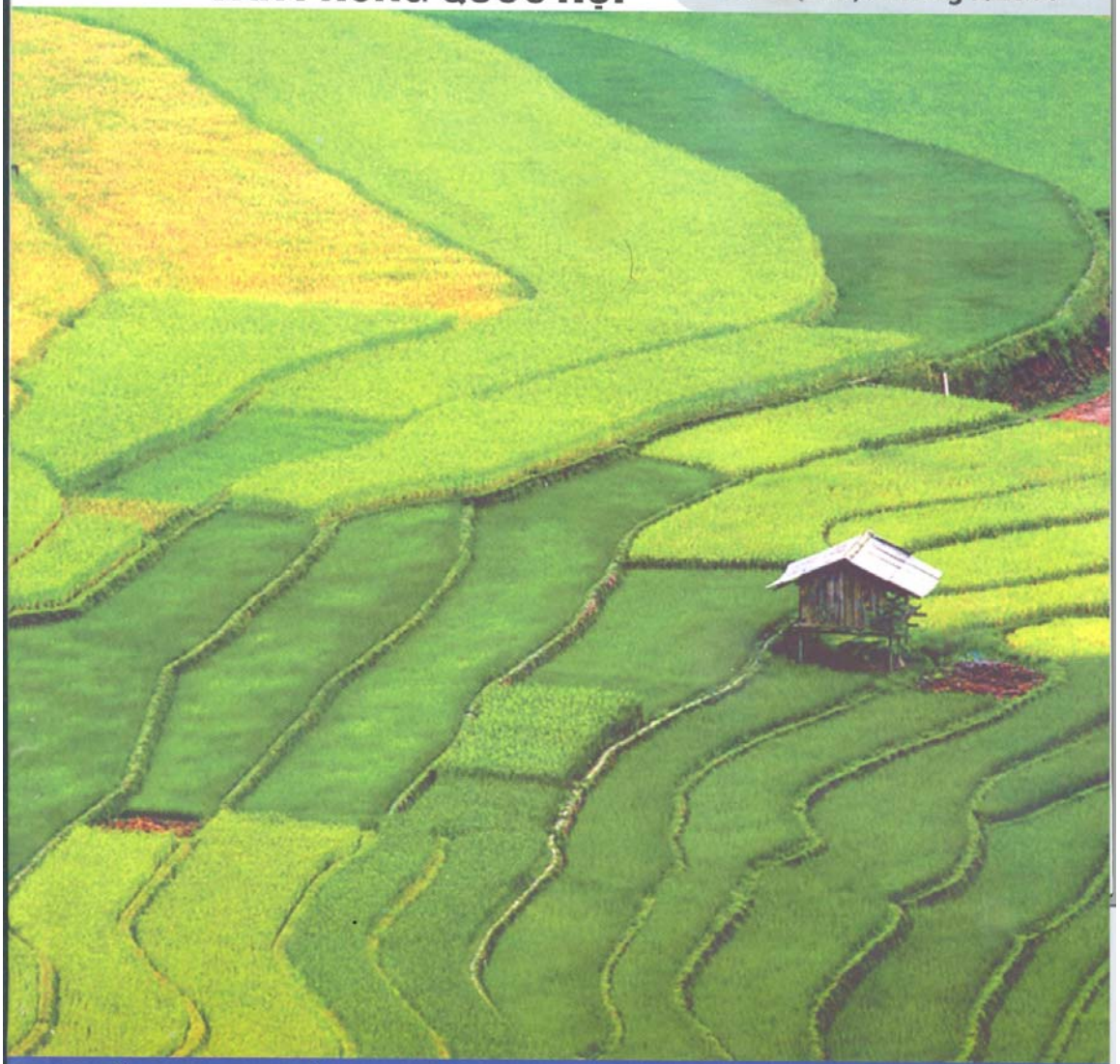
ISSN 1859 - 2953
www.nclp.org.vn

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
Số 18(203) / Tháng 9/2011



DIỄN ĐÀN VỀ NHÀ NƯỚC, PHÁP LUẬT, CHÍNH SÁCH

VAI TRÒ VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI TRONG VIỆC BẢO VỆ, GIÁM SÁT MÔI TRƯỜNG

■ HOÀNG VĂN NGHĨA*

Sự bùng nổ dân số toàn cầu cùng với quá trình di dân, đô thị hóa và hậu quả của "tăng trưởng nóng" và "phát triển bằng mọi giá" (growth at all costs) đã trực tiếp góp phần gia tăng sự biến đổi khí hậu, ô nhiễm và suy thoái môi trường tự nhiên trầm trọng. Hơn bao giờ hết, vấn đề bảo vệ môi trường được đặt ra hết sức bức thiết đối với toàn thể nhân loại. Vấn đề này càng trở nên gay gắt ở các quốc gia đang phát triển mà Việt Nam không phải là ngoại lệ. Bảo vệ và giám sát việc thực thi pháp luật bảo vệ môi trường (BVMT) không chỉ thuộc trách nhiệm của các cấp chính quyền mà còn là quyền và nghĩa vụ của mọi công dân và của toàn xã hội, trong đó có các tổ chức xã hội (TCXH). Bài viết phân tích cơ sở lý luận và pháp lý của các TCXH trong việc bảo vệ, giám sát môi trường (BVGSMT) ở Việt Nam, đồng thời đề xuất một số kiến nghị cho việc tăng cường sự tham gia của các TCXH và việc hoàn thiện cơ chế BVGSMT ở nước ta.

I. Các tổ chức xã hội và vai trò trong việc bảo vệ, giám sát môi trường

1.1. TCXH và các loại hình TCXH ở Việt Nam

TCXH theo nghĩa rộng được hiểu bao gồm tổ chức chính trị (Nhà nước, Đảng), tổ chức chính trị - xã hội (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Công đoàn, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên và Hội Cựu chiến binh); TCXH (theo nghĩa hẹp); tổ chức nghề nghiệp và các hình thức tự quản của nhân dân.

TCXH hiểu theo nghĩa hẹp là tập hợp của các hình thức phi nhà nước và phi chính trị, bao gồm các tổ chức phi chính phủ, xã hội dân sự (XHDS), tổ chức tự quản, cộng đồng, hội nghề nghiệp và từ thiện.

