

# PHÁP LUẬT VỀ SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ TRONG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Bùi Đức Hiền\**

**Tóm tắt:** Bài viết phân tích thực trạng các quy định pháp luật về sự tham gia của cộng đồng trong bảo vệ môi trường và đưa ra một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

**Abstract:** This paper analyses current law and regulation on residential community participation in environmental protection. It then makes proposals for improving relevant law and regulation.

## Đặt vấn đề

Môi trường là không gian sinh tồn của con người và sinh vật, cung cấp các điều kiện thiết yếu cho con người tồn tại và phát triển. Tuy nhiên, thực tiễn các nước và Việt Nam những năm qua cho thấy, môi trường đã, đang và ngày càng ô nhiễm, suy thoái nghiêm trọng, ảnh hưởng nặng nề đến cá nhân, tổ chức và cộng đồng dân cư. Ví dụ: Theo thống kê, vụ ô nhiễm môi trường sông Thị Vải do Vedan thải ra làm thiệt hại về tài sản cho hàng nghìn cá nhân, hộ gia đình tại 3 tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu và thành phố Hồ Chí Minh<sup>1</sup>; theo báo cáo của Chính phủ, vụ ô nhiễm môi trường biển miền Trung do Formosa gây ra đã làm gần 41.000 người bị ảnh hưởng trực tiếp và trên 176.000 người phụ thuộc bị ảnh hưởng theo<sup>2</sup>; hay vụ xả xỉ bụi than của công ty nhiệt điện Vĩnh Tân 2 gây ảnh hưởng nặng nề cho sức khỏe, tài sản của người dân và

cộng đồng dân cư ở Bình Thuận,... Từ đặc thù của ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, cũng như thực trạng nêu trên, bảo vệ môi trường không chỉ là trách nhiệm của Nhà nước, nghĩa vụ của các chủ nguồn thải, mà còn là trách nhiệm của toàn xã hội, trong đó có cộng đồng dân cư. Cộng đồng dân cư có vai trò quan trọng trong phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường; tham vấn, phản biện, giám sát, phát hiện các hành vi làm ô nhiễm môi trường, khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về môi trường,... Vấn đề này đã được khẳng định qua nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước, đặc biệt là Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản liên quan. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật hiện hành về vấn đề này vẫn còn chung chung, tản mạn<sup>3</sup> và nhiều bất cập, hạn chế ảnh hưởng đến hiệu quả bảo vệ môi trường.

## 1. Thực trạng quy định pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường

Một là, về khái niệm cộng đồng dân cư: Trong các Từ điển tiếng Việt được khảo

\* TS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

<sup>1</sup> Xem: Xử lý vi phạm và bồi thường thiệt hại về môi trường, <http://www.baomoi.com/xu-ly-vi-pham-va-boi-thuong-thiet-hai-ve-moi-truong/c/17865525.epi>, truy cập ngày 30/10/2015.

<sup>2</sup> Xem: Chính phủ công bố chi tiết thiệt hại do Formosa gây ra, <http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20160728/chinh-phu-cong-bo-chi-tiet-thiet-hai-do-formosa-gay-ra/1145284.html>, truy cập ngày 28/07/2016.

<sup>3</sup> Sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường được quy định rải rác tại các điều: Điều 146, Điều 104, Điều 103, Điều 83, Điều 82, Điều 47, Điều 46, Điều 22, Điều 6 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản luật khác.

cứu, không có khái niệm cộng đồng dân cư mà chỉ có khái niệm về cộng đồng hay cộng đồng xã hội<sup>4</sup>, trong khi đó nhiều công trình nghiên cứu, bài viết lại đưa ra cách hiểu không đồng nhất về cộng đồng, cộng đồng dân cư. Còn dưới góc độ pháp lý, khái niệm cộng đồng dân cư được quy định trong Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 19/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/02/2015 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Tuy nhiên, chưa có sự phân biệt thuật ngữ “cộng đồng dân cư” với thuật ngữ “cộng đồng”, dẫn tới trong Luật Bảo vệ môi trường hiện hành sử dụng không thống nhất. Hơn nữa, ngay trong cách hiểu cộng đồng dân cư giữa quy định trong pháp luật dân sự<sup>5</sup>, pháp luật đất đai<sup>6</sup> và pháp luật môi trường<sup>7</sup> cũng có sự khác nhau. Việc quy định thiếu thống nhất này gây khó khăn cho quá trình giải thích, xây dựng và áp dụng

pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường.

