

Số: **203** /BC-STP

Tuyên Quang, ngày 12 tháng 8 năm 2019

## **BÁO CÁO**

### **Kết quả thẩm định dự thảo Quyết định ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang**

Sở Tư pháp nhận Công văn số 508/SNV-XDCQ&CTTN ngày 01/8/2019 của Sở Nội vụ về việc thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (*Dự thảo Quyết định ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố 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 117/QĐ-STP ngày 06/8/2019 thành lập Hội đồng tư vấn thẩm định dự thảo Quyết định ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố 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 gồm đại diện Ban Tổ chức Tỉnh ủy, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam tỉnh, Hội Luật gia tỉnh Tuyên Quang, Sở Tài chính, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Ủy ban nhân dân thành phố Tuyên Quang, Chuyên viên phòng Xây dựng và Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật, Sở Tư pháp.

Ngày 08/8/2019, Hội đồng tư vấn thẩm định đã họp và cho ý kiến thẩm định dự thảo Quyết định. Trên cơ sở kết quả cuộc họp Hội đồng tư vấn thẩm định và kết quả nghiên cứu độc lập, Sở Tư pháp có ý kiến thẩm định như sau:

#### **I. CĂN CỨ THẨM ĐỊNH VĂN BẢN**

- Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015;
- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015;
- 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;
- Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn ngày 20 tháng 4 năm 2007;
- Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN ngày 17/04/2008 của Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Hướng dẫn thi hành các Điều 11, Điều 14, Điều 16, Điều 22 và Điều 26 của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn;

- Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố;

- Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ Trưởng Bộ Nội vụ Hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố;

- Thông tư số 14/2018/TT-BNV ngày 03 tháng 12 năm 2018 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31 tháng 8 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố;

- Quyết định số 94/QĐ-STP ngày 28/01/2019 của UBND tỉnh phê duyệt Danh mục xây dựng Quyết định quy phạm pháp luật năm 2019;

- Một số văn bản, tài liệu khác có liên quan.

## **II. NỘI DUNG THẨM ĐỊNH (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 quy định chi tiết)**

### **1. Dự thảo Quyết định**

- Đề nghị bổ sung căn cứ ban hành là:

+ “*Nghị định số 34/2019/NĐ-CP ngày 24/4/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố;*

+ *Nghị quyết số 01/2019/NQ-HĐND ngày 01/08/2019 của HĐND tỉnh Quy định chức danh, bố trí số lượng, mức phụ cấp đối với người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn; mức khoán kinh phí hoạt động đối với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở xã, phường, thị trấn; mức phụ cấp đối với người hoạt động không chuyên trách và mức bồi dưỡng người trực tiếp tham gia công việc của thôn, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang”.*

- Đề nghị bổ sung tên Điều 2 là “*Hiệu lực thi hành*”, tên Điều 3 là “*Tổ chức thực hiện*”.

- Bổ sung địa chỉ nơi nhận là “*Vụ Pháp chế- Bộ Nội vụ*”; đồng thời sửa địa chỉ nơi nhận “*Như Điều 9 (thi hành)*” thành “*Như Điều 3 (thi hành)*”.

### **2. Dự thảo Quy chế**

#### **2.1. Điều 1 (Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng)**

- Đề nghị sửa cụm từ “*Quyết định này*” thành “*Quy chế này*”;

- Điều b khoản 1 quy định: “*b) Những nội dung không quy định tại Quyết định này thì thực hiện theo Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố (sau đây gọi tắt là Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ),*

*Thông tư số 14/2018/TT-BNV ngày 03/12/2018 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố (sau đây gọi tắt là Thông tư số 14/2018/TT-BNV ngày 03/12/2018 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ) và các văn bản pháp luật có liên quan”.*

Đề nghị chỉnh sửa lại như sau “*Những nội dung không quy định tại Quyết định này thì thực hiện theo Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố, Thông tư số 14/2018/TT-BNV ngày 03/12/2018 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố (sau đây viết tắt là Thông tư số 14/2018/TT-BNV đã được sửa đổi, bổ sung)*”; đồng thời sử dụng cụm từ viết tắt là “*Thông tư số 14/2018/TT-BNV đã được sửa đổi, bổ sung*” thống nhất trong toàn bộ dự thảo Quy chế.

