh hưởng trực tiếp đến việc thụ hưởng quyền con người của tất cả mọi người. Bảo vệ môi trường, thực hiện mục tiêu phát triển bền vững là yêu cầu cấp bách, đồng thời cũng là nội dung cơ bản có liên hệ mật thiết với nhiệm vụ đảm bảo quyền con người. Cách tiếp cận về quyền con người trong bảo vệ môi trường là vấn đề mới trên thế giới và Việt Nam gần đây. Nhận thức được vấn đề này, với định hướng của Đảng, Nhà nước đã ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nhằm tăng cường tính pháp lý trong bảo vệ quyền con người gắn với môi trường (hay còn gọi là quyền môi trường). Mặc dù quyền môi trường được thừa nhận, song thực tế quá trình thực hiện bảo vệ quyền này gắn liền với quá trình thực hiện pháp luật môi trường vẫn còn nhiều khó khăn, vướng mắc. Bên cạnh những kết quả đã đạt được thì chúng ta còn phải quyết tâm, nỗ lực rất nhiều mới thực sự đạt mục tiêu đảm bảo quyền con người, bảo vệ môi trường, vì sự phát triển bền vững. Do vậy, nghiên cứu vấn đề quyền môi trường không những sẽ làm rõ các giá trị pháp lý hiện có mà còn nêu lên một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật môi trường hiện nay, đồng thời đề xuất phương hướng nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu dựa trên cơ sở nguyên tắc phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch

sử. Đồng thời, tác giả cũng vận dụng phương pháp nghiên cứu cụ thể để làm nổi bật một số nội dung như: phương pháp hệ thống hóa thông tin, phương pháp so sánh đối chiếu, phương pháp phân tích và tổng hợp.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Quan niệm về quyền môi trường

- Quyền con người

Quyền con người hay nhân quyền, theo tiếng Anh là “human rights” được quy định trong nhiều văn bản pháp luật quốc tế như: Hiến chương Liên hợp quốc có hiệu lực năm 1945; Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948; Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966; Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội năm 1966; Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979, Công ước về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2006,...

Cùng với việc ghi nhận quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Đảng và Nhà nước ta đã thực thi nhiều chính sách bảo vệ nhân quyền và tham gia hầu hết các điều ước quốc tế về quyền con người, đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, góp phần xây dựng một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa “dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh”, đóng góp vào cuộc đấu tranh chung vì mục tiêu hòa bình và tiến bộ xã hội trên toàn thế giới. Ở nước ta, quyền con người được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật như các bản Hiến pháp từ năm 1946 đến 2013, Bộ luật dân sự, Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng hình sự, Bộ luật lao động, Luật hôn nhân và gia đình, Luật giáo dục, Luật bảo

vệ môi trường, các luật về bầu cử, Luật bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em, Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo...

Quyền con người có thể được tiếp cận theo những phương diện khác nhau từ phía các nghiên cứu, song đều có điểm thống nhất là: các quyền bẩm sinh của con người, vốn có của mỗi cá nhân, không phụ thuộc vào phong tục tập quán, truyền thống văn hóa hay ý chí của bất cứ cá nhân, giai cấp, tầng lớp, tổ chức, cộng đồng hay nhà nước nào và do đó quyền con người không thể bị tước đoạt hay hạn chế một cách tùy tiện bởi bất cứ chủ thể nào. Các quyền con người có mối quan hệ mật thiết với nhau, nếu một trong các quyền không được đảm bảo thì các quyền khác khó có cơ hội bảo đảm.