*Hai là*, về quyền được thông tin về môi trường của cộng đồng dân cư: Đây là quyền rất quan trọng và là cơ sở để cộng đồng dân cư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình cũng như thực hiện các quyền về tham vấn, giám sát, khiếu nại, tố cáo liên quan đến môi trường. Vấn đề này được quy định cụ thể trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 cũng như Nghị định số 19/2015/NĐ-CP hướng dẫn một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn một số bất cập:

*Thứ nhất*, theo pháp luật môi trường thì cộng đồng chỉ có thể biết được thông tin môi trường bằng hai phương thức: i) Do nhà nước, các chủ thể sản xuất, kinh doanh cung cấp. Tuy nhiên, cộng đồng lại chỉ có thể được biết các thông tin môi trường được phép cung cấp; ii) Thông tin môi trường do đại diện cộng đồng yêu cầu cơ quan nhà nước, cơ sở sản xuất, kinh doanh cung cấp. Trong trường hợp này, cá nhân trong cộng đồng lại không có quyền trực tiếp yêu cầu mà phải qua người đại diện cộng đồng. Vô hình trung, quy định này đã hạn chế quyền được thông tin của cộng đồng dân cư.

*Thứ hai*, Nghị định số 19/2015/NĐ-CP mặc dù đã liệt kê rõ hơn các thông tin môi trường có thể được cung cấp tại Điều 51<sup>8</sup>, tuy nhiên, cách liệt kê này có thể dẫn tới làm hạn chế quyền được thông tin của cộng đồng dân cư, bởi theo quy định thì cộng đồng dân cư chỉ bị giới hạn các thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước.

<sup>4</sup> Xem: Tạp chí Môi trường, *Cộng đồng dân cư có vai trò như thế nào trong việc bảo vệ môi trường nước?*, <http://tapchimoitruong.vn/pages/article.aspx?>, truy cập ngày 28/07/2016; *Cộng đồng và dự án phát triển cộng đồng*, <http://tailieu.tv/tai-lieu/cong-dong-va-du-an-phat-trien-cong-dong-16634/>, truy cập ngày 28/07/2016.

<sup>5</sup> Khoản 1 Điều 211 Bộ luật Dân sự năm 2015 đã đưa ra cách hiểu về cộng đồng khi định nghĩa sở hữu chung của cộng đồng. *Sở hữu chung của cộng đồng là sở hữu của dòng họ, thôn, ấp, bản, làng, buôn, phum, sóc, cộng đồng tôn giáo và cộng đồng dân cư khác*.

<sup>6</sup> Khoản 3 Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ*”.

<sup>7</sup> Khoản 10 Điều 3 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/02/2015 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 cũng đưa ra cách hiểu: “*Cộng đồng dân cư là cộng đồng người sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư*”.

<sup>8</sup> Quy định này nhằm chỉ rõ các thông tin môi trường mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh phải cung cấp cho cộng đồng.

*Thứ ba*, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 còn nhiều quy định có thể hạn chế quyền được thông tin về môi trường của cộng đồng dân cư, ví dụ như Điều 6 quy định nhiều thông tin công dân không được tiếp cận; hay tại Điều 28 quy định về các trường hợp cơ quan nhà nước có quyền từ chối cung cấp thông tin nếu thông tin được yêu cầu ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan.

*Ba là*, về quyền được tham vấn trong quá trình triển khai các dự án có nguy cơ làm ô nhiễm môi trường hoặc các dự án về khai thác tài nguyên thiên nhiên của cộng đồng dân cư<sup>9</sup>: Theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Nghị định số 18/2015/NĐ-CP quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường, các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường thuộc Phụ lục 2 của Nghị định này thì chủ dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và tổ chức tham vấn<sup>10</sup>. Việc tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án được tiến hành dưới hình thức họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã nơi thực hiện dự án đồng chủ trì với sự tham gia của những người đại diện cho Ủy ban Mặt trận tổ quốc cấp xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản. Ý kiến của các đại biểu tham dự cuộc họp phải được thể hiện đầy đủ, trung thực trong biên bản họp cộng đồng<sup>11</sup>. Cơ quan quản lý nhà

nước về tài nguyên và môi trường có trách nhiệm tổ chức tiếp nhận và xử lý các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư; phản hồi với cộng đồng dân cư việc tiếp thu hay không các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư thông qua các hình thức pháp luật quy định.

