

TRÁCH NHIỆM YÊU CẦU BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI VỀ MÔI TRƯỜNG: KHUNG LÝ THUYẾT, PHÁP LUẬT VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

NGUYỄN MAI ANH

Văn phòng HĐND và UBND xã Thanh Oai, TP. Hà Nội

Nhận bài ngày 25/7/2026. Sửa chữa xong 22/8/2026. Duyệt đăng 25/8/2026.

Abstract

Compensation for environmental damage is an important legal instrument for implementing the polluter-pays principle, remedying environmental harm, and protecting the public interest in environmental protection. Within this mechanism, the responsibility for claiming compensation—encompassing the authority to initiate claims, collect evidence, and seek compensation on the part of injured parties or competent state authorities—plays a central role, yet has received limited independent attention in Vietnamese legal scholarship. This article examines the theoretical foundations of the responsibility for claiming compensation for environmental damage based on externality theory, the public trust doctrine, and the polluter-pays principle. It also analyses the legal experience of the European Union and the United States concerning the exercise of this responsibility, reviews the current Vietnamese legal framework, and identifies major challenges in legal implementation, particularly in the context of the two-tier local government model. On that basis, the article proposes several recommendations for improving the legal framework and enhancing the effectiveness of implementing the responsibility for claiming compensation for environmental damage in Vietnam.

Keywords: Environmental damage, environmental degradation, environmental pollution, local government.

1. Đặt vấn đề

Bảo vệ môi trường là một trong những nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt của quá trình phát triển bền vững ở mọi quốc gia. Chế định bồi thường thiệt hại về môi trường không chỉ là phương thức khôi phục tổn thất đã xảy ra mà còn là cơ chế răn đe, buộc chủ thể gây ô nhiễm phải bồi thường toàn bộ thiệt hại và nội hóa chi phí ngoại ứng tiêu cực trong giá cả để đảm bảo trách nhiệm bồi thường đối với những thiệt hại về môi trường do doanh nghiệp gây ra. Tuy nhiên, một chế định bồi thường dù được thiết kế chặt chẽ đến đâu cũng sẽ trở nên vô hiệu nếu thiếu cơ chế bảo đảm quyền yêu cầu bồi thường được thực hiện trên thực tế. Khác với các quan hệ dân sự thông thường, thiệt hại về môi trường thường ảnh hưởng đến số đông người dân yếu thế, khó xác định, khó lượng hóa và đòi hỏi năng lực chuyên môn, tài chính vượt quá khả năng của cá nhân đơn lẻ. Chính vì vậy, pháp luật nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, đã trao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền cùng với tổ chức, cá nhân bị thiệt hại trực tiếp có trách nhiệm chủ động yêu cầu bồi thường nhằm bảo vệ lợi ích công cộng về môi trường.

Ở Việt Nam, Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14¹ được sửa đổi trong Luật số 146/2025/QH15² ngày 11 tháng 12 năm 2025 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của 15 luật trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường (Luật Bảo vệ môi trường) đã có bước tiến quan trọng khi lần đầu tiên quy định

1) Quốc hội (2020). Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=202613>.

2) Quốc hội (2025). Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 15 luật trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường số 146/2025/QH15. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=216543&classid=1&orggroupid=1>.

Email: nguyenmaianh1691992@gmail.com.

tương đối cụ thể về trách nhiệm yêu cầu bồi thường tại Điều 131, giao cho Ủy ban nhân dân các cấp trách nhiệm tiếp nhận thông báo, xác minh, tổ chức thu thập, thẩm định chứng cứ và đưa ra yêu cầu bồi thường (Quốc hội, 2020). Quy định này đã tháo gỡ một phần khó khăn cố hữu trong việc chứng minh thiệt hại môi trường mà người dân, đặc biệt là nông dân, ngư dân, khó có thể tự mình thực hiện (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023). Tuy nhiên, quy định này mới chỉ dừng ở mức khung, còn thiếu tính cụ thể về chủ thể, thẩm quyền, hình thức ủy quyền, cơ chế phối hợp giữa người bị thiệt hại với các cấp chính quyền và trách nhiệm khi cơ quan có thẩm quyền không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình.

