

Hà Nội, ngày 25 tháng 12 năm 2020

BÁO CÁO

Công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2020

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Theo quy định tại khoản 6 Điều 1 Nghị định số 32/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật, Bộ Tư pháp có trách nhiệm “*Hàng năm báo cáo Thủ tướng Chính phủ về công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong phạm vi cả nước*”. Trên cơ sở tổng hợp báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương và kết quả triển khai nhiệm vụ theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2020, Bộ Tư pháp kính báo cáo Thủ tướng Chính phủ như sau:

Phần thứ nhất

**CÔNG TÁC CHỈ ĐẠO, TRIỂN KHAI THỰC HIỆN NHIỆM VỤ
THEO DÕI TÌNH HÌNH THI HÀNH PHÁP LUẬT**

I. NHỮNG KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC

1. Về xây dựng, hoàn thiện thể chế theo dõi thi hành pháp luật

Thực hiện Quyết định số 242/QĐ-TTg ngày 26/02/2018 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật giai đoạn 2018-2022”, trong năm 2020, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương xây dựng, trình Chính phủ xem xét, ban hành Nghị định số 32/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2019 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật. Đồng thời, thực hiện việc ban hành văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Nghị định nêu trên, Bộ Tư pháp đã xây dựng dự thảo Thông tư quy định chi tiết việc xem xét, đánh giá tình hình thi hành pháp luật và Thông tư hướng dẫn thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP và Nghị định số 32/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP, dự kiến ban hành trong Quý I/2021.

2. Về các điều kiện bảo đảm thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật

Nhằm nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ công chức thực hiện nhiệm vụ theo dõi thi hành pháp luật, Bộ Tư pháp đã tổ chức lớp tập huấn chuyên sâu nghiệp vụ công tác theo dõi thi hành pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức pháp chế các bộ, ngành và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện khu vực miền Bắc và miền Trung¹.

Về nguồn nhân lực và kinh phí triển khai thực hiện: Tại các bộ, ngành và địa phương, nhiệm vụ theo dõi thi hành pháp luật được giao cho tổ chức pháp chế, công chức làm công tác pháp chế; các sở, ngành chuyên môn tiếp tục duy trì Phòng Pháp chế hoặc bố trí công chức pháp chế theo Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế. Về kinh phí, Bộ Tư pháp đã bố trí đầy đủ kinh phí để thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm liên ngành về bảo vệ môi trường và lĩnh vực trọng tâm của Bộ Tư pháp. Các bộ ngành, địa phương chủ yếu vận dụng, bố trí kinh phí triển khai các hoạt động theo dõi thi hành pháp luật từ nguồn kinh phí thường xuyên theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

3. Việc tổ chức thực hiện theo dõi thi hành pháp luật

Ngày 15/01/2020, Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ký Quyết định số 76/QĐ-BTP ban hành Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành và lĩnh vực trọng tâm thuộc Bộ Tư pháp năm 2020. Thực hiện kế hoạch, Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan kiểm tra, điều tra, khảo sát tại một số địa phương (Hưng Yên, Hà Nam, Nam Định) để xem xét, đánh giá thực trạng thi hành pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, thực hiện trách nhiệm đôn đốc, hướng dẫn, kiểm tra các bộ, ngành và địa phương trong việc thực hiện theo dõi tình hình thi hành pháp luật, Bộ Tư pháp đã tổ chức kiểm tra việc thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật tại Điện Biên, Hòa Bình.

Theo tổng hợp của Bộ Tư pháp, các bộ, cơ quan ngang bộ và 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã xây dựng, ban hành kế hoạch và tổ chức theo dõi thi hành pháp luật của bộ, ngành và địa phương theo quy định của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

II. TỒN TẠI, HẠN CHẾ VÀ NGUYÊN NHÂN

¹ Hội nghị được tổ chức tại tỉnh Thanh Hóa ngày 01/07/2020 và tỉnh Bình Định ngày 8/10/2020.

1. Tồn tại, hạn chế

- Thể chế pháp luật về theo dõi thi hành pháp luật mới ở tầm Nghị định do Chính phủ ban hành nên việc theo dõi thi hành pháp luật chưa được thực hiện đồng bộ, toàn diện trong hệ thống cơ quan nhà nước;

- Việc triển khai hoạt động theo dõi thi hành pháp luật ở một số bộ, ngành, địa phương còn mang tính hình thức, chưa thực sự phát huy hiệu quả của công tác này trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật và hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật thuộc phạm vi, lĩnh vực quản lý của bộ, ngành và địa phương;

- Tổ chức bộ máy, biên chế pháp chế được giao nhiệm vụ thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật chưa được kiện toàn, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ: Mặc dù Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế vẫn còn hiệu lực thi hành nhưng trên thực tế, rất nhiều địa phương không thể thực hiện đúng quy định do không được bố trí biên chế, dẫn đến việc giải thể, sáp nhập Phòng Pháp chế tại các sở, ngành chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Việc thực hiện nhiệm vụ pháp chế nói chung và theo dõi thi hành pháp luật nói riêng được giao cho cán bộ, công chức chuyên môn kiêm nhiệm thực hiện;

- Kinh phí đảm bảo thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật chưa có mục chi riêng mà chủ yếu được bố trí trong nguồn kinh phí hàng năm dành cho công tác pháp chế, chỉ đáp ứng được một phần yêu cầu triển khai thực hiện các hoạt động của công tác theo dõi thi hành pháp luật;

- Việc thực hiện chế độ báo cáo theo dõi tình hình thi hành pháp luật vẫn chưa thực hiện đúng quy định, đặc biệt là về thời hạn báo cáo theo quy định của khoản 6 Điều 1 Nghị định số 32/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật².

2. Nguyên nhân

- Công tác theo dõi thi hành pháp luật có phạm vi rộng, gắn với tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, trong khi đó, trách nhiệm của các chủ thể trong việc tổ chức theo dõi thi hành pháp luật còn chưa được pháp luật quy định rõ ràng, cụ thể;

² Tính đến ngày 25/12/2020, Bộ Tư pháp chưa nhận được báo cáo của các bộ, ngành: Lao động – Thương binh và Xã hội, Công an, Quốc phòng, Công Thương, Thanh tra Chính phủ.

- Nhà nước ta đang trong bối cảnh tình giãn biên chế, thắt chặt chi tiêu công nên việc bố trí nguồn lực việc thực hiện công tác theo dõi thi hành pháp luật còn hạn chế, chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ;

- Một số Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị vẫn chưa nhận thức đầy đủ về vị trí, vai trò của việc theo dõi thi hành pháp luật, dẫn đến chưa quan tâm, chỉ đạo thường xuyên việc thực hiện công tác này.

Phần thứ hai

KẾT QUẢ THEO DÕI TÌNH HÌNH THI HÀNH PHÁP LUẬT NĂM 2020

1. Đánh giá chung về tình hình thi hành pháp luật trên phạm vi cả nước

1.1. Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết

Kết quả theo dõi tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết cho thấy năm 2020, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ đã ban hành được 76 văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các luật, pháp lệnh (51 nghị định, 01 thông tư liên tịch và 24 thông tư). Số lượng văn bản nợ ban hành đã giảm mạnh so với giai đoạn trước. Việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết đã được thực hiện theo đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Dự thảo văn bản quy định chi tiết đều được cơ quan chủ trì tổ chức lấy ý kiến các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, các cơ quan, đơn vị có liên quan; đăng tải công khai trên Cổng thông tin điện tử để lấy ý kiến rộng rãi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; thực hiện đánh giá tác động thủ tục hành chính, góp ý, thẩm định văn bản. Các bộ đã có nhiều cố gắng, tập trung nguồn lực soạn thảo văn bản quy định chi tiết để bảo đảm có hiệu lực cùng với thời điểm có hiệu lực của luật.