Bên cạnh đó, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền trước khi quyết định các chủ trương, chính sách, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, xác lập các chỉ tiêu về môi trường, có trách nhiệm tổ chức tham vấn cộng đồng dân cư về môi trường thông qua việc công bố công khai dự thảo văn bản trên các trang thông tin điện tử hoặc phương tiện thông tin đại chúng.

Tuy nhiên, thực tiễn các quy định cho thấy: *Thứ nhất*, thực chất việc tham vấn cộng đồng dân cư được thực hiện thông qua người đại diện của cộng đồng dân cư, còn người dân bị ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp lại ít được tham vấn; *thứ hai*, mặc dù pháp luật hiện hành quy định kết quả tham vấn là một trong những nội dung của báo cáo ĐTM, nhưng chưa quy định rõ giá trị ý kiến tham vấn của cộng đồng trong quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM, cũng như quá trình cấp phép đầu tư dự án. Điều này dẫn tới ý kiến tham vấn của người dân vẫn chỉ là hình thức và chưa hiệu quả.

*Bốn là*, về quyền được tham gia giám sát phát hiện các hành vi làm ô nhiễm môi trường của cộng đồng dân cư: Pháp luật hiện hành quy định: “*Nhà nước khuyến khích cộng đồng dân cư thành lập tổ chức tự quản về bảo vệ môi trường nơi mình sinh sống. Các tổ chức tự quản có nhiệm vụ tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn*”<sup>12</sup>. Cộng

<sup>9</sup> Xem: Điều 21 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

<sup>10</sup> Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, hạn chế thấp nhất các tác động xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án.

<sup>11</sup> Xem: Khoản 6 Điều 12 của Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

<sup>12</sup> Xem: Điều 83 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

đồng dân cư *“tổ chức tìm hiểu thực tế về công tác bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm về thông tin cung cấp”*<sup>13</sup>

Đồng thời, cộng đồng dân cư có trách nhiệm phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội, UBND cấp xã trong giám sát cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng<sup>14</sup>. Bên cạnh đó, 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<sup>15</sup>. Mặc dù vậy, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ cơ chế cụ thể để bảo vệ, hỗ trợ cộng đồng dân cư trong quá trình giám sát, phát hiện các hành vi làm ô nhiễm môi trường. Ví dụ: Vụ gây ô nhiễm môi trường biển do Formosa Hà Tĩnh; vụ chôn thuốc trừ sâu do Công ty Nicotex Thanh Thái gây ô nhiễm đất ở Thanh Hóa đều do người dân phát hiện. Nhưng qua hai vụ việc này có thể thấy, người dân gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình tiếp cận, phát hiện ô nhiễm, thậm chí bị đe dọa cả sức khỏe và tính mạng<sup>16</sup>,... Ngoài ra, chưa quy định rõ vai trò của cộng đồng dân cư trong việc trực tiếp tham gia giám sát các cơ quan, chủ thể có trách

nhiệm trong quản lý nhà nước về môi trường, mà việc giám sát này chủ yếu được thực hiện thông qua thanh tra hành chính và các cơ quan đại diện của nhân dân, nhưng chưa hiệu quả.

Năm là, về quyền của đại diện cộng đồng dân cư được tham gia đánh giá kết quả bảo vệ môi trường đối với chủ dự án trong việc thực hiện các nội dung báo cáo ĐTM đã được phê duyệt và thực hiện nội dung các giấy phép liên quan: Căn cứ vào thông tin môi trường của cơ sở được cung cấp định kỳ, cộng đồng dân cư hoặc đại diện cộng đồng dân cư đánh giá việc thực hiện các hoạt động liên quan đến nội dung đánh giá trên theo tiêu chí thực hiện đúng, đủ nội dung. Đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của cộng đồng dân cư là một trong những căn cứ cho việc khen tặng thành tích trong công tác bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Tuy nhiên, trên thực tế việc đánh giá này còn mang tính hình thức.