Nhiều nghiên cứu ở Việt Nam thời gian qua tập trung vào căn cứ phát sinh trách nhiệm bồi thường của bên gây thiệt hại, trong khi khía cạnh “yêu cầu bồi thường” với tư cách một quyền năng, một trách nhiệm công vụ độc lập của chủ thể bị thiệt hại và của cơ quan nhà nước ít được phân tích chuyên sâu, có hệ thống. Khoảng trống này càng trở nên cấp thiết khi Việt Nam đang triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp từ năm 2025, làm phát sinh hàng loạt vấn đề mới về phân định thẩm quyền, phối hợp và chuyển giao trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trong việc yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường.

Trên cơ sở đó, bài viết hướng đến ba mục tiêu: (i) làm rõ cơ sở lý luận của trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường trên nền tảng các lý thuyết kinh tế học và pháp lý, đối chiếu với kinh nghiệm pháp luật quốc tế; (ii) khái quát khung pháp luật Việt Nam hiện hành về trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại; và (iii) nhận diện những khó khăn, vướng mắc trong thực thi, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Lý luận về trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường

2.1.1. Tiếp cận từ lý thuyết ngoại ứng và nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Cơ sở kinh tế học sâu xa nhất của chế định bồi thường thiệt hại về môi trường bắt nguồn từ lý thuyết ngoại ứng tiêu cực (negative externality) mà Pigou đặt nền móng từ đầu thế kỷ XX: khi chi phí xã hội của một hoạt động sản xuất, kinh doanh (bao gồm chi phí môi trường) không được phản ánh đầy đủ vào chi phí hoạt động của doanh nghiệp mà chủ thể gây ô nhiễm phải gánh chịu, dẫn đến mức độ ô nhiễm cao hơn mức tối ưu xã hội (Pigou, 1920). Trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, xét từ góc độ này, chính là cơ chế “nội hóa ngoại ứng”, buộc chủ thể gây ô nhiễm phải gánh chịu đầy đủ chi phí xã hội do hành vi của mình gây ra, qua đó điều chỉnh hành vi sản xuất, kinh doanh theo hướng thân thiện với môi trường hơn.

Từ nền tảng lý thuyết ngoại ứng, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (polluter-pays principle) đã trở thành nguyên tắc pháp lý nền tảng, được ghi nhận rộng rãi trong pháp luật môi trường của nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế. Chỉ thị Trách nhiệm môi trường của Liên minh châu Âu (Chỉ thị 2004/35/EC)³ đã thiết lập khung khổ pháp lý cho nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”, chủ thể vận hành (operator) gây ra thiệt hại môi trường hoặc đe dọa gây thiệt hại về nguyên tắc phải gánh chịu chi phí của các biện pháp phòng ngừa và khắc phục cần thiết (European Parliament and Council, 2004). Tuy nhiên, một điểm mấu chốt mà lý thuyết ngoại ứng và nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền không tự nó giải quyết được, đó là: ai sẽ là chủ thể đứng ra “đòi” khoản chi phí đó, khi thiệt hại xảy ra đối với một nguồn tài nguyên chung, không thuộc sở hữu riêng của bất kỳ cá nhân nào? Đây chính là điểm mà lý thuyết ủy thác công cộng bổ khuyết.

2.1.2. Lý thuyết ủy thác công cộng và vai trò của cơ quan nhà nước với tư cách chủ thể yêu cầu bồi thường

Lý thuyết ủy thác công cộng (public trust doctrine) cho rằng một số tài nguyên thiên nhiên nhất định như bờ biển, sông ngòi, vùng nước... về bản chất thuộc quyền sở hữu chung của cộng đồng, được Nhà nước nắm giữ với tư cách người được ủy thác (trustee) để bảo vệ và điều tiết việc sử dụng các tài nguyên trên (Sax, 1970). Từ lý thuyết này có thể suy ra một hệ quả pháp lý quan trọng: khi tài nguyên

3) European Union (2004). *Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*. Official Journal of the European Union, L 143, 56–75. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/35/oj/eng>.

thuộc diện ủy thác công cộng bị xâm hại, Nhà nước với tư cách là người được ủy thác cần có quyền và trách nhiệm chủ động đứng ra yêu cầu bồi thường thay mặt cho người dân, tổ chức, cá nhân bị thiệt hại. Quyền này độc lập với quyền khởi kiện của các cá nhân, tổ chức bị thiệt hại trực tiếp.