- Quyền môi trường

Trên cơ sở các văn kiện, công ước, điều ước quốc tế, quyền môi trường đã trở thành quyền hiến định, được ghi nhận trong Hiến pháp của hơn 100 quốc gia trên thế giới. Ở Việt Nam, quyền môi trường được thể hiện rõ nhất trong Hiến pháp 2013 và Luật bảo vệ môi trường 2014, ngoài ra còn có khoảng 33 luật và 22 pháp lệnh (như: Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân 1989, Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004, Luật Tài nguyên nước 2012, Luật Đất đai 2013, Luật Đa dạng sinh học 2008, Luật Năng lượng nguyên tử 2008, Luật Tố tụng hình sự 2015,...) có nội dung về công tác bảo vệ môi trường quy định rõ quyền và nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức trong lĩnh vực này. Một số văn bản quy phạm pháp luật có nội dung quy định quản lý môi trường khác như: Nghị định 38/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu, Nghị định 154/2016/NĐ-CP của Chính phủ về

phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, Nghị định 155/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường,...

Quyền môi trường là quyền của con người được sống trong môi trường không bị ô nhiễm, không bị tác động bởi các hoạt động có ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường hoặc đe dọa cuộc sống, sức khỏe, sinh kế, an sinh xã hội; Quyền có tiêu chuẩn cao nhất về sức khỏe môi trường, không bị ảnh hưởng bởi các thảm họa môi trường; Quyền có thực phẩm, nước sạch vệ sinh, an toàn; Quyền có môi trường lao động đảm bảo sức khỏe và an toàn; Quyền được hưởng lợi từ việc bảo tồn và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; Quyền tiếp cận thông tin và bày tỏ quan điểm liên quan đến môi trường; Quyền được giáo dục về nhân quyền và môi trường; Quyền được tham gia hội họp một cách tự do và hòa bình với người khác, lập kế hoạch, đánh giá tác động vì mục đích bảo vệ môi trường; Quyền được bồi thường, đền bù thiệt hại liên quan đến môi trường.

Nhận thức rõ về quyền môi trường là cơ sở định hướng cho nhận thức và hành động của mọi cá nhân, tổ chức trong các lĩnh vực đảm bảo mục tiêu phát triển bền vững.

3.2. Mối quan hệ biện chứng giữa nội dung bảo vệ quyền con người và bảo vệ môi trường trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Thứ nhất, những qui định của pháp luật về bảo vệ môi trường là điều kiện tiên quyết để hiện thực hóa quyền con người.

Hiến pháp 2013 đã dành hẳn một Chương 2 quy định về quyền con người,

quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và lần đầu tiên đưa ra những quy định về quyền con người trong lĩnh vực môi trường. Ở điều 34 nêu: “Công dân có quyền được đảm bảo an sinh xã hội”. Điều 43 nêu: “Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường”. Điều 63: “1- Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu. 2- Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo. 3- Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại” [1].

Nhằm cụ thể hóa những quy định về quyền con người trong lĩnh vực môi trường của Hiến pháp 2013, Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã nêu rõ các nguyên tắc (Điều 4), chính sách, biện pháp và nguồn lực để bảo vệ môi trường; những hoạt động được khuyến khích (Điều 6); các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 7); quy hoạch môi trường, đánh giá tác động môi trường; kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu (Chương IV); quản lý môi trường đất, nước, không khí; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, bồi thường thiệt hại về môi trường (Chương XVIII, XIX). Luật Bảo vệ môi trường quy định rõ trong Điều 4: “Bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân”. “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 đảm bảo quyền mọi người được sống trong môi trường trong lành”. “Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây ô nhiễm, sự cố và suy thoái môi trường phải khắc phục, bồi thường thiệt hại và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật”[2].

