

# Ban hành văn bản về phòng chống dịch bệnh - Từ thực tiễn công tác phòng chống dịch bệnh Covid-19 ở Việt Nam

Thái Thị Tuyết Dung\*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

## TÓM TẮT

Dịch bệnh Covid-19 đã đặt Việt Nam và nhiều quốc gia vào tình trạng phải có các quyết sách nhanh chóng để kịp thời xử lý tình trạng lây lan nhanh của dịch bệnh. Các quy định được ban hành có hiệu lực ngay, với những giải pháp ứng phó nhanh, trong đó có thể có các quy định hạn chế một số quyền của công dân. Nhiều quốc gia ban hành văn bản pháp luật trong tình trạng khẩn cấp để ứng phó với dịch bệnh. Tuy nhiên, dù tình hình dịch bệnh thời gian qua ở một số địa phương như Thành phố Hồ Chí Minh mặc dù rất phức tạp, nhưng các cơ quan có thẩm quyền vẫn không tuyên bố tình trạng khẩn cấp, mà sử dụng cơ chế khác để đưa ra nhiều quy định pháp luật hạn chế quyền rất nghiêm ngặt, là vấn đề cần được làm rõ. Đồng thời, cơ chế để ban hành các quy định về dịch bệnh trong tình trạng khẩn cấp hay tình huống cấp thiết ở nước ta vẫn chưa được pháp luật quy định rõ, cũng như việc áp dụng thủ tục rút gọn gặp nhiều bất cập. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá những hạn chế, bất cập của việc ban hành chính sách về phòng chống dịch bệnh ở Việt Nam và đề xuất giải pháp nhằm như hoàn thiện quy trình ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp và tình huống cấp thiết, đồng thời xác định rõ thẩm quyền của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc ban hành các chính sách trong tình trạng khẩn cấp, đột xuất.

**Từ khoá:** tình trạng khẩn cấp, tình huống đột xuất, văn bản quy phạm pháp luật, chỉ thị, Chính phủ, thủ tục rút gọn, Ủy ban nhân dân

## TỔNG QUAN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Dịch bệnh Covid-19 là tình huống bất khả kháng, đã gây nhiều tổn thất nặng nề cho Việt Nam và nhiều quốc gia về con người và kinh tế. Để đối phó tình trạng này, các quốc gia cần phải đưa các quyết định nhanh chóng, khả thi để kịp thời xử lý tình trạng lây lan nhanh của dịch bệnh. Tuy nhiên, khảo sát hệ thống pháp luật Việt Nam có quá nhiều quy định liên quan về nội hàm của thuật ngữ “tình trạng khẩn cấp”, “tình huống cấp thiết”, về văn bản chứa quy phạm pháp luật, khung pháp lý để áp dụng tình huống khẩn cấp, tình trạng đột xuất, quy trình ban hành các quy định hạn chế quyền công dân trong trường hợp xảy ra dịch bệnh còn chồng chéo, mâu thuẫn. Dĩ nhiên, trong điều kiện bình thường, các quy định này chưa có điều kiện áp dụng trong thực tiễn nên chưa phát sinh các vấn đề cần hoàn thiện, chưa đánh giá được hiệu lực áp dụng trong thực tiễn. Bài viết khảo sát về việc tuyên bố dịch bệnh Covid-19 là tình trạng khẩn cấp ở một số quốc gia, tổng hợp các đặc điểm của việc ban hành chính sách đặc thù khi công bố tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh ở các quốc gia, sau đó đánh giá thực trạng ban hành các chính sách về phòng chống dịch bệnh trong hơn 1 năm diễn ra dịch bệnh Covid-19 ở

Việt Nam. Sau khi phân tích, đánh giá về những hạn chế và bất cập, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện việc ban hành chính sách trong điều kiện xảy ra dịch bệnh ở Việt Nam.

Tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu luật học để phân tích các quy định về tình huống khẩn cấp, tình trạng đột xuất, việc hạn chế quyền con người, quyền công dân trong điều kiện xảy ra dịch bệnh, phân tích về quy trình ban hành các chính sách. Sau đó tác giả áp dụng phương pháp so sánh để so sánh cùng tình trạng dịch bệnh Covid-19 thì một số quốc gia đã ban hành chính sách như thế nào và rút ra được bài học kinh nghiệm. Tác giả cũng đồng thời áp dụng phương pháp nghiên cứu tình huống trong việc áp dụng các chính sách do chính phủ ban hành vào các tình huống cụ thể ở các địa phương. Và sau cùng, áp dụng phương pháp phân tích – tổng hợp dựa vào lý thuyết pháp lý và pháp luật thực định của Việt Nam để đưa ra kết luận và kiến nghị.

## KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

### Dịch bệnh Covid-19 được xác định là tình trạng khẩn cấp ở một số quốc gia

Bất kỳ quốc gia hay một vùng lãnh thổ nào cũng có thể trải qua các hoàn cảnh như thiên tai, dịch bệnh,

Khoa Luật, Trường ĐH Kinh tế- Luật, ĐHQG-HCM, Việt Nam

### Liên hệ

Thái Thị Tuyết Dung, Khoa Luật, Trường ĐH Kinh tế- Luật, ĐHQG-HCM, Việt Nam

Email: dungtt@uel.edu.vn

### Lịch sử

- Ngày nhận: 25-8-2021
- Ngày chấp nhận: 17-5-2022
- Ngày đăng: 18-6-2022

DOI: 10.32508/stdjelm.v6i2.924



### Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Dung T T T. Ban hành văn bản về phòng chống dịch bệnh - Từ thực tiễn công tác phòng chống dịch bệnh Covid-19 ở Việt Nam. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 6(2):2679-2688.

bất ổn xã hội hay các thảm họa nhân đạo khác. Tình trạng khẩn cấp là tình trạng xã hội xảy ra các sự kiện bất thường, không dự liệu trước được, nên không thể lấy các quy định của pháp luật trong điều kiện bình thường để điều hành và quản lý, cũng như người dân không thể thực hiện quyền và tự do của mình theo quy định của pháp luật giống điều kiện bình thường [1, tr.9 - tr.14]. Nhiều quốc gia xác định dịch bệnh Covid-19 như tình trạng khẩn cấp ở quốc gia hay một địa phương như Pháp, Anh, Nhật, Mỹ, Malaysia... , cho phép Chính phủ sử dụng các biện pháp mạnh mẽ để hạn chế quyền công dân như: Quốc hội Pháp ngày 21/3/2020 đã thông qua dự luật phòng, chống Covid-19, cho phép thiết lập tình trạng y tế khẩn cấp<sup>2</sup>. Đạo 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. Không chỉ nước Pháp, ngày 25.3.2020, Thượng viện Anh thông qua dự luật về tình trạng khẩn cấp nhằm tạo cơ chế cho Chính phủ ngăn chặn dịch bệnh bùng phát. Đạo luật tạo ra những quyền tạm thời cho phép áp dụng các biện pháp mạnh để bảo vệ sức khỏe cộng đồng<sup>3</sup>.

