



The Asia Foundation



QUỸ CHÂU Á

VIỆN CHIẾN LƯỢC, CHÍNH SÁCH
TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

**TÀI LIỆU HƯỚNG DẪN
GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG
THÔNG QUA HÒA GIẢI**

(Dự thảo cuối cùng)

Hà Nội, 9/2015

MỤC LỤC

BẢNG VIẾT TẮT

LỜI NÓI ĐẦU

GIẢI THÍCH THUẬT NGỮ

Chương 1. MỤC ĐÍCH, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI ÁP DỤNG

1. Mục đích
2. Đối tượng sử dụng
3. Phạm vi áp dụng

Chương 2. GIỚI THIỆU VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG THÔNG QUA HÒA GIẢI

1. Khái niệm
2. Mục tiêu của giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải
3. Các nguyên tắc cho việc thực hiện giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải
4. Quy trình giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải
5. Lợi ích của giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải
6. Quy định của pháp luật Việt Nam về giải quyết tranh chấp môi trường

Chương 3. QUY TRÌNH GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG THÔNG QUA HÒA GIẢI

1. Bước 1: Tiếp nhận vụ việc; thiết lập các điều kiện cần thiết cho việc giải quyết tranh chấp môi trường
2. Bước 2: Tổ chức đối thoại giữa các bên gây hại và bị hại
3. Bước 3: Điều tra, khảo sát vụ việc
4. Bước 4: Xây dựng các phương án hòa giải
5. Bước 5: Tổ chức thương lượng, đạt được phương án hòa giải
6. Bước 6: Tổ chức thực hiện phương án hòa giải

Chương 4. ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP

1. Những kết quả đạt được
2. Những điểm còn tồn tại, bất cập
3. Khuyến nghị cho lần hòa giải tiếp theo

TÀI LIỆU THAM KHẢO

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Quy chế tạm thời về tổ chức và hoạt động của Tổ hòa giải.

Phụ lục 2. Một số phương pháp xác định thiệt hại về sức khỏe và tài sản do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra.

BẢNG VIẾT TẮT

BVMT	Bảo vệ môi trường
BVTNMT	Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường
CLCSTNMT	Chiến lược, Chính sách tài nguyên môi trường
CP	Cổ phần
ĐTM	Đánh giá tác động môi trường
NNPTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
TCMT	Tranh chấp môi trường
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TNMT	Tài nguyên và Môi trường
UBND	Ủy ban nhân dân

LỜI NÓI ĐẦU

Với chủ trương đẩy mạnh công nghiệp hóa đất nước, nhiều dự án, công trình đầu tư trên đất khắp nước ta. Tuy nhiên, các cân nhắc “được - mất” trong quá trình ra quyết định và triển khai đầu tư dường như còn coi trọng cho tăng trưởng kinh tế mà chưa quan tâm đúng mức đến bảo vệ môi trường (BVMT). Hệ quả là ô nhiễm, suy thoái môi trường vẫn đang có chiều hướng gia tăng.

Thời gian qua, trên cả nước đã phát hiện nhiều vụ cơ sở sản xuất có tình gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, gây thiệt hại về sức khỏe và tài sản của nhân dân, điển hình như vụ Vê-đan, Mi-won, Tung-Kuang, Sonadezi... và gần đây là Nicotex Thanh Thái. Những vụ việc này đã dẫn đến sự tranh chấp kéo dài giữa những người bị thiệt hại (các hộ nông dân) và những tổ chức/cá nhân gây thiệt hại, gây ô nhiễm môi trường (các doanh nghiệp), có nơi rất căng thẳng, bức xúc.

Cho đến nay, phần lớn các vụ tranh chấp môi trường (TCMT) ở nước ta đều được giải quyết bằng phương thức hành chính, thời gian giải quyết vụ việc còn bị kéo dài, việc giải quyết không dứt điểm, gây bức xúc trong nhân dân. Trên thế giới hiện nay, các TCMT thường được khuyến khích áp dụng cơ chế giải quyết thông qua hòa giải. Ở một số nước, cơ chế hòa giải TCMT đã được thể chế hóa và quy trình, cách thức, tổ chức thực hiện hòa giải đã được nghiên cứu, hướng dẫn khá cụ thể. Vì vậy, việc nghiên cứu, xây dựng và ban hành các hướng dẫn về giải quyết TCMT thông qua hòa giải ở nước ta là rất cần thiết.

Được sự hỗ trợ của Quỹ Châu Á, từ năm 2013, Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường (CLCSTNMT) đã thực hiện nghiên cứu về thực trạng và đề xuất giải pháp giải quyết TCMT ở Việt Nam. Tiếp theo nghiên cứu này, Viện CLCSTNMT tổ chức xây dựng *Tài liệu hướng dẫn giải quyết TCMT thông qua hòa giải* dựa trên kết quả nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế của các nước trên thế giới cũng như các bài học đúc rút từ thực tiễn giải quyết TCMT ở nước ta thời gian qua.

Tài liệu hướng dẫn gồm có 4 phần chính như sau:

Chương 1. Mục đích, đối tượng, phạm vi áp dụng: nêu rõ mục đích, đối tượng và phạm vi áp dụng của Tài liệu hướng dẫn.

Chương 2. Giới thiệu về giải quyết TCMT thông qua hòa giải: đưa ra cơ sở lý luận chung về giải quyết TCMT thông qua hòa giải.

Chương 3. Quy trình giải quyết TCMT thông qua hòa giải: đi sâu hướng dẫn chi tiết từng bước thực hiện giải quyết TCMT thông qua hòa giải.

Chương 4. Đánh giá việc thực hiện giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải: hướng dẫn việc đánh giá những kết quả đạt được, những tồn tại, bất cập trên cơ sở đó đưa ra những khuyến nghị cho lần giải quyết tranh chấp tiếp theo.

Tài liệu được xây dựng và hoàn thiện bởi nhóm nghiên cứu của Viện CLCSTNMT gồm TS. Nguyễn Trung Thắng, Ths. Hoàng Hồng Hạnh và Ths. Dương Thị Phương Anh. Mọi thiếu sót cũng như các quan điểm, ý kiến trình bày trong Tài liệu là của nhóm nghiên cứu, không phải của cơ quan tài trợ hay của Viện CLCSTNMT.

Viện CLCSTNMT xin bày tỏ lời cảm ơn sâu sắc tới Quý Châu Á và ông Nguyễn Trí Thanh, cán bộ chương trình của Quý; xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của các Sở Tài nguyên và Môi trường Đà Nẵng và Ninh Thuận trong quá trình nghiên cứu, sự hợp tác của các chuyên gia, các nhà quản lý trong quá trình xây dựng Tài liệu, đồng thời mong tiếp tục nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để Tài liệu được hoàn thiện hơn.

GIẢI THÍCH THUẬT NGỮ

1. **Tranh chấp môi trường:** Theo Luật Bảo vệ môi trường 2014, TCMT gồm: (i) Tranh chấp về quyền, trách nhiệm bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng thành phần môi trường; (ii) Tranh chấp về xác định nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; (iii) Tranh chấp về trách nhiệm xử lý, khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường.

Trong Tài liệu này, TCMT được hiểu là những mâu thuẫn giữa các cộng đồng dân cư với các doanh nghiệp trong việc khai thác, sử dụng và BVMT khi chưa được giải quyết dẫn đến có sự tranh chấp nhưng chưa trở thành xung đột và có thể giải quyết được bằng phương thức ngoài tòa án.

2. **Bên gây hại:** Bên gây hại là bên thực hiện các hoạt động làm ô nhiễm, suy thoái môi trường, gây tác động đến đời sống sinh hoạt, sản xuất, tác động đến sức khỏe và tài sản của cộng đồng dân cư.

Trong Tài liệu này, bên gây hại là các doanh nghiệp, nhà máy gây ô nhiễm, suy thoái môi trường dẫn đến tranh chấp.

3. **Bên bị hại:** Bên bị hại là bên trực tiếp chịu các tác động do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra; chịu các thiệt hại về sức khỏe, tài sản.

Trong Tài liệu này, bên bị hại là cộng đồng dân cư chịu các tác động, thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường mà doanh nghiệp gây ra.

4. **Hòa giải:** Hòa giải là phương thức giải quyết các tranh chấp, bất đồng giữa hai hay nhiều bên tranh chấp bằng việc các bên dàn xếp, thương lượng với nhau thông qua sự trợ giúp của bên thứ ba (không phải là bên tranh chấp). Vai trò của bên thứ ba (bên hòa giải) là giúp các bên gây hại và bị hại cùng đạt được thỏa thuận để giải quyết thành công TCMT.

5. **Thương lượng:** Thương lượng là hoạt động thương thảo giữa các bên tranh chấp với nhau nhằm đạt được thỏa thuận trong giải quyết tranh chấp.

6. **Tổ hòa giải:** Tổ hòa giải là Tổ giải quyết TCMT thông qua hòa giải, là bên trung gian trong quá trình hòa giải, có nhiệm vụ thực hiện việc hòa giải TCMT.¹ Trong Tài liệu này, Tổ hòa giải được cơ quan chính quyền thành lập sau khi vụ tranh chấp xảy ra, có thành phần là đại diện các bên liên quan đến vụ việc. Tổ hòa giải hoạt động theo quy chế tạm thời và tự giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ².

¹ Ở một số quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Úc, Hoa Kỳ, tổ hòa giải được thể chế hóa và sẵn sàng thực hiện nhiệm vụ khi có tranh chấp xảy ra.

² Về nguyên tắc, Tổ hòa giải là bên trung gian để thực hiện nhiệm vụ hòa giải các bên về vấn đề tranh chấp. Vì vậy, ở một số nước, Tổ hòa giải có thể là một tổ chức phi chính phủ, một tổ chức dân sự, một viện nghiên cứu,

7. **Kế hoạch hòa giải:** Kế hoạch hòa giải là kế hoạch thực hiện giải quyết TCMT thông qua hòa giải được Tổ hòa giải xây dựng và thống nhất với các bên liên quan.

8. **Phương án hòa giải:** Phương án hòa giải là phương án giải quyết TCMT thông qua hòa giải được Tổ hòa giải xây dựng để thương thảo với các bên tranh chấp nhằm đạt được thỏa thuận trong quá trình hòa giải.

Chương 1. MỤC ĐÍCH, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI ÁP DỤNG

1. Mục đích

Tài liệu hướng dẫn giải quyết TCMT thông qua hòa giải được xây dựng nhằm hướng dẫn thực hiện các bước giải quyết TCMT thông qua hòa giải để đạt được mục tiêu giải quyết thành công vụ TCMT.

2. Đối tượng sử dụng

Đối tượng sử dụng Tài liệu hướng dẫn này chủ yếu là các thành viên của Tổ giải quyết TCMT thông qua hòa giải (sau đây gọi tắt là Tổ hòa giải). Tùy từng trường hợp cụ thể, Tổ hòa giải này được chính quyền các cấp thành lập với sự đồng thuận của các bên tranh chấp.

Tài liệu này cũng có thể được sử dụng bởi các cơ quan quản lý môi trường, các cấp chính quyền ở địa phương, các tổ chức chính trị, xã hội, các doanh nghiệp... để áp dụng trong quá trình giải quyết tranh chấp.

Tài liệu cũng có thể là một ấn phẩm dùng trong giảng dạy, nghiên cứu ở các trường đại học, các viện nghiên cứu... về chính sách, pháp luật môi trường.

3. Phạm vi áp dụng

Tài liệu hướng dẫn này chỉ áp dụng cho việc giải quyết các vụ TCMT giữa cộng đồng dân cư bị thiệt hại với doanh nghiệp gây ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Các vụ khiếu nại nhỏ về môi trường giữa các hộ gia đình hoặc các vụ tranh chấp/xung đột môi trường lớn giữa các ngành, lĩnh vực, giữa các địa phương, giữa các quốc gia đều không thuộc phạm vi áp dụng của Tài liệu này.

Chương 2. GIỚI THIỆU VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG THÔNG QUA HÒA GIẢI

1. Khái niệm

1.1. Tranh chấp môi trường

TCMT là một tất yếu khách quan trong quá trình phát triển của xã hội. Nó được nảy sinh như một hệ quả của quá trình khai thác và bảo vệ môi trường, khi có sự tranh giành lợi thế dẫn đến mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm xã hội. Nguồn tài nguyên môi trường là hữu hạn trong khi nhu cầu của con người là vô hạn, do vậy, luôn tồn tại hiện tượng tranh chấp, giành giật quyền lợi trong quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên, môi trường dẫn tới hiện tượng TCMT.

TCMT có thể xuất hiện giữa các hộ gia đình, giữa hộ gia đình với doanh nghiệp, giữa cộng đồng với doanh nghiệp, giữa các doanh nghiệp hay giữa cá nhân hoặc cộng đồng với nhà nước... Các TCMT còn có thể xuất hiện giữa các địa phương, các quốc gia trong việc khai thác và BVMT, ví dụ trong khai thác các dòng sông liên quốc gia... TCMT có quá trình bắt đầu, kết thúc và hoàn toàn có thể giải quyết được một cách triệt để thông qua các biện pháp đối thoại, phân xử, hòa giải môi trường.

Trong Tài liệu hướng dẫn này, *TCMT được hiểu là những mâu thuẫn giữa cộng đồng dân cư với các doanh nghiệp trong việc khai thác, sử dụng và BVMT khi chưa được xử lý dẫn đến có sự tranh chấp nhưng chưa trở thành xung đột và có thể xử lý được bằng phương thức giải quyết ngoài tòa án.*

1.2. Giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải

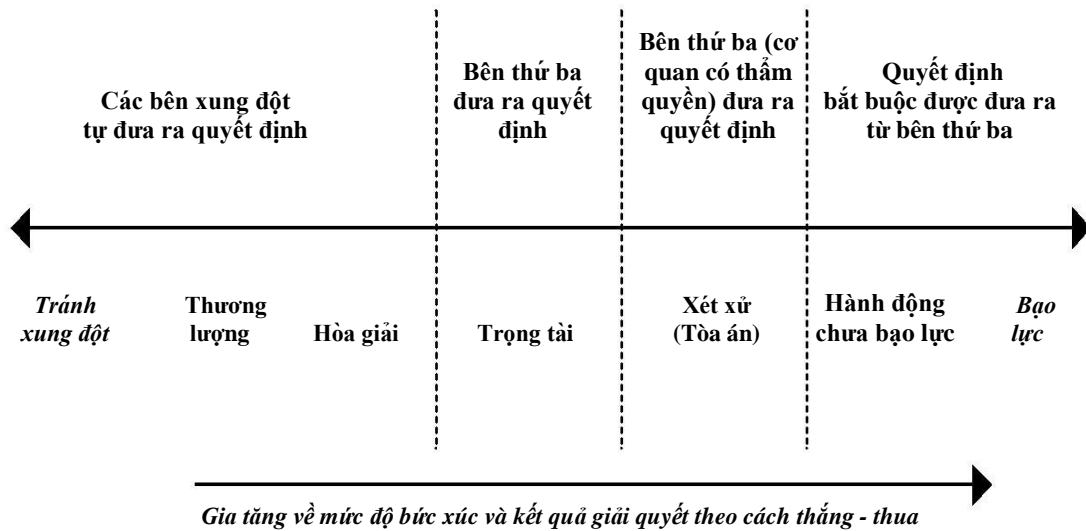
Giải quyết TCMT là tập hợp các hoạt động được thực hiện để chấm dứt tranh chấp và đạt được sự hài lòng của các bên. Để giải quyết TCMT, theo thông lệ, thường có một số cách tiếp cận sau:

- *Thương lượng*: Là phương thức trong đó các bên tranh chấp tự nguyện đối thoại với nhau, tìm ra phương án giải quyết và tự thực hiện phương án đó.

- *Hòa giải*: Là phương thức giải quyết TCMT trong đó các bên tranh chấp được một bên trung gian hỗ trợ việc thương lượng để đạt được đồng thuận về giải quyết tranh chấp. Bên trung gian này không đưa ra quyết định mà chỉ xây dựng các phương án và thuyết phục để cả hai bên tranh chấp cùng đồng ý.

- *Trọng tài*: Các bên tranh chấp cùng đệ trình các nội dung tranh chấp lên một bên thứ ba và tranh chấp được giải quyết bởi quyết định của bên thứ ba này. Tuy nhiên, trọng tài cũng là một quá trình phi chính thức (informal).

- *Tòa án*: Tranh chấp được giải quyết bởi phán xét của Tòa án.



*Hình 1. Các phương thức giải quyết tranh chấp
(Nguồn: Negotiation and mediation technique for natural resources management, FAO, 2005)*

Các phương thức giải quyết tranh chấp trên đây được sắp xếp theo thứ tự từ đơn giản đến phức tạp; từ việc các bên tự giải quyết với nhau đến việc quyết định giải quyết được đưa ra bởi một bên thứ ba; từ việc phòng tránh cho đến khả năng xảy ra xung đột, bạo lực và kết quả giải quyết tranh chấp được từ diễn biến từ thắng - thắng (win-win, tức cả hai bên cùng đạt được thỏa thuận có lợi cho cả đôi bên) đến thắng - thua (win-lose, tức bên nào mạnh sẽ dùng vũ lực để áp đặt bên yếu thế hơn phải chấp thuận) (Hình 1).

2. Mục tiêu của giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải

Mục tiêu của giải quyết TCMT thông qua hòa giải là nhằm từng bước thu hẹp các mâu thuẫn về lợi ích giữa các bên tranh chấp, tìm ra một phương án giải quyết mà các bên tranh chấp cùng chấp thuận và tổ chức thực hiện thành công phương án đó. Mục tiêu cuối cùng là giải quyết thành công vụ TCMT, nghĩa là ô nhiễm suy thoái môi trường được chấm dứt, các thiệt hại về sức khỏe, tài sản được bồi thường thỏa đáng và người dân không còn tụ tập, quấy rối doanh nghiệp.

3. Các nguyên tắc giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải

a) Các nguyên tắc chung

Việc giải quyết TCMT thông qua hòa giải cần bảo đảm một số nguyên tắc chung sau đây:

- Thứ nhất, việc hòa giải TCMT phải phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, đạo đức xã hội và phong tục, tập quán của nhân dân.

Khi giải quyết các TCMT, nếu như người hoà giải chỉ căn cứ vào các chuẩn mực đạo đức truyền thống của dân tộc, phong tục tập quán của địa phương để dàn xếp các tranh chấp thì chưa đủ và không hiệu quả. Hoặc các vụ việc nếu chỉ dừng lại ở các quy phạm đạo đức để hoà giải thì chưa hẳn đã mang lại kết quả tích cực và thoả đáng. Vì vậy, một vụ việc chỉ được giải quyết dứt điểm và có hiệu quả cao là ngoài việc căn cứ vào các chuẩn mực đạo đức, phong tục, tập quán, người hoà giải cần phải nắm vững và vận dụng đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, nhất là những quy định pháp luật liên quan đến quyền và nghĩa vụ của tổ chức, của công dân.

- Thứ hai, việc hòa giải TCMT phải tôn trọng sự tự nguyện của các bên; hòa giải phải dựa trên sự thuyết phục mà không bắt buộc, áp đặt các bên tranh chấp.

Đây là một trong những nguyên tắc cơ bản của hoà giải. Vì bản chất của hoà giải là việc hướng dẫn, giúp đỡ, thuyết phục các bên tranh chấp đạt được thoả thuận trên cơ sở tự nguyện. Trong quá trình hoà giải, nếu các bên chưa chấp thuận thì Tổ hoà giải phải dùng phương pháp thuyết phục để hai bên đi đến thoả thuận mà không được tìm cách áp đặt.

- Thứ ba, việc hòa giải TCMT phải đảm bảo tính khách quan, công bằng; bảo mật, tôn trọng quyền, lợi ích hợp pháp của các bên; không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng.