Thực tế cho thấy, cuộc sống của con người đang bị đe dọa mọi mặt bởi ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước, đất đai bị sỏi mòn, nạn phá rừng bừa bãi, suy giảm đa dạng sinh học, biến đổi khí hậu, thiên tai ngày càng khắc nghiệt. Nhiều nghiên cứu khoa học gần đây đã có minh chứng cụ thể cho thấy mối liên hệ giữa sự gia tăng ô nhiễm không khí, tiếng ồn, nguồn nước, đất đai với sự gia tăng cơ cấu bệnh tật, suy giảm chất lượng cuộc sống của con người ở các quốc gia. Chẳng hạn, nghiên cứu thử nghiệm về phơi nhiễm với ô nhiễm không khí do giao thông và xây dựng ở Hà Nội đã chỉ ra rằng nồng độ bình quân bụi khí PM10 lên tới $455 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Nồng độ PM10 trung bình theo năm đo ở các vùng đô thị là $11 \mu\text{g}/\text{m}^3$ năm 2003, vượt xa so với mức $0 \mu\text{g}/\text{m}^3$ mức giới hạn nhằm bảo vệ sức khỏe con người do Tổ chức Y tế thế giới (WHO) quy định. Ô nhiễm không khí là gánh nặng bệnh tật thứ 5 trong bảng xếp hạng hơn 60 yếu tố nguy cơ được đánh giá của báo cáo “Gánh nặng bệnh tật toàn cầu” (Nguyễn Việt Hùng, 2014) [4].

Trong sự tác động của ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu, có những quốc gia, những bộ phận dân cư (như ngư dân, nông dân, phụ nữ, trẻ em, người nghèo,...) sẽ chịu ảnh hưởng nặng nề và dễ bị tổn thương thì cơ hội cho họ được đảm bảo ổn định cuộc sống, được chăm sóc y tế và giáo dục một cách bình đẳng chỉ có thể

thực hiện trên cơ sở chính sách pháp luật phù hợp của nhà nước. Chẳng hạn, ở Việt Nam, nhà nước đã ban hành Nghị định 42/2019/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản; Nghị định số 36/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản; Nghị định số 35/2019/NĐ-CP quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp. Ngoài ra, có những chính sách hỗ trợ người dân ở vùng đặc biệt khó khăn bị ảnh hưởng nặng nề bởi thiên tai, chính sách khuyến khích chuyển đổi cơ cấu nghề nghiệp,... Như vậy, nếu quá trình thực hiện theo các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và khai thác tự nhiên được tốt thì các nguồn lợi từ tài nguyên thiên nhiên sẽ được duy trì đảm bảo cơ hội phát triển các cộng đồng.

Do đó, khi các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường đi vào thực tiễn cuộc sống, trở thành những hành vi hợp pháp của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật thì môi trường sống sẽ được cải thiện đáng kể, công dân sẽ được bảo vệ toàn diện về sức khỏe, tính mạng, cơ hội được khai thác và sử dụng tài nguyên hợp lý, xóa đói, giảm nghèo, phát triển bền vững. Bảo vệ môi trường không chỉ có ý nghĩa bảo vệ các quyền cơ bản của con người ở hiện tại mà còn có vai trò gìn giữ và đảm bảo cơ hội phát triển cho các thế hệ tương lai.

Thứ hai, việc đảm bảo thực hiện tốt các quyền con người chính là động lực thúc đẩy tiến trình bảo vệ môi trường sinh thái hiện nay.

Các quyền sống cơ bản của con người gồm những quyền cụ thể như: được sử dụng thực phẩm an toàn, được sử dụng

nước sạch, được sống trong điều kiện môi trường trong lành, được bảo vệ an toàn và hỗ trợ trong điều kiện thời tiết thiên tai khắc nghiệt, được khai thác thủy hải sản trong phạm vi cho phép,... Để đảm bảo các quyền sống cơ bản đó, Nhà nước đã ban hành pháp luật gồm những quy định về bảo vệ nguồn nước (Luật Tài nguyên nước 2012), bảo vệ tài nguyên đất (Luật Đất đai 2013), bảo vệ rừng (Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004), bảo vệ đa dạng sinh học (Luật Đa dạng sinh học 2008),... Như vậy, ý nghĩa sâu xa của những quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, ngăn chặn tình trạng suy thoái môi trường chính là nhằm bảo vệ các quyền công dân gắn với điều kiện môi trường nhất định.