Gần đây, ngày 22.4.2021, Tổng thống Frank-Walter Steinmeier của nước Đức<sup>4</sup>, đã ký ban hành luật Infection Protection Act (có hiệu lực ngày 30.6.2021), đây là đạo luật được thiết kế để giải quyết số lượng ca nhiễm Covid-19 tăng mạnh trên cả nước. Luật cho phép chính phủ liên bang tăng quyền lực lớn hơn trong việc áp đặt các hạn chế y tế ở quy mô đồng bộ trên toàn lãnh thổ. Theo đó đề xuất chính phủ có quyền áp đặt các biện pháp được gọi là "phanh khẩn cấp", có tính bắt buộc trên quy mô toàn quốc để ngăn chặn dịch bệnh nếu như số ca nhiễm vượt quá 100 ca trên 100.000 dân tại thành phố hoặc quận trong 3 ngày liên tiếp. Cụ thể, Luật quy định khi xảy ra dịch bệnh Chính phủ có quyền yêu cầu chính quyền địa phương phải: (1) Hạn chế tiếp xúc giữa các cá nhân với gia đình, không tính trẻ em dưới 14 tuổi. Các trường hợp miễn trừ bao gồm các cuộc gặp gỡ của vợ / chồng và bạn đời) hoặc thực hiện quyền giám hộ và tiếp cận; (2) Triển khai giờ giới nghiêm từ 22 giờ hôm trước đến 5 giờ sáng hôm sau trừ các trường hợp ngoại lệ đi bộ và chạy bộ một mình cho đến nửa đêm, và các trường hợp khẩn cấp, thực hành nghề nghiệp, điều dưỡng và chăm sóc, chăm sóc động vật hoặc các lý do quan trọng khác. (3) Các cửa hàng không thiết yếu chỉ áp dụng cho khách hàng có xét nghiệm Covid-19 âm tính và hẹn trước, nếu tỷ lệ xuất hiện vượt quá 150, khách hàng chỉ có thể lấy hàng đã đặt trước (còn được gọi là click và gom). Đóng cửa trường học (không được giảng dạy trực tiếp) nếu tỷ lệ mắc bệnh vượt quá 165, có thể có ngoại lệ cho các lễ tốt nghiệp và các

trường hợp đặc biệt. (4) Tang lễ có tối đa 30 người đưa tang. Trước đó, do tính chất tổ chức chính quyền liên bang tại Đức, các bang được phép có các chính sách y tế riêng và đã không phải tuân thủ chỉ đạo từ chính phủ liên bang, đến độ bà Thủ tướng Angela Merkel đã nhiều lần chỉ trích một số bang đã quá lơ là việc chống dịch và không áp đặt các biện pháp hạn chế cần thiết dẫn đến ảnh hưởng chung đến cả nước, các địa phương không đồng loạt áp dụng phong tỏa nghiêm ngặt nên số ca nhiễm Covid-19 tăng cao.

Như vậy, hầu hết các nước đều tuân thủ quy trình chặt chẽ khi ban hành quy định pháp luật liên quan đến việc đưa ra các biện pháp ảnh hưởng đến quyền của các cá nhân, tổ chức hơn điều kiện bình thường. Nếu thấy khả năng cần tăng quyền cho Chính phủ áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt để ngăn chặn dịch bệnh có khả năng hạn chế quyền con người, thì Quốc hội sẽ ban hành các đạo luật cho phép chính phủ thực hiện. Ở Việt Nam, Điều 75, Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương; Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp được thì Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Tuy nhiên, đến thời điểm tháng 10.2021, thì chưa công bố tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh ở trong cả nước hoặc ở từng địa phương nào, mà có các chính sách tùy theo từng giai đoạn và tình hình diễn biến của dịch bệnh.

### **Đặc điểm của việc ban hành chính sách đặc thù khi công bố tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh**

Trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 đang lan rộng trên phạm vi toàn cầu, đe dọa tính 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 trong tình trạng khẩn cấp về phòng, chống dịch bệnh với các biện pháp rất mạnh và đường như chưa có tiền lệ,

Khi rơi vào tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh, yêu cầu Chính phủ phải hành động tập trung và quyết đoán, phải có sự ứng xử nhanh, nên, hầu hết các Hiến pháp và văn bản luật ở các quốc gia đều phải quy định vấn đề này để có quy trình và biện pháp hiệu quả nhằm đối mặt với những thách thức đang diễn ra [5, tr.35 - tr.42]; thường trao cho Chính phủ hoặc cho người đứng đầu hành pháp một số thẩm quyền đặc biệt nhằm nhanh chóng khôi phục trạng thái bình thường của xã hội, cho phép các cơ quan hành pháp

trong hoàn cảnh này có thể thực hiện các hành động bao gồm cả việc ban hành những mệnh lệnh mang hiệu lực như luật - mà trong bối cảnh thông thường thì thuộc về quyền hạn của cơ quan lập pháp, như các biện pháp bảo vệ tính mạng và tài sản của công dân, ổn định các dịch vụ công thiết yếu, huy động các nguồn lực cứu trợ và hướng các nguồn lực đó vào những lĩnh vực cần thiết nhất.

