

# **NĂNG LỰC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG CỦA CÔNG CHỨC QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG ĐỊA PHƯƠNG - TRƯỜNG HỢP NGHIÊN CỨU TẠI THÀNH PHỐ HÀ NỘI**

Trần Minh Nguyệt<sup>1</sup>, Quyền Đình Hà<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>*NCS Khoa Kinh tế và PTNT, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

<sup>2</sup>*Khoa Kinh tế và PTNT, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

*Email\* : qdha@vnua.edu.vn*

Ngày nhận bài: 04.12.2015

Ngày chấp nhận: 18.03.2016

## **TÓM TẮT**

Năng lực giải quyết tranh chấp môi trường là một trong số những năng lực quan trọng của đội ngũ công chức quản lý môi trường nhằm thực hiện chức năng của mình trong bối cảnh gia tăng tranh chấp xung đột về môi trường ở địa phương, đặc biệt là những xung đột về ô nhiễm môi trường giữa người dân với doanh nghiệp gây ô nhiễm. Tuy nhiên, do năng lực giải quyết tranh chấp của một bộ phận công chức còn yếu, hạn chế trong cách giải quyết, dẫn đến những vụ khiếu kiện kéo dài, kết quả giải quyết chưa thỏa đáng, gây bức xúc và phát sinh những phản ứng quá khích trong nhân dân. Phạm vi bài viết đề cập đến thực trạng năng lực giải quyết tranh chấp của công chức quản lý môi trường tiếp cận từ góc độ cộng đồng - nghiên cứu trường hợp tại thành phố Hà Nội, qua đó đưa ra những kiến nghị nhằm nâng cao năng lực cho công chức quản lý môi trường, góp phần giải quyết hợp lý những tranh chấp về môi trường ở địa phương.

Từ khoá: Công chức, giải quyết, môi trường, năng lực, tranh chấp, quản lý.

## **Dispute Resolution Capacity of Local Environmental Management Civil Servants - A Case Study in Hanoi**

### **ABSTRACT**

Capacity of environmental dispute resolution is one of the important capabilities of environmental management officials to perform its functions in the context of increasing conflict disputes about the local environment, particularly the conflicts in environmental pollution between residents and enterprises. However, the weakness of some officials in dispute resolution leads to prolonged lawsuit and unsatisfactory settlement, and consequently to overexcited/extreme reactions of people. The present article examines the capacity for dispute resolution of environmental management officials from the community perspective and to make recommendations to enhance capacity for environmental management officials, contributing to reasonable settlement in the local environmental dispute.

Keywords: Environmental management, dispute resolution.

### **1. ĐẶT VẤN ĐỀ**

Cùng với sự gia tăng tình trạng gây ô nhiễm môi trường, cạn kiệt các nguồn tài nguyên thiên nhiên, suy giảm đa dạng sinh học gây ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc sống của con người, xung đột, tranh chấp môi trường (TCMT) đang xuất hiện khá phổ biến ở các quốc gia. Theo thời báo NewYork ra ngày 15 tháng 11

năm 2007, Hoa Kỳ phải giải quyết hàng nghìn vụ tranh chấp môi trường hàng năm. Theo Hiệp hội liên kết giải quyết tranh chấp môi trường, ở Nhật Bản có 83.881 đơn thư khiếu kiện có liên quan đến tranh chấp môi trường được gửi đến các cấp chính quyền cơ sở từ ngày 01 tháng 4 năm 2000 đến 31 tháng 3 năm 2001. Theo Chủ tịch Hội đồng Bảo vệ môi trường Quốc gia, trong năm 2005, Trung Quốc đã xảy ra trên

50.000 vụ tranh chấp môi trường (Nguyễn Thị Huệ, 2013).

Ở Việt Nam, theo số liệu từ Cục Kiểm soát môi trường, Tổng cục Môi trường, trong 11 tháng đầu năm 2015, Cục đã tiếp nhận và xử lý 26 hồ sơ khiếu nại, tố cáo, trong đó: xử lý 22 hồ sơ, lưu hồ sơ đối với 02 trường hợp không thuộc thẩm quyền, giải quyết và trả lời 18 đơn, thư khiếu nại, quyết định xử phạt vi phạm hành chính và đưa vào danh sách thanh tra đối với 02 tổ chức bị tố cáo gây ô nhiễm môi trường; xử lý 335 báo cáo giải trình và khắc phục hậu quả vi phạm (VEA, 2015). Số vụ tranh chấp môi trường được giải quyết ở Việt Nam thấp hơn nhiều so với ở Hoa Kỳ, Nhật Bản và Trung Quốc. Điều này chưa thể khẳng định môi trường Việt Nam ít ô nhiễm hơn, quyền được sống trong môi trường trong lành của người dân Việt Nam được đảm bảo tốt hơn, năng lực quản lý môi trường và giải quyết tranh chấp môi trường ở Việt Nam tốt hơn ở các nước phát triển đó.

