

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề về giới.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- *Tích cực*: Hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất, tính khả thi của hệ thống pháp luật; nâng cao hiệu quả, hiệu lực thi hành pháp luật.

- *Tiêu cực*: Chi phí sửa đổi, bổ sung văn bản QPPL; chi phí thực thi pháp luật.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Sau khi đánh giá tác động, cân bằng giữa lợi ích và chi phí, Bộ Quốc phòng kiến nghị lựa chọn Giải pháp 4.

Chính sách 4. Quy định các biện pháp đặc biệt cứu trợ, hỗ trợ người dân để ứng phó, khắc phục hậu quả trong TTKC

1. Xác định vấn đề bất cập

Từ nhiều năm qua, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách cứu trợ, cứu nạn khi gặp thảm họa, sự cố về thiên tai, môi trường, dịch bệnh. Trong đại dịch COVID-19, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách hỗ trợ người lao động gặp khó khăn như thông qua việc hỗ trợ doanh nghiệp trong việc giảm nghĩa vụ đóng góp vào quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, người lao động được hưởng lợi trong chính sách này; tăng cường khả năng tiếp cận nguồn tín dụng qua Ngân hàng Chính sách xã hội để trả lương ngừng việc, trả lương phục hồi sản xuất; hoặc chính sách cứu trợ đối với nhiều đối tượng bị ảnh hưởng bởi dịch COVID-19 thông qua hình thức phát tiền trực tiếp cho người dân. Các chính sách của Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 01/7/2021 về một số chính sách hỗ trợ người lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19 đã bao phủ được phạm vi người thụ hưởng chính sách rộng hơn, hướng đến những người lao động bị ngừng việc, mất việc, giảm việc làm; những người phải điều trị nhiễm COVID-19 và bị cách ly y tế; trẻ em và người lao động nữ mang thai; người hoạt động trong lĩnh vực nghệ thuật.

Trong bối cảnh giãn cách kéo dài, các doanh nghiệp ngưng trệ sản xuất, ảnh hưởng lớn đến việc làm, đời sống, thu nhập của người lao động, cơ quan có thẩm quyền đã thực hiện chính sách hỗ trợ người lao động, người sử dụng lao động bị ảnh hưởng COVID-19. Về phía người lao động, đối tượng áp dụng là những người đang tham gia bảo hiểm thất nghiệp (được hỗ trợ bằng tiền với các mức từ 1,8 triệu đồng/người đến 3,3 triệu đồng/người tùy từng trường hợp). Ước tính gói hỗ trợ tiền mặt có trị giá 30.000 tỷ đồng.

Bên cạnh đó, Nhà nước cũng bổ sung kinh phí mua bù gạo dự trữ quốc gia đã xuất cấp để viện trợ, cứu trợ và hỗ trợ người dân gặp khó khăn do dịch bệnh COVID-19; thực hiện các phương án hỗ trợ giảm tiền điện, giảm giá điện (đợt 4) cho các khách hàng cá nhân sử dụng điện cho mục đích sinh hoạt tại các địa phương đang thực hiện giãn cách xã hội. Chính phủ cũng yêu cầu các địa

phương xem xét, thực hiện điều chỉnh giảm giá nước sạch sinh hoạt, tiền sử dụng nước sạch sinh hoạt hỗ trợ cho người dân và các đối tượng sử dụng nước sạch sinh hoạt bị ảnh hưởng bởi dịch bệnh, đề xuất cấp 4.117.800 kg gạo từ nguồn dự trữ quốc gia cho 3 tỉnh Bạc Liêu, Sóc Trăng, Bình Phước để hỗ trợ cho 274.520 người dân gặp khó khăn do ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 thiếu lương thực và có nguy cơ thiếu đói...

