

Số: 356 /BC-STP

An Giang, ngày 07 tháng 11 năm 2018

## **BÁO CÁO**

### **Kết quả thẩm định dự thảo Quyết định ban hành Quy định tạm thời về quản lý nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh An Giang**

Sở Tư pháp nhận được Công văn số 1894/SNN&PTNT-CCCN&TY ngày 26 tháng 10 năm 2018 của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh An Giang về việc góp ý dự thảo Quy định tạm thời về quản lý nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh An Giang. Sở Tư pháp đã tổ chức thẩm định và báo cáo kết quả như sau:

#### **I. Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự thảo**

1. Phạm vi điều chỉnh: Quy định về quản lý nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh An Giang.

2. Đối tượng áp dụng: Các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh An Giang.

#### **II. Tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo Quyết định với hệ thống pháp luật**

Ngày 22/7/2013, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã ban hành Thông tư số 35/2013/TT-BNNPTNT quy định tạm thời về quản lý nuôi chim yến. Tuy nhiên, tại Quyết định số 2655/QĐ-BNN-NC ngày 29/6/2016 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã bãi bỏ quy định về điều kiện đầu tư, kinh doanh tại văn bản quy phạm pháp luật do Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành. (Bãi bỏ quy định tại Điều 3 và Điều 4 tại Thông tư số 35/2013/TT-BNNPTNT)

Do đó, đối với quy định về quản lý nuôi chim yến chưa được hoàn thiện, chưa đáp ứng được thực tế phát sinh của các cơ sở chăn nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh An Giang. Tại Điều 28 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định:

**“Điều 28. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh**

*Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định để quy định:*

...

*3. Biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương.”*

Căn cứ quy định trên và đồng thời xuất phát từ tình hình thực tế trên địa bàn tỉnh, việc Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Quyết định quy định quản lý nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh là **cần thiết và có cơ sở**.

Nội dung dự thảo ban hành Quy định về quản lý nuôi chim yến áp dụng trên địa bàn tỉnh An Giang. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo điều chỉnh hình thức của dự thảo là văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành.

### **III. Dự thảo Quyết định**

- Đề nghị cơ quan soạn thảo bỏ cụm từ “tạm thời” tại tên gọi và trong toàn bộ nội dung dự thảo.

- Điều chỉnh thời gian có hiệu lực của Điều 2 dự thảo Quyết định cho phù hợp với quy định tại Khoản 1 Điều 151 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Khoản 1 Điều 74 của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

- Bỏ từ “**TỈNH**” tại thẩm quyền ký ban hành dự thảo Quyết định và dự thảo Quy định.

### **IV. Dự thảo Quy định**

Thống nhất cách sử dụng cụm từ “Ủy ban nhân dân cấp huyện, thị, thành” thành “Ủy ban nhân dân cấp huyện” hoặc “Ủy ban nhân dân huyện, thị xã, thành phố” trong toàn bộ nội dung dự thảo.

Thống nhất cách sử dụng cụm từ “Tổ chức, cá nhân nuôi chim yến” “Chủ cơ sở” “Chủ đầu tư” trong toàn bộ nội dung dự thảo.

- Điều 2

Các từ ngữ tại Điều 2 dự thảo đã được giải thích tại Điều 2 Thông tư số 35/2013/TT-BTNMT, do đó đề nghị cơ quan soạn thảo áp dụng theo Thông tư và không cần quy định lại.

- Điều 3

+ Mục 1.6 Khoản 1 dự thảo quy định:

*“Không được coi nới, mở rộng, nâng tầng nhà ở để làm nơi nuôi chim yến, khi chưa được cấp phép của cơ quan có thẩm quyền.”* Nội dung này không phù hợp với quy định Khoản 1 dự thảo: các vùng không được phép xây dựng mới nhà nuôi chim yến. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo bố cục lại quy định trên cho phù hợp.

Để phù hợp với tiêu đề Khoản 1 Điều 3 dự thảo: Các vùng không được phép xây dựng mới nhà nuôi chim yến, đề nghị cơ quan soạn thảo bỏ cụm từ *“Không được bố trí”* tại Mục 1.7 Khoản 1 của dự thảo Quy định.