Đối với công tác thẩm định các nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tư pháp đã tuân thủ đầy đủ quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 về trình tự, thủ tục, nội dung thẩm định. Tất cả các dự án, dự thảo đều được Bộ Tư pháp thành lập hội đồng tư vấn thẩm định hoặc Hội đồng thẩm định theo đúng quy định. Nội dung thẩm định bám sát quy định của Luật năm 2015, trong đó chú trọng tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, vấn đề về thủ tục hành chính, lồng ghép giới và kiên quyết không đưa các quy định về tổ chức, bộ máy, biên chế trong các văn bản pháp luật không thuộc lĩnh vực tổ chức nhà nước. Việc thẩm định các thông tư là văn bản quy định chi tiết, thời gian qua các bộ cũng tích cực

quan tâm, chỉ đạo đầu mối là tổ chức pháp chế. Theo đó, hoạt động thẩm định thông tư cũng dần đi vào nề nếp, đánh giá, thẩm định được đúng chất lượng của dự thảo văn bản.

Bên cạnh đó, thông qua công tác rà soát, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật nhiều văn bản không phù hợp với quy định của luật, pháp lệnh và điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương đã được kịp thời phát hiện, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, góp phần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch trong hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, tình trạng ban hành văn bản có nội dung trái pháp luật, không khả thi, gây bức xúc dư luận vẫn còn tồn tại ở một số bộ, ngành và địa phương. Trong năm 2020, Bộ Tư pháp đã thực hiện kiểm tra theo thẩm quyền việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của bộ ngành, địa phương, kết quả đã phát hiện ra nhiều văn bản được ban hành trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền cũng như có nhiều sai sót về căn cứ pháp lý, thể thức và kỹ thuật trình bày³.

1.2. Tình hình bảo đảm các điều kiện thi hành pháp luật

Công tác tập huấn, phổ biến kiến thức pháp luật được các bộ, ngành và địa phương tổ chức thường xuyên, kịp thời, đầy đủ đến nhiều đối tượng và quần chúng nhân dân qua nhiều hình thức đa dạng, phong phú tạo nên sự chuyển biến tích cực trong nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức thi hành pháp luật và người dân. Trong bối cảnh phòng chống dịch Covid-19, mặc dù số cuộc tuyên truyền, phổ biến pháp luật giảm nhưng số tài liệu pháp luật được phát miễn phí cho người dân tăng mạnh⁴.

Về tổ chức bộ máy, biên chế cán bộ, công chức thi hành pháp luật, thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, theo quy định tại Nghị định số 101/2020/NĐ-CP ngày 28/8/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ; Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung

³ Năm 2020, toàn Ngành tư pháp đã kiểm tra theo thẩm quyền 9.804 văn bản quy phạm pháp luật (giảm 26,8% so với năm 2019); qua kiểm tra, bước đầu phát hiện 234 văn bản có dấu hiệu trái nội dung, thẩm quyền (chiếm tỉ lệ 2,38% trên tổng số văn bản được kiểm tra, giảm 0,4% so với năm cuối của nhiệm kỳ trước). Riêng tại Bộ Tư pháp, năm 2020 đã kiểm tra 2.970 văn bản (giảm 39% so với năm 2019), phát hiện, kết luận kiểm tra, kiến nghị xử lý đối với 68 văn bản (06 văn bản của cấp bộ, 62 văn bản của địa phương); đến nay, có 41/68 văn bản đã được cơ quan ban hành xử lý.

⁴ Cụ thể: Các Bộ, ngành, địa phương đã tổ chức 851.570 cuộc tuyên truyền pháp luật trực tiếp (giảm 13,3% so với năm 2019); phát miễn phí gần 65 triệu bản tài liệu tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật (tăng khoảng 25% so với năm 2019).

một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị định số 108/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05/5/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó về tổ chức bộ máy đã phân cấp cho địa phương. Căn cứ quy định tiêu chí thành lập tổ chức nêu trên và yêu cầu thực tiễn, các bộ, ngành, địa phương sẽ kiện toàn lại cơ cấu tổ chức trong đó có tổ chức pháp chế cho phù hợp.

Đối với ngành tư pháp, các cơ quan tư pháp trong toàn Ngành đã tập trung kiện toàn tổ chức, bộ máy theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị BCH Trung ương lần thứ 6 khoá XII và các yêu cầu của Chính phủ, bảo đảm thống nhất, thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ được giao. Công tác quản lý biên chế được thực hiện đúng số lượng phân bổ của Bộ Nội vụ và Kế hoạch phân bổ biên chế theo giai đoạn, theo từng năm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị, kịp thời đáp ứng yêu cầu công tác của Bộ, Ngành. Tổ chức pháp chế các Bộ, ngành, các cơ quan tư pháp địa phương cũng đã tham mưu, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và triển khai các đề án tinh giản biên chế theo các Nghị quyết của Trung ương và quy định của Chính phủ⁵.

1.3. Tình hình tuân thủ pháp luật

a) Tình hình thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền

Trong năm 2020, việc thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền đã đạt được những kết quả, chuyển biến tích cực như: công tác thanh tra, kiểm tra tiếp tục được tăng cường, tập trung vào các lĩnh vực có nhiều dư luận về tiêu cực, tham nhũng; đẩy nhanh tiến độ thanh tra các vụ việc phức tạp, được dư luận xã hội đặc biệt quan tâm. Năm 2020, do diễn biến phức tạp

⁵ Đội ngũ làm công tác tư pháp ở cấp tỉnh, cấp huyện tiếp tục giảm giảm. Cả nước hiện có 4.271 công chức làm việc tại các Sở Tư pháp (giảm 34 người, tương đương 0.8% so với năm 2019); 2.815 công chức làm việc tại Phòng Tư pháp (giảm 33 người tương đương 1,17% so với năm 2019), đạt bình quân 4.0 người/Phòng Tư pháp; có 18.349 công chức Tư pháp - Hộ tịch.