Sáu là, về quyền tham gia khiếu nại, tố cáo các hành vi làm ô nhiễm môi trường ảnh hưởng đến lợi ích hợp pháp của cộng đồng; và yêu cầu xử lý trách nhiệm với các chủ thể làm ô nhiễm môi trường: Được quy định cụ thể tại Điều 162 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Theo đó: *“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. 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”*<sup>17</sup>. Pháp luật môi trường hiện hành chưa quy định trực tiếp quyền khiếu nại, tố cáo về môi trường của cộng đồng dân cư, mà thông

<sup>13</sup> Xem: Điều 146 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

<sup>14</sup> Xem: Điểm d khoản 3 Điều 104 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và điểm b, khoản 5 Điều 36 Nghị định 19/2015/NĐ-CP.

<sup>15</sup> Xem Khoản 3 Điều 146 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

<sup>16</sup> Xem: Nguyễn Hoàng Phượng, *Sự tham gia rộng rãi của các bên trong thực thi các quy định môi trường: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*, Kỳ yếu Hội thảo quốc tế: “Tác động của TPP và EVFTA tới Luật môi trường và tiếp cận thông tin môi trường” do Trường Đại học Luật Hà Nội phối hợp cùng viện FES tổ chức ngày 3/10/2016.

<sup>17</sup> Xem: Khoản 1, khoản 2 Điều 162 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

qua vai trò của cá nhân, tổ chức. Bên cạnh đó, mặc dù có quy định các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm, các chủ thể khác có hành vi vi phạm pháp luật môi trường sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật<sup>18</sup>, tuy nhiên, thực tiễn cho thấy vẫn chưa xử lý triệt để được đối với các chủ thể này. Việc xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và thiệt hại do các chủ thể này gây ra cho môi trường và con người cũng không dễ dàng dẫn đến chưa có cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm nào phải bồi thường thiệt hại môi trường hay bị xử lý trách nhiệm hình sự liên quan đến tội gây ô nhiễm môi trường...

Bây là, về quyền khởi kiện của cộng đồng yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường: Pháp luật môi trường hiện hành quy định, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện về môi trường; thời hiệu khởi kiện là 3 năm được tính từ thời điểm tổ chức, cá nhân bị thiệt hại phát hiện được<sup>19</sup>. Có hai loại thiệt hại về môi trường: (1) Thiệt hại về suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường và (2) Thiệt hại về sức khỏe, tài sản, tính mạng, quyền và lợi ích hợp pháp khác. Với thiệt hại (1), thẩm quyền yêu cầu bồi thường

thiệt hại thuộc về cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, như: UBND cấp xã, UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh, Bộ Tài nguyên và môi trường tùy theo mức độ và phạm vi thiệt hại<sup>20</sup>. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, chưa có vụ việc nào cơ quan nhà nước đứng ra khởi kiện chủ thể gây ra thiệt hại về suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, mà chỉ thực hiện việc xử phạt vi phạm hành chính (trong khi mức xử phạt theo pháp luật hiện hành quy định còn quá thấp). Ví dụ: vụ Vedan gây thiệt hại nuôi tôm và cá lên tới hàng nghìn tỷ đồng cho gần 7.000 nông dân ở 3 tỉnh Đồng Nai, Bà Rịa Vũng Tàu và Tp. Hồ Chí Minh, nhưng mức xử phạt hành chính là 267,5 triệu đồng. Trong khi đó, tổng số tiền bồi thường thiệt hại và áp dụng biện pháp khắc phục gấp 2.974 lần số tiền phạt vi phạm hành chính<sup>21</sup>. Đối với thiệt hại về sức khỏe, tài sản, tính mạng và các lợi ích hợp pháp khác, pháp luật quy định cá nhân, tổ chức bị thiệt hại có quyền khởi kiện yêu cầu chủ thể gây thiệt hại phải bồi thường mà chưa quy định đại diện cộng đồng dân cư có quyền đương nhiên thay mặt cộng đồng trong việc khởi kiện chủ thể gây thiệt hại (tức là chưa thừa nhận quyền khởi kiện tập thể về môi trường). Hơn nữa, chưa quy định về thiệt hại môi trường không khí nên cũng khó xác định thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, tài sản do ô nhiễm môi trường không khí gây ra. Sự bất cập này dẫn đến khó khăn cho cộng đồng dân cư trong khởi kiện bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình.

