

Số:

Kon Tum, ngày tháng năm

**BÁO CÁO**  
**Thẩm định dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh**

Ngày 29 tháng 7 năm 2024, Sở Tư pháp nhận được bản giấy hồ sơ đề nghị thẩm định dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh: “Về các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Kon Tum”<sup>(1)</sup> (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị quyết). Sau khi nghiên cứu dự thảo Nghị quyết và các văn bản pháp luật có liên quan, căn cứ Điều 121 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 36 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật), Điều 52 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 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 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 34/2016/NĐ-CP), Sở Tư pháp báo cáo thẩm định như sau:

**1. Sự cần thiết ban hành**

Khoản 9 Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh: “Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật”; khoản 2 Điều 85 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 quy định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện: “Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn”; khoản 2 Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định: “Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên”.

Căn cứ các quy định nêu trên, việc Sở Nội vụ chủ trì, phối hợp các cơ quan, đơn vị có liên quan tham mưu xây dựng, trình Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, trình Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua dự thảo Nghị quyết: “Về các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Kon Tum” là cần thiết, phù hợp với quy định của pháp luật và ý kiến kết luận của Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh tại Thông báo số 36/TB-TTHĐND ngày 14 tháng 6 năm 2024<sup>(2)</sup>.

**2. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng**

**2.1. Phạm vi điều chỉnh**

<sup>(1)</sup> Theo đề nghị của Sở Nội vụ tại Công văn số 2330/SNV-XDCQ&TCBM ngày 26 tháng 7 năm 2024.

<sup>(2)</sup> Về Tờ trình số 88/TTr-UBND ngày 11 tháng 6 năm 2024 của Ủy ban nhân dân tỉnh về việc đề nghị xây dựng Nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Kon Tum.

Khoản 2 Điều 85 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 quy định Ủy ban nhân dân tỉnh có trách nhiệm xây dựng, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn. Phạm vi điều chỉnh được dự kiến tại khoản 1 Điều 1 dự thảo Nghị quyết và tên gọi (*trích yếu*) của dự thảo Nghị quyết cũng xác định Nghị quyết quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Kon Tum. Tuy nhiên, bên cạnh việc quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn tỉnh, dự thảo Nghị quyết còn quy định **mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở** tại Điều 2. Cơ quan thẩm định nhận thấy, mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở không được xác định thuộc phạm vi điều chỉnh của dự thảo Nghị quyết; không là nội dung được Quốc hội giao Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định.

Từ những vấn đề nêu trên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, xem xét lại việc tham mưu quy định mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở tại Điều 2 dự thảo Nghị quyết để đảm bảo thống nhất với phạm vi điều chỉnh được xác định, phù hợp với nội dung được văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn giao quyết định.

## **2.2. Đối tượng áp dụng**

Với dự kiến tại khoản 2 Điều 1 dự thảo Nghị quyết, đối tượng áp dụng bao gồm cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, cộng đồng dân cư trên địa bàn tỉnh Kon Tum và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến thực hiện dân chủ ở cơ sở. Việc cơ quan chủ trì soạn thảo dự kiến các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến thực hiện dân chủ ở cơ sở là đối tượng áp dụng của dự thảo Nghị quyết là phù hợp, nhằm dự kiến tất cả các đối tượng có thể là đối tượng áp dụng của dự thảo. Tuy nhiên, theo quan điểm của Sở Tư pháp, đối tượng áp dụng của một văn bản quy phạm pháp luật là giới hạn những **chủ thể** được hoặc phải thực hiện theo quy định của văn bản sau khi văn bản được thông qua và có hiệu lực thi hành, bao gồm đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan. Như vậy, việc cơ quan chủ trì soạn thảo quy định đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản là cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, cộng đồng dân cư trên địa bàn tỉnh là chưa đầy đủ, chưa bao quát. Do đó, trước khi bao quát đối tượng áp dụng của dự thảo là tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến thực hiện dân chủ ở cơ sở, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định đối tượng cụ thể chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo để dự kiến đầy đủ, tránh tình trạng quy định chung chung đối tượng áp dụng của dự thảo.

**3. Sự phù hợp của nội dung dự thảo Nghị quyết với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo Nghị quyết với hệ thống pháp luật; sự phù hợp của nội dung dự thảo Nghị quyết với văn bản đã giao cho Hội đồng nhân dân tỉnh quy định chi tiết**

Dự thảo Nghị quyết không đặt ra các quy định trái với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và

cơ bản thống nhất với các văn bản đã được Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành. Tuy nhiên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại một số nội dung sau:

3.1. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, chỉnh lý lại phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng được dự kiến tại Điều 1 dự thảo Nghị quyết với các lý do đã được cơ quan thẩm định trình bày tại Mục 2 của Báo cáo này.