Thông thường khi mâu thuẫn xảy ra, mỗi bên tranh chấp đều đưa ra lý lẽ để tự bảo vệ mình và cho mình là đúng, không nhìn nhận được cái sai của mình đã gây ra cho người khác. Do đó, người hoà giải phải thực sự khách quan, vô tư, công bằng, đề cao lẽ phải, tìm cách thuyết phục để mỗi bên hiểu rõ sai trái. Hơn nữa sự công bằng, khách quan của người hoà giải sẽ là yếu tố để hai bên đặt lòng tin và cùng nhau giải quyết vụ việc. Việc hoà giải phải luôn đảm bảo có sự chứng kiến đầy đủ của các bên liên quan, không một quyết định nào được đưa ra mà thiếu sự có mặt của một bên tranh chấp.

Trong quá trình hoà giải, các thông tin liên quan không được công khai trước công chúng. Nguyên tắc bảo mật trong hoà giải TCMT nhằm tạo điều kiện để có các cuộc đàm phán thẳng thắn, cởi mở và vì lợi ích của các bên tranh chấp; đồng thời giảm thiểu bất lợi, rủi ro có thể xảy ra từ việc những thông tin của doanh nghiệp bị các đối thủ cạnh tranh lợi dụng khai thác.

Bên cạnh đó, hoà giải phải tuân thủ nguyên tắc tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, không xâm phạm lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng. Nguyên tắc này mang tính pháp lý cao và thường được áp dụng cho mọi loại hình hoà giải các tranh chấp kể cả việc hoà giải được thực hiện bởi Toà án.

- Thứ tư, việc hoà giải TCMT phải kịp thời, chủ động nhằm ngăn chặn vi phạm pháp luật, hạn chế những hậu quả xấu khác có thể xảy ra, ảnh hưởng xấu đến kết quả hoà giải.

Thực tế TCMT thường phức tạp, gay gắt nên nếu tranh chấp không được giải quyết nhanh chóng, dứt điểm ngay từ khi phát sinh bất đồng, mâu thuẫn thì việc giải quyết ngày càng khó khăn, phức tạp.

b) Một số yêu cầu đối với hòa giải viên

Để việc hoà giải TCMT được thành công, những người làm công tác hoà giải cần phải tuân thủ một số yêu cầu sau:

- Thứ nhất, phải đảm bảo tính độc lập, khách quan và công bằng trong quá trình hoà giải. Hoà giải viên không được có thái độ hay hành động thiên vị đối với bất cứ bên tranh chấp nào cũng như không được có quyền lợi, nghĩa vụ hay lý do cá nhân nào liên quan đến vụ tranh chấp. Nếu nguyên tắc này không được đảm bảo, các bên tranh chấp sẽ không có lòng tin vào hoà giải viên dẫn đến việc hoà giải tranh chấp không thành công.

- Thứ hai, phải có đạo đức nghề nghiệp và những hiểu biết nhất định về chính sách, pháp luật trong lĩnh vực môi trường và giải quyết tranh chấp. Những hiểu biết, kiến thức về pháp luật và môi trường sẽ giúp hoà giải viên dễ dàng hơn trong việc dẫn dắt quá trình hoà giải đi đến thành công. Tuy nhiên, điều này có thể sẽ khiến hoà giải viên dễ dàng lợi dụng các lỗ hổng pháp luật, sự thiếu hiểu biết của các bên tranh chấp để tư lợi riêng cho mình. Vì vậy, hoà giải viên cần phải có đạo đức nghề nghiệp khi thực hiện hoà giải.

- Thứ ba, phải đảm bảo nguyên tắc bảo mật thông tin khi tham gia quá trình hoà giải. Hoà giải viên không được phép tiết lộ những thông tin của các bên tranh chấp, phải tôn trọng tuyệt đối các thông tin kinh doanh của doanh nghiệp, bảo đảm các quyền lợi của doanh nghiệp. Có như vậy mới có thể tạo ra được cuộc đàm phán thẳng thắn, cởi mở và vì lợi ích của các bên tranh chấp.

4. Quy trình của giải quyết TCMT thông qua hòa giải

Việc giải quyết TCMT thông qua hoà giải gồm các bước sau:

- Tiếp nhận tranh chấp về môi trường; chuẩn bị các điều kiện cho việc giải quyết tranh chấp: Đây là bước đầu tiên trong quá trình giải quyết các TCMT, là một bước quan trọng xác định mức độ chính xác của nội dung đơn

thư khiếu nại/tổ cáo từ đó là cơ sở để xem xét, lên kế hoạch thực hiện các bước tiếp theo.

- *Tổ chức đối thoại giữa các bên gây hại và bị hại:* Bước này nhằm tìm hiểu các bên liên quan trong vụ tranh chấp, tìm hiểu quan điểm của các bên, đối thoại giữa các bên để làm giảm mức độ căng thẳng của vụ tranh chấp.

- *Điều tra, khảo sát vụ việc:* Bước này nhằm xác minh được nội dung của vụ tranh chấp; xác định được mức độ ô nhiễm/suy thoái môi trường và nguyên nhân gây ra TCMT.

- *Xây dựng các phương án giải quyết vụ việc:* Bước này nhằm xây dựng các phương án hòa giải, bao gồm các biện pháp xử lý ô nhiễm/suy thoái môi trường, biện pháp đền bù và mức đền bù thiệt hại.

- *Tổ chức thương lượng, đạt được phương án hòa giải:* Bước này nhằm thương thảo giữa các bên tranh chấp để đạt được một thỏa thuận cho một phương án hòa giải.

- *Tổ chức thực hiện phương án hòa giải:* Bước này nhằm tổ chức việc thực hiện các nghĩa vụ giữa các bên như đã thỏa thuận, đặc biệt là bên gây hại phải thực hiện các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm, suy thoái và bồi thường thiệt hại cho bên bị hại.

5. Lợi ích của giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải

Giải quyết TCMT thông qua hòa giải có một số lợi ích như sau:

- *Tiết kiệm thời gian và chi phí:* Phương thức giải quyết TCMT thông qua hòa giải tiết kiệm thời gian và chi phí đồng thời có thể giảm bớt những trở ngại do thủ tục hành chính hơn phương thức giải quyết thông qua tố tụng tại tòa án. Sử dụng phương thức này cũng có nghĩa là sẽ đưa lại kết quả dễ dàng và thuận tiện hơn rất nhiều so với việc xét xử tại tòa án và theo đó cũng có nhiều cơ hội hơn để duy trì các mối quan hệ tốt đẹp giữa các bên tranh chấp.

- *Linh hoạt về thủ tục:* Hòa giải có thể được tiến hành trong nhiều môi trường khác nhau, các thủ tục có thể được thỏa thuận và điều chỉnh linh hoạt cho phù hợp với điều kiện thực tế của vụ việc. Tính linh hoạt đem lại lợi thế là các bên được bày tỏ ý kiến xem quá trình nào thì phù hợp với họ; cho phép có những điều chỉnh khi các bên tranh chấp đòi hỏi; tránh khả năng về việc có những yêu cầu về thủ tục kỹ thuật quá phức tạp.

- *Bảo đảm sự gần gũi, giảm nhẹ sự căng thẳng giữa các bên tranh chấp:* Hòa giải không có thủ tục nghi lễ như của hoạt động xét xử. Hoạt động xét xử tại tòa án luôn thể hiện tính trang trọng, nghi lễ và tính thứ bậc. Nhưng trong hòa giải, các bên tham gia thường không có cảm nhận về hình thức nghi lễ và tính

thứ bậc trong đó. Giá trị của tính thân mật là ở chỗ nó có thể làm cho quá trình trung gian hòa giải gần gũi và thân thiện với các bên tranh chấp hơn, không tạo ra sự lo lắng và căng thẳng so với hoạt động xét xử tại tòa. Đặc biệt hơn là trong hòa giải, các bên có thể sử dụng ngôn ngữ hàng ngày, khác hẳn với những hình thức giao tiếp chính thống trong môi trường Tòa án.

- *Bảo đảm sự tham gia của các bên vào quá trình hòa giải:* Chính tính thân mật và tính linh hoạt của hòa giải cho phép sự tham gia trực tiếp của các bên vào quá trình này. Trong hòa giải, các bên tranh chấp có thể nói chuyện, trao đổi, đàm phán và thảo luận về các giải pháp trong toàn bộ quá trình. Quá trình hòa giải tạo cơ hội cho mỗi bên bày tỏ quan điểm của mình về tranh chấp. Đây là một bước rất quan trọng trong việc giải quyết các tranh chấp của hòa giải. Hòa giải đem lại cơ hội cho các bên trình bày, giải thích và đưa ra lời xin lỗi với nhau. Sự tham gia trực tiếp của các bên tranh chấp trong hòa giải là rất cần thiết vì nó đề cao được tinh thần trách nhiệm của các bên đối với các lựa chọn của mình.

- *Bảo mật thông tin, bảo vệ uy tín:* Hòa giải có tính bảo mật thông tin cao khi được thực hiện một cách phi chính thức và được các bên cam kết không để lộ thông tin ra bên ngoài. Các bên tranh chấp có thể tự do trình bày quan điểm, các căn cứ cho yêu cầu của mình một cách thẳng thắn và cởi mở mà không sợ các vấn đề riêng tư của họ bị công bố. Bên cạnh đó, thông qua hòa giải, các doanh nghiệp gây ra các vấn đề môi trường cũng có thể gìn giữ được hình ảnh của mình trong mắt công chúng hơn là khi bị kiện ra tòa án.

6. Quy định của pháp luật Việt Nam về giải quyết tranh chấp môi trường

a) Luật Bảo vệ môi trường 2014

Theo Luật BVMT 2014, TCMT được xác định là tranh chấp về quyền, trách nhiệm bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng thành phần môi trường, tranh chấp về việc xác định nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, về trách nhiệm xử lý, khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường gây ra (Khoản 1 Điều 161).

Về trách nhiệm giải quyết tranh chấp, Luật BVMT 2014 quy định UBND cấp xã thực hiện hòa giải tranh chấp về môi trường phát sinh trên địa bàn theo quy định của pháp luật về hòa giải (Khoản 3d, Điều 143); UBND cấp huyện và cấp tỉnh giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị về môi trường theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và quy định của pháp luật có liên quan (Khoản 1g, 2e, Điều 143). Tuy nhiên, thực tế cho thấy UBND cấp xã khó có thể giải quyết các vụ TCMT, mà chủ yếu chỉ hòa giải các vụ khiếu nại, khiếu kiện về môi trường quy mô nhỏ, giữa các hộ gia đình.

Về cách thức giải quyết tranh chấp, Luật BVMT 2014 không đề cập rõ mà dẫn chiếu sang pháp luật dân sự. Theo đó, việc giải quyết tranh chấp về môi trường được thực hiện theo quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng và quy định của pháp luật có liên quan (Khoản 3, Điều 161).

Trong quá trình giải quyết tranh chấp về môi trường, vấn đề bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường cũng đã được đặt ra. Luật BVMT 2014 quy định: “Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây ô nhiễm, sự cố và suy thoái môi trường phải khắc phục, bồi thường thiệt hại và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật” (Điều 4); “Tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, gây thiệt hại cho tổ chức và cá nhân khác, có trách nhiệm khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường, bồi thường thiệt hại và xử lý theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan” (Khoản 1 Điều 160).

Theo Luật BVMT 2014, người đứng đầu trực tiếp của tổ chức phải chịu trách nhiệm đối với hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường có liên quan đến hoạt động của tổ chức mình; tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường có trách nhiệm khắc phục hậu quả và bồi thường thiệt hại do hành vi của mình gây ra. Trong trường hợp cá nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường do thực hiện nhiệm vụ được tổ chức giao thì tổ chức phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật (Khoản 3, Điều 164).

Việc xác định thiệt hại đối với môi trường được hướng dẫn chi tiết tại Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015, quy định về trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại và xác định thiệt hại đối với môi trường. Tuy nhiên, Nghị định này không đề cập đến việc xác định, bồi thường các thiệt hại dân sự (như tài sản và sức khỏe của người dân) do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra.

b) Pháp luật dân sự

Theo quy định của Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2004, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự 2011, tranh chấp về đòi bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm, suy thoái môi trường là một trong những dạng tranh chấp về dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án. Luật cũng đã có các quy định về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại; quy định về thời hiệu khởi kiện,...

Theo Bộ Luật dân sự 2005, cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường không có lỗi (Điều 624). Quy định này bắt nguồn từ căn cứ là quan hệ pháp luật về BVMT có thể phát sinh

giữa các chủ thể mà không cần đến cơ sở pháp lý tiền đề (như quan hệ hợp đồng, quan hệ công vụ...) nên bồi thường thiệt hại trong trường hợp vi phạm nghĩa vụ BVMT luôn là trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Đây là loại trách nhiệm phát sinh dưới sự tác động trực tiếp của các quy phạm pháp luật mà không cần có sự thoả thuận trước của các chủ thể.

Bộ Luật dân sự 2005 quy định chi tiết việc xác định thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản của tổ chức, các nhân do ô nhiễm, suy thoái môi trường để được bồi thường (Điều 608, 609, 610), gồm:

- Thiệt hại do sức khỏe bị xâm phạm bao gồm: (i) Chi phí hợp lý cho việc cứu chữa, bồi dưỡng, phục hồi sức khỏe và chức năng bị mất, bị giảm sút của người bị thiệt hại; (ii) Thu nhập thực tế bị mất hoặc bị giảm sút của người bị thiệt hại; và (iii) Chi phí hợp lý và phần thu nhập thực tế bị mất của người chăm sóc người bị thiệt hại trong thời gian điều trị.

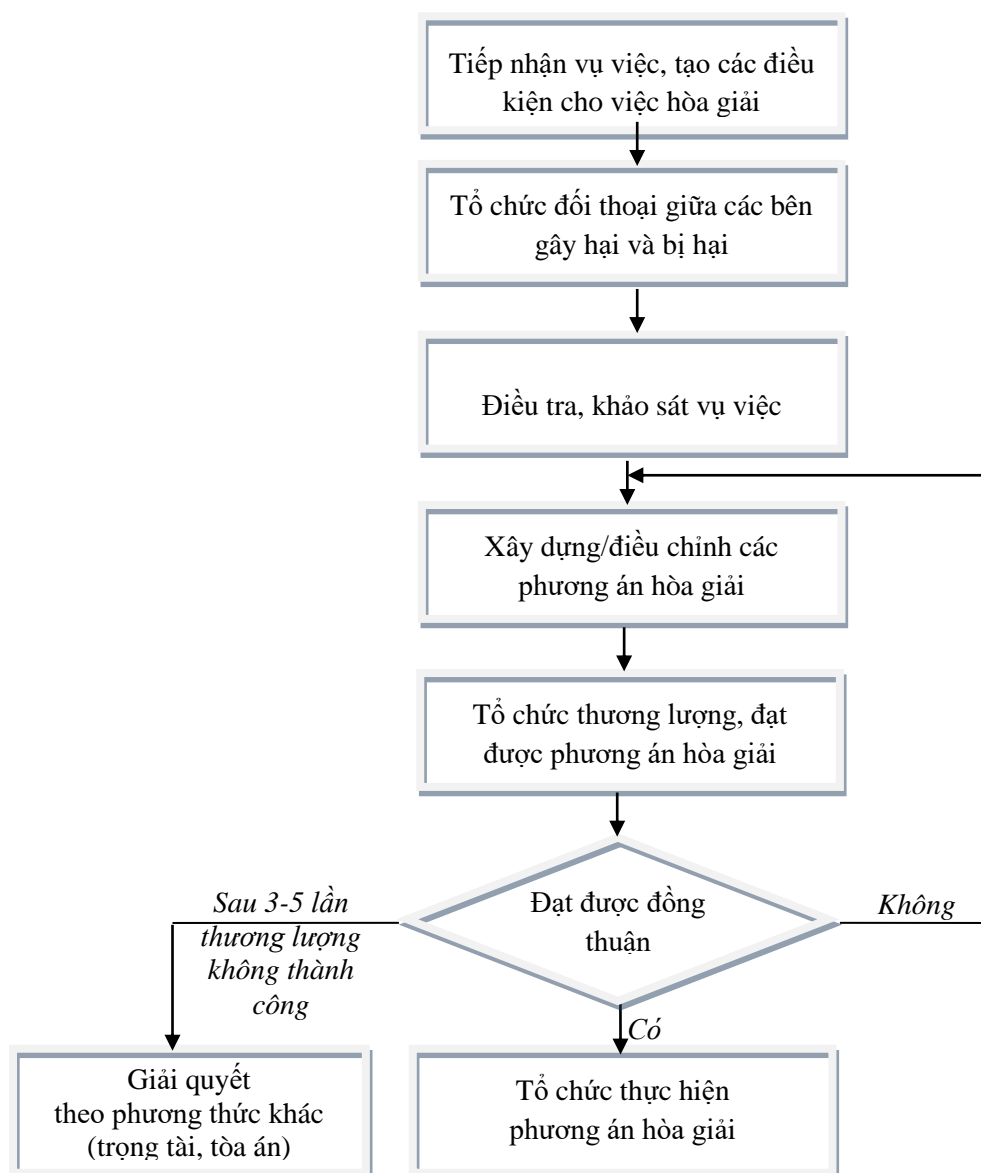
- Thiệt hại do tính mạng bị xâm phạm bao gồm: (i) Chi phí hợp lý cho việc cứu chữa, bồi dưỡng, chăm sóc người bị thiệt hại trước khi chết; (ii) Chi phí hợp lý cho việc mai táng; (iii) Tiền cấp dưỡng cho những người mà người bị thiệt hại có nghĩa vụ cấp dưỡng.

- Trong trường hợp tài sản bị xâm phạm thì thiệt hại được bồi thường bao gồm: (i) Tài sản bị mất; (ii) Tài sản bị huỷ hoại hoặc bị hư hỏng; (iii) Lợi ích gắn liền với việc sử dụng, khai thác tài sản; và (iv) Chi phí hợp lý để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục thiệt hại.

Trong đó, lợi ích gắn liền với việc sử dụng, khai thác tài sản được hiểu là những tổn hại về lợi ích vật chất, sự giảm sút về thu nhập chính đáng mà nguyên nhân là do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường. Đây là những thiệt hại đối với người được phép khai thác, sử dụng một cách hợp pháp các thành phần môi trường nhưng vì chúng đã bị ô nhiễm/suy thoái nên họ không thể tiếp tục khai thác, sử dụng hoặc phải khai thác, sử dụng một cách hạn chế, dẫn đến lợi ích vật chất của họ bị tổn hại. Nói khác đi, thiệt hại về tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân được thể hiện qua những tổn thất về cây trồng, vật nuôi, những khoản chi phí cho việc sửa chữa, thay thế, ngăn chặn và phục hồi tài sản bị thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây nên; những lợi ích hợp pháp từ việc khai thác, sử dụng các thành phần môi trường mà đáng lẽ tổ chức, cá nhân có được nếu chúng không bị ô nhiễm, suy thoái.

Chương 3. QUY TRÌNH GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG THÔNG QUA HÒA GIẢI

Quy trình các bước giải quyết TCMT thông qua hòa giải được thể hiện trong sơ đồ 6 bước như ở Hình 2. Tuy nhiên, trong quá trình giải quyết tranh chấp, tùy thuộc vào từng vụ việc cụ thể mà Tổ hòa giải/hòa giải viên có thể linh hoạt vận dụng, hoặc theo đủ 6 bước, hoặc thay đổi trật tự các bước nếu thấy cần thiết hoặc có thể không cần theo hết tất cả các bước trong quy trình, miễn là đảm bảo hòa giải thành công vụ việc TCMT.



Hình 2. Quy trình giải quyết TCMT thông qua hòa giải

Rất khó để có thể xác định được một cách chính xác khung thời gian để thực hiện 6 bước theo quy trình hòa giải này vì còn phụ thuộc vào tính chất, quy mô, địa bàn, mức độ phức tạp... của từng vụ TCMT. Tuy nhiên, nguyên tắc chung nhất là, một khi đã xảy ra, vụ TCMT cần phải được giải quyết ngay, càng sớm càng tốt. Vì vậy, nhóm nghiên cứu đề xuất thời gian trung bình để thực hiện các bước hòa giải một vụ TCMT là từ 3-12 tháng.