<sup>18</sup> Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây phiền hà, nhũng nhiễu cho tổ chức, cá nhân, bao che cho người vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường hoặc thiếu trách nhiệm để xảy ra ô nhiễm, sự cố môi trường thì tùy tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; trường hợp gây thiệt hại phải bồi thường theo quy định của pháp luật (khoản 2 Điều 161 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Bộ luật Dân sự năm 2015, Nghị định số 03/2015/NĐ-CP của Chính phủ về xác định thiệt hại môi trường; Nghị định 155/2016/NĐ-CP, Bộ luật Hình sự sửa đổi năm 2017).

<sup>19</sup> Đây là quy định khá mới của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Bộ luật Dân sự 2015. Cụ thể, xem khoản 3 Điều 162 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Điều 588 Bộ luật Dân sự năm 2015.

<sup>20</sup> Xem: Nghị định số 03/2015/NĐ-CP về xác định thiệt hại môi trường.

<sup>21</sup> Xem: Nguyễn Hoàng Phương, *Sự tham gia rộng rãi của các bên trong thực thi các quy định môi trường. Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*, ttdđ.

Tám là, về nghĩa vụ của cộng đồng dân cư tuân thủ các quy định cấm của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004, Luật Đa dạng sinh học năm 2008, Luật Khoáng sản năm 2010, Luật Tài nguyên nước năm 2012,...; đồng thời tham gia phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái, khắc phục sự cố môi trường; tiêu dùng các sản phẩm thân thiện với môi trường và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên, phát triển các mô hình sản xuất xanh, tiêu thụ bền vững; có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp bảo đảm an toàn tài sản, tính mạng khi xảy ra các sự cố môi trường; tham gia hưởng ứng phong trào bảo vệ môi trường. Cộng đồng dân cư có trách nhiệm tham gia vào việc xây dựng mục tiêu, chương trình hoạt động; giám sát, đánh giá hiệu quả của chương trình bảo vệ các khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia; tham gia quản lý, bảo vệ các khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia. Tuy nhiên, hiện nay còn nhiều rào cản có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư, như: Thiếu nguồn lực tài chính, khoa học công nghệ, nhận thức yếu kém của một số cán bộ quản lý nhà nước cũng như người dân về môi trường,...

## 2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả tham gia bảo vệ môi trường của cộng đồng dân cư

*Thứ nhất*, để tạo sức mạnh của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường, với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Chính phủ cần ban hành một Chiến lược, hoặc một Nghị quyết chuyên đề khẳng định vai trò của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường (hiện nay, vai trò này đã được ghi nhận rải rác trong nhiều Văn kiện, Nghị quyết chuyên đề của Đảng). Đồng thời, trong Chiến lược, Nghị quyết cần quy

định rõ các nguồn lực, biện pháp khuyến khích, hỗ trợ, tạo điều kiện cho cộng đồng dân cư; thiết lập cơ chế quan hệ giữa cộng đồng dân cư với nhà nước, với các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp,... trong bảo vệ môi trường.

*Thứ hai*, cần khẳng định rõ, cộng đồng dân cư là một chủ thể quan trọng của Luật Bảo vệ môi trường. Cộng đồng dân cư là chủ thể phi nhà nước có thể tham gia rộng rãi và hiệu quả vào phòng ngừa, giám sát, phát hiện ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế như: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu (EVFTA) hay Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP),... Tuy nhiên, Luật Bảo vệ môi trường hiện hành của Việt Nam lại chưa quy định cộng đồng dân cư thuộc phạm vi điều chỉnh<sup>22</sup>, cũng như chưa được coi là đối tượng áp dụng của Luật<sup>23</sup>

Hơn nữa, cần minh định khái niệm *cộng đồng* và *cộng đồng dân cư* trong bảo vệ môi trường. Tác giả cho rằng, cộng đồng là tập hợp những người có mối liên hệ gắn bó, tương tác với nhau dựa trên các mối quan tâm chung, như: Tình cảm, lợi ích, ý thức, phong tục tập quán, huyết thống, địa lý,... Còn cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường được hiểu mang tính cụ thể hơn, là tập hợp những người sinh sống, cư trú trên một vùng địa lý cụ thể đoàn kết, gắn bó,

<sup>22</sup> Điều 1 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: “*Luật này quy định về hoạt động bảo vệ môi trường; chính sách, biện pháp và nguồn lực để bảo vệ môi trường; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong bảo vệ môi trường*”.

