

Số: /TTr-BQP

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

DỰ THẢO**TỜ TRÌNH****Dự án Luật Tình trạng khẩn cấp**

Kính gửi: Chính phủ.

Thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020; 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; Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 và Nghị định số 59/2024/NĐ-CP ngày 25/5/2024 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP; Nghị quyết số 55/2024/QH15 ngày 28/10/2024 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; Quyết định số 1372/QĐ-TTg ngày 13/11/2024 của Thủ tướng Chính phủ phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình các dự án luật được điều chỉnh, bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025. Bộ Quốc phòng trình Chính phủ dự án Luật Tình trạng khẩn cấp với những nội dung chính như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**1. Cơ sở chính trị**

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã đặt ra nhiệm vụ quan trọng là “xác định đúng, rõ các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành quy phạm pháp luật; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội”.

Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 30/8/2022 của Bộ Chính trị về phòng thủ dân sự đến năm 2030 và những năm tiếp theo, xác định “rà soát, bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về phòng thủ dân sự; đáp ứng kịp thời yêu cầu, nhiệm vụ phòng thủ dân sự trong tình hình mới”.

Chỉ thị số 42-CT/TW ngày 24/3/2020 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai yêu cầu “sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan theo hướng khắc phục các chồng chéo, xung đột, bổ sung các quy định mới bảo đảm sự thống nhất, phù hợp, tạo môi trường pháp lý đầy đủ, khả

thi, thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai”.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh một số quan điểm chỉ đạo, định hướng phát triển của đất nước, trong đó yêu cầu “Xây dựng hệ thống và cơ chế giám sát tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu, dự báo, cảnh báo thiên tai, ô nhiễm và thảm họa môi trường, dịch bệnh”; xác định “Chủ động phòng ngừa là chính, ứng phó kịp thời, hiệu quả với các mối đe dọa an ninh phi truyền thống, nhất là nhiệm vụ cứu nạn, cứu hộ, phòng, chống thiên tai, dịch bệnh”.

2. Cơ sở pháp lý

Hiến pháp năm 2013 quy định “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng” (khoản 2 Điều 14), trong khi đó, nhiều biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp (TTKC) đang được điều chỉnh bởi Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000.

Nghị quyết số 41/2021/QH15 ngày 13/11/2021 của Quốc hội về hoạt động chất vấn tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XV đã yêu cầu Chính phủ “sớm nghiên cứu, đề xuất nâng Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp lên thành luật, trong đó có nội dung TTKC về dịch bệnh”.

3. Cơ sở thực tiễn

a) Thực trạng pháp luật về TTKC

Hiện nay, pháp luật về TTKC được quy định tại nhiều văn bản khác nhau, từ Hiến pháp, luật và văn bản dưới luật. Cụ thể: Hiến pháp năm 2013; Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000; Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật Thú y năm 2015; Luật Quốc phòng năm 2018; Luật Dân quân tự vệ năm 2019; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; 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; Nghị định số 74/2002/NĐ-CP ngày 21/8/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội... Mặc dù có nhiều văn bản quy định về TTKC, song các văn bản, quy định này còn một số hạn chế, bất cập. Cụ thể:

- Về khái niệm TTKC: Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến TTKC không định nghĩa TTKC mà chỉ liệt kê những tình huống có thể ban bố TTKC; chưa phân biệt nội hàm của khái niệm TTKC với một số khái niệm khác có nghĩa gần, như khái niệm “tình huống cấp bách”, chưa quy định rõ ranh giới giữa các khái niệm này, khiến việc áp dụng các biện pháp trong thực tiễn gặp nhiều lúng túng, bất cập, ví dụ như trong giai đoạn đại dịch COVID-19 xảy ra tại Việt Nam vừa qua.

- Về hình thức và nội dung, quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp chưa phù hợp, đầy đủ và bao phủ các lĩnh vực trong TTKC:

+ Về mặt hình thức văn bản: Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp 2013 quy định thẩm quyền “quy định về tình trạng khẩn cấp” thuộc về Quốc hội, nghĩa là vấn đề này phải được quy định dưới hình thức một văn bản luật. Trong khi thực tế đang tồn tại một văn bản quy định về TTKC dưới hình thức pháp lệnh với thẩm quyền thuộc về Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Điều đó cho thấy về mặt hình thức, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp không phù hợp với Hiến pháp 2013.