Khi trình độ nhận thức của nhân dân được nâng cao rõ rệt, họ được tham gia các hoạt động vì môi trường một cách tự do, chủ động và có sự tôn trọng, được đóng góp tiếng nói trong lập kế hoạch, ban hành những quyết định, chính sách có liên quan tới môi trường thì những chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước sẽ đạt được sự đồng thuận cao, quá trình thực hiện đạt hiệu quả. Tiêu biểu như mô hình giao đất, giao rừng cho các hộ gia đình và cá nhân đã phát huy được hiệu quả trong việc cải thiện sinh kế cho các hộ, góp phần nâng cao độ che phủ rừng, thông qua việc hộ mở rộng diện tích rừng trồng. Nghị định 99 ban hành năm 2012 cho phép việc nhân rộng chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trong cả nước, theo đó các tổ chức sử dụng dịch vụ môi trường do rừng mang lại phải trả tiền cho người bảo vệ rừng (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng) để bảo vệ khoảng 2,3 triệu ha (Tô Xuân Phúc, Trần Hữu Nghị, 2014) [5].

Hơn nữa, nếu mọi người dân đều có điều kiện được nâng cao nhận thức, được giáo dục về nhân quyền và môi trường; được bày tỏ quan điểm; được tiếp cận với các nguồn thông tin chính thống một cách công khai, trung thực về các chương trình, dự án có khả năng tác động đến môi trường ở các mức độ nhất định thì việc tham gia giám sát, quản lý hoạt động gây thiệt hại tới môi trường cũng được giảm thiểu đáng kể. Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) được thông qua tại Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIV có nhiều điểm mới, trong đó nhấn mạnh vai trò giám sát, phản biện xã hội của các cộng đồng dân cư, đảm bảo quyền lợi cho cá nhân, tổ chức, hộ gia đình có đóng góp cho việc bảo vệ môi trường. Quan niệm về “phản biện” đã được nêu lên trong Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: “Phản biện là hoạt động đưa ra nhận xét, đánh giá, phê bình và các khuyến nghị về sự phù hợp của nội dung đề án với mục tiêu và các điều kiện đa quy định hoặc thực trạng đặt ra”. Phản biện xã hội về môi trường có thể được coi là một dạng của hoạt động phản biện xã hội với đối tượng tập trung vào các vấn đề liên quan đến môi trường của một chính sách, dự án, chương trình, kế hoạch, đề án (gọi chung là đề án về môi trường). Trong bối cảnh ngày càng gia tăng các xung đột về môi trường thì vai trò của phản biện chính sách môi trường càng quan trọng và cần được thúc đẩy. Có thể kể tới một số hoạt động phản biện xã hội về môi trường điển hình mà Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) đã thực hiện như: đóng góp ý kiến vào dự án Thủy điện Sơn La về cao trình tích nước của hồ, giúp Quốc hội quyết định lựa chọn phương án chuyển mực nước hồ từ 165

m xuống 115 m. Phương án này tuy làm giảm bớt năng lực phát điện song bảo đảm an toàn về mặt an ninh quốc phòng. Đặc biệt, với chương trình khai thác bôxít tại Tây Nguyên, nhiều kiến nghị của VUSTA đã được tiếp thu. Theo đó, chỉ có hai nhà máy sản xuất nhôm được triển khai thí điểm thay vì nhiều nhà máy hoặc quy mô lớn cả khu vực Tây Nguyên như đề xuất của Vinacomin. Sở dĩ nhiều dự án buộc phải điều chỉnh hoặc phải chấp nhận hủy bỏ bởi nội dung phản biện xã hội phù hợp về khoa học và thực tiễn.

