

BÁO CÁO

Kết quả thẩm định dự thảo Quyết định của UBND tỉnh ban hành về trách nhiệm quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang

Ngày 21/11/2017, Sở Tư pháp nhận được Văn bản số 1457/STNMT-KS ngày 21/11/2017 của Sở Tài nguyên và Môi trường về việc thẩm định văn bản quy phạm pháp luật (*dự thảo Quyết định của UBND tỉnh ban hành về trách nhiệm quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang*).

Căn cứ Điều 130 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Giám đốc Sở Tư pháp đã ban hành Quyết định số 152/QĐ-STP ngày 24/11/2017 thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định dự thảo Quyết định của UBND tỉnh ban hành về trách nhiệm quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang (*viết tắt là Hội đồng tư vấn thẩm định*), do Giám đốc Sở Tư pháp là Chủ tịch Hội đồng; Các thành viên Hội đồng gồm: Đại diện: Sở Tài chính; Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn; Sở Công thương; Công an tỉnh; Cục thuế tỉnh; UBND huyện Yên Sơn; UBND phường Tân Hà; Chuyên viên phòng Xây dựng và Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật- Sở Tư pháp.

Ngày 30/11/2017, Hội đồng tư vấn thẩm định đã họp và cho ý kiến thẩm định dự thảo Quyết định của UBND tỉnh ban hành về trách nhiệm quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang. Trên cơ sở kết quả cuộc họp Hội đồng tư vấn thẩm định và kết quả nghiên cứu, Sở Tư pháp có ý kiến thẩm định như sau:

I. CĂN CỨ THẨM ĐỊNH VĂN BẢN

- Luật tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;
- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22 tháng 6 năm 2015;
- Luật Đất đai số ngày 29 tháng 11 năm 2013 và các văn bản hướng dẫn;
- Luật Khoáng sản ngày 17 tháng 11 năm 2010 và các văn bản hướng dẫn;
- Luật Bảo vệ môi trường ngày 23 tháng 6 năm 2014 và các văn bản hướng dẫn;

- Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Thông tư số 06/2012/TT-BNV ngày 30/10/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức xã, phường, thị trấn;

- Thông tư số 08/2013/TT-BCA ngày 01/02/2013 của Bộ Công an quy định về tổ chức, hoạt động của Công an xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh, trật tự;

- Quyết định số 262/QĐ-UBND ngày 29/3/2017 của UBND tỉnh phê duyệt Danh mục xây dựng quyết định quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân tỉnh năm 2017.

Các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

II. NỘI DUNG THẨM ĐỊNH

1. Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo Quyết định với hệ thống pháp luật; sự phù hợp của nội dung dự thảo Quyết định với các quy định trong văn bản đã giao cho UBND tỉnh quy định chi tiết

1.1. Dự thảo Quyết định, Điều 3, quy định: “*Chánh Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh, Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh; Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, thành phố; Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư có liên quan chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này*”. Nội dung nêu trên chưa quy định đầy đủ đối tượng phải thi hành; việc sử dụng cụm từ “*Thủ trưởng các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh*” là không chính xác, đề nghị nghiên cứu, chỉnh sửa.

1.2. Dự thảo Quy định

1.2.1. Điều 1 (Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng), quy định:

“1. Phạm vi điều chỉnh:

Quy định này quy định trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong công tác quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang. Các nội dung không nêu trong Quy định này được thực hiện theo pháp luật hiện hành.

2. Đối tượng áp dụng:

Cơ quan chuyên môn trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh (sau đây viết tắt là cơ quan của tỉnh); Ủy ban nhân dân huyện, thành phố (sau đây viết tắt là cấp huyện); Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây viết tắt là cấp xã); trưởng thôn, bản, tổ dân phố (sau đây viết tắt là Trưởng thôn) và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có liên quan đến quản lý, khai thác sử dụng đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang”.

