

Số: 150 /BC-STP

Kon Tum, ngày 11 tháng 6 năm 2018

BÁO CÁO
Thẩm định đề nghị xây dựng Nghị quyết

Ngày 11/6/2018, Sở Tư pháp tỉnh Kon Tum nhận đủ hồ sơ đề nghị thẩm định dự thảo Nghị quyết *"Về Đề án đầu tư, phát triển và chế biến được **liệu** trên địa bàn tỉnh Kon Tum giai đoạn 2017-2020, định hướng đến năm 2030"* (theo đề nghị của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tại **Công văn số 778/SNN-KH**, ngày 11/5/2018). Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ và các văn bản pháp luật có liên quan, căn cứ Điều 121 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Điều 52 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; Sở Tư pháp báo cáo thẩm định như sau:

I. Đối với dự thảo Nghị quyết

1. Thẩm quyền ban hành

Khoản 4 Điều 27 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành Nghị quyết để quy định: *"Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế- xã hội của địa phương"*. Bên cạnh đó, Nghị quyết số 08-NQ/TU ngày 02/3/2018 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy tỉnh Kon Tum về đầu tư, phát triển và chế biến được **liệu** trên địa bàn tỉnh Kon Tum (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 08-NQ/TU) cũng đã chỉ rõ: *"Nghiên cứu xây dựng và ban hành một số chính sách đặc thù hỗ trợ đầu tư và chế biến được **liệu** của tỉnh Kon Tum, trong đó có chính sách hỗ trợ giống để phát triển một số loại được **liệu** chủ lực (sâm Ngọc Linh, Đảng sâm, Đương quy...), hỗ trợ đầu tư cơ sở sản xuất, chế biến được **liệu**, hỗ trợ về đất đai, thuế... Đồng thời, áp dụng triệt để, có hiệu quả các chính sách hỗ trợ đầu tư phát triển nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao và phát triển lâm nghiệp bền vững đã ban hành trong phát triển được **liệu**"*.

Căn cứ quy định của pháp luật, triển khai thực hiện Nghị quyết của Ban Thường vụ Tỉnh ủy, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn chủ trì, phối hợp các cơ quan có liên quan tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng trình Hội đồng nhân dân tỉnh quy định quy định một số chính sách đặc thù của tỉnh để hỗ trợ đầu tư, phát triển và chế biến được **liệu** áp dụng trên địa tỉnh là đúng thẩm quyền.

2. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

Về cơ bản, Sở Tư pháp nhận thấy phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng trong dự thảo Nghị quyết đã bao quát, đầy đủ, phù hợp với các nội dung khác có

trong dự thảo. Tuy nhiên, Sở Tư pháp nhận thấy cơ quan chủ trì soạn thảo chỉ dự kiến tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua một số nội dung cơ bản của Đề án (thể hiện qua nội dung dự thảo Nghị quyết) nên tên của Điều 1 dự thảo đề nghị biên tập lại như sau cho phù hợp: “*Thông qua Đề án đầu tư, phát triển và chế biến dược liệu trên địa bàn tỉnh Kon Tum giai đoạn 2017-2020, định hướng đến năm 2030 với những nội dung cơ bản như sau:...*”.

3. Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo trong hệ thống pháp luật.

Sở Tư pháp nhận thấy dự thảo Nghị quyết cơ bản phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn, thống nhất với các quy định khác do Hội đồng nhân dân tỉnh đã ban hành. Tuy nhiên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, điều chỉnh lại một số vấn đề sau:

3.1. Theo thông báo số 15/TB-HĐND ngày 08/3/2018 của Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh thì dự thảo Nghị quyết về đầu tư phát triển và chế biến dược liệu trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2017-2020 sẽ được Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, thông qua tại **kỳ họp thứ 6**, Hội đồng nhân dân tỉnh Khóa XI. Tuy nhiên, dự thảo Nghị quyết thể hiện Nghị quyết được Hội đồng nhân dân tỉnh Khóa XI thông qua tại **kỳ họp thứ 9**. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, kiểm tra lại thời điểm dự kiến trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, thông qua để ghi chính xác.