3.2. Theo dự kiến tại khoản 4 Điều 2 dự thảo Nghị quyết, một trong những mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở là: “**100% cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương** ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở”. Sở Tư pháp nhận thấy, do cơ quan chủ trì soạn thảo không tham mưu giải thích đối với “**cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương**” nên trường hợp này, cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương được hiểu là toàn bộ cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương, không giới hạn cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương cụ thể. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 thì cơ sở là xã, phường, thị trấn và cộng đồng dân cư trên địa bàn cấp xã; cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập; tổ chức có sử dụng lao động; đồng thời, theo tinh thần chung của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, việc ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương ở xã, phường, thị trấn; cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức có sử dụng lao động. Nói cách khác, chỉ các cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương ở cơ sở, cụ thể là chính quyền địa phương ở xã, phường, thị trấn; cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức có sử dụng lao động mới có trách nhiệm ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở. Như vậy, việc cơ quan chủ trì soạn thảo xác định mục tiêu 100% cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở là chưa phù hợp với quy định của pháp luật. Đề nghị nghiên cứu, chỉnh lý lại.

Tương tự, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét lại mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở là “**100% cơ quan, đơn vị, tổ chức, địa phương hỗ trợ, tạo điều kiện để Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ và phát huy hiệu quả hoạt động tại cơ sở**” tại khoản 6 Điều 2 dự thảo Nghị quyết để đảm bảo phù hợp với quy định tại Điều 40, Điều 45 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022; Điều 15, Điều 19 Nghị định số 59/2023/NĐ-CP.

3.3. Một trong những mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở dự kiến tại khoản 4 Điều 2 dự thảo Nghị quyết là: “**Hương ước, quy ước của thôn, xóm, tổ dân phố phải được rà soát, sửa đổi, bổ sung theo quy định**”. Sở Tư pháp nhận thấy, Điều 2 Nghị định số 61/2023/NĐ-CP ngày 16 tháng 8 năm 2023 của Chính phủ về xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư quy định hương ước, quy ước là văn bản quy định về các quy phạm xã hội bao gồm các quy tắc xử sự do cộng đồng dân cư bàn và quyết định; không trái pháp luật và đạo đức xã hội; nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản của cộng đồng dân cư và được Ủy ban nhân dân cấp xã công nhận. Với quy định nêu

trên được hiểu, hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư<sup>(3)</sup> mà không phải là hương ước, quy ước của thôn, xóm, tổ dân phố. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định lại chính xác chủ thể của hương ước, quy ước đảm bảo đúng quy định nêu trên của pháp luật.

3.4. Khoản 5 Điều 2 dự thảo Nghị quyết dự kiến: “100% Hội đồng nhân dân các cấp ban hành Nghị quyết quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở”. Cơ quan thẩm định nhận thấy, **trách nhiệm** quyết định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã của Hội đồng nhân dân cùng cấp đã được **quy định** tại khoản 2 Điều 85; điểm a, khoản 1 Điều 86 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022. Do trách nhiệm quyết định biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở của Hội đồng nhân dân các cấp đã được Luật quy định nên đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, loại bỏ mục tiêu thực hiện dân chủ ở cơ sở nêu trên.

3.5. Điểm e, khoản 3 Điều 3 dự thảo Nghị quyết quy định: “*Triển khai rà soát, đánh giá, kịp thời sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy chế, quy ước, hương ước về thực hiện dân chủ ở cơ sở*”. Với quy định dự kiến nêu trên có thể phát sinh cách hiểu, phạm vi nội dung quy ước, hương ước là thực hiện dân chủ ở cơ sở. Sở Tư pháp nhận thấy, với việc phát sinh cách hiểu nêu trên là chưa phù hợp với quy định về phạm vi nội dung hương ước, quy ước tại Điều 5 Nghị định số 61/2023/NĐ-CP. Cụ thể, ngoài nội dung về thực hiện dân chủ ở cơ sở, phạm vi nội dung hương ước, quy ước được cộng đồng dân cư lựa chọn một hoặc một số nội dung như các phong tục, tập quán tốt đẹp và biện pháp hạn chế, tiến tới xóa bỏ phong tục, tập quán lạc hậu, mê tín dị đoan; các biện pháp góp phần bảo vệ tài sản của Nhà nước, cộng đồng và công dân... Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, chỉnh lý lại quy định dự kiến tại điểm e, khoản 3 Điều 3 dự thảo Nghị quyết để tránh phát sinh cách hiểu nêu trên.

