

CƠ SỞ PHÁP LÝ PHÂN CẤP QUẢN LÝ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường tại Việt Nam bắt đầu được đề cập từ năm 1993 khi Luật bảo vệ môi trường được Quốc hội thông qua ngày 27-12-1993 là văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất của Nhà nước Việt Nam về vấn đề bảo vệ môi trường (hiện nay được thay thế bởi Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Nhận thức rõ vai trò và tầm quan trọng của việc hoàn thiện phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, trải qua hơn 30 năm đổi mới, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có nhiều quan điểm, ban hành các chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực môi trường, trong đó có đề cập đến việc hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về môi trường.

1. Quan điểm của Đảng về phân cấp quản lý bảo vệ môi trường

Phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm và được hoàn thiện, sửa đổi để phù hợp với thực tiễn. Quá trình đó bắt đầu bằng Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25-6-1998 của Bộ Chính trị về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Nội dung chỉ thị nêu rõ:

(1) Tăng cường công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường từ trung ương đến địa phương; (2) Nâng cấp cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở trung ương, tạo điều kiện cần thiết về tổ chức, nhân lực, cơ sở vật chất - kỹ thuật để cơ quan này đủ sức thực hiện tốt chức năng quản lý môi trường, kết hợp chặt chẽ với việc tư vấn hoạch định các chủ trương, chính sách về phát triển bền vững, sử dụng hợp lý các loại tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là tài nguyên rừng, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản và nguồn lợi thủy sản; (3) Tăng cường năng lực quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường cho các địa phương .

Để phù hợp với tình hình thực tế về bảo vệ môi trường, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15-11-2004 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, trong đó nhấn mạnh đến công tác phân công, phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Nghị quyết nêu

rõ:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về bảo vệ môi trường, trước mắt sửa đổi, bổ sung Luật bảo vệ môi trường.

- Tiếp tục kiện toàn và tăng cường năng lực tổ chức bộ máy, bảo đảm thực hiện hiệu quả công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường từ trung ương đến cơ sở. Xác định rõ trách nhiệm và phân công, phân cấp hợp lý nhiệm vụ bảo vệ môi trường giữa các ngành, các cấp. Xây dựng và phát triển các cơ chế giải quyết vấn đề môi trường liên ngành, liên vùng. Chú trọng xây dựng năng lực ứng phó sự cố môi trường.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát; quy định và áp dụng các chế tài cần thiết để xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Sớm xây dựng, ban hành quy định giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường.

Nhằm sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với bối cảnh tình hình mới về bảo vệ tài nguyên môi trường, ngày 3-6-2013 Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị quyết số 24-NQ/TW về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Nội dung Nghị quyết nêu rõ:

- Chú trọng xây dựng và hoàn thiện pháp luật về... bảo vệ môi trường và các lĩnh vực có liên quan như đầu tư, thuế xử lý vi phạm hành chính, dân sự... theo hướng bổ sung, kết hợp khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật nhằm tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ.

- Hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp, xung đột trong... bảo vệ môi trường. Sửa đổi, bổ sung các chế tài hành chính, kinh tế, hình sự... về quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, bảo đảm đủ sức răn đe. Đẩy mạnh thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật.

- Nghiên cứu kiện toàn tổ chức bộ máy và hoàn thiện cơ chế, chính sách huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực theo hướng tổng hợp, thống nhất, tập trung đầu mối, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, khắc phục triệt để tình trạng phân tán, chồng chéo trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành, liên vùng; cơ chế, chính sách khuyến khích xã hội hoá; cơ chế để nhân dân giám sát có hiệu quả việc bảo vệ môi trường...

2. Văn bản pháp luật về phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường

Song hành với quan điểm, chủ trương của Đảng về phân cấp quản lý nhà nước về môi trường, Chính phủ đã ban hành các luật và các văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có quy định phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về môi trường đối với các chủ thể khác nhau.

2.1 Luật bảo vệ môi trường năm 1993

Điều 38 Luật bảo vệ môi trường năm 1993 đã quy định, phân công nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường như sau:

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong cả nước.
- Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.
- Các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình phối hợp với Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường thực hiện việc bảo vệ môi trường trong ngành và các cơ sở thuộc quyền quản lý trực tiếp.
- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường tại địa phương.
- Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường chịu trách nhiệm trước ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc bảo vệ môi trường ở địa phương.