+ Tại Khoản 1 quy định các vùng không được phép xây dựng mới nhà nuôi chim yến. Thông tư số 35/2013/TT-BNNPTNT quy định:

***“Điều 8. Trách nhiệm của các cơ quan***

*1. Trách nhiệm của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*

...

*đ) Đối với tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có điều kiện tự nhiên phù hợp với đặc điểm tập tính tự nhiên của chim yến thì tổ chức nghiên cứu, đánh giá hiện trạng để **xây dựng quy hoạch vùng nuôi chim yến tập trung trình Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt.*** Hiện nay, trên địa bàn tỉnh An Giang chưa có quy hoạch vùng nuôi chim yến tập trung. Do đó, đối với quy định các vùng không được phép xây dựng mới nhà nuôi yến là chưa có cơ sở.

Tuy nhiên, xuất phát từ tình hình thực tế tại địa phương, trong khi chưa có cơ sở để quản lý đối với việc xây dựng nhà nuôi yến tại một số khu vực trung tâm của thị xã, thành phố. Vì vậy, việc quy định nhằm mục đích hạn chế tình hình phát sinh trên địa bàn, do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo xin ý kiến Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định đối với nội dung này.

+ Đề nghị rà soát lại quy định tại Khoản 2

*“2. Các vùng hạn chế xây dựng: Khoảng cách 100 mét đến vùng cấm xây dựng và khuyến khích sử dụng sóng siêu âm để dẫn dụ.*

...

*4. Trường hợp đặc biệt, cần đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội của địa phương do Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét và quyết định từng trường hợp cụ thể.”*

Cơ quan soạn thảo nghiên cứu đánh giá tác động các nội dung dưới đây:

Thứ nhất, đối với quy định các vùng hạn chế xây dựng tại Khoản 2. Vấn đề đặt ra là tại vùng này có được phép xây dựng hay không, cơ sở nào để xác định là được xây dựng hoặc không được xây dựng? Do đó, nếu không phân định cụ thể sẽ không đảm bảo tính minh bạch trong áp dụng. Vì hạn chế không đồng nghĩa với cấm, do đó tổ chức, cá nhân có thể xây dựng nếu không có điều kiện được đặt ra.

Thứ hai, Khuyến khích sử dụng sóng siêu âm để dẫn dụ trong trường hợp này nếu không được thực hiện thì xử lý như thế nào? bởi khuyến khích là việc của cơ quan quản lý nhà nước, do đó cá nhân, tổ chức cũng có quyền không thực hiện việc khuyến khích nếu không đảm bảo lợi ích của họ và không vi phạm điều cấm.

Về việc xử lý, thẩm quyền quy định hành vi vi phạm hành chính thuộc Chính phủ, cụ thể Điều 4 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định:

**“Điều 4. Thẩm quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước và chế độ áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính.**

Căn cứ quy định của Luật này, **Chính phủ quy định hành vi vi phạm hành chính**; hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng hành vi vi phạm hành chính; thẩm quyền xử phạt, mức phạt tiền cụ thể theo từng chức danh và thẩm quyền lập biên bản đối với vi phạm hành chính trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước; chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính và quy định mẫu biên bản, mẫu quyết định sử dụng trong xử phạt vi phạm hành chính.”.

+ Khoản 4: đề nghị quy định rõ như thế nào là đặc biệt, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội của địa phương nhằm đảm bảo tính cụ thể của văn bản quy phạm pháp luật. Bởi, nếu không có cơ sở xác định cụ thể, rõ ràng thì tổ chức, cá nhân sẽ không biết và khó áp dụng. Điều đó dẫn đến không đảm bảo tính minh bạch, áp dụng tùy tiện, phá vỡ các nguyên tắc và nội dung quy định.

- Điều 4

Thứ nhất: Đề nghị cơ quan soạn thảo thống nhất với Sở Xây dựng, Sở Tài nguyên và Môi trường đối với việc hướng dẫn các quy định về cấp phép xây dựng, thủ tục đất đai đối với các cơ sở, nhà nuôi chim yến trên địa bàn tỉnh.