Theo Nghị định 45/2010/NĐ-CP (thay thế cho Nghị định 88/2003/NĐ-CP) của Chính phủ có hiệu lực từ ngày 1/7/2010, TCXH được hiểu ở đây là các hình thức tổ chức của hội, hội liên hiệp, câu lạc bộ hay những hình thức tổ chức tự nguyện, tự quản khác của cộng đồng không nằm trong hình thức tổ chức chính trị - xã hội chính thống vốn bao gồm Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu Chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam và các Tổ chức giáo hội.

TCXH với tính cách là hình thức tổ chức phi chính trị và phi nhà nước, hay các TCXH hiểu theo nghĩa hẹp, được xác định tại Điều 2 (khoản 1) của Nghị định 45 theo đó, "Hội là

(*) TS, Viện Nghiên cứu Quyền con người, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh

tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi, nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, được tổ chức và hoạt động theo Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan".

Theo nghĩa rộng, khái niệm TCXH ở Việt Nam bao gồm những hình thức chủ yếu sau đây: 1) tổ chức chính trị; 2) tổ chức chính trị - xã hội, 3) tổ chức chính trị - xã hội nghề nghiệp; 4) TCXH; 5) tổ chức tự nguyện (các tổ chức cộng đồng tự quản).

Do đặc trưng của hệ thống chính trị, hình thức TCXH ở Việt Nam có những nét đặc thù riêng biệt so với TCXH nói chung hay các tổ chức XHDS trên thế giới. TCXH ở Việt Nam vừa là một bộ phận không tách rời của hệ thống chính trị, là cánh tay nối dài của Nhà nước (như các Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu Chiến binh) mặt khác được xem là bộ phận cấu thành của XHDS nếu xét theo vai trò, chức năng và nhiệm vụ. Vì vậy, TCXH ở Việt Nam cần phải được hiểu không chỉ đơn thuần là các hình thức TCXH - nghề nghiệp, các tổ chức tự nguyện, tổ chức phi chính phủ, mà còn bao hàm một phần các tổ chức chính trị - xã hội (như 5 bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị đề cập ở trên) và chính trị - xã hội nghề nghiệp (như Hội Nhà báo, Hội Nhà văn, Hội Luật gia, Hội Điện ảnh...).