Trên thực tế, năng lực giải quyết tranh chấp (GQTC) của công chức QLMT còn nhiều hạn chế, chậm trễ, mang tính hình thức, hành chính sự vụ, lại thêm cơ chế pháp lý giải quyết khiếu kiện trong lĩnh vực môi trường Việt Nam chưa hoàn thiện, dẫn đến thiếu khả thi. Theo báo cáo chỉ số Công lý do UNDP thực hiện năm 2012: Gần 31% người được phỏng vấn cho biết họ đang sống trong môi trường bị ô nhiễm. Nhưng chỉ có 12% trong số đó có khiếu kiện tới chính quyền để yêu cầu khắc phục và bồi thường thiệt hại. Trong số 12% này chỉ có 30% số vụ khiếu kiện được giải quyết, 48% số vụ chưa giải quyết dứt điểm và 22% không được giải quyết và không hề có hồi âm (VLA, CECODES and UNDP, 2013). Cần thiết phải nhận diện những hạn chế về năng lực GQTC của công chức QLMT. Nghiên cứu này được thực hiện tại thành phố Hà Nội. Đây là thành phố điển hình về tốc độ phát triển cao, mức độ ô nhiễm nặng, phát sinh nhiều TCMT nhưng còn hạn chế trong giải quyết TCMT. Qua kết quả nghiên cứu này chúng tôi đề xuất một số biện pháp nâng cao năng lực giải quyết TCMT cho các công chức ngành môi trường.

## 2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Các thông tin, số liệu thứ cấp về giải quyết TCMT ở thành phố Hà Nội được thu thập từ các văn bản của Nhà nước, các bài viết nghiên cứu được công bố trên các phương tiện thông tin như sách, báo, mạng internet. Ngoài ra, phương pháp phỏng vấn phiếu được sử dụng để thu thập ý kiến của người dân về giải quyết TCMT của CCQLMT. Tổng số mẫu nghiên cứu là 510, trong đó có 72 mẫu đại diện các tổ chức chính trị - xã hội như hội phụ nữ, hội nông dân, ban mặt trận các tổ dân phố; 150 mẫu đại diện các cơ sở sản xuất, kinh doanh; 288 mẫu người dân địa phương. Phương pháp thống kê mô tả với các chỉ tiêu số bình quân và phương pháp phân tích trường hợp là các phương pháp chủ yếu được sử dụng trong quá trình nghiên cứu. Chỉ số mức độ hài lòng của người dân được đo với các mức từ 1 đến 5 và được phân chia giá trị như sau: mean = (1; 1,8) tương ứng với mức rất không hài lòng; mean = [1,8; 2,6) tương ứng với mức không hài lòng; mean = [2,6; 3,4) tương ứng với mức trung lập; mean = [3,4; 4,2) tương ứng với mức hài lòng; mean = [4,2; 5) tương ứng với mức rất hài lòng.

## 3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

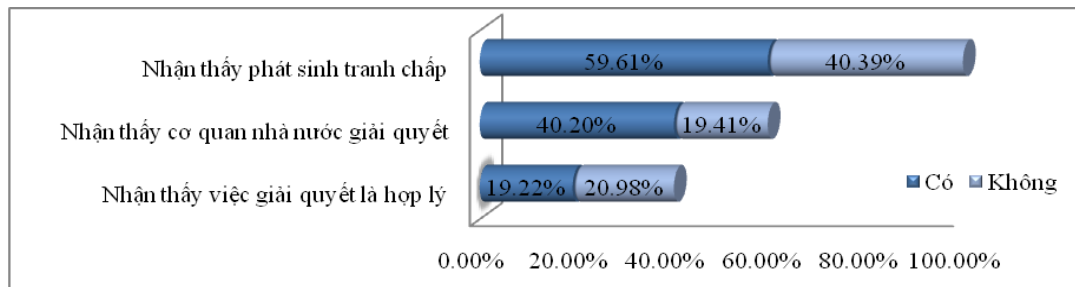
Những tranh chấp môi trường ở Hà Nội đa phần xuất phát từ mâu thuẫn, bất đồng giữa các nhóm xã hội trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường, liên quan đến ô nhiễm đất, nước, không khí,... gây ảnh hưởng về thu nhập, sức khỏe, thu hẹp cơ hội việc làm hoặc giảm chất lượng môi trường sống. Việc giải quyết những mâu thuẫn này được thực hiện theo nhiều cách: xử lý dân sự, hành chính hay hình sự nhưng chủ yếu vẫn mang nặng sắc thái áp đặt hành chính của cơ quan công quyền. Theo quy định trong Luật Bảo vệ môi trường của Việt Nam, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, cấp huyện có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị về môi trường, UBND cấp xã có trách nhiệm hòa giải tranh chấp về môi trường (Quốc hội, 2014). Cơ chế hành chính này cùng với sự hạn chế về năng lực của đội ngũ công chức quản lý môi trường (QLMT) đã khiến cho người dân trong không ít trường hợp phải thất

vọng khi thấy nghịch lý là gửi đơn thư lên xã không được giải quyết, gửi đơn thư lên huyện không được trả lời. Dân khiếu kiện lại thiếu kiến thức và không được hỗ trợ pháp lý nên bức xúc càng lớn, có trường hợp tụ tập lại để đấu tranh, thể hiện sự phản đối bằng hành vi vi phạm như biểu tình, gây sức ép, phong tỏa hoạt động của doanh nghiệp, hủy hoại tài sản... Trường hợp khiếu kiện vượt cấp nếu không được giải quyết dứt điểm và kịp thời sẽ tiềm ẩn nguy cơ gây mất ổn định chính trị - xã hội.

Dưới đây là kết quả nghiên cứu trường hợp ở thành phố Hà Nội về năng lực giải quyết tranh chấp môi trường của công chức quản lý môi trường với cách tiếp cận từ phía cộng đồng.