1. Bước 1: Tiếp nhận vụ việc tranh chấp; thiết lập các điều kiện cần thiết cho việc giải quyết tranh chấp môi trường

Mục đích của bước này là tìm hiểu sơ bộ, phân loại và thiết lập các điều kiện cần thiết để chuẩn bị cho việc giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải. Kết quả dự kiến là Tổ hòa giải phải được thành lập cùng với Kế hoạch giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải được phê duyệt.

a) Tiếp nhận và sàng lọc

Thông thường, khi có TCMT xảy ra, UBND cấp xã là cơ quan hành chính đầu tiên sẽ nhận các khiếu nại, tố cáo của công dân, cộng đồng (bên bị hại). Các khiếu nại, tố cáo này thường được tiếp nhận ở dạng các đơn khiếu nại, tố cáo của công dân hoặc cộng đồng. Tuy nhiên, trong trường hợp có xảy ra tranh chấp mà người dân không viết đơn, UBND xã có trách nhiệm hướng dẫn người dân làm đơn.

Tiếp nhận các khiếu nại này, cán bộ địa chính và môi trường của xã, phường cần xem xét phạm vi, mức độ, các bên liên quan của vụ tranh chấp, từ đó báo cáo Lãnh đạo UBND xã, phường để phân loại.

Nếu vụ việc tranh chấp là giữa các hộ gia đình với nhau, hoặc giữa một cơ sở sản xuất nhỏ, quy mô hộ gia đình với một số hộ dân cư xung quanh... thì trách nhiệm hòa giải thuộc về UBND xã, phường theo quy định của Luật BVMT 2014 và pháp luật về hòa giải ở cấp cơ sở. Trong trường hợp này, UBND cấp xã cần tiến hành ngay các biện pháp để đối thoại với các bên, tìm ra các giải pháp và triển khai thực hiện các giải pháp đó. Nội dung của các bước tiếp theo trong quy trình hòa giải này cũng có thể được xem xét, áp dụng.

Nếu vụ việc tranh chấp xảy ra ở quy mô lớn hơn, tác động đến nhiều người hơn, vượt qua khỏi thẩm quyền giải quyết của UBND xã (ví dụ: ô nhiễm môi trường do một nhà máy gây ra, tác động đến sức khỏe, tài sản của cả một thôn, một xã...), thì UBND xã cần báo cáo lên UBND cấp huyện và UBND cấp tỉnh. Theo nguyên tắc, nếu TCMT xảy ra giữa cộng đồng dân cư và một nhà máy/xí nghiệp được UBND tỉnh hoặc Trung ương cấp phép đầu tư, thì UBND cấp tỉnh mới đủ thẩm quyền để giải quyết.

b) Thành lập Tổ công tác giải quyết TCMT thông qua hòa giải³

UBND cấp huyện hoặc UBND cấp tỉnh (trong phần lớn các trường hợp là UBND cấp tỉnh), sau khi nhận được thông tin từ UBND cấp xã nơi xảy ra tranh chấp, cần xác định sơ bộ vấn đề dựa trên thông tin trong đơn tố cáo, cụ thể như sau:

- *Xác định các bên tranh chấp*: (i) Bên bị hại là cộng đồng dân cư bị thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường và là bên đứng tên tố cáo, khiếu nại, cần xác định ai là người đại diện; (ii) Bên gây hại là doanh nghiệp gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, gây thiệt hại đến sức khỏe, tài sản của nhân dân. Cần xác định rõ bên gây hại cụ thể là doanh nghiệp nào, trụ sở chính ở đâu, ai là người đại diện pháp luật v.v... Trong một số trường hợp, bên gây hại có thể bao gồm nhiều doanh nghiệp trên cùng một địa bàn (một khu công nghiệp, một lưu vực sông...) thì có thể xác định sơ bộ doanh nghiệp gây hại chính/trực tiếp; các doanh nghiệp khác có thể được làm rõ trong bước sau, khi điều tra, khảo sát vụ việc.

- *Xác định nội dung của tranh chấp*: Cần xác định diễn biến của vụ việc đã xảy ra như thế nào, từ khi nào, đâu là những thời điểm mấu chốt của vụ tranh chấp. Doanh nghiệp gây ô nhiễm gì (gây ô nhiễm môi trường nước do nước thải, hóa chất, chất thải rắn không được xử lý,..., gây ô nhiễm môi trường không khí do khí thải có mùi, màu, gây tiếng ồn, độ rung, gây ô nhiễm môi trường đất do nước thải, hóa chất, chất thải nguy hại,...)? Cộng đồng dân cư, đặc biệt những người dễ bị tổn thương như trẻ em, phụ nữ mang thai, người già hay những người bị hen suyễn bị ảnh hưởng gì (đến sinh hoạt, sản xuất, thu nhập hay sức khỏe,...), ở mức độ như thế nào, có bị thiệt hại gì không? Cần chú ý đến những đặc điểm về văn hóa, tâm linh, tín ngưỡng.... của cộng đồng trong vụ tranh chấp.

Đồng thời, cũng cần bước đầu xác định nguyên nhân gây ra vụ TCMT.

- *Xác định mức độ căng thẳng của vụ tranh chấp*: Đã có xảy ra xung đột gì lớn chưa? Phản ứng của cộng đồng dân cư như thế nào? Trong nhiều trường hợp, với mức độ gay gắt, cộng đồng tụ tập đông người, dựng lán trại ngay trước cổng nhà máy, ngăn không cho xe ra, vào hoặc chặn đường quốc lộ không cho các phương tiện giao thông qua lại.

- *Xác định sơ bộ mong muốn của các bên liên quan*: Mong muốn của bên bị hại thông thường là các vấn đề ô nhiễm, suy thoái môi trường phải được chấm dứt trong khi bên gây hại là được ổn định để sản xuất, kinh doanh.

Các thông tin bước đầu cần xác định được tóm tắt ở Bảng 1.

³ Dựa trên kinh nghiệm quốc tế, nhóm nghiên cứu đề xuất, khuyến nghị các địa phương thành lập cố định một Ban/Tổ giải quyết tranh chấp môi trường ở cấp tỉnh và luôn sẵn sàng giải quyết ngay các vụ việc tranh chấp môi trường xảy ra. Tuy nhiên, sau khi tham vấn ý kiến của một số địa phương, trong Tài liệu hướng dẫn này, việc thành lập Tổ hòa giải được thực hiện cho từng vụ việc, sau khi tranh chấp đã xảy ra.

Bảng 1. Những thông tin ban đầu cần thu thập

STT	Các vấn đề chính	Nội dung cần xác định
1	Các bên tranh chấp	Doanh nghiệp (tên doanh nghiệp, địa chỉ sản xuất)
		Cộng đồng dân cư (ở khu vực nào)
2	Nội dung tranh chấp	Tính chất ô nhiễm (doanh nghiệp gây ô nhiễm gì)
		Người dân bị ảnh hưởng đến cái gì (sinh hoạt, sản xuất, thu nhập, sức khỏe,...), mức độ ảnh hưởng như thế nào, mức độ thiệt hại (nếu có)
		Những người dễ bị tổn thương như trẻ em, phụ nữ mang thai, người già hay những người bị hen suyễn có bị ảnh hưởng không
3	Mức độ tranh chấp	Mức độ căng thẳng, bức xúc của người dân Những tác động đến quá trình sản xuất của doanh nghiệp
4	Mong muốn, yêu cầu giải quyết của người dân	Yêu cầu của cộng đồng. Yêu cầu của doanh nghiệp.

Trên cơ sở thông tin ban đầu có được, cần tiến hành thăm dò khả năng áp dụng phương pháp hòa giải trong giải quyết tranh chấp. Nếu các bên tranh chấp nhất quyết không chịu giải quyết theo phương thức hòa giải thì việc xử lý được thực hiện bằng các hình thức hành chính (sự áp đặt của chính quyền), trọng tài hoặc xét xử tại tòa án. Nếu cả 2 bên tranh chấp cùng chấp thuận giải quyết tranh chấp thông qua hòa giải, UBND sẽ thành lập ngay Tổ công tác giải quyết TCMT thông qua hòa giải (sau đây gọi tắt là Tổ hòa giải).

Tùy từng trường hợp, thành phần của Tổ hòa giải cấp tỉnh có thể bao gồm đại diện một số sở, ban, ngành liên quan; lãnh đạo UBND quận, huyện; đại diện các tổ chức chính trị-xã hội như Hội Luật gia, Mặt trận tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, chuyên gia pháp luật/môi trường;... Tổ trưởng là lãnh đạo UBND tỉnh/thành phố/huyện, Tổ phó là Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường hoặc Trưởng phòng TNMT huyện.

Thành phần, số lượng thành viên của Tổ hòa giải do chính quyền đề xuất, tuy nhiên, phải nhận được sự đồng ý của các bên tranh chấp. Những người được lựa chọn tham gia vào Tổ hòa giải phải là những người hiểu biết chính sách, pháp luật liên quan đến môi trường, ưu tiên những người có kinh nghiệm trong hòa giải TCMT. Đối với các vụ tranh chấp đòi hỏi kiến thức chuyên môn liên quan đến nhiều lĩnh vực thì có thể mời những chuyên gia có chuyên môn sâu trong lĩnh vực đó làm thành viên Tổ hòa giải hoặc thuê những chuyên gia này hỗ trợ giải quyết TCMT. Sẽ là tốt nhất nếu như ở địa phương đã có sẵn một số hòa giải viên đã được đào tạo, tập huấn về hòa giải các vụ tranh chấp để lựa chọn.

Tổ hòa giải có Nhóm công tác hoặc một số cán bộ đầu mối giúp việc đặt tại Sở Tài nguyên và Môi trường nhằm thực hiện các hoạt động hành chính, hỗ trợ cho Tổ hòa giải thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Tổ hòa giải được thành lập bởi Quyết định của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, đồng thời kèm theo là *Quy chế tạm thời về tổ chức và hoạt động của Tổ hòa giải*. Quy chế này cần quy định rõ được trách nhiệm, cơ chế hoạt động, kinh phí hoạt động của Tổ hòa giải (có thể được tham khảo theo mẫu tại Phụ lục 1).

Các thành viên của Tổ hòa giải cần phải hiểu rõ mục tiêu cuối cùng cần hướng tới là giải quyết thành công vụ TCMT, cụ thể là: ô nhiễm, suy thoái môi trường được chấm dứt; các thiệt hại về sức khỏe, tài sản được bồi thường thỏa đáng và người dân không còn tụ tập, quấy rối doanh nghiệp. Ngoài ra, các thành viên của Tổ hòa giải cũng phải tuân thủ các nguyên tắc đối với hòa giải viên khi thực hiện hòa giải TCMT (như đã được đề cập ở mục 3b Chương 2 trên đây).

Hộp 1. Thành lập Đoàn khảo sát, Tổ công tác giải quyết TCMT

Trên thực tế giải quyết TCMT ở nước ta, chưa có vụ việc nào được giải quyết thông qua việc thành lập Tổ hòa giải. Tuy nhiên, ở nhiều vụ việc đều đã có thành lập các đoàn khảo sát, tổ công tác giải quyết vụ việc tranh chấp.

Ví dụ, trong vụ TCMT giữa Công ty CP Mía đường La Ngà và người dân xã La Ngà và Phú Ngọc, huyện Định Quán, tỉnh Đồng Nai năm 2008-2011, UBND huyện Định Quán đã thành lập Đoàn khảo sát để ghi nhận những thiệt hại thực tế của các hộ dân sau khi Công ty CP Mía đường La Ngà để xảy ra sự cố nứt bờ mặt rỉ làm chết cá hàng loạt của các hộ dân nuôi cá bè trên khu vực hồ Trị An. Thành phần của đoàn khảo sát bao gồm đại diện các phòng: Tài nguyên và Môi trường, Nông nghiệp, Tài chính-Kế hoạch, đại diện UBND xã La Ngà và Phú Ngọc.

Trong vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân xã Đại Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An năm 2009-2012, UBND tỉnh Nghệ An đã thành lập Ban chỉ đạo với thành phần như sau: Trưởng Ban là Chủ tịch UBND huyện Đô Lương, Phó Trưởng ban là Phó Giám đốc Sở TNMT, các thành viên gồm đại diện lãnh đạo các Sở, Ngành (Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Kế hoạch và Đầu tư, Công an tỉnh), đại diện lãnh đạo các đơn vị: Công an huyện Đô Lương, Chi cục BVMT, Chi cục Phát triển nông thôn, Trung tâm nước sinh hoạt và vệ sinh môi trường, đại diện lãnh đạo Đảng ủy, UBND xã Đại Sơn, lãnh đạo Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương, Chủ tịch Ủy ban Mặt trận tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ huyện Đô Lương.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMT Việt Nam, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

c) Xây dựng Kế hoạch về giải quyết TCMT thông qua hòa giải

Dựa trên các thông tin đã được thu thập, Tổ hòa giải cần xây dựng Kế hoạch giải quyết TCMT thông qua hòa giải (sau đây gọi tắt là Kế hoạch hòa giải). Việc xây dựng dự thảo Kế hoạch bước đầu có thể được giao cho Nhóm công tác, sau đó được hoàn thiện bởi Tổ hòa giải.

Kế hoạch hòa giải cần có các nội dung chính sau đây:

- *Giới thiệu chung*: Mô tả tóm lược vụ việc TCMT, thời gian xảy ra, các bên tranh chấp...

- *Mục tiêu*: Mục tiêu của Kế hoạch đặt ra là nhằm giải quyết, chấm dứt TCMT và ngăn chặn sự tái diễn trong tương lai các tranh chấp tương tự.

- *Nội dung, nhiệm vụ*: Kế hoạch phải xác định rõ các nhiệm vụ đặt ra cần triển khai thực hiện để đạt được mục tiêu. Các nhóm nhiệm vụ cụ thể là: (i) Tổ chức đối thoại giữa các bên gây hại và bị hại; (ii) Điều tra, khảo sát vụ việc; (iii) Xây dựng các phương án giải quyết vụ việc; (iv) Tổ chức thương lượng, đạt được phương án hòa giải; (v) Tổ chức, giám sát việc thực hiện phương án hòa giải. Đối với mỗi nhóm nhiệm vụ lại có thể xác định các hoạt động cụ thể của các thành viên Tổ hòa giải.

Bảng 2. Phân công trách nhiệm thực hiện hòa giải TCMT

STT	Nội dung công việc	Thời gian thực hiện	Người thực hiện
1	Tổ chức đối thoại giữa các bên gây hại và bị hại		
	- Hoạt động 1		
	- Hoạt động 2		
2	Điều tra, khảo sát vụ việc		
		
3	Xây dựng các phương án giải quyết vụ việc		
		
4	Tổ chức thương lượng, đạt được phương án hòa giải		
		
5	Tổ chức, giám sát việc thực hiện phương án hòa giải		
		

- *Phân công trách nhiệm thực hiện*: Dựa trên các nhóm công việc đã xác định, cần phân công rõ trách nhiệm đến từng thành viên trong Tổ hòa giải. Cần

làm rõ ai sẽ làm gì, nội dung công việc, tiến độ thời gian thế nào, kết quả dự kiến đạt được là gì... Phân công trách nhiệm thực hiện Kế hoạch hòa giải có thể được xây dựng như ở Bảng 2.

Do Tổ hòa giải bao gồm các thành viên đến từ các cơ quan khác nhau, nên trong Kế hoạch sẽ phân công cụ thể 01 cán bộ đầu mối liên lạc với các thành viên của Tổ cũng như phân công rõ ràng trách nhiệm của từng thành viên cụ thể.

Về thời gian thực hiện, như trên đã đề cập, tùy thuộc vào tính chất, quy mô, số lượng, địa bàn... của vụ TCMT mà Tổ hòa giải xác định thời gian hợp lý, đảm bảo tính khả thi của Kế hoạch. Nguyên tắc chung nhất là, một khi đã xảy ra, vụ TCMT cần phải được giải quyết ngay, càng sớm càng tốt.

Sau khi xây dựng dự thảo, Kế hoạch hòa giải cần được thảo luận trong Tổ hòa giải và sau khi hoàn thiện, cần được phê duyệt bởi Tổ trưởng Tổ hòa giải.

Mặc dù Kế hoạch giải quyết TCMT được xây dựng đầy đủ các nội dung như trên, song khi thực hiện cần linh hoạt, tùy điều kiện cụ thể mà có thể bỏ qua những nội dung không cần thiết. Ví dụ, khi doanh nghiệp đã công nhận lỗi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường thì không cần thiết phải thực hiện việc chứng minh hành vi gây ô nhiễm nữa; việc cần làm là xác định thiệt hại và trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Nếu doanh nghiệp đã chấp nhận bồi thường thiệt hại, việc cần làm là xác định mức độ thiệt hại, mức và phạm vi bồi thường thiệt hại,...

2. Bước 2: Tổ chức đối thoại giữa các bên gây hại và bị hại

Mục tiêu của bước này là đối thoại ngay với các bên tranh chấp nhằm hiểu rõ hơn quan điểm của các bên, giới thiệu tư cách pháp lý của Tổ hòa giải để các bên cùng đồng thuận với vai trò, chức năng của Tổ hòa giải trong quá trình giải quyết tranh chấp. Đồng thời, đối thoại ban đầu này cũng làm giảm bớt sự căng thẳng giữa các bên tranh chấp.

Sau khi Tổ trưởng phê duyệt Kế hoạch, thành viên Tổ hòa giải được phân công liên hệ với đại diện doanh nghiệp và đại diện cộng đồng dân cư (thông qua điện thoại, thư từ hay gặp gỡ), xem xét và sắp xếp cuộc họp đối thoại với các bên tranh chấp. Tại cuộc họp, Tổ hòa giải công bố Quyết định thành lập, tư cách pháp lý, chức năng và nhiệm vụ của mình trong quá trình giải quyết vụ việc.

Tiếp đó, đại diện Tổ hòa giải cần nói rõ mục tiêu của các hoạt động của Tổ là nhằm giải quyết vụ tranh chấp thông qua hòa giải các bên. Tổ hòa giải cũng giới thiệu với các bên tranh chấp về lợi ích của việc giải quyết TCMT thông qua hòa giải. Cần giới thiệu kỹ nội dung các bước hòa giải để các bên hiểu rõ cách thức tiếp cận trong quá trình hòa giải. Sau đó, Tổ hòa giải cần giới thiệu Kế hoạch hòa giải.

Hộp 2. Tổ chức đối thoại giữa các bên trong vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân ở Nghệ An

Ở nước ta, do chưa có vụ việc nào trên thực tế được giải quyết thông qua thành lập Tổ hòa giải nên việc tổ chức đối thoại để công nhận tư cách của Tổ hòa giải cũng như thống nhất Kế hoạch hòa giải là chưa có. Tuy nhiên, trong quá trình giải quyết các vụ việc TCMT đã diễn ra, cơ quan giải quyết TCMT cũng đã phải tổ chức nhiều cuộc đối thoại giữa các bên tranh chấp.

