

KIỆN TẬP THỂ TRONG GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG: KINH NGHIỆM CỦA INDONESIA VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Nguyễn Đức Thắng*

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu kinh nghiệm của Indonesia về cơ chế kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp môi trường, qua đó phân tích thực trạng của pháp luật Việt Nam và đề xuất các gợi mở góp phần pháp điển hóa quyền cũng như thủ tục kiện tập thể đối với tranh chấp môi trường ở nước ta trong thời gian tới.

Abstract: This article examines Indonesia's experience with the class action mechanism in resolving environmental disputes. It analyzes the current state of Vietnamese law and proposes recommendations for codifying the right to initiate class actions and related procedures for environmental disputes in Vietnam in the near future.

Đặt vấn đề

Kiện tập thể là một bộ phận không thể thiếu trong hệ thống tư pháp hiện đại, bởi lẽ, đây là cơ chế đảm bảo quyền tiếp cận công lý của xã hội nói chung và người dân nói riêng khi xảy ra các xung đột về lợi ích có quy mô lớn, nổi bật là trong lĩnh vực môi trường¹. Từ thực tiễn giải quyết tranh chấp môi trường ở nước ta, điển hình như vụ Vedan và Formosa, đã cho thấy những hạn chế trong thủ tục tố tụng hiện hành liên quan đến việc tạo cơ chế cho nhiều nguyên đơn cùng tham gia vào các tranh chấp có tính chất tập thể. Vì lẽ đó, việc nghiên cứu làm rõ cơ chế kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp môi trường là yêu cầu cấp thiết ở cả hai khía cạnh lý luận và thực tiễn.

1. Khái quát về sự hình thành và phát triển của cơ chế kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp môi trường ở Indonesia

Kiện tập thể, hiểu đơn giản, là một thủ tục cho phép một hoặc nhiều nguyên đơn có thể thay mặt khởi kiện cho một nhóm lớn hơn được gọi là tập thể². Do đó, kiện tập thể trước hết mang bản chất của phương thức kiện đại diện thông qua một hoặc một nhóm chủ thể nhất định. Về cơ bản, đây là cơ chế đặc thù của hệ thống thông luật, bắt nguồn ở Anh vào đầu thế kỷ 18, theo thời gian cơ chế này dần dần được du nhập vào pháp luật của các quốc gia theo hệ thống dân luật, trong đó có Indonesia³.

Trước khi Luật Quản lý môi trường năm 1997 (Environmental Management Act 1997 – viết tắt là EMA 1997) được ban hành, Indonesia chưa có cơ sở pháp lý cho cơ chế kiện tập thể theo nghĩa “thông luật”. Thủ tục tố tụng dân luật chỉ cho phép họ

* ThS., Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ.

¹ Usep Saepullah, *The Effectiveness of Class Action Judicial Procedure in Indonesia Legal System*, Journal of Positive School Psychology, Vol. 06, No. 06, 2022, p. 5077.

² Justin Scott Emerson, *Class actions*, Victoria University of Wellington Law Review, Vol. 19, Issue 02, 1989, p. 183.

³ Bitu Gadsia Spaltani, Adi Sulistyono & Albertus Sentot Sudarwanto, *Renewal Model of Actio Popularis and Class Action Lawsuit in Indonesia Based on Prismatic Law*, Baltic Journal of Law & Politics, Vol. 15, No. 03, 2022, p. 307.

giải quyết các tranh chấp có tính chất tập thể thông qua cơ chế ủy quyền bằng văn bản của từng chủ thể bị thiệt hại. Bất chấp những hạn chế về mặt thủ tục tố tụng này, năm 1989 người dân Indonesia đã cố gắng cùng khởi kiện một bị đơn. Theo đó, 602 người đã nộp đơn và ủy quyền đại diện cho Viện trợ giúp pháp lý Medan khởi kiện công ty PT Pupuk Iskandar Muda yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố rò rỉ khói độc diễn ra từ năm 1988 tại tỉnh Aceh, Indonesia làm cho người dân hít phải khói độc đã bị các triệu chứng từ buồn nôn đến bất tỉnh. Tuy nhiên, yêu cầu bồi thường của họ đã không được chấp nhận ở cả hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm với lý do là các yêu cầu riêng lẻ của từng nguyên đơn không thể được giải quyết trong cùng một vụ án. Tòa án đã cho rằng, không có mối liên hệ pháp lý nào tồn tại giữa các yêu cầu của họ. Kết quả này đã dẫn đến sự hoài nghi về tính khả thi của thủ tục tố tụng dân sự trong giải quyết tranh chấp bồi thường thiệt hại môi trường có quy mô lớn ở Indonesia. Tương tự như vậy, một vụ kiện mang tính tập thể khác của 5.000 nguyên đơn đối với nước thải gây ô nhiễm của 05 nhà máy trên sông Ciujung, West Java vào năm 1995 cũng đã bị Tòa án từ chối với lý do thiếu tính thuyết phục là không thuộc thẩm quyền vì bị đơn thứ hai đã thay đổi trụ sở chính. Trong giai đoạn này, do pháp luật Indonesia chưa ghi nhận quyền khởi kiện tập thể đối với tranh chấp môi trường nên các Tòa án có khuynh hướng viện dẫn nhiều lý do khác nhau để từ chối giải quyết các vụ kiện có tính chất tập thể, theo đó giới luật học Indonesia gọi những trường hợp này là sự thua kiện trên cơ sở thủ tục chứ không xuất phát từ một phán quyết có hiệu lực pháp lý⁴.