Mặc dù nội hàm TCXH theo đặc trưng Việt Nam được hiểu là tập hợp mở rộng của các hình thức tổ chức phi chính trị (như tổ chức nghề nghiệp, tự nguyện và phi chính phủ) và hình thức tổ chức chính trị - xã hội (như Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội Cựu chiến binh), khái niệm TCXH được sử dụng ở đây chủ yếu nhấn mạnh đến các hình thức tổ chức phi chính trị và phi nhà nước. Vì vậy, trong khi tham khảo vai trò đặc biệt quan trọng của các tổ chức chính trị - xã hội (như Hội Nông dân) vào quá trình GSBVMT, chúng tôi nhấn mạnh đến vai trò của các tổ chức không nằm trong hệ thống chính trị, đó là các tổ chức XHDS hay TCXH theo nghĩa hẹp.

1.2. Địa vị pháp lý của TCXH

Địa vị pháp lý của TCXH được xác lập bằng các nguyên tắc hiến định và luật định. Điều 69 Hiến pháp 1992 quy định, mọi công dân đều có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền thông tin, quyền lập hội, hội họp, biểu tình theo quy định của pháp luật. Như vậy, quyền lập hội là một quyền cơ bản của công dân.

Ngay từ Hiến pháp 1946, quyền lập hội đã được ghi nhận và bảo đảm. Sắc lệnh số 102/SL-L004 ngày 20/5/1957 của Chủ tịch nước đã quy định về quyền lập hội của công dân. Bộ luật Dân sự năm 2005 cũng có những điều khoản liên quan đến hình thức và cơ chế hoạt động của hội.

Nghị định 88/2003/NĐ-CP ngày 30/7/2003 của Chính phủ đã quy định chi tiết về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, theo đó có những quy định về chức năng, vai trò, thẩm quyền của hội. Nghị định này đã được sửa đổi, bổ sung và thay thế bằng Nghị định 45/2010/NĐ-CP có hiệu lực từ 1/7/2010, xác lập quyền tham gia chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu và giám định xã hội, cung cấp dịch vụ công về các vấn đề thuộc lĩnh vực của hội.

Như vậy, địa vị pháp lý của TCXH bắt nguồn từ địa vị pháp lý của công dân được xác định bằng những nguyên tắc hiến định và luật định. Đặc biệt, nguyên tắc này là sự cụ thể hóa phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra/giám sát" của Đảng và Nhà nước ta. Thông thường, dân thực hiện quyền kiểm tra, giám sát của mình đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước và của hệ thống chính trị thông qua cơ chế gián tiếp là ủy thác quyền lực của mình cho những đại diện, đó chính là bộ máy Nhà nước và thông qua cơ chế trực tiếp là tự tập hợp nhau lại thành các tổ chức tự quản, tự trị và tự nguyện. Do vậy, sự ra đời các TCXH là vô cùng cần thiết và là kênh thông

cộng đồng ở địa phương đã và đang làm tốt vai trò này, chẳng hạn như qua các vụ việc công ty Tung-Kuang, Vedan vi phạm pháp luật BVMT vừa qua.

1.3.2. Vai trò phản biện xã hội (về các luật, chính sách, dự án, chương trình liên quan đến môi trường)

Các TCXH, về khía cạnh quản lý nhà nước, là một bộ phận không tách rời của hệ thống Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, mặc dù không mang đặc trưng là các tổ chức chính trị. Các TCXH đều có vai trò phản biện xã hội liên quan đến các dự án luật, hoạch định chính sách, kế hoạch, chương trình liên quan đến sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung và BVMT nói riêng.