### 3.1. Ý kiến của cộng đồng về tranh chấp môi trường ở thành phố Hà Nội

Cuộc khảo sát với 510 đối tượng ở thành phố Hà Nội về vấn đề tranh chấp môi trường thu được kết quả: 59,61% ý kiến cho rằng có phát sinh TCMT ở địa phương. 19,41% ý kiến cho rằng cơ quan nhà nước chưa thực hiện hòa giải hoặc không biết thông tin về việc giải quyết những tranh chấp đó. 20,98% ý kiến cho rằng việc hòa giải, giải quyết từ phía cơ quan nhà nước chưa hợp lý và chưa đúng pháp luật. Điều này cho thấy rằng tranh chấp môi trường đang tồn tại tại nhiều nơi trên địa bàn thành phố Hà Nội nhưng chưa được giải quyết triệt để.



**Hình 1. Ý kiến của cộng đồng về giải quyết tranh chấp môi trường ở thành phố Hà Nội**

Nguồn: Số liệu điều tra, 2014

#### Hộp 1. Bế tắc trong giải quyết tranh chấp tại khu nhà 146 Quán Thánh

Từ tháng 7/2013, người dân ở khu nhà số 146 Quán Thánh phải sống trong cảnh ô nhiễm do toàn bộ khuôn viên với diện tích hơn 300m<sup>2</sup> ngập nước cống với mùi hôi thối, khó chịu. Lý do là đường cống duy nhất phục vụ thoát nước cho khu nhà chạy từ sân chung, đi dưới nền nhà của 3 gia đình để đổ vào cống ngầm của thành phố đã bị lấp lại bởi 1 trong 3 nhà đó, gây úng ngập. Các hộ dân đã gửi đơn ra UBND phường Quán Thánh, UBND quận Ba Đình đề nghị giải quyết sự việc. UBND phường Quán Thánh đã tổ chức gặp mặt giữa các bên, đề nghị kiểm tra đường cống thoát nước nhằm xác nhận chính xác thông tin của người dân và tìm nguyên nhân gây úng ngập. Tuy nhiên, do không có sự hợp tác giữa các bên, cơ quan chính quyền không nắm được thiết kế hạ tầng của khu nhà này do nhiều lý do, nên thiếu căn cứ pháp lý để giải quyết. Vụ việc ùn ứ nước thải ở khu nhà này kéo dài trong nhiều năm mà vẫn chưa được giải quyết dứt điểm.

Thiếu căn cứ pháp lý, công chức thiếu kỹ năng vận động, giải quyết, quá trình giải quyết của chính quyền địa phương dường như đi vào ngõ cụt, thậm chí bế tắc. Để giải quyết tình thế, UBND phường đã cho mua máy bơm để hút nước cống ra và tình trạng ô nhiễm không thể xử lý triệt để.

Nguồn: Phạm Duy, 2015

## Hộp 2. Giải quyết tranh chấp môi trường thiếu thỏa đáng ở thôn Nghĩa Sơn

Người dân thôn Nghĩa Sơn, xã Kim Sơn, thị xã Sơn Tây đã nhiều lần kiến nghị lên UBND xã Kim Sơn về việc công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Việt Hưng đã xả trực tiếp chất thải, gây ô nhiễm môi trường từ năm 2005. Trước những phản ứng bức xúc của người dân, năm 2010, công ty đã xây dựng đường cống ngầm chạy thẳng từ khu chăn nuôi xuống kênh. Và, tình trạng ô nhiễm môi trường vẫn diễn ra nhiều năm và ảnh hưởng kéo dài suốt dọc các thôn trong xã có kênh chảy qua. Năng suất lúa giảm đáng kể do hạt bị lép.

UBND xã không thể ngăn việc xả thải của công ty Việt Hưng, đã kiến nghị lên thị xã Sơn Tây. Năm 2012, đoàn Thanh tra môi trường thị xã Sơn Tây phối hợp với Thanh tra môi trường thành phố Hà Nội và UBND xã Kim Sơn đã kiểm tra, lấy mẫu nước thải và chất thải đi xét nghiệm và kết quả là nồng độ ô nhiễm vẫn ở trong giới hạn cho phép.

Kết quả này đã không làm hài lòng người dân. Vì kế sinh nhai, người dân đành chuyển những thửa ruộng gần kênh sang trồng rau muống bè và vẫn mong mỗi các cơ quan chức năng sẽ vào cuộc quyết liệt để giải quyết tình trạng này.

*Nguồn: Nam Việt, 2013*

## Hộp 3. Tranh chấp môi trường ở bãi rác Kiêu Kỳ

Việc xây dựng bãi rác Kiêu Kỳ chuyên chôn lấp chất thải rắn đã gây không khí căng thẳng cho người dân ở xã Kiêu Kỳ, huyện Gia Lâm với đơn vị quản lý bãi rác từ ngay những ngày đầu thực hiện dự án, năm 1999. Do khối lượng rác lớn, nước từ rác không được xử lý tràn ra sông Cầu Bây gây ô nhiễm không khí và nguồn nước, ảnh hưởng trực tiếp đến sản xuất và sức khỏe của người dân sống quanh vùng. Người dân xã Kiêu Kỳ đã kiến nghị lên UBND xã nhưng sau thời gian dài vẫn chưa được giải quyết. Do bất bình, họ đã dựng lều bạt, chặn đường xe rác, ngăn không cho đổ rác vào bãi rác dẫn đến việc chính quyền địa phương phải tổ chức cưỡng chế giải tỏa.