Đối với tổ chức, cán bộ làm công tác pháp chế: Nhìn chung, đội ngũ cán bộ làm công tác pháp chế được quan tâm bổ sung về số lượng; tuy nhiên số cán bộ pháp chế chuyên trách lại giảm cả ở Trung ương và địa phương, cụ thể: Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có 4.625 người làm công tác pháp chế (tăng 452 người so với năm 2019), trong đó chỉ có 1.398 người chuyên trách (giảm 219 người); các địa phương hiện có 71 Phòng Pháp chế tại các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (tiếp tục giải thể 09 Phòng so với năm 2019), có tổng số 2.353 người làm công tác pháp chế, trong đó chỉ có 452 người được bố trí làm công tác pháp chế chuyên trách (giảm 14 người). Tại các doanh nghiệp nhà nước ở trung ương, có 1.488 người làm công tác pháp chế (giảm 313 người), trong đó, có 564 người làm công tác pháp chế chuyên trách.

của đại dịch Covid-19, số cuộc thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành đã giảm so với 2019, tuy nhiên qua thanh tra đã phát hiện, xử lý nhiều vi phạm pháp luật; thu hồi tài sản sau thanh tra đạt tỷ lệ cao; kiến nghị chấn chỉnh, khắc phục nhiều bất cập, sơ hở trong việc ban hành chính sách, pháp luật⁶; tỷ lệ các vụ việc khiếu nại, tố cáo giảm so với 2019⁷. Trong công tác đấu tranh phòng chống tội phạm, các ngành, các cấp đã đẩy mạnh việc thực hiện điều tra, truy tố, xét xử nghiêm minh các vụ án kinh tế, tham nhũng nghiêm trọng. Công tác đấu tranh với tội phạm ma túy đạt được kết quả rõ nét, lực lượng chức năng đã phát hiện, triệt phá nhiều đường dây sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy xuyên quốc gia thu giữ số lượng ma túy đặc biệt lớn; phát hiện nhiều vi phạm pháp luật về trật tự quản lý kinh tế. Đặc biệt, khi đại dịch Covid-19 bùng phát, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương đánh giá tổng thể, toàn diện những tác động, ảnh hưởng của dịch bệnh đến tình hình kinh tế - xã hội, an ninh, trật tự để đề ra các giải pháp hiệu quả, giải quyết việc phát sinh một số loại tội phạm, vi phạm liên quan đến công tác phòng, chống dịch bệnh Covid-19⁸. Công tác xử lý vi phạm hành chính cơ bản được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật; trật tự an toàn giao thông, trật tự công cộng được bảo đảm, tai nạn giao thông giảm cả ba tiêu chí so với năm 2019.

Tuy nhiên, việc thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền vẫn còn tồn tại, hạn chế như: việc đổi mới lề lối làm việc, tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong một số cơ quan, đơn vị chưa đáp ứng yêu cầu, tham nhũng, lãng phí ở một số nơi còn chưa được xử lý kịp thời; cơ chế phối hợp giữa các cấp, các ngành và trong nội bộ cơ quan, đơn vị hiệu quả chưa cao, còn tình trạng thiếu quyết liệt, đùn đẩy, né tránh trách nhiệm; công tác

⁶ Trích số liệu nêu tại Báo cáo số 395/BC-CP của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2020: Toàn ngành thanh tra đã triển khai 4.706 cuộc thanh tra hành chính và 150.560 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành. Qua thanh tra đã chấn chỉnh quản lý, kiến nghị hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật trên nhiều lĩnh vực; phát hiện vi phạm về kinh tế 64.551 tỷ đồng, 7.077 ha đất; kiến nghị thu hồi 26.007 tỷ đồng và trên 1.174 ha đất; xuất toán, loại khỏi giá trị quyết toán do chưa thực hiện đúng quy định và đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét xử lý 38.544 tỷ đồng, 5.903 ha đất; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 2.156 tập thể và nhiều cá nhân; ban hành trên 89.915 quyết định xử phạt vi phạm hành chính tổ chức, cá nhân với số tiền 6.423 tỷ đồng; chuyển cơ quan điều tra xử lý hình sự 124 vụ, 118 đối tượng. Riêng Thanh tra Chính phủ tiến hành 38 cuộc thanh tra, ban hành kết luận 15 cuộc thanh tra đã phát hiện vi phạm về kinh tế hơn 4.151 tỷ đồng, 1.193 ha đất; trong đó đã kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước 3.969 tỷ đồng; xuất toán, loại khỏi giá trị quyết toán và đề nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét xử lý hơn 182 tỷ đồng, 381 ha đất; chuyển cơ quan điều tra 14 vụ việc.

⁷ Theo báo cáo số 456/BC-CP về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2020 cho thấy, so với năm 2019, số lượt công dân đến các cơ quan nhà nước khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phản ánh giảm 04%, số lượt đoàn đông người giảm 17,7%, số vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước giảm 11,5%.

⁸ Trích số liệu nêu tại Báo cáo công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật năm 2020 của Chính phủ: 09 tháng đầu năm 2020, đã phát hiện, bắt giữ trên 258 vụ vi phạm, nổi lên là hành vi thu gom, đầu cơ để tăng giá, buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới; sản xuất hàng giả là hàng hóa, trang thiết bị phục vụ phòng bệnh, lợi dụng công tác phòng, chống dịch bệnh để trục lợi.

kiểm tra, giám sát, theo dõi, đôn đốc thực thi công vụ ở một số cơ quan, đơn vị còn chưa nghiêm⁹.

b) Tình hình tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân và công dân

Qua theo dõi cho thấy, về cơ bản, các tổ chức và cá nhân có ý thức tuân thủ, chấp hành các quy định pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, tình trạng vi phạm pháp luật vẫn tiếp tục diễn biến phức tạp: Số vụ phạm pháp hình sự tuy giảm nhưng vẫn xảy ra nhiều vụ án đặc biệt nghiêm trọng, nhất là các vụ giết người với hành vi gây án dã man, tàn bạo; tội phạm xâm hại trẻ em trẻ em; tội phạm về trật tự xã hội¹⁰, công thương¹¹, y tế¹². Vi phạm hành chính diễn ra chủ yếu tập trung ở các lĩnh vực đất đai; xây dựng; an ninh trật tự; an toàn giao thông; thương mại và buôn bán hàng giả, hàng cấm; văn hóa, quảng cáo và du lịch; vệ sinh an toàn thực phẩm; bảo vệ môi trường¹³. Trong đó, tình hình vi phạm hành chính vẫn diễn biến hết sức phức tạp, tập trung vào một số lĩnh vực như: Các hành vi vi

⁹ Theo Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế xã hội năm 2020 và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm 2021.

¹⁰ Trích số liệu nêu tại Báo cáo công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật năm 2020 của Chính phủ: Tình hình tội phạm về trật tự xã hội còn diễn biến phức tạp. Toàn quốc xảy ra 46.710 vụ phạm pháp về trật tự xã hội, giảm 2,76%, làm 1.203 người chết (giảm 1,23%), 10.138 người bị thương (giảm 9,64%). Một số loại tội phạm tăng, như: 2.152 vụ lừa đảo chiếm đoạt tài sản, tăng 9,91%; 555 vụ gây rối trật tự công cộng, tăng 53,31%, 453 vụ chống người thi hành công vụ, tăng 14,97%...

¹¹ Theo Báo cáo công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật năm 2020 của Chính phủ: năm 2020, trong lĩnh vực công thương nổi lên nhiều vi phạm trong đó hành vi chủ yếu là buôn bán hàng cấm, hàng giả, hàng kém chất lượng, hàng không rõ nguồn gốc xuất xứ và xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ. Các hành vi vi phạm hoạt động thương mại điện tử hoặc lợi dụng thương mại điện tử để kinh doanh hàng cấm, hàng giả, hàng kém chất lượng, nhất là trong thời gian cách ly, giãn cách xã hội; lừa đảo trong kinh doanh dưới hình thức đa cấp, lừa đảo trúng thưởng, mua quà khuyến mãi, hoạt động cho vay của các công ty cầm đồ thông qua các đơn vị trung gian... có xu hướng gia tăng. Bộ Công Thương đã thành lập 18 đoàn thanh tra, xử phạt hành chính 15 doanh nghiệp với số tiền 2,15 tỷ đồng.