Đồng thời, những thẩm quyền thuộc về chính quyền địa phương trước đây cũng sẽ được tập trung về trung ương. Ví dụ các tiểu bang, tỉnh, khu vực hoặc thậm chí thành phố được hưởng quyền tự quản về tài chính, hành chính và hoạch định chính sách đối với các vấn đề như chính sách, an toàn công cộng, dịch vụ cứu hỏa và cứu hộ, dịch vụ y tế trong những trường hợp bình thường, vì quyền tự chủ này có thể thúc đẩy quản trị tốt; tuy nhiên, một thảm họa hay dịch bệnh lớn có thể làm cạn kiệt nguồn lực hạn chế của chính quyền địa phương. Do đó, các cơ quan nhà nước trung ương có thể phải can thiệp thông qua việc tổng hợp, điều phối những nguồn lực trên toàn quốc, bao gồm việc bắt buộc việc chia sẻ các nguồn lực giữa các địa phương với nhau, tránh tình trạng cục bộ địa phương. Do đó, trong hoàn cảnh khẩn cấp, các quyền lực của địa phương có thể tạm thời được chuyển giao cho chính quyền trung ương. Ở các nước theo mô hình nhà nước liên bang, cũng có sự chuyển đổi tạm thời từ sự khác biệt của các bang sang một phương thức Chính phủ thống nhất quyết định, như Hiến pháp Ấn Độ quy định rằng “trong khi Tuyên bố khẩn cấp đang có hiệu lực, Nghị viện có quyền ban hành luật cho toàn bộ hoặc bất kỳ phần nào của lãnh thổ Ấn Độ liên quan để ất ki vấn đề nào được liệt kê trong Danh sách thẩm quyền của bang” [6, Điều 250].

### Quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp, tình huống đột xuất ở Việt Nam

**Thứ nhất**, về tình trạng khẩn cấp, bên cạnh những quy định chung trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) về thẩm quyền công bố tình trạng khẩn cấp, còn có những văn bản quy định cụ thể như sau:

- Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 quy định chi tiết tình trạng khẩn cấp trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm. (Nghị định này chỉ quy định tình trạng khẩn cấp về thảm họa lớn và tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh nguy hiểm).

- Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 và Nghị định 101/2010/NĐ-CP 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 có dịch.

- Luật An ninh quốc gia năm 2004 quy định tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia; Luật Quốc phòng năm 2018 có quy định tình trạng khẩn cấp về quốc phòng.

- Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013 và Nghị định số 160/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật phòng, chống thiên tai thì xác định thêm tình trạng khẩn cấp về thiên tai.

Căn cứ vào nguyên nhân, mục đích, nguồn gốc thì có thể chia tình trạng khẩn cấp thành 05 dạng: (i) tình trạng khẩn cấp về quốc phòng; (ii) tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia; (iii) tình trạng khẩn cấp về thiên tai; (iv) tình trạng khẩn cấp về thảm họa; (v) tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam thiếu hẳn những căn cứ cụ thể để phân chia tình trạng khẩn cấp thành những loại khác nhau. Hiện nay, việc phân chia tình trạng khẩn cấp mang tính cơ học, thiếu sự nghiên cứu, đầu tư bài bản, từ đó dẫn đến sự chồng lấn, mâu thuẫn giữa các quy phạm điều chỉnh<sup>7</sup>.

Về chủ thể có thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp, có hai chủ thể là Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) sẽ ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp năm 2013) và Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp UBTVQH không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

**Thứ hai**, về tình huống đột xuất, tức là không phải tình trạng khẩn cấp như trên, thì có các văn bản sau để cập:

- Luật Dự trữ quốc gia 2012 quy định, *tình huống đột xuất cấp bách* là tình trạng thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh có nguy cơ bùng phát trên diện rộng; nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; trật tự an toàn xã hội cần được giải quyết ngay.

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 [8, Điều 146], xác định ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn được áp dụng trong trường hợp 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.

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi bổ sung 2019), tại Điều 22, Điều 29, Điều 36 quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh, huyện, xã được quyền chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn theo quy định của pháp luật;

- Và có rất nhiều văn bản có quy định liên quan đến *tình trạng đột xuất*, như: Nghị định số 84/2020/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Giáo dục 2019 quy định “trong trường hợp đột xuất, khẩn cấp để phòng chống thiên tai, dịch bệnh hoặc trường hợp cấp bách, thời gian nghỉ hè của nhà giáo cơ sở giáo dục mầm non, cơ sở giáo dục phổ thông, trường chuyên biệt, trường trung cấp và trường cao đẳng do Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội quyết định theo thẩm quyền”, Nghị định 09/2017/NĐ-CP quy định chi tiết việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các cơ quan hành chính nhà nước, Thông tư 26/2020/TT-NHNN quy định việc phát ngôn và cung cấp thông tin của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Như vậy, đối chiếu với các quy định trên, hiện nay Việt Nam có hai cơ chế pháp lý để đưa ra các biện pháp xử lý trong tình trạng tình huống khẩn cấp và tình trạng đột xuất. Tuy nhiên, chưa có văn bản nào nêu rõ sự khác biệt giữa hai trường hợp này, mức độ áp dụng thế nào cho phù hợp, nên chắc chắn cùng một bối cảnh áp dụng cơ chế nào thì do chủ thể có thẩm quyền tự quyết định.

### **Quy trình ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp, tình huống đột xuất**

Luật BHVBQPPL 2015<sup>8</sup> quy định về ban hành văn bản theo trình tự, thủ tục rút gọn. Theo đó, 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 thì Quốc hội, UBND, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân và UBND cấp tỉnh được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, tức ban hành văn bản rút ngắn thời gian và quá trình thực hiện các thủ tục cũng đơn giản hơn so với thủ tục thông thường. Tuy nhiên, với quy định này, thì hoàn toàn không có sự khác nhau giữa quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong tình trạng khẩn cấp và tình huống đột xuất.

Nhiều ý kiến cho rằng, trong trường hợp cấp thiết phải ban hành các mệnh lệnh quy phạm pháp luật thì không cần thiết phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật vì trình tự ban hành quá phức tạp, nếu tuân thủ sẽ không xử lý kịp thời. Nhận định này xác đáng, bởi lẽ, mặc dù Luật BHVBQPPL 2015 đã dự liệu quy định việc ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn 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; tức được áp dụng quy trình ban hành nhanh để xử lý vụ việc, đồng thời các văn bản này có thể có hiệu lực kể từ ngày ký để áp dụng ngay. Cụ thể, Luật BHVBQPPL 2015 [<sup>8</sup>, Điều 146, Điều 149], quy định hồ sơ và quy trình ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ khá phức tạp, bao gồm: soạn thảo; có thể tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo, sau đó Thủ tướng xem xét ký ban hành trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận hồ sơ.