Trong vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân xã Đại Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An, UBND xã Đại Sơn, UBND huyện Đô Lương đã tổ chức rất nhiều cuộc đối thoại giữa Công ty và người dân khu vực bị ảnh hưởng. Cụ thể, ngày 29/5/2010, UBND xã Đại Sơn tổ chức cuộc họp với Công ty và nhân dân. Ngày 13/6/2010, Phó Chủ tịch UBND huyện Đô Lương đã chủ trì cuộc đối thoại trực tiếp với nhân dân xã Đại Sơn và lãnh đạo Công ty với sự tham gia của Trưởng Công an huyện, lãnh đạo các phòng TNMT, Cảnh sát môi trường. Ngày 15/6/2010, UBND xã Đại Sơn cùng với phòng TNMT, phòng NN&PTNT đã tổ chức đối thoại với nhân dân và lãnh đạo Công ty. Ngày 19/6/2010, UBND xã Đại Sơn tổ chức đối thoại giữa Giám đốc Công ty và nhân dân với sự tham gia của Lãnh đạo Sở TNMT, Phòng Cảnh sát môi trường, đại diện Lãnh đạo UBND huyện và đoàn công tác của huyện. Ngày 22/11/2011, Phó chủ tịch UBND tỉnh Nghệ An đã phải trực tiếp xuống tổ chức đối thoại với nhân dân và doanh nghiệp.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMT Việt Nam, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

Tại buổi đối thoại này, Tổ hòa giải cần tạo dựng được lòng tin đối với cả các bên tranh chấp, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư; thể hiện được vị trí trung gian, khách quan của mình. Các thành viên Tổ hòa giải cần có thái độ cầu thị, lắng nghe ý kiến, yêu cầu của đại diện cộng đồng dân cư. Nếu có những phản hồi, đóng góp từ các bên, Tổ hòa giải cần tiếp thu, điều chỉnh Kế hoạch hòa giải cho được hoàn thiện. Trong quá trình đối thoại, Tổ hòa giải cũng cố gắng nhẹ nhàng nhưng kiên quyết, cố gắng kiềm chế được những cảm xúc mạnh từ phía cộng đồng dân cư, tìm kiếm sự đồng thuận, tăng cường sự hiểu biết, hợp tác của các bên, để làm giảm mức độ căng thẳng của vụ tranh chấp.

Kết quả cuối cùng cần đạt được là các bên tranh chấp công nhận tư cách của Tổ hòa giải, hợp tác và thống nhất với Kế hoạch hòa giải đã được đề ra.

3. Bước 3: Điều tra, khảo sát vụ việc

Mục tiêu của bước này là tìm hiểu kỹ càng về vụ tranh chấp, đặc biệt là xác định được các nguyên nhân gây tranh chấp, cụ thể các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường đồng thời đề ra các giải pháp xử lý; xác định được

các thiệt hại của cộng đồng dân cư do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra (bao gồm thiệt hại cả về sức khỏe và tài sản, nếu có) đồng thời xác định mức bồi thường đối với các thiệt hại.

3.1. Xác định nguyên nhân gây ra tranh chấp môi trường

a) Xác định nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường

Trong các bước trên, thông qua các thông tin thu thập được từ khi tiếp nhận khiếu nại, tranh chấp, về cơ bản, Tổ hòa giải đã nhận biết được vấn đề môi trường nào là nguyên nhân dẫn đến tranh chấp. Vấn đề môi trường này có thể là ô nhiễm không khí, ô nhiễm mùi, ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm nguồn nước... gây tác hại đến đời sống sản xuất, sinh hoạt của cộng đồng.

Trong bước này, Tổ hòa giải cần xác minh được các thông tin này qua các bằng chứng xác thực. Trước hết, cần tìm hiểu quy trình công nghệ của doanh nghiệp, các thông tin về hoạt động sản xuất, kinh doanh, đặc biệt chú ý đến các công đoạn có phát sinh các loại chất thải gây ra các vấn đề môi trường (khí thải, mùi, tiếng ồn, nước thải, chất thải rắn...). Các loại chất thải này có được xử lý trước khi thải ra môi trường không? Doanh nghiệp có xây dựng các hệ thống xử lý chất thải hay không, nếu có có vận hành hệ thống xử lý chất thải hay không, vận hành có thường xuyên, liên tục và hiệu quả không,...

Tổ hòa giải có thể tìm hiểu thông tin từ trang thông tin điện tử của doanh nghiệp, từ các đăng ký kinh doanh, hồ sơ nộp thuế... Về môi trường, cần xem xét lại hồ sơ đánh giá tác động môi trường (ĐTM), hồ sơ quan trắc môi trường trong quá trình hoạt động từ khi mới bắt đầu, các vi phạm về môi trường trong hồ sơ của cảnh sát môi trường (nếu có), các vụ khiếu nại về môi trường trước đây (nếu có)...

Trong nhiều trường hợp, Tổ hòa giải cần tổ chức đo đạc, lấy mẫu phân tích các loại chất thải thải ra môi trường để đánh giá mức độ ô nhiễm môi trường. Việc lấy mẫu, phân tích có thể do một bên thứ ba thực hiện, tuy nhiên phải được sự chấp thuận của các bên tranh chấp và phải là đơn vị có đủ năng lực. Kế hoạch lấy mẫu, phân tích cần chi tiết hóa thời điểm đo đạc, lấy mẫu, số lượng mẫu, vị trí lấy mẫu và kế hoạch này phải được các bên liên quan (doanh nghiệp, đại diện cộng đồng dân cư và Tổ hòa giải) cùng thống nhất. Tổ hòa giải phải đảm bảo trong quá trình đo đạc, lấy mẫu cũng phải có sự tham gia đầy đủ của các bên nói trên và tất cả cùng ký vào Biên bản lấy mẫu để đảm bảo tính khách quan, minh bạch và đồng thuận. Việc này là rất cần thiết, bởi vì doanh nghiệp thường có những hành động đối phó với kế hoạch quan trắc, cần lưu ý để có được kết quả quan trắc môi trường sát thực và khách quan nhất.

Hộp 3. Điều tra, khảo sát về nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường trong vụ TCMT tỉnh Nghệ An

Để xác định nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường gây ra vụ tranh chấp giữa nhân dân xã Đại Sơn và Công ty Thái Dương, Sở TNMT Nghệ An đã phối hợp với UBND huyện, xã để khảo sát, đánh giá. Đoàn kiểm tra đã lấy mẫu, phân tích và kết quả cho thấy nước thải sau xử lý vượt quy chuẩn cho phép nhiều lần, cụ thể COD vượt 9,1 lần; BOD₅ vượt 15,6 lần; SS vượt 3,05 lần; tổng N vượt 3,5 lần; Coliform vượt 4,5 lần. Kết quả phân tích cũng cho thấy nước sinh hoạt của người dân cũng bị ô nhiễm nghiêm trọng, COD vượt từ 10-75 lần, NH₄⁺ vượt 11,5-16,3 lần.

Ngoài ra, Công ty còn có các vi phạm như thải nước thải ra môi trường mà chưa được cấp phép; không tuân thủ Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường; tự ý nâng công suất hoạt động lên 3,8 lần; không tiến hành quan trắc, giám sát môi trường định kỳ; xây dựng và vận hành các hệ thống xử lý chất thải không đúng với cam kết như trong báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đã được thẩm định; chưa đăng ký chủ nguồn chất thải nguy hại, chưa khai thác sử dụng nước mặt, nước dưới đất theo quy định,...

Đoàn kiểm tra đã xác định nước thải của Công ty là nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường nước, gây nên vụ việc TCMT.

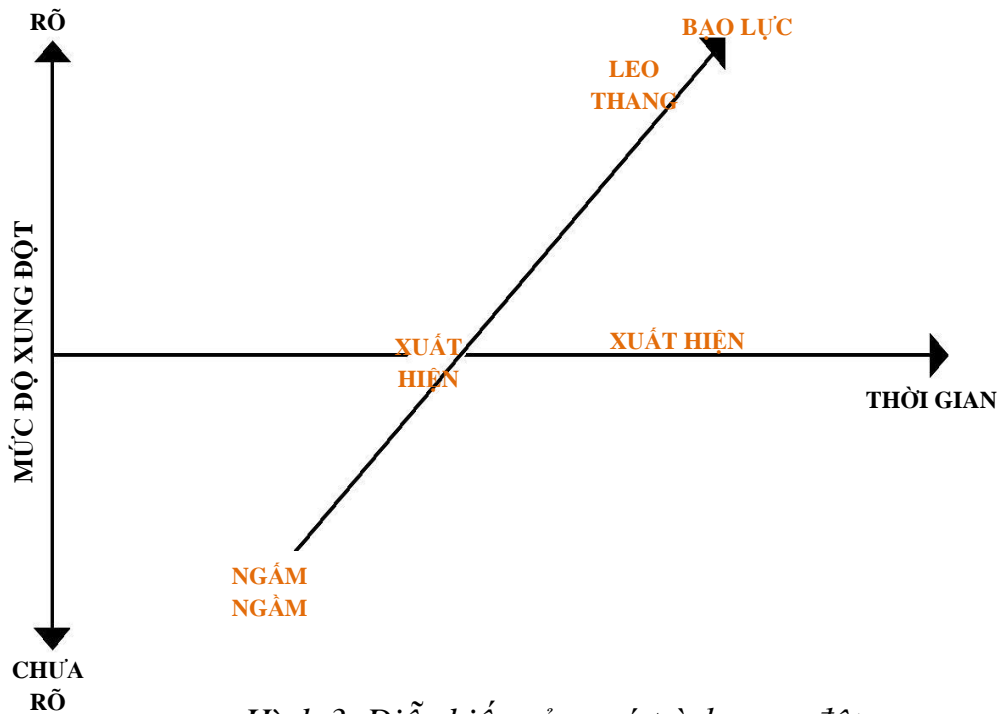
Nguồn: Sở Tài nguyên và Môi trường Nghệ An, 2012.

Dựa trên các kết quả quan trắc, Tổ hòa giải cần đưa ra được kết luận về nguyên nhân, đồng thời cần đánh giá được mức độ ô nhiễm, suy thoái môi trường mà doanh nghiệp gây ra.

b) Xác định các nguyên nhân gốc rễ (nguyên nhân khác)

Thông thường, diễn biến của TCMT được trải qua một quá trình, bắt đầu từ việc xuất hiện những mâu thuẫn âm ỷ/ngấm ngầm, đến một lúc xuất hiện tranh chấp, mâu thuẫn ngày càng leo thang và nếu không được kiểm soát tốt sẽ dẫn đến bạo lực (Hình 3).

Vì vậy, bên cạnh việc xác định các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, Tổ hòa giải cũng cần tìm hiểu thêm liệu có nguyên nhân sâu xa khác (bên ngoài các vấn đề môi trường) đã gây ra những mâu thuẫn ngầm ngầm không. Ví dụ như có sự xung đột về lợi ích kinh tế/mâu thuẫn xã hội/xung đột về tâm linh... giữa doanh nghiệp và cộng đồng không. Việc xác định các nguyên nhân sâu xa này là rất quan trọng, sẽ làm cơ sở, góp phần đưa ra phương án giải quyết dứt điểm vụ tranh chấp.



Hình 3. Diễn biến của quá trình xung đột
(Nguồn: *Negotiation and mediation technique for natural resources management, FAO, 2005*)

Hộp 4. Xác định nguyên nhân sâu xa của vụ TCMT ở Hải Dương

Năm 2009, Nhà máy sản xuất phôi thép Thái Hưng của Công ty B.C.H Hải Dương đã gây ô nhiễm không khí, tiếng ồn lớn, gây sự cố môi trường làm ảnh hưởng tới tài sản và sức khỏe khiến cho người dân thôn Cổ Phục, xã Kim Lương, huyện Kim Thành biểu tình, phong tỏa hoạt động của nhà máy. Tuy nhiên, nguyên nhân sâu xa khiến cho vụ tranh chấp thêm căng thẳng, khó nhận được sự hợp tác của người dân, là do việc quy hoạch, xây dựng nhà máy trong khu dân cư đã không tham vấn ý kiến người dân.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMT Việt Nam, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

Một trong những nguyên nhân sâu xa của các TCMT là do trong quá trình đánh giá tác động môi trường (ĐTM) của dự án trước khi đầu tư đã không tham vấn ý kiến cộng đồng tại địa bàn. Hoặc đã có tham vấn nhưng đến khi xây dựng và vận hành, các doanh nghiệp đã không thực hiện các cam kết đã đưa ra trong báo cáo ĐTM. Ở đây cũng thể hiện trách nhiệm của cơ quan quản lý môi trường của địa phương (Hộp 4).

c) Xác định các bên gây hại khác có liên quan

Trong một số trường hợp, có thể có nhiều doanh nghiệp cùng hoạt động và cùng tham gia gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, gây ra tranh chấp. Tổ hòa

giải cần lắng nghe ý kiến của doanh nghiệp trực tiếp gây hại cũng như ý kiến của cộng đồng dân cư để làm rõ và xác định thêm những doanh nghiệp khác có tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp vào việc gây ô nhiễm, suy thoái môi trường.

3.2. Đề xuất các giải pháp ngăn chặn, xử lý ô nhiễm, suy thoái môi trường

Sau khi xác định được vấn đề môi trường là nguyên nhân gây tranh chấp, Tổ hòa giải cần đưa ra được các giải pháp giải quyết phù hợp. Các giải pháp này có thể bao gồm:

- *Ngăn chặn việc xả các chất thải không đạt quy chuẩn kỹ thuật ra môi trường*: Doanh nghiệp cần thực hiện các biện pháp xử lý chất thải đạt quy chuẩn kỹ thuật quy định trước khi thải ra môi trường bằng cách vận hành đúng và đầy đủ các hệ thống xử lý đã có, ví dụ như đối với khí thải, nước thải... Cần có các biện pháp ngăn ngừa tiếng ồn, mùi phát tán ra môi trường xung quanh.

- *Giảm bớt công suất hoạt động, từng bước thay thế công nghệ, đầu tư xây dựng các hệ thống xử lý nước thải phù hợp*: Nếu doanh nghiệp chưa có hệ thống xử lý chất thải (là trái với quy định của pháp luật và không thực hiện nghiêm quy định về ĐTM), thì cần phải giảm công suất sản xuất để giảm lượng chất thải phát sinh. Đồng thời, về lâu dài, doanh nghiệp cũng cần phải có kế hoạch xây dựng các hệ thống thu gom, xử lý chất thải...

3.3. Xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra

Thông qua điều tra, khảo sát, Tổ hòa giải cần xác định các loại hình thiệt hại và mức độ thiệt hại. Để đạt được mục đích đó, Tổ hòa giải cần tiếp xúc, gặp gỡ với cộng đồng dân cư để hiểu sâu hơn về vấn đề đang diễn ra. Cần thực hiện đối thoại, trao đổi trực tiếp với người dân để đánh giá nguồn gây ảnh hưởng và mức độ ảnh hưởng của ô nhiễm tới môi trường và cuộc sống của người dân. Cần làm rõ các ảnh hưởng tới sinh hoạt, sức khỏe, tài sản và thu nhập (do ảnh hưởng tới sản xuất kinh doanh),... của người dân, cụ thể như dưới đây.

a) Xác định các loại hình thiệt hại

- *Về sức khỏe*: Tổ hòa giải cần xác định xem cộng đồng có bị thiệt hại về sức khỏe không, biểu hiện và bằng chứng là gì? Có người bị nhiễm độc từ các loại chất thải không? Có người bị các bệnh liên quan đến môi trường không? Các triệu chứng và bệnh lý chính là gì? Số người bị bệnh là bao nhiêu? Đã có các hoạt động khám, chữa bệnh như thế nào?

Bảng 3. Ví dụ về các loại thiệt hại dân sự do ô nhiễm, suy thoái môi trường

TT	Loại ô nhiễm, suy thoái môi trường	Dạng tổn thất, thiệt hại tiêu biểu	Đối tượng chịu thiệt hại trực tiếp
01	Ô nhiễm các nguồn nước mặt	Gia tăng chi phí xử lý nước cấp	Các nhà máy nước, trạm cấp nước Các hộ gia đình, cơ sở sản xuất - kinh doanh - dịch vụ trực tiếp khai thác nguồn nước mặt bị ô nhiễm để làm nguồn cung cấp nước cho sinh hoạt, sản xuất
		Suy giảm nguồn lợi thủy sản tự nhiên	Các hộ khai thác, đánh bắt thủy sản
		Thiệt hại đối với các hoạt động nuôi trồng thủy sản	Các hộ nuôi trồng thủy sản trong khu vực bị ảnh hưởng của nguồn nước ô nhiễm
		Thiệt hại đối với các hoạt động nông nghiệp (trồng trọt và chăn nuôi)	Các hộ sản xuất nông nghiệp sử dụng nguồn nước bị ô nhiễm để tưới hoặc chăn nuôi gia súc, gia cầm
		Thiệt hại đối với các hoạt động diêm nghiệp	Các hộ làm muối trong khu vực bị ảnh hưởng của nguồn nước ô nhiễm
		Gia tăng bệnh tật và các chi phí khám, chữa bệnh	Cộng đồng dân cư tại khu vực xung quanh nguồn nước bị ô nhiễm
		Giảm nguồn thu từ hoạt động du lịch	Các cơ sở cung cấp dịch vụ du lịch
		Giảm giá trị đất đai, nhà cửa	Các chủ đất và chủ tài sản gắn liền với đất trong khu vực lân cận nguồn nước bị ô nhiễm
		Chi phí cho việc cải tạo, phục hồi lại môi trường ban đầu	Nhà nước với tư cách là chủ ngân sách
02	Ô nhiễm, suy thoái nước dưới đất	Gia tăng chi phí bơm nước do hạ thấp mực nước ngầm	Các nhà máy nước, trạm cấp nước Các hộ gia đình, cơ sở sản xuất - kinh doanh - dịch vụ trực tiếp khai thác nguồn nước ngầm bị ô nhiễm để làm nguồn cung cấp nước cho sinh hoạt, sản xuất
		Gia tăng chi phí xử lý nước cấp	
03	Ô nhiễm môi trường không khí và tiếng ồn	Gia tăng bệnh tật và các chi phí khám, chữa bệnh	Cộng đồng dân cư sinh sống trong khu vực bị ảnh hưởng bởi nguồn gây ô nhiễm không khí và tiếng ồn
		Gia tăng các chi phí sửa chữa, bảo trì, tu bổ các	Nhà cửa, công trình trong khu vực bị ảnh hưởng bởi nguồn gây ô

TT	Loại ô nhiễm, suy thoái môi trường	Dạng tổn thất, thiệt hại tiêu biểu	Đối tượng chịu thiệt hại trực tiếp
		tài sản cố định	nhiễm không khí
		Giảm giá trị đất đai, nhà cửa	Các chủ đất và chủ tài sản gắn liền với đất trong khu vực bị ảnh hưởng bởi nguồn gây ô nhiễm không khí
		Thiệt hại đối hoa màu, vật nuôi	Các hộ sản xuất nông nghiệp trong khu vực bị ảnh hưởng bởi nguồn gây ô nhiễm không khí và tiếng ồn
		Giảm nguồn thu từ hoạt động du lịch	Các cơ sở cung cấp dịch vụ du lịch
04	Ô nhiễm do đổ bỏ chất thải rắn không đúng nơi quy định	Gia tăng bệnh tật và các chi phí khám, chữa bệnh	Cộng đồng dân cư sinh sống trong khu vực bị ảnh hưởng bởi nguồn gây ô nhiễm
		Xúc phạm đến giá trị thiêng liêng của con người	Ví dụ như trường hợp đổ phân hầm cầu san lấp khu mô mã ở ngoại thành Hà Nội
		Thiệt hại đối với đất đai	Các chủ đất (công và tư) bị đổ trộm chất thải rắn ra đất
		Chi phí cho việc cải tạo, phục hồi lại môi trường ban đầu	Nhà nước với tư cách là chủ ngân sách
05	Sự phơi nhiễm các hóa chất độc hại và chất thải nguy hại	Nguy hiểm đối với tính mạng con người Gia tăng bệnh tật và các chi phí khám, chữa bệnh	Cộng đồng dân cư sinh sống trong khu vực bị ảnh hưởng bởi nguồn gây ô nhiễm

Nguồn: Viện Môi trường và Tài nguyên, 2010.

- Về tài sản: Tổ hòa giải cần xác định rõ tài sản của người dân có bị thiệt hại không? Thể hiện ở bằng chứng nào? Đối với ô nhiễm do nước thải, thiệt hại có thể là thủy sản, lúa và hoa màu nuôi trồng bị chết...; đối với ô nhiễm do khí thải (bụi, SO₂...), thiệt hại đến cây trồng và vật nuôi... Các dạng thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái các thành phần môi trường được thống kê như ở Bảng 3.