+ Về thẩm quyền quy định về TTKC và ban bố, công bố TTKC

Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp trao trách nhiệm ban bố TTKC cho UBTVQH theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBTVQH không hợp được, thì cũng theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước có thẩm quyền ban bố TTKC (Điều 2). Các chủ thể có liên quan đến thẩm quyền ban bố TTKC theo Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp bao gồm UBTVQH, Chủ tịch nước. Trong cả hai trường hợp, Thủ tướng Chính phủ đều có trách nhiệm đề nghị ban bố TTKC. Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp không có quy định liên quan đến vai trò mang tính quyết định của Chính phủ trong TTKC.

Hiến pháp 2013 quy định thẩm quyền ban bố TTKC thuộc về UBTVQH (khoản 10 Điều 74), Chủ tịch nước công bố TTKC (khoản 5 Điều 88) nhưng Hiến pháp 2013 không quy định ai là chủ thể đề nghị ban bố TTKC. Hiến pháp 2013 trao thẩm quyền “quy định về TTKC” cho Quốc hội (khoản 13 Điều 70) và thẩm quyền “thi hành lệnh ban bố TTKC và các biện pháp cần thiết” cho Chính phủ (khoản 3 Điều 96). Hiến pháp 2013 không quy định trực tiếp vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong TTKC nói chung và trong việc ban bố TTKC nói riêng.

Về thẩm quyền ban bố TTKC trong trường hợp dịch bệnh, Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 (ban hành trước Hiến pháp 2013) cũng quy định về thẩm quyền ban bố TTKC giống như quy định tại Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, theo đó “UBTVQH ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBTVQH không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp” (khoản 2 Điều 42).

Như vậy, về mặt nội dung, một số quy định liên quan đến TTKC nói chung trong đó có thẩm quyền ban bố TTKC tại Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp và Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm không còn phù hợp với quy định của Hiến pháp 2013, cụ thể là trách nhiệm đề nghị ban bố TTKC của Thủ tướng Chính phủ.

+ Về thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTKC: Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp trao cho Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, theo Hiến pháp 2013, Viện kiểm sát nhân dân đã không còn chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật mà chỉ còn chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp.

+ Mối quan hệ giữa Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp với các đạo luật chuyên ngành điều chỉnh từng lĩnh vực trong TTKC: Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp được ban hành năm 2000, trong 24 năm qua đã có rất nhiều văn bản luật được ban hành có hiệu lực pháp lý và quy định rộng hơn Pháp lệnh này¹. Như vậy, mặc dù là một văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về TTKC, nhưng về mặt hình thức văn bản, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp là văn bản dưới luật, hiệu lực pháp lý thấp hơn nhiều đạo luật chuyên ngành được điều chỉnh từng lĩnh vực trong TTKC; về mặt nội dung, quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp cũng chưa đầy đủ, chưa bao phủ các lĩnh vực trong TTKC (ví dụ, quy định về công tác chuẩn bị ứng phó trong TTKC, về các biện pháp hỗ trợ, cứu trợ, khắc phục hậu quả trong TTKC; quy định về quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong TTKC...). Điều đó cho thấy, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp chưa thực sự đáp ứng với điều kiện mới ở nước ta hiện nay, đòi hỏi cần nâng Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp lên thành Luật Tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- Về các chính sách cứu trợ cho cá nhân, doanh nghiệp nhằm ứng phó với TTKC, bảo đảm an sinh xã hội cho người dân, phục hồi sản xuất, kinh doanh cho các doanh nghiệp sau sự cố, thảm họa:

+ Hiện nay, quy chế xử lý rủi ro tín dụng tại Ngân hàng Phát triển Việt Nam chưa được Thủ tướng Chính phủ ban hành nên Ngân hàng Phát triển Việt Nam chưa đủ căn cứ pháp lý để thực hiện các giải pháp cơ cấu lại thời hạn trả nợ để

¹ Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Quốc phòng năm 2018 quy định TTKC về quốc phòng là trạng thái xã hội của đất nước khi có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược, đã xảy ra hành động vũ trang 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, TTKC về quốc phòng được thực hiện theo lệnh của Chủ tịch nước; Luật An ninh mạng năm 2018 quy định theo hướng 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 đề Thủ tướng Chính phủ đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban bố TTKC theo quy định của pháp luật về TTKC.

tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước trong đại dịch COVID-19, như: Cơ cấu lại thời hạn trả nợ, điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ, xử lý tài sản bảo đảm, khoan nợ, chuyển ngoại bảng để xử lý, xóa nợ gốc, xóa nợ lãi và bán nợ.

+ Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 20 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, đối với các nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước được hình thành từ vốn vay, tài trợ, viện trợ, đóng góp, ủy thác, đối tượng hỗ trợ của Quỹ được mở rộng là toàn bộ doanh nghiệp nhỏ và vừa. Như vậy, cùng trong Điều 20 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa đã có quy định khác nhau về đối tượng hỗ trợ của Quỹ. Điều này gây khó khăn trong tổ chức triển khai hoạt động hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp nhỏ và vừa.

+ Về giá: Hiện nay, danh mục hàng hóa, dịch vụ thực hiện bình ổn giá quy định tại Điều 15 Luật Giá gồm 11 loại hàng hóa dịch vụ quan trọng, thiết yếu đối với nền kinh tế và đời sống xã hội; các trường hợp thực hiện bình ổn giá được quy định tại Điều 16 của Luật Giá. Trong quá trình thực thi Luật và thực tiễn công tác triển khai biện pháp bình ổn giá còn bất cập, có một số nội dung chưa thống nhất giữa Luật Giá và pháp luật chuyên ngành về danh mục, biện pháp bình ổn giá.

+ Về thuế, phí, lệ phí: Nghị định số 18/2021/NĐ-CP ngày 11/3/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 134/2016/NĐ-CP ngày 09/6/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định: Hàng nhập khẩu tại chỗ để sản xuất hàng xuất khẩu, doanh nghiệp phải đóng thuế nhập khẩu để được thông quan và làm thủ tục hoàn thuế sau khi hàng đã xuất khẩu. Việc tạm thu thuế đối với hàng nhập khẩu tại chỗ khiến các doanh nghiệp nhập khẩu nguyên phụ liệu phải ứng ra số tiền lớn để đóng thuế và sau đó làm thủ tục hoàn thuế đã gây đọng vốn và chậm trễ trong việc cung ứng nguyên phụ liệu cho sản xuất của các doanh nghiệp. Điều này gây nhiều khó khăn và thiệt hại kinh tế cho doanh nghiệp trong bối cảnh tác động tiêu cực của đại dịch COVID-19 vừa qua.

b) Thực tiễn ứng phó với tình trạng khẩn cấp

Kể từ khi có Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp và một số đạo luật chuyên ngành, Việt Nam chưa từng ban bố TTKC. Ngay trong giai đoạn dịch bệnh COVID-19 với cơ sở của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm, nhưng Việt Nam cũng chưa ban bố TTKC về dịch bệnh. Mặc dù chưa ban bố TTKC nhưng một số biện pháp của TTKC được áp dụng để kịp thời ứng phó với tình hình dịch bệnh. Do đó, thực tiễn áp dụng pháp luật trong phòng, chống dịch COVID-19 có ý nghĩa quan trọng đối với việc đánh giá, hoàn thiện pháp luật về phòng, chống dịch bệnh nói chung và pháp luật về TTKC về dịch bệnh nói

riêng. Công tác chống dịch COVID-19 đã mang lại nhiều bài học kinh nghiệm, đồng thời cũng bộc lộ những hạn chế, bất cập trong tổ chức thực hiện pháp luật về TTKC như:

- Về kinh nghiệm: Trong điều kiện lần đầu tiên xảy ra đại dịch lớn trên toàn thế giới đã phát sinh nhiều tình huống khó khăn, vướng mắc, bất cập cần phải giải quyết ngay, trong đó có nhu cầu phải điều chỉnh, trao quyền chủ động hơn, mạnh mẽ hơn cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để quyết định kịp thời các biện pháp cần thiết, linh hoạt đáp ứng yêu cầu của công tác phòng, chống dịch bệnh; cần cho phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ áp dụng những biện pháp chống dịch gần giống như trong điều kiện ban bố TTKC (vì nếu ban bố TTKC sẽ có những tác động bất lợi đến kinh tế, an ninh trật tự...), các biện pháp thuộc thẩm quyền của Quốc hội, các biện pháp khác với quy định của luật hoặc chưa được luật hiện hành quy định trong những trường hợp cần thiết để sớm ngăn chặn, kiểm soát được dịch bệnh.