Học thuyết ủy thác công cộng đã được thể chế hóa rõ nét nhất trong pháp luật Hoa Kỳ thông qua cơ chế bồi thường thiệt hại tài nguyên thiên nhiên (natural resource damages) theo Đạo luật Ứng phó, Bồi thường và Trách nhiệm Môi trường toàn diện (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 - CERCLA). Theo đó, Tổng thống có quyền chỉ định các cơ quan liên bang đóng vai trò “được ủy thác” (trustee) đối với tài nguyên thiên nhiên gồm: cơ quan liên bang, chính quyền bang và bộ lạc bản địa là chủ thể có thẩm quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại tài nguyên thiên nhiên, khác với quyền khởi kiện đòi chi phí xử lý ô nhiễm vốn có phạm vi chủ thể rộng hơn (U.S. Congressional Research Service, 2021). Cơ quan Bảo vệ Môi trường Hoa Kỳ (EPA) xác nhận rằng các chủ thể được ủy thác có quyền hành động thay mặt công chúng để yêu cầu bồi thường cho những tổn thất mà công chúng phải gánh chịu, và khoản bồi thường thu được chỉ được sử dụng để khôi phục, thay thế hoặc mua lại tài nguyên tương đương với tài nguyên bị thiệt hại và các chi phí đánh giá thiệt hại theo quy định (U.S. Environmental Protection Agency, n.d.). Mô hình này của Hoa Kỳ cho thấy một nguyên lý thiết kế quan trọng: tách bạch rõ ràng giữa quyền khởi kiện đòi chi phí khắc phục (có thể do nhiều chủ thể thực hiện) với quyền khởi kiện đòi bồi thường tổn thất tài nguyên thiên nhiên (chỉ dành riêng cho người được ủy thác được chỉ định), nhằm tránh tình trạng khởi kiện chồng chéo, phân tán và bảo đảm khoản bồi thường thực sự quay trở lại phục vụ mục tiêu phục hồi môi trường.

Kinh nghiệm của Liên minh châu Âu theo Chỉ thị 2004/35/EC cũng phản ánh logic tương tự nhưng theo cách tiếp cận hành chính hơn là tố tụng dân sự thuần túy: các cơ quan có thẩm quyền do quốc gia thành viên chỉ định (competent authorities) chịu trách nhiệm bảo đảm chủ thể vận hành thực hiện các biện pháp phòng ngừa, khắc phục cần thiết; trường hợp cơ quan có thẩm quyền tự mình hoặc thông qua bên thứ ba thực hiện các biện pháp đó thay cho chủ thể vận hành, cơ quan này có quyền thu hồi chi phí đã bỏ ra từ chủ thể gây thiệt hại (European Parliament and Council, 2004). Đáng chú ý, Chỉ thị 2004/35/EC còn phát triển một cấu trúc khắc phục/phục hồi thiệt hại môi trường: khắc phục sơ cấp (đưa môi trường về trạng thái nền); khắc phục bổ sung (khi khắc phục sơ cấp không đạt được trạng thái nền); và khắc phục đền bù (bù đắp tổn thất tạm thời trong thời gian môi trường chưa được phục hồi hoàn toàn), khoản đền bù này không phải là bồi thường tiền cho người ân. Quy định trên cho thấy EU tiếp cận “phục hồi tài nguyên” thay vì đơn thuần “bồi thường bằng tiền” (European Parliament and Council, 2004).

2.1.3. Khung lý luận cho trách nhiệm yêu cầu bồi thường

Từ các lý thuyết và kinh nghiệm nêu trên, có thể khái quát trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường có ba đặc điểm pháp lý cốt lõi.