⁴ David Nicholson, *Environmental Dispute*

Trước thực trạng nêu trên, Luật Quản lý môi trường năm 1997 (EMA 1997) đã chính thức ghi nhận quyền khởi kiện tập thể trong lĩnh vực môi trường tại khoản 1 Điều 37, theo đó: “*Cộng đồng có quyền khởi kiện đại diện tại tòa và/hoặc báo cáo với chủ thể có thẩm quyền về các vấn đề môi trường ảnh hưởng xấu đến cuộc sống của cộng đồng*”⁵. Theo nội dung giải thích thì quyền khởi kiện đại diện trong trường hợp này là quyền của một nhóm nhỏ đại diện khởi kiện cho một số lượng (nhóm) lớn hơn những người bị thiệt hại trong cộng đồng trên cơ sở của sự giống nhau về tranh chấp, sự kiện pháp lý và các yêu cầu phát sinh bởi hành vi gây ô nhiễm môi trường. Khái niệm về quyền khởi kiện đại diện này được Indonesia kế thừa từ các mô hình thông luật, qua đó cung cấp cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động khởi kiện tập thể trong các tranh chấp môi trường sau này. Tuy nhiên, hạn chế của EMA 1997 là không hướng dẫn chi tiết về thủ tục khởi kiện tập thể, thay vào đó Điều 39 của EMA 1997 đã dẫn chiếu đến việc áp dụng thủ tục tố tụng dân sự, trong khi thủ tục này lại yêu cầu các bên phải có giấy ủy quyền mới có thể đại diện tham gia tố tụng tại Tòa án. Trong khi đó, bản chất của cơ chế kiện tập thể theo nghĩa thông luật là phải được thiết kế để cho phép một số lượng lớn chủ thể bị thiệt hại được đại diện hợp pháp mà không cần các yêu cầu chính thức như văn bản ủy quyền⁶. Hệ quả là từ năm 1997 đến trước năm 2002 các vụ kiện tập

Resolution in Indonesia, Brill Publishers, the Netherlands, 2009, p. 54 – 58.

⁵ Nguyễn Văn tiếng Anh: The community has the right to bring a representative action to court and/or report to legal authorities various environmental problems, which adversely affect the life of the community.

⁶ David Nicholson, *tlđđ*, p. 57 – 58.

thể về môi trường ở Indonesia thực tế vẫn được thực hiện theo thủ tục khởi kiện dân sự thông thường mà không thông qua bất kỳ thủ tục tố tụng tập thể đặc thù nào của hệ thống thông luật⁷.

Hạn chế về mặt thủ tục tố tụng tập thể nêu trên chỉ được giải quyết khi Tòa án tối cao Indonesia ban hành Quy định số 01 về “*Hướng dẫn thủ tục khởi kiện tập thể*” vào ngày 26/4/2002 (gọi tắt là PERMA 01/2002). Theo đó, Điều 4 PERMA 01/2002 quy định: “*Để đại diện cho lợi ích hợp pháp của các thành viên, đại diện tập thể không bắt buộc phải có giấy ủy quyền từ các thành viên của tập thể*”⁸. Cho đến hiện tại, mặc dù EMA 1997 đã bị thay thế bởi Luật Bảo vệ và quản lý môi trường năm 2009 nhưng thủ tục tố tụng tập thể theo quy định của PERMA 01/2002 vẫn được áp dụng ở Indonesia⁹. Đáng lưu ý là thủ tục này không chỉ được áp dụng trong tranh chấp môi trường mà sau đó còn được mở rộng sang áp dụng cho các tranh chấp tập thể trong các lĩnh vực khác như: Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Luật Năng lượng nguyên tử, Luật Lâm nghiệp¹⁰...

⁷ Sita Agustina Siahaan, *Effectiveness of Environmental Completion Through Class Actions*, International Journal of Research and Innovation in Social Science, Vol. 07, Issue 02, 2023, p. 30.

⁸ Nguyên văn tiếng Anh: To represent the legal interests of group members, group representatives are not required to obtain a special power of attorney from group members.