- Về khó khăn:

+ Công tác quán triệt, tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách, pháp luật về TTKC của một số cơ quan, đơn vị, địa phương còn hạn chế;

+ Quá trình ứng phó, khắc phục hậu quả sự cố, thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, môi trường với những tình huống xảy ra với mức độ như nhau ở một số địa phương thì việc áp dụng các biện pháp nhằm ổn định, duy trì xã hội trở lại trạng thái bình thường còn chưa thống nhất;

+ Công tác chăm sóc, bảo vệ và nâng cao sức khỏe cho nhân dân còn chưa kịp thời, lúng túng khi có các tình huống khẩn cấp xảy ra; cấp có thẩm quyền chưa ban bố TTKC, nhưng các địa phương đã ban hành các văn bản hành chính hạn chế quyền con người, quyền công dân;

+ Quy trình, thủ tục mua sắm trang thiết bị vật chất, công tác bảo đảm hoạt động trong TTKC ở nhiều cấp, nhiều ngành còn lúng túng, chờ báo cáo, xin hướng dẫn nên gây quá tải, thiếu thốn; việc ứng dụng công nghệ cao phục vụ cho các hoạt động trong TTKC hạn chế; hợp tác quốc tế trong TTKC chưa kịp thời, chưa hiệu quả.

c) Tình hình thế giới và khu vực

Thế giới trong những thập niên đầu của Thế kỷ XXI đang đứng trước một cuộc khủng hoảng đa chiều. Các thảm họa do chiến tranh, bạo loạn, xung đột vũ trang, dịch bệnh ngày càng trở lên phức tạp, khó lường. Cuộc xung đột Nga - Ukraine tác động không chỉ trong phạm vi hai quốc gia này, mà còn ảnh hưởng đến kinh tế, chính trị, xã hội của rất nhiều quốc gia trên thế giới. Tình hình thiên

tai có xu thế ngày càng gia tăng, diễn biến bất thường, trái quy luật, gây ra những hậu quả nghiêm trọng, làm gia tăng các tình huống khẩn cấp về sự cố, thảm họa, đòi hỏi các quốc gia phải có các biện pháp ứng phó khẩn cấp.

Việt Nam là một trong 05 quốc gia chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất từ biến đổi khí hậu; ước tính trong 20 năm qua, các loại hình sự cố, thiên tai như bão, lũ... làm gần 20.000 người chết và mất tích, thiệt hại hơn 6,4 tỷ USD. Bên cạnh đó, sự khai thác vượt quá tiềm năng kinh tế xã hội trên các vùng miền của đất nước đã làm nảy sinh các vấn đề, tiềm ẩn nguy cơ đối với môi trường và sự an toàn của người dân. Dịch bệnh nguy hiểm xảy ra thường xuyên với mức độ cao hơn. Các thế lực thù địch, phản động không ngừng có các hoạt động chống phá. Vì vậy phải thường xuyên củng cố, hoàn thiện các biện pháp phòng ngừa, ứng phó trong các tình huống khẩn cấp để bảo vệ Nhân dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ đất nước.

Từ những cơ sở trên, việc xây dựng, ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp là cần thiết để hoàn thiện hành lang pháp lý, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Bộ Quốc phòng đã xây dựng Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Phòng thủ dân sự, được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 118/NQ-CP ngày 03/8/2024 phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 7/2024 và giao Bộ Quốc phòng chủ trì xây dựng dự án Luật này tại Quyết định số 1372/QĐ-TTg.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO VIỆC XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục đích xây dựng Luật

Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và nâng cao hiệu quả pháp lý của hệ thống pháp luật về TTKC; tạo lập cơ sở pháp lý, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật nhằm tăng cường tính chủ động trong việc ứng phó, khắc phục kịp thời, hiệu quả trường hợp xảy ra tình huống khẩn cấp, góp phần bảo vệ Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật

a) Thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng về nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc, nhiệm vụ quốc phòng, an ninh nêu trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Nghị quyết số 44-NQ/TW ngày 24/11/2023 Hội nghị lần thứ Tám, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới.