## **2.2. Điều 2** (Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố)

Đề nghị sửa tên Điều thành “*Nguyên tắc áp dụng*” và nội dung của Điều này thành “*Khi các văn bản được dẫn chiếu để áp dụng tại Quyết định này được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản mới thì áp dụng theo các văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế đó*”.

**2.3. Điều 3** (Tổ chức của thôn, tổ dân phố), khoản 2 quy định “*Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố có thể bố trí chuyên trách hoặc Bí thư Chi bộ kiêm nhiệm, do Ủy ban nhân dân huyện, thành phố chỉ đạo triển khai thực hiện phù hợp với điều kiện thực tiễn của từng địa phương*”.

Đề nghị bỏ khoản này, vì quy định “*Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố có thể bố trí chuyên trách*” là chưa chính xác, ngoài ra quy định Bí thư Chi bộ kiêm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là không cần thiết vì quá trình thực hiện công tác cán bộ do Đảng lãnh đạo, được quy định trong các văn bản của Đảng.

## **2.4. Điều 6** (Nhiệm kỳ của Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố)

- Khoản 1 quy định “*Nhiệm kỳ của Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố là 2,5 năm*”.

Đề nghị nghiên cứu, cân nhắc và phân tích những ưu, nhược điểm của sự lựa chọn quy định về nhiệm kỳ Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố để quy định nhiệm kỳ các chức danh này sao cho vừa phù hợp với quy định tại điểm a khoản 2 Điều 12 Thông tư số 14/2018/TT-BNV (đã được sửa đổi, bổ sung) quy định: “*a) Trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố có **nhiệm kỳ là 2,5 năm** (hai năm rưỡi) hoặc **05 năm** (năm năm) do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định thống nhất và phù hợp với điều kiện cụ thể ở địa phương...*”, vừa phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương, theo đó dự thảo văn bản nên trình UBND tỉnh 02 phương án để thảo luận, quyết định vì có 02 luồng ý kiến khác nhau về vấn đề này, trong khi

đó nhiệm kỳ của Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố là 2,5 năm hay 5 năm đều có những ưu/ nhược điểm riêng.

- Khoản 3, khoản 4 quy định:

*“3. Trường hợp Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố do sức khỏe, do hoàn cảnh gia đình hoặc vì lý do khác không điều hành hoạt động của thôn, tổ dân phố thì Bí thư Chi bộ (nơi Bí thư Chi bộ không kiêm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố) hoặc Trưởng ban công tác Mặt trận (nơi Bí thư Chi bộ kiêm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố) điều hành hoạt động của thôn, tổ dân phố.*

*4. Trường hợp Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố không điều hành hoạt động của thôn, tổ dân phố theo quy định tại khoản 3 Điều này quá 03 tháng mà không có đơn xin miễn nhiệm thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ đạo tổ chức Hội nghị thôn, tổ dân phố miễn nhiệm theo quy định”.*

- Khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 10 Hướng dẫn thi hành các Điều 11, Điều 14, Điều 16, Điều 22 và Điều 26 của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn ban hành kèm theo Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN (viết tắt là Hướng dẫn ban hành kèm theo Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN) quy định:

*“1. Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố có thể được miễn nhiệm do sức khỏe, do hoàn cảnh gia đình hoặc vì lý do khác.*

*2. Thủ tục, trình tự tổ chức việc miễn nhiệm:*

*a) Người xin miễn nhiệm phải có đơn, trong đó nêu rõ lý do của việc xin miễn chức danh Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố gửi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Trường hợp Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố được điều động làm công tác khác thì không cần có đơn xin miễn nhiệm”.*

Như vậy, theo quy định trên thì trường hợp miễn nhiệm là tự nguyện nên Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố phải có đơn xin miễn chức danh Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố gửi Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã (trừ trường hợp Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố được điều động làm công tác khác). Vì vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo viết chặt chẽ Khoản 4 nêu trên, chỉ áp dụng trong trường hợp Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố vì lý do bất khả kháng như ốm nặng, mất liên lạc, các lý do tương tự khác mà không thể tự mình viết đơn,... trong khi đó yêu cầu phải sớm kiện toàn Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố.