- Phạm vi điều chỉnh tại khoản 1 nêu trên chưa rõ quy định về “*quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường*” là “*quản lý nhà nước*”

hay “*quản lý của chủ sở hữu/chủ sử dụng đối với tài sản của mình hoặc người được chủ sở hữu trao quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt (theo quy định của pháp luật dân sự)*”; chưa xác định phạm vi văn bản này điều chỉnh về những vấn đề gì, đề nghị chỉnh sửa và xác định lại.

- Khoản 2 quy định đối tượng áp dụng chưa phù hợp, không rõ ràng và không thống nhất với toàn bộ nội dung dự thảo văn bản, vì đối với cơ quan cấp tỉnh thì khoản 2 chỉ quy định đối với cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND tỉnh nhưng phần nội dung (*Chương II, Chương III*) quy định trách nhiệm của một số sở (*Tài nguyên và Môi trường, Xây dựng, Giao thông Vận tải, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn...*) và một số cơ quan khác không phải cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh như cơ quan công an, Đài Phát thanh- Truyền hình, Báo Tuyên Quang, đề nghị nghiên cứu chỉnh sửa cho phù hợp.

1.2.2. Điều 2 (Nguyên tắc thực hiện), khoản 3 quy định: “*3. Tổ chức, cá nhân được giao trách nhiệm trong công tác quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường mà không thực hiện hết trách nhiệm được giao, để xảy ra vi phạm thì ngoài việc xử lý theo quy định của pháp luật còn bị xử lý theo Quy định này*”.

Quy định “... thì ngoài... còn bị xử lý theo Quy định này” là không phù hợp (*xem nội dung thẩm định đối với các điều tại Chương II và Chương III dự thảo Quy định*).

1.2.3. Điều 3 (Tiếp nhận, xử lý ý kiến phản ánh của tổ chức và công dân), quy định:

Nội dung chủ yếu của Điều này quy định trách nhiệm của UBND cấp huyện, cấp xã trong việc tiếp nhận và xử lý ý kiến phản ánh của cá nhân, tổ chức khi phát hiện vi phạm trong quản lý đất đai, tài nguyên, khoáng sản và bảo vệ môi trường (*khoản 1, khoản 2, khoản 3*), không đáp ứng được yêu cầu, nhất là đối với các trường hợp cần “*bắt quả tang*” hành vi vi phạm và phải có chứng cứ trực tiếp. Nếu thời hạn “*không quá 24 giờ*” kể từ khi nhận được thông tin, cơ quan tiếp nhận mới xử lý thông tin thì trong nhiều trường hợp đối tượng vi phạm đã thực hiện xong hành vi vi phạm, hậu quả nghiêm trọng đã có, đối tượng vi phạm đã đi khỏi hiện trường... Quy định nêu trên cũng không đáp ứng được yêu cầu phòng chống tội phạm và vi phạm pháp luật mà văn bản điều chỉnh; không phù hợp với pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, tố cáo.

- Khoản 4: Xem nội dung thẩm định đối với Chương II và Chương III (*từ Điều 4 đến Điều 15*) của dự thảo Quy định.

1.2.4. Điều 5 (Trách nhiệm của Trưởng thôn), có nhiều nội dung không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng thôn, không khả thi và không phù hợp với pháp luật hiện hành, cụ thể tại khác khoản 1, 3, 4, 5, như sau:

“*1. Tuyên truyền, vận động nhân dân trong thôn, bản, tổ dân phố (sau đây viết tắt là Thôn) thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà*

nước về tài nguyên và môi trường; phát hiện, đấu tranh phòng, chống các hành vi vi phạm trong quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường.

3. Thường xuyên kiểm tra địa bàn, tiếp nhận thông tin, phản ánh của tổ chức, cá nhân. Khi xảy ra vi phạm phải kịp thời báo cáo Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc cán bộ phụ trách địa bàn trong thời hạn không quá 24 giờ kể từ khi phát hiện. Nếu sau 24 giờ kể từ khi báo cáo mà Ủy ban nhân dân cấp huyện hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết theo quy định.