b) Bảo đảm sự phù hợp, thống nhất với Hiến pháp năm 2013 và đồng bộ với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, hoàn thiện cơ chế, chính sách,

khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn và nâng cao hiệu quả pháp lý của hệ thống pháp luật về TTKC theo hướng đổi mới, đồng bộ, thiết thực, khả thi.

c) Bảo đảm tính kế thừa và phát triển các quy định của pháp luật hiện hành về TTKC đã được thực tiễn kiểm nghiệm thấy phù hợp, đồng thời bổ sung những vấn đề còn thiếu để giải quyết những nội dung về TTKC đặt ra trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

d) Nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc pháp luật và kinh nghiệm thực tiễn về tổ chức ứng phó TTKC của một số quốc gia phù hợp với điều kiện thực tiễn, pháp luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Quyết định số 1372/QĐ-TTg ngày 13/11/2024 của Thủ tướng Chính phủ phân công Bộ Quốc phòng chủ trì xây dựng Luật Tình trạng khẩn cấp, trình Chính phủ vào tháng 02/2025, trình UBTVQH cho ý kiến tại Phiên họp tháng 3/2025. Quá trình xây dựng dự án Luật Tình trạng khẩn cấp, Bộ Quốc phòng thực hiện đúng theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể:

- Tổng kết, đánh giá thi hành các văn bản quy phạm pháp luật về TTKC.
- Lập Hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật; thành lập Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập xây dựng dự án Luật; chuẩn bị các tài liệu trong Hồ sơ dự án Luật.
- Đăng tải dự thảo Luật trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ và Cổng thông tin điện tử Bộ Quốc phòng.
- Tổ chức khảo sát, hội thảo tại 25 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, xin ý kiến tham gia của 83 bộ, ngành, địa phương đối với dự án Luật.
- Tiến hành rà soát các nội dung của dự án Luật để đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của dự án Luật với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; bảo đảm tính tương thích của nội dung dự án Luật với Điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.
- Bộ Tư pháp đã thẩm định, Ban Soạn thảo tiếp thu, hoàn chỉnh dự án Luật, báo cáo Chính phủ.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Bố cục

Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp gồm 10 chương, 74 điều, được bố cục như sau:

- Chương I. Những quy định chung (từ Điều 1 đến Điều 8);
- Chương II. Ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp (từ Điều 9 đến Điều 10);
- Chương III. Công tác chuẩn bị ứng phó và các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp (từ Điều 11 đến Điều 29);

- Chương IV. Quyền, nghĩa vụ của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong tình trạng khẩn cấp (từ Điều 30 đến Điều 32);

- Chương V. Tổ chức thi hành Nghị quyết, Lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp (từ Điều 33 đến Điều 37);

- Chương VI. Bãi bỏ tình trạng khẩn cấp (từ Điều 38, Điều 39);

- Chương VII. Chỉ đạo, chỉ huy lực lượng (Điều 40 đến Điều 44);

- Chương VIII. Trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong tình trạng khẩn cấp (từ Điều 45 đến Điều 68);

- Chương IX. Bảo đảm điều kiện thi hành Luật (từ Điều 69 đến Điều 72);

- Chương X. Điều khoản thi hành (Điều 73, Điều 74).

2. Nội dung cơ bản

Nội dung Luật Tình trạng khẩn cấp tập trung vào 02 chính sách đã được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 118/NQ-CP, gồm:

- Chính sách 1: Biện pháp áp dụng TTKC, thẩm quyền tổ chức, chỉ đạo, điều và quyết định áp dụng các biện pháp đặc biệt của một số chủ thể trong TTKC.

- Chính sách 2: Các biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp; cứu trợ, hỗ trợ người dân ứng phó trong và sau TTKC.

Trên cơ sở các chính sách được thông qua, dự thảo Luật xây dựng với các nội dung cơ bản như sau:

a) Chương I. Những quy định chung (từ Điều 1 đến Điều 8)

Chương này quy định về phạm vi điều chỉnh; giải thích từ ngữ; nguyên tắc hoạt động trong TTKC; nguyên tắc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền công dân, quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân; áp dụng Luật Tình trạng khẩn cấp và các luật có liên quan; khiếu nại, khởi kiện, tố cáo; xử lý vi phạm trong TTKC; các hành vi bị nghiêm cấm.