Bức xúc kéo dài, người dân địa phương đã khiếu nại vượt cấp lên UBND thành phố Hà Nội. Đoàn kiểm tra được thành lập, kiểm tra và lấy mẫu nước thải, kết quả bãi rác đã gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng nhiều chỉ số vượt mức quy định: COD = 193mg/l vượt 2,4125 lần; BOD5 = 79 mg/l, vượt 1,58 lần; TSS = 237 mg/l, vượt 2,37 lần; tổng Nitơ = 132,2 mg/l, vượt 4,4 lần. Bãi rác được yêu cầu thực hiện nghiêm túc khắc phục những vi phạm: (1) Có phát sinh chất thải nguy hại nhưng không lập hồ sơ, chưa đăng ký phát sinh chất thải nguy hại; (2) Sử dụng lưu lượng nước trung bình 70 m<sup>3</sup>/ngày từ nước giếng khoan nhưng không có giấy phép xin khai thác nước ngầm; (3) Không có hệ thống xử lý nước thải trong khi chưa có giấy phép xả nước thải vào nguồn nước; (4) Xử lý nước thải, thực hiện tần suất quan trắc và thông số quan trắc chương trình giám sát môi trường định kỳ không theo đúng nội dung trong báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt.

Mâu thuẫn trước mắt đã được giải quyết nhưng vẫn chưa hoàn toàn thỏa đáng. Người dân cho rằng những biện pháp giải quyết được thực hiện mới chỉ là tạm thời, cần có giải pháp công nghệ để xử lý triệt để rác thải nhằm tránh những ảnh hưởng của bãi rác đến môi trường sống.

*Nguồn: Quốc Hưng, 2009*

Theo ý kiến của người dân, việc hòa giải tranh TCMT thường được thực hiện thành công với các tranh chấp có nguyên nhân từ những bất đồng, mâu thuẫn nhỏ, tính chất đơn giản, đặc biệt ở vùng nông thôn. Điển hình như trường hợp nước, rác thải không đổ đúng nơi quy định, tràn ra nơi công cộng làm ảnh hưởng đến hàng xóm hay việc phun thuốc trừ sâu ở đầu hướng gió, mùi thuốc sâu theo chiều gió bay sang người hàng xóm gây khó chịu. Những mâu thuẫn này thường được giải quyết nhẹ nhàng trong nội bộ cộng đồng dân cư ở vùng nông thôn, theo hướng điều chỉnh hành vi ứng xử của cá nhân để đảm bảo lợi ích chung. Tuy nhiên, ở thành thị, nơi mà quan hệ cộng đồng không còn khăng khít, TCMT cần phải đưa đến chính quyền để giải quyết. Nhưng, đa phần CCQLMT thiếu kỹ năng vận động, chưa nắm chắc quy định của pháp luật nên việc giải quyết còn chậm trễ, thậm chí có nhiều trường hợp không giải quyết được.

Tranh chấp môi trường có thể phát sinh giữa cộng đồng dân cư và doanh nghiệp gây ô nhiễm, cơ quan quản lý môi trường của địa phương là tham mưu cho chính quyền địa phương có thẩm quyền giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên, đa số người được phỏng vấn cho rằng việc giải quyết các tranh chấp này đem lại kết quả không như mong muốn, người dân không đồng thuận với cách thức giải quyết thiếu thuyết phục, không rõ ràng và thiên vị của cơ quan chức năng có thẩm quyền địa phương dẫn đến khiếu kiện, tranh chấp kéo dài.

Mâu thuẫn có thể nảy sinh giữa lợi ích của cộng đồng nơi triển khai dự án phát triển với các

lợi ích chung. Việc xây dựng, tu sửa giao thông, các bãi rác, khu xử lý chất thải, khu công nghiệp là cần thiết cho sự phát triển chung của địa phương và quốc gia. Tuy nhiên, cộng đồng dân cư nơi thực hiện các dự án trên lại mất những lợi ích kinh tế về đất, sản xuất, hay bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm khói bụi, tiếng ồn, mùi, nguồn nước, không khí do chính những dự án này gây ra.

Chỉ số mức độ hài lòng của người dân đối với công tác phát hiện, phòng ngừa và giải quyết tranh chấp về môi trường của công chức QLMT được đánh giá không cao, thể hiện ở bảng 1.

Đa số người dân không hài lòng với kết quả thẩm định, xác nhận các thủ tục pháp lý về môi trường, kết quả phát hiện, xử lý các vụ vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và hòa giải, giải quyết tranh chấp môi trường. Đối với việc tuyên truyền, hướng dẫn các tổ chức, cá nhân thực hiện quy định về bảo vệ môi trường, đa số người dân đánh giá ở mức độ trung lập.