¹² Trong bối cảnh dịch Covid-19, các vi phạm chủ yếu là đầu cơ, nâng khống giá trị thiết bị, vật tư y tế phục vụ phòng chống dịch Covid-19; trục lợi bảo hiểm y tế với thủ đoạn lập khống hồ sơ bệnh án, phiếu thanh toán; khai tăng chi phí khám, chữa bệnh; cung cấp một loại dịch vụ nhưng làm hồ sơ đề nghị thanh toán dịch vụ khác với giá cao hơn...;

¹³ Số liệu thống kê của Bộ Tư pháp, trong 06 tháng đầu năm 2020 về tình hình xử lý vi phạm hành chính:

- Tổng số vụ bị xử phạt vi phạm hành chính: 2.428.490 vụ việc, giảm 142.120 vụ việc (tương đương 5,53%) so với cùng kỳ năm 2019 và bằng 41,69% tổng số vụ việc bị xử phạt vi phạm hành chính năm 2019.

- Tổng số quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã ban hành: 2.571.526 quyết định.

- Số vụ áp dụng biện pháp thay thế XLVPHC (nhắc nhở) đối với người chưa thành niên: 5.705 vụ, chiếm 0,23% tổng số vụ việc bị xử phạt vi phạm hành chính.

- Số vụ việc chuyển truy cứu trách nhiệm hình sự: 2.915 vụ, giảm 358 vụ (tương đương 10,93%) so với cùng kỳ năm 2019.

- Tổng số đối tượng bị xử phạt: 2.553.843 đối tượng, giảm 177.882 đối tượng (tương đương khoảng 6,5%) so với kỳ báo cáo năm 2019.

phạm hoạt động thương mại điện tử hoặc lợi dụng thương mại điện tử để kinh doanh hàng cấm, hàng giả, hàng kém chất lượng, nhất là trong thời gian cách ly, giãn cách xã hội; vận chuyển, tàng trữ, buôn bán hàng cấm, hàng nhập lậu, gian lận thương mại, sản xuất, kinh doanh hàng giả, hàng vi phạm về sở hữu trí tuệ, an toàn thực phẩm; lĩnh vực an ninh trật tự trên toàn quốc vẫn diễn biến phức tạp, có chiều hướng tăng về số vụ, tính chất vụ việc, mức độ vi phạm.

Bộ Tư pháp thấy rằng nguyên nhân chủ yếu của tình hình vi phạm pháp luật nêu trên do ý thức chấp hành pháp luật của một số cơ quan tổ chức cá nhân còn yếu, công tác quản lý nhà nước ở một số lĩnh vực còn có nhiều sơ hở, thiếu sót; công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật nhiều nơi hiệu quả chưa cao, sự xuống cấp về đạo đức, nhất là của một bộ phận thanh thiếu niên đang báo động, đặc biệt trong năm 2020 trong bối cảnh đại dịch Covid-19 diễn biến phức tạp dẫn đến một số tội phạm có xu hướng gia tăng. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật còn có những hạn chế, bất cập, nhiều quy định mâu thuẫn, chồng chéo, chưa đảm bảo tính thống nhất đồng bộ, khả thi đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả thi hành pháp luật. Một số cán bộ, công chức còn vi phạm chế độ công vụ, đạo đức công vụ làm ảnh hưởng tới niềm tin của người dân vào nhà nước.

2. Tình hình thi hành pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành năm 2020

2.1. Những kết quả đạt được

a) Việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường

Năm 2020, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng Hệ dữ liệu văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường để hướng dẫn các bộ, ngành, địa phương triển khai thực hiện Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật năm 2020¹⁴.

Qua theo dõi, Bộ Tư pháp thấy rằng các bộ, ngành, địa phương đã chủ động, tích cực tham mưu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh và ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, nhằm triển khai thi hành đầy đủ và kịp thời trong thực tiễn cuộc sống. Trên cơ sở tổng hợp báo cáo của các bộ, ngành và địa phương và thông qua kết quả kiểm tra tình hình thi hành pháp luật của Bộ Tư pháp tại một số địa phương cho thấy, công tác xây dựng văn bản triển khai và hướng dẫn thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường được lãnh đạo các bộ, ngành và các cấp ủy

¹⁴ Công văn số 1332/BTP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 13/4/2020 về việc ban hành Hệ dữ liệu văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành năm 2020

đảng, chính quyền địa phương tích cực quan tâm, về cơ bản đã đảm bảo tính kịp thời, đầy đủ, thống nhất và đồng bộ, khả thi, đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Nhiều địa phương đã xây dựng được Quy chế phối hợp trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật trong lĩnh vực này¹⁵.

b) Việc bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường

- Tổ chức bộ máy của ngành tài nguyên môi trường được quan tâm, xây dựng và củng cố kiện toàn từ trung ương đến địa phương đáp ứng ngày một tốt hơn yêu cầu nhiệm vụ cho thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường. Tại Trung ương, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã bố trí nguồn lực về biên chế, kinh phí để triển khai thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường theo yêu cầu chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước được giao trong Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật có liên quan. Tại các địa phương, việc bố trí kinh phí, cơ sở vật chất, tổ chức bộ máy, biên chế triển khai thi hành các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường đã được quan tâm đảm bảo, bố trí phù hợp với điều kiện và nguồn ngân sách nhà nước¹⁶. Đội ngũ cán bộ, công chức lãnh đạo có chuyên môn sâu về nghiệp vụ, có năng lực thực tiễn và am hiểu pháp luật nên công tác tham mưu hoạch định các chính sách và triển khai thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường trên địa bàn các tỉnh đã có sự thay đổi hiệu quả hơn. Trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức thực thi công vụ nhìn chung đã đáp ứng về tiêu chuẩn, yêu cầu thực hiện nhiệm vụ thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường luôn được các bộ, ngành và địa phương quan tâm, chỉ đạo thực hiện. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chú trọng tổ chức tuyên truyền pháp luật về bảo vệ môi trường phù hợp với từng đối tượng, nâng cao nhận thức và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong hoạt động bảo vệ môi trường¹⁷. Về phía các địa phương, qua theo dõi, Bộ Tư pháp nhận thấy công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật về

¹⁵ Tại các địa phương như Hải Phòng, Hưng Yên, Sơn La, Bến Tre, Bình Phước, Đồng Nai, Cần Thơ, Kon Tum... đã ban hành quy chế phối hợp trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở địa phương mình, trong đó nêu rõ về nội dung, trách nhiệm phối hợp của Sở Tài nguyên và Môi trường, các Sở, ngành có liên quan trong việc thực hiện công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

¹⁶ Đến nay đã có 63/63 tỉnh, thành phố thành lập Chi cục Bảo vệ môi trường; 31 tỉnh, thành phố thành lập Quỹ bảo vệ môi trường.