Trong Chương này, ngoài các quy định chung về phạm vi điều chỉnh, giải thích từ ngữ..., dự thảo Luật quy định về nguyên tắc hoạt động trong tình trạng khẩn cấp phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý thống nhất của Nhà nước; phát huy vai trò, sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, các đoàn thể và Nhân dân; Bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất, xuyên suốt từ Trung ương đến địa phương, có sự phân công, phân cấp, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức và lực lượng trong TTKC (Điều 3). Nguyên tắc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền công dân, quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong TTKC phải bảo đảm có mục đích chính đáng, tương ứng; không phân biệt đối xử, có căn cứ rõ ràng; trường hợp các biện pháp xử lý khẩn cấp quy định trong luật này và các luật khác không thể ứng phó hiệu quả, giảm

thiếu nguy hại nghiêm trọng xã hội, UBTVQH quy định thêm các biện pháp đặc biệt để áp dụng trong thời gian ban bố TTKC (Điều 4).

Bên cạnh đó, một nội dung quan trọng khác được quy định tại Chương này là nguyên tắc áp dụng Luật TTKC và các luật có liên quan. Theo đó, “Trường hợp luật khác ban hành trước ngày Luật Tình trạng khẩn cấp có hiệu lực thi hành có quy định khác về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp mà không trái với nguyên tắc quy định tại Điều 4 của Luật này thì thực hiện theo quy định của luật đó. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Tình trạng khẩn cấp có hiệu lực thi hành cần quy định đặc thù về việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp thì phải xác định cụ thể nội dung thực hiện” (Điều 5).

b) Chương II. Ban bố, công bố TTKC (từ Điều 9 đến Điều 10)

Chương này quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban bố, công bố TTKC; nội dung của Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp. Cụ thể:

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước công bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được, Chủ tịch nước công bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

- Bộ trưởng Bộ Quốc phòng đề xuất Thủ tướng Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban bố TTKC về quốc phòng; Bộ trưởng Bộ Công an đề xuất Thủ tướng Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban bố TTKC về an ninh, trật tự, an toàn xã hội; Ban Chỉ đạo Phòng thủ dân sự quốc gia tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ban bố, công bố TTKC do thảm họa lớn; Bộ trưởng Bộ Y tế đề xuất Thủ tướng Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban bố TTKC khi có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng; trường hợp có bằng chứng chứng minh TTKC không thể xảy ra hoặc nguy hiểm đã được loại bỏ, Cơ quan chủ trì tham mưu ban bố TTKC phải kịp thời tham mưu bãi bỏ TTKC và hủy bỏ các biện pháp đã thực hiện.

c) Chương III. Công tác chuẩn bị ứng phó và các biện pháp áp dụng trong TTKC (Điều 11, Điều 29)

Chương này gồm có 2 mục quy định công tác chuẩn bị và các biện pháp áp dụng trong TTKC. Cụ thể:

- Xây dựng các kế hoạch cấp quốc gia ứng phó với các loại hình TTKC khi xảy ra: Thảm họa lớn; dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng; an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; quốc phòng. Các bộ, ngành, địa

phương xây dựng kế hoạch ứng phó với TTKC theo lĩnh vực và phạm vi địa bàn quản lý phù hợp với quy định của pháp luật, kế hoạch quốc gia ứng phó với tình huống khẩn cấp tương ứng và tình hình thực tiễn của cơ quan, địa phương.

- Diễn tập ứng phó trong TTKC; thông tin, giáo dục, truyền thông tình huống khủng hoảng về an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội có nguy cơ gây ra hoặc gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng về an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội xâm phạm đến tính mạng, sức khỏe của Nhân dân, tài sản của Nhà nước, tổ chức, cá nhân.

- Các biện pháp áp dụng trong TTKC: Về thảm họa lớn; dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng; về quốc phòng; về an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội. Các biện pháp khắc phục hậu quả do TTKC gây ra.

- Hoạt động khắc phục hậu quả do TTKC gây ra; thống kê, đánh giá thiệt hại; huy động, quyên góp và phân bổ nguồn lực cứu trợ, hỗ trợ; các biện pháp hỗ trợ.