Luật BVMT đã quy định mọi cá nhân, tổ chức đều có quyền tham gia vào quá trình kiểm tra, giám sát, phát hiện, tố cáo, khởi kiện đối với những hành vi vi phạm pháp luật về BVMT và gây hậu quả nghiêm trọng cho đời sống và sức khỏe của người dân. Đồng thời, các tổ chức, cá nhân đều có quyền được đối thoại với chính quyền các cấp về vấn đề BVMT (Điều 105 (2). Quyền này cũng chỉ ra thuộc tính được tranh luận về những vấn đề xoay quanh BVMT. Trong những năm qua, nhiều dự án liên quan đến xây sân golf, biệt thự cao cấp, nhà cao ốc tại công viên ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã phải dừng lại vì sự tham gia phản biện mạnh mẽ của các tổ chức đoàn thể nhân dân.

1.3.3. Vai trò tư vấn, khuyến nghị

Vai trò tư vấn, khuyến nghị của các TCXH được xác lập trong các quy định tại Điều 19, 116 (d) của Luật BVMT theo đó, các tổ chức, cá nhân đều được khuyến khích thúc đẩy phát triển dịch vụ BVMT với chức năng tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin về môi trường[2]. Chức năng tư vấn và cung cấp thông tin về môi trường của các tổ chức, cá nhân (trong đó bao gồm TCXH) không thể được bảo đảm nếu thiếu đi cơ chế phản biện đối với các chính sách hay thông tin về BVMT từ các cơ quan chính thức hay chủ thể cung cấp thông tin ấy (chính quyền và các tổ chức kinh doanh, sản xuất).

Với vai trò là một kênh thông tin quan trọng của cơ chế dân chủ trong BVMT, các TCXH không chỉ phản ánh đơn thuần về những vi phạm đối với pháp luật BVMT và việc tôn trọng, bảo đảm mà còn đưa ra những kiến nghị, đề xuất cho việc xử lý và giải quyết các vấn đề ấy. Thông qua các TCXH mà người dân có thể bày tỏ trực tiếp sự đóng góp ý kiến của mình vào việc đưa ra những quyết định chính trị, chính sách và chương trình, kế hoạch về BVMT ở địa phương và cấp quốc gia.

1.3.4. Vai trò kiểm tra, giám sát

Kiểm tra, giám sát của các TCXH trong việc BVMT là một trong những nhiệm vụ quan trọng của các TCXH hoạt động trong lĩnh vực BVMT. Pháp luật Việt Nam quy định quyền và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong việc tham gia kiểm tra, giám sát BVMT, đặc biệt là các TCXH ở cấp độ địa phương. Cũng giống như những TCXH nói chung, các TCXH về BVMT với tính cách là lực lượng cộng đồng, nhân dân, đóng vai trò kiểm tra, giám sát các hoạt động liên quan đến BVMT của chính quyền và các tổ chức, sản xuất kinh doanh hay của toàn xã hội.

Luật BVMT quy định về trách nhiệm thực hiện và kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo đánh giá tác động môi trường của chủ dự án (Điều 23 (1), theo đó, cần phải niêm yết công khai tại địa điểm thực hiện dự án về các loại chất thải, công nghệ xử lý, thông số tiêu chuẩn về chất thải, các giải pháp BVMT để cộng đồng dân cư biết, kiểm tra, giám sát[3]. Như vậy, ở đây vai trò của cộng đồng, dân cư trong việc kiểm tra, giám sát là hết sức quan trọng và là yêu cầu bắt buộc ngay từ khâu thẩm định dự án có tác động đến môi trường, chứ không chỉ là trong quá trình thực hiện hay kết thúc dự án.