Hộp 5. Xác định loại hình thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường

Vụ TCMT giữa Công ty CP Mía đường La Ngà và người dân xã La Ngà và Phú Ngọc, huyện Định Quán, tỉnh Đồng Nai, 2008: Trong quá trình hoạt động, Công ty CP Mía đường La Ngà để xảy ra sự cố nứt bồn mật rỉ làm chết cá hàng loạt của các hộ dân nuôi cá bè trên khu vực hồ Trị An thuộc 2 xã La Ngà và Phú Ngọc. Như vậy, loại hình thiệt hại ở đây là thiệt hại về tài sản, mà cụ thể là thiệt hại trong nuôi trồng thủy sản (cá bị chết hàng loạt).

Vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân xã Đại Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An, 2009: Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương sản xuất, chăn nuôi lợn gây ô nhiễm môi trường nước, ô nhiễm mùi nghiêm trọng gây thiệt hại về cây trồng, vật nuôi, ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe và đời sống của người dân. Các loại hình thiệt hại được xác định gồm có: (i) Thiệt hại về sức khỏe: Nhiều người dân trong đó nhiều trẻ em bị bệnh ngoài da, bệnh đường hô hấp; (ii) Thiệt hại về tài sản: Lúa, cá bị chết, đất ruộng và vườn của các hộ gia đình ở sát công ty bị phì dưỡng không canh tác được, vật nuôi của nhiều gia đình bị nhiễm bệnh; (iii) Thiệt hại về các thành phần môi trường: Nước ngầm bị ô nhiễm nghiêm trọng, có màu đen và mùi hôi không thể sử dụng làm nước sinh hoạt được.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMT Việt Nam, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

b) Xác định mức độ thiệt hại

Theo hướng dẫn của pháp luật dân sự ở nước ta, như đã nêu ở phần trên, thiệt hại do sức khỏe bị xâm phạm được xác định từ các loại chi phí, gồm: (i) Chi phí cho việc cứu chữa, bồi dưỡng, phục hồi sức khỏe và chức năng bị mất, bị giảm sút của người bị thiệt hại; (ii) Thu nhập thực tế bị mất hoặc bị giảm sút của người bị thiệt hại; và (iii) Chi phí hợp lý và phân thu nhập thực tế bị mất của người chăm sóc người bị thiệt hại trong thời gian điều trị.

Thiệt hại đối với tài sản bị xâm phạm được xác định dựa trên: (i) Tài sản bị mất; (ii) Tài sản bị huỷ hoại hoặc bị hư hỏng; (iii) Lợi ích gắn liền với việc sử dụng, khai thác tài sản; và (iv) Chi phí hợp lý để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục thiệt hại.

Một số phương pháp thực hiện xác định thiệt hại về sức khỏe và tài sản của do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra đã được nghiên cứu và ứng dụng trên thế giới và ở nước ta, chi tiết như ở Phụ lục 2. Tuy nhiên, đây là vấn đề khó, trong quá trình thực hiện, Tổ hòa giải có thể huy động thêm các chuyên gia, các nhà khoa học, các tổ chức nghiên cứu... để được hỗ trợ.

Hộp 6. Xác định mức độ thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường

Vụ TCMT giữa Công ty CP Mía đường La Ngà và người dân xã La Ngà và Phú Ngọc, huyện Định Quán, tỉnh Đồng Nai: Trong quá trình hoạt động, Công ty CP Mía đường La Ngà để xảy ra sự cố nứt bồn mật rỉ làm chết cá hàng loạt của các hộ dân nuôi cá bè trên khu vực hồ Trị An thuộc 2 xã La Ngà và Phú Ngọc. Đoàn khảo sát TCMT đã xác nhận tổng số lượng cá bị thiệt hại là 89.110 kg cá các loại của 24 hộ nuôi.

Vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân xã Đại Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An: Phòng NNPTNT huyện Đô Lương phối hợp với UBND xã Đại Sơn và Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương lập hồ sơ thiệt hại thực tế về diện tích cá, diện tích lúa. UBND huyện Đô Lương cũng đã thành lập Tổ khám bệnh cho người dân để xác định thiệt hại về sức khỏe. Kết quả cho thấy, năm 2011, 14,2 ha lúa và cá nuôi trên 432 ha mặt nước bị chết bất thường. Do quá gần hàng rào của trại lợn, nhiều hộ gia đình bị ô nhiễm nặng về nước, không khí. Một số diện tích đất ruộng và vườn của các hộ sát công ty do bị phì dưỡng không canh tác được. Nhiều người dân, trong đó nhiều trẻ em bị bệnh ngoài da, bệnh đường hô hấp, vật nuôi của nhiều gia đình bị nhiễm bệnh.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMTVN, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

3.4. Trách nhiệm về chi phí cho hoạt động điều tra, khảo sát

Để tổ chức thực hiện việc điều tra, khảo sát, xác định được các nguyên nhân gây ra vụ TCMT cũng như xác định các thiệt hại về sức khỏe, tài sản và mức bồi thường, cần phải có kinh phí. Trong các vụ TCMT việc xác định trách nhiệm về các chi phí này là rất khó khăn.

Tùy từng trường hợp, vụ việc cụ thể, Tổ hòa giải đề xuất phương án nguồn kinh phí cho việc điều tra, khảo sát. Kinh phí này có thể lấy từ: (i) ngân sách chi sự nghiệp BVMT của địa phương; (ii) bên gây hại/doanh nghiệp; (iii) nguồn khác (quỹ BVMT, nhà tài trợ quốc tế...). Ở một số nước, quy định pháp luật là bên gây hại phải chứng minh sự vô tội và phải trả các chi phí này. Ở nước ta, từ trước đến nay, kinh phí này chủ yếu lấy từ nguồn chi ngân sách cho BVMT của địa phương.

4. Bước 4: Xây dựng các phương án hòa giải

Mục tiêu của bước này là cần xây dựng được một số phương án hòa giải để giải quyết tranh chấp làm cơ sở để đưa ra thương thảo với các bên tranh chấp ở bước tiếp theo. Tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể, nội dung của phương án hòa giải có thể bao gồm, nhưng không bị hạn chế bởi, các nội dung: (i) phương án giải quyết các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường; (ii) phương án bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra.

4.1. Xác định các vấn đề và lợi ích/các quan tâm chính của các bên

Tổ hòa giải cần rà soát lại các vấn đề đã được điều tra, khảo sát ở Bước 3. Đối với bên gây hại, cần làm rõ các vấn đề gây ra ô nhiễm, suy thoái môi trường là gì. Đối với từng vấn đề đặt ra, nhu cầu và lợi ích của bên bị hại là gì. Ví dụ, vấn đề gây ô nhiễm môi trường của nhà máy xi măng là do phát tán bụi vào môi trường không khí từ đó bị phản đối, bị các hành động quá khích từ phía cộng đồng. Nhu cầu của nhà máy là cần phải xử lý (lọc bụi) trước khi thải ra môi trường. Tuy nhiên, lợi ích/mối quan tâm chính của nhà máy/doanh nghiệp ở đây lại là cắt giảm mọi chi phí để đạt được lợi nhuận tối đa về kinh tế. Đối với những trường hợp tranh chấp căng thẳng, có xảy ra xung đột, mối quan tâm của nhà máy cũng đồng thời là được thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh trong một môi trường thuận lợi, được sự ủng hộ của cộng đồng và xã hội, không bị phong tỏa, gây sức ép đối với hoạt động sản xuất của mình.

Tương tự, đối với bên bị hại, Tổ hòa giải cũng cần làm việc với cộng đồng, xác định các vấn đề chính mà cộng đồng đang phải đối mặt, nhu cầu của cộng đồng cũng như các lợi ích/quan tâm chính của cộng đồng. Ví dụ, đối với cộng đồng bị các tác động ô nhiễm không khí do nhà máy sản xuất xi măng thải bụi ra môi trường thì vấn đề chính là ô nhiễm và những tác hại mà ô nhiễm bụi đã gây ra, cả về sức khỏe và tài sản. Yêu cầu của cộng đồng là vấn đề ô nhiễm bụi cần phải được chấm dứt hoàn toàn, không có tiềm năng phát sinh về lâu dài. Mối quan tâm của cộng đồng là nhà máy phải chấm dứt gây ô nhiễm đồng thời phải bồi thường các thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra, cả về sức khỏe cũng như tài sản.

Khi xác định các vấn đề và các lợi ích/mối quan tâm của các bên, Tổ hòa giải cần trực tiếp đối thoại với các bên, cho phép các bên nói lên nguyện vọng của mình trong việc tìm ra phương án giải quyết tranh chấp. Tổ hòa giải cũng cần làm rõ, giải thích các nhu cầu/yêu cầu/quyền lợi và trách nhiệm trước pháp luật của các bên về sản xuất, kinh doanh và bảo vệ môi trường. Theo đó, quyền lợi của doanh nghiệp (bên gây hại) là được thực hiện các hoạt động sản xuất, kinh doanh mà pháp luật không ngăn cấm, nhưng với trách nhiệm phải đảm bảo

công tác bảo vệ môi trường, đảm bảo không gây hại đến môi trường và cuộc sống của cộng đồng. Quyền lợi của cộng đồng (bên bị hại) là được sống trong một môi trường trong lành song cũng không được cản trở, không có các hoạt động quá khích, gây khó khăn cho các hoạt động của doanh nghiệp.

Bảng 4. Nhu cầu, lợi ích và quan tâm của các bên tranh chấp

Bên tranh chấp	Vấn đề chính	Nhu cầu/Yêu cầu	Lợi ích/mối quan tâm
Bên gây hại			
Bên bị hại			

Tổ hòa giải có thể lập một bảng về tương quan các vấn đề và nhu cầu, lợi ích của các bên liên quan đến tranh chấp như ở Bảng 4.

4.2. Tổ chức xây dựng các phương án giải quyết vụ tranh chấp môi trường/phương án hòa giải

a) Phương án giải quyết tranh chấp

Tổ hòa giải, trên cơ sở kết quả điều tra ở Bước 3 cũng như sau khi tìm hiểu, trao đổi về lợi ích và mối quan tâm của các bên, cần xây dựng được các phương án giải quyết TCMT (cũng chính là phương án hòa giải).

Phương án giải quyết này gồm các nội dung:

- *Các hành động của bên gây hại*, bao gồm: (i) ngăn chặn, ngừng các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, gây tác hại đến đời sống sinh hoạt, sản xuất của cộng đồng; (ii) nếu có sự thiệt hại về tài sản, sức khỏe của người dân, tổ chức thực hiện việc bồi thường thiệt hại.

- *Các hành động của bên bị hại*, gồm: ngừng các hoạt động khiếu nại, khiếu kiện, các hành vi quá khích, gây cản trở đến sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

- *Các hành động khác*: Là những hành động phù hợp để giải quyết những nguyên nhân sâu xa, không thuộc vấn đề môi trường như: xung đột lợi ích về kinh tế, mâu thuẫn về văn hóa, tâm linh, tín ngưỡng...

Đối với các hành động của bên gây hại, Tổ hòa giải cần đưa ra các phương án để bên gây hại (doanh nghiệp) ngừng ngay các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường. Các phương án này chính là các giải pháp ngăn chặn, xử lý ô nhiễm, suy thoái môi trường đã được đề xuất ở bước trên, ví dụ như: ngừng hoạt động của các công đoạn sản xuất gây ô nhiễm, suy thoái môi

trường; đầu tư, vận hành hệ thống xử lý nước thải, khí thải, chất thải rắn và chất thải nguy hại; ngừng các hoạt động gây tiếng ồn, mùi... làm ảnh hưởng đến đời sống sinh hoạt của cộng đồng dân cư...

Trong trường hợp cần thiết, Tổ hòa giải có thể tham vấn các chuyên gia để thẩm định, đánh giá phương án khắc phục, xử lý ô nhiễm sao cho có được phương án phù hợp và hiệu quả nhất.

Hộp 7. Đánh giá phương án khắc phục, xử lý ô nhiễm môi trường của Công ty TNHH AB Mauri Việt Nam, tỉnh Đồng Nai

Nhằm thẩm định, đánh giá phương án, khả năng khắc phục ô nhiễm môi trường của Công ty TNHH AB Mauri Việt Nam, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Đồng Nai đã thành lập Hội đồng khoa học theo Quyết định số 55/QĐ-STNMT ngày 03/02/2012. Hội đồng gồm có các nhà khoa học hàng đầu về môi trường đến từ các trường đại học, viện nghiên cứu khu vực phía Nam: Đại học TNMT TP. Hồ Chí Minh, Đại học Bách khoa TP. Hồ Chí Minh, Viện Nước và Công nghệ môi trường; Viện Kỹ thuật nhiệt đới và Bảo vệ môi trường và Viện Môi trường và Tài nguyên. Trên cơ sở ý kiến của các nhà khoa học, Công ty được yêu cầu bổ sung, hoàn chỉnh phương án sản xuất và vận hành các công trình xử lý.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMTVN, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

Trong nhiều trường hợp, ô nhiễm, suy thoái môi trường thường gây nhiều tác hại đến sức khỏe và tài sản của cộng đồng dân cư. Tổ hòa giải cần đưa ra được phương án về mức bồi thường thiệt hại mà bên gây hại có trách nhiệm đối với bên bị hại. Mức bồi thường thiệt hại này được xác lập dựa trên cơ sở tính toán ở bước trên, đồng thời phối hợp với sự thăm dò, xem xét ý kiến sơ bộ, khả năng chi trả, mức độ sẵn lòng chi trả... của bên gây hại.

Bên cạnh phương án bồi thường bằng tiền, Tổ hòa giải cũng có thể xem xét, đề xuất các phương án bồi hoàn thay thế khác, ví dụ như: Doanh nghiệp mua bảo hiểm y tế cho người dân trong một khoảng thời gian nhất định, cung cấp nước sạch cho người dân, làm lại đường hoặc xây đường đi riêng, hỗ trợ tiền định mức cho người dân trong suốt thời gian thực hiện dự án, dành một số lượng việc làm nhất định cho người dân địa phương,...

Hộp 8. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường

Vụ TCMT giữa Công ty CP Mía đường La Ngà và các hộ dân nuôi cá bè thuộc 2 xã La Ngà và Phú Ngọc: UBND huyện Định Quán cùng Phòng TNMT, Phòng Nông nghiệp, Phòng Tài chính Kế hoạch và UBND 2 xã La

Ngà và Phú Ngọc đã có buổi làm việc thống nhất trình tự thủ tục để Công ty xây dựng phương án đền bù phù hợp. Công ty xây dựng phương án đền bù cho tổng số lượng cá bị thiệt hại là 89.110 kg cá các loại của 24 hộ nuôi, giá cá áp dụng theo giá cá khảo sát của Phòng Tài chính huyện Định Quán và Công ty. Công ty đã phối hợp cùng UBND 2 xã La Ngà và Phú Ngọc thương lượng với các hộ dân về tỷ lệ đền bù. Kết quả là Công ty đã đền bù cho 89.110 kg cá chết các loại với tỷ lệ đền bù từ 60 đến 100% tùy theo thỏa thuận với các hộ dân tổng kinh phí là 2.707.215.000 đồng.

Vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân xã Đại Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An: Dựa trên hồ sơ thiệt hại thực tế về diện tích cá, diện tích lúa đã được lập, Phòng NNPTNT huyện Đô Lương chủ trì, phối hợp với UBND xã Đại Sơn và Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương mời các hộ dân bị thiệt hại đến họp thống nhất phương án đền bù. Kết quả là Công ty đã thực hiện bồi thường thiệt hại cho người dân với tổng kinh phí là 630.610.270 đồng, trong đó bồi thường thiệt hại lúa là 292.829.970 đồng, bồi thường thiệt hại cá là 296.337.300 đồng và khám sức khỏe cho nhân dân là 41.443.000 đồng. Ngoài ra, Công ty còn hỗ trợ khó khăn nước sạch cho nhân dân xung quan trại lợn theo chỉ đạo của UBND tỉnh là 22.800.000 đồng.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMTVN, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

Đối với các hành động của bên bị hại, Tổ hòa giải cần nêu rõ các hành động mà bên bị hại cần thực hiện để chấm dứt TCMT, có thể bao gồm: Ngừng các hành động khiếu nại, khiếu kiện, các hành vi quá khích, cản trở đến sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp/bên gây hại, cụ thể như ngừng tụ tập, biểu tình, phản đối nhà máy, lập thành lũy trước cổng nhà máy, ngăn không cho xe cộ, các phương tiện vận chuyển ra, vào nhà máy....

b) Xây dựng, lựa chọn các phương án giải quyết tranh chấp

Tổ hòa giải cần liệt kê tối đa các phương án giải quyết có thể. Sau đó, cần loại bỏ ngay những phương án mà không thể chấp nhận được đối với các bên tranh chấp. Việc loại bỏ phương án cần được nghiên cứu, phân tích kỹ càng, dựa trên những lập luận xác đáng để tránh bỏ sót phương án giải quyết. Trong quá trình xây dựng và lựa chọn các phương án giải quyết, sự tham gia của các bên liên quan là rất quan trọng. Tổ hòa giải cần tham vấn ý kiến của bên bị hại, ý kiến của cộng đồng xung quanh, ý kiến của các tổ chức, đoàn thể như Mặt trận Tổ quốc, Hội nông dân, Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên.... để làm rõ thêm phương án xây dựng. Đồng thời, Tổ hòa giải cũng cần tham vấn ý kiến bên gây hại về các phương án giải quyết mình đang xây dựng.

Tổ hòa giải cần xác lập được ít nhất 04 phương án giải quyết vụ việc tranh

chấp/phương án hòa giải, trong đó xác định một phương án tối ưu nhất và 03 phương án dự phòng. Phương án tối ưu là phương án được chọn trên cơ sở đảm bảo tối đa yêu cầu, lợi ích, mối quan tâm của cả hai bên gây hại và bị hại. Phương án dự phòng là phương án có thể nghiêng về lợi ích của một bên hoặc giảm lợi ích/ yêu cầu của đồng thời cả hai bên để có thể đạt được sự đồng thuận của cả hai bên trong bước hòa giải tiếp theo.

Các phương án giải quyết tranh chấp có thể được tổng hợp như trong Bảng 5.

Bảng 5. Các phương án giải quyết tranh chấp được lựa chọn

Phương án	Trách nhiệm bên gây hại	Trách nhiệm bên bị hại	Ghi chú
Phương án ưu tiên			Đảm bảo tối đa lợi ích cả hai bên
Phương án dự phòng 1			Giảm lợi ích của cả hai bên
Phương án dự phòng 2			Giảm lợi ích của bên gây hại
Phương án dự phòng 3			Giảm lợi ích của bên bị hại

5. Bước 5: Tổ chức thương lượng, đạt được phương án hòa giải

Mục tiêu của bước này là nhằm đạt được sự nhất trí, đồng thuận của các bên tranh chấp về phương án giải quyết đã được xây dựng. Sự đồng thuận, nhất trí này cần được thể hiện bởi một biên bản thỏa thuận trong đó nêu rõ trách nhiệm của các bên cần thực hiện để giải quyết tranh chấp.

a) Tổ chức thực hiện thương lượng với các bên tranh chấp

Tổ hòa giải cần tổ chức đối thoại trực tiếp với từng bên tranh chấp để thuyết phục cả hai bên cùng đồng thuận, thống nhất với phương án giải quyết tối ưu.

Trước hết, Tổ hòa giải cần xác định rõ với cả hai bên tranh chấp mục tiêu chung mà cả hai bên cần phải hướng tới. Đó là, phải chấm dứt vụ việc TCMT một cách lâu dài, bền vững; cụ thể là phải bảo đảm được cuộc sống bình yên, với chất lượng môi trường tốt cho cộng đồng, đồng thời cũng phải bảo đảm sự ổn định xã hội để cho doanh nghiệp phát triển công việc sản xuất, kinh doanh của mình.

Tiếp đó, Tổ hòa giải cần thương lượng với từng bên tranh chấp về phương án giải quyết tối ưu do mình đưa ra. Tổ hòa giải cần phân tích những lợi thế, ưu

thể mà bên tranh chấp mang lại, những sự đánh đổi cần phải có để bảo đảm cả hai bên tranh chấp được “chung sống” hòa bình, ổn định và phát triển. Tổ hòa giải cũng cần nhấn mạnh những quy định của pháp luật mà các bên không được vi phạm.