3.2. Đề nghị xem xét bỏ căn cứ sau được sử dụng để ban hành Nghị quyết:

- Chỉ thị số 24-CT/TW ngày 04/7/2008 của Ban Chấp hành Trung ương về việc phát triển nền Đông Y và Hội Đông Y Việt Nam trong tình hình mới;

- Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt tổng thể phát triển dược liệu đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030;

- Nghị quyết số 08-NQ/TU ngày 02/3/2018 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy tỉnh Kon Tum về đầu tư, phát triển và chế biến dược liệu trên địa bàn tỉnh Kon Tum.

Lý do: Các văn bản trên không là văn bản quy phạm pháp luật nên không là căn cứ pháp lý để ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định tại khoản 1 Điều 61 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP. Trường hợp cần thiết phải sử dụng các văn bản làm căn cứ ban hành Nghị quyết, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo tham mưu ghi cụm từ “*Thực hiện...*” vào trước văn bản được viện dẫn (Ví dụ: *Thực hiện Nghị quyết số 08-NQ/TU ngày 02/3/2018 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy tỉnh Kon Tum về đầu tư, phát triển và chế biến dược liệu trên địa bàn tỉnh Kon Tum*). Đối với các căn cứ khác để ban hành Nghị quyết, cơ quan chủ trì soạn thảo thống nhất cách ghi và ghi đầy đủ ngày, tháng, năm văn bản được thông qua (Ví dụ: Tại căn cứ thứ nhất cần ghi là: Căn cứ Luật tổ chức chính quyền địa

phương ngày 19 tháng 6 năm 2015; Căn cứ thứ 2 ghi là: Căn cứ Luật ngân sách nhà nước ngày 25 tháng 6 năm 2015).

3.3. Sở Tư pháp nhận thấy nội dung giao Ủy ban nhân dân tỉnh “*b~~a~~n hành văn bản quy định hoặc hướng dẫn về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục thực hiện ưu đãi, hỗ trợ chính sách phát triển được liệu của Trung ương và của t~~i~~nh Kon Tum theo quy định*” tại khoản 1 Điều 2 dự thảo Nghị quyết là chưa phù hợp với quy định của pháp luật. Cụ thể:

- Quy định trên giao Ủy ban nhân dân tỉnh quy định hoặc hướng dẫn về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục thực hiện ưu đãi, hỗ trợ chính sách phát triển được liệu của của Trung ương và của tỉnh Kon Tum. Tuy nhiên, Ủy ban nhân dân tỉnh không quy định hoặc hướng dẫn hướng dẫn về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục thực hiện ưu đãi, hỗ trợ phát triển được liệu của của Trung ương nếu không được giao quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành.

- Văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh quy định hoặc hướng dẫn về điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục thực hiện ưu đãi, hỗ trợ do Hội đồng nhân dân tỉnh quy định sẽ làm phát sinh thủ tục hành chính (Thủ tục hành chính là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức- khoản 1 Điều 3 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về kiểm soát thủ tục hành chính). Việc quy định thủ tục hành chính trong văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khi không được Luật giao là hành vi bị nghiêm cấm theo quy định tại khoản 4, Điều 14 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Lưu ý: phải là Luật mà không phải văn bản dưới Luật).

Từ các lý do đã nêu, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại nội dung trên tại khoản 1 Điều 2 dự thảo Nghị quyết.

3.4. Cũng tại khoản 1 Điều 2 dự thảo còn quy định: “*Trường hợp có thay đổi về cơ chế, chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư phát triển và chế biến được liệu ứng dụng công nghệ cao, cần thiết phải điều chỉnh, bổ sung Đề án, Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất*”. Sở Tư pháp nhận thấy quy định trên là không cần thiết. Lý do:

- Các chính sách được Hội đồng nhân dân tỉnh quy định là nhằm để đầu tư, phát triển chế biến được liệu trên địa bàn tỉnh nói chung mà không dành riêng cho “*được liệu ứng dụng công nghệ cao*”.

