

BAN HÀNH VĂN BẢN PHÁP LUẬT TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP NHÌN TỬ DỊCH BỆNH COVID - 19

Bùi Thu Hằng*

* Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật - Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Ban hành văn bản, tình trạng khẩn cấp, Covid-19.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 07/04/2020

Biên tập : 18/04/2020

Duyệt bài : 20/04/2020

Article Information:

Key words: Issuance of administration documents; emergency; Covid-19.

Article History:

Received : 07 Apr. 2020

Edited : 18 Apr. 2020

Approved : 20 Apr. 2020

Tóm tắt:

Việc ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp là cần thiết khi tình trạng khẩn cấp về thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh vượt quá khả năng ứng phó thông thường của chính quyền, gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng đến đời sống và tinh mạng của con người. Các giải pháp được ban hành trong tình trạng khẩn cấp để ứng phó nhanh với biến pháp mạnh, trong đó có thể có các quy định hạn chế một số quyền công dân. Trong tình hình dịch bệnh Covid diễn biến phức tạp, nhiều quốc gia ban hành văn bản pháp luật trong tình trạng khẩn cấp để ứng phó với dịch bệnh. Tình trạng dịch bệnh Covid 19 không chỉ đặt ra vấn đề pháp lý về tình trạng khẩn cấp mà còn đặt ra nhiều vấn đề xã hội cần nghiên cứu. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá những hạn chế, bất cập của pháp luật về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong tình trạng khẩn cấp và kiến nghị một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Abstract:

The issuance of administration documents in an national emergency is necessary once the national capacity of natural disasters, epidemics exceeds the normal capacity of the government, causes the damages or threatens to cause serious damages to the human's activities and the human's life. The solutions are given out in an emergency to respond promptly with strong measures, which may record restriction conditions to a number of citizens' rights. In the complicated emergency of the Covid-19 epidemic, several nations have issued legal documents in an emergency in response to the disease. The Covid -19 epidemic not only raises the legal issue of an emergency but also raises social issues that need to be considered. This article is focused on analysis and assessments of the shortcomings and inadequacies of the law on promulgation of legal documents in an emergency and recommendations for further improvements of the legal regulations on the emergencies.

1. Ban hành văn bản pháp luật trong tình trạng khẩn cấp ở một số nước

Trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 đang lan rộng trên phạm vi toàn cầu, đe dọa tinh mạng và sức khỏe của hàng triệu người trên khắp hành tinh, các quốc gia trên thế giới đã phải ban hành văn bản có hiệu lực pháp lý cao trong tình trạng khẩn cấp về phòng, chống dịch bệnh với các biện pháp rất mạnh và đường như chưa có tiền lệ. Mới đây, ngày 31/3/2020, trong phiên họp bất thường, Hội đồng Liên bang Nga đã phê chuẩn dự luật cho phép Chính phủ Nga áp

đặt tình trạng khẩn cấp và cơ chế cảnh báo cao trên toàn quốc hoặc các vùng riêng lẻ.

Không chỉ ở Nga, trước đó, ngày 21/3/2020, Quốc hội Pháp đã thông qua dự luật phòng, chống Covid - 19, cho phép thiết lập tình trạng y tế khẩn cấp. Dự luật có giá trị trong vòng 2 tháng cho phép Chính phủ có quyền hạn chế quyền tự do của công dân thông qua lệnh phong tỏa, giới nghiêm, trưng dụng tài sản.

Ngày 25/3/2020, Thượng viện Anh thông qua dự luật về tình trạng khẩn cấp nhằm giúp Chính phủ ngăn chặn dịch bệnh

bùng phát. Dự luật tạo ra những quyền tạm thời cho phép áp dụng các biện pháp mạnh để bảo vệ sức khỏe cộng đồng.

Chi tính đến cuối tháng 3 năm 2020, dịch Covid-19 lan rộng trên phạm vi 200 quốc gia và vùng lãnh thổ làm trên nửa triệu người nhiễm với gần 30.000 người tử vong. Do đó, buộc các Chính phủ phải ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp¹, nhiều quốc gia đã ban hành luật về tình trạng khẩn cấp, cho phép chính phủ sử dụng các biện pháp mạnh, thậm chí hạn chế các quyền tự do của công dân để ứng phó với đại dịch.