Bằng việc tăng cường vai trò và đảm bảo quyền lợi của nhân dân trong quá trình bảo vệ môi trường mà công tác bảo vệ môi trường có những chuyển biến tích cực, hạn chế các khủng hoảng môi trường trên diện rộng. Tuy nhiên, việc phát huy vai trò phản biện xã hội của nhân dân vẫn chưa thực sự phổ biến.

Trong trường hợp xảy ra ô nhiễm tác động nặng nề đến đời sống cộng đồng dân cư nhất định, người dân được bồi thường và đền bù thiệt hại theo quy định của pháp luật. Trong Bộ Luật dân sự 2015, Điều 602 - Bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường, nêu rõ: “Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi” [3]. Ngoài ra, chủ thể gây ô nhiễm môi trường phải có biện pháp khắc phục hậu quả nhằm củng cố, ổn định lại trật tự xã hội và thiết lập chương trình hoạt động bền vững trong tương lai.

3.3. Một số vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật và phương hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường

- Một số vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật môi trường ở Việt Nam

Mặc dù Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã quy định rất rõ ràng, cụ thể về các hoạt động bảo vệ môi trường nhưng nhiều doanh nghiệp chỉ nghĩ cách làm sao đạt được lợi nhuận tối đa trong hoạt động sản xuất, kinh doanh mà ít quan tâm đến môi trường, thậm chí cố ý trốn tránh trách nhiệm với môi trường gây hậu quả nghiêm trọng. Khi xảy ra vi phạm pháp luật môi trường, các quy định hiện hành về cơ chế giải quyết yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực này còn rất chung chung, mang tính nguyên tắc, chưa thể áp dụng ngoài thực tế. Do vậy, các vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại trong thời gian qua gặp không ít khó khăn do chưa có sự thống nhất về cách hiểu và áp dụng các quy định pháp luật hiện hành. Nhận thức về bản chất của chế định, chế định bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra không chỉ đồng đảo cộng đồng dân cư hiểu chưa đúng mà nhiều cán bộ thực thi pháp luật môi trường cũng vậy, còn nhầm lẫn giữa “bồi thường thiệt hại” với “hỗ trợ do thiệt hại”. Bồi thường thiệt hại là nghĩa vụ pháp lý, phải được thực hiện toàn bộ và kịp thời. Còn “hỗ trợ” là không căn cứ vào yếu tố lỗi của hành vi, thực hiện trên cơ sở nhân đạo, tùy tâm, san sẻ khó khăn cùng nhau.

Về phía các chủ thể có quyền, người dân hoặc cơ quan nhà nước có quyền khởi kiện khi bị ảnh hưởng tới quyền lợi do chủ thể vi phạm pháp luật môi trường. Tuy nhiên, người dân thường chờ đợi các quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà chưa nhận thức rõ và chưa phát huy quyền chủ thể của mình. Chẳng hạn, trường hợp các làng nghề, cụm công nghiệp ở Bắc Ninh như: cụm công nghiệp sản xuất giấy Phong Khê với khoảng 290 doanh nghiệp,

làng đúc đồng Đại Bái, làng làm sắt Đa Hội, làng đúc chì Văn Môn với những công nghệ sản xuất đã cũ, lạc hậu đang gây ô nhiễm nghiêm trọng với khói bụi độc hại, chất thải rắn công nghiệp, nước thải đậm đặc hóa chất xả tràn lan, tiếng ồn vượt quá nhiều lần mức cho phép. Song phần lớn các hộ dân trong làng nghề đều trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia sản xuất, tái chế, liên quan tới sinh kế của họ nên họ thừa nhận về tình trạng ô nhiễm rất nặng nhưng cũng chỉ biết hi vọng, trông chờ vào quy hoạch quản lý của Sở Tài nguyên và Môi trường, vào việc phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng công trình xử lý ô nhiễm của UBND tỉnh Bắc Ninh. Có những dự án sau 5 - 7 năm phê duyệt (từ năm 2014 đến nay) vẫn chưa được triển khai, mong ngóng của người dân gần như vô vọng (Trần Hòa) [7].