Nhiều địa phương chủ động triển khai các giải pháp hỗ trợ trên địa bàn, sử dụng ngân sách địa phương để hỗ trợ các nhóm yếu thế, người lao động. Ví dụ, thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành 2 gói hỗ trợ các đối tượng bị ảnh hưởng bởi COVID-19¹, thành phố Hà Nội đã ban hành Nghị quyết quy định các chính sách đặc thù của thành phố đối với 10 nhóm đối tượng bị ảnh hưởng, gặp khó khăn do dịch bệnh COVID-19 chưa được quy định tại Nghị quyết số 68/NQ-CP, Quyết định số 23/2021/QĐ-TTg. Ngoài ra, UBND thành phố Hà Nội cũng bổ sung 500 tỷ đồng ủy thác qua Ngân hàng Chính sách xã hội thành phố Hà Nội để người lao động và người sử dụng lao động được vay vốn phục hồi kinh tế sau thời gian giãn cách xã hội...

Bên cạnh việc đạt được những kết quả nêu trên, việc thực hiện chính sách cứu trợ cho người lao động trong TTKC cũng bộ lộ một số vướng mắc, bất cập như: Phạm vi hỗ trợ và đối tượng hỗ trợ còn hẹp; việc xác định đối tượng người dân được hưởng chính sách ứng cứu trực tiếp trong TTKC còn cứng nhắc (một số người lao động ngoại tỉnh bị kẹt lại trong thời gian giãn cách không có hộ khẩu); tiến độ giải ngân còn chậm.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản của người dân;
- Bảo đảm quyền con người trong TTKC;
- Bảo đảm an sinh xã hội;
- Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của những đối tượng yếu thế trong TTKC.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Giải pháp 1. Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành

Giải pháp 2. Quy định các biện pháp đặc biệt cứu trợ người dân ứng phó trong TTKC

Quy định các biện pháp đặc biệt cứu trợ người dân gặp khó khăn trong

¹ Nghị quyết 09/2021/NQ-HĐND ngày 25/6/2021 của HĐND TP Hồ Chí Minh, theo đó, gói hỗ trợ đợt 2 sẽ trao cho 3 nhóm, gồm: 344.000 lao động tự do mỗi người nhận 1,5 triệu đồng, tổng kinh phí 501 tỷ đồng. Nhóm thứ hai là 90.500 hộ nghèo, cận nghèo nhận 1,5 triệu đồng mỗi hộ, tổng kinh phí 150 tỷ đồng. Nhóm thứ ba là 170.000 lao động nghèo, khó khăn ở nhà trọ, trong khu cách ly được hỗ trợ 1,5 triệu mỗi người, tổng số tiền 254 tỷ đồng. Mức hỗ trợ chung đối với hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ lao động có hoàn cảnh khó khăn đang ở trọ là 1,5 triệu đồng/hộ (hỗ trợ trực tiếp 1 lần). Trong đó, ngân sách thành phố hỗ trợ 1 triệu đồng; kinh phí vận động xã hội hóa của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thành phố Hồ Chí Minh là 500.000 đồng (gồm 200.000 đồng tiền mặt và quà tặng trị giá 300.000 đồng).

TTKC như: Phát tiền trực tiếp cho người dân, bổ sung kinh phí mua bù gạo để viện trợ cho dân, giảm giá điện, tiền nước sinh hoạt; giảm trừ gia cảnh thuế TNCN... Việc cứu trợ cần tập trung đáp ứng nhu cầu thiết yếu của người dân bị ảnh hưởng bởi TTKC, đặc biệt là đối tượng dễ bị tổn thương.

Giải pháp 3. Quy định các biện pháp đặc biệt cứu trợ người dân trong TTKC; các biện pháp về thuế, tài chính, ngân hàng, phí, lệ phí, bảo hiểm xã hội, lao động việc làm, xuất nhập cảnh nhằm hỗ trợ người dân khắc phục hậu quả sau TTKC, bảo đảm an sinh xã hội.