(2) Luật Bảo vệ Môi trường (QH52/2005/QH11), http://www.vietlaw.gov.vn
(3) Luật Bảo vệ Môi trường (QH52/2005/QH11), http://www.vietlaw.gov.vn/

1.3.5. Vai trò giáo dục, phổ biến, tuyên truyền

Các TCXH có một vai trò quan trọng trong việc tham gia giáo dục, phổ biến, tuyên truyền pháp luật và việc BVMT. Luật BVMT tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức và cá nhân tham gia vào hoạt động BVMT nói chung và hoạt động giáo dục, phổ biến và tuyên truyền về BVMT nói riêng (Điều 5 (2). Luật này cũng quy định, Nhà nước phải ưu tiên đào tạo nguồn nhân lực cho việc BVMT; đồng thời khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân tham gia đào tạo nguồn nhân lực BVMT (Điều 107 (3). Giáo dục chính thức trong hệ thống công lập của Nhà nước do Nhà nước thực hiện là hết sức quan trọng và tất yếu, tuy nhiên, việc phổ biến, tuyên truyền và giáo dục lâu dài và phổ thông cho mọi tầng lớp xã hội nói chung và các tổ chức sản xuất, kinh doanh và dịch vụ nói riêng về BVMT thì không thể thiếu vai trò của các TCXH.

Vai trò và nhiệm vụ của các TCXH trong lĩnh vực BVMT còn được tái khẳng định trong những điều lệ về hội của các TCXH này. Chẳng hạn, Điều 4 Điều lệ của Hội bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam (một TCXH thành viên của Liên hiệp các Hội Khoa học kỹ thuật, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) đã khẳng định, Hội có nhiệm vụ "tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức và phổ biến kiến thức về bảo vệ thiên nhiên và môi trường (BVTNMT) trong nhân dân, góp phần đưa nội dung BVTNMT vào chương trình giảng dạy trong các trường học"; "thực hiện các hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội cho các cơ quan nhà nước và các tổ chức kinh doanh", và "Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của Hội và hội viên"[4]. Đây cũng là một trong những nhiệm vụ cơ bản của hầu hết các TCXH liên quan đến BVMT. Chẳng hạn, Trung tâm Giáo dục Thiên nhiên của Việt Nam (EVN)[5] đã thể hiện vai trò tích cực của một TCXH trong việc góp phần đáng kể vào việc phát hiện, tố giác những sai phạm về pháp luật BVMT nói riêng và trong việc giáo dục, phổ biến, tuyên truyền nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi BVMT.

II. Quyền tham gia của các tổ chức xã hội vào việc bảo vệ, giám sát môi trường

2.1. Tham gia và quyền tham gia của các tổ chức xã hội

2.1.1. Quyền tham gia là gì?

Quyền tham gia (the right to participation) là một trong những quyền cơ bản của con người; là một quyền thuộc nhóm quyền dân sự chính trị được quy định trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự - chính trị do Đại hội đồng Liên hiệp quốc thông qua năm 1966 và Việt Nam gia nhập năm 1982. Quyền tham gia được nhấn mạnh trong Hiến pháp 1992, theo đó công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Sự tham gia ấy có thể được thực hiện thông qua cơ chế đại diện là các cơ quan công quyền (do mình bầu ra) hoặc một cách trực tiếp thông qua việc tự tập hợp và tổ chức dưới các đoàn thể nhân dân hay TCXH.

Bộ luật Dân sự 2005, Luật Tổ chức Chính phủ và Nghị định 88/2003/NĐ-CP (cũng như Nghị định 45/2010/NĐ-CP) đều có những quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của các TCXH trong hoạt động quản lý của Nhà nước.

Quyền tham gia một mặt chỉ ra chủ thể của quyền, đó là các cá nhân và tổ chức là sự tập hợp của các cá nhân, mặt khác chỉ ra chủ thể nghĩa vụ là Nhà nước nói chung cũng như những người đại diện cho các cơ quan quyền lực của Nhà nước nói riêng. Cách tiếp cận dựa trên quyền nhấn mạnh đến trách nhiệm pháp lý của các chủ thể nghĩa vụ phải thực thi tất

(4) Hội bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam, Điều lệ Hội, http://www.vacne.org.vn/default.aspx?menuid=22 (12/04/2010)