Hiện nay, trong hệ thống pháp luật Việt Nam chưa có những quy định cụ thể về phản biện xã hội về môi trường. Ở hệ thống văn bản pháp luật hiện hành, hầu hết các quy phạm pháp luật mới chỉ dừng lại nguyên tắc chung, có tính định khung; chưa quy định cụ thể, rõ ràng cả về quy trình, thủ tục để mọi cá nhân, công dân có thể tham gia vào việc giám sát bảo vệ môi trường; tham gia vào việc ban hành các quyết định và tiếp cận tư pháp trong lĩnh vực môi trường. Vì thế, hệ thống pháp luật có liên quan tới bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay chưa thực sự phát huy vai trò nhân dân trong bảo vệ môi trường.

Hơn nữa, những bất cập trong việc giải quyết các tranh chấp bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường cũng là một khó khăn trong đảm bảo quyền môi trường. Hầu hết các tranh chấp phát sinh đều có liên quan đến những nội dung về xác định bồi thường thiệt hại. Do khó

khẩn trong xác định một cách cụ thể, chính xác các thông tin về thời gian, phạm vi, đối tượng bị thiệt hại, nguyên nhân, mức độ thiệt hại (xét trên nhiều mặt như sức khỏe, tinh thần, tài sản, việc làm,...) và các lĩnh vực bị thiệt hại do ô nhiễm, nên thời gian giải quyết tranh chấp thường bị kéo dài. Điển hình như: Vụ tràn dầu tại Vịnh Gành Rái, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu vào tháng 9/2001 kéo dài trong hơn 6 năm; Vụ hơn 6.000 nông dân yêu cầu Công ty Vedan bồi thường thiệt hại kéo dài gần 2 năm,... Cùng với khó khăn trên, nhiều trường hợp tiền bồi thường thiệt hại cho các bộ phận dân cư bị ảnh hưởng do vi phạm pháp luật môi trường thấp hơn nhiều so với mức thiệt hại thực tế. Cụ thể như các vụ: Công ty Men Mauri Việt Nam và Công ty cổ phần Mía đường La Ngà gây ô nhiễm làm cho 27 hộ dân làng bè lòng hồ Trị An thiệt hại vì số cá chết có trị giá lên tới hơn 5 tỷ đồng, nhưng mức bồi thường mà nông dân đạt được cuối cùng chỉ là 1,7 tỷ đồng. Trong sự cố tràn dầu tại vịnh Gành Rái (9/2001), bên đại diện tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu đưa ra yêu cầu đòi chủ tàu bồi thường 14 triệu USD, nhưng mức bồi thường chính thức là 4,754 triệu USD; hay trong vụ tàu chở dầu Neptune Aries (Singapore) đâm vào cầu tàu cảng Cát Lái trên sông Sài Gòn năm 1994 gây thiệt hại ước tính 28 triệu USD, song ta chỉ đòi được chủ tàu bồi thường 4,2 triệu USD [9].

Như vậy, hệ thống pháp luật Việt Nam về môi trường tuy đã được điều chỉnh, bổ sung song vẫn còn nhiều tồn tại thiếu sót, đòi hỏi các cơ quan có thẩm quyền cần nhanh chóng đề ra biện pháp cần thiết để hoàn thiện hơn nữa văn bản quy phạm pháp luật và đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra việc thực thi pháp luật, qua đó góp

phần nâng cao tính thực thi của pháp luật và trên hết là bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người dân bị thiệt hại do vi phạm làm ô nhiễm môi trường.

- Một số phương hướng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường

Dựa trên cách tiếp cận về quyền môi trường, hệ thống pháp luật ở nước ta hiện nay cần được hoàn thiện nhằm thiết lập cơ sở pháp lý vững chắc cho các hoạt động kinh tế - xã hội theo hướng phát triển bền vững.