Giải pháp này, ngoài việc quy định các chính sách cứu trợ trực tiếp cho người dân ngay trong thời điểm TTKC xảy ra như Giải pháp 2; còn bổ sung các chính sách hỗ trợ người dân khắc phục hậu quả sau TTKC như:

- Chính sách thuế: Nâng mức giảm trừ gia cảnh của thuế thu nhập cá nhân.
- Chính sách tài chính: Miễn, giảm tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp; tạm hoãn tiến hành thủ tục tịch thu nhà, bất động sản của tổ chức, cá nhân khi tổ chức, cá nhân không đủ khả năng trả nợ trong TTKC do thảm họa, sự cố.
- Chính sách về phí, lệ phí: Giảm phí, lệ phí đối với các đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi TTKC.
- Chính sách về lao động việc làm: Hỗ trợ người lao động bị thất nghiệp, mất việc làm do TTKC.
- Chính sách về xuất nhập cảnh: Gia hạn tạm trú cho người nước ngoài, tạo điều kiện tiếp tục công việc khi họ chưa thể trở về nước do TTKC.
- Chính sách an sinh xã hội: Chăm lo đời sống nhân dân, đặc biệt là người có công, gia đình chính sách, hộ nghèo, phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật, người yếu thế, người có hoàn cảnh khó khăn, người mất việc làm do TTKC bảo đảm kịp thời, thực chất, hiệu quả.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành

a) Tác động về kinh tế:

Giải pháp này không phát sinh chi phí mới để thực hiện giải pháp. Tuy nhiên, các hạn chế về nguồn lực để khắc phục hậu quả thảm họa sự cố đối với người dân vẫn tồn tại; cuộc sống của người dân không thể ổn định, khó phục hồi sau thảm họa.

b) Tác động về xã hội:

* Nhà nước: Cơ quan nhà nước sẽ gặp khó khăn trong việc tìm kiếm nguồn lực để bảo đảm khắc phục hậu quả do thảm họa, sự cố gây ra.

* Người dân: Người dân phụ thuộc vào nguồn hỗ trợ từ Ngân sách Nhà nước; nếu không có chính sách hỗ trợ, đời sống của người dân chắc chắn sẽ phục hồi; không thực hiện được mục tiêu bảo vệ người dân trong TTKC.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề về thủ tục hành chính.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- *Tích cực*: Không phải sửa đổi hệ thống pháp luật.

- *Tiêu cực*: Hệ thống pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ; thiếu vắng các biện pháp, các chính sách hữu hiệu hỗ trợ người dân trong TTKC.

Giải pháp 2. Quy định các biện pháp đặc biệt cứu trợ người dân ứng phó trong TTKC

a) Tác động về kinh tế:

Giải pháp này giúp bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản người dân; giảm nhẹ các thiệt hại về người và tài sản trong TTKC; để người dân vượt qua khủng hoảng, ổn định cuộc sống, tiếp tục thực hiện công việc, bổ sung nhân lực lao động cho xã hội, góp phần tăng trưởng kinh tế.

Giải pháp này sẽ làm tăng nguồn chi Ngân sách Nhà nước.

b) Tác động xã hội:

* Nhà nước: Nhà nước thực hiện được chức năng quản lý vĩ mô của mình; bảo vệ được tính mạng, sức khỏe, tài sản của người dân trong TTKC.

Tuy nhiên, giải pháp này mới đưa ra các chính sách hỗ trợ người dân trong TTKC, mà chưa có các chính sách hỗ trợ sau thảm họa, sự cố; giúp người dân ổn định cuộc sống, quay trở lại đời sống “bình thường mới”.

* Người dân: Được hỗ trợ kịp thời, tạo điều kiện thuận lợi để khắc phục những hậu quả do thảm họa, sự cố gây ra. Tuy nhiên, giải pháp này chưa có biện pháp hỗ trợ người dân sau TTKC để ổn định cuộc sống.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này có phát sinh các vấn đề về thủ tục hành chính trong ban hành văn bản QPPL, văn bản hành chính trong tổ chức triển khai chính sách cứu trợ.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này có phát sinh vấn đề về giới: Đối tượng hưởng lợi của chính sách là người dân, trong đó có phụ nữ thuộc nhóm người yếu thế cũng sẽ là đối tượng được hưởng lợi.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- *Tích cực*: Hoàn thiện hệ thống pháp luật; bổ sung những khuyết thiếu; sửa đổi những quy định chưa hợp lý; hệ thống pháp luật trở nên thống nhất, đồng bộ, hợp lý, khả thi.