¹⁷ Bộ Tài nguyên và Môi trường Phối hợp với các cơ quan thông tấn, báo đài để đăng bài viết, làm bản tin, phóng sự tuyên truyền, phổ biến về pháp luật tài nguyên và môi trường trên các phương tiện thông tin đại chúng; Cử cán bộ giúp các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương, các địa phương thực hiện phổ biến những nội dung cơ bản của các luật về tài nguyên và môi trường; Tổ chức các sự kiện: Ngày nước thế giới; Ngày khí tượng thủy văn; Tuần lễ Biển và Hải đảo Việt Nam để nâng cao hiểu biết kiến thức pháp luật và kêu gọi mọi tổ chức, cá nhân tham gia bảo vệ tài nguyên và môi trường

bảo vệ môi trường đã được các địa phương quan tâm, chú trọng thực hiện đầy đủ, bằng nhiều hình thức phong phú, đem lại hiệu quả thiết thực, góp phần nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của các cơ quan, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân về bảo vệ môi trường¹⁸.

c) Việc tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường

Tại Trung ương, Bộ Tài nguyên và Môi trường, các đơn vị thuộc Bộ đã cơ bản triển khai đúng chương trình, kế hoạch thanh tra, kiểm tra đã được phê duyệt, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đột xuất; phối hợp nhằm giải quyết kịp thời những vướng mắc, bất cập về cơ chế, chính sách, pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường. Qua thanh tra, kiểm tra đã phát hiện và xử lý kịp thời nhiều vụ việc vi phạm, giúp các doanh nghiệp được thanh tra, kiểm tra hoàn thiện hồ sơ, thủ tục, khắc phục các vi phạm, tồn tại; cập nhật các quy định mới về tài nguyên và môi trường cho các địa phương và đối tượng thanh tra, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật về tài nguyên và môi trường của các tổ chức và cá nhân; phát hiện những bất cập trong các quy định của pháp luật để tổng hợp và đề xuất sửa đổi¹⁹.

¹⁸ Ví dụ: Theo báo cáo của UBND tỉnh Hưng Yên, các ngành các cấp đã tổ chức 916 hội nghị, hội thảo, lớp tập huấn tuyên truyền về bảo vệ môi trường; phát hành trên 300 cuốn Sổ tay hướng dẫn nghiệp vụ; 84.000 tờ rơi tuyên truyền về bảo vệ môi trường; vận động 200 cơ quan đơn vị, 50 doanh nghiệp ký bản cam kết tham gia phong trào “Chống rác thải nhựa”; triển khai nhân rộng 3.527 mô hình bảo vệ môi trường hiệu quả; 989 tổ phụ nữ thu gom rác thải...

Tại tỉnh Nam Định, Sở Tài nguyên và Môi trường đã phối hợp với các tổ chức chính trị xã hội trên địa bàn tỉnh tuyên truyền, nâng cao nhận thức cộng đồng về bảo vệ môi trường, phối hợp với Đài phát thanh, truyền hình tỉnh, báo Nam Định về xây dựng các phóng sự, trang chuyên đề về bảo vệ môi trường; Sở Y tế hàng năm phát động lễ ký cam kết thực hiện công tác kiểm soát nhiễm khuẩn, liên quan đến quản lý chất thải y tế, phát động phong trào “Chống rác thải nhựa” toàn ngành; các huyện, thị xã, thành phố, xã, phường, thị trấn thường xuyên tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện việc phân loại rác ngay tại nguồn...

Tại Hà Nam, năm 2019, phối hợp với các tổ chức chính trị xã hội trên địa bàn tỉnh tổ chức 05 lớp tập huấn phân loại rác tại nguồn, hạn chế sử dụng túi nilon và bảo vệ môi trường làng nghề; tổ chức 02 lớp phân loại xử lý rác hữu cơ tại nguồn, phòng chống rác thải nhựa tại huyện Bình Lục. Các Sở, ngành, UBND huyện, thị xã đã tổ chức nhiều hội nghị, khóa tập huấn tuyên truyền, phổ biến với khoảng trên 100.000 lượt người tham dự...

¹⁹ Năm 2020, *Tổng cục môi trường*: Chủ trì thực hiện 04 cuộc thanh tra đối với 64 tổ chức, gồm: 02 cuộc thanh tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. 02 cuộc thanh tra đột xuất về công tác bảo vệ môi trường. *Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam*: Chủ trì thực hiện 29 cuộc thanh tra, kiểm tra đối với 81 tổ chức gồm: 01 cuộc thanh tra chuyên đề xác định sản lượng khoáng sản khai thác thực tế tại mỏ đá vôi, đá sét làm nguyên liệu xi măng; 01 cuộc kiểm tra hoạt động khai thác khoáng sản, bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác; 02 cuộc kiểm tra 2 việc chấp hành các quy định của pháp luật về khoáng sản và pháp luật khác có liên quan. 25 cuộc kiểm tra đột xuất việc chấp hành các quy định của pháp luật về khoáng sản. Qua thanh tra, kiểm tra đã ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính 41 tổ chức với số tiền là 8 tỷ 426 triệu đồng.

Tại các địa phương trên cả nước đã tổ chức nhiều cuộc thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chính sách pháp luật về bảo vệ môi trường²⁰. Công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm đã được các cơ quan nhà nước tiến hành thường xuyên, đã phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Qua kết quả thanh tra, kiểm tra cho thấy, về cơ bản, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thi hành pháp luật đã tuân thủ nghiêm túc các quy định về bảo vệ môi trường. Việc giải quyết các khiếu kiện, khiếu nại, tố cáo liên quan đến thực hiện chế độ, chính sách về bảo vệ môi trường cơ bản được kịp thời, đúng pháp luật, khách quan, công khai, đảm bảo đúng trình tự, thủ tục.

Đối với việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, Bộ Tư pháp thấy rằng, nhận thức của người dân, doanh nghiệp về bảo vệ môi trường ngày càng cao, đa số cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chấp hành tốt các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường do Nhà nước ban hành.

2.2. Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

a) Về ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường

Việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường vẫn còn tình trạng có nhiều nội dung chưa đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, chưa phù hợp với thực tiễn, gây khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật.

Qua theo dõi, tổng hợp, Bộ Tư pháp nhận thấy bất cập, hạn chế nổi lên nhiều là hệ thống chính sách, các quy định hướng dẫn liên quan đến công tác quản lý chất thải rắn còn chưa hoàn thiện, thiếu hướng dẫn về việc lựa chọn công nghệ, kỹ thuật phù hợp cho việc thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn sinh hoạt; quy định về khoảng cách từ bãi xử lý rác thải đến khu dân cư không phù