Thứ nhất, đây là một dạng trách nhiệm mang tính công vụ đặc thù khi được giao cho cơ quan nhà nước, phân biệt với quyền khởi kiện dân sự thông thường của cá nhân, tổ chức bị thiệt hại trực tiếp. Cơ quan nhà nước không hành động vì lợi ích riêng của mình mà nhân danh và vì lợi ích của cộng đồng.

Thứ hai, trách nhiệm này bao hàm một chuỗi hành vi tố tụng và tiền tố tụng liên tục, từ phát hiện, thông báo, xác minh, thu thập và thẩm định chứng cứ, đến việc đưa ra yêu cầu và theo đuổi quá trình giải quyết bồi thường. Không đơn thuần là hành vi khởi kiện.

Thứ ba, hiệu quả của trách nhiệm yêu cầu bồi thường phụ thuộc rất lớn vào việc pháp luật có thiết kế được cơ chế phân định thẩm quyền rõ ràng giữa các cấp, các cơ quan (tương tự vai trò “trustee” trong pháp luật Hoa Kỳ) và cơ chế chuyển hóa gánh nặng chứng minh phù hợp với đặc thù khó xác định của thiệt hại môi trường.

Như vậy, có thể hiểu “*Trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường là trách nhiệm pháp lý đặc thù của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc chủ thể được pháp luật trao thẩm quyền nhằm thực hiện các hoạt động cần thiết để xác định thiệt hại, chủ thể gây thiệt hại, yêu cầu giải quyết bồi thường, nhằm bảo vệ môi trường, lợi ích công cộng và khắc phục, phục hồi thiệt hại về môi trường theo quy định của pháp luật.*”

2.2. Khái quát khung pháp luật Việt Nam về trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường

2.2.1. Nền tảng hiến định và dân sự

Khoản 3 Điều 63 Hiến pháp năm 2013 xác lập nguyên tắc hiến định: tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại. Trên nền tảng đó, Điều 602 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường theo hướng trách nhiệm không cần yếu tố lỗi: chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi (Quốc hội, 2015). Yếu tố lỗi không có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường (Bùi Kim Hiếu, 2016). Hay lỗi trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường là lỗi suy đoán, tức là chỉ cần phải chứng minh hành vi gây thiệt hại là hành vi trái pháp luật là đủ mà không cần phải chứng minh lỗi (Nguyễn Văn Hoi, 2017). Đây là điểm khác biệt căn bản so với chế định bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thông thường, phản ánh đặc thù rủi ro cao và khó chứng minh lỗi trong lĩnh vực môi trường (Nguyễn Thị Phương Châm & Nguyễn Minh Châu, 2021).

2.2.2. Quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14, có hiệu lực từ ngày 01/01/2022 và đã qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung năm 2022, 2023, 2024, 2025, dành Mục 2 Chương IX (từ Điều 130 đến Điều 135) quy định về bồi thường thiệt hại về môi trường. Khoản 1 Điều 130 xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường bao gồm hai nhóm: (i) sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; và (ii) thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của sự suy giảm đó gây ra. Cách phân loại này cho thấy tư duy lập pháp đã tách bạch giữa “thiệt hại môi trường tự nó” (thiệt hại sinh thái thuần túy) với “thiệt hại phái sinh” đối với con người và tài sản. Cách tiếp cận này tương đồng với cách tiếp cận “khắc phục sơ cấp/bổ sung/đền bù” trong Chỉ thị 2004/35/EC của châu Âu.

Về chủ thể có trách nhiệm yêu cầu bồi thường, Điều 131 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định: Ủy ban nhân dân các cấp, tổ chức, cá nhân khi phát hiện môi trường có dấu hiệu bị ô nhiễm, suy thoái có trách nhiệm thông báo cho cơ quan có trách nhiệm yêu cầu bồi thường và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại (Quốc hội, 2020). Theo đó, Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường trong phạm vi quản lý của mình và có thể đề nghị Ủy ban nhân dân cấp huyện (nay, sau khi triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp, là cấp tỉnh) hỗ trợ thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ khi cần thiết, trong khi Bộ Nông nghiệp và Môi trường (trước đây là Bộ Tài nguyên và Môi trường) đảm nhận vai trò này đối với các vụ việc gây thiệt hại trên địa bàn từ hai đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên. Đồng thời, tổ chức, cá nhân bị thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp có quyền tự mình hoặc ủy quyền cho cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân khác xác định thiệt hại và yêu cầu bồi thường. Quy định này, theo đánh giá của Vũ Thị Ngọc Dung (2023), là một nỗ lực đáng ghi nhận nhằm hỗ trợ nạn nhân ô nhiễm môi trường, bởi thực tế cho thấy việc người dân đơn lẻ tự mình theo đuổi một vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại môi trường gần như là bất khả thi.