- *Tiêu cực*: Giải pháp này mới cải thiện được quy định pháp luật về chính sách cứu trợ người dân trong TTKC, chưa có chính sách hỗ trợ sau TTKC.

Giải pháp 3. Quy định các biện pháp đặc biệt cứu trợ người dân trong TTKC, các biện pháp về thuế, tài chính ngân hàng, phí, lệ phí, bảo hiểm xã hội, lao động việc làm, xuất nhập cảnh nhằm hỗ trợ người dân khắc phục hậu quả sau TTKC, bảo đảm an sinh xã hội

Bên cạnh những lợi ích đã phân tích ở Giải pháp 2, Giải pháp này có thêm các lợi ích sau đây:

a) Tác động về kinh tế:

Giải pháp này giúp bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản người dân ở cả giai đoạn trong TTKC và sau TTKC; giảm nhẹ các thiệt hại về người và tài sản; để người dân ổn định cuộc sống, phục hồi sau thảm họa, tiếp tục thực hiện công việc, bổ sung nhân lực lao động cho xã hội, góp phần tăng trưởng kinh tế; giải pháp này mang lại những lợi ích lâu dài, bền vững về mặt kinh tế.

Giải pháp này làm tăng nguồn chi Ngân sách Nhà nước.

b) Tác động xã hội:

* Nhà nước: bảo vệ được tính mạng, sức khỏe, tài sản cho người dân; chăm lo được đời sống cho dân, đặc biệt là người có công, gia đình chính sách, hộ nghèo, phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật, người yếu thế, người có hoàn cảnh khó khăn, người mất việc làm do TTKC bảo đảm kịp thời, thực chất, hiệu quả.

Giải pháp này cũng góp phần giải quyết cho người nước ngoài lưu trú tại Việt Nam trong thời kỳ xảy ra thảm họa, sự cố tạm thời ổn định cuộc sống, vượt qua khủng hoảng, góp phần nâng cao uy tín của Việt Nam trên thế giới.

* Người dân: được hỗ trợ về vật chất, tinh thần để vượt qua khủng hoảng, sự cố; tăng sự tin tưởng vào công tác chỉ đạo, điều hành của Nhà nước.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này có phát sinh thủ tục hành chính trong quá trình triển khai, thực thi các chính sách.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này có phát sinh vấn đề về giới: đối tượng hưởng lợi của chính sách là người dân, trong đó có phụ nữ thuộc nhóm người yếu thế cũng sẽ được hưởng lợi.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- *Tích cực*: Bổ sung những khoảng trống, giải quyết các mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật về chính sách cứu trợ, hỗ trợ; nâng cao tính khả thi, tính minh bạch của hệ thống pháp luật; nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.

- *Tiêu cực*: Chi phí, công sức, thời gian rà soát, sửa đổi, ban hành văn bản; chi phí thực thi pháp luật.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Sau khi đánh giá tác động, cân bằng giữa lợi ích và chi phí, Bộ Quốc phòng kiến nghị lựa chọn Giải pháp 3.

Chính sách 5. Bổ sung các biện pháp áp dụng trong tình huống sự cố, thảm họa có nguy cơ gây ra hoặc gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa ban bố TTKC