2. Ban hành văn bản pháp luật trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

Hiện nay, ngoài quyết định số 07/2020/QĐ-TTg ngày 26/2/2020 của Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg ngày 28/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ quy định điều kiện công bố dịch và công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm, Việt Nam vẫn chưa ban hành văn bản pháp luật (VBPL) có hiệu lực pháp lý cao để đối phó với dịch bệnh².

Trong tình hình dịch bệnh diễn biến phức tạp như hiện nay, để đối phó với tình trạng khẩn cấp về y tế, chúng ta cần sớm nghiên cứu, ban hành Luật về tình trạng khẩn cấp để thay thế cho pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp trước đây để tránh mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật. Ở nước ta hiện nay, đang song song tồn tại 2

hệ thống VBPL quy định về tình trạng khẩn cấp trong phòng, chống dịch bệnh. Cụ thể là:

(1) Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm.

(2) Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật³.

Về nguyên tắc, khi chưa ban bố tình trạng khẩn cấp thì hệ thống VBPL về phòng, chống bệnh truyền nhiễm sẽ được áp dụng. Tuy nhiên, với diễn biến phức tạp của tình hình dịch bệnh thì cũng cần tính đến khả năng phải ban bố tình trạng khẩn cấp nhưng chúng ta lại đang thiếu hành lang pháp lý để quy định về tình trạng khẩn cấp. Thực trạng quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở nước ta hiện nay đặt ra một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) ban bố tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp UBTVQH không họp được, Chủ tịch nước công bố tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, các biện pháp về phòng, chống dịch sẽ áp dụng theo văn bản nào thì không rõ ràng, thậm chí quy định trùng lặp giữa Luật Phòng, chống dịch bệnh và Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp.

1. Trang thông tin Cục Y tế dự phòng. Theo thông tin từ Hệ thống giám sát dịch bệnh của Việt Nam, tính đến 18h00 ngày 28/3/2020, thế giới đã ghi nhận 601.536 trường hợp mắc bệnh COVID-19 tại 201 quốc gia và vùng lãnh thổ, trong đó có 27.441 trường hợp tử vong. Chỉ trong vòng 15 ngày, tỷ lệ nhiễm và tỷ lệ tử vong tăng gấp 3 lần. Tính đến 16h30 ngày 13/4/2020, thế giới ghi nhận 1.858.800 trường hợp mắc COVID-19 tại 211 quốc gia, vùng lãnh thổ, trong đó có 114.698 trường hợp tử vong. Tính đến 9h ngày 6/5/2020: Thế giới có 3.726.704 người mắc COVID-19 với 258.295 người tử vong tại 214 quốc gia, vùng lãnh thổ. Việt Nam đứng thứ 131/214 quốc gia, vùng lãnh thổ có ca mắc trên thế giới. Việt Nam: 271 ca mắc COVID-19, không có ca tử vong.
2. Nhiều quốc gia trên thế giới ban hành Luật về tình trạng khẩn cấp trong phòng, chống dịch bệnh Covid 19 nhưng Việt Nam chỉ ban hành các văn bản dưới luật nhưng quy định nhiều biện pháp mạnh trong phòng, chống dịch bệnh. Trong khi đó, một số vấn đề liên quan đến hạn chế quyền công dân cần phải được điều chỉnh bằng luật.
3. Nghị định số 101/2010/NĐ-CP ngày 30/09/2010 quy định chi tiết thi hành một số điều của luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm về áp dụng biện pháp cách ly y tế, cưỡng chế cách ly y tế và chống dịch đặc thù trong thời gian cơ dịch. Nghị định số 89/2018/NĐ-CP ngày 25/6/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm về kiểm dịch y tế biên giới; Nghị định số 103/2010/NĐ-CP ngày 01/10/2010 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm về kiểm dịch y tế biên giới; Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg ngày 28/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch truyền nhiễm; Quyết định số 07/2020/QĐ-TTg ngày 26/02/2020 của Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của quyết định số 02/2016/QĐ-TTg ngày 28/01/2016 của thủ tướng chính phủ về việc quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm.

Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm cũng quy định về việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch nhưng quy định về thẩm quyền, nội dung ban bố tình trạng khẩn cấp như Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp nhưng lại không quy định các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp. Điểm mới của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm là quy định về việc đưa tin trong tình trạng khẩn cấp về dịch. Mặc dù không ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch theo quy định của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm nhưng nhiều biện pháp đang được áp dụng lại thực hiện các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp như đặt biển báo hiệu, trạm gác và hướng dẫn việc đi lại tránh vùng có dịch; Yêu cầu kiểm tra và xử lý y tế đối với phương tiện vận tải trước khi ra khỏi vùng có dịch.

Bên cạnh đó, ngay trong Luật Phòng, chống dịch bệnh, các quy định về biện pháp phòng, chống dịch thông thường và phòng, chống dịch trong tình trạng khẩn cấp cũng không có sự khác biệt. Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định một số biện pháp được phép áp dụng khi có dịch mà không cần phải ban bố tình trạng khẩn cấp như tổ chức cấp cứu, khám bệnh, chữa bệnh; tổ chức cách ly y tế; hạn chế ra vào vùng có dịch như biện pháp chống dịch thông thường. Trong khi đó, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP xem các biện pháp nêu trên là các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh nguy hiểm. Bên cạnh đó, biện pháp "hạn chế tập trung đông người" đối với tình trạng dịch bệnh thông thường theo quy định tại điểm c, khoản 1 Điều 52 và biện pháp "cấm tập trung đông người" trong tình trạng khẩn cấp quy định tại điểm d, khoản 2 Điều 54 của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm không có hướng dẫn cụ thể nên việc áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính trong thời gian dịch bệnh vừa qua về cơ bản mang nội hàm của quy định cấm tập trung đông người. Để khắc phục bất cập này, cần nghiên cứu sửa đổi các VBPL về tình trạng khẩn cấp, bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Theo đó, biện pháp phòng, chống dịch thông thường phải khác với biện pháp phòng, chống dịch trong tình trạng khẩn cấp.

Thứ hai, theo quy định tại khoản 1 Điều 146 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (Luật năm 2015), trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy nổ, trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo quyết định của Quốc hội thì được ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn. Thẩm quyền áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với việc xây dựng, ban bố nghị quyết về tình trạng khẩn cấp do UBND tỉnh quyết định; Chủ tịch nước quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành lệnh công bố tình trạng khẩn cấp.

Tuy nhiên, nếu UBND tỉnh ban bố nghị quyết về tình trạng khẩn cấp sẽ đòi hỏi nhiều thời gian hơn Chủ tịch nước công bố quyết định về tình trạng khẩn cấp. Bởi lẽ, thủ tục triệu tập phiên họp của UBND tỉnh, thảo luận, biểu quyết thông qua nghị quyết về tình trạng khẩn cấp của UBND tỉnh phức tạp hơn thủ tục công bố quyết định về tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước.

Mặc dù dịch bệnh ở Việt Nam hiện nay đang ở trong tầm kiểm soát nhưng chúng ta cũng cần nghĩ đến tình huống xấu nhất để có sự chuẩn bị sớm cho việc ban hành văn bản có hiệu lực pháp lý cao về tình trạng khẩn cấp làm cơ sở cho Chính phủ áp dụng các biện pháp mạnh, sử dụng nguồn ngân sách Nhà nước để thực hiện các giải pháp hỗ trợ người bị ảnh hưởng trực tiếp từ đại dịch và có các biện pháp kích cầu nền kinh tế.

Thứ ba, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp đã ban hành được 20 năm. Trong 20 năm qua, một loại văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao hơn được ban hành với nhiều quy định rộng hơn Pháp lệnh này. Ví dụ, ngoài Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 như đã đề cập ở trên, Luật Quốc phòng năm 2018 quy định tình trạng khẩn cấp về quốc phòng là trạng thái xã hội của đất nước khi có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược hoặc đã xảy ra hành động vi phạm xâm lược hoặc bạo loạn, nhưng chưa đến mức tuyên bố tình trạng chiến tranh. Việc sử dụng lực lượng vũ trang nhân dân và áp dụng biện pháp quân sự trong tình trạng chiến tranh,

tình trạng khẩn cấp về quốc phòng được thực hiện theo lệnh của Chủ tịch nước.