Còn hồ sơ và quy trình ban hành văn bản của UBND cấp tỉnh cũng không thể ban hành nhanh được, như hồ sơ văn bản quyết định bao gồm tờ trình, dự thảo, báo cáo thẩm định, trình tự thông qua tại phiên họp UBND với nhiều công đoạn (thuyết trình dự thảo quyết định; Sở Tư pháp phát biểu về việc giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định; đại diện Văn phòng UBND cấp tỉnh trình bày ý kiến; UBND thảo luận và biểu quyết thông qua). Quy trình này nếu thực hiện đúng thì phải kéo dài, không thể áp dụng trong tình huống hiện nay, chiếu hợp, tối ban hành, mai có hiệu lực để xử lý tình hình dịch bệnh rất phức tạp. Điều này cũng lý giải phần nào vì sao Thủ tướng Chính phủ hay UBND các tỉnh không thể ban hành Quyết định chứa quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn để xử lý tình hình dịch bệnh trong thời gian qua.

Mặt khác, theo quy định của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp 2000 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP 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, thì UBND hoặc Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp khi có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm. Các văn bản này cho phép Trưởng Ban chỉ đạo có quyền ban hành các quyết định, mệnh lệnh, chỉ thị để triển khai thực hiện các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Bên cạnh đó, Điều 54 Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm cũng quy định trong trường hợp ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch thì Trưởng Ban chỉ đạo có quyền: 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; cấm tập trung đông người và các hoạt động khác có nguy cơ làm lây truyền bệnh dịch tại vùng có dịch; cấm người, phương tiện không có nhiệm vụ vào ổ dịch..., tuy nhiên, tình trạng dịch bệnh vừa qua, ở nước ta chưa ban bố tình trạng khẩn cấp khi có dịch bệnh nguy hiểm.



Trước đó, ngày 30.3.2020, Hội đồng Thẩm phán TANDTC cũng ban hành công văn số 45/TANDTC-PC về việc Hướng dẫn xác định tội danh, áp dụng hình phạt, biện pháp tư pháp theo quy định của Bộ luật hình sự trong xét xử tội phạm liên quan đến phòng, chống dịch bệnh Covid-19, cũng gây xôn xao dư luận về hình thức là công văn. Thật sự, trong tình hình khẩn cấp lúc đó, cần áp dụng pháp luật thống nhất xử lý nhanh các hành vi vi phạm, nhưng thời điểm này, Hội đồng Thẩm phán TANDTC lại không có quyền ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn, chỉ ban hành theo trình tự thông thường, tức là Nghị quyết được ban hành theo một quy trình kéo dài, chặt chẽ và phức tạp, (như đăng tải trên Cổng thông tin điện tử ít nhất là 60 ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến...), và văn bản phải có hiệu lực ít nhất sau 45 ngày kể từ ngày ban hành. Nên việc lựa chọn công văn trong tình thế đó là phù hợp thực tiễn và có thể nhìn thấy rõ bất cập trong Luật BHVBQPPL 2015. Rất may, Luật BHVBQPPL (sửa đổi bổ sung 2020), có hiệu lực từ ngày 01.01.2021 vừa bổ sung cho phép Hội đồng Thẩm phán TANDTC có thẩm quyền ban hành theo thủ tục rút gọn.

### **Thực trạng ban hành văn bản để ngăn chặn dịch bệnh ở Việt Nam**

Trong thời gian gần 2 năm xảy ra dịch bệnh, Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa ban bố tình trạng khẩn cấp, Chủ tịch nước cũng chưa công bố tình trạng khẩn cấp. Hầu như tất cả các biện pháp được áp dụng hiện nay ở nước ta được áp dụng theo cơ chế “trong trường hợp đột xuất, khẩn cấp về phòng chống dịch bệnh” chứ không phải theo “tình trạng khẩn cấp”.

Điểm lại các văn bản về phòng chống Covid-19 bắt đầu từ khi xuất hiện ca nhiễm đầu tiên ở Việt Nam đến ngày 28.07.2021, các cơ quan Quốc hội, UBNDQH không ban hành văn bản, mà chủ yếu Thủ tướng Chính phủ ban hành.

Nội dung các văn bản liệt kê trong Bảng 1 chủ yếu đề cập đến các biện pháp giãn cách xã hội ở các mức độ khác nhau, trong đó các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội gần như bị đóng băng. Các nhà máy, trường học, cơ sở tôn giáo, các khu du lịch, giải trí tạm ngừng hoạt động; các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch, các sự kiện tập trung đông người, các cuộc hội họp tạm hoãn (hoặc thay đổi hình thức từ trực tiếp sang trực tuyến); hoạt động giao thông công cộng, hoạt động xuất, nhập cảnh bị hạn chế tối đa.

Còn ở địa phương, thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Giám đốc các cơ quan chuyên môn thuộc UBND ban hành Chỉ thị, Thông báo hoặc Công văn để đưa ra các biện pháp phòng chống Covid-19 như Chỉ thị số 10/CT-UBND của UBND TPHCM, hoặc Công văn của các

tỉnh yêu cầu phải có xác nhận âm tính mới được vào địa bàn của tỉnh<sup>9,10</sup>, còn các cơ quan chuyên môn ban hành văn bản đưa ra các quy định mới như Sở Giao thông vận tải hạn chế xe lưu thông, Sở Y tế yêu cầu phải có xét nghiệm âm tính, Sở Công thương ở các địa phương ban hành danh mục nhóm hàng hóa thiết yếu theo Chỉ thị 16 khác nhau<sup>11-13</sup>. Hoặc cách hiểu Chỉ thị 16/CT-TTg khác nhau, như trường hợp xác định các tổ chức hành nghề công chứng có được tiếp tục hoạt động hay không, thì Hội công chứng viên tỉnh Tây Ninh ban hành văn bản Thông báo tạm dừng hoạt động, Sở Tư pháp tỉnh Long An thì ban hành công văn tạm dừng, tỉnh Bình Phước và Thành phố Đà Nẵng thì không cho hoạt động, riêng TPHCM thì cho hoạt động bình thường<sup>14-16</sup>.