⁹ Sita Agustina Siahaan, *tlđđ*, p. 29.

¹⁰ Otto Cornelis Kaligis, *Class Action Problems and Practical Solution*, Workshop paper presented at the ASEAN Law Association 9th General Assembly: Challenge of Globalization to Legal Services, at 1, 6 (Bangkok, Nov. 22–26, 2006), <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=3e1ed27240db89ea5f8fa06c35eb48c64c1cdad7>, truy cập ngày 16/7/2024.

Nhìn chung, dù gặp một số khó khăn trong việc hướng dẫn thủ tục khởi kiện tập thể ở giai đoạn đầu triển khai EMA 1997, nhưng một điểm đáng lưu ý là kể từ khi Indonesia cho phép kiện tập thể trong lĩnh vực môi trường thì nhiều vụ kiện đã được thực hiện và trong số đó đã có trường hợp người dân thắng kiện theo phán quyết của Tòa án, điển hình như vụ kiện Eksponen 66 vào năm 1998¹¹. Như vậy, dù không phải vụ kiện tập thể nào người dân Indonesia cũng thắng kiện, tuy nhiên, có thể nhận thấy rõ một điều là quyền tiếp cận công lý của họ đã được đảm bảo trước các tranh chấp có tính chất tập thể, đặc biệt trong lĩnh vực môi trường.

2. Mô hình kiện tập thể trên thế giới và sự lựa chọn của Indonesia

Xét về bản chất, cơ chế kiện tập thể ra đời xuất phát từ nhu cầu của xã hội khi mà thủ tục khởi kiện thông thường không đảm bảo được tính khả thi trong giải quyết các tranh chấp có số lượng lớn người tham gia khởi kiện. Tuy nhiên, quyết định tham gia hoặc không tham gia vào tranh chấp là quyền cơ bản của mỗi cá nhân, do đó, việc áp đặt cơ chế kiện tập thể trong một số trường hợp đã dẫn đến sự tranh luận xoay quanh việc bảo vệ quyền khởi kiện cá nhân của người bị thiệt hại. Vì lẽ đó, để dung hòa sự xung đột này, các quốc gia thông luật đã xây dựng mô hình kiện tập thể theo hai hướng sau¹²:

(1) Mô hình kiện chọn không tham gia (“opt-out” class action): Theo mô hình này thì bất kỳ chủ thể nào được xác định là đối

¹¹ Xem chi tiết nội dung vụ kiện Eksponen 66 tại: David Nicholson, *tlđđ*, p. 58 – 62.

¹² Scott Dodson, *An Opt-In Option for Class Actions*, Michigan Law Review, Vol. 115, Issue 2, 2016, p. 173.

tượng (nguyên đơn) trong vụ kiện tập thể sẽ được mặc nhiên xem là thành viên của tập thể, trừ khi họ từ chối tư cách thành viên để bảo vệ quyền khởi kiện với tư cách cá nhân của mình.

(2) Mô hình kiện chọn tham gia (“opt-in” class action): Theo mô hình này thì một chủ thể được xác định là đối tượng (nguyên đơn) trong vụ kiện tập thể sẽ không được mặc nhiên xem là thành viên của tập thể, trừ khi họ khẳng định sự tham gia của mình vào vụ kiện tập thể đó.

Thực tế đã chứng minh rằng kiện chọn không tham gia là mô hình được đại đa số các quốc gia trên thế giới nói chung và thông luật nói riêng lựa chọn so với mô hình kiện chọn tham gia, trong đó một điểm đáng lưu ý là rất hiếm các vụ kiện cá nhân được thực hiện thông qua việc từ chối tư cách thành viên của cơ chế kiện chọn không tham gia¹³. Có thể nói, đây là thực tế khách quan, bởi lẽ suy cho cùng thì mục đích cơ bản của cơ chế kiện tập thể là nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất cho việc giải quyết các tranh chấp số đông, qua đó hạn chế tối đa sự phát sinh của nhiều vụ kiện có cùng nội dung tranh chấp, trong khi việc áp dụng cơ chế kiện chọn tham gia sẽ dễ dẫn đến rủi ro này. Bên cạnh đó, việc cho phép nhiều vụ kiện cá nhân tồn tại đồng thời trong một tranh chấp có tính chất tập thể sẽ dẫn đến sự thiếu thống nhất trong phán quyết, qua đó làm suy giảm hiệu lực của phán quyết tập thể, thậm chí ảnh hưởng đến cả cơ chế kiện tập thể. Hơn nữa, các vấn đề liên quan đến chi phí giải quyết tranh chấp, đảm bảo sự công bằng trong việc phân phối giá trị bồi thường đặt trong nguồn tài sản hữu hạn của bị đơn cũng là các yếu tố quan trọng cho thấy ưu thế của cơ chế kiện chọn không

tham gia so với kiện chọn tham gia. Vì lẽ đó, Indonesia đã lựa chọn mô hình kiện chọn không tham gia làm khuôn khổ để xây dựng thủ tục kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp môi trường của họ¹⁴.