2.2. Luật bảo vệ môi trường năm 2005

Trong Điều 121, 122, 124 Luật bảo vệ môi trường năm 2005 đã quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường như sau:

- (1) Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước.
- (2) Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và có trách nhiệm sau đây:

- Trình Chính phủ hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường;
- Trình Chính phủ quyết định chính sách, chiến lược, kế hoạch quốc gia về bảo vệ môi trường;
- Xây dựng, ban hành hệ thống tiêu chuẩn môi trường theo quy định của Chính phủ;
- Chỉ đạo xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc môi trường quốc gia và quản lý thống nhất số liệu quan trắc môi trường;
- Chỉ đạo, tổ chức đánh giá hiện trạng môi trường cả nước phục vụ cho việc đề ra các chủ trương, giải pháp về bảo vệ môi trường;
- Quản lý thống nhất hoạt động thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, báo cáo đánh giá tác động môi trường, đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước,...;
- Hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị liên quan đến bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo,...;
- Trình Chính phủ tham gia tổ chức quốc tế, ký kết hoặc gia nhập điều ước quốc tế về môi trường; chủ trì các hoạt động hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường với các nước, các tổ chức quốc tế,...;

(3) Chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của các bộ và cơ quan ngang bộ được phân cấp như sau:

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh bảo đảm yêu cầu bảo vệ môi trường trong chiến lược, quy hoạch tổng thể và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, vùng và dự án, công trình quan trọng thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan và ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan đối với sản xuất, nhập khẩu, sử dụng hóa chất, thuốc bảo vệ

thực vật, phân bón, chất thải trong nông nghiệp,...

- Bộ Công nghiệp có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan và ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan đối với lĩnh vực công nghiệp: xử lý các cơ sở công nghiệp gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc thẩm quyền quản lý,...

- Bộ Thủy sản có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan và ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan đối với lĩnh vực hoạt động nuôi trồng, khai thác, chế biến thủy sản; sinh vật thủy sản biến đổi gen và sản phẩm của chúng; các khu bảo tồn biển.

- Bộ Xây dựng có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan và ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan đối với các hoạt động xây dựng kết cấu hạ tầng cấp nước, thoát nước, xử lý chất thải rắn và nước thải tại đô thị...

- Bộ Giao thông vận tải có trách nhiệm chủ trì phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan và ủy ban nhân dân cấp tỉnh để chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan đối với hoạt động xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông,...

- Bộ Y tế chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc quản lý chất thải y tế; công tác bảo vệ môi trường trong các cơ sở y tế, vệ sinh an toàn thực phẩm và hoạt động mai táng.

- Bộ Quốc phòng, Bộ Công an có trách nhiệm huy động lực lượng ứng phó, khắc phục sự cố môi trường; chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra công tác bảo vệ môi trường trong lực lượng vũ trang thuộc thẩm quyền quản lý,...

(4) Đối với quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của ủy ban nhân dân các cấp, Điều 122 có quy định:

- Quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của ủy ban nhân dân tỉnh:

+ Ban hành theo thẩm quyền quy định, cơ chế, chính sách, chương trình, kế hoạch về bảo vệ môi trường;

+ Chỉ đạo, tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch và nhiệm vụ về bảo vệ môi trường;

Chỉ đạo xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc môi trường của địa phương;

+ Chỉ đạo định kỳ tổ chức đánh giá hiện trạng môi trường;

+ Tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường thuộc thẩm quyền;

+ Tuyên truyền giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường;

+ Chỉ đạo công tác kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị về môi trường theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và các quy định khác của pháp luật có liên quan,...

- Quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của ủy ban nhân dân cấp huyện/xã:

+ Trách nhiệm của ủy ban nhân dân cấp huyện:

- Ban hành theo thẩm quyền quy định, cơ chế, chính sách, chương trình, kế hoạch về bảo vệ môi trường;

- Chỉ đạo, tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch và nhiệm vụ về bảo vệ môi trường;

- Tổ chức đăng ký và kiểm tra việc thực hiện cam kết bảo vệ môi trường;

- Chỉ đạo công tác kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và các quy định khác của pháp luật có liên quan;

- Phối hợp với ủy ban nhân dân cấp huyện có liên quan giải quyết các vấn đề môi trường liên huyện;

- Thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước bảo vệ môi trường theo ủy

quyền của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường cấp tỉnh;

- Chỉ đạo công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của ủy ban nhân dân cấp xã.