- Trường hợp có thay đổi chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư phát triển và chế biến được liệu trong các văn bản quy phạm pháp luật do Trung ương ban hành thì đương nhiên chính sách đó sẽ áp dụng (Áp dụng văn bản có giá trị pháp lý cao hơn theo quy định tại khoản 2 Điều 156 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

- Trường hợp cần có sự thay đổi chính sách do Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành thì phải trình Hội đồng nhân dân tỉnh sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới trước khi thực hiện.

Với những lý do nêu trên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, không tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh quy định nội dung tại đoạn 2, khoản 1 Điều 2 dự thảo Nghị quyết. Trường hợp cần thiết, có thể quy định chung theo hướng: “*Trong quá trình tổ chức thực hiện, nếu cần thiết phải điều chỉnh, bổ sung Đề án, Ủy ban nhân dân tỉnh trình Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất*”.

3.5. Về cơ bản, Sở Tư pháp nhận thấy các chính sách hỗ trợ đầu tư, phát triển được liên kết với chế biến, tiêu thụ được liệu trong dự thảo Nghị quyết phù hợp với dự thảo các chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết đã được Ủy ban nhân dân tỉnh thống nhất trình Hội đồng nhân dân tỉnh (Thông báo số 97/TB-UBND ngày 08/6/2018 của Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh). Tuy nhiên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, điều chỉnh lại một số nội dung sau:

- Theo quy định tiết a, điểm 4.2.2 khoản 4.2, mục 4 Điều 1 dự thảo Nghị quyết quy định nội dung và mức hỗ trợ chi phí sản xuất giống trồng sâm Ngọc Linh là “*Hỗ trợ một phần chi phí cho doanh nghiệp sản xuất giống sâm Ngọc Linh để hỗ trợ giống và liên kết với các hộ gia đình, nhóm hộ gia đình...*”; “*Hỗ trợ cho doanh nghiệp có vườn giống gốc trực tiếp sản xuất sâm Ngọc Linh...*”. Tuy nhiên, tại dự thảo chính sách đã được Ủy ban nhân dân tỉnh thống nhất trình Hội đồng nhân dân tỉnh (Kèm theo Thông báo số 97/TB-UBND) thì việc hỗ trợ này được thực hiện đối với “*nhà đầu tư*”.

Khoản 13 Điều 3 Luật đầu tư quy định: “*Nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh, gồm nhà đầu tư trong nước, nhà đầu tư nước ngoài và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài*”. Như vậy, căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 13 Luật đầu tư thì đối tượng được hỗ trợ chi phí sản xuất giống trồng sâm Ngọc Linh quy định trong dự thảo Nghị quyết hẹp hơn rất nhiều so với đối tượng trong dự thảo chính sách đã được Ủy ban nhân dân tỉnh thông qua. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo điều chỉnh lại đối tượng được hỗ trợ chi phí sản xuất giống trồng sâm Ngọc Linh quy định tại tiết a, điểm 4.2.2 khoản 4.2, mục 4 Điều 1 dự thảo Nghị quyết phù hợp với đối tượng trong dự thảo chính sách đã được Ủy ban nhân dân tỉnh thống nhất trình Hội đồng nhân dân tỉnh (Kèm theo Thông báo số 97/TB-UBND).

- Điểm 4.4.1 khoản 4.4, mục 4 Điều 1 dự thảo Nghị quyết quy định đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ tích tụ, tập trung đất đai là “*Tổ chức kinh tế thuê lại đất của hộ gia đình, cá nhân để trồng các loại dược liệu với quy mô cánh đồng lớn do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định*”. Tuy nhiên, tại dự thảo chính sách đã được Ủy ban nhân dân tỉnh thống nhất trình Hội đồng nhân dân tỉnh (Kèm theo Thông báo số 97/TB-UBND) đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ tích tụ, tập trung đất đai là “*Nhà đầu tư thuê lại đất của hộ gia đình, cá nhân để*

trồng các loại dược liệu với quy mô cánh đồng lớn do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định”.

Quy định về “*Tổ chức kinh tế*” tại khoản 16 Điều 3 Luật đầu tư có sự khác biệt với quy định về “*Nhà đầu tư*” tại khoản 13 Điều 3 Luật đầu tư (Tổ chức kinh tế không bao gồm cá nhân thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo điều chỉnh lại đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ tích tụ, tập trung đất đai quy định tại điểm 4.4.1, khoản 4.4, mục 4 Điều 1 dự thảo Nghị quyết phù hợp với đối tượng trong dự thảo chính sách đã được Ủy ban nhân dân tỉnh thống nhất trình Hội đồng nhân dân tỉnh (Kèm theo Thông báo số 97/TB-UBND).

4. Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

Sở Tư pháp nhận thấy dự thảo Nghị quyết chưa được trình bày đúng quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Chương V, 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 và Mẫu số 16, Phụ lục I (ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP). Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ quy định tại Chương V, 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 và Mẫu số 16, Phụ lục I (ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP) để trình bày văn bản.

5. Trình tự, thủ tục xây dựng văn bản

Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã chủ trì, phối hợp tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức có liên quan, hồ sơ dự thảo chưa được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của tỉnh theo quy định tại Điều 120 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

6. Điều kiện trình Ủy ban nhân dân tỉnh

Sở Tư pháp nhận thấy dự thảo Nghị quyết đủ điều kiện trình Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét trình Hội đồng nhân dân tỉnh sau khi cơ quan chủ trì soạn thảo điều chỉnh lại một số nội dung và thực hiện các đề nghị khác được trình bày Báo cáo này. Hồ sơ dự thảo Nghị quyết trình Ủy ban nhân dân tỉnh đề nghị thực hiện theo Điều 122 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo khi tiếp nhận báo cáo thẩm định thực hiện việc tiếp thu ý kiến thẩm định hoặc giải trình (*trong trường hợp không tiếp thu ý kiến thẩm định*). Khi trình Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, đồng thời gửi báo cáo giải trình, tiếp thu kèm theo dự thảo văn bản đã được chỉnh lý tới Sở Tư pháp để theo dõi theo quy định tại Khoản 5, Điều 121 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

II. Đối với dự thảo Đề án

1. Sở Tư pháp nhận thấy nội dung cơ bản của dự thảo Đề án thống nhất với nội dung dự thảo Nghị quyết được Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề nghị thẩm định tại Công văn số 778/SNN-KH, ngày 11/5/2018 (Lưu ý: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cần điều chỉnh lại đối tượng được thụ hưởng chính sách hỗ trợ chi phí sản xuất giống trồng sâm Ngọc Linh; đối tượng được hưởng chính sách hỗ trợ tích tụ, tập trung đất đai như đã được nêu tại điểm 3.5, mục 3 của Báo cáo này). Các số liệu, đánh giá về thực trạng các loài dược liệu trồng tại các huyện trọng điểm phát triển dược liệu; định hướng phát triển vùng trồng dược liệu; năng suất, sản lượng dự kiến, kinh phí thực hiện chính sách đặc thù... trong dự thảo Đề án, đề nghị Sở Nông nghiệp và Phát triển chủ trì, phối hợp các ngành liên quan tính toán, kiểm tra để tham mưu và chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân; Hội đồng nhân dân tỉnh về các nội dung này (Sở Tư pháp không thẩm định các nội dung này).

2. Cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại các văn bản được sử dụng làm cơ sở pháp lý để xây dựng Đề án vì một số văn bản không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Bên cạnh đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo quan tâm sửa lỗi chính tả trong dự thảo Đề án.

3. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn dự kiến tham mưu ban hành kèm theo Đề án Phụ lục số 05 (một số chính sách đặc thù hỗ trợ đầu tư, phát triển và chế biến dược liệu của Trung ương). Sở Tư pháp nhận thấy việc ban hành kèm theo Phụ lục này là không cần thiết. Các chính sách hỗ trợ đầu tư, phát triển và chế biến dược liệu do Trung ương ban hành, địa phương phải triển khai; tuyên truyền, phổ biến tới đối tượng thụ hưởng chính sách để biết, thực hiện mà địa phương không quy định lại.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh. Kính gửi Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn theo đề nghị./.

Nơi nhận: đl

- Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn;
- Văn phòng UBND tỉnh (biết; phối hợp);
- Lãnh đạo Sở;
- Văn phòng Sở;
- Lưu VT, XD&KTrVB/STP.

GIÁM ĐỐC



PHẠM ĐÌNH THANH