Về xác định thiệt hại, Điều 132 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định việc xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường bao gồm xác định phạm vi, diện tích, khu vực môi trường bị ô nhiễm; số lượng thành phần môi trường, hệ sinh thái, loài bị thiệt hại; và mức độ thiệt hại của từng thành phần, được tiến hành độc lập hoặc có sự phối hợp giữa bên gây thiệt hại và bên bị thiệt hại. Điều 134 quy định các khoản chi phí bồi thường thiệt hại về môi trường bao gồm chi phí thiệt hại trước mắt và lâu dài do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường; chi phí xử lý, cải tạo môi trường; chi phí giảm thiểu, triệt tiêu nguồn gây thiệt hại hoặc ứng phó sự cố môi trường; và chi phí xác định thiệt hại, thực hiện thủ tục bồi thường (Quốc hội, 2020).

Về phương thức giải quyết, Điều 133 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định bồi thường thiệt hại về môi trường được giải quyết trước hết thông qua thương lượng giữa các bên; nếu không thương lượng được

thì có thể lựa chọn hòa giải, trọng tài hoặc khởi kiện tại Tòa án Việc yêu cầu thương lượng trước khi lựa chọn các phương thức giải quyết khác được áp dụng cho tất cả các loại bồi thường thiệt hại về môi trường và quy định này phù hợp với nhiều vụ việc bồi thường được giải quyết chủ yếu bằng thương lượng (Nguyễn Thị Ngọc Lan, 2022). Đáng chú ý, khoản 2 Điều 133 quy định một cơ chế hoán chuyển nghĩa vụ chứng minh mang tính đột phá: việc giải quyết tại Tòa án được thực hiện theo quy định về bồi thường thiệt hại dân sự ngoài hợp đồng, trừ quy định về chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và thiệt hại xảy ra — nghĩa vụ chứng minh mối quan hệ nhân quả này thuộc về chính tổ chức, cá nhân vi phạm, gây ô nhiễm, chứ không phải bên bị thiệt hại (Quốc hội, 2020). Đây là điểm khác biệt căn bản so với nguyên tắc chứng minh chung tại khoản 1 Điều 6 Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015, và được đánh giá là quy định tiến bộ nhằm bảo vệ quyền được sống trong môi trường trong lành của người dân trước lợi thế về thông tin, kỹ thuật và tài chính của bên gây ô nhiễm (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023).

Ngoài ra, các văn bản hướng dẫn thi hành, đặc biệt là Nghị định số 08/2022/NĐ-CP⁴ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, đã cụ thể hóa quy trình thông báo thiệt hại, thành lập hội đồng thẩm định dữ liệu, chứng cứ, và phương pháp xác định mức độ thiệt hại của từng thành phần môi trường, hệ sinh thái, loài (Chính phủ, 2022).

2.3. Khó khăn trong thực thi ở Việt Nam và hướng giải quyết

2.3.1. Bất cập về chủ thể, thẩm quyền và hình thức ủy quyền yêu cầu bồi thường

Một trong những vướng mắc lớn nhất hiện nay là pháp luật mới dừng lại ở việc cho phép tổ chức, cá nhân bị thiệt hại “ủy quyền” chứ không phải “yêu cầu” cơ quan nhà nước đứng ra xác định thiệt hại và đòi bồi thường; điều này đồng nghĩa với việc dù cơ quan nhà nước thực hiện công việc xác định thiệt hại, các chi phí liên quan về nguyên tắc vẫn do người dân gánh chịu, tạo ra rào cản thực tế đối với nhóm dân cư có điều kiện kinh tế khó khăn thường là nhóm chịu tác động nặng nề nhất của ô nhiễm môi trường (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023). Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về hình thức, thủ tục ủy quyền tập thể trong trường hợp số lượng người bị thiệt hại rất lớn, dẫn đến những câu hỏi bỏ ngỏ về việc liệu cơ chế ủy quyền có tương thích với chế định khởi kiện vì lợi ích công cộng theo khoản 4 Điều 187 Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015 hay không, và người bị thiệt hại không thực hiện việc ủy quyền sẽ được xử lý ra sao (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023).