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong TTKC; Ban hành văn bản hành chính trong TTKC; các biện pháp được áp dụng để duy trì hoạt động tổ tụng trong TTKC.

d) Chương IV. Quyền, nghĩa vụ của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong TTKC (từ Điều 30 đến Điều 32)

Chương này quy định về quyền và nghĩa vụ của cá nhân, cơ quan, tổ chức và việc áp dụng pháp luật về sự kiện bất khả kháng do TTKC.

đ) Chương V. Tổ chức thi hành Nghị quyết, Lệnh ban bố TTKC (từ Điều 33 đến Điều 37)

Chương này quy định về thẩm quyền tổ chức thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh công bố TTKC; trách nhiệm thi hành các biện pháp TTKC; điều động lực lượng vũ trang đến địa bàn áp dụng TTKC; trang bị và sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ trong TTKC; biện pháp xử lý người bị bắt, tạm giữ trong TTKC. Cụ thể:

- Chính phủ tổ chức và chỉ đạo việc thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố TTKC; quyết định việc áp dụng các biện pháp và các cơ quan, tổ chức hoặc người có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó.

- Ban Chỉ đạo Phòng thủ dân sự quốc gia, Ban chỉ huy phòng thủ dân sự bộ, ngành trung ương và Ban chỉ huy phòng thủ dân sự các cấp địa phương tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp chỉ đạo, chỉ huy ứng phó, khắc phục hậu quả do TTKC, trừ lĩnh vực quốc phòng.

- Ban Chỉ huy TTKC về quốc phòng trung ương tổ chức, chỉ huy, điều hành tập trung, thống nhất ứng phó, khắc phục TTKC về quốc phòng.

- Ban Chỉ huy bảo vệ an ninh quốc gia tổ chức, chỉ huy, điều hành tập trung, thống nhất ứng phó, khắc phục TTKC về an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội.

e) Chương VI. Bãi bỏ TTKC (từ Điều 38, Điều 39)

Chương này quy định về: Thẩm quyền bãi bỏ TTKC; chấm dứt hiệu lực của các văn bản pháp luật về tổ chức thi hành Nghị quyết, Lệnh công bố TTKC. Cụ thể khi: Thảm họa đã được ngăn ngừa, hạn chế hoặc khắc phục; dịch bệnh đã bị chặn hoặc dập tắt; tình hình an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội đã ổn định, Thủ tướng Chính phủ đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra Nghị quyết hoặc Chủ tịch nước ra Lệnh bãi bỏ TTKC.

g) Chương VII. Chỉ đạo, chỉ huy, lực lượng (Điều 40 đến Điều 44);

Chương này quy định về: Chỉ đạo trong TTKC; thẩm quyền chỉ đạo trong TTKC; Chỉ huy lực lượng trong TTKC; Cơ quan chỉ đạo, cơ quan chỉ huy trong TTKC; lực lượng ứng phó trong TTKC. Cụ thể, khi Chủ tịch nước công bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương, các hoạt động chỉ đạo, điều hành gồm: Theo dõi, giám sát diễn biến của nguyên nhân gây ra TTKC; thông báo cho các lực lượng, người dân tin tức có liên quan; tổ chức phân tích, đánh giá thông tin, dự báo khả năng, diễn biến, phạm vi ảnh hưởng, cường độ của sự cố khẩn cấp có thể xảy ra; phát thông tin dự báo và kết quả phân tích đánh giá liên quan đến sự cố khẩn cấp cho xã hội, đồng thời quản lý công tác đưa tin về các thông tin liên quan; tuyên truyền kiến thức tránh hoặc giảm thiểu nguy hại; công bố số điện thoại tư vấn hoặc cầu cứu và các kênh liên lạc khác; áp dụng biện pháp để ứng phó với TTKC; chuẩn bị lực lượng, vật tư, phương tiện các cơ sở y tế cấp cứu sẵn sàng triển khai sở chỉ huy tại chỗ, chỉ đạo trực tiếp trong trường hợp cần thiết.

h) Chương VIII. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong TTKC (từ Điều 45 đến Điều 68);

Chương này quy định về quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên. Cụ thể:

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về việc ban hành các biện pháp để áp dụng trong thời gian ban bố TTKC khi các biện pháp quy định tại Luật này và các luật khác có liên quan không thể ứng phó hiệu quả với sự cố, thảm họa, giảm thiểu nguy hại nghiêm trọng xã hội; các chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất, kinh doanh thuộc thẩm quyền của Quốc hội bảo đảm hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, công dân; giám sát việc tuân thủ pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC.