<sup>23</sup> Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: “*Luật này áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bao gồm đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời*”.

tương tác với nhau dựa trên các mối quan tâm chung về môi trường. Do vậy, để áp dụng thống nhất các quy định về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường, các quy định về cộng đồng cần được hiểu là cộng đồng dân cư. Về lâu dài, có thể tiếp cận hiểu thuật ngữ cộng đồng là tập hợp những người có mối liên hệ gắn bó, tương tác với nhau dựa trên các mối quan tâm chung, theo đó, cộng đồng là một trong ba trụ cột chính tham gia vào hoạt động bảo vệ môi trường, đó là: Nhà nước, các chủ thể sản xuất kinh doanh và cộng đồng.

*Thứ ba*, về quyền được thông tin về môi trường của cộng đồng dân cư. Theo tác giả, đây là quyền rất quan trọng, là cơ sở của các quyền tham vấn, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về môi trường, do vậy phải có chế tài bảo đảm các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm, các chủ nguồn thải phải chủ động cung cấp trung thực, đầy đủ các thông tin về môi trường. Tại Điều 51 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP, ngoài liệt kê các thông tin môi trường được cung cấp định kỳ ít nhất một năm một lần, cần bổ sung thêm "*các thông tin môi trường khác theo quy định của pháp luật*", đồng thời mở rộng quyền của người dân được trực tiếp yêu cầu các chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường mà không nhất thiết phải qua đại diện cộng đồng dân cư như hiện nay. Bên cạnh đó, Chính phủ cần ban hành Nghị định cụ thể hóa quy định của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 về những thông tin công dân không được tiếp cận (Điều 6) và những trường hợp nhà nước từ chối cung cấp thông tin (Điều 28).

*Thứ tư*, về tham vấn cộng đồng dân cư. Pháp luật cần sửa đổi theo hướng, không chỉ tham vấn cộng đồng dân cư thông qua chủ thể đại diện của cộng đồng, mà còn tăng

cường tham vấn những người trong cộng đồng bị ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp bởi dự án. Bởi việc chỉ tham vấn đại diện cộng đồng không phải trường hợp nào cũng phản ánh đúng, đầy đủ ý kiến của người dân; mở rộng chủ thể tham vấn giúp có nhiều kênh lựa chọn cho cộng đồng được thể hiện quan điểm của mình, đồng thời giúp cơ quan có thẩm quyền nắm bắt đầy đủ hơn ý kiến của người dân về môi trường. Bên cạnh đó, cần nâng cao năng lực tham vấn của UBND cấp xã cũng như tổ chức chính trị - xã hội nơi thực hiện dự án và áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với các chủ thể này nhằm tăng hiệu quả tham vấn, góp phần bảo đảm các dự án đầu tư không/ít gây ô nhiễm môi trường. Cần quy định rõ và cụ thể hơn giá trị ý kiến tham vấn của cộng đồng trong quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM cũng như quá trình cấp phép đầu tư dự án, góp phần giảm tính hình thức và tăng tính hiệu quả của tham vấn cộng đồng dân cư.

*Thứ năm*, về quyền tham gia khiếu nại, tố cáo các hành vi gây ô nhiễm môi trường ảnh hưởng đến lợi ích hợp pháp của cộng đồng; và yêu cầu xử lý trách nhiệm các chủ thể làm ô nhiễm môi trường. Thực tiễn cho thấy, vai trò của đại diện cộng đồng trong thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo có ý nghĩa quan trọng. Do vậy, cần xem xét nới rộng quy định cho phép đại diện cộng đồng dân cư có quyền khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính về môi trường của các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cộng đồng dân cư; đại diện cộng đồng dân cư cũng có quyền thay mặt cộng đồng tố cáo các hành vi của các cơ sở sản xuất kinh doanh, cũng như các chủ thể khác gây thiệt hại đến môi trường của cộng đồng theo quy định của Luật Khiếu nại năm

2011, Luật Tổ chức năm 2011 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 về vấn đề này.