4. Phối hợp với cơ quan có thẩm quyền bảo vệ tang vật, phương tiện vi phạm và lập hồ sơ xử lý vi phạm.

5. Trường hợp để xảy ra vi phạm trên địa bàn mà Trưởng thôn không phát hiện, không báo cáo hoặc có hành vi tiếp tay, bao che cho người vi phạm thì ngoài việc bị xử lý theo quy định của pháp luật còn bị xử lý theo quy định sau:

a) Trưởng thôn phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trong trường hợp để xảy ra vi phạm nhưng chưa gây hậu quả nghiêm trọng;

b) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã đề nghị bãi nhiệm Trưởng thôn theo quy định tại Điều 11 của bản Hướng dẫn ban hành kèm theo Nghị quyết Số: 09/2008/NQLT - CP- UBTWMTTQVN ngày 17/4/2008 của Chính phủ và Ủy ban mật trận Tổ quốc Việt nam đối với trường hợp: Đã bị kiểm điểm theo quy định tại điểm a khoản 5 Điều này mà tiếp tục để xảy ra vi phạm nhưng không phát hiện, không báo cáo; cấu kết với người vi phạm, gây hậu quả nghiêm trọng; bao che cho người vi phạm hoặc cố tình làm sai lệch hồ sơ vi phạm.

c) Xem xét khi công nhận thôn văn hóa đối với những thôn trong năm để xảy ra vi phạm”.

1.2.5. Điều 6 (Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân và cán bộ, công chức cấp xã), quy định một số nội dung chưa phù hợp với pháp luật hiện hành và tình hình thực tế, cụ thể:

- Khoản 1, điểm b quy định trách nhiệm của UBND cấp xã “Báo cáo tình hình quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường được lập thành mục riêng trong báo cáo định kỳ vào ngày 15 hàng tháng với Ủy ban nhân dân cấp huyện về kết quả thực hiện nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân cấp xã; báo cáo đột xuất khi phát hiện và kết quả xử lý các vi phạm trên địa bàn”.

Quy định nêu trên chưa được xem xét, căn cứ quy định của tỉnh, của huyện về chế độ, thời gian báo cáo định kỳ, đề nghị xem xét lại quy định về thời gian báo cáo nêu trên để quy định cho phù hợp.

- Khoản 2 quy định trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã như sau:

“Chịu trách nhiệm trước pháp luật và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện về công tác quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn theo quy định của pháp luật; đồng thời thực hiện các nhiệm vụ sau:

a) Phân công cụ thể địa bàn phụ trách cho cán bộ, công chức trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện nhiệm vụ theo dõi, đôn đốc và phối hợp chặt chẽ với Trưởng thôn thường xuyên kiểm tra, phát hiện kịp thời các vi phạm.

b) Định kỳ hàng tháng tổ chức họp giao ban đánh giá kết quả thực hiện; chấn chỉnh, kiểm điểm, xử lý đối với Trưởng thôn và cán bộ trực thuộc không hoàn thành nhiệm vụ tại địa bàn được phân công.

c) Lập hồ sơ, xử lý vi phạm theo thẩm quyền. Trường hợp vi phạm vượt thẩm quyền giải quyết phải kịp thời báo cáo Ủy ban nhân dân cấp huyện xử lý theo quy định.

d) Chỉ đạo quản lý chặt chẽ tang vật, phương tiện vi phạm theo thẩm quyền hoặc phối hợp với cơ quan, đơn vị liên quan quản lý tang vật, phương tiện vi phạm theo quyết định tạm giữ của cơ quan có thẩm quyền.

đ) Tổ chức thực hiện Kết luận thanh tra, quyết định xử lý vi phạm hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ngay sau khi các văn bản có hiệu lực pháp luật.

e) Trường hợp để xảy ra vi phạm kéo dài trên địa bàn mà không phát hiện, không xử lý hoặc xử lý không kịp thời thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và bị xử lý theo một trong các hình thức sau:

- Không được xếp loại hoàn thành tốt nhiệm vụ đối với trường hợp chậm phát hiện vi phạm hoặc phát hiện vi phạm mà không xử lý kịp thời (chậm xử lý) nhưng vụ việc chưa gây hậu quả nghiêm trọng.