3. Cơ chế kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp môi trường theo quy định của Indonesia

Như đã đề cập, thủ tục khởi kiện tập thể ở Indonesia hiện được quy định trong PERMA 01/2002. Tuy nhiên, thực tế PERMA 01/2002 không hướng dẫn hoàn toàn thủ tục giải quyết tranh chấp tập thể mà chỉ bổ sung, khắc phục những hạn chế của thủ tụng tố tụng dân sự truyền thống trong việc tạo cơ chế cho sự tham gia của nhiều chủ thể vào các tranh chấp tập thể (chủ yếu là ở giai đoạn thụ lý vụ án). Do đó, các giai đoạn còn lại trong quá trình giải quyết tranh chấp tập thể được áp dụng tương tự như thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự thông thường. Theo đó, các quy định đặc thù về thủ tục khởi kiện tập thể trong PERMA 01/2002 sẽ được làm rõ trong các nội dung dưới đây.

3.1. Về điều kiện khởi kiện theo thủ tục tập thể

Về cơ bản, để một tranh chấp được khởi kiện theo thủ tục tập thể thì tranh chấp đó phải đáp ứng các tiêu chí quy định tại Điều 2 PERMA 01/2002, cụ thể là:

Tiêu chí thứ nhất: Có số lượng lớn người tham gia

Khoản a Điều 2 của PERMA 01/2002 quy định: “Số người tham gia vào tranh chấp đồng đến mức việc khởi kiện đơn lẻ hoặc đồng khởi kiện trong một vụ kiện sẽ không hiệu quả và khả thi”¹⁵. Pháp luật

¹³ Scott Dodson, *tlđđ*, p. 173.

¹⁴ Điều 8 PERMA 01/2002.

¹⁵ Nguyên văn tiếng Anh: The number of group members is so large that it is not effective and

Indonesia không quy định cụ thể về số lượng người tham gia, thậm chí họ cũng không giới hạn mức tối thiểu hoặc tối đa của một tranh chấp được phép khởi kiện theo thủ tục tập thể. Thay vào đó, thẩm phán phụ trách vụ việc sẽ có trách nhiệm đánh giá tính hiệu quả và tính khả thi của tranh chấp đó nếu nó được giải quyết theo thủ tục khởi kiện dân sự thông thường¹⁶. Tuy nhiên, trong trường hợp tranh chấp có quá nhiều người bị thiệt hại thì họ sẽ được phân chia thành các phân nhóm (nhóm nhỏ) trong tập thể dựa trên sự khác biệt về mức độ thiệt hại và loại tổn thất mà họ gánh chịu¹⁷.

Tiêu chí thứ hai: Có tính tương đồng

Khoản b Điều 2 của PERMA 01/2002 quy định: “*Có sự giống nhau đáng kể về cơ sở thực tiễn và cơ sở pháp lý sử dụng cho việc khởi kiện, đồng thời có sự giống nhau về những loại yêu cầu giữa đại diện tập thể và thành viên tập thể*”¹⁸. Theo đó, yêu cầu khởi kiện giữa chủ thể đại diện và thành viên tập thể phải xuất phát từ cơ sở của một lợi ích chung, được thể hiện thông qua một yêu cầu bảo vệ chung cho tất cả các thành viên của tập thể trong đơn kiện¹⁹.

Tiêu chí thứ ba: Có tính khách quan

efficient if the lawsuit is carried out individually or jointly in one lawsuit.

¹⁶ K. Tjukup, P. R. A. Potra, P.A.H. Martana, *Environmental Dispute Resolution Through Class Action Lawsuit*, Journal of A Sustainable Global South, Vol. 01, No. 01, 2017, p. 19.

¹⁷ Khoản c Điều 1 PERMA 01/2002.

¹⁸ Nguyễn văn tiếng Anh: There are similarities in facts or events and similarities in the legal basis used which are substantial, and there are similar types of claims between group representatives and group members.

¹⁹ Maryana Lestari & Septhian Eka Adiyatma, *Class Action Lawsuit on Civil Issues in Indonesia as Common Law Adoption*, Indonesian Journal of Advocacy and Legal Service, Vol. 02, No. 02, 2020, p. 250.