Trong quá trình hướng dẫn thực hiện thủ tục cấp giấy phép xây dựng cơ sở, nhà nuôi yến. Đề nghị cơ quan soạn thảo lưu ý quy định tại Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

**“Điều 14. Những hành vi bị nghiêm cấm**

...

4. Quy định thủ tục hành chính trong... nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh,...”. Để đảm bảo tính thống nhất, đề nghị cơ quan soạn thảo thống nhất ý kiến với Sở Xây dựng và Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh (Phòng Kiểm soát thủ tục hành chính) đối với nội dung này.

Thứ hai: Đề nghị cơ quan soạn thảo bỏ quy định tại Khoản 2 Điều 4, do nội dung này đã được quy định tại Điều 6 dự thảo.

- Điều 5

Đề nghị cơ quan soạn thảo rà soát lại cơ sở và đánh giá tính khả thi của quy định tại Điểm b Khoản 1:

“Lấy ý kiến đồng thuận của cộng đồng dân cư xung quanh trong phạm vi bán kính 50 mét.”

- Điều 6

+ Khoản 1, Khoản 2, Khoản 3 Điều 6, đề nghị cơ quan soạn thảo điều chỉnh lại cách trình bày để quy định được cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu.

+ Khoản 3 Điều 6 dự thảo quy định:

*“3. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì phối hợp với các Sở, ngành có liên quan và Ủy ban nhân dân tại địa phương tiến hành khảo sát, kiểm tra thực tế các tổ chức, cá nhân hiện đang nuôi chim yến.*

...

*b. Nếu cơ sở hoặc nhà nuôi yến không đảm bảo các điều kiện quy định tại Điều 3, Điều 4, Điều 5 của quy định này, gây ảnh hưởng đến môi trường xung quanh hoặc bị phản đối hợp lý của cộng đồng dân cư xung quanh trong bán kính 50 mét thì đề nghị chủ cơ sở phải có biện pháp khắc phục và thực hiện các thủ tục theo quy định hiện hành.”*

Thứ nhất: Đề nghị quy định rõ trách nhiệm phối hợp kiểm tra “Ủy ban nhân dân tại địa phương” là Ủy ban nhân dân cấp huyện hay Ủy ban nhân dân cấp xã.

Thứ hai: Đề nghị rà soát lại các điều khoản dẫn chiếu tại Điểm a, Điểm b Khoản 3 Điều 6 cho phù hợp với nội dung quy định.

Thứ ba: Đề nghị quy định rõ đối với nội dung tại Điểm b Khoản 3. Nếu cơ sở hoặc nhà nuôi yến không đảm bảo các điều kiện tại điều khoản dẫn chiếu tại Quy định này thì đương nhiên phải có biện pháp khắc phục, hoàn thiện các điều kiện theo quy định, không cần thiết phải kèm theo điều kiện gây ảnh hưởng đến môi trường xung quanh như dự thảo.

Đề nghị rà soát cơ sở và tính khả thi khi quy định: “*hoặc bị phản đối hợp lý của cộng đồng dân cư xung quanh trong bán kính 50 mét...*”.

Thứ tư: Đề nghị rà soát lại quy định tại Điều 6 dự thảo:

*“Tổ chức, cá nhân nuôi chim yến đã hoạt động trước ngày Quyết định này có hiệu lực nhưng không có giấy chứng nhận về môi trường, giấy phép xây dựng theo quy định, chủ đầu tư phải lập hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt trong thời hạn 09 tháng kể từ ngày Quyết định này có hiệu lực. ...”*

Đề nghị cơ quan soạn thảo rà soát lại cơ sở để quy định thời hạn 09 tháng để bổ sung giấy chứng nhận về môi trường và giấy phép xây dựng. Trong trường hợp hết thời gian 09 tháng mà chủ cơ sở không thực hiện các yêu cầu nêu trên thì xử lý như thế nào. Vì theo quy định tại Luật Xử lý vi phạm chính thì thẩm quyền quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước và chế độ áp dụng các biện pháp xử lý hành chính là Chính phủ. Tương tự, rà soát đối với quy định thời gian 06 tháng để chủ cơ sở, nhà nuôi yến phải ngừng hoạt động hoặc cam kết di dời đến nơi khác tại Điểm c Khoản 3 Điều 6 dự thảo.