- Không hoàn thành nhiệm vụ trong năm để xảy ra vi phạm đối với một trong các trường hợp: Không kiểm tra, xử lý khi có ý kiến phản ánh của tổ chức, công dân hoặc báo cáo của cán bộ được phân công phụ trách địa bàn; xử lý không nghiêm, không triệt để các vi phạm để các đối tượng tiếp tục tái phạm.

- Bãỉ nhiệm hoặc chuyển sang làm việc khác theo quy định của pháp luật đối với trường hợp: Cấu kết hoặc bao che cho người vi phạm, cố tình làm sai lệch hồ sơ vi phạm, gây bức xúc trong nhân dân”.

+ Quy định tại điểm a chưa căn cứ vào các quy định của pháp luật hiện hành về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng chức danh cán bộ, công chức cấp xã, nhất là đối với cán bộ, công chức mà nhiệm vụ chuyên môn nhiều, gắn với việc giải quyết thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân thì không thể “phối hợp chặt chẽ với Trưởng thôn thường xuyên kiểm tra, phát hiện kịp thời các vi phạm” mà chỉ có thể tiếp nhận qua cơ chế thông tin nhanh.

+ Điểm b quy định “Định kỳ hàng tháng tổ chức họp giao ban đánh giá kết quả thực hiện; chấn chỉnh, kiểm điểm, xử lý đối với Trưởng thôn và cán bộ trực thuộc không hoàn thành nhiệm vụ tại địa bàn được phân công”.

Quy định nêu trên được hiểu định kỳ hàng tháng Chủ tịch UBND xã phải tổ chức họp giao ban chuyên đề để đánh giá kết quả thực hiện công tác quản lý

đất đai, tài nguyên khoáng sản, bảo vệ môi trường là không khả thi (vì nếu mỗi lĩnh vực quản lý lại tổ chức họp định kỳ tương tự như lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, bảo vệ môi trường thì không còn thời gian để làm công việc khác). Hơn nữa, việc “kiểm điểm, xử lý đối với Trưởng thôn và cán bộ trực thuộc không hoàn thành nhiệm vụ tại địa bàn được phân công” cần phải căn cứ vào tính chất, mức độ, lỗi chủ quan/khách quan,... chứ không thể cứ “không hoàn thành nhiệm vụ” là kiểm điểm, xử lý.

+ Điểm d quy định “Chi đạo quản lý chặt chẽ tang vật, phương tiện vi phạm theo thẩm quyền hoặc phối hợp với cơ quan, đơn vị liên quan quản lý tang vật, phương tiện vi phạm theo quyết định tạm giữ của cơ quan có thẩm quyền”.

Quy định nêu trên không rõ ràng, chưa chặt chẽ như: việc quản lý tang vật, phương tiện vi phạm phải căn cứ vào từng loại mà cấp xã có thể hay không thể quản lý và có thuộc thẩm quyền quản lý hay không; đối với việc thực hiện “quyết định xử lý vi phạm hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền” cần phải căn cứ vào từng vấn đề cụ thể (có việc là chủ trì, có việc là phối hợp...).

+ Điểm e quy định “Trường hợp để xảy ra vi phạm kéo dài trên địa bàn mà không phát hiện, không xử lý hoặc xử lý không kịp thời thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và bị xử lý theo một trong các hình thức sau:

- Không được xếp loại hoàn thành tốt nhiệm vụ đối với trường hợp chậm phát hiện vi phạm hoặc phát hiện vi phạm mà không xử lý kịp thời (chậm xử lý) nhưng vụ việc chưa gây hậu quả nghiêm trọng.

- Không hoàn thành nhiệm vụ trong năm để xảy ra vi phạm đối với một trong các trường hợp: Không kiểm tra, xử lý khi có ý kiến phản ánh của tổ chức, công dân hoặc báo cáo của cán bộ được phân công phụ trách địa bàn; xử lý không nghiêm, không triệt để các vi phạm để các đối tượng tiếp tục tái phạm.