3.6. Một trong những biện pháp chung bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở dự kiến tại khoản 3 Điều 3 dự thảo Nghị quyết là: “...; lấy mức độ thực hiện dân chủ ở cơ sở của chính quyền địa phương cấp xã, cơ quan, đơn vị, tổ chức làm căn cứ đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ”. Tuy nhiên, khi tham mưu quy định các biện pháp cụ thể triển khai biện pháp chung nêu trên tại điểm h, khoản 3 Điều này, cơ quan chủ trì soạn thảo dự kiến bên cạnh mức độ thực hiện dân chủ ở cơ sở là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá xếp loại hằng năm đối với cơ quan, đơn vị, địa phương, tổ chức thì mức độ thực hiện dân chủ ở cơ sở là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá xếp loại hằng năm đối với **lãnh đạo quản lý và cán bộ, công chức, viên chức, người lao động**. Nói cách khác, biện pháp cụ thể bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở tại điểm h, khoản 3 Điều 3 dự thảo Nghị quyết để triển khai biện pháp chung bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở tại khoản 3 Điều 3 dự thảo Nghị quyết là chưa thống nhất. Vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, chỉnh lý lại để đảm bảo sự

<sup>(3)</sup> Theo quy định tại khoản 3 Điều 2 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 thì cộng đồng dân cư được hiểu là nhóm công dân Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, bon, phum, sóc, tổ dân phố, khu phố, khối phố, xóm, tiểu khu.

phù hợp, thống nhất giữa biện pháp chung và biện pháp cụ thể bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở.

3.7. Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo Nghị quyết, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 114 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015<sup>(4)</sup>; Điều 6, Điều 7 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP<sup>(5)</sup>; Mẫu số 01. Báo cáo đánh giá tác động của chính sách của Phụ lục III ban hành kèm theo Nghị định số 59/2024/NĐ-CP.

#### **4. Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản**

Sở Tư pháp nhận thấy, về cơ bản, dự thảo Nghị quyết đã được trình bày đúng quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật quy định tại Chương V Nghị định số 34/2016/NĐ-CP<sup>(6)</sup> và Mẫu số 16. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (*quy định trực tiếp*) (*của Phụ lục I ban hành kèm theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP*). Tuy nhiên, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, biên tập lại một số nội dung sau đây:

4.1. Tại căn cứ ban hành văn bản thứ nhất, thứ hai, thứ tư, cơ quan chủ trì soạn thảo viết liền giữa các căn cứ ban hành văn bản, không xuống dòng là chưa phù hợp với quy định tại khoản 3 Điều 61 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP<sup>(7)</sup>; vì vậy, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xem xét, biên tập lại cho đúng quy định.

4.2. Tại phần nơi nhận của văn bản, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo xác định đầy đủ, chính xác cơ quan, tổ chức nhận văn bản theo đúng quy định tại khoản 1 Điều 67 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (*Nơi nhận văn bản gồm: Cơ quan giám sát, cơ quan kiểm tra, cơ quan ban hành văn bản, cơ quan Công báo và các cơ quan, tổ chức khác, tùy theo nội dung của văn bản*)<sup>(8)</sup>.

#### **5. Trình tự, thủ tục xây dựng văn bản**

Cơ quan chủ trì soạn thảo đã tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức có liên quan đối với dự thảo Nghị quyết<sup>(9)</sup>; phối hợp tổ chức việc đăng tải toàn văn dự thảo Nghị quyết trên Cổng thông tin điện tử của tỉnh theo đúng quy định tại Điều 120 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 chỉ 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 nêu trong Báo cáo này. Hồ sơ dự thảo Nghị quyết trình Ủy ban nhân dân tỉnh đề nghị

<sup>(4)</sup> Đã được sửa đổi, bổ sung tại điểm e, khoản 53 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

<sup>(5)</sup> Đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 3, khoản 4 Điều 1 Nghị định số 59/2024/NĐ-CP.

<sup>(6)</sup> Đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP; Nghị định số 59/2024/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2024 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 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 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 của Chính phủ.

<sup>(7)</sup> Sau mỗi căn cứ phải xuống dòng, cuối dòng có dấu chấm phẩy (;), dòng cuối cùng kết thúc bằng dấu chấm (.).

<sup>(8)</sup> Ví dụ: Từ nơi nhận văn bản là “Bộ Nội vụ” thành “Bộ Nội vụ (Vụ Pháp chế)”.

<sup>(9)</sup> Công văn số 1932/SNV-XDCQ&TCBM ngày 24 tháng 6 năm 2024 của Sở Nội vụ.

thực hiện theo quy định tại Điều 122 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 *(đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 37 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật)*.

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo khi tiếp nhận Báo cáo thẩm định thực hiện việc tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Nghị quyết 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 Nghị quyết đã được chỉnh lý đến Sở Tư pháp để theo dõi theo quy định tại Điều 121 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 *(đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 36 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật)*.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp đối với dự thảo Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh: “*Về các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở trên địa bàn tỉnh Kon Tum*”. Kính gửi Sở Nội vụ theo đề nghị./.

**Nơi nhận:**

- Sở Nội vụ;
- Lãnh đạo Sở;
- Văn phòng Sở;
- Lưu: VT, XDKTr&PBPL/STP.

**GIÁM ĐỐC**

**Trần Minh Thắng**