Thứ nhất, chúng ta cần rà soát, đánh giá lại hiện trạng pháp luật hiện hành; bổ sung, hoàn thiện theo hướng lồng ghép cách tiếp cận quyền con người vào việc hoạch định chính sách và pháp luật có liên quan tới bảo vệ môi trường; đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, tránh sự mâu thuẫn dẫn tới khó thực thi pháp luật. Cụ thể như: Luật Bảo vệ môi trường 2014 quy định tại Điều 19 về báo cáo đánh giá tác động môi trường phải thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị dự án và các dự án chỉ được phê duyệt, cấp phép đầu tư sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt. Trong khi đó Luật Đầu tư không quy định đầu mục hồ sơ này khi đề nghị cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư.

Thứ hai, nghiên cứu bổ sung và quy định chi tiết hơn trong các văn bản luật và dưới luật về quyền của công dân, các tổ chức xã hội, tổ chức chính trị xã hội, đoàn thể quần chúng được tham gia vào việc ban hành các quyết định, chính sách có liên quan tới môi trường và giám sát bảo vệ môi trường; quy định về công tác phản biện xã hội; cụ thể hơn về trình tự,

thủ tục liên quan tới quyền của cá nhân, công dân được tiếp cận thông tin và trách nhiệm của Nhà nước, doanh nghiệp cung cấp và công khai thông tin, tác hại ảnh hưởng đến môi trường.

Thứ ba, để quá trình thực thi pháp luật môi trường đạt hiệu quả thì Chính phủ cần sớm ban hành nghị sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, khắc phục một số mâu thuẫn hiện nay gây khó khăn trong việc xử phạt. Cụ thể: Về thời điểm để tính thời hiệu xử phạt, căn cứ Điều 6 của Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 thì “Thời điểm để tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính đối với vi phạm hành chính đã kết thúc thì thời hiệu được tính từ thời điểm chấm dứt hành vi vi phạm, còn đối với vi phạm hành chính đang được thực hiện thì thời hiệu được tính từ thời điểm phát hiện hành vi vi phạm”, tuy nhiên trong lĩnh vực môi trường hiện đang rất khó xác định thời điểm chấm dứt hành vi vi phạm đối với các thủ tục hành chính (đặc biệt là thủ tục đánh giá tác động môi trường). Quy định về xử phạt đối với hành vi xả nước thải có một trong các thông số môi trường vượt tiêu chuẩn: Không đồng nhất về cách áp dụng mức phạt giữa doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp và các doanh nghiệp sản xuất bên ngoài, cụ thể các cơ sở trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp (có đơn vị đầu tư hạ tầng) được tính vượt theo tỷ lệ %, còn các doanh nghiệp hoạt động ngoài được tính vượt theo số lần.

Hơn nữa, văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cần có những hướng

dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục của đoàn thanh tra đột xuất; giảm thiểu các thủ tục hành chính trong hoạt động thanh tra; tăng thẩm quyền xử phạt hành chính cho UBND cấp huyện, xã; có hướng dẫn cụ thể trong tịch thu, xử lý tang vật, khắc phục hậu quả trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Thứ tư, mặc dù trong Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã có nội dung Chương XVIII về giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, song vẫn rất cần bổ sung những văn bản có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục khởi kiện, trình tự khiếu nại đối với các quyết định, chính sách tác động đến môi trường. Chương XIX có nội dung về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường, nhưng để bảo vệ quyền được đền bù thiệt hại (ảnh hưởng của ô nhiễm môi trường đến sức khỏe, quyền lợi về vật chất, tinh thần của cá nhân công dân và cộng đồng dân cư) do hành vi gây ô nhiễm môi trường, thì cần bổ sung văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn cụ thể việc giám định thiệt hại nhằm giải quyết thỏa đáng các tranh chấp phát sinh. Thông thường, tranh chấp phát sinh về môi trường thường được giải quyết trên cơ sở thỏa thuận đền bù, gặp nhiều khó khăn nhất ở việc xác định phạm vi, mức độ thiệt hại. Đồng thời, mức xử phạt hành chính về vi phạm pháp luật môi trường cần điều chỉnh để đủ sức răn đe, tránh nhờn luật.