²⁰ Tại các địa phương: Các tỉnh Hưng Yên, Hà Nam, Nam Định ... đã thành lập Đoàn kiểm tra liên ngành kiểm tra về tình hình thi hành pháp luật bảo vệ môi trường đối với các sở, ngành, UBND cấp huyện và doanh nghiệp, khu công nghiệp trên địa bàn tỉnh. Theo báo cáo của UBND tỉnh Hưng Yên, tính từ năm 2014 đến nay, Sở Tài nguyên và Môi trường đã thanh tra, kiểm tra tại 356 đơn vị, tổ chức về việc chấp hành pháp luật về tài nguyên và môi trường. Kết quả đã lập biên bản, chuyển đến cấp có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với 94 đơn vị, tổ chức với tổng số tiền xử phạt là 6.318.000.000 đồng. Tại Nam Định, tính từ năm 2008 đến năm 2020, Sở Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành thanh tra 163 cơ sở, kiểm tra 404 cơ sở, Cảnh sát môi trường kiểm tra 486 cơ sở, BQL các KCN kiểm tra 51 cơ sở, UBND cấp huyện kiểm tra 88 cơ sở, Thanh tra tỉnh kiểm tra 26 cơ sở, Tổng cục môi trường kiểm tra 56 cơ sở, trong đó xử phạt vi phạm hành chính với 673 tổ chức, cá nhân với tổng số tiền phạt 16.394.925.000đ. Theo báo cáo của UBND tỉnh Hà Nam, lực lượng cảnh sát môi trường – công an tỉnh đã tiến hành xử phạt và báo cáo cấp có thẩm quyền tiến hành xử phạt 521 vụ việc với 525 đối tượng (trong đó bao gồm 434 cá nhân và 71 tổ chức), phạt tiền 519 vụ việc với tổng số tiền 3.759.900.000đ. Trong năm 2018, 2019 và 06 tháng đầu năm 2020, Sở Tài nguyên và Môi trường tiến hành xử phạt và báo cáo UBND tỉnh xử phạt 71 vụ việc với tổng số tiền phạt thu được là 4.682.462.000 đồng...

hợp thực tế, nhất là những nơi có mật độ dân số đông; thiếu vắng các quy định cụ thể về xử lý các vấn đề ô nhiễm môi trường liên tỉnh, liên vùng; chế tài xử phạt trong lĩnh vực bảo vệ môi trường vẫn chưa thực sự hiệu quả..v.v. Ngoài ra, một số văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường còn chưa được hướng dẫn đầy đủ²¹, mâu thuẫn, chồng chéo gây khó khăn trong tổ chức thực hiện²².

Những tồn tại hạn chế nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có thể kể đến nguyên nhân Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã bộc lộ nhiều bất cập sau một thời gian dài thực hiện. Mặc dù Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi, bổ sung đã được Quốc hội khóa XIV chính thức thông qua tại kỳ họp thứ 10, tuy nhiên phải đến 01/01/2022 Luật mới có hiệu lực thi hành. Bên cạnh đó, số lượng văn bản quy định chi tiết quá lớn, trong khi đội ngũ cán bộ, công chức tham mưu xây dựng pháp luật còn thiếu về số lượng và chưa được đào tạo chuyên sâu nghiệp vụ, thiếu tính chuyên nghiệp; tổ chức bộ, máy biên chế làm công tác pháp chế đang bị thu hẹp lại, hầu hết các địa phương đã giải thể Phòng pháp chế thuộc các sở chuyên môn nên đã ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật. Bên cạnh đó, các chính sách, pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nội dung rộng, phức tạp, liên quan đến nhiều ngành nên khó tránh khỏi sự chồng chéo, mâu thuẫn về mặt nội dung.

²¹ Qua quá trình kiểm tra tại một số địa phương, Bộ Tư pháp nhận thấy một số văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền, trách nhiệm ban hành của UBND tỉnh vẫn chưa được ban hành đầy đủ, kịp thời đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường như chưa xây dựng, ban hành, triển khai thực hiện bộ chỉ thị môi trường địa phương theo quy định của khoản 3 Điều 132 Luật Bảo vệ môi trường và Phụ lục số III ban hành kèm theo Thông tư số 43/2015/TT-BTNMT ngày 29/9/2015 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về báo cáo hiện trạng môi trường, bộ chỉ thị môi trường và quản lý số liệu quan trắc môi trường.

²² Ví dụ: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định một số loại hình dự án phải có Giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành, giấy phép xử lý chất thải nguy hại, điều kiện về bảo vệ môi trường trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất, trong đó có các nội dung về xác nhận công trình xử lý nước thải, quy chuẩn xả thải, tần suất quan trắc nước thải (đối với đối tượng có hoạt động xả thải ra ngoài môi trường). Luật Tài nguyên nước năm 2012 quy định việc cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, Luật Thủy lợi năm 2017 quy định việc cấp giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi với mục tiêu chung là bảo đảm chất lượng nước thải xả ra ngoài môi trường (trong đó có công trình thủy lợi) đạt quy chuẩn kỹ thuật về môi trường. Thực tế triển khai các Luật này trong thời gian qua cho thấy có sự chồng lấn, chưa thống nhất về yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với quy chuẩn kỹ thuật áp dụng, thông số quan trắc, tần số quan trắc nước thải tại các giấy phép, giấy xác nhận của một cơ sở; một hoạt động xả thải của doanh nghiệp chịu sự quản lý của ít nhất là hai cơ quan cấp giấy phép. Một số quy định của Luật XLVPHC và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường còn chưa đảm bảo tính khả thi, còn chồng chéo nên khó khăn khi áp dụng vào thực tiễn...

b) Về bảo đảm các điều kiện thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường

Bên cạnh những tồn tại, hạn chế nói chung của việc bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật, việc bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường có những tồn tại, hạn chế riêng như:

- Đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường còn thiếu về số lượng, chất lượng chưa đồng đều, chưa chuyên nghiệp do kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ, đặc biệt là ở cấp huyện và cấp xã;

- Công tác phối hợp giữa các ngành, các cấp ở một số địa phương còn hạn chế, chưa chặt chẽ, thống nhất, kịp thời trong tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường;

- Nguồn kinh phí và các trang thiết bị kỹ thuật cho hoạt động quản lý nhà nước và đào tạo bồi dưỡng, nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành tài nguyên và môi trường mới đáp ứng được yêu cầu cơ bản, phương tiện kỹ thuật thực hiện các hoạt động chuyên môn, hoạt động thanh tra, kiểm tra còn thiếu, chưa đáp ứng được yêu cầu, đặc biệt là kinh phí, cơ sở vật chất, trang thiết bị bảo đảm cho việc tổ chức thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường. Qua quá trình theo dõi, Bộ Tư pháp nhận thấy việc bố trí kinh phí của một số địa phương cho thực hiện xử lý chất thải ở khu vực công ích cũng như hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra nên chưa thể xử lý triệt để các vấn đề môi trường phát sinh tại địa phương.

Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế nêu trên chủ yếu xuất phát từ bối cảnh kinh tế xã hội của đất nước đang trong giai đoạn tinh gọn bộ, máy, tinh giản biên chế, thắt chặt đầu tư công; công tác tuyên truyền, nâng cao ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thi hành công vụ còn hạn chế; chưa thu hút được sự tham gia, phối hợp hiệu quả của cộng đồng dân cư trong việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường.

c) Việc tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường

Qua xem xét báo cáo của các bộ, ngành và địa phương cho thấy, hoạt động thi hành pháp luật của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có những tồn tại, hạn chế chủ yếu sau:

- Việc ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn, chỉ đạo triển khai của một số địa phương thực hiện chưa đầy đủ, kịp thời theo quy định của văn bản quy phạm pháp luật cấp trên;

- Năm 2020, do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 nên công tác thanh tra, kiểm tra tại trung ương cũng như địa phương chưa được tổ chức thường xuyên,

số lượng đơn vị được thanh tra, kiểm tra còn ít, bị động do số đối tượng quản lý nhiều trong khi nguồn lực có hạn, phần lớn chỉ tổ chức kiểm tra, thanh tra, xử lý khi phát hiện vi phạm pháp luật về môi trường.