- Bã nhiệm hoặc chuyển sang làm việc khác theo quy định của pháp luật đối với trường hợp: Cấu kết hoặc bao che cho người vi phạm, cố tình làm sai lệch hồ sơ vi phạm, gây bức xúc trong nhân dân”.

Quy định nêu trên là không phù hợp với quy định của pháp luật về cán bộ, công chức, Luật tổ chức chính quyền địa phương và pháp luật khác.

- Khoản 3 quy định trách nhiệm của Công chức địa chính xã (Công chức Địa chính- Xây dựng) như sau:

“Chịu trách nhiệm trước pháp luật, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã về công tác quản lý tài nguyên và môi trường trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Trách nhiệm của Công chức Địa chính được phân công thực hiện nhiệm vụ quản lý lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trong việc phát hiện, ngăn chặn các

vi phạm như sau:

a) Thường xuyên kiểm tra, phối hợp với Trưởng thôn, cán bộ xã phụ trách địa bàn phát hiện và ngăn chặn kịp thời những vi phạm.

b) Khi phát hiện phải thực hiện ngay các biện pháp đình chỉ hành vi vi phạm, bảo vệ hiện trường cùng tang vật, phương tiện vi phạm, lập Biên bản hiện trường vụ việc; báo cáo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã trong thời hạn không quá 24 giờ kể từ khi phát hiện vi phạm.

c) Đề xuất với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã về hình thức xử lý, biện pháp khắc phục hậu quả đối với các hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật.

d) Cán bộ địa chính không thực hiện đúng trách nhiệm được giao, để xảy ra các vi phạm nhưng không được phát hiện và ngăn chặn kịp thời thì ngoài việc bị xử lý theo quy định của pháp luật về công chức còn bị xử lý theo quy định tại điểm e khoản 2 Điều này”.

Quy định nêu trên chưa phù hợp với chức trách, nhiệm vụ của công chức địa chính cấp xã theo quy định tại Thông tư số 06/2012/TT-BNV ngày 30/10/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức trách, tiêu chuẩn cụ thể, nhiệm vụ và tuyển dụng công chức xã, phường, thị trấn và các văn bản pháp luật chuyên ngành về lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, bảo vệ môi trường, xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

- Khoản 4 quy định trách nhiệm của cán bộ, công chức cấp xã được giao phụ trách địa bàn, nhất là quy định tại điểm b, điểm c chưa phù hợp với chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức cấp xã; theo quy định của pháp luật thì cán bộ gồm có cán bộ chuyên trách và người hoạt động không chuyên trách; công chức có vị trí việc làm và chức trách nhiệm vụ riêng; việc xét mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cán bộ, công chức và kiểm điểm trách nhiệm của cán bộ, công chức cấp xã phải theo quy định của pháp luật.

1.2.6. Điều 7 (Trách nhiệm của công an phụ trách địa bàn cấp xã), quy định:

“1. Phối hợp chặt chẽ với Trưởng công an xã, công chức địa chính xã, cán bộ, công chức cấp xã được giao phụ trách địa bàn tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc kiểm tra, xác minh ý kiến phản ánh của tổ chức, công dân về các trường hợp vi phạm, lập hồ sơ xử lý vi phạm (nếu có) theo quy định của pháp luật.

b) Thực hiện chức năng, nhiệm vụ của lực lượng công an phụ trách địa bàn cấp xã theo quy định; kịp thời báo cáo, đề xuất với cơ quan có thẩm quyền xử lý đối với trường hợp vi phạm mà chính quyền cấp xã không phát hiện, không xử lý hoặc xử lý không nghiêm, không đúng quy định của pháp luật.

c) Trường hợp để xảy ra vi phạm kéo dài trên địa bàn phụ trách mà không phát hiện, không báo cáo, báo cáo không kịp thời, không có biện pháp xử lý hoặc xử lý không đúng theo quy định thì ngoài việc bị xử lý theo quy định

của lực lượng công an nhân dân, Trưởng công an cấp xã và cán bộ công an trực tiếp phụ trách địa bàn cấp xã phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Trưởng Công an cấp huyện”.