Đối chiếu với kinh nghiệm quốc tế, có thể thấy đây chính là khoảng trống mà mô hình “trustee” của Hoa Kỳ đã giải quyết một cách triệt để hơn: bằng cách trao quyền đòi bồi thường tài nguyên thiên nhiên cho các cơ quan được chỉ định làm “trustee”, pháp luật Hoa Kỳ loại bỏ hoàn toàn nhu cầu phải có sự ủy quyền của từng cá nhân riêng lẻ đối với phần thiệt hại chung mang tính công cộng (U.S. Congressional Research Service, 2021). Việt Nam có thể tham khảo theo hướng: đối với thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường (thiệt hại sinh thái thuần túy, mang tính chất lợi ích công cộng), pháp luật nên quy định thẳng thẩm quyền đương nhiên của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; đối với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản của tổ chức, cá nhân cụ thể, cơ chế ủy quyền vẫn có thể được duy trì nhưng cần được thiết kế theo hướng đơn giản, không đòi hỏi thủ tục ủy quyền riêng lẻ từng cá nhân mà cho phép áp dụng hình thức ủy quyền tập thể hoặc khởi kiện đại diện.

2.3.2. Khó khăn trong xác định thiệt hại và chứng minh quan hệ nhân quả

Mặc dù Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã hoán chuyển nghĩa vụ chứng minh quan hệ nhân quả sang bên gây thiệt hại, thực tiễn xác định thiệt hại môi trường vẫn cực kỳ phức tạp do tính đặc thù của loại thiệt hại này: thiệt hại có thể xuất phát từ nhiều nguyên nhân cộng hưởng (hành vi vi phạm của một hoặc nhiều chủ thể, tác động của thiên tai, dịch bệnh, hoặc thậm chí một phần lỗi của chính bên bị thiệt hại), có thể đã xảy ra từ lâu trước thời điểm thu thập chứng cứ khiến mức độ thiệt hại thực tế không còn phản ánh đúng thời điểm phát sinh, và đòi hỏi chi phí giám định, thẩm định rất tốn kém (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023). Thực tế cho thấy số lượng vụ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường

4) Chính phủ (2022). *Nghị định số 08/2022/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=205092>.

mỗi năm chỉ khoảng 100 đến 200 vụ việc trên phạm vi cả nước, và phần lớn được giải quyết qua con đường thương lượng, thỏa thuận thay vì đưa ra Tòa án, chủ yếu do khó khăn, tốn kém trong việc xác định thiệt hại và chứng minh quan hệ nhân quả (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023). Hệ quả là nhiều trường hợp người bị thiệt hại chấp nhận mức bồi thường thấp hơn thực tế thông qua thương lượng thay vì theo đuổi con đường tố tụng.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy hướng giải quyết khả thi là chuẩn hóa quy trình và phương pháp đánh giá thiệt hại tài nguyên thiên nhiên thành một bộ quy tắc kỹ thuật chi tiết, có giá trị chứng cứ được thừa nhận trước Tòa án. Cơ quan Nội vụ Hoa Kỳ (Department of the Interior) đã ban hành các quy trình đánh giá thiệt hại tài nguyên thiên nhiên theo hai phương pháp: phương pháp giản lược (Type A) áp dụng cho các sự cố quy mô nhỏ, tương đối đơn giản; và phương pháp chi tiết theo từng vụ việc/ địa điểm (Type B), trong đó kết quả đánh giá theo đúng quy trình được hưởng “suy đoán có thể bác bỏ” (rebuttable presumption) về tính chính xác trước Tòa án theo quy định của CERCLA, giúp giảm đáng kể gánh nặng và chi phí tố tụng cho bên nguyên đơn là cơ quan được ủy thác. Việt Nam đã có quy định tương tự trong Nghị định số 08/2022/NĐ-CP khi chi tiết phương pháp xác định thiệt hại theo từng thành phần môi trường, hệ sinh thái, loài (Chính phủ, 2022). Tuy nhiên, để phát huy hiệu quả, cần tiếp tục nghiên cứu bổ sung cơ chế thừa nhận giá trị chứng cứ đặc biệt đối với kết luận của hội đồng thẩm định dữ liệu, chứng cứ được thành lập theo đúng trình tự luật định, tương tự cơ chế suy đoán có thể bác bỏ nêu trên, nhằm giảm thiểu tranh chấp thứ cấp về giá trị chứng cứ tại Tòa án.