Nhận xét, ngoài Quyết định số 07/2020/QĐ-TTg, Quyết định số 23/2021/QĐ-TTg liệt kê trong Bảng 1 là văn bản quy phạm pháp luật, hầu hết các cơ quan có thẩm quyền không ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh các biện pháp cấp bách phòng chống dịch bệnh mà sử dụng hình thức văn bản chủ yếu là văn bản chỉ thị, công văn. Và tại thời điểm hiện nay (tháng 07.2021), các quy định trong Chỉ thị số 15/CT-TTg, Chỉ thị 16/CT-TTg đang tiếp tục được áp dụng như văn bản quy phạm pháp luật ở một số địa phương dù một số nội dung trong Chỉ thị 15/CT-TTg quy định việc hạn chế tụ tập chỉ áp dụng cho thời gian từ 28.3.2020 đến 15.4.2020. Đặc biệt, Chỉ thị 16 còn đề cập biện pháp xử lý cụ thể tại các “ổ dịch” tại Bệnh viện Bạch Mai (Hà Nội), Quán bar Buddha (thành phố Hồ Chí Minh); yêu cầu Bộ Công an phối hợp với ngành y tế lập danh sách những người liên quan đến các hoạt động của Công ty Trường Sinh...Tức là, Chỉ thị 16/CT-TTg về bản chất mang tính chất chỉ đạo giải quyết tình huống thực tế hơn là một văn bản quy phạm pháp luật.

Khoảng thời gian từ 28.7.2021 đến nay, đây là giai đoạn có những chuyển biến quan trọng về các chính sách phòng chống dịch bệnh, cụ thể ngày 28.7.2021 Quốc hội ban hành Nghị quyết số 30/2021/QH15 với nhiều nội dung quan trọng về công tác nhân sự, kinh tế, xã hội đất nước cho giai đoạn 5 năm tới (2021-2025), đặc biệt đã quyết nghị cho phép Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có thêm cơ sở pháp lý thực hiện phòng, chống dịch Covid-19, trong đó có các biện pháp đặc biệt, đặc thù, tạo cơ sở pháp lý, tăng tính chủ động cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các địa phương trong công tác phòng, chống dịch Covid-19, kịp thời đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, như chủ động áp dụng biện pháp: yêu cầu người dân không ra khỏi nơi cư trú, hạn chế một số phương tiện giao thông trong khoảng thời gian nhất định áp dụng biện pháp đặc biệt về thông tin liên lạc và các

**Bảng 1: Các văn bản của Thủ tướng Chính phủ ban hành về phòng chống Covid-19 trong thời gian 23.01.2021 đến 28.07.2021**

Thời gian	Văn bản	Nội dung
23.01.2020	Công điện 121/CĐ-TTg	phòng, chống dịch bệnh hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra
01.02.2020	Quyết định 173/QĐ-TTg	công bố dịch viêm đường hô hấp cấp do Covid-19 gây ra
26.02.2020	Quyết định 07/2020/QĐ-TTg	sửa đổi, bổ sung một số điều của QĐ 02/2016/QĐ-TTg quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm
27.3.2020	Chỉ thị số 15/CT-TTg	thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covid-19
31.3.2020	Chỉ thị số 16/CT-TTg	thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19
01.4.2020	Quyết định số 447/QĐ-TTg	công bố dịch Covid-19 trong phạm vi toàn quốc
25.4.2020	Chỉ thị số 19/CT-TTg	tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19 trong tình hình mới.
28.01.2021	Chỉ thị số 05/CT-TTg	về một số biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19.
07.7.2021	Quyết định 23/2021/QĐ-TTg	thực hiện một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch Covid-19.

biện pháp khác có thể áp dụng trong tình trạng khẩn cấp để ngăn chặn kịp thời dịch bệnh lây lan; đưa ra các biện pháp chưa được luật quy định hoặc khác với quy định trong các luật, pháp lệnh; cho phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phân cấp cho các địa phương và được sử dụng các hình thức nghị quyết, chỉ thị, công điện, công văn và các hình thức văn bản khác để quy định, triển khai.

Sau đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 268/NQ-UBTVQH1, cho phép Chính phủ thực hiện một số giải pháp cấp bách, được ban hành Nghị quyết có một số nội dung khác với quy định của luật để đáp ứng yêu cầu phòng, chống dịch. Trên cơ sở hai nghị quyết này, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 86/NQ-CP về các giải pháp cấp bách phòng, chống dịch bệnh Covid-19, trong đó cho phép Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định và chỉ đạo cấp dưới áp dụng nghiêm các giải pháp theo quy định, tương ứng với các mức độ nguy cơ theo tinh thần Chỉ thị 15, Chỉ thị 16 và Chỉ thị 19 của Thủ tướng Chính phủ với phương châm có thể áp dụng sớm hơn, cao hơn nhưng không được chậm hơn, thấp hơn và được chủ động áp dụng linh hoạt các biện pháp cần thiết như hạn chế một số phương tiện, yêu cầu người dân không ra khỏi nơi cư trú trong khoảng thời gian nhất định. Các quy định giao quyền này chỉ có hiệu lực đến ngày 31.12.2022.

Như vậy, về cơ sở pháp lý, ở thời điểm dịch bệnh hiện nay, không chỉ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ mà Chủ tịch UBND cấp tỉnh cũng có thẩm quyền đưa ra các biện pháp phòng chống dịch bệnh. Tuy

nhien, những nội dung được trao quyền sau thời điểm 27.8.2021 có nhiều điểm giống nhau, nhưng không trùng với những thẩm quyền mà Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm trao cho Trưởng Ban chỉ đạo phòng chống dịch các cấp trong trường hợp tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh.

### Nhiều văn bản Chỉ thị ban hành trước ngày 28.7.2021 chứa quy phạm pháp luật hạn chế quyền tự do của công dân để phòng chống dịch bệnh

Kể từ ngày 01/7/2016, Luật BHVBQPPL 2015 đã xác định "chỉ thị" không còn là văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống các văn bản từ Trung ương đến địa phương. Khoản 2 Điều 14 Luật này cũng quy định, nghiêm cấm ban hành văn bản không thuộc hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nhưng có chứa quy phạm pháp luật, tức là không được ban hành các văn bản như chỉ thị, công văn, thông báo... mà có chứa quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung. Trường hợp nếu văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng không được ban hành bằng hình thức văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản có chứa quy phạm pháp luật do cơ quan, người không có thẩm quyền ban hành đều phải bị xử lý bằng hình thức bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ. Như vậy, pháp luật đã quy định rất rõ ràng về thẩm quyền, trình tự xử lý những văn bản có chứa quy phạm pháp luật mà không phải là văn bản quy phạm pháp luật.