- Điều này quy định chưa chính xác về chức danh “*công an phụ trách địa bàn cấp xã*” theo quy định tại Thông tư 08/2013/TT-BCA ngày 01/02/2013 là “*Công an xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh trật tự*”. Hơn nữa, Điều này quy định còn chung chung, chưa đúng về quan hệ công tác, có những vấn đề không phải là trách nhiệm của lực lượng Công an xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh trật tự theo quy định tại Thông tư 08/2013/TT-BCA.

- Điểm c quy định “*Trường hợp để xảy ra vi phạm kéo dài trên địa bàn phụ trách mà không phát hiện, không báo cáo, báo cáo không kịp thời, không có biện pháp xử lý hoặc xử lý không đúng theo quy định thì ngoài việc bị xử lý theo quy định của lực lượng công an nhân dân, Trưởng công an cấp xã và cán bộ công an trực tiếp phụ trách địa bàn cấp xã phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Trưởng Công an cấp huyện*”.

Việc xử lý Công an xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh trật tự cần phải căn cứ vào tính chất, mức độ, lỗi chủ quan/khách quan,... chứ không thể cứ “*vi phạm kéo dài trên địa bàn phụ trách mà không phát hiện, ..., báo cáo không kịp thời...*” là kiểm điểm, xử lý; quy định “*...Trưởng công an cấp xã phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Trưởng Công an cấp huyện*” là chưa phù hợp, vì Trưởng công an xã là công chức xã, chịu sự quản lý trực tiếp của UBND/ Chủ tịch UBND xã. Hơn nữa, việc xử lý Công an xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh trật tự đã có quy định của lực lượng công an nhân dân, không thuộc thẩm quyền quy định của UBND tỉnh, theo quy định tại Điều 7 Thông tư 08/2013/TT-BCA thì “*1. Đội trưởng Đội Xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh trật tự hoặc Đội trưởng Đội Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội có trách nhiệm kiểm tra, đôn đốc cán bộ làm công tác xây dựng phong trào và phụ trách về an ninh, trật tự thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định và chịu trách nhiệm trước Trưởng Công an cấp huyện về toàn bộ hoạt động của Công an xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh, trật tự... 2. Cán bộ làm công tác xây dựng phong trào và phụ trách xã về an ninh, trật tự thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Đội trưởng...*”.

1.2.7. Điều 8 (Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân và người đứng đầu cơ quan chuyên môn cấp huyện)

- Khoản 1 quy định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp huyện như sau:

“a) Thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về tài nguyên môi trường trên địa bàn huyện, thành phố theo quy định của pháp luật.

b) Phối hợp chặt chẽ với cơ quan chuyên môn cấp tỉnh trong việc thanh tra, kiểm tra; tiếp thu, xử lý nội dung phản ánh của tổ chức, công dân về các vi phạm trên địa bàn.

c) Báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh (đồng gửi Sở Tài nguyên và Môi trường để tổng hợp) về tình hình quản lý tài nguyên và môi trường trên địa bàn định kỳ vào ngày 20 hàng tháng; thực hiện báo cáo chuyên đề, báo cáo đột xuất theo yêu cầu của công tác quản lý”.

+ Điểm b, đề nghị chỉ rõ “ *cơ quan chuyên môn cấp tỉnh*” là “*Sở Tài nguyên và Môi trường*”, để tránh quy định chung chung, không cụ thể.

+ Điểm c quy định “*Báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh (đồng gửi Sở Tài nguyên và Môi trường để tổng hợp) về tình hình quản lý tài nguyên và môi trường trên địa bàn định kỳ vào ngày 20 hàng tháng; thực hiện báo cáo chuyên đề, báo cáo đột xuất theo yêu cầu của công tác quản lý*”.