Khoản c Điều 2 của PERMA 01/2002 quy định: “*Chủ thể đại diện cho tập thể phải trung thực, chân thành bảo vệ lợi ích của các thành viên tập thể mà mình đại diện*”²⁰. Chủ thể đại diện khởi kiện cho tập thể có thể là một hoặc nhiều người bị thiệt hại, tuy nhiên, họ phải đảm bảo được sự trung thực, công bằng, trách nhiệm và quan trọng nhất là có khả năng bảo vệ quyền lợi cho tất cả các thành viên trong tập thể²¹. Trong một số trường hợp, thẩm phán có quyền đề nghị đại diện tập thể thay đổi luật sư, nếu họ có hành vi trái với nghĩa vụ bảo chữa hay nghĩa vụ bảo vệ lợi ích của tập thể²².

3.2. Về thủ tục khởi kiện tập thể

3.2.1. Nộp đơn kiện tập thể

Bên cạnh việc đáp ứng yêu cầu về hình thức của đơn kiện (bằng văn bản) theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự, Điều 3 PERMA 01/2002 quy định đơn khởi kiện tập thể phải thể hiện rõ các nội dung chính như sau:

Một là, danh tính rõ ràng, đầy đủ của các chủ thể đại diện cho tập thể.

Hai là, định nghĩa một cách cụ thể và chi tiết về nội hàm của “tập thể” thuộc phạm vi của tranh chấp đang khởi kiện, tuy nhiên, không đề cập đến tên của từng thành viên trong tập thể²³.

²⁰ Nguyễn văn tiếng Anh: The group representatives have honesty and sincerity to protect the interests of the group members they represent.

²¹ Maryana Lestari & Septhian Eka Adiyatma, *tlđđ*, p. 250.

²² Khoản d Điều 2 PERMA 01/2002.

²³ Theo đó, định nghĩa về “tập thể” được đề cập là tất cả các thành viên gánh chịu những tổn thất thực tế và trực tiếp do hành vi vi phạm của bị đơn. Đồng thời, trong nội dung đơn kiện phải có kèm theo thông tin về tổn thất mà các thành viên trong tập thể gánh chịu với mục đích làm sáng tỏ vụ kiện. Tham khảo: Yudha Kusuma Wardani, *Class Action Lawsuit in An Attempt to Resolve Consumer Disputes*,

Ba là, thông tin hỗ trợ việc thông báo cho các thành viên của tập thể.

Bốn là, cơ sở khởi kiện (posita) của tập thể bao gồm các đại diện và các thành viên đã/chưa được xác định thuộc tập thể phải được trình bày một cách rõ ràng. Theo đó, cơ sở khởi kiện phải làm rõ được mối quan hệ pháp lý, sự bình đẳng về lợi ích, sự giống nhau về yêu cầu khởi kiện trên cơ sở xuất phát từ một lợi ích chung giữa các thành viên trong tập thể²⁴.

Năm là, làm rõ các nhóm/tiểu nhóm (nếu có) trong tập thể nếu các yêu cầu bồi thường của họ không giống nhau do sự khác biệt về tính chất và thiệt hại, chẳng hạn như dựa trên mức độ tổn thất, loại tổn thất.

Sáu là, các yêu cầu bồi thường phải được trình bày một cách rõ ràng và chi tiết, trong đó phải nêu rõ cơ chế, thủ tục phân chia tiền bồi thường cho tất cả thành viên của tập thể, bao gồm cả đề xuất về việc thành lập một hội đồng hỗ trợ cho việc phân chia tiền bồi thường.

3.2.2. Chứng nhận khởi kiện theo thủ tục kiện tập thể

Sau khi đơn kiện được nộp đến Tòa án, thẩm phán được phân công sẽ xem xét, đánh giá để quyết định liệu rằng tranh chấp có được khởi kiện theo thủ tục tập thể dựa trên các tiêu chí quy định tại Điều 2 PERMA 01/2002 hay không. Trong giai đoạn này, thẩm phán có quyền tư vấn, yêu cầu nguyên đơn và bị đơn làm rõ những vấn đề liên quan đến nội dung của đơn kiện tập thể theo quy định tại Điều 3 PERMA 01/2002²⁵. Sau

khi đã xem xét đơn kiện, thẩm phán có thể đưa ra một trong các quyết định sau:

Một là, nếu thẩm phán kết luận vụ kiện là hợp pháp và đủ điều kiện để khởi kiện theo thủ tục tập thể thì Tòa án sẽ ban hành văn bản (chứng nhận) tuyên bố rằng vụ kiện tập thể là hợp lệ và cho phép tiến hành giải quyết tranh chấp thông qua quy trình khởi kiện tập thể. Đồng thời, thẩm phán cũng sẽ yêu cầu nguyên đơn đề xuất một “mẫu thông báo” cho các thành viên tập thể²⁶ để thẩm phán xem xét chấp thuận²⁷.

Hai là, nếu thẩm phán kết luận rằng, việc sử dụng thủ tục kiện tập thể là không hợp lệ thì việc xem xét vụ kiện sẽ chấm dứt theo quyết định của thẩm phán²⁸.