**2.5. Điều 7** (Khen thưởng và xử lý vi phạm), khoản 2 quy định *“Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, tham nhũng, lãng phí, không phục tùng sự chỉ đạo điều hành của Ủy ban nhân dân cấp xã và cấp ủy đảng; vi phạm pháp luật nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ đạo Hội nghị thôn, tổ dân phố miễn nhiệm theo quy định. Trường hợp Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố vi phạm pháp luật mà bị truy cứu trách nhiệm thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã ra Quyết định bãi nhiệm, đồng thời chỉ định Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân*

*phổ lâm thời điều hành hoạt động của thôn, tổ dân phố đến khi bầu được Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố mới”.*

Khoản 1 Điều 11 Hướng dẫn ban hành kèm theo Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN quy định:

*“Điều 11. Quy trình bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố*

*1. Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố khi không còn được nhân dân tín nhiệm, không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, tham nhũng, lãng phí, không phục tùng sự chỉ đạo điều hành của Ủy ban nhân dân cấp xã, vi phạm pháp luật và các quy định của cấp trên thì có thể bị cử tri bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc của Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc có ít nhất một phần ba tổng số cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố kiến nghị.*

*Trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc của Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp hoặc của ít nhất một phần ba tổng số cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố kiến nghị thì Ủy ban nhân dân cấp xã ra quyết định tổ chức hội nghị cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố để xem xét bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố.*

*Trưởng ban công tác Mặt trận thôn, tổ dân phố chủ trì hội nghị bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố.*

*Hội nghị bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố được tiến hành khi có trên 50% số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố tham dự. Ngoài số cử tri thuộc thành phần dự hội nghị, Trưởng ban công tác Mặt trận thôn, tổ dân phố mời đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp tham dự. Khách mời được phát biểu ý kiến, nhưng không được biểu quyết”.*

Theo quy định nêu trên thì *“Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, tham nhũng, lãng phí, không phục tùng sự chỉ đạo điều hành của Ủy ban nhân dân cấp xã và cấp ủy đảng; vi phạm pháp luật”* thuộc trường hợp *“bãi nhiệm”*, không phải *“miễn nhiệm”* như dự thảo Quy chế, vì vậy đề nghị chỉnh sửa.

Ngoài ra, dự thảo quy định Chủ tịch UBND xã ra quyết định bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố vi phạm pháp luật mà bị truy cứu trách nhiệm mà không thông qua Hội nghị bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố là chưa phù hợp theo quy trình bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố tại Điều 11 Hướng dẫn ban hành kèm theo Nghị quyết liên tịch số 09/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN, đề nghị chỉnh sửa.

## **2.6. Điều 9 (Điều khoản thi hành)**

Thực chất Điều này quy định trách nhiệm của Sở Nội vụ, vì vậy đề nghị đưa khoản 2 Điều 8 về Điều này và đổi tên Điều là “*Trách nhiệm của Sở Nội vụ*”; sửa tên Điều 8 là Trách nhiệm của Chủ tịch UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp xã.

Đề nghị bổ sung quy định về trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị có liên quan.

### **3. Thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản**

Đề nghị rà soát chỉnh sửa thể thức, kỹ thuật trình bày dự thảo Quyết định theo quy định của 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.

### **III. KẾT LUẬN**

**1.** Đề nghị cơ quan soạn thảo tiếp thu ý kiến thẩm định nêu tại Phần II Báo cáo thẩm định này để hoàn chỉnh hồ sơ dự thảo Quyết định.

**2.** Sau khi hoàn chỉnh theo khoản 1 Mục III Báo cáo này, dự thảo văn bản đủ điều kiện trình UBND tỉnh theo quy định.

Trên đây là báo cáo thẩm định của Sở Tư pháp về dự thảo Quyết định ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố trên địa bàn tỉnh Tuyên Quang./.

**Nơi nhận:**

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

**GIÁM ĐỐC**

**Nguyễn Thị Thược**