Quy định nêu trên có thể hiểu báo cáo về tình hình quản lý tài nguyên và môi trường là báo cáo riêng, phải báo cáo định kỳ hàng tháng, không được tổng hợp trong báo cáo chung hàng tháng của UBND huyện là không cần thiết và không phù hợp với chủ trương cải cách về đơn giản hóa chế độ báo cáo của Chính phủ.

- Khoản 2 (*Trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện*), điểm d, điểm e quy định:

“*d) Hàng tháng phải tổ chức kiểm điểm, đánh giá kết quả thực hiện công tác quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn; làm rõ trách nhiệm và xử lý nghiêm đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý không hoàn thành trách nhiệm theo quy định này.*”

e) Trường hợp phát hiện vi phạm mà không kịp thời ngăn chặn, để vi phạm kéo dài, phức tạp (tập trung đông người, ảnh hưởng xấu đến môi trường, mất an ninh trật tự xã hội,... gây bức xúc của nhân dân) thì ngoài việc phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh”.

+ Theo điểm d nêu trên thì định kỳ hàng tháng Chủ tịch UBND cấp huyện phải tổ chức họp kiểm điểm, đánh giá kết quả thực hiện công tác quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn là không khả thi (vì nếu mỗi lĩnh vực quản lý lại tổ chức họp định kỳ tương tự như lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, bảo vệ môi trường thì không còn thời gian để làm công việc khác).

+ Quy định “*...Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý không hoàn thành trách nhiệm theo quy định này*” tại điểm d và quy định “*Trường hợp phát hiện vi phạm mà không kịp thời ngăn chặn, để vi phạm kéo dài, phức tạp (tập trung đông người, ảnh hưởng xấu đến môi trường, mất an ninh trật tự xã hội,... gây bức xúc của nhân dân) thì ngoài việc phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh*” tại điểm e là không phù hợp với quy định của pháp luật về cán bộ, công chức, Luật tổ chức chính quyền địa phương và pháp luật khác.

- Khoản 3 (Trách nhiệm của Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường), điểm d quy định “*d) Trên địa bàn để xảy ra vi phạm kéo dài, phức tạp về lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường mà Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường không kịp thời báo cáo, kiểm tra, đề xuất biện pháp giải quyết khi nhận được thông tin phản ánh (của người dân, cơ quan báo chí và các nguồn thông tin khác...) về các hành vi vi phạm thì phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm trước Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện*”, là không phù hợp với quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và pháp luật khác liên quan.

- Khoản 4 (Trách nhiệm của Trưởng Công an cấp huyện), điểm d quy định “*Trưởng hợp Công an phụ trách địa bàn cấp xã không hoàn thành nhiệm vụ được giao và bị xử lý kỷ luật thì Trưởng Công an cấp huyện cũng phải chịu trách nhiệm liên đới*” là không hợp lý, chưa căn cứ vào lỗi chủ quan, khách quan và các yếu tố loại trừ trách nhiệm pháp lý khác.

1.2.8. Chương III (Trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh) quy định trách nhiệm của “*Công an tỉnh (Điều 10); Đài Phát thanh- Truyền hình tỉnh, Báo Tuyên Quang (Điều 15)*” là chưa phù hợp với quy định tại Nghị định số 24/2014/NĐ-CP về Công an tỉnh, Đài Phát thanh- Truyền hình tỉnh, Báo Tuyên Quang không phải là cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh.

Nội dung các Điều 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 quy định trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn như: Sở Tài nguyên và Môi trường, Công an tỉnh, Sở Công thương, Sở Xây dựng, Sở nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Giao thông vận tải, Sở Thông tin Truyền thông; Đài Phát thanh và Truyền hình tỉnh; Báo Tuyên Quang và các cơ quan liên quan. Hầu hết các nội dung trách nhiệm của các cơ quan này đều đã được quy định tại các văn bản pháp luật chuyên ngành, các thông tư hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của các cơ quan này. Chính vì vậy, việc nhắc lại (*quy định lại*) là không cần thiết (*không quy định thì các cơ quan, đơn vị này vẫn thực hiện*), thậm chí dẫn đến vừa thừa, vừa thiếu, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu, chỉnh sửa theo hướng chỉ quy định biện pháp phù hợp với thẩm quyền của UBND tỉnh nhằm thực hiện các quy định của pháp luật đất đai, khoáng sản, bảo vệ môi trường, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý và tính thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành.