(5) EVN là một trong những tổ chức xã hội đầu tiên tại Việt Nam chuyên sâu vào lĩnh vực bảo tồn thiên nhiên và giáo dục môi trường được thành lập năm 2000 có vai trò giáo dục và bảo vệ môi trường thiên nhiên, đặc biệt là bảo vệ động vật hoang dã. Xem thêm: http://www.thiennhien.org/index.php?page=introduction

cả những biện pháp cần thiết, bao gồm lập pháp, tư pháp và hành pháp hay các biện pháp khác, nhằm đảm bảo sự tham gia đầy đủ và ý nghĩa của mọi công dân và các tổ chức do công dân lập lên vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát mọi chính sách, pháp luật và các chương trình, kế hoạch liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

2.1.2. Quyền tham gia của các TCXH

Quyền tham gia của các TCXH là sự mở rộng quyền tham gia của công dân, là quyền của các TCXH được tham gia vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát chính sách, pháp luật, kế hoạch và chương trình ở cấp trung ương và địa phương. Quyền tham gia của các TCXH chỉ ra trách nhiệm của Nhà nước phải bảo đảm cho các công dân của mình tham gia vào công việc của Nhà nước theo những cách thức mà ở đó quyền và tự do cơ bản của công dân được hiện thực hóa đầy đủ nhất, bao gồm sự tham gia trực tiếp của công dân thông qua các TCXH.

2.2. Quyền tham gia của các tổ chức xã hội vào quá trình hoạch định chính sách và pháp luật về môi trường

2.2.1. Quyền được biết (quyền tiếp cận thông tin)

Quyền được biết hay quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản thuộc nhóm quyền dân sự - chính trị của công dân. Quyền này được xác lập thành nguyên tắc hiến định và luật định, cũng như trong Công ước về các quyền dân sự - chính trị của Liên hiệp quốc năm 1966 mà Việt Nam đã gia nhập từ năm 1982.

2.2.2. Quyền được bàn (quyền tự do ngôn luận)

Đây là một trong những quyền cơ bản của công dân cũng như của các tổ chức cấu thành từ tập hợp công dân. Quyền này được xác lập trong cả nguyên tắc hiến định và luật định, cũng như trong công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị mà Việt Nam là thành viên.

Quyền được biết và được bàn của công dân được quy định tại Điều 69 của Hiến pháp, theo đó công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; có quyền được thông tin; có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật.

2.3. Quyền tham gia của nhân dân vào việc giám sát và bảo vệ môi trường

2.3.1. Quyền được làm (thực hiện, thực thi)

Quyền được làm (hay quyền được hiện) là quyền của công dân và các TCXH trong việc tham gia trực tiếp vào thực thi các chính sách, pháp luật về BVMT. Đây là một quyền thuộc cấp độ cao hơn của cơ chế tham gia và nó chỉ ra nghĩa vụ của các chủ thể bao gồm chính quyền và người đại diện phải đáp ứng. Quyền được làm trong lĩnh vực môi trường chỉ ra

quyền được trực tiếp tham gia vào việc bảo vệ và giám sát môi trường.

2.3.2. Quyền được kiểm tra (thanh tra, giám sát)

Các TCXH hoàn toàn có quyền kiểm tra, giám sát trong lĩnh vực BVMT. Các quyền này được quy định trong Luật BVMT, đặc biệt là Điều 54 (mục a và d, khoản 1) quy định rằng, các tổ chức tự quản có quyền kiểm tra việc BVMT ở địa phương và có quyền "tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về BVMT của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn".