1. Xác định vấn đề bất cập

Khi xảy ra tình huống sự cố, thảm họa có nguy cơ gây ra hoặc gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa ban bố TTKC (có thể gọi là giai đoạn “tiền khẩn cấp”), là thời điểm trạng thái xã hội chưa vượt qua ranh giới để bước vào giai đoạn “bất thường”, “ngoại lệ”, “đặc biệt nguy hiểm” đến mức cần phải ban bố TTKC. Trong giai đoạn này, đời sống xã hội vẫn đang diễn ra bình thường, chu trình vận hành các guồng máy xã hội chưa bị đứt gãy. Tuy nhiên, vì thảm họa xảy ra đã đặt xã hội vào sự nguy hiểm ở mức độ đặc biệt nghiêm trọng, có nguy cơ đe dọa trực tiếp đến an ninh, an toàn của người dân, của cơ quan nhà nước, thậm chí đe dọa vận mệnh quốc gia; nên để ứng phó với những khủng hoảng xảy ra trong giai đoạn này, cần thiết phải có các biện pháp đủ nhanh, mạnh, quyết liệt nhằm duy trì an ninh, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ lợi ích của người dân, doanh nghiệp, lợi ích của nhà nước, bảo vệ vận mệnh quốc gia. Những biện pháp áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” là cần thiết, cho phép cơ quan có thẩm quyền kịp thời thực hiện các hành động cần thiết bảo vệ an ninh quốc gia, duy trì pháp luật và trật tự, bảo vệ tính mạng và tài sản của công dân. Những biện pháp trong giai đoạn này có thể giải quyết được khủng hoảng, bảo vệ được lợi ích của xã hội, của công dân mà có thể không cần kích hoạt cơ chế của TTKC.

Mặc dù Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp và Luật Phòng thủ dân sự, Luật phòng chống thiên tai, Luật phòng chống dịch bệnh chưa quy định, nhưng một số nội dung của “tiền khẩn cấp” đã được phác thảo những nét cơ bản trong pháp luật về an ninh quốc gia của Việt Nam, dưới danh nghĩa các biện pháp áp dụng khi có nguy cơ đe dọa an ninh quốc gia nhưng chưa đến mức ban bố TTKC. Khoản 1 Điều 21 Luật An ninh quốc gia quy định các biện pháp Thủ tướng Chính phủ được quyền quyết định áp dụng khi có nguy cơ đe dọa an ninh quốc gia nhưng chưa đến mức ban bố TTKC, trong đó bao gồm cả một số biện pháp hạn chế quyền con người như hạn chế các cuộc tụ tập đông người; hạn chế hoặc tạm ngừng hoạt động của nhà hát, rạp chiếu phim và nơi sinh hoạt công cộng khác; kiểm soát việc sử dụng các phương tiện thông tin liên lạc; buộc người có hành vi gây nguy hại cho an ninh quốc gia rời khỏi các khu vực quan trọng hoặc không được rời khỏi nơi cư trú...

Như vậy, “tiền khẩn cấp” trong Điều 21 Luật An ninh quốc gia được hiểu là giai đoạn ngay sát thời điểm trước khi tới giới hạn TTKC. Đây chính là khoảng thời gian “bình thường” cuối cùng trước khi chế định về TTKC được kích hoạt.

Trong thực tiễn phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua, không ít lần Thủ tướng Chính phủ đã sử dụng thuật ngữ “tiền khẩn cấp” để chỉ đạo, giao nhiệm vụ cho cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, đánh giá và tư vấn cho Chính phủ về các biện pháp áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp”. Với những biện pháp áp dụng trong thực tế phòng chống COVID-19 vào thời điểm đó, có thể hiểu “tiền khẩn cấp” theo chỉ đạo của Thủ tướng là giai đoạn mà sự nguy hiểm đã trở nên đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức cần kích hoạt TTKC. Đây là điểm khác biệt căn bản dựa vào đó có thể xác định ranh giới giữa giai đoạn “tiền khẩn cấp” với TTKC. Sự khác biệt này sẽ tác động, ảnh hưởng đến việc lựa chọn các biện pháp thích hợp áp dụng trong từng giai đoạn.