1.2.9. Điều 17, quy định “*Thủ trưởng các cơ quan liên quan, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức, cá nhân liên quan chịu trách nhiệm thi hành Quy định này; định kỳ hàng quý báo cáo Ủy ban nhân dân tỉnh về kết quả thực hiện thông qua Sở Tài nguyên và Môi trường vào ngày 20 của tháng cuối quý; Sở Tài nguyên và Môi trường tổng hợp báo cáo Thường trực Tỉnh ủy, Ủy ban nhân dân tỉnh vào ngày 25 của tháng cuối quý*”.

Theo quy định này thì các cơ quan có liên quan, UBND cấp huyện, UBND cấp xã phải thực hiện việc báo cáo UBND tỉnh kết quả thực hiện thông qua Sở Tài nguyên và Môi trường là còn chung chung, khó xác định chính xác “*Thủ trưởng các cơ quan liên quan*” là cơ quan nào. Hơn nữa, quy định chế độ báo

cáo định kỳ hàng quý về Sở Tài nguyên và Môi trường trong trường hợp này được hiểu là báo cáo chuyên đề, trong khi đó tại điểm b khoản 1 Điều 6, điểm c khoản 1 Điều 8, khoản 8 Điều 9 đều quy định báo cáo định kỳ hàng tháng. Quy định chế độ báo cáo tại Điều 17 là chưa phù hợp, dẫn đến các ngành, các cấp hàng tháng, hàng quý phải có báo cáo chuyên đề gửi Sở Tài nguyên và Môi trường, không phù hợp với tinh thần cải cách hành chính, đơn giản hóa chế độ báo cáo.

Từ các vấn đề nêu trên, đề nghị Sở Tài nguyên và Môi trường xác định rõ phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng chính xác, rõ ràng, đầy đủ. Đồng thời nghiên cứu nội dung thẩm định tại Báo cáo này, tiến hành rà soát lại toàn bộ nội dung dự thảo văn bản để chỉnh sửa dự thảo văn bản đảm bảo phù hợp với quy định của Hiến pháp, pháp luật hiện hành và đảm bảo tính khả thi.

2. Thể thức, kỹ thuật soạn thảo

Dự thảo quy định 03 lĩnh vực: (1) Đất đai, (2) Tài nguyên khoáng sản, (3) Bảo vệ môi trường. Các lĩnh vực trên đều đã có luật, nghị định và rất nhiều thông tư hướng dẫn, mỗi lĩnh vực đều có quy định về nội dung quản lý, chính sách và biện pháp quản lý, trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, từng chủ thể và có những vấn đề mang tính đặc thù. Trong khi đó, nội dung Quy định ban hành kèm theo Quyết định chưa bóc tách từng vấn đề để xử lý **“các khoảng trống”** về pháp luật. Chính vì vậy, nội dung dự thảo Quy định chưa đề ra được những biện pháp quản lý hữu hiệu, các chế tài xử lý đối với cán bộ, công chức có liên quan còn chung chung và chưa phù hợp với pháp luật hiện hành.

Từ các vấn đề nêu trên, đề nghị cơ quan soạn thảo tiến hành rà soát lại toàn bộ nội dung dự thảo văn bản để chỉnh sửa bảo đảm đúng quy định của Hiến pháp, pháp luật hiện hành cả về nội dung và thể thức của văn bản.

Trên đây là báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp về dự thảo Quyết định của UBND tỉnh ban hành về trách nhiệm quản lý đất đai, tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang./.

Nơi nhận:

- UBND tỉnh (báo cáo);
 - Sở TN&MT;
 - Giám đốc Sở;
 - Trang TTĐT STP;
 - Lưu VT, XD&KTVB.
- Loan.4b.

GIÁM ĐỐC



Nguyễn Thị Thược