3.2.3. Thông báo về vụ kiện tập thể và kích hoạt quyền chọn không tham gia

Như đã đề cập, sau khi tuyên bố đơn kiện tập thể là hợp lệ, thẩm phán sẽ yêu cầu nguyên đơn nộp mẫu thông báo tranh chấp tập thể để thẩm phán xem xét phê duyệt. Theo đó, mẫu thông báo phải đảm bảo các nội dung quy định tại khoản 4 Điều 7 PERMA 01/2002, gồm:

- Thông tin cơ bản về vụ kiện như: Số định danh của đơn kiện; khái quát về danh tính của chủ thể đang đại diện khởi kiện cho tập thể và danh tính của bị đơn.
- Tóm tắt nội dung tranh chấp.
- Giải thích định nghĩa về tập thể được xác định trong phạm vi tranh chấp.
- Giải thích về ý nghĩa của việc tham gia với tư cách là thành viên của tập thể.
- Giải thích về quyền rút khỏi tư cách thành viên của tập thể, đồng thời nêu rõ thời

Undergraduate's Thesis, Muhammadiyah University of Yogyakarta, Indonesia, 2018, p. 56 – 57.

²⁴ Maryana Lestari & Septhian Eka Adiyatma, *tlđđ*, tr. 250; Yudha Kusuma Wardani, *tlđđ*, p. 56 - 57.

²⁵ K. Tjukup, P. R. A. Potra, P.A.H. Martana, *tlđđ*, p. 18.

²⁶ Nội dung của mẫu thông báo này được quy định tại Khoản 4 Điều 7 PERMA 01/2002.

²⁷ Khoản 4 Điều 5 PERMA 01/2002.

²⁸ Khoản 5 Điều 5 PERMA 01/2002.

hạn, địa điểm gửi tuyên bố rút khỏi tư cách thành viên của tập thể cho tòa án.

- Mẫu tuyên bố rút khỏi tư cách thành viên của tập thể (theo mẫu được đính kèm trong Phụ lục của PERMA 01/2002).

- Giải thích về cơ chế giải quyết số tiền bồi thường.

Sau khi được thẩm phán chấp thuận mẫu thông báo, đại diện của tập thể sẽ công khai thông báo cho các thành viên biết để họ thực hiện quyền từ chối tham gia vào thủ tục kiện tập thể trong khoảng thời gian do thẩm phán quy định được nêu ở thông báo²⁹. Hình thức thông báo được thực hiện theo nhiều cách khác nhau như: Thông qua phương tiện truyền thông, phương tiện điện tử, công khai thông báo tại những địa điểm sinh hoạt chung của cộng đồng... thậm chí là gửi trực tiếp tới các thành viên của tập thể nếu xác định được danh tính của họ³⁰.

Hết thời gian quy định theo thông báo, các chủ thể không thực hiện quyền từ chối tham gia sẽ mặc nhiên được xem là thành viên của tập thể. Trong khi đó, những chủ thể đã tuyên bố rút khỏi tư cách thành viên tập thể sẽ không bị ràng buộc về mặt pháp lý bởi phán quyết của thẩm phán đối với vụ kiện tập thể đó, họ có quyền tiến hành khởi kiện với tư cách cá nhân độc lập³¹. Về cơ bản, đây là quy định đặc thù của mô hình kiện chọn không tham gia của hệ thống thông luật, sự ủy quyền được thực hiện theo cơ chế suy lý ngược, theo đó chủ thể đại diện khởi kiện không bắt buộc phải có giấy ủy quyền từ người bị thiệt hại³².

Ngoài ra, trong thủ tục tố tụng tập thể, thẩm phán có nghĩa vụ khuyến khích các

bên hòa giải khi bắt đầu phiên tòa và trong giai đoạn xét xử³³. Quyết định công nhận sự thỏa thuận giữa các đương sự có giá trị pháp lý và hiệu lực thi hành như phán quyết của thẩm phán, thậm chí là không bị kháng cáo hay kháng nghị³⁴.

4. Quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về giải quyết tranh chấp môi trường và gợi mở xây dựng thủ tục kiện tập thể từ kinh nghiệm của Indonesia

Tranh chấp môi trường là lĩnh vực đang gây ra nhiều khó khăn không chỉ với riêng Việt Nam mà còn đối với nhiều quốc gia trên thế giới. Cho đến hiện tại, có thể thấy rằng các tranh chấp môi trường ở nước ta gần như chỉ được giải quyết ổn thỏa thông qua cơ chế thương lượng, trong đó một phần không nhỏ là nhờ vào sự tác động mạnh mẽ của dư luận xã hội, điển hình như vụ Vedan và Formosa. Sở dĩ như vậy là do phần lớn các tranh chấp môi trường đều mang bản chất của sự xung đột tập thể, do đó, cần phải có cơ chế tố tụng phù hợp cho phép sự tham gia khởi kiện của một lượng lớn nguyên đơn. Trong khi đó, nhìn nhận một cách thẳng thắn thì tranh chấp môi trường là dạng xung đột không thể tránh khỏi trong quá trình phát triển kinh tế, thậm chí dạng tranh chấp này sẽ có khuynh hướng ngày càng gia tăng trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Vì lẽ đó, nếu như không có cơ chế đảm bảo sự dung hòa cho mối quan hệ này thì đây sẽ là lĩnh vực tiềm ẩn nhiều rủi ro về xung đột, bất đồng, kéo theo đó là sự bất ổn xã hội về lâu dài.