### 3.2. Những hạn chế về năng lực giải quyết tranh chấp của đội ngũ công chức quản lý môi trường ở thành phố Hà Nội

Những đối tượng khi được phỏng vấn cho rằng, năng lực của công chức QLMT chưa đáp ứng tốt yêu cầu của công tác hòa giải và giải quyết TCMT. Một bộ phận công chức QLMT có sự năng nổ, nhiệt tình, am hiểu địa bàn có thái độ trách nhiệm công việc vì lợi ích cộng đồng. Tuy nhiên, một bộ phận không nhỏ trong số họ còn hạn chế về trình độ chuyên môn, chưa vững vàng

**Bảng 1. Mức độ hài lòng của người dân đối với kết quả hoạt động của đội ngũ công chức quản lý môi trường ở thành phố Hà Nội**

Tiêu chí đánh giá	Số phiếu		Mean	Mode	Std. Deviation	Kết luận
	Phiếu trả lời	Phiếu không trả lời				
Thẩm định, xác nhận các thủ tục pháp lý về môi trường	501	9	2.34	2	0,789	Không hài lòng
Tuyên truyền, hướng dẫn các tổ chức, cá nhân thực hiện quy định về bảo vệ môi trường	507	3	3.11	3	0,806	Trung lập
Phát hiện và xử lý các vụ vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường	433	77	2.55	3	0,709	Không hài lòng
Hòa giải, giải quyết tranh chấp môi trường	507	3	2.60	3	0,740	Không hài lòng

Nguồn: Số liệu điều tra, 2014

về chính sách và kiến thức pháp luật Bảo vệ môi trường, thiếu kỹ năng về quản lý môi trường và kỹ năng giải quyết tranh chấp dẫn đến nhiều trường hợp giải quyết chưa dứt điểm hoặc xử lý, giải quyết không thỏa đáng tranh chấp môi trường. Hậu quả là nảy sinh một số vụ khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện vượt cấp về vấn đề môi trường.

### **3.2.1. Thiếu thông tin khi ra quyết định và thiếu kỹ năng trong giải quyết tranh chấp môi trường**

Số liệu hình 1 cho thấy có 19,41% người dân nhận thấy có TCMT nhưng cơ quan chức năng địa phương chưa nắm thông tin để phát hiện và giải quyết kịp thời những tranh chấp đó. Điều này chỉ ra tình trạng công chức QLMT thiếu nắm bắt thông tin và kỹ năng giải quyết TCMT ngay từ khi tranh chấp mới xảy ra. Vụ xây dựng bãi rác Kiêu Kỵ đã gây nên không khí căng thẳng do người dân không nắm đầy đủ thông tin trước khi tiến hành dự án. Trong quá trình hoạt động, những sai phạm của đơn vị quản lý bãi rác đã dẫn đến hậu quả gây ô nhiễm và ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân. Vấn đề nảy sinh lại không được các cấp chính quyền phối hợp giải quyết nhanh chóng. Người dân không được giải thích, không nhận được sự hòa giải thỏa đáng, khi khiếu nại lại không biết khiếu nại của mình đang ở giai đoạn nào trong khâu xử lý, dẫn đến những phản ứng thái quá. Nếu người dân nhận được thông tin kịp thời và có sự trao đổi, chia sẻ thông tin, sự giải thích, cách làm việc hợp lý của cán bộ chuyên môn, thống nhất giữa các cơ quan chức năng các cấp thì có thể giải quyết tranh chấp ổn thỏa ngay từ đầu.

Cũng do thiếu thông tin, thiếu các biện pháp giải quyết thỏa đáng, nhiều người dân cho rằng, “Cán bộ chuyên môn và chính quyền cơ sở chưa thấy hết được trách nhiệm của mình trong việc hòa giải và giải quyết TCMT, chủ yếu giải quyết hành chính sự vụ trước mắt, chưa vì mục tiêu đảm bảo lợi ích lâu dài cho cộng đồng người dân địa phương”. Thực tế, sự thiếu thông tin đến với người dân và giải quyết tranh chấp chưa thỏa đáng giữa người dân và đơn vị doanh nghiệp quản lý bãi rác có nguyên nhân từ sự hạn chế năng lực của cán bộ quản lý môi trường

về đánh giá ô nhiễm, mức độ thiệt hại, giá trị đền bù, cũng như dự báo để phòng ngừa những hậu quả phát sinh từ bãi rác.

### **3.2.2. Hạn chế khả năng đánh giá ô nhiễm và xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường**

Còn khá nhiều vụ việc GQTC về môi trường của các cơ quan quản lý chưa được người dân chấp nhận hoặc đánh giá cao, 52,2% ý kiến người dân cho rằng việc giải quyết TCMT của cơ quan chức năng địa phương chưa đạt kết quả mong muốn. Nguyên nhân cơ bản là công chức QLMT hạn chế về năng lực đánh giá mức độ ô nhiễm, nguyên nhân gây ô nhiễm để giải quyết TCMT có cơ sở. Thậm chí, ở huyện Thanh Trì, cán bộ phụ trách môi trường địa phương chưa biết lấy mẫu để đưa đến các cơ sở phân tích thành phần và mức độ ô nhiễm. Mặt khác, việc lấy mẫu xác định mức độ ô nhiễm ở khá nhiều địa bàn chỉ thực hiện theo thời điểm, chưa lấy mẫu định kỳ thường xuyên. Một số trường hợp kết quả phân tích ô nhiễm thiếu chính xác để đưa ra kết luận việc gây ô nhiễm của cơ sở sản xuất đã làm cho người dân thiếu lòng tin ở kết quả xét nghiệm. Bằng cảm quan, người dân nhận biết ô nhiễm khi thấy mùi hôi thối, khó thở, khói bụi, nước kênh, mương chuyển màu, cá, gia cầm chết, cây vàng lá... Trong khi đó, kết quả xét nghiệm không đủ cơ sở xác định ô nhiễm và trách nhiệm của cơ sở sản xuất đóng trên địa bàn.