- Công tác phối hợp giữa một số Bộ ngành trong việc giải quyết những mâu thuẫn, chồng chéo của chính sách về bảo vệ môi trường còn chưa kịp thời nên gây khó khăn cho địa phương trong việc áp dụng; tại địa phương, sự phối hợp giữa các sở, ngành liên quan trong việc thực hiện chính sách về bảo vệ môi trường có lúc chưa chặt chẽ, kịp thời làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân, doanh nghiệp;

- Công tác chỉ đạo xử lý một số vấn đề phát sinh trong lĩnh vực bảo vệ môi trường như tổ chức thực hiện hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường tại một số địa phương còn hạn chế, chưa quyết liệt, kịp thời, vẫn còn tình trạng nhiều khu, cụm công nghiệp chưa hoàn thiện thủ tục, hạ tầng bảo vệ môi trường đã đi vào hoạt động; việc rà soát, đầu nối hệ thống xử lý nước thải của doanh nghiệp với hệ thống xử lý nước thải tập trung trong khu công nghiệp chưa đảm bảo theo quy định²³...

Việc tuân thủ pháp luật của người dân, doanh nghiệp có những tồn tại, hạn chế chủ yếu sau:

- Vẫn tồn tại nhiều vi phạm phổ biến trong lĩnh vực này như: một số doanh nghiệp thực hiện chưa nghiêm các quy định của pháp luật về môi trường nhằm giảm chi phí, như: không thực hiện đúng, đầy đủ các nội dung trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, không vận hành hoặc chỉ vận hành đối phó hệ thống xử lý nước thải, khí thải không đạt quy chuẩn ra môi trường; giao chất thải cho các tổ chức, cá nhân không có năng lực xử lý dẫn tới tình trạng chôn lấp, đổ trộm chất thải trái phép... khiến các lưu vực sông Sài Gòn - Đồng Nai, Nhuệ - Đáy, hệ thống thủy lợi Bắc Hưng Hải... bị ô nhiễm nghiêm trọng. Tình trạng vi phạm pháp luật trong hoạt động thăm dò, khai thác khoáng sản diễn ra ở nhiều địa phương, nhất là khai thác cát, sỏi lòng sông. Tình trạng khai thác rừng trái phép vẫn diễn ra nghiêm trọng, nhất là tại các khu vực Tây Nguyên. Hoạt động mua bán, vận chuyển, cất giữ, chế biến, kinh doanh lâm sản trái pháp luật và chống lại lực lượng chức năng diễn ra ở nhiều nơi. Môi trường nông thôn tuy có cải thiện nhưng vẫn tồn tại vấn đề rác thải sinh hoạt, ô nhiễm môi trường làng nghề, lượng chất thải rắn, nước thải làng nghề cũng như các tác động của làng

²³ Tại Báo cáo số 106/BC-UBND của UBND tỉnh Bắc Giang cho thấy KCN Đình Trám chưa hoàn thành việc thu gom nước thải từ khu vực Đồng Vàng về trạm xử lý tập trung; hệ thống xử lý nước thải tập trung của KCN Song Khê - Nội Hoàng hoạt động không ổn định; tỷ lệ cây xanh hiện tại của KCN Quang Châu chưa đảm bảo theo quy định; còn 11/28 cụm công nghiệp đã đi vào hoạt động chưa có hệ thống thu, gom nước thải tập trung...

nghe chưa có biện pháp xử lý triệt để. Việc thu gom, phân loại, xử lý vỏ thuốc bảo vệ thực vật chưa được thực hiện đồng bộ, chưa có giải pháp xử lý đảm bảo đúng quy định. Một số trang trại, hộ chăn nuôi áp dụng các biện pháp xử lý môi trường trong chăn nuôi không đúng phương pháp, kỹ thuật, bố trí quỹ đất để xử lý môi trường chưa hợp lý hoặc xả thẳng chất thải trực tiếp ra môi trường.²⁴

- Việc thực hiện các kiến nghị thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường chưa được cơ sở sản xuất kinh doanh thực hiện nghiêm, vẫn tồn tại các trường hợp không chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính mặc dù được cơ quan ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đôn đốc nhiều lần²⁵ hoặc có chấp hành nhưng không triệt để, vẫn mang tính đối phó với cơ quan nhà nước²⁶.

Những tồn tại, hạn chế trong việc tuân thủ pháp luật xuất phát từ những nguyên nhân chủ yếu sau:

- Lĩnh vực bảo vệ môi trường là lĩnh vực có phạm vi rộng, phức tạp, liên quan đến nhiều chủ thể. Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về

²⁴ Theo số liệu của Bộ Công an cho thấy trong năm 2020, đã phát hiện 25.134 vụ/ 25.854 đối tượng vi phạm pháp luật về môi trường, tài nguyên, an toàn thực phẩm, tăng 4,8% so với cùng kỳ năm 2019, năm 2019 tăng 10,52% so với năm 2018, năm 2018 nhiều hơn 27% so với năm 2017, năm 2017 nhiều hơn 9,7 % so với năm 2016, năm 2016 nhiều hơn 27,84% so với năm 2015.

Thông qua hoạt động xét xử năm 2020, Tòa án nhân dân tối cao cung cấp thông tin về tình hình thụ lý, giải quyết hình sự sơ thẩm các tội phạm về môi trường (Chương 19 BLHS 2015) từ 01/10/2019 đến 30/9/2020, cụ thể: đã thụ lý: 357 vụ/596 bị cáo, giải quyết 342 vụ/573, xét xử: 304 vụ/505 bị cáo, hình phạt từ 15 năm đến 20 năm: 1 bị cáo, tù từ trên 7 năm đến 15 năm: 34 bị cáo, tù từ trên 3 năm đến 7 năm: 82 bị cáo, tù từ 3 năm trở xuống: 371 bị cáo, còn lại là các hình phạt khác.

Theo số liệu của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao cung cấp, trong năm 2020, Viện Kiểm sát nhân dân các cấp đã truy tố 504 vụ/951 bị can. Qua công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát điều tra các vụ liên quan đến môi trường cho thấy, các hành vi vi phạm tập trung chủ ở các tội: Tội hủy hoại rừng (369 vụ/312 bị can); tội vi phạm quy định về khai thác, bảo vệ rừng và lâm sản (356 vụ/594 bị can) và tội vi phạm quy định về bảo vệ động vật nguy cấp, quý hiếm (196 vụ/224 bị can).

²⁵ Thực trạng nêu trên xuất phát một phần nguyên nhân từ phía các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường, ví dụ như đối với việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, cụ thể như: việc áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là buộc đình chỉ hoạt động có thời hạn đối với các doanh nghiệp vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được quy định tại khoản 3 Điều 54 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, những quy định này còn chung chung, chưa quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thực hiện nên việc áp dụng hình thức xử phạt bổ sung còn lúng túng, chưa xử lý dứt điểm được hành vi vi phạm. Nghị định 155/2016/NĐ-CP không có quy định về hình thức ngừng cấp điện, nước với các trường hợp vi phạm pháp luật về môi trường dẫn đến có những cơ sở vi phạm, cố tình chây ì không chấp hành xử phạt nhưng vẫn được cấp điện, nước để hoạt động...