So với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã thống nhất một cơ chế giải quyết tranh chấp cho cả hai loại thiệt hại do hành vi làm ô

²⁹ K. Tjukup, P. R. A. Potra, P.A.H. Martana, *tlđđ*, p. 20.

³⁰ Khoản 1 Điều 7 PERMA 01/2002.

³¹ Khoản 2 Điều 9 PERMA 01/2002.

³² Điều 4 PERMA 01/2002.

³³ Điều 6 PERMA 01/2002.

³⁴ Yudha Kusuma Wardani, *tlđđ*, p. 61.

hiểm môi trường gây ra, gồm: (1) Thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; (2) Thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Theo đó, đối với thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ đứng ra yêu cầu bồi thường thiệt hại³⁵. Trong khi đó, đối với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức thì chủ thể bị thiệt hại có thể tự mình hoặc ủy quyền cho các chủ thể khác đứng ra yêu cầu bồi thường³⁶. Trước tình trạng tranh chấp môi trường đang là vấn đề nóng của xã hội Việt Nam, việc cho phép ủy quyền trong cơ chế giải quyết tranh chấp về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức có thể được xem là một bước tiến đáng ghi nhận. Tuy nhiên, xét về bản chất, việc ủy quyền trong trường hợp này vẫn phải gắn liền với hành vi của mỗi cá nhân, trong khi đó nguyên nhân căn cơ làm cho cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường ở Việt Nam không đảm bảo được tính khả thi lại xuất phát từ hạn chế của thủ tục tố tụng dân sự trong giải quyết các tranh chấp có tính chất tập thể. Bởi lẽ, cơ chế gộp án, đồng nguyên đơn, đồng ủy quyền sau khi từng chủ thể đã nộp đơn kiện tại Tòa án theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự hiện hành (năm 2015) gần như không phát huy được tính khả thi khi áp dụng vào các tranh chấp tập thể, bất cập này không chỉ tồn tại trong tranh chấp môi trường mà còn đang diễn ra trong các tranh chấp khác, điển hình là tranh chấp bảo vệ quyền lợi người

tiêu dùng³⁷. Vì lẽ đó, có thể thấy rằng, việc cho phép ủy quyền đối với tranh chấp bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 rất khó có thể giải quyết được những khó khăn mà Nhà nước ta đang phải đối mặt liên quan đến các xung đột phát sinh trong lĩnh vực môi trường.

Thêm vào đó, thủ tục giải quyết tranh chấp môi trường hiện hành bắt buộc các bên tranh chấp phải tiến hành thương lượng trước khi thực hiện các thủ tục giải quyết tranh chấp khác như hòa giải, yêu cầu trọng tài hoặc tòa án giải quyết tranh chấp³⁸. Theo đó, một trong những khó khăn hiện nay là pháp luật môi trường chưa có hướng dẫn cụ thể về thủ tục thương lượng nêu trên, dẫn đến thực trạng là thương lượng đang trở thành một rào cản hạn chế quyền tiếp cận công lý của người dân. Thực tế, trước khi cho phép kiện tập thể vào năm 1997, Luật Quản lý môi trường Indonesia năm 1982 đã từng xem hòa giải là thủ tục bắt buộc (tiền tố tụng) trong giải quyết tranh chấp môi trường, thậm chí trách nhiệm làm trung gian hòa giải được trực tiếp giao cho các cơ quan nhà nước tiến hành³⁹. Tuy nhiên, quy định này đã không mang lại hiệu quả như mong đợi, các yêu cầu giải quyết tranh chấp gần như đều bị Tòa án bác bỏ trên cơ sở của thủ tục hòa giải. Trong đó, một trong những nguyên nhân chủ yếu là do sự miễn cưỡng

³⁵ Khoản 2 Điều 131 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

³⁶ Khoản 3 Điều 131 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

³⁷ Điều 42 và Điều 187 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015; Phan Thị Thanh Thủy, *Từ vụ kiện Apple Inc. làm chậm iPhone ở Việt Nam – Bàn về xu hướng kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp tiêu dùng*, Tạp chí Luật học (Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội), số 02, 2018, tr. 78 – 79.