2.3.3. Thời hiệu khởi kiện ngắn và thiếu đồng bộ giữa các văn bản pháp luật

Theo Điều 588 Bộ luật Dân sự năm 2015, thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại là ba năm kể từ ngày người có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm (Quốc hội, 2015). Trong bối cảnh thiệt hại môi trường thường biểu hiện chậm, kéo dài và khó nhận biết ngay tại thời điểm phát sinh, thời hiệu ba năm được đánh giá là còn ngắn, chưa tương xứng với đặc thù “độ trễ sinh thái” của loại thiệt hại này. Bên cạnh đó, hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh vấn đề bồi thường thiệt hại môi trường hiện còn phân tán và thiếu đồng bộ giữa Bộ luật Dân sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 — chẳng hạn, quy định về hoán chuyển nghĩa vụ chứng minh quan hệ nhân quả mới chỉ được ghi nhận trong Luật Bảo vệ môi trường mà chưa được nội luật hóa tương ứng trong Bộ luật Tố tụng Dân sự, gây khó khăn cho việc áp dụng thống nhất trên thực tế (Vũ Thị Ngọc Dung, 2023).

2.3.4. Thách thức từ mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp từ ngày 01/7/2025 đặt ra yêu cầu cấp bách phải rà soát lại toàn bộ cơ chế phân định thẩm quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường giữa cấp xã và cấp tỉnh. Trước đây, khi còn mô hình ba cấp, Ủy ban nhân dân cấp xã có thể đề nghị Ủy ban nhân dân cấp huyện hỗ trợ thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ đối với những vụ việc vượt quá năng lực chuyên môn của cấp xã; nay, với việc bỏ cấp huyện, câu hỏi đặt ra là cấp xã sẽ nhận được sự hỗ trợ kỹ thuật, tài chính từ cấp tỉnh theo cơ chế nào để bảo đảm năng lực thực hiện trách nhiệm yêu cầu bồi thường, đặc biệt đối với các vụ việc có tính chất liên xã, liên vùng, đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều đơn vị hành chính cấp xã trong cùng một địa bàn tỉnh.

2.4. Một số kiến nghị hoàn thiện

Trên cơ sở những khó khăn đã nhận diện và kinh nghiệm quốc tế đã phân tích, một số giải pháp cần được quan tâm thực hiện gồm:

Thứ nhất, cần sửa đổi Luật Bảo vệ môi trường theo hướng quy định thẩm quyền đương nhiên của cơ quan nhà nước trong việc yêu cầu bồi thường đối với phần thiệt hại mang tính chất lợi ích công cộng (thiệt hại sinh thái thuần túy), đồng thời đơn giản hóa thủ tục ủy quyền tập thể đối với phần thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản của tổ chức, cá nhân cụ thể.

Thứ hai, cần bổ sung quy định về giá trị chứng cứ đặc biệt (dạng suy đoán có thể bác bỏ) đối với kết

luận của hội đồng thẩm định dữ liệu, chứng cứ được thành lập và hoạt động đúng trình tự pháp luật, nhằm giảm gánh nặng chứng minh và rút ngắn thời gian giải quyết tại Tòa án.

Thứ ba, cần kéo dài thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường lên tối thiểu năm năm, đồng thời nội luật hóa thống nhất cơ chế hoán chuyển nghĩa vụ chứng minh quan hệ nhân quả vào Bộ luật Tố tụng Dân sự để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong áp dụng pháp luật.