Cụ thể, khi đối thoại với bên bị hại (là cộng đồng dân cư), Tổ hòa giải cần phân tích những lợi ích mà bên gây hại (là doanh nghiệp) mang lại khi hoạt động trên địa bàn. Đó là, tạo ra của cải vật chất cho xã hội; đóng thuế, tăng thu ngân sách cho chính quyền địa phương; tạo ra việc làm, tăng thu nhập một cách bền vững cho người dân ở địa phương; thực hiện các hoạt động từ thiện cho địa phương (nếu có)... Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng có những sự đánh đổi như là chất lượng môi trường sống bị tác động bởi ô nhiễm do chất thải, tiếng ồn, mùi...; môi trường xã hội có thể bị xáo trộn do có nhiều công nhân nơi khác đến cư ngụ,... Tổ hòa giải cũng cần nhấn mạnh là các hành vi quá khích của cộng đồng gây cản trở hoạt động, làm tổn hại đến tài sản của doanh nghiệp, tính mạng của con người, là vi phạm pháp luật và sẽ bị trừng phạt. Từ đó, bên bị hại cũng có những cảm thông đối với doanh nghiệp để từng bước chấp nhận phương án giải quyết.

Hộp 9. Xử lý các đối tượng quá khích trong vụ TCMT ở Nghệ An

Trong vụ TCMT giữa Công ty TNHH Lợn giống ngoại Thái Dương với người dân xã Đại Sơn, huyện Đô Lương, tỉnh Nghệ An, một số người dân, vì quá bức xúc với việc Công ty chưa thực hiện đúng các biện pháp như đã cam kết, việc hỗ trợ đền bù thiệt hại mới chỉ thực hiện với một số hộ gia đình, nên đã dọa dẫm, hành hung nhân viên của Công ty. Một số người dân đã đập phá khoảng 170 tấm kính và một số bơm nước gây thiệt hại ước tính khoảng 150 triệu đồng và đánh trọng thương nhân viên bảo vệ. UBND xã Đại Sơn đã có báo cáo lên UBND huyện Đô Lương đề nghị Công an tỉnh điều tra làm rõ và có biện pháp xử lý thích hợp đối với những người này (văn bản số 76/BC-UBND). UBND tỉnh Nghệ An cũng đã có văn bản số 6211/UBND.NN yêu cầu UBND huyện Đô Lương chủ trì, phối hợp với Công an tỉnh xử lý nghiêm đối với các đối tượng quá khích, phá hoại tài sản, gây rối, hành hung nhân viên của Công ty. Cơ quan pháp luật tỉnh Nghệ An đã khởi tố vụ án, khởi tố bị can theo quy định của pháp luật hình sự.

Nguồn: UBND tỉnh Nghệ An, UBND xã Đại Sơn, 2010

Tương tự, khi thương lượng với bên gây hại (là doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh), Tổ hòa giải cần phân tích những lợi ích mà bên bị hại (là cộng đồng dân cư) mang lại. Đó là, sự ổn định về xã hội, về an ninh, bảo đảm sự bình yên cho hoạt động của doanh nghiệp; cung cấp nguồn nhân lực có sức khỏe tốt cho doanh nghiệp, đặc biệt đối với những doanh nghiệp cần nhiều lao động phổ thông; hỗ trợ, ứng phó, cứu giúp doanh nghiệp trong những trường hợp khẩn cấp

như thiên tai, cháy... Tuy nhiên, bên cạnh đó, cộng đồng dân cư cũng có quyền và yêu cầu được sống trong một môi trường sống trong lành, không bị ô nhiễm, suy thoái như là khi chưa có doanh nghiệp hoạt động cũng như một môi trường xã hội ổn định, không có những tệ nạn như mại dâm, nghiện hút... Tổ hòa giải cần nhấn mạnh với doanh nghiệp là các hành vi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường là vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính, bị truy cứu trách nhiệm hình sự và phải bồi thường các thiệt hại do mình gây ra theo quy định của pháp luật. Từ đó, bên gây hại cũng nhận ra trách nhiệm bảo vệ môi trường của mình để từng bước chấp nhận phương án giải quyết.

Trong nhiều trường hợp, Tổ hòa giải cũng giải thích những thiệt hại tiềm năng mà doanh nghiệp sẽ phải gánh chịu do bị giảm sút uy tín, hình ảnh của mình đối với công chúng, người tiêu dùng. Sản phẩm của doanh nghiệp có thể sẽ bị người tiêu dùng tẩy chay trên thị trường nếu vụ tranh chấp kéo dài, không được giải quyết dứt điểm. Từ đó, doanh nghiệp có thể chấp nhận sự thuyết phục và phương án mà Tổ hòa giải đưa ra.

Hộp 10. Sức mạnh của người tiêu dùng trong giải quyết TCMT

Trong vụ TCMT giữa Công ty Vê-đan và các hộ nông dân TP Hồ Chí Minh, Đồng Nai và Bà Rịa - Vũng Tàu, Công ty Vê-đan nhất quyết không chấp nhận mức đền bù mà các bên yêu cầu. Sau cùng, dưới sức ép bị tẩy chay sản phẩm của người tiêu dùng, Công ty đành phải chấp nhận mức bồi thường 218,94 tỷ đồng cho các hộ nông dân, trong đó bồi thường cho 839 hộ bị ảnh hưởng ở TP Hồ Chí Minh là 45,74 tỷ đồng, 6.067 hộ bị ảnh hưởng ở Đồng Nai là 119,581 tỷ đồng và 1.255 hộ bị ảnh hưởng ở Bà Rịa - Vũng Tàu là 53,619 tỷ đồng.

Nguồn: Thanh tra Bộ TNMT, 2013

Sau khi thực hiện thương lượng với các bên như mô tả trên đây, tốt nhất là cả hai bên tranh chấp đều đồng ý, nhất trí với phương án giải quyết mà Tổ hòa giải đưa ra. Nếu được như vậy, việc tiếp theo sẽ là ký kết biên bản hòa giải.

Tuy nhiên, trong trường hợp nếu một trong hai bên tranh chấp hoặc cả hai bên tranh chấp không đồng ý với phương án giải quyết tối ưu mà Tổ hòa giải đề xuất thì cần phải xem xét và lựa chọn lại phương án giải quyết. Tổ hòa giải cần xem xét cụ thể lý do vì sao một bên, hoặc cả hai bên tranh chấp không đồng ý. Nếu cả hai bên tranh chấp không đồng ý thì cần xem xét và có thể lựa chọn phương án dự phòng 1. Nếu một bên tranh chấp không đồng ý thì cần xem xét nguyên nhân cụ thể để từ đó có thể lựa chọn phương án dự phòng số 2 hoặc phương án dự phòng số 3 (Bảng 5).

Sau khi xem xét, điều chỉnh lại phương án giải quyết tranh chấp, Tổ hòa giải tiếp tục thương lượng lại với các bên tranh chấp. Trường hợp nếu cả hai bên tranh chấp vẫn chưa đồng ý và nhất trí thì Tổ hòa giải lại tiếp tục xem xét, điều chỉnh lại phương án giải quyết lần 2 và tiếp tục thương lượng. Mục đích đặt ra là các bên tranh chấp đạt được sự đồng ý, nhất trí về phương án giải quyết cuối cùng mà Tổ hòa giải đưa ra. Phương án giải quyết tranh chấp cuối cùng này sẽ là cơ sở để xây dựng và thực hiện Biên bản hòa giải.

Kinh nghiệm giải quyết TCMT cho thấy, vấn đề khó khăn nhất trong thương lượng giữa các bên TCMT thường là mức đền bù thiệt hại về sức khỏe, tài sản mà doanh nghiệp phải chi trả cho cộng đồng dân cư. Trong nhiều trường hợp, các doanh nghiệp gây ô nhiễm, suy thoái môi trường thường không chấp nhận chi trả mức bồi thường thiệt hại được đề xuất. Tổ hòa giải cần phải chuẩn bị các thông tin, luận cứ để chứng minh với bên gây hại rằng mức đền bù thiệt hại như đã đề xuất là có cơ sở khoa học và là hợp lý. Tổ hòa giải có thể tham vấn các nhà khoa học, các chuyên gia hoặc thành lập hội đồng thẩm định.... để cho doanh nghiệp nhận thấy mức đền bù là có cơ sở khoa học.

Trong suốt quá trình thương lượng với các bên, Tổ hòa giải cần thể hiện vai trò trung gian, đảm bảo tính khách quan, không thiên vị cho bên tranh chấp nào. Tổ hòa giải cần xác định/lường trước được những nội dung mà mỗi bên tranh chấp có thể chấp nhận hoặc không chấp nhận để có chiến lược hòa giải cho phù hợp. Với vai trò trung gian của mình, Tổ hòa giải cần làm cho bên tranh chấp nhận thấy những lợi ích mà phương án hòa giải đưa ra, đồng thời những bất lợi nếu tình trạng tranh chấp cứ tiếp diễn.

Tuy nhiên, nếu sau 3-5 lần thay đổi các phương án hòa giải và Tổ hòa giải nhận thấy rằng quan điểm của các bên là rất khác biệt, cả hai bên đều khó có thể chấp thuận phương án giải quyết thì việc hòa giải vụ TCMT có thể chấm dứt. Khi đó, vụ TCMT sẽ được chính quyền xem xét, giải quyết theo một phương thức khác, ví dụ như phương thức mệnh lệnh hành chính hoặc phương thức trọng tài, hoặc phương thức xét xử tại tòa án. Trong trường hợp này, Tổ hòa giải cần lưu lại hồ sơ của tất cả các hoạt động đã được thực hiện (các biên bản đối thoại, họp; các kết quả quan trắc; các kết quả xác định thiệt hại...) và sao gửi cho các bên tranh chấp cũng như các cơ quan có thẩm quyền để giải quyết vụ tranh chấp theo phương thức khác.

b) Ký kết và phê duyệt biên bản hòa giải

Sau khi các bên tranh chấp đã chấp thuận, đồng ý với phương án giải quyết mà Tổ hòa giải đưa ra, Tổ hòa giải cần soạn thảo một biên bản hòa giải. Nội dung của biên bản hòa giải cần nêu rõ trách nhiệm của các bên trong việc

thực hiện phương án giải quyết cuối cùng đã được hai bên nhất trí.

Cụ thể, trách nhiệm của bên gây hại cần chấm dứt các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường làm ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng như xử lý các loại chất thải, loại bỏ mùi, tiếng ồn... Bên gây hại cũng phải đồng thời thực hiện nghĩa vụ bồi thường thiệt hại cho cộng đồng dân cư. Đổi lại, trách nhiệm của bên bị hại (cộng đồng dân cư) là phải ngừng ngay các khiếu kiện, khiếu nại, các hoạt động tụ tập, gây khó khăn cản trở đến sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Biên bản cần nêu rõ thời hạn mà các bên tranh chấp phải thực hiện trách nhiệm của mình. Biên bản cần xác định chi tiết các bước cần thực hiện, làm rõ “ai, làm gì, ở đâu, khi nào và như thế nào”. Biên bản cần quy định rõ các bước giám sát và đánh giá với các chỉ tiêu/tiêu chí đánh giá cụ thể. Biên bản cũng cần nêu rõ trách nhiệm của Tổ hòa giải và của các tổ chức quần chúng, các cơ quan liên quan trong việc giám sát việc thực hiện. Ngoài ra, Biên bản cũng phải có điều khoản quy định về việc nếu có vấn đề phát sinh (ngoài ý muốn) trong quá trình thực hiện thì các bên phải bàn bạc, trao đổi để cùng nhau giải quyết mà không tự ý vi phạm Biên bản.

Sau khi biên bản đã được soạn thảo, Tổ hòa giải cần chuyển cho các bên tranh chấp xem xét, góp ý để chỉnh sửa và hoàn thiện. Tiếp đó, Tổ hòa giải cần tổ chức một buổi làm việc với đại diện các bên tranh chấp để cả ba bên cùng ký, phê duyệt biên bản hòa giải. Về đại diện ký vào biên bản, Tổ hòa giải cần có được người đại diện pháp lý cao nhất của cả hai bên gây hại và bị hại (cụ thể là Tổng giám đốc của doanh nghiệp và Trưởng thôn/chủ tịch UBND xã...) để bảo đảm tính thực thi cao của biên bản hòa giải.

Tùy thuộc vào tình hình cụ thể của vụ việc và sự đồng ý của các bên, Biên bản được ký kết thành nhiều bản, thông thường khoảng 06 bản cho 03 bên, mỗi bên giữ 02 bản. Tùy trường hợp cụ thể, Biên bản thỏa thuận có thể được công bố/niêm yết công khai tại địa phương để cộng đồng dân cư và các bên liên quan được biết và theo dõi trong quá trình giám sát/đánh giá.

6. Bước 6: Tổ chức thực hiện phương án hòa giải

Mục tiêu của bước này là đưa các nội dung đã thỏa thuận được về giải quyết tranh chấp vào triển khai trên thực tế nhằm chấm dứt vụ việc tranh chấp về môi trường, bảo đảm được quyền và lợi ích của các bên liên quan.

Tổ hòa giải cần phối hợp với các hiệp hội, đoàn thể ở địa phương tổ chức giám sát các bên tranh chấp trong việc thực hiện các nghĩa vụ đã thỏa thuận theo như kế hoạch đề ra. Việc giám sát được dựa trên các tiêu chí, chỉ tiêu và khung thời gian đã được đề cập trong biên bản hòa giải được phê duyệt. Trường hợp

một trong hai bên không tuân thủ, Tổ hòa giải có trách nhiệm kiểm tra, đốc thúc việc triển khai thực hiện. Trong nhiều trường hợp, vì lý do khách quan hoặc chủ quan, bên gây hại có thể chậm trễ trong việc bồi thường thiệt hại cho cộng đồng dân cư. Vì vậy, Tổ hòa giải cần có những biện pháp xử lý kịp thời.

Cụ thể, đối với bên gây hại, cần phải ngừng ngay các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường; từng bước phục hồi lại môi trường như ban đầu. Tiếp đó, cần thực hiện việc bồi thường thiệt hại về sức khỏe và tài sản cho cộng đồng dân cư. Đối với bên bị hại, cần chấm dứt các hành vi khiếu nại, tổ chức tụ tập đông người, ngăn cản các hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Hộp 11. Giám sát việc thực hiện phương án giải quyết vụ TCMT ở Hải Dương

Trong vụ TCMT giữa Nhà máy sản xuất phôi thép Thái Hưng - Công ty CP B.C.H với người dân thôn Cổ Phục, để kiểm tra việc thực hiện những nội dung đã cam kết của Nhà máy sản xuất phôi thép Thái Hưng, UBND tỉnh Hải Dương đã thành lập Đoàn kiểm tra liên ngành. Kết quả kiểm tra cho thấy Nhà máy đã thực hiện 7/9 nội dung cam kết trong đó nhà máy đã đầu tư hệ thống xử lý khí thải, trồng cây xanh, dựng vách ngăn cao thêm 2m trên đỉnh tường bao, 2 nội dung còn chưa thực hiện là trang bị máy cắt nguội thay thế công nghệ cắt bằng khí ga và còn để xảy ra sự cố môi trường.

Nguồn: Viện CLCSTNMT, Hội BVTNMT Việt Nam, Báo cáo Nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện, 2013.

Về lâu dài, giám sát việc thực hiện các quy định pháp luật về BVMT của doanh nghiệp cũng đồng thời là trách nhiệm của cơ quan quản lý môi trường địa phương.

Chương 4. ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP

Sau khi kết thúc việc giải quyết vụ TCMT thông qua hòa giải, việc tổ chức đánh giá những kết quả đạt được, những điểm còn tồn tại, bất cập là rất quan trọng. Đây là cơ sở để rút ra những bài học kinh nghiệm cho lần giải quyết tranh chấp tiếp theo bằng phương pháp thương lượng, hòa giải.

Về trách nhiệm, sau khi vụ việc được giải quyết, Tổ hòa giải có thể tự giải thể hoặc không theo dõi tiếp. Tuy nhiên, với tư cách là cơ quan quản lý môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường, cụ thể là Nhóm công tác hỗ trợ Tổ hòa giải cần xem xét, đánh giá để rút ra các bài học.

1. Những kết quả đạt được của việc giải quyết vụ TCMT

a) Kết quả đạt được

Kết quả đạt được cần được xem xét, đánh giá dựa trên những mặt sau:

- *TCMT đã được chấm dứt* trên cơ sở đạt được thỏa thuận của 2 bên: doanh nghiệp ngừng gây ô nhiễm, suy thoái môi trường và cộng đồng dân cư không còn khiếu kiện. Đồng thời, kế hoạch giám sát việc thực hiện thỏa thuận cũng được đưa ra và được 2 bên chấp thuận.

- *Mức độ hài lòng của người dân đối với kết quả giải quyết vụ việc*: Để xem xét mức độ hài lòng, Tổ hòa giải có thể sử dụng các phương pháp điều tra, phỏng vấn xã hội học, tham vấn ý kiến của cộng đồng.

Mức độ hài lòng của người dân được thể hiện ở một số phương diện:

+ Các nội dung phản ánh, khiếu kiện của người dân đã được giải quyết hoàn toàn, giải quyết một phần hay chưa được giải quyết hay người dân có ý kiến gì khác? Nếu vụ việc chưa được giải quyết hoặc giải quyết chưa hiệu quả, thì nguyên nhân tại sao, do doanh nghiệp chưa tích cực thực hiện hay do công tác giám sát chưa hiệu quả, chưa tạo được sức ép đủ lớn,...?

+ Thời gian giải quyết: Người dân cảm thấy như thế nào về thời gian giải quyết vụ việc, quá chậm, chậm hay nhanh hay có ý kiến khác. Nếu vụ việc được giải quyết quá lâu, tại sao lại quá lâu như vậy, do doanh nghiệp không hợp tác, do Tổ hòa giải không tích cực hay phương án đưa ra không phù hợp,...?

+ Những biện pháp mà bên doanh nghiệp cam kết thực hiện bảo đảm không làm phát sinh trở lại các tranh chấp: Các biện pháp đã thực hiện của doanh nghiệp liệu có bảo đảm không phát sinh trở lại các vấn đề môi trường?

- *Mức độ hài lòng của doanh nghiệp đối với kết quả giải quyết vụ việc:*
Việc đánh giá mức độ hài lòng của doanh nghiệp có thể xem xét trên các phương diện sau:

+ Kết quả giải quyết: Người dân và cộng đồng dân cư đã thực sự chấm dứt các khiếu kiện, khiếu nại chưa? Doanh nghiệp đã nhận được sự hợp tác, ủng hộ của người dân chưa? Doanh nghiệp đánh giá như thế nào về cách thức làm việc, thái độ, năng lực của Tổ hòa giải (cách thức làm việc có phù hợp không, có làm việc nhiệt tình không, có trách nhiệm hay không, năng lực có tốt không,...?).

+ Thời gian giải quyết: Doanh nghiệp thấy như thế nào về thời gian giải quyết vụ việc, quá chậm, chậm hay nhanh hay có ý kiến khác. Nếu vụ việc được giải quyết quá lâu, tại sao lại quá lâu như vậy, do người dân không hợp tác, do Tổ hòa giải không tích cực hay phương án đưa ra không phù hợp,...?

b) Các yếu tố dẫn đến thành công

Các yếu tố dẫn đến thành công trong việc hòa giải TCMT có thể bao gồm:

- Sự cam kết của lãnh đạo, sự vào cuộc nhanh chóng, khẩn trương của Tổ hòa giải và nhóm công tác.

- Sự tham gia tích cực của cộng đồng thông qua việc tham vấn, lắng nghe, tôn trọng các nguyện vọng chính đáng của cộng đồng.

- Thái độ thiện chí, sự hợp tác của cả hai bên tranh chấp, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư trong việc giải quyết tranh chấp.