³⁸ Khoản 1 Điều 133 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

³⁹ Khoản 2 Điều 20 Luật Quản lý môi trường năm 1982.

của các bên trong việc thực hiện thủ tục hòa giải, đặc biệt là từ phía các chủ thể làm trung gian hòa giải⁴⁰. Nhìn chung, giữa thương lượng và hòa giải đều có sự tương đồng nhất định trong giải quyết tranh chấp, điểm khác biệt cơ bản của hai cơ chế này là nằm ở sự tham gia của chủ thể thứ ba làm trung gian. Do đó, nếu chỉ xét về vai trò là thủ tục tiền tố tụng trong giải quyết tranh chấp giữa hai cơ chế này thì hòa giải chiếm ưu thế vượt trội hơn so với thương lượng, bởi lẽ sự ràng buộc của bên thứ ba trong hòa giải sẽ đảm bảo cho việc thực thi của thủ tục tiền tố tụng một cách hiệu quả.

Về cơ bản, có thể thấy rằng, Việt Nam đang trong tình cảnh tương tự như Indonesia giai đoạn trước năm 1997. Theo đó, để giải quyết tranh chấp tập thể phát sinh trong lĩnh vực môi trường, cả hai quốc gia đều ghi nhận thủ tục tiền tố tụng (thương lượng hoặc hòa giải), đồng thời cho phép sự tham gia của đại diện theo ủy quyền. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm của Indonesia đã cho thấy rằng, các giải pháp nêu trên không đủ để đáp ứng được yêu cầu của xã hội đối với cơ chế giải quyết xung đột môi trường. Vấn đề này chỉ thực sự được giải quyết khi họ ghi nhận quyền khởi kiện tập thể trong tranh chấp môi trường. Mặc dù có sự khác biệt nhất định về bối cảnh xã hội giữa Việt Nam và Indonesia, nhưng thực tế cả hai quốc gia đều cùng chịu sự ảnh hưởng mạnh mẽ bởi hệ thống pháp luật dân sự, do đó, sẽ không có sự khác biệt trong cách tiếp cận giải quyết các vấn đề xã hội nếu nhìn từ góc độ lập pháp. Vì lẽ đó, việc học hỏi, kế thừa kinh nghiệm của Indonesia trong xây dựng thủ tục kiện tập thể trong lĩnh vực môi trường có thể được xem là một trong những giải pháp hiệu quả nhằm giải quyết thực trạng ở nước ta liên

quan đến tranh chấp môi trường, qua đó bảo vệ tốt hơn quyền tiếp cận công lý của người dân cũng như toàn xã hội. Theo đó, khi xây dựng cơ chế kiện tập thể trong giải quyết tranh chấp môi trường ở Việt Nam cần đảm bảo các nội dung như sau:

Một là, cần ghi nhận và làm rõ quyền khởi kiện đại diện đối với các tranh chấp môi trường trong văn bản Luật Bảo vệ môi trường, theo đó, có thể khái quát nội dung của quyền này như sau: “Cộng đồng có quyền khởi kiện đại diện đối với các vấn đề môi trường gây ảnh hưởng xấu đến cuộc sống của họ. Quyền khởi kiện đại diện là quyền của một nhóm nhỏ đại diện khởi kiện cho một nhóm lớn hơn các chủ thể bị thiệt hại trong cộng đồng trên cơ sở của sự giống về tranh chấp, cơ sở pháp lý và các yêu cầu liên quan đến việc bảo vệ quyền lợi của họ phát sinh do hành vi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường”.

Hai là, cần làm rõ các yêu cầu về điều kiện khởi kiện tập thể, phương thức nộp/thủ lý đơn kiện thông qua đại diện tập thể và cơ chế thông báo cho cộng đồng về sự tồn tại của tranh chấp tập thể (sau khi thẩm phán đã xem xét xác nhận tranh chấp đủ điều kiện khởi kiện theo thủ tục tập thể) để họ thực hiện quyền từ chối tham gia vụ kiện. Đáng lưu ý, cơ chế phân phối về phân chia tiền bồi thường thuộc về trách nhiệm của tập thể và phải được nêu rõ trong nội dung của đơn kiện, Tòa án chỉ giữ vai trò hỗ trợ cho hoạt động này nếu xét thấy cần thiết.

Ba là, cần khẳng định vai trò không bắt buộc của văn bản ủy quyền trong thủ tục tố tụng tập thể. Bên cạnh đó, ghi nhận việc khuyến khích các bên tiến hành hòa giải trong quá trình giải quyết tranh chấp tập thể, kết quả hòa giải thành được công nhận thông qua quyết định của Tòa án và không bị kháng cáo hay kháng nghị.

⁴⁰ David Nicholson, *tlđđ*, p. 68 - 69.