Một số trường hợp đã có cơ sở khẳng định nguồn gây ô nhiễm, các bên tham gia tranh chấp thông qua chính quyền địa phương để thỏa thuận giải quyết mức bồi thường. Tuy nhiên, do việc xác định thiệt hại trực tiếp và gián tiếp bởi ô nhiễm của công chức QLMT chưa sát đúng làm cho việc tính toán xác định mức độ đền bù chưa thỏa đáng. Trong khi giá trị của những thiệt hại trong TCMT thường phức tạp và khó xác định. Thiệt hại mang tính đa dạng và biến đổi với nhiều cấp độ khác nhau như trực tiếp, gián tiếp; trước mắt, lâu dài; thiệt hại về tính mạng, sức khỏe; thiệt hại về cây trồng, vật nuôi ở phạm vi địa phương, ngoài địa phương... Bồi thường thiệt hại về sức khỏe thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự nhưng khó khăn trong việc chứng minh mức

độ tác động, ảnh hưởng của ô nhiễm môi trường đến sức khỏe con người.

### 3.2.3. Hạn chế trao đổi thông tin với các doanh nghiệp và hạn chế kiểm soát thực hiện cam kết bảo vệ môi trường

Chính quyền cấp cơ sở là đơn vị trực tiếp tiếp xúc với người dân, hiểu rõ nhất diễn biến tranh chấp môi trường ở địa bàn nhưng lại không có đủ thẩm quyền xử lý trực tiếp đối tượng gây ô nhiễm, nhất là các cơ sở, doanh nghiệp sản xuất. Trường hợp ở thôn Nghĩa Sơn, mặc dù biết doanh nghiệp gây ô nhiễm nhưng chính quyền xã muốn trực tiếp tiếp xúc để cùng doanh nghiệp tìm hướng giải quyết cũng không thể nhận được sự hợp tác của doanh nghiệp. Nguyên nhân ở chỗ công ty Việt Hưng đóng trên địa bàn xã do UBND thành phố Hà Nội cấp phép hoạt động, quản lý.

Mặt khác, bản thân các doanh nghiệp khi gặp các vướng mắc về môi trường cũng cần được sự hướng dẫn và giải quyết từ phía cơ quan nhà nước, song không phải đơn vị nào cũng sẵn sàng đề nghị

giải quyết. Kết quả tham vấn 150 doanh nghiệp về việc giải quyết vướng mắc liên quan đến môi trường kể từ khi đi vào hoạt động sản xuất kinh doanh, đã nhận được kết quả như bảng 2.

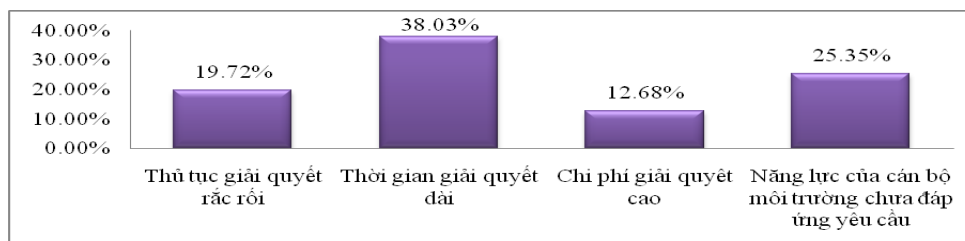
Chỉ 8% doanh nghiệp cho thấy không có vướng mắc gì về môi trường. Còn lại, đa số doanh nghiệp có gặp vướng mắc về môi trường. 44,7% doanh nghiệp đã đề nghị cơ quan chức năng nhà nước có thẩm quyền giải quyết. Trong số đó, có 47,8% doanh nghiệp chưa được cơ quan chức năng nhà nước có thẩm quyền giải quyết, 29,9% được cơ quan nhà nước giải quyết nhưng chưa thỏa đáng. 47,3% doanh nghiệp có vướng mắc nhưng không đề đạt chính quyền giải quyết. Tìm hiểu lý do doanh nghiệp có vướng mắc về môi trường nhưng không đề đạt chính quyền giải quyết, chúng tôi thu được kết quả ở hình 2.

38,03% doanh nghiệp không đề nghị giải quyết vì ngại thời gian giải quyết dài; 25,35% doanh nghiệp ngại mất công làm việc và tiếp xúc với công chức không đủ năng lực; 19,72% doanh nghiệp ngại vì thủ tục giải quyết rắc rối và 12,68% sợ phải bỏ thêm chi phí không chính thức

**Bảng 2. Giải quyết vướng mắc về môi trường cho các doanh nghiệp ở thành phố Hà Nội**

Tiêu chí đánh giá	Số doanh nghiệp	Tỷ lệ (%)
Không có vướng mắc	12	8,0
Có vướng mắc nhưng không đề nghị giải quyết	71	47,3
Có vướng mắc và đã đề nghị giải quyết	67	44,7
Trong đó: Chưa thấy cơ quan nhà nước giải quyết	32	47,8
Cơ quan nhà nước giải quyết chưa thỏa đáng	20	29,9
Cơ quan nhà nước giải quyết thỏa đáng	15	22,4
<b>Tổng cộng</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>