- Sự vận dụng linh hoạt các kỹ thuật, công cụ, biện pháp tốt... của Tổ hòa giải trong quá trình khảo sát, xác lập phương án hòa giải, thương lượng và triển khai thực hiện phương án hòa giải.

2. Những điểm còn tồn tại, bất cập

a) Những tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được có thể vẫn còn những tồn tại, hạn chế:

- Vụ việc không được giải quyết dứt điểm, vấn đề tranh chấp mặc dù được giảm bớt nhiều nhưng vẫn còn, người dân vẫn chưa hài lòng.

- Thời gian xử lý vụ việc quá dài, gây bức xúc trong cộng đồng dân cư.

- Vẫn có các nguy cơ tiếp tục tạo nên TCMT bởi các vấn đề môi trường chưa được giải quyết dứt điểm.

b) Nguyên nhân các điểm tồn tại, hạn chế

Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế trên đây có thể bao gồm:

- Thiếu sự cam kết, quyết tâm xử lý của lãnh đạo chính quyền địa phương.

- Năng lực kỹ thuật còn hạn chế của Tổ hòa giải và các bên hỗ trợ trong các vấn đề: (i) Thu thập, sàng lọc thông tin, chứng cứ; quan trắc xác định mức độ ô nhiễm; (ii) Xác định mức độ thiệt hại; mức bồi thường thiệt hại; (iii) Xây dựng phương án hòa giải; (iv) Kỹ năng thuyết phục của cán bộ hòa giải; (iv) Giám sát, kiểm tra việc thực thi biên bản hòa giải.

- Thiếu nguồn kinh phí hỗ trợ thực hiện hòa giải.

- Thiếu sự hợp tác của doanh nghiệp, có thể do thái độ bất chấp, hoặc có thể do những khó khăn về kinh tế.

3. Khuyến nghị cho lần hòa giải tiếp theo

Dựa trên kết quả đánh giá những mặt đạt được, những điểm còn tồn tại, bất cập cùng với các nguyên nhân, Tổ hòa giải cần rút ra những bài học kinh nghiệm, đưa ra các khuyến nghị để đảm bảo kết quả tốt hơn cho lần giải quyết tranh chấp tiếp theo, có thể là về các vấn đề sau:

- Sự cam kết của chính quyền địa phương là rất quan trọng.

- Đào tạo, nâng cao năng lực/kỹ năng cho đội ngũ cán bộ hòa giải.

- Huy động sự hỗ trợ của các chuyên gia môi trường về phương pháp xác định mức độ ô nhiễm, suy thoái môi trường; của chuyên gia kinh tế về phương pháp xác định mức độ thiệt hại kinh tế; của chuyên gia y tế về phương pháp xác định mức độ thiệt hại đến sức khỏe con người.

- Bảo đảm nguồn kinh phí cho quan trắc, xác định mức độ ô nhiễm, suy thoái; xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra.

- Nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường cho người dân và doanh nghiệp; nâng cao hiểu biết về thủ tục pháp lý về khiếu kiện môi trường cho người dân./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Carolyn Blackford, *A review of environmental mediation: theory and practice*, 1992.
2. Dương Quỳnh Hoa, *Hòa giải - Một phương thức giải quyết tranh chấp thay thế*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp điện tử, 2012.
3. Environmental Law Institute (ELI), *A community guide to using Alternative Dispute Resolution to secure environmental justice*, 2009.
4. FAO, *Negotiation and mediation technique for natural resources management*, 2005.
5. Kim Thị Thúy Ngọc, *Báo cáo tổng kết Đề tài KHCN cấp Bộ “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn, đề xuất phương pháp xác định thiệt hại dân sự do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra trên một số dòng sông ở Việt Nam*, 2013.
6. Đào Thanh Trường, *Tranh chấp môi trường*, Tạp chí hoạt động khoa học, 2009
7. Từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam.
8. Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển, *Hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam*, 2013.
9. Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường, Hội bảo vệ thiên nhiên Việt Nam, *Báo cáo nghiên cứu về giải quyết TCMT ngoài tòa án ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện*, 2013.
10. Vũ Thu Hạnh, *Báo cáo tổng kết Đề tài “Cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường tại Hà Nội”*, 2011

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Mẫu Quy chế tạm thời về tổ chức và hoạt động của Tổ hòa giải

UBND TỈNH/THÀNH PHỐ.....
**Tổ giải quyết tranh chấp môi trường
thông qua thương lượng, hòa giải**

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

QUY CHẾ TẠM THỜI **Về tổ chức và hoạt động của Tổ giải quyết tranh chấp môi trường thông qua thương lượng, hòa giải**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số /QĐ-UBND ngày tháng năm 2015
của UBND tỉnh/thành phố.....)*

Điều 1. Vị trí và chức năng

Tổ giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải (sau đây gọi tắt là Tổ hòa giải) là tổ chức được Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố/huyện..... thành lập để giải quyết tranh chấp môi trường thông qua hòa giải trên địa bàn tỉnh/thành phố/huyện.....

Điều 2. Nhiệm vụ của Tổ hòa giải

1. Tiếp nhận khiếu nại, tranh chấp về môi trường từ UBND xã, phường trên địa bàn tỉnh/TP.

2. Tổ chức đối thoại giữa các bên gây hại và bị hại nhằm tìm được sự đồng thuận, tăng cường sự hiểu biết, hợp tác của các bên, để làm giảm mức độ căng thẳng của vụ tranh chấp.

3. Tổ chức điều tra, khảo sát nơi xảy ra khiếu nại, tranh chấp; tiến hành đo đạc, quan trắc, xác định mức độ ô nhiễm/suy thoái môi trường; xác định các nguyên nhân gây tranh chấp môi trường.

4. Xác định các phương án giải quyết ô nhiễm, suy thoái; xác định mức độ thiệt hại do ô nhiễm suy thoái môi trường gây ra; xác định mức, trách nhiệm và phương thức bồi thường thiệt hại.

5. Tổ chức xây dựng phương án hòa giải và đối thoại, thuyết phục bên gây hại và bên bị hại cùng đồng thuận, thống nhất phương án hòa giải.

6. Tổ chức thực hiện phương án hòa giải đã được ký kết; giám sát các bên liên quan trong việc thực hiện các nghĩa vụ đã thỏa thuận, đặc biệt là bên gây hại phải thực hiện các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm, suy thoái và bồi thường thiệt hại cho bên bị hại.

Điều 3. Tổ chức của Tổ hòa giải

1. Tổ trưởng Tổ hòa giải là Phó Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố/huyện;
2. Tổ phó thường trực là Giám đốc Sở/Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện;
3. Tổ phó là Chánh thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường/Phó Trưởng phòng Tài nguyên Môi trường huyện;
4. Đại diện lãnh đạo phòng, ban của Sở, ban, ngành liên quan;
5. Đại diện lãnh đạo UBND quận, huyện, xã nơi xảy ra tranh chấp;
6. Đại diện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
7. Đại diện của Hội Nông dân;
8. Đại diện của Hội Luật gia;
9. 01 chuyên gia về pháp luật môi trường;
10. 01 chuyên gia về kỹ thuật môi trường;
11. 01 chuyên gia về kinh tế/xã hội.

Điều 4. Nhiệm vụ của các thành viên Tổ hòa giải

1. Tổ trưởng Tổ hòa giải
 - a) Phân công trách nhiệm tổ chức thực hiện các nhiệm vụ giải quyết tranh chấp môi trường thông qua thương lượng, hòa giải;
 - b) Theo dõi, đôn đốc việc thực hiện các nhiệm vụ giải quyết tranh chấp môi trường thông qua thương lượng, hòa giải;
 - c) Phê duyệt Quyết định thông qua Biên bản hòa giải đã được thỏa thuận và thống nhất giữa các bên gây hại và bị hại;
 - d) Tổ chức giám sát việc thực thi Biên bản hòa giải.
2. Tổ phó Tổ hòa giải
 - a) Chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện các nhiệm vụ giải quyết tranh chấp môi trường thông qua thương lượng, hòa giải khi được Tổ trưởng ủy quyền;
 - b) Thực hiện các nhiệm vụ về giải quyết tranh chấp môi trường thông qua thương lượng, hòa giải theo sự phân công của Tổ trưởng.

3. Các thành viên của Tổ hòa giải

Thực hiện các nhiệm vụ về giải quyết tranh chấp môi trường thông qua thương lượng, hòa giải theo sự phân công của Tổ trưởng Tổ hòa giải.

Điều 5. Chế độ làm việc của Tổ hòa giải.

Các thành viên của Tổ hòa giải làm việc theo cơ chế giải quyết vụ việc, theo chế độ kiêm nhiệm.

Tổ hòa giải tự giải thể sau khi giải quyết xong vụ việc tranh chấp.

Điều 6. Kinh phí hoạt động của Tổ hòa giải

Chi phí lấy mẫu, phân tích môi trường, chi phí các hoạt động xác định thiệt hại về tài sản, sức khỏe của công đồng do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra... thuộc dự án này do bên gây hại hoặc ngân sách nhà nước chịu trách nhiệm chi trả.

Các chi phí liên quan đến tổ chức đối thoại giữa các bên được lấy từ nguồn chi ngân sách cho sự nghiệp bảo vệ môi trường.

Điều 7. Sửa đổi, bổ sung Quy chế

Trường hợp cần sửa đổi, bổ sung Quy chế tạm thời về tổ chức và hoạt động của Tổ hòa giải, Tổ phó báo cáo Tổ trưởng xem xét và quyết định./.

TỔ TRƯỞNG

Nguyễn Văn A
Phó Chủ tịch UBND tỉnh/TP/huyện

Phụ lục 2.

Một số phương pháp sử dụng để xác định thiệt hại sức khỏe và tài sản do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra

I. THIẾT HẠI VỀ SỨC KHỎE CON NGƯỜI

Cách 1: Ước lượng giá trị cuộc sống thống kê (value of statistical life – VOSL/VSL)

Giá trị của cuộc sống thống kê (VOSL/VSL) thường được sử dụng để ước lượng lợi ích của việc giảm thiểu rủi ro tử vong và đây là một ước lượng giá trị tài chính đối với xã hội trong việc giảm số lượng người tử vong trung bình. Một khái niệm liên quan là giá trị số năm sống thống kê (VLS), ước tính giá trị xã hội đối với việc giảm nguy cơ tử vong sớm, biểu lộ về mặt tiết kiệm một năm sống thống kê. Giá trị cuộc sống thống kê là phương pháp thích hợp nhất (trong số nhiều phương pháp) để đo lường xã hội bằng lòng chi trả bao nhiêu nhằm giảm nguy cơ tử vong.

Cách tiếp cận này liên quan đến xây dựng mô hình đánh giá ngẫu nhiên (CVM – contingent valuation method) để ước lượng mức sẵn lòng chi trả (WTP - willingness to pay) và sẵn lòng chấp nhận (WTA - willingness to accept) mà mỗi cá nhân sẽ bỏ ra hoặc chấp nhận bồi thường để tiến hành thay đổi tình trạng môi trường hiện tại nhằm giảm bớt rủi ro về sức khỏe (WTP) hay sẽ chấp nhận những rủi ro xảy ra và chi trả tiền để khắc phục nó để không ảnh hưởng tới lợi ích hiện tại của họ (WTA).

Việc ước lượng WTP và WTA được thực hiện thông qua các phỏng vấn trên diện rộng với nhiều nhóm đối tượng xã hội ở các độ tuổi khác nhau. Trong đó, các đối tượng phỏng vấn sẽ được giới thiệu về các mức rủi ro nên do ô nhiễm nước gây ra gồm có mức độ ô nhiễm hiện tại, các loại bệnh do ô nhiễm nước gây ra cho cộng đồng (các bệnh phổ biến và cả tử vong). Sau đó họ được giảng giải kỹ về những lợi ích mà các chương trình cải thiện chất lượng nước sẽ tạo ra, gồm cả lợi ích về giảm rủi ro mắc bệnh và rủi ro tử vong, đồng thời được hỏi về mức sẵn sàng chi trả một phần ngân sách của mình để giảm các rủi ro trên. Các kết quả ước lượng WTP sau đó được suy rộng cho tổng thể và cộng đồng để phản ánh lợi ích kinh tế của các chương trình cải thiện chất lượng nước. Đồng thời cũng được sử dụng để tính toán VSL là mức chi trả của xã hội để giảm lượng người tử vong trong cộng đồng do ô nhiễm nước gây ra. VSL là chỉ số rất quan trọng trong tính toán thiệt hại sức khỏe vì cho biết giá trị của một mạng sống đối với cộng đồng đáng giá bao nhiêu.

Khi sở thích của cá nhân được coi là một cơ sở hợp lý nhằm thực hiện đánh giá sự thay đổi phúc lợi con người, sẽ kéo theo thay đổi trong việc đánh giá thương tật và tử vong của con người căn cứ theo WTP hoặc WTA của mỗi cá nhân trong vấn đề bồi thường cho những vấn đề tổn hại sức khỏe hay mỗi nguy cơ mà họ phải đối mặt. WTP hay WTA không giống như định giá cuộc sống thực. Thay vào đó, phương pháp này định giá sự thay đổi nhu cầu dự kiến của mỗi cá nhân ở mức độ rủi ro con người phải đối mặt và sau đó tập hợp lại các thay đổi đó.

Công thức xác định VOSL như sau:

$$VOSL = \frac{\sum_i WTP_i \cdot \Delta r_i}{\sum_i \Delta r_i}$$

Trong đó:

WTP_i : là tổng WTP/WTA của các cá nhân đối với việc thay đổi nguy cơ trên tổng số N cá nhân

Δr_i : Lượng thay đổi nguy cơ

N : Số lượng người tham dự vào nguy cơ

$\Sigma \Delta r_i$: số lượng cuộc sống thống kê đã mất = N x Δr_i

Trong thực tế, VOSL được xác định thông qua Phương pháp chênh lệch mức lương (*wage differential approach*). Phương pháp này sử dụng sự khác nhau giữa các mức lương trên thị trường lao động nhằm đo lường mức yêu cầu bồi thường đối với nguy cơ tử vong hoặc mắc bệnh tật từ mỗi nguy hiểm nghề nghiệp đem lại. Trong điều kiện thị trường là tự do cạnh tranh, công việc có tính chất rủi ro hơn sẽ được trả mức lương cao hơn khi số lượng công việc và người lao động không đổi. Trên lý thuyết, thay đổi về nguy cơ tử vong trong công việc sẽ khiến cho tiền lương thay đổi dẫn đến sự thay đổi về số lượng người lao động đồng ý làm công việc này (đồng ý với số tiền đền bù cho sự rủi ro). Nghĩa là, khi nguy cơ thay đổi kéo theo sự thay đổi trong mức WTP/WTA của người lao động chi trả cho việc giảm rủi ro. Mức WTP/WTA của người lao động phụ thuộc vào mức thu nhập của người lao động, mức độ rủi ro của công việc và phụ thuộc cả về tuổi cũng như giới tính cũng như vai trò ảnh hưởng của công đoàn đối với người lao động.

Ưu điểm của phương pháp CVM là có thể đánh giá nhiều giá trị khác nhau đối với nhiều loại hàng hoá môi trường. CVM cũng không yêu cầu số lượng thông tin thu thập được phải quá lớn. Tuy nhiên, do phương pháp này dựa trên việc trả lời phỏng vấn của người dân, vì thế, kết quả nhận được phụ thuộc

rất nhiều vào cách thức và thời điểm phỏng vấn, đặc biệt là độ chính xác của câu hỏi đặt ra. Trong khi đó, cùng một mục đích đánh giá có thể áp dụng nhiều giả thuyết khác nhau, do vậy kết quả ước lượng chệch (tồn tại sai số lớn) được xem là một khiếm khuyết đặc trưng của CVM.

Cách 2: Phương pháp dựa vào chỉ số Số năm trong cuộc đời bị mất do mắc bệnh (DALY)

Khái niệm về số năm trong cuộc đời bị mất do mắc bệnh DALY (*Disability Adjusted Life Years*) cung cấp một thước đo tiêu chuẩn gánh nặng bệnh tật để tính toán chi phí thiệt hại do việc mắc bệnh đem lại. DALY bao gồm tổng số năm của cuộc sống tương lai bị mất đi YLL (*years of life lost*) do nguyên nhân tử vong sớm và số năm sống bị mất đi vì mang bệnh hoặc thương tích YLD (*year of life disability*)

$$DALY = YLL + YLD$$

* *Tính tổng số năm của cuộc sống tương lai bị mất đi (YLL)*

Tổng số năm của cuộc sống tương lai bị mất đi (*YLL*) được tính bằng hiệu số giữa kỳ vọng sống khi sinh và tuổi lúc chết. Qui định thường lấy kỳ vọng sống của quốc gia có tuổi thọ cao nhất là Nhật Bản, nữ giới là 82,5 và nam giới là 80 tuổi. Một trường hợp nam giới chết khi mới 20 tuổi nghĩa là anh ta mất 60 năm vì chết non. Khi tính số năm mất đi vì chết non cho một cộng đồng, người ta dựa vào kỳ vọng sống khi sinh trung bình cho từng nhóm tuổi và theo hai giới (thường chia là 21 nhóm tuổi: dưới 1, 1-4, 5-9... 95 +) và áp dụng công thức sau:

1

$$YLL = (1 - e^{-0,03L}) \times \text{số chết của từng khoảng}$$

0,03

Trong đó L là kỳ vọng sống khi sinh trung bình của một nhóm tuổi, tính theo từng nhóm tuổi và theo hai giới được nhân với số mới chết trong từng nhóm tuổi để có YLL theo nguyên nhân và nhóm tuổi theo giới. Trong công thức này đã tính đến mức khấu hao theo tuổi là 3% theo quy định chung của cách tính gánh nặng bệnh tật toàn cầu (GBD). Kỳ vọng sống khi sinh của một nhóm tuổi tính bằng bảng sống (*life table*) kết quả điều tra nhân khẩu.

** Tính YLD (số năm sống mất đi vì mang bệnh hoặc thương tích)*

Khi tính số năm sống mất đi vì mang bệnh hoặc thương tích của một cộng đồng người ta sử dụng công thức sau:

$$YLD = I \times DW \times L$$

Trong đó I là số trường hợp mới mắc trong một khoảng thời gian quy định; DW là mức độ nặng nhẹ của bệnh, khi bệnh càng nặng hệ số này càng lớn và ngược lại, DW có giới hạn từ 0 - 1 (0 là hoàn toàn khỏe, 1 coi như là chết). L là thời gian mang bệnh trung bình.

Hệ số DW được xác định bằng hai phương pháp; (1) dựa vào bảng tra sẵn và (2) dựa vào các định nghĩa về mức độ mất khả năng.

Để tính YLD cần biết thời gian mang bệnh, cần biết hai thông số: thứ nhất là mức độ trầm trọng của bệnh, thứ hai là loại bệnh mắc phải ở các mức độ khác nhau.

Mức độ trầm trọng của bệnh (DW) tính một cách tương đối dựa trên cách xử trí, cụ thể có 3 mức như sau:

- Mức 1: không phải dùng thuốc hoặc nếu dùng thì chỉ ở mức tự mua thuốc về chữa.
- Mức 2: Cần đến thầy thuốc khám chữa bệnh ở tuyến xã hoặc thầy thuốc tư nhân trong xã.
- Mức 3: phải khám chữa bệnh tại bệnh viện (từ huyện trở lên).