Điều 86 (2 (b) của Luật BVMT quy định (các tổ chức, cá nhân) cần phải phòng ngừa sự cố môi trường do thiên tai gây ra bao gồm điều tra, thống kê, đánh giá nguy cơ các loại thiên tai có thể xảy ra trong phạm vi cả nước, từng khu vực. Đây là một trong những biện pháp phòng ngừa quan trọng trong việc BVMT. Điều 95 (3) của Luật cũng quy định về việc bất cứ tổ chức, cá nhân nào có đủ năng lực chuyên môn và trang thiết bị kỹ thuật đều được tham gia hoạt động quan trắc môi trường. Đây là một trong những công cụ quan trọng cho các tổ chức, cá nhân (bao gồm các tổ chức XHDS) trong việc kiểm tra, giám sát tình trạng vi phạm pháp luật môi trường. Luật này yêu cầu sự cởi mở, minh bạch thông tin của chính quyền và các tổ chức kinh doanh, sản xuất đối với vấn đề BVMT (Điều 103,104) cho người dân. Cộng đồng chỉ có thể tham gia vào quá trình kiểm tra, giám sát hiệu quả nếu nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể cung cấp thông tin đầy đủ và công khai được tôn trọng và thực thi hiệu quả. Ở đây cho thấy mối liên hệ chặt chẽ giữa quyền được thông tin với sự tham gia giám sát BVMT của người dân, các TCXH.

2.3.3. Quyền khiếu nại, tố cáo

Quyền khiếu nại, tố cáo là một trong những quyền cơ bản của công dân. Các tổ chức cộng đồng, hay TCXH, là những nhóm, tập hợp mở rộng của công dân, hiển nhiên có quyền mang tính hiến định và luật định này. Quyền này được bảo hộ trong Điều 74 của Hiến pháp, theo đó công dân có quyền khiếu nại, tố cáo với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, TCXH, hay bất cứ cá nhân nào. Các TCXH hoàn toàn có quyền được đại diện cho cộng đồng hay các cá nhân nhất định trong việc khiếu nại, tố cáo những hành vi gây ô nhiễm, phá hủy môi trường.

Trong lĩnh vực BVMT, quyền này một lần nữa được tái khẳng định. Luật BVMT bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về môi trường của các tổ chức, cá nhân với cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại Toà án về hành vi vi phạm pháp luật về BVMT, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình (Điều 128 (1, 2).

Luật này cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong việc nhận đơn khiếu nại, tố cáo có trách nhiệm xem xét và phải giải quyết theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và theo quy định của luật này (Điều 128 (3).

III. Một số kiến nghị, đề xuất

Ở Việt Nam, cơ chế tham gia của TCXH vào quá trình giám sát việc thực thi pháp luật về môi trường và BVMT còn chưa được xác lập rõ ràng và thực sự hiệu quả. Hiện nay, cơ chế tham gia của TCXH chủ yếu là cơ chế gián tiếp, tức là thông qua vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Mặc dù đã đạt được những kết quả đáng khích lệ trong việc góp phần vào BVMT, sự tham gia của các TCXH còn ở mức độ khiêm tốn và chưa thực sự mang tầm ảnh hưởng rộng lớn. Một trong những nguyên nhân của tình trạng đó chính là việc thiếu một cơ chế tham gia hiệu quả của các TCXH trong việc BVMT.

Kể từ cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90 của thế kỷ XX, rất nhiều TCXH đã được hình thành và hoạt động trên lĩnh vực BVMT ở Việt Nam. Họ đã góp phần đáng kể vào chung sức cùng Nhà nước (khu vực công) GSBVMT. Tuy nhiên, do chưa có một khuôn khổ pháp lý đồng bộ và một cơ chế chế tài thực thi hiệu

quả nên sự tham gia của các TCXH và vai trò của họ trong công tác BVMT còn có nhiều hạn chế.

Do vậy, các TCXH ở Việt Nam hoạt động trên lĩnh vực BVMT chưa thực sự tạo thành thế và lực có sức mạnh đáng kể đóng góp vai trò hỗ trợ Chính phủ quản lý, bảo vệ, giám sát môi trường, đặc biệt là chưa mang lại những tác động hiệu quả từ hoạt động vận động chính sách, tư vấn, phản biện... đối với những chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở cấp trung ương và địa phương có tác động đến môi trường. Trong khi đó, những sự vi phạm về pháp luật BVMT diễn ra hàng ngày và thường xuyên, với cấp độ hết sức nghiêm trọng[6].