*Thứ sáu*, về quyền khởi kiện của cộng đồng yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường. Tác giả cho rằng, pháp luật môi trường cần thừa nhận quyền khởi kiện tập thể của đại diện cộng đồng dân cư về môi trường. Bởi: *Một là*, về lý thuyết, việc thừa nhận quyền cho đại diện cộng đồng dân cư trong khởi kiện về môi trường sẽ góp phần đa dạng hóa sự lựa chọn của các chủ thể yếu thế trong thực hiện quyền khởi kiện; *hai là*, thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường thường ảnh hưởng không chỉ đến một cá nhân, tổ chức cụ thể mà đến cả cộng đồng; *ba là*, việc thừa nhận quyền khởi kiện tập thể của đại diện cộng đồng sẽ góp phần giải quyết các tranh chấp môi trường thông qua tố tụng tại tòa án; *bốn là*, thực tiễn ở Việt Nam, việc thiếu quy định khởi kiện tập thể dẫn đến gánh nặng đối với các tòa án như vụ khởi kiện Vedan ra Tòa án Long Thành, tỉnh Đồng Nai. Hơn nữa, pháp luật Việt Nam cũng đã cho phép thực hiện quyền

khởi kiện tập thể trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

*Thứ bảy*, để nâng cao vai trò của cộng đồng trong bảo vệ môi trường, cần tuyên truyền nâng cao “quan trí” và “dân trí” về bảo vệ môi trường, từ đó tác động thay đổi những hành vi vi phạm pháp luật môi trường. Bên cạnh đó, các cơ quan nhà nước cần có cơ chế, điều phối, hỗ trợ, cung cấp nguồn tài chính ổn định từ ngân sách hoặc từ xã hội hóa để tạo cơ sở vật chất, tinh thần cho cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường. Hiện nay, Nhà nước đã có chính sách gắn các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường vào tiêu chí xây dựng nông thôn mới, việc làm này đã mang lại hiệu quả thực tiễn tại các địa phương nhưng chưa áp dụng được đại trà. Tác giả cho rằng, trong một cộng đồng dân cư, yếu tố văn hóa làng, xã đóng vai trò rất quan trọng trong bảo vệ môi trường, do vậy, cần đưa vấn đề bảo vệ môi trường vào quá trình xây dựng hương ước, quy ước của cộng đồng, giáo dục cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường.

---

***(Tiếp theo trang 8 - Tiếp nhận pháp luật nước ngoài...)***

chứ không phải là kinh nghiệm thành công và thất bại trong thực tiễn áp dụng). Một nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế được trang bị bằng phương pháp luận luật so sánh phù hợp, dựa trên những hiểu biết đúng đắn về lý thuyết tiếp nhận pháp luật nước ngoài sẽ là nguồn thông tin quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách. Tuy nhiên, cần tránh tiếp nhận kinh nghiệm quốc tế theo phương thức chỉ ưu tiên lựa chọn những kinh nghiệm phù hợp quan điểm của cơ quan trình dự án luật.

Ngoài ra, để có được phương pháp lý luận đúng khi tiếp nhận pháp luật nước

ngoài, công tác tập huấn về phương pháp nghiên cứu, phân tích kinh nghiệm quốc tế trong quá trình xây dựng pháp luật cần được các cơ quan có thẩm quyền quan tâm thực hiện. Công tác đào tạo về pháp luật so sánh ở các cơ sở đào tạo cũng cần được đổi mới, cập nhật kịp thời, không chỉ dừng lại ở việc thông tin về sự giống và khác nhau giữa các truyền thống pháp luật, mà cần quan tâm hơn tới việc tìm hiểu, truyền bá các lý thuyết về tiếp nhận pháp luật nước ngoài (legal transplantation theories) và cách ứng dụng các lý thuyết ấy vào công tác xây dựng pháp luật.