** Tính DALY*

Việc tính DALY có thể dựa trên công thức sau:

$$DALY = YLL + YLD$$

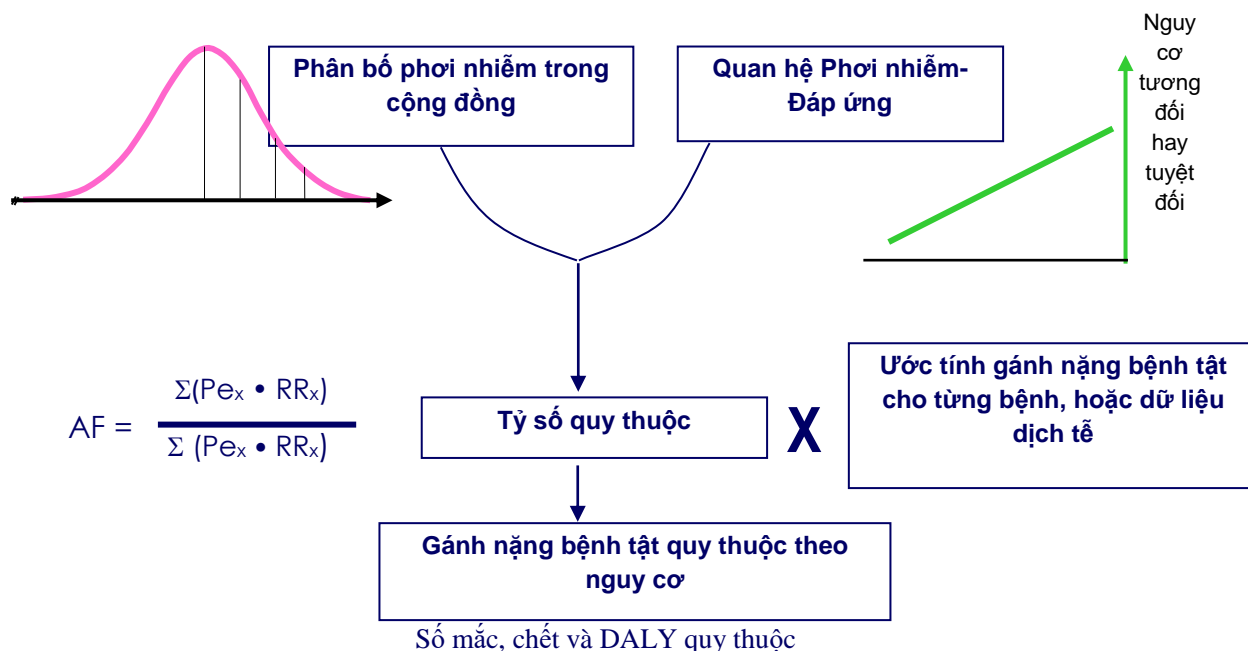
Do không thể theo dõi tình hình mắc bệnh của tất cả mọi thành viên trong cộng đồng, việc tính gánh nặng bệnh tật cho một cộng đồng như trên chỉ có tính chất gần đúng.

Cách 3: Phương pháp tính gánh nặng bệnh tật do môi trường (Environmental Burden Disease - EBD)

Việc sử dụng gánh nặng bệnh tật giúp định lượng hóa tác động bệnh tật ở những cấp độ dân cư khác nhau. Lý tưởng nhất là tính toán theo cách phù hợp và sử dụng những cách tính toán cơ bản vì điều này sẽ giúp cho việc so sánh số liệu bệnh tật và các yếu tố nguy cơ ở các nghiên cứu khác nhau trở nên khả thi hơn. Việc tính toán như vậy cũng giúp có thể so sánh số liệu ở các nhóm dân cư khác

nhau và những vùng miền địa lý khác nhau. Vì lý do này người ta sử dụng chỉ số DALY để đo lường gánh nặng bệnh tật và gánh nặng bệnh tật do môi trường (EBD).

* Mô hình tính toán EBD



Công thức tính EBD:

$$IF = \frac{\sum (Pe_x \cdot RR_x) - 1}{\sum (Pe_x \cdot RR_x)}$$

Trong đó:

- X = mức độ phơi nhiễm
- Pe_x = tỷ lệ hiện phơi nhiễm ở mức độ x
- RR_x = Nguy cơ tương đối ở cấp độ x
- IF (Impact Fraction-tỷ phần tác động) hoặc AF (Attribute Fraction-tỷ phần quy thuộc) có thể được hiểu là tỷ lệ giảm đi các vấn đề sức khỏe hoặc tử vong do việc giảm yếu tố nguy cơ môi trường. Nói cách khác nó là tỷ lệ của vấn đề sức khỏe hoặc tử vong trong cộng đồng do yếu tố nguy cơ môi trường đó gây ra (Miettinen, 1974; Greenland, 1984).

$$\text{EBD} = \text{Gánh nặng quy thuộc}^4 = \text{Gánh nặng bệnh tật} \times \text{Tỷ phần tác động}$$

Công thức và quy trình tính toán trên cho thấy, để tính toán được gánh nặng bệnh tật do môi trường cần phải có thông tin về số mới mắc, tử vong, và DALY theo các nhóm tuổi và giới.

** Tính gánh nặng bệnh tật môi trường do môi trường của bệnh tiêu chảy*

Gánh nặng bệnh tật môi trường do nguồn nước sinh hoạt không hợp vệ sinh có liên quan nhiều nhất đến bệnh tiêu chảy. Do vậy, để tính toán gánh nặng bệnh tật do môi trường nước ô nhiễm, nên cần tính gánh nặng bệnh tật do tiêu chảy.

Kết quả tính toán nguy cơ quy thuộc của môi trường (IF hoặc AF) như đã tính ở trên được nhân với gánh nặng bệnh tật (tỷ lệ mới mắc, tỉ lệ tử vong hoặc DALY).

$$\begin{aligned} & \text{Gánh nặng bệnh tật của bệnh tiêu chảy (tỉ lệ mới mắc, số tử vong hoặc DALYs)} \\ & = \text{Tỷ lệ quy thuộc} \times \text{Tổng gánh nặng bệnh tật của bệnh tiêu chảy (tỉ lệ mới mắc, số tử vong hoặc DALYs)} \end{aligned}$$

Cách 4: Định giá thiệt hại thông qua đo lường tổn thất thu nhập

Phương pháp chi phí bệnh tật (Cost of Illness approach – COI)

Phương pháp chi phí bệnh tật (COI) được sử dụng để tính toán thiệt hại thông qua đo lường tổn thất thu nhập. Theo đó thiệt hại được xác định dựa trên mối quan hệ nguyên nhân - kết quả giữa mức độ ô nhiễm tác động đến sức khỏe của con người. Chi phí bệnh tật bao gồm chi phí y tế (gồm cả chi phí tài chính cho việc chữa bệnh và phục hồi, chi phí thời gian...), chi phí tổn thất thu nhập do việc mắc bệnh đem lại. Đây là phương pháp áp dụng tương đối dễ dàng, tuy nhiên lại gặp khó khăn trong việc tính toán nếu các căn bệnh là mãn tính khi các giai đoạn phát triển của bệnh kéo dài. Do đó, để áp dụng phương pháp một cách hiệu quả, điều quan trọng là phải lựa chọn các căn bệnh đặc trưng, cách đánh giá, xây dựng mối quan hệ nguyên nhân - kết quả phù hợp nhằm dễ dàng xác định các chi phí liên quan.

⁴ Hay gọi đầy đủ là: Gánh nặng bệnh tật quy thuộc theo nguy cơ

Phương pháp tiếp cận nguồn vốn con người (Human Capital - HC)

Phương pháp tiếp cận nguồn vốn con người (HC) có thể được sử dụng để đánh giá thiệt hại thông qua đo lường tổn thất thu nhập. Phương pháp HC coi mỗi cá nhân là một nguồn lực có thể sản xuất hàng hóa và dịch vụ cho xã hội. Do vậy, giá trị của một cá nhân tạo ra trong thời gian sống của mình đo lường chính xác thu nhập của cá nhân ấy. Việc mắc bệnh do ô nhiễm môi trường sẽ ảnh hưởng đến tuổi thọ của cá nhân. Trong phương pháp HC, việc xác định được thu nhập mất đi được coi là xác định giá trị của tuổi thọ của cá nhân đó. Giá trị HC phụ thuộc vào độ tuổi tử vong, mức thu nhập, kỹ năng lao động và mức độ phát triển của quốc gia (giá trị tổng sản phẩm quốc nội GDP/người).

HC là một phương pháp đặc trưng và rất phù hợp cho việc lượng giá các giá trị của cuộc sống, như giá trị về sức khỏe, tuổi thọ... . Tuy nhiên, trong một số trường hợp, các tác động tới sức khỏe là tương đối phức tạp và rất khó tách biệt cho tính toán. Ví dụ như ô nhiễm môi trường tác động đến các độ tuổi khác nhau thì khác nhau, trong đó ảnh hưởng lớn nhất đến độ tuổi 65 và già hơn. Khi đó phải tiến hành những phân chia khá phức tạp.

Phương pháp liều lượng-đáp ứng hay đánh giá tác động.

Liều lượng - đáp ứng hay các phương pháp đánh giá tác động cung cấp ước tính các thiệt hại kinh tế do mức độ hiện tại của ô nhiễm. Loại đánh giá này liên quan đến việc tính toán tác động của ô nhiễm lên sức khỏe con người và môi trường. Điều này có thể được thực hiện bằng cách theo dõi mức độ tiếp xúc của cá nhân, ước tính thiệt hại về sản lượng, và/hoặc tỷ lệ ảnh hưởng thêm của bệnh tật và tử vong do suy thoái môi trường.

Việc mất sản lượng tính theo ngày làm việc và mất thu nhập cũng tương tự như những ước tính chi phí cho giá trị thị trường trong đó tính toán sự suy giảm giá trị thị trường của một nguồn tài nguyên (rừng, ngư nghiệp) bằng cách ước tính thu nhập bị mất. Sự khác biệt giữa liều lượng - đáp ứng và xác định giá trị thị trường là trong đo lường thiệt hại kinh tế. Thiệt hại kinh tế trong *phương pháp liều lượng - đáp ứng là tổn thất thu nhập do ốm đau liên quan đến ô nhiễm, trong khi đó phương pháp giá trị thị trường được tính dựa trên tổn thất thu nhập do ảnh hưởng của ô nhiễm lên thị trường*, chứ không phải là sức khỏe con người. Liều lượng - đáp ứng có thể được sử dụng để ước tính tổn thất của các khoản thu nhập do ốm đau của con người hoặc tử vong gây ra do ô nhiễm nước.

Để ước tính giá trị thiệt hại cho sức khỏe con người hay môi trường do ô nhiễm, cần xác định mối quan hệ giữa thay đổi chất lượng môi trường và sức

khỏe con người hoặc đối tượng khác bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm (tòa nhà, các hệ sinh thái). Đây được gọi là các mối quan hệ liều lượng-đáp ứng, mối quan hệ giữa nồng độ chất ô nhiễm (liều lượng) và tác động vật lý (đáp ứng).

Liều lượng - đáp ứng:

1. Xác định được vấn đề ô nhiễm (ví dụ, không khí, nước, đất).
2. Thu thập dữ liệu y tế thích hợp, số liệu về sức khỏe con người và các biến số khác
3. Ước tính các mối quan hệ thống kê giữa tỷ lệ phần trăm tăng nồng độ chất ô nhiễm và ảnh hưởng đến sức khỏe con người.
4. Xác định các loại tác động vật lý và các chi phí liên quan (ví dụ, chi phí y tế).
5. Ước tính tổng tiền tệ dựa trên chi phí của các tác động liên quan đến nồng độ các chất gây ô nhiễm

Đối với ước tính giá trị kinh tế của sức khỏe con người, dữ liệu sau đây là cần thiết

- Chi phí của các cơ sở y tế khác nhau trong cả nước.
- Dữ liệu về sức khỏe, tuổi thọ, nguyên nhân gây ra tử vong, phân phối tuổi.
- Thu nhập bình quân đầu người và biến số khác như điều kiện sinh hoạt, mô hình tiêu dùng, chi phí duy trì sức khỏe, v.v...

Phương pháp này có ưu điểm là xác định được mối liên hệ nhân quả giữa ô nhiễm môi trường và sức khỏe con người, làm cơ sở cho việc xác định thiệt hại. Tuy nhiên, việc xác định mối quan hệ này tương đối khó khăn do sức khỏe con người phụ thuộc vào nhiều yếu tố (thể trạng, bệnh lý, v.v...).

II. THIẾT HẠI VỀ TÀI SẢN

Cách 1: Phương pháp thay đổi năng suất (PC)

Phương pháp này chú trọng vào các tài nguyên thiên nhiên với tư cách là đầu vào của quá trình sản xuất hàng hoá và dịch vụ. Khi đầu vào giảm thì sẽ dẫn đến giảm dịch vụ cung cấp cho sản xuất, kết quả làm giảm lợi ích của người sản xuất tính theo giá thị trường. Tổng suy giảm lợi ích này là thiệt hại do sự cố môi trường đem lại. Ví dụ, nước ngọt là đầu vào của quá trình sản xuất nông nghiệp.

Nước bị ô nhiễm dẫn đến việc suy giảm năng suất cây trồng. Năng suất suy giảm đó chính là thiệt hại của ô nhiễm nước gây ra.

Phương pháp thay đổi năng suất thường được sử dụng để định giá thay đổi của sản xuất nông nghiệp. Khi ô nhiễm nước xảy ra, nước ô nhiễm sẽ ảnh hưởng đến sản xuất hoặc năng suất. Về mặt lý thuyết, phương pháp giả định rằng chất lượng nước là một đầu vào của quá trình sản xuất. Do đó, hàm sản xuất có thể được xây dựng như sau:

$$X = f(L, N, K, E)$$

Trong đó X là sản lượng; L, N và K là các đầu vào của đất, nhân công và vốn; và E là chất lượng nước.

Các bước chung để lượng giá việc năng suất tăng hay thất thu do thay đổi chất lượng nước theo phương pháp thay đổi năng suất có thể được tóm tắt như (a) đo đạc thay đổi năng suất dựa trên thay đổi sản lượng do thay đổi chất lượng nước và (b) xác định sự thu về hay thất thoát về mặt tiền tệ sử dụng phương pháp giá thị trường.

Đây là phương pháp lượng giá các tác động ít gây tranh cãi nhất so với các phương pháp khác. Cơ sở áp dụng phương pháp này khá đơn giản, chi phí ít tốn kém (do dữ liệu thu thập dễ dàng), có thể dễ dàng giải thích và chứng minh được. Phương pháp này sử dụng giá thị trường để đo lường tổn thất trong sản xuất hoặc chi phí đầu vào gia tăng. Tuy nhiên, nhược điểm của phương pháp này là việc sử dụng giá thị trường có thể đem lại kết quả sai do sự can thiệp của chính phủ gây bóp méo thị trường như thuế, trợ cấp, bảo hộ nhập khẩu hoặc do độc quyền.

Cách 2: Phương pháp định giá thị trường

Định giá thị trường liên quan đến việc tìm kiếm một thị trường trong đó hàng hóa hay dịch vụ bị ảnh hưởng bởi hàng hóa phi thị trường (ô nhiễm) và ước tính lượng giá trị thị trường đã giảm giá trị do của ô nhiễm.

Các bước định giá thị trường

1. Xác định một chất gây ô nhiễm hoặc các chất ô nhiễm được biết là có tác động xấu đến môi trường.
2. Xác định một thị trường bị ảnh hưởng tiêu cực bởi các chất gây ô nhiễm xác định (s).
3. Đo lường giá trị thị trường đã bị giảm theo một thời gian xác định
4. Đo lường mức độ chất gây ô nhiễm (s) đã tăng (hoặc giảm) trong cùng giai đoạn.
5. Xác định mức độ của các chất gây ô nhiễm gây ra sự suy giảm giá trị thị trường và mức độ giá trị thị trường bị suy giảm.

Một ví dụ cho việc định giá thị trường có thể áp dụng cho trường hợp của bất động sản. Giá bất động sản có thể bị ảnh hưởng do ô nhiễm môi trường trong khu vực. Chất lượng môi trường có thể ảnh hưởng đến quyết định mua một ngôi nhà cụ thể và giá nhà có thể bị ảnh hưởng một phần bởi các thuộc tính môi trường của bất động sản. Các loại tài nguyên khác như thủy sản, rừng cũng có thể bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm ở phạm vi giá thị trường hoặc thu nhập suy giảm. Các suy thoái tài nguyên thiên nhiên do ô nhiễm được phản ánh bởi giá trị thị trường chỉ khi ô nhiễm dẫn tới giảm giá trị thị trường của các tài sản đó. Phương pháp lượng giá này cho thấy sự suy thoái đã diễn ra đối với những nguồn tài nguyên có giá trị thị trường, và cũng cho thấy mức độ suy giảm mà suy thoái đã gây ra đối với các giá trị thị trường.

Những thay đổi trong giá cả thị trường được ước tính theo những cách khác nhau, tùy theo thị trường. Phương pháp phổ biến nhất là kiểm tra giá trị thị trường của tài sản theo thời gian để xác định xem các giá trị đang giảm do hậu quả của ô nhiễm.

Các phương pháp dựa trên thị trường (Market Base Methods) ước lượng các giá trị dựa trên những lựa chọn thực tế của con người. Do đó, nhóm này thường được dùng với những giá trị được người ta nhận biết rõ và có giá trên thị trường, mà không thể áp dụng với các giá trị phi sử dụng

Cách 3: Phương pháp so sánh đối chứng

Phương pháp so sánh đối chứng thường được áp dụng để tính toán thiệt hại về tài sản, như tính tổng thiệt hại về cây trồng, vật nuôi tại khu vực bị ô nhiễm, đặc biệt trong trường hợp phạm vi ô nhiễm rộng, thiệt hại xảy ra đối với nhiều tổ chức, cá nhân và không thể tính thiệt hại chi tiết đối với từng người. Đại lượng chính được so sánh là sản lượng cây trồng, vật nuôi trung bình hàng năm. Các số liệu này thu thập từ các cơ quan thống kê địa phương, ban quản lý các hợp tác xã hoặc từ việc gặt, thu hoạch trên các mẫu địa phương. Có thể tiến hành so sánh đối chứng theo không gian hoặc theo thời gian:

- *Theo thời gian*: đối chứng giữa sản lượng cây trồng, vật nuôi trong (những) năm môi trường bị ô nhiễm với những năm trước đó. Để đảm bảo độ chính xác, khách quan về những thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên, cần loại trừ trước sản lượng suy giảm do các tác nhân gây hại khác như thời tiết, thiên tai, sâu bệnh;

- *Theo không gian*: Đối chứng giữa sản lượng cây trồng, vật nuôi trong khu vực bị ô nhiễm với ngoài khu vực đó. Để đảm bảo độ chính xác, điều kiện bắt buộc là giữa các khu vực phải có sự tương đồng nhất định về các yếu tố địa hình tự nhiên, khí hậu, thổ nhưỡng và sinh kế địa phương.

Đối với những thiệt hại về tính mạng và sức khoẻ con người do ô nhiễm môi trường gây nên, cách tính thiệt hại phổ biến thường dựa trên chi phí khám, chữa bệnh do các cơ sở y tế cung cấp. Tùy thuộc vào mức độ ô nhiễm và thời gian gây ảnh hưởng do ô nhiễm môi trường mà thiệt hại này có thể biểu hiện dưới các dạng: bệnh mãn tính (như rối loạn tiêu hoá do thường xuyên sử dụng nước có chất xyanua hay coliform...), bệnh cấp tính (như viêm phổi cấp do hoá chất độc hại gây nên), tử vong (do nhiễm chất phóng xạ). Thực tế, các loại bệnh mãn tính thường chiếm tỉ lệ cao nhất trong nhóm thiệt hại này.

Ưu điểm của phương pháp này là so sánh được sự khác nhau theo thời gian và theo không gian giữa khu vực đối chứng và khu vực bị ô nhiễm. Tuy nhiên, đối với so sánh đối chứng theo thời gian, cần xem xét những yếu tố khác dẫn đến sự thay đổi (thời tiết, chênh lệch giá). Đối với đối chứng theo không gian, việc lựa chọn các khu vực có điều kiện tương đồng để so sánh là tương đối khó khăn trong nhiều trường hợp.

Nguồn: Các phương pháp xác định thiệt hại về sức khoẻ và tài sản do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra được trích dẫn từ Báo cáo tổng kết Đề tài KHCN cấp Bộ “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn, đề xuất phương pháp xác định thiệt hại dân sự do ô nhiễm, suy thoái môi trường gây ra trên một số dòng sông ở Việt Nam”, ThS Kim Thị Thúy Ngọc (Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên môi trường) làm Chủ nhiệm, 2013.