Một trong những thực trạng hiện nay của các TCXH trong BVGSMT đó là nhận thức chưa cao của các cấp ủy Đảng, chính quyền và ban, ngành địa phương, thậm chí của xã hội nói chung, về vị trí, vai trò và nhiệm vụ của các TCXH. Thêm vào đó là sự liên kết và mối quan hệ tương tác giữa các TCXH trong cùng lĩnh vực BVMT còn hết sức rời rạc, thiếu hệ thống và thiếu cơ chế điều phối, hợp tác, phối hợp chung nên hiệu quả của các TCXH trong BVMT còn rất hạn chế. Ở cấp độ địa phương, chẳng hạn ở thành phố Hồ Chí Minh, có tới hàng chục TCXH hoạt động trên lĩnh vực giám sát, BVMT, nhưng chưa bao giờ các TCXH này đưa ra một báo cáo hay khuyến nghị chung đệ trình chính quyền về tình trạng ô nhiễm môi trường và các sai phạm trong thực thi pháp luật môi trường của các cá nhân, tổ chức kinh doanh, sản xuất, dịch vụ địa phương[7]. Mặc dù đông về số lượng, chất lượng của các tổ chức này - đặc biệt là năng lực, phẩm chất và kỹ năng vận động chính sách và phản biện các dự án, kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội liên quan đến tác động môi trường - còn rất hạn chế.

Trên cơ sở pháp lý và thực tiễn của các TCXH trong GSBVMT ở nước ta, có thể rút ra một số kiến nghị nhằm tăng cường sự tham gia hiệu quả của TCXH vào các hoạt động GSBVMT như sau:

Thứ nhất, Nhà nước cần đẩy mạnh việc hoàn thiện hệ thống pháp luật làm tiền đề quan trọng và thiết yếu cho công tác GSBVMT nói chung và sự tham gia có hiệu quả của TCXH nói riêng vào hoạt động này. Trước mắt, Quốc hội cần sớm xem xét và thông qua Luật Tiếp cận thông tin làm cơ sở cho việc công khai và minh bạch hoạt động theo dõi, giám sát những sai phạm về pháp luật BVMT hiện nay.

Thứ hai, Quốc hội cũng nên đưa ra thảo luận việc hoàn thiện hệ thống điều tra, truy tố và xét xử nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật BVMT, chẳng hạn như việc thành lập Tòa án môi trường như kinh nghiệm ở một số nước.

Thứ ba, Nhà nước cần sớm hoàn thiện khung pháp luật về bồi thường dân sự cho người bị hại và truy cứu trách nhiệm hình sự thích đáng đối với những cá nhân và tập thể gây ra hậu quả nghiêm trọng từ hành vi thiếu trách nhiệm trong quản lý hay vi phạm về pháp luật BVMT trong hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Thứ tư, cần nâng cao nhận thức, ý thức và trách nhiệm về BVMT cho cộng đồng và toàn xã hội. Đặc biệt, cần đẩy mạnh hoạt động giáo dục và truyền thông về pháp luật BVMT, cũng như về vai trò của các TCXH trong BVGSMT, cho các nhà hoạch định chính sách, pháp luật, đội ngũ cán bộ, công chức ở các cấp, các ngành về pháp luật BVMT.

Thứ năm, cùng với việc đẩy mạnh vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương, Nhà nước cần xây dựng và hoàn thiện cơ chế khuyến khích sự tham gia của các tổ chức cộng đồng ở địa phương vào hoạt động theo dõi, phát hiện và tố giác những sai phạm về pháp luật BVMT. ■

(6) Báo Lao động, Nghỉ trường nóng bỏng vì kênh Ba Bò, http://www.laodong.com.vn/Home/Nghi-truong-nong-bong-vi-kenh-Ba-Bo/20087/97592.laodong (12/04/2010)

(7 Xem Sài Gòn Giải Phóng, Thiếu phối hợp, sông Đồng Nai sẽ "chết", http://www.sggp.org.vn/phattrienbenvung/2009/9/203743; Lao động, Chằng dòng sông, kênh rạch nào thoát ô nhiễm, http://www.laodong.com.vn/Home/Chang-dong-song-kenh-rach-nao-thoat-o-nhiem/200910/159560.laodong (12/04/2010).