- Chính phủ: Tổ chức và chỉ đạo việc thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố TTKC, quyết định việc áp dụng các biện pháp theo quy định cơ quan, tổ chức hoặc người có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó; tổ chức thực hiện các biện pháp bổ sung được Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành để đáp ứng yêu cầu cấp bách của công tác ứng phó với tình huống khẩn cấp trong trường hợp có diễn biến phức tạp, phát sinh; ban hành các chính sách, biện pháp hỗ trợ cơ quan, tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng bởi tình huống khẩn cấp.

- Thủ tướng Chính phủ: Đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ban bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được, Chủ tịch nước công bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; quyết định áp dụng biện pháp ứng phó với TTKC, bảo đảm thích ứng an toàn, linh hoạt và hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước; tổ chức các lực lượng để bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong khu vực xảy ra TTKC; áp dụng biện pháp đặc biệt về thông tin liên lạc, sử dụng các phương tiện thông tin liên lạc và các biện pháp khác có thể áp dụng trong TTKC.

i) Chương IX. Bảo đảm điều kiện thi hành Luật (từ Điều 69 đến Điều 72);

Chương này quy định về: Nguồn lực cho ứng phó TTKC; sử dụng các quỹ tài chính nhà nước trong TTKC; chế độ, chính sách đối với người tham gia ứng phó TTKC; giám sát, kiểm tra, theo dõi việc tuân thủ pháp luật trong việc thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố TTKC và việc thi hành Luật TTKC. Cụ thể:

- Nguồn tài chính cho ứng phó TTKC bao gồm: Ngân sách nhà nước; Nguồn đóng góp tự nguyện của tổ chức, cá nhân; Quỹ phòng thủ dân sự và các quỹ tài chính nhà nước khác. Nhà nước bảo đảm ngân sách cho ứng phó với TTKC theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước, trong đó ưu tiên bố trí ngân sách nhà nước ở khu vực biên giới, biển, hải đảo, khu vực trọng yếu, địa bàn trọng điểm.

- Người được điều động, huy động huấn luyện, diễn tập, làm nhiệm vụ ứng phó TTKC được hưởng trợ cấp; khi bị ốm đau, bị tai nạn, chết hoặc bị suy giảm khả năng lao động được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội, trợ cấp tiền tuất, tiền mai táng phí. Trường hợp chưa tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc thì được nhà nước hỗ trợ để bù đắp tổn hại về sức khỏe, tính mạng theo quy định của pháp luật; có thành tích thì được khen thưởng theo quy định của pháp luật về thi đua, khen thưởng.

- Quốc hội, cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong phạm vi quyền hạn của mình, giám sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố TTKC, thi hành Luật TTKC; Chính phủ, các bộ, ngành liên quan,

Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi quyền hạn của mình kiểm tra việc tuân thủ pháp luật trong việc thi hành Nghị quyết, Lệnh ban bố TTKC và việc thi hành Luật TTKC.

- Bộ Quốc phòng giúp Chính phủ theo dõi chung việc thi hành pháp luật về TTKC.

k) Chương X. Điều khoản thi hành (Điều 73, Điều 74).

Trên đây là Tờ trình dự án Luật TTKC, Bộ Quốc phòng kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Xin gửi kèm theo Tờ trình này các tài liệu sau: (1) Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp; (2) Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp; (3) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp; (4) Bản tổng hợp tiếp thu giải trình ý kiến các bộ, ngành, địa phương; (5) Báo cáo rà soát các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến dự thảo Luật; (6) Bản đánh giá thủ tục hành chính trong dự thảo Luật; (7) Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Đ/c Bộ trưởng BQP (để b/c);
- BTMM, TCCT;
- Cục Cứu hộ - Cứu nạn/BTTM;
- Lưu: VP, PC. Ti08.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Đại tướng Nguyễn Tân Cương