Từ ngày xảy ra dịch bệnh Covid-19, thì các văn bản Chỉ thị xuất hiện nhiều và được áp dụng như văn bản

quy phạm pháp luật (có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước). Trong khi đó, theo Nghị định 30/2020/NĐ-CP thì chỉ thị là văn bản hành chính để chỉ đạo, điều hành và giải quyết công việc của cơ quan như chỉ đạo đối với cấp dưới, hoặc chấn chỉnh đôn đốc nhắc nhở một vấn đề đã có luật quy định nhưng việc áp dụng chưa hiệu quả như chấn chỉnh tình trạng mất an ninh trật tự trong một khu vực... Vì chỉ thị hoàn toàn không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên có nhiều ý kiến lo ngại về tính hợp pháp khi bắt buộc thực hiện các quy phạm pháp luật trong Chỉ thị đối với trong toàn dân trong thời gian qua, việc sử dụng chỉ thị thay thế cho văn bản quy phạm pháp luật không chỉ vi phạm nguyên tắc pháp quyền, hạn chế quyền công dân mà còn ảnh hưởng rất lớn đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Trong thực tiễn, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ được sử dụng nhằm buộc các cơ quan, đơn vị, cá nhân cấp dưới có mối quan hệ trực thuộc trong cùng hệ thống phải tuân theo mệnh lệnh, yêu cầu của mình. Với những nội dung này, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ là văn bản cá biệt, được sử dụng trong quá trình lãnh đạo, điều hành cấp dưới [17, tr.35 - tr.42].

Chúng ta không thể phủ nhận những giá trị nhanh chóng kịp thời của các văn bản nêu trên, tuy nhiên, hoạt động này vẫn cần được nhìn nhận khách quan dưới góc độ pháp lý, đó là hình thức văn bản chứa đựng mệnh lệnh không phải là văn bản quy phạm pháp luật, không chứa đựng quy tắc xử sự chung. Cụ thể, Chỉ thị số 16/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Công văn số 2601/VPCP-KGVX của Văn phòng Chính phủ yêu cầu mọi người dân ở tại nhà, chỉ ra ngoài trong trường hợp thật sự cần thiết như mua lương thực, thực phẩm, thuốc men, cấp cứu, làm việc tại nhà máy, cơ sở sản xuất, cơ sở kinh doanh dịch vụ, hàng hóa thiết yếu không bị đóng cửa, dừng hoạt động và các trường hợp khẩn cấp khác. Như vậy, Chỉ thị số 16/CT-TTg chỉ khuyến cáo người dân hạn chế ra đường nhằm tăng cường công tác phòng, chống dịch bệnh chứ không mang tính cấm đoán.

Tuy nhiên, hậu quả từ các chỉ đạo trong văn bản để phòng chống dịch bệnh, đã phát sinh một số vấn đề sau:

- Công khai thông tin lịch trình di chuyển của người nghi nhiễm Covid-19, không ít tờ báo ở nước ta cũng vô tình hoặc cố ý ủng hộ hành vi vi phạm quyền riêng tư như đăng lịch trình, quá trình tiếp xúc của người nghi nhiễm lên báo kèm với những cái tít rất “giật gân” đến nỗi người nhà bệnh nhân lên tiếng vì gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới gia đình họ. Rất may là việc công khai lịch trình đi lại của bệnh nhân đã được điều chỉnh, khi ngày 20/5/2021, Bộ Thông tin

và Truyền thông đã có văn bản số 4191/BYT-TT-KT về phối hợp điều chỉnh công tác cung cấp thông tin cho báo chí về phòng, chống dịch Covid-19. Văn bản nêu rõ trong thời gian qua, công tác thông tin, tuyên truyền đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả phòng, tránh dịch bệnh Covid-19 và ý thức bảo vệ bản thân, cộng đồng ở mỗi người dân. Tuy nhiên, một số phương thức và nội dung cung cấp thông tin về phòng, chống dịch Covid-19, trong đó có việc công bố công khai danh tính và lịch trình di chuyển của nhiều bệnh nhân mắc Covid-19 gần đây đã bộc lộ nhiều bất cập. Những thông tin này được báo chí đăng tải, mạng xã hội phát triển, suy diễn khiến cho dư luận cộng đồng xâm phạm đời tư, gây ảnh hưởng đến uy tín, danh dự của người bệnh và cuộc sống, sinh hoạt của gia đình họ. Văn bản này rất cần thiết và quan trọng, góp phần bảo vệ quyền riêng tư của bệnh nhân.

- Quy định hạn chế quyền tự do của công dân không rõ ràng, dẫn đến việc xử phạt không thống nhất, nhất là trường hợp ra ngoài không cần thiết. Thực tiễn hiện nay, việc xử phạt người ra đường không vì lý do cần thiết đang được áp dụng mỗi nơi mỗi khác...nên đã gây nhiều tranh cãi<sup>a</sup>, ví dụ như khi người dân bị phạt khi ra khỏi nhà rút tiền ở ATM, hoặc đi mua bánh mì..., không rõ ràng, rồi còn áp dụng mỗi nơi mỗi khác. Đáng ra các cơ quan xử phạt phải áp dụng Khoản 2 Điều 14 Nghị định số 176/2013/NĐ-CP, thì lại áp dụng Điểm a khoản 1 Điều 11 Nghị định 176/2013/NĐ-CP. Việc áp dụng này chưa phù hợp, dù có ý kiến cho rằng mức phạt tại Khoản 1 Điều 11 nhẹ hơn (1-3 triệu), còn hành vi tại Khoản 2 Điều 14 thì mức phạt quá cao (5-10 triệu) sẽ gây khó khăn cho người dân. Trong khi đó, một số địa phương đã chủ động áp dụng việc xử phạt theo Khoản 2 Điều 14 Nghị định 117/2020/NĐ-CP như hành vi đi về từ vùng dịch mà không khai báo y tế ông N.T.T., SN 1976, ngụ xã Minh Hưng, huyện Bù Đăng đã bị UBND huyện Bù Đăng, tỉnh Bình Phước ra quyết định xử phạt số tiền 7,5 triệu đồng vào ngày 29.5.2021; hành vi trốn khỏi khu vực phong tỏa của hai ông Ksor Y K. (SN 1995) và Niê Y Đ. Đã bị Chủ tịch UBND huyện Sông Hinh (Phú Yên) xử phạt vào ngày 10.7.2021; hành vi không đảm bảo giãn cách, không ghi chép thông tin về khách hàng của ông Hà Thanh Tâm đã bị Đội Quản lý thị trường số 8 tỉnh Quảng Ninh ra quyết định xử phạt hành chính số tiền 7.500.000đ vào ngày 20.5.2021... và nhiều hành vi chưa được liệt kê trong Nghị định 117/2020/NĐ-CP.