Thứ năm, phần lớn sự cố môi trường xuất hiện đều để lại hậu quả lâu dài nhất định, do đó các chủ thể lập dự án, đánh giá, phê duyệt báo cáo tác động môi trường cũng cần phải nhận thức sâu sắc, có tinh thần trách nhiệm trong bảo vệ môi trường. Điều này đòi hỏi bên cạnh việc tăng cường công tác tuyên truyền giáo

dục về Luật Bảo vệ môi trường thì phải hoàn thiện các quy định về đánh giá tác động môi trường; ban hành các tiêu chí đánh giá chất lượng của báo cáo đánh giá tác động môi trường; cần quy định cụ thể đâu là những đối tượng “chịu tác động trực tiếp bởi dự án”; làm rõ trách nhiệm môi trường của các chủ thể tham gia vào việc lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; chỉnh sửa lại các quy định pháp luật nhằm đảm bảo việc đánh giá tác động đến môi trường là tác động tổng hợp chứ không phải là tác động riêng lẻ theo từng dự án.

4. Kết luận

Vấn đề quyền môi trường là nội dung mới mà cộng đồng thế giới đã đặc biệt quan tâm trong hai thập kỷ qua, pháp luật Việt Nam cũng đã và đang không ngừng được hoàn thiện nhằm phù hợp thực tiễn khách quan. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về môi trường thể hiện quan điểm định hướng đúng đắn, thống nhất của Đảng và Nhà nước trong việc bảo vệ quyền con người và bảo vệ môi trường. Đảm bảo quyền môi trường ngày càng chặt chẽ là thành tựu trong nghiên cứu pháp lý ở Việt Nam. Tuy nhiên, để giải quyết các mâu thuẫn, khó khăn từ thực tế thi hành pháp luật và đạt hiệu quả cao trong quá trình thực hiện pháp luật về môi trường, thì đòi hỏi chúng ta phải không ngừng hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về môi trường và phối hợp đồng bộ những cơ chế thực thi pháp luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014). *Hiến pháp 2013*. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
- [2]. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015). *Luật bảo vệ môi trường*. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

trường. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

[3]. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015). *Bộ Luật dân sự* (hiện hành). NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

[4]. Nguyễn Việt Hùng (2014). *Ảnh hưởng sức khỏe của ô nhiễm không khí ở Hà Nội: Tăng cường nghiên cứu khoa học và chính sách nhằm nâng cao sức khỏe*. Tạp chí Y tế dự phòng, tập XXIII, số 4 (140).

[5]. Tô Xuân Phúc, Trần Hữu Nghị (2014). *Báo cáo Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao*. Xuất bản Tropenbos International Viet Nam, Huế, Việt Nam.

[6]. <https://www.who.int/vietnam/vi/news/feature-stories/detail/ten-threats-to-global-health-in-2019>.

[7]. Trần Hòa (29/8/2019). <https://khoaocdoisong.vn/o-nhiem-nang-lang-duc-dong-dai-bai-ngong-du-an-lam-sach-128450.html>.

[8]. Bùi Kim Hiếu (2014). *Thực trạng thi hành chính sách pháp luật về bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường*. <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208252>

[9]. Đỗ Văn Sen (2008). *Ô nhiễm môi trường biển và vấn đề thực thi các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển tại Việt Nam*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, (09), tr. 75 - 76.

[10]. Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế (2011). *Tiếp cận quyền trong bảo vệ môi trường*. Tài liệu tập huấn.

BBT nhận bài: 12/4/2021; Phản biện xong: 05/5/2021; Chấp nhận đăng: 29/6/2021