Nguồn: Số liệu điều tra, 2014



**Hình 2. Một số lý do doanh nghiệp ở Hà Nội có gặp vướng mắc về môi trường nhưng không đề nghị giải quyết**

Nguồn: Số liệu điều tra, 2015

cho việc giải quyết. Một số ý kiến cho rằng việc thực hiện không chặt chẽ khi thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường để cấp phép đầu tư, thiếu sự hướng dẫn, giám sát thường xuyên của cơ quan quản lý môi trường và chế tài xử lý chưa đủ mạnh là nguyên nhân dẫn đến những sai phạm về môi trường của các doanh nghiệp. Thực tế, còn khá nhiều doanh nghiệp chưa tuân thủ hoặc thực hiện chưa nghiêm pháp luật về bảo vệ môi trường, chưa thực hiện chế độ báo cáo định kỳ hoặc báo cáo không đầy đủ các nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường, thực hiện cam kết bảo vệ môi trường và xử lý ô nhiễm môi trường.

### **3.3. Một số giải pháp nâng cao năng lực giải quyết tranh chấp của đội ngũ công chức quản lý môi trường**

#### **3.3.1. Giải pháp đối với đội ngũ công chức quản lý môi trường**

##### *a. Tăng cường nắm bắt thông tin và kỹ năng trong giải quyết tranh chấp môi trường*

Sự thành công trong việc hóa giải các bất đồng giữa cộng đồng dân cư địa phương và doanh nghiệp đồng trên địa bàn phụ thuộc phần lớn vào sự nắm bắt thông tin kịp thời, kỹ năng hòa giải, thái độ công tâm, tôn trọng, lắng nghe ý kiến người dân, doanh nghiệp của cán bộ, công chức QLMT. Công chức QLMT phải có trách nhiệm giải thích kịp thời để người dân, doanh nghiệp nhận biết được nguyên nhân phát sinh tranh chấp về môi trường. Trong quá trình hòa giải, những thông tin về môi trường cần được minh bạch hóa cho người dân được biết. Trong trường hợp tranh chấp đang được xử lý, cán bộ, công chức trực tiếp thụ lý giải quyết cần có kỹ năng vận động, thuyết phục, có thái độ khách quan và nắm vững pháp luật. Trong công tác giám sát thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường của doanh nghiệp, ngoài chính quyền địa phương và các cơ quan chức năng cần có sự tham gia của các tổ chức xã hội, đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn.

##### *b. Nâng cao khả năng đánh giá ô nhiễm và xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường*

Để nâng cao khả năng đánh giá ô nhiễm, xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường cho

công chức QLMT, nhất là công chức cấp cơ sở, những kiến thức, kỹ năng trong quan trắc, đánh giá, định giá môi trường cần được quan tâm bồi dưỡng. Những kiến thức, kỹ năng xác định thiệt hại môi trường bao gồm: xác định khu vực môi trường bị ô nhiễm, các thành phần môi trường bị ô nhiễm, suy thoái, khả năng lan truyền ô nhiễm; mức độ các thành phần môi trường bị ô nhiễm, suy thoái; quyết định, giấy phép, văn bản của cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền cho phép sử dụng hoặc phê duyệt quy hoạch sử dụng các thành phần môi trường tại nơi xảy ra ô nhiễm, suy thoái (Chính phủ, 2010).

##### *c. Tăng cường đối thoại với doanh nghiệp và kiểm soát thực hiện cam kết bảo vệ môi trường*

Việc đối thoại sẽ tạo cơ hội để doanh nghiệp chia sẻ những vướng mắc về xử lý môi trường, đồng thời cơ quan quản lý nhà nước địa phương nắm rõ tình hình và có giải pháp hỗ trợ giải quyết vướng mắc của doanh nghiệp để phối hợp quản lý môi trường. Khi công tác phê duyệt, báo cáo đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường được thực hiện tốt, việc cấp phép đầu tư cho những dự án có nguy cơ gây ô nhiễm, dự án có tác động xấu đến môi trường sẽ được hạn chế. Công tác giám sát chặt chẽ của cán bộ cơ quan chức năng quản lý môi trường đối với các doanh nghiệp trên địa bàn sẽ ngăn chặn và giảm thiểu được việc doanh nghiệp không tuân thủ cam kết về bảo vệ môi trường, không thực hiện tốt việc báo cáo định kỳ đánh giá tác động môi trường, không đầu tư đúng mức hệ thống xử lý chất thải ra môi trường... Qua đó, tránh được các vi phạm gây ô nhiễm môi trường và tránh nảy sinh tranh chấp về môi trường giữa doanh nghiệp với địa phương.

#### **3.4.2. Khuyến nghị đối với Nhà nước**

Để khắc phục những hạn chế, bất cập trong quản lý TCMT hiện nay, ngoài việc hỗ trợ tăng cường năng lực cho đội ngũ công chức QLMT, Nhà nước cần hoàn thiện cơ chế pháp lý về TCMT; Đối mới và hoàn thiện quy trình giải quyết tranh chấp môi trường; Xây dựng bộ công cụ hỗ trợ để giúp cán bộ, công chức ngành môi trường có điều kiện tốt hơn giám sát thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường nhằm hạn chế



tranh chấp và giải quyết thỏa đáng tranh chấp về môi trường. Nhà nước cần xác lập cơ chế tham vấn, trao đổi ý kiến giữa các bên để tìm sự đồng thuận trong quản lý ô nhiễm môi trường.