<sup>a</sup> Bị phạt khi ra khỏi nhà rút tiền ở ATM, hoặc đi mua bánh mì... <https://tuoitre.vn/di-ra-atm-rut-tien-mua-do-an-bi-phat-1-trieu-dung-hay-sai-20210713161510737.htm>; <https://laodong.vn/xa-hoi/c-hu-tich-tpnha-trang-xin-loi-cong-nhan-bi-phat-khi-ra-duong-mua-banh-mi-932418.ldo>

- Quy định về danh mục hàng hóa thiết yếu không rõ ràng cũng gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống xã hội. Tuy nhiên, hiện chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định các loại hàng hoá, dịch vụ thiết yếu trong thời gian thực hiện giãn cách, thực hiện Chỉ thị 16. Hiện chỉ có Công văn số 601/VPCP-KGVX ngày 03/4/2020 Về việc thực hiện Chỉ thị số 16/CT-TTg về phòng, chống dịch Covid-19 của Văn phòng Chính phủ, nêu một số hàng hoá, dịch vụ thiết yếu. Dựa trên hướng dẫn này, từng địa phương theo tình hình kinh tế xã hội, đặc thù sẽ ra danh mục hàng hóa, dịch vụ thiết yếu chi tiết được phép kinh doanh, sản xuất, và mỗi địa phương có cách hiểu và áp dụng khác nhau khiến việc lưu thông hàng hóa gặp nhiều khó khăn. Để xử lý vấn đề nêu trên, mới đây Bộ Công Thương đã kiến nghị Thủ tướng Chính phủ cho phép lưu thông như trong điều kiện bình thường các hàng hóa cần vận chuyển với điều kiện bảo đảm phòng, chống dịch Covid-19, ngoại trừ những hàng hóa cấm kinh doanh hoặc hàng hóa hạn chế kinh doanh theo quy định.

## THẢO LUẬN

Với các phân tích như trên, nếu các cơ quan là UBND, Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh, thì việc ban hành các chỉ thị, công văn quyết định của Ban chỉ đạo phòng chống dịch áp dụng ngay trong thời gian trước ngày 28.7.2021 là đúng pháp luật. Nhưng từ khi dịch bệnh xảy ra đến thời điểm hiện nay, cơ quan có thẩm quyền chưa ban bố tình trạng khẩn cấp (có thể xuất phát từ dịch bệnh diễn ra theo vùng nào đó, kéo dài...). Vì vậy, việc ban hành các chỉ thị, công văn chứa các mệnh lệnh là quy phạm pháp luật để xử lý dịch bệnh bùng phát đang gây hậu quả rất lớn, thì có thể phù hợp thực tiễn nhưng chưa đúng quy định pháp luật về thẩm quyền và hình thức văn bản.

Tuy nhiên, vì khó thực hiện đúng quy trình như phân tích trên, nên sự lựa chọn các hình thức văn bản khác là một giải pháp tình thế để các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình. Sau ngày 28.7.2021, thì cơ sở pháp lý rõ ràng, tức là có văn bản trao quyền cho các chủ thể ban hành văn bản khi dịch bệnh xảy ra, tuy nhiên, điều này làm lu mờ các quy định của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp và Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm. Vì vậy, cần hoàn thiện hai văn bản này cho phù hợp thực tiễn, để khi có dịch bệnh, thì tự động áp dụng, mà không cần có quá nhiều các văn bản gây khó khăn cho công tác triển khai.

Nhiều địa phương ban hành các văn bản hạn chế quyền công dân, quyền của các tổ chức cá nhân không theo một quy tắc pháp lý về thẩm quyền, nội dung và hình thức. Điều này dẫn đến việc lúng túng trong

công tác thực hiện. Tình hình dịch bệnh đã xảy ra gần hai năm, nhưng cơ chế pháp lý vẫn rất chưa rõ ràng, gây khó khăn trong công tác phòng chống dịch bệnh, cũng như ảnh hưởng đến tính “pháp quyền” của nhà nước.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Từ các nội dung nêu trên, đã đến lúc pháp luật cần hoàn thiện các nội dung sau:

- Nếu tình hình dịch bệnh bùng phát hay một vấn đề cấp thiết tương tự khác, UBND cần ban hành tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh, để các cơ quan có thẩm quyền chủ động thực hiện các biện pháp phù hợp thẩm quyền, để Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp được kích hoạt đúng như mục đích của sự tồn tại văn bản này. Trong tương lai, cần ban hành Luật về tình trạng khẩn cấp thay thế Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000, bởi vì Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp ban hành từ năm 2000, nhiều nội dung không thực sự đáp ứng với điều kiện mới ở nước ta hiện nay, đòi hỏi cần nâng Pháp lệnh lên thành Luật về tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật. Không nên ban hành các cơ chế đặc thù như hiện nay, vì khả năng sẽ làm cho quy định pháp luật ở Trung ương và địa phương thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ.

- Cần định nghĩa và quy định rõ sự khác nhau giữa “tình trạng khẩn cấp” và “tình huống đột xuất”, cũng như hoàn thiện cơ chế pháp lý áp dụng của từng trường hợp này. Đối với các văn bản liên quan đến tình trạng khẩn cấp, thì phải phù hợp với Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp, đối với các văn bản điều chỉnh “tình huống đột xuất” thì cần tránh đưa ra các biện pháp nghiêm ngặt như “tình trạng khẩn cấp” để đảm bảo tính đồng bộ và thống nhất.