+ Trách nhiệm của ủy ban nhân dân cấp xã:

- Chỉ đạo, xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện nhiệm vụ bảo vệ môi trường, giữ gìn vệ sinh môi trường trên địa bàn, khu dân cư thuộc phạm vi quản lý của mình; tổ chức vận động nhân dân xây dựng nội dung bảo vệ môi trường trong hương ước...;
- Kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường của hộ gia đình, cá nhân;
- Phát hiện và xử lý theo thẩm quyền các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường hoặc báo cáo cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường cấp trên trực tiếp;
- Quản lý hoạt động của thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và tổ chức tự quản về giữ gìn vệ sinh môi trường, bảo vệ môi trường trên địa bàn.

Điều 124 có quy định trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên:

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tuyên truyền, vận động các thành viên của tổ chức và nhân dân tham gia bảo vệ môi trường; giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường.

- Cơ quan quản lý nhà nước các cấp có trách nhiệm tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tham gia bảo vệ môi trường.

2.3. Luật bảo vệ môi trường năm 2014

Trong Luật bảo vệ môi trường năm 2014, nội dung quản lý nhà nước về môi trường thể hiện cụ thể trong từng vấn đề môi trường: chính, sách môi trường; tiêu chuẩn môi trường; đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược; bảo tồn và sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường trong hoạt động sản xuất kinh doanh, bảo vệ môi trường đô thị và khu dân cư, bảo vệ môi trường biển, bảo vệ môi trường nước

sông, quản lý chất thải, phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường, khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; thuế và phí môi trường, ký quỹ môi trường; xử lý vi phạm và giải quyết khiếu nại về môi trường, bồi thường thiệt hại về môi trường. Điều 134, 135, 136 đã quy định rõ trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; ủy ban nhân dân các cấp; cơ quan chuyên môn, cán bộ phụ trách về bảo vệ môi trường.

Các nội dung cơ bản liên quan tới công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường được trình bày trong Luật bảo vệ môi trường năm 2014 là:

- Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp quy về bảo vệ môi trường, ban hành hệ thống tiêu chuẩn môi trường.
- Xây dựng, chi đạo thực hiện chiến lược, chính sách bảo vệ môi trường, kế hoạch phòng chống, khắc phục suy thoái, ô nhiễm và sự cố môi trường.
- Xây dựng, quản lý các công trình bảo vệ môi trường và các công trình có liên quan đến bảo vệ môi trường.
- Tổ chức, xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc nguồn thông tin dữ liệu và phân tích môi trường, định kỳ đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo diễn biến môi trường.
- Thẩm định các báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án và các cơ sở kinh doanh.
- Cấp và thu hồi giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường cho các cơ sở kinh tế - xã hội.
- Giám sát, thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường, giải quyết các khiếu nại, tố cáo, tranh chấp về bảo vệ môi trường, xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.
- Đào tạo các cán bộ về khoa học và quản lý môi trường.
- Tổ chức nghiên cứu, áp dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.
- Quan hệ quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Bên cạnh Luật bảo vệ môi trường, vấn đề kiện toàn chức năng, nhiệm vụ

của các bộ/ngành trong bảo vệ môi trường còn được đề cập đến trong Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 18-3-2013 của Chính phủ về một số vấn đề cấp bách trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Nghị quyết nêu rõ: (i) Khẩn trương rà soát chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các bộ có liên quan trực tiếp về nhiệm vụ bảo vệ môi trường theo hướng phân công cụ thể trách nhiệm, tập trung quản lý thống nhất, khắc phục phân tán chồng chéo hiện nay; (ii) Kiện toàn tổ chức bộ máy bảo vệ môi trường từ Trung ương đến địa phương, trong đó ưu tiên hoàn thiện cấp quận/huyện phường/xã.

Ngoài ra còn có các luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, như: Luật đa dạng sinh học và các nghị định hướng dẫn thi hành luật, Luật tài nguyên nước, Luật khoáng sản, Luật đất đai...