Bên cạnh đó, cần chú trọng tăng cường đầu tư ngân sách cho công tác bồi dưỡng cán bộ, công chức môi trường cấp cơ sở về phương pháp quan trắc, đánh giá mức độ ô nhiễm, đánh giá thiệt hại về môi trường... Bồi dưỡng kiến thức và kỹ năng xác định phương thức đền bù, thỏa thuận đền bù bảo đảm quyền lợi hợp pháp cho các bên liên quan đến tranh chấp về môi trường.

#### 4. KẾT LUẬN

Từ những khảo sát, nghiên cứu về tranh chấp và năng lực giải quyết TCMT ở thành phố Hà Nội cho phép rút ra một số kết luận sau:

- Đa số người dân chưa hài lòng với việc giải quyết TCMT của chính quyền địa phương. Trong đó, một phần do hạn chế về năng lực của đội ngũ công chức QLMT, việc giải quyết TCMT của cán bộ công chức ngành môi trường ở thành phố Hà Nội đang bộc lộ nhiều bất cập như thiếu thông tin, thiếu kỹ năng hòa giải, hạn chế khả năng đánh giá ô nhiễm và xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường, hạn chế về năng lực giải quyết tranh chấp giữa các bên liên quan.

- Để khắc phục được những hạn chế trên, cán bộ, công chức QLMT cần được bồi dưỡng các kiến thức, kỹ năng hòa giải, quan trắc, giám sát, kiểm soát ô nhiễm môi trường. Để ngăn chặn phát sinh tranh chấp, việc tham mưu của công chức môi trường trong công tác phê duyệt, xác nhận và giám sát thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, theo dõi cam kết bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp và cơ sở sản xuất cần được thực hiện tốt hơn.

- Mâu thuẫn chỉ chấm dứt khi lợi ích và mục đích của hai phía được dung hòa, cuộc sống của người dân được đảm bảo. Muốn vậy, cần có cơ chế, chính sách, công cụ trợ giúp, phương pháp đồng bộ từ phía Nhà nước nhằm hoàn thiện hành lang pháp lý để đội ngũ công chức QLMT có cơ sở thực thi góp phần hạn chế phát sinh tranh chấp và giải quyết thỏa đáng các tranh chấp.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Chính phủ (2010). Nghị định Quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường số 113/2010/NĐ-CP, ngày 03/12/2010, Hà Nội.
- Quốc hội (2014). Luật Bảo vệ Môi trường số 55/2014/QH13, Hà Nội.
- Quốc hội (2005). Luật Bảo vệ Môi trường số 52/2005/QH11, Hà Nội.
- Thủ tướng Chính phủ (2003). Quyết định về việc “Phê duyệt kế hoạch xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng” số 64/2003/QĐ-TTg ngày 22/04/2003, Hà Nội.
- Phạm Duy (2015). “Xóm nước công” giữa lòng thủ đô. Truy cập ngày 1/4/2015 tại : [http://thanhtra.com.vn/xa-hoi/moi-truong/xom-nuoc-cong-giua-long-thu-do\\_t114c1143n86790](http://thanhtra.com.vn/xa-hoi/moi-truong/xom-nuoc-cong-giua-long-thu-do_t114c1143n86790)
- Vũ Thu Hạnh, Trần Anh Tuấn (2011). Quyền khởi kiện bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường ở Việt Nam – Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện. Trung tâm Con người và Thiên nhiên, Hà Nội.
- Nguyễn Thị Huệ (2013). Pháp luật về giải quyết tranh chấp môi trường ở Việt Nam, Luận văn Luật kinh tế, Đại học Quốc Gia Hà Nội.
- Quốc Hưng (2009). Bãi rác cũng xả thải vào nguồn nước. Truy cập ngày 18/02/2010 tại <http://www.baomoi.com/Bai-rac-cung-xa-thai-vao-nguon-nuoc/58/2578464.epi>.
- Nam Việt (2013). Xung quanh vụ Công ty Việt Hưng xả nước thải ra môi trường – Sớm có biện pháp khắc phục kịp thời. Truy cập ngày 15/04/2013 tại <http://www.qdnd.vn/qdndsite/vi-vn/61/43/kinh-te-xa-hoi/som-co-bien-phap-khac-phuc-kip-thoi/237839.html>.
- VEA (2015). Công tác thanh tra, kiểm tra cần quyết đoán, kiên định theo các văn bản quy phạm pháp luật. Truy cập ngày 22/12/2015 tại: <http://vea.gov.vn/vn/tintuc/tintuchangngay/Pages/C%3B4ng-t%3BA1c-thanh-tra,-ki%E1%BB%83m-tra-c%E1%BA%A7n-quy%E1%BA%BFt-%C4%91o%3BA1n,-ki%3BAAn-%C4%91E1%BB%8Bnh-theo-c%3BA1c-v%3BA3n-quy-ph%E1%BA%A1m-ph%3BA1p-lu%E1%BA%ADt.aspx>
- VLA, CECODES & UNDP (2013). Justice index – Assessment of Distributive Justice and Equality from a Citizen-based Survey in 2012. Justice Index is the result of a collaborative effort between the Viet Nam Lawyers’ Association (VLA), the Centre for Community Support Development Studies (CECODES) under the Viet Nam Union of Science and Technology Associations, and the United Nations Development Programme (UNDP). Ha Noi, Viet Nam.