- Điều 7, Điều 8:

02 Điều này cùng dẫn chiếu quy định tại Thông tư 35/2013/TT-BNNPTNT, do đó đề nghị cơ quan soạn thảo điều chỉnh thành 01 Điều tại dự thảo Quy định.

- Khoản 2 Điều 9:

*“2. Phải thực hiện khai báo với Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các huyện hoặc Phòng Kinh tế thị xã, thành phố nơi có hoạt động nuôi chim yến theo mẫu quy định tại phụ lục ban hành kèm theo quy định này.”*

Điều 12 dự thảo quy định:

***“Điều 12. Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã***

....

*Chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân cấp huyện, thị, thành nếu để phát sinh mới hoặc phát triển thêm diện tích nuôi đối với các cơ sở, nhà nuôi yến không đảm bảo các điều kiện theo quy định này.”*

Thứ nhất: Đề nghị cơ quan soạn thảo quy định thống nhất nội dung trên, cơ quan tiếp nhận khai báo của tổ chức, cá nhân nuôi chim yến là Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các huyện hoặc Phòng Kinh tế thị xã, thành phố. Đồng thời, trách nhiệm phối hợp kiểm tra tại Khoản 3 Điều 6 dự thảo quy định:

*“3. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì phối hợp với các Sở, ngành có liên quan và Ủy ban nhân dân tại địa phương tiến hành khảo sát, kiểm tra thực tế các tổ chức, cá nhân hiện đang nuôi chim yến. ...”*

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo rà soát lại quy định Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm đối với việc phát sinh mới hoặc phát triển thêm diện tích nuôi là chưa thống nhất trong nội dung dự thảo Quy định.

Thứ hai: Việc thực hiện khai báo của tổ chức, cá nhân nuôi chim yến tại Khoản 2 Điều 9 thực tế làm phát sinh thủ tục hành chính.

Đề nghị bổ sung trách nhiệm của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đối với việc quản lý, hướng dẫn việc tiếp nhận khai báo nuôi chim yến thực hiện như thế nào.

- Điều 13

Nội dung về xử lý vi phạm, đề nghị cơ quan soạn thảo không cần thiết dẫn chiếu tại dự thảo Quy định này. Sau khi dự thảo Quyết định có hiệu lực thi hành sẽ hướng dẫn các cơ quan, đơn vị có liên quan áp dụng.

- Điều 14

Đoạn 2 Điều 14 dự thảo quy định:

*“Trường hợp Trung ương ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định có liên quan đến việc nuôi chim yến, thì Quy định này sẽ được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp./.”* Đề nghị cơ quan soạn thảo không quy định nội dung này, vì khi văn bản của địa phương không phù hợp với văn bản của trung ương, đương nhiên sẽ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ.

**V. Ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản**

Đề nghị cơ quan soạn thảo quan tâm một số nội dung sau đây:

- In nghiên toàn bộ căn cứ ban hành dự thảo Quyết định.

- Viết đầy đủ cụm từ ngày tháng năm ban hành văn bản tại các căn cứ ban hành dự thảo Quyết định. Ví dụ: “Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 19 tháng 6 năm 2015;”.

- Điều chỉnh dấu phẩy (,) thành dấu chấm (.) tại căn cứ cuối cùng của căn cứ ban hành dự thảo Quyết định.

- Bỏ căn cứ 13 đến 19 của căn cứ ban hành dự thảo Quyết định.

- Điều chỉnh bố cục trình bày theo quy định tại Điều 62 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

- Bỏ dấu chấm (.) sau các tiêu đề Điều của dự thảo Quyết định.

#### **V. Ý kiến đề xuất**

- Đề nghị cơ quan soạn thảo bổ sung dự thảo Tờ trình theo mẫu 03 Phụ lục V ban hành kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

Trên đây là Báo cáo kết quả thẩm định của Sở Tư pháp kính gửi Quý cơ quan./.

#### ***Nơi nhận:***

- UBND tỉnh;
- Văn Phòng UBND tỉnh;
- Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn;
- Ban Giám đốc Sở;
- Công TTĐT Sở Tư pháp;
- Lưu: VT, XDKT.

**GIÁM ĐỐC**

**Cao Thanh Sơn**