Thứ tư, Chính phủ cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về cơ chế phối hợp, hỗ trợ kỹ thuật và tài chính giữa Ủy ban nhân dân cấp xã và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc thực hiện trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường trong điều kiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó xác định rõ tiêu chí phân loại vụ việc theo mức độ phức tạp để quyết định cấp có thẩm quyền chủ trì.

Thứ năm, về lâu dài, có thể nghiên cứu xây dựng cơ chế Quỹ bồi thường thiệt hại môi trường theo hướng tương tự Quỹ Superfund của Hoa Kỳ, cho phép Nhà nước ứng trước kinh phí xử lý, khắc phục thiệt hại tại các địa điểm ô nhiễm trong trường hợp chưa xác định được hoặc chưa thể thu hồi ngay từ chủ thể gây thiệt hại, sau đó thực hiện quyền truy đòi đối với chủ thể vi phạm.

3. Kết luận

Trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường là thành tố không thể thiếu để bảo đảm chế định bồi thường thiệt hại môi trường vận hành hiệu quả trên thực tế, đặc biệt trong bối cảnh thiệt hại môi trường thường mang tính lan tỏa, khó xác định và vượt quá khả năng tự bảo vệ của cá nhân đơn lẻ. Trên nền tảng lý thuyết ngoại ứng, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền và lý thuyết ủy thác công cộng, kinh nghiệm pháp luật của Liên minh châu Âu và Hoa Kỳ cho thấy xu hướng chung là trao cho cơ quan nhà nước vai trò chủ động, độc lập trong việc yêu cầu bồi thường đối với phần thiệt hại mang tính chất lợi ích công cộng, đồng thời chuẩn hóa quy trình đánh giá thiệt hại để giảm gánh nặng chứng minh. Pháp luật Việt Nam, đặc biệt là Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, đã có những bước tiến đáng ghi nhận theo hướng này, song vẫn còn nhiều khoảng trống cần phải lấp đầy trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

Tài liệu tham khảo

- Bùi Kim Hiếu (2016). *Trách nhiệm bồi thường thiệt hại đối với hành vi làm ô nhiễm môi trường ở Việt Nam hiện nay*. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, tr. 59.
- Nguyễn Văn Hơi (2017). Những điểm mới trong quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 về trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. *Tạp chí Luật học* số 3, tr. 40.
- Chính phủ (2022). *Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường*.
- European Parliament and Council (2004). *Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*. Official Journal of the European Union, L 143/56.
- Nguyễn Thị Ngọc Lan (2022). Bồi thường thiệt hại về môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, 07 (155).
- Nguyễn Thị Phương Châm, & Nguyễn Minh Châu (2021). Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - Từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 15 (439).
- Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Macmillan.
- Quốc hội (2015). *Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13*.
- Quốc hội (2020). *Luật Bảo vệ môi trường*. Luật số 72/2020/QH14.
- Sax, J. L. (1970). The public trust doctrine in natural resource law: Effective judicial intervention. *Michigan Law Review*, 68(3), 471–566.
- Sax, J. L. (1970). The public trust doctrine in natural resource law: Effective judicial intervention. *Michigan Law Review*, 68(3), 471–566. <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol68/iss3/3/>.
- U.S. Congressional Research Service. (2021). *Liability under the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)* (Report No. IF11790). Congress.gov. <https://www.congress.gov/crs-product/IF11790?>
- U.S. Environmental Protection Agency. (n.d.). *Natural resource damages: Trustees*. Truy cập ngày 14/8/2026, từ <https://www.epa.gov/superfund/natural-resource-damages-trustees>
- Vũ Thị Ngọc Dung (2023). Pháp luật về bồi thường thiệt hại môi trường ở Việt Nam hiện nay - Bắt cập và một số kiến nghị. *Tạp Dân chủ và pháp luật*. <https://danchuphapluat.vn/phap-luat-ve-boi-thuong-thiet-hai-moi-truong-o-viet-nam-hien-nay-bat-cap-va-mot-so-kiem-nghi-1173.html?>