Luật An ninh mạng năm 2018 quy định, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định hoặc ủy quyền cho Bộ trưởng Bộ Công an xem xét, quyết định, xử lý tình huống nguy hiểm về an ninh mạng trong phạm vi cả nước hoặc từng địa phương hoặc đối với một mục tiêu cụ thể.

Luật Thú y năm 2015 quy định trong trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn báo cáo để Thủ tướng Chính phủ đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Như vậy, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp không thực sự đáp ứng với điều kiện mới ở nước ta hiện nay, đòi hỏi cần nâng cấp pháp lệnh lên thành Luật về tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

Thứ tư, nhìn chung, quy định trong các VBPL liên quan đến tình trạng khẩn cấp không định nghĩa rõ thế nào là tình trạng khẩn cấp, mà chỉ liệt kê những tình huống có thể ban bố tình trạng khẩn cấp. Vì vậy, việc ban hành VBPL trong điều kiện dịch bệnh gặp nhiều lúng túng. Theo cách hiểu chung nhất, tình trạng khẩn cấp là tình huống trực tiếp đe dọa sự sống, sức khỏe, tài sản, môi trường. Tình trạng khẩn cấp đòi hỏi phải thực hiện ngay lập tức nhiều biện pháp để ngăn chặn. Tình huống cấp bách có nghĩa là tình huống được xác định có nguy cơ sẽ xảy ra trong tương lai nhưng chưa đòi hỏi phải có ngay lập tức các biện pháp để ứng phó. Sự khác nhau cơ bản giữa tình trạng khẩn cấp và tình huống cấp bách là tình trạng khẩn cấp là những đe dọa ngay lập tức còn cấp bách là đe dọa trong tương lai gần. Do đó, xuất phát từ tình hình thực tiễn, rất nhiều quốc gia ban hành văn bản về tình trạng khẩn cấp, tình trạng khẩn cấp tạm thời cho phép Chính phủ áp dụng các biện pháp mạnh trên phạm vi toàn quốc để phòng, chống dịch như hạn chế

các quyền công dân, sử dụng các biện pháp cần thiết để phòng, chống dịch.

Thứ năm, vấn đề ủy quyền lập pháp cho Chính phủ trong việc ban hành VBPL trong tình trạng khẩn cấp với nhiều giải pháp mạnh để bảo đảm việc kiểm soát dịch bệnh đang được đặt ra hết sức cấp thiết. Theo quy định của Luật năm 2015, đối với những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội thì Chính phủ được ban hành nghị định nhưng phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, quy trình ban hành nghị định loại này hết sức phức tạp và không được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Trong tình hình dịch bệnh Covid 19 bùng phát hiện nay đặt ra yêu cầu Chính phủ phải ban hành nhanh chóng VBPL xử lý các vấn đề phát sinh từ dịch bệnh (xử lý dịch bệnh, giãn cách xã hội, hỗ trợ người dân, hỗ trợ doanh nghiệp,...), trong đó có những vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBNDTQH. Để đáp ứng yêu cầu này, chúng ta cần sửa đổi Luật năm 2015 theo hướng trao cho Chính phủ thẩm quyền ban hành VBPL về kiểm soát dịch bệnh trong tình trạng khẩn cấp với nhiều giải pháp mạnh theo trình tự, thủ tục rút gọn.

Thứ sáu, việc không cho phép Bộ trưởng ban hành thông tư theo trình tự, thủ tục rút gọn trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của Luật năm 2015 hiện nay đang gây ra không ít khó khăn cho việc chỉ đạo, điều hành trong phòng, chống dịch bệnh của Chính phủ. Đơn cử như với tình hình dịch bệnh như hiện nay, việc không được ban hành thông tư quy định tạm thời về quy chế thi trung học phổ thông quốc gia trong tình trạng liên tục 3 tháng học sinh không đến trường là không hợp lý. Về việc thay đổi thời gian thi, hình thức thi, môn thi để phù hợp với tình hình thực tiễn là cần thiết và cần phải ban hành thông tư để quy định. Do đó, cần nghiên cứu sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng mở rộng phạm vi cho phép Bộ trưởng được ban hành thông tư trong trường hợp khẩn cấp ■