- Cần tiếp tục sửa đổi bổ sung Luật BHVBQPPL 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung 2020) về quy trình ban hành văn bản theo thủ tục rút gọn đối với những vấn đề cấp bách như thiên tai, dịch bệnh... Quy trình mới phải thật sự đơn giản, ngắn gọn, đảm bảo văn bản có thể được ban hành trong một ngày có hiệu lực ngay, lúc này, quy trình mới thực sự vừa đảm bảo phù hợp pháp luật và thực tiễn. Đặc biệt, cần quy định quy trình thật sự đơn giản cho việc ban hành văn bản của của Thủ tướng Chính phủ, UBND cấp tỉnh để điều chỉnh kịp thời các vấn đề đang xảy ra.

- Cần sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015 (sửa đổi bổ sung 2019), theo hướng bổ sung quy định về thẩm quyền chính quyền địa phương trong tình trạng khẩn cấp làm cơ sở bảo đảm sự thống nhất chung cho những quy định về thẩm quyền của chính quyền địa phương trong các văn bản luật chuyên ngành, đồng thời quy định rõ thẩm quyền áp dụng các



biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn của Chủ tịch UBND các cấp như thế nào mà Điều 22, Điều 29, Điều 36 Luật này đã quy định.

- Khi soạn thảo văn bản, cần phân biệt rõ quy phạm pháp luật bắt buộc với quy phạm pháp luật khuyến khích hay khuyến nghị, bởi việc trộn lẫn các loại quy định trên gây ra nhiều khó khăn trong việc triển khai thực hiện. Điều này dẫn đến địa phương không biết sẽ ban hành văn bản hướng dẫn thi hành thế nào, nhất là xử lý nếu người dân vi phạm các quy định này. Bởi lẽ, nếu là quy phạm pháp luật bắt buộc nếu vi phạm sẽ bị xử phạt, còn quy phạm pháp luật khuyến khích, khuyến nghị, thì chỉ nên tuyên truyền, vận động thuyết phục.

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

UBTVQH: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

UBND: Ủy ban nhân dân

BHVBQPPL: ban hành văn bản quy phạm pháp luật

## XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

## ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết chỉ do tác giả thực hiện.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Dung ND. Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước. Tạp Chí Nghiên Cứu Lập Pháp. 2020;18:4-18;.
2. French parliament approves 'health passes' for vaccinated people [online]; 2021 [cited May 11 2021];Available from:

<https://www.rfi.fr/en/france/20210511-french-parliament-approves-health-pass-for-vaccinated-people>.

3. What the coronavirus bill will do [online]; 2021 [cited Mar 26 2021];Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-bill-what-it-will-do/what-the-coronavirus-bill-will-do>.
4. Walsh A. German president signs national coronavirus rules into law [online]; 2021 [cited Apr 22 2021];Available from: <https://www.dw.com/en/german-president-signs-national-coronavirus-rules-into-law/a-57272234>.
5. Sắc lệnh số NS-9. Vol. 291 khẩn cấp không vào điều lệ của Hội đồng giám sát Hạt santa clara liên quan đến việc thực thi các lệnh của Sở Y tế công cộng và các Đạo luật khác liên quan đến đại dịch Covid-19 [online]; 2021 [cited Aug 14 2020];Available from: <https://covid19.sccgov.org/sites/g/files/exjcpb766/files/ordinance-ns-9-291-vi.pdf>.
6. The constitution of India [online]; 2020. Available from;Available from: <https://legislative.gov.in/constitution-of-india>.
7. Minh CV. Vấn đề ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước trong tình trạng khẩn cấp: tham chiếu từ dịch bệnh Covid-19. Tạp Chí Khoa Học Pháp Lý. 2020;2:8-18;.
8. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. 2015;2015;.
9. Sở Y tế Tây Ninh. Công văn số 2775/SYT-NV ngày 07.7.2021;.
10. UBND tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu, Công văn 7912/UBND-VP ngày 04.7.2021;.
11. Sở Công thương Thành phố Cần Thơ. Công Văn. 1754/SCT-VP ngày 21.7.2021;.
12. Sở Công thương tỉnh Sóc Trăng. [Công văn 994/SCT-QLTM ngày 20.7.2021;.
13. Sở Công thương tỉnh An Giang. Công văn 1122/SCT-QLTM ngày 20.7.2021;.
14. Sở Tư pháp Tỉnh Long An. Công văn số 942/STP-TTBT ngày 31.3.2020;.
15. UBND tỉnh Bình Phước. Công văn số 824/UBND-KGVX ngày 31.3.2020;.
16. Hội Công chứng viên tỉnh Tây Ninh. Thông báo số 21/TB-HCC ngày 31.3.2020;.
17. Minh CV, Huân VV. Hoàn thiện quy định về việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tạp Chí Nghiên Cứu Lập Pháp. 2019;10:14-24;.

# Issuing legal documents on prevention of pandemic – From practice of prevention of Covid-19 pandemic in Vietnam

Thai Thi Tuyet Dung\*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

## ABSTRACT

The outbreak of the Covid-19 pandemic has put Vietnam and the others in a situation that needs to have the policies instantly to handle the quick spread of the diseases. The regulations issued in this situation are usually effective immediately, some of them have restricts some civil rights. Lots of countries must promulgate the legislation in emergence to cope with the diseases. However, the competent authorities didn't declare a state of emergency, they just use other mechanisms to give more laws that restrict civil rights despite the diseases were being very complicated is the problem had to be clarified. Simultaneously, the mechanism to make the rules about the disease in the emergency in our country is still not enlightenment. The essay concentrated on analysis, judging the limit and inadequacies of enacting policies about disease prevention in Vietnam, and proposed Solutions to complete the procedure of issuing documents, even so, make out the authorization of the People's Committee that promulgating policies in emergency and unexpected.

**Key words:** state of emergency, unexpected situation, legal normative documents, Government, directives, shortened procedure, People's Committee

Faculty of law, University of Economics and Law, VNU-HCM, Vietnam

## Correspondence

Thai Thi Tuyet Dung, Faculty of law, University of Economics and Law, VNU-HCM, Vietnam

Email: dungttt@uel.edu.vn

## History

- Received: 25-8-2021
- Accepted: 17-5-2022
- Published: 18-6-2022

DOI : 10.32508/stdjelm.v6i2.924



## Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Dung T T T. Issuing legal documents on prevention of pandemic – From practice of prevention of Covid-19 pandemic in Vietnam. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 6(2):2679-2688.