²⁶ Theo báo cáo của một số địa phương như Bình Dương, Đồng Nai.. thì việc doanh nghiệp khắc phục hậu quả khi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường mới chỉ dừng lại ở việc thực hiện các nội dung về hồ sơ pháp lý như: lập hồ sơ môi trường, đăng ký chủ nguồn chất thải nguy hại, lập báo cáo giám sát môi trường định kỳ, lập hồ sơ xin cấp giấy phép khai thác nước dưới đất, giấy phép xả thải, thuê đất, đối với các biện pháp khắc phục như cải tạo, xây dựng hệ thống xử lý chất thải, do tốn kém nhiều chi phí nên đa số các doanh nghiệp không thực hiện, hoặc có thực hiện nhưng không đúng tiến độ tại quyết định xử phạt...

bảo vệ môi trường tồn tại những quy định bất cập, mâu thuẫn, đặc biệt thường xuyên thay đổi dẫn đến nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện;

- Nguồn nhân lực và ngân sách bố trí cho công tác thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường hiện vẫn còn hạn chế, ảnh hưởng đến việc bảo đảm các điều kiện cho thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường;

- Công tác tuyên truyền chế độ chính sách bảo vệ môi trường chưa đi sâu vào từng nhóm đối tượng nên người dân, doanh nghiệp chưa ý thức được trách nhiệm trong công tác bảo vệ môi trường;

- Việc thanh, kiểm tra phát hiện vi phạm của doanh nghiệp chưa được kịp thời, còn yếu kém trong việc đôn đốc doanh nghiệp thi hành quyết định xử phạt vi phạm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền cũng là một trong những nguyên nhân làm giảm tính răn đe của pháp luật, dẫn đến tình trạng “nhờn luật”;

- Việc tuân thủ những quy định về bảo vệ môi trường ảnh hưởng đến lợi nhuận của doanh nghiệp, khiến doanh nghiệp sẵn sàng vi phạm pháp luật để đảm bảo lợi ích của doanh nghiệp mình.

Phần thứ ba

ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

I. Về các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác theo dõi thi hành pháp luật

1. Đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Bộ Tư pháp kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ một số nội dung sau:

1.1. Chính phủ sớm tổng kết, đánh giá, nghiên cứu sửa đổi Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/07/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế phủ hợp, đáp ứng thực tiễn để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc bố trí, sắp xếp tổ chức bộ máy, biên chế làm công tác pháp chế đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ pháp chế nói chung và theo dõi thi hành pháp luật nói riêng.

1.2. Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Bộ Nội vụ có văn bản hướng dẫn các bộ, ngành và địa phương trong việc áp dụng pháp luật về kiện toàn tổ chức pháp chế các bộ, ngành, địa phương; bố trí sắp xếp hợp lý biên chế pháp chế chuyên trách

tại các sở, ngành chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để thực hiện nhiệm vụ công tác pháp chế nói chung và công tác theo dõi thi hành pháp luật nói riêng.

2. Đối với các Bộ, ngành, địa phương

Bộ Tư pháp đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi thẩm quyền được giao, tổ chức thực hiện một số nội dung sau:

2.1. Nghiên cứu, đề ra các giải pháp khắc phục các tồn tại, hạn chế đã được các bộ, ngành và địa phương phát hiện ra trong quá trình theo dõi tình hình thi hành pháp luật thuộc phạm vi, lĩnh vực quản lý nhà nước của bộ, ngành và địa phương.

2.2. Xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý các kiến nghị về xây dựng, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật; sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu tính khả thi, chưa bảo đảm tính kịp thời, thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật được nêu tại Phụ lục I, Phụ lục II kèm theo Báo cáo này.

2.3. Chủ động tiếp nhận, xử lý kịp thời các phản ánh, kiến nghị “nóng” về tình hình thi hành pháp luật trong phạm vi ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý của bộ, ngành và địa phương.

2.4. Quan tâm kiện toàn tổ chức, bố trí, sắp xếp hợp lý biên chế làm công tác pháp chế đủ về số lượng và đáp ứng yêu cầu chuyên môn, nghiệp vụ để thực hiện tốt công tác pháp chế nói chung và theo dõi thi hành pháp luật của bộ, ngành và địa phương.

2.5. Thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo về công tác theo dõi thi hành pháp luật theo quy định của Nghị định số 32/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

2.6. Bố trí đủ kinh phí hàng năm để triển khai đầy đủ, hiệu quả, thực chất các hoạt động theo dõi thi hành pháp luật được nêu trong Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật của bộ, ngành và địa phương.

II. Về các giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

1. Đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Để kịp thời tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc và khắc phục những tồn tại, hạn chế trong việc thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường, Bộ Tư pháp kiến nghị Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quan tâm chỉ đạo, ưu tiên nguồn lực cho việc thực hiện một số giải pháp sau:

1.1. Xem xét trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung các văn bản đã được các Bộ, ngành, địa phương kiến nghị liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội (nêu tại Phụ lục II báo cáo này).

1.2. Xem xét, ban hành sớm Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nhằm giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn đặt ra.

1.3. Chỉ đạo các Bộ, ngành liên quan sớm ban hành các văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi, bổ sung vừa được Quốc hội thông qua ngày 17/11/2020.

2. Đối với các bộ, ngành và địa phương

Bộ Tư pháp đề nghị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong phạm vi thẩm quyền được giao, tổ chức thực hiện một số nội dung sau:

2.1. Tập trung nguồn lực rà soát, tự theo dõi, kiểm tra các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật do bộ, ngành ban hành theo thẩm quyền liên quan đến bảo vệ môi trường để có giải pháp kịp thời sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật trong lĩnh vực được giao quản lý nhà nước.

2.2. Tăng cường cơ chế phối hợp trong việc ban hành và tổ chức thực thi các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng pháp luật liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường để nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả thi hành pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường.

2.3. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra tình hình chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường theo thẩm quyền; phối hợp chặt chẽ với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc triển khai các hoạt động tuyên truyền phổ biến pháp luật, kiểm tra việc chấp hành và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

2.4. Xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền xử lý các kiến nghị về xây dựng, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật; sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu tính khả thi, chưa bảo đảm

tính kịp thời, thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường được nêu tại Phụ lục II kèm theo Báo cáo này.

2.5. Tăng cường phản ứng chính sách, có cơ chế hiệu quả, hợp lý trong xử lý các vụ việc phát sinh trong thực tiễn tại địa phương trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

2.6. Đổi mới, đa dạng hóa nội dung, hình thức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ môi trường để nâng cao nhận thức và ý thức tuân thủ pháp luật của người dân, doanh nghiệp.

2.7. Huy động sự tham gia của các ngành, các cấp, các tổ chức chính trị xã hội, xã hội nghề nghiệp và quần chúng nhân dân trong việc giám sát quá trình thực thi pháp luật và tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện tốt chính sách pháp luật về bảo vệ môi trường.

Trên đây là Báo cáo về công tác theo dõi thi hành pháp luật năm 2020, Bộ Tư pháp kính báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, có ý kiến chỉ đạo./

Nơi nhận:

- Như trên (để báo cáo);
- Phó TTg Thường trực CP Trương Hòa Bình (để báo cáo);
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (để ph/h);
- UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW (để ph/h);
- Lưu: VT, Cục QLXLVPHC&TDTHPL(2b).

**KT.BỘ TRƯỞNG
THỦ TRƯỞNG**

Đặng Hoàng Oanh