Trong pháp luật của một số quốc gia, ở giai đoạn “tiền khẩn cấp”, chính quyền có thể cho phép sử dụng một số biện pháp ngoại lệ, đặc biệt (bao gồm cả một số biện pháp hạn chế quyền công dân, quyền con người) giống như trong TTKC, nhưng lúc này hệ thống pháp luật về TTKC chưa được kích hoạt. Bởi vậy, pháp luật áp dụng trong giai đoạn này, về nguyên tắc, vẫn là (hoặc vẫn phải là) pháp luật được vận hành trong giai đoạn bình thường, chỉ là hệ thống pháp luật đó có thể được áp dụng hạn chế một số ngoại lệ mà thôi. Thực tiễn cho thấy, trong giai đoạn thế giới ứng phó với đại dịch COVID-19, chỉ 50% quốc gia ban bố TTKC, 50% quốc gia còn lại, trong đó có Việt Nam đã không ban bố TTKC nhưng vẫn áp dụng một số biện pháp ngoại lệ, đặc biệt, bao gồm cả biện pháp hạn chế quyền con người để vượt qua đại dịch. Sự khác nhau giữa Việt Nam và các quốc gia không ban bố TTKC, đó là ở các quốc gia nói trên, việc áp dụng các biện pháp đặc biệt, ngoại lệ trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” có cơ sở pháp lý rõ ràng được quy định trong luật; còn ở Việt Nam, cơ sở pháp lý cho các biện pháp này chưa được quy định trong văn bản luật. Những yêu cầu về một chế định pháp lý linh hoạt điều chỉnh trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” cho thấy cần thiết phải quy định trong Luật về TTKC.

Các biện pháp áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” cần bảo đảm các yếu tố sau đây:

Thứ nhất, các biện pháp áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” phải nhanh, mạnh, quyết liệt, đủ để kịp thời phòng ngừa và đảm bảo duy trì an ninh, trật tự an toàn xã hội, bảo vệ tính mạng, tài sản của công dân nhưng các biện pháp này phải tương xứng với mức độ nguy hiểm của thảm họa trong giai đoạn này, đó là “rất nguy hiểm” nhưng chưa đạt đến mức độ “đặc biệt nguy hiểm” là mức phải kích hoạt TTKC. Các biện pháp áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” sẽ hạn chế quyền con người, quyền công dân; bởi vậy, các biện pháp này cũng phải bảo đảm cân bằng giữa hiệu quả ứng phó theo từng cấp độ nguy hiểm với việc bảo đảm duy trì quyền con người, quyền công dân.

Trong thực tiễn phòng, chống dịch bệnh COVID-19 ở Việt Nam thời gian qua, mặc dù chưa ban bố TTKC nhưng Việt Nam đã áp dụng một số biện pháp nghiêm ngặt hạn chế quyền con người trên diện rộng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” (cách ly toàn xã hội). Những biện pháp này cho thấy phần nào hiệu quả của nó trong phòng ngừa sự lây lan của dịch bệnh ở giai đoạn đầu, nhưng đến giai đoạn sau khi đợt dịch thứ tư bùng phát, thì các biện pháp áp dụng thời gian đó chưa bảo đảm sự tương xứng với mức độ nguy hiểm của dịch bệnh; các biện pháp hạn chế thể hiện sự nghiêm ngặt và cứng nhắc quá mức khiến các dịch vụ tối thiểu của xã hội khi đó gần như bị tê liệt (như cấm các phương tiện vận tải chuyên chở lương thực đến TP Hồ Chí Minh, cấm những người giao hàng hoạt động, không tận dụng lực lượng dân sự tại chỗ mà giao cho quân đội chủ trì đảm bảo lương thực, thực phẩm của người dân ở TP Hồ Chí Minh...). Những biện pháp không phù hợp với thực tế, chưa bảo đảm tương xứng với mức độ nguy hiểm của dịch bệnh thời gian đó như giãn cách trên diện rộng và phong tỏa kéo dài đã làm nhiều doanh nghiệp và hộ kinh doanh phá sản hoặc ngừng hoạt động, chuỗi cung ứng trong nước và quốc tế bị đứt gãy, người lao động mất việc làm, nông - ngư dân không tiêu thụ được sản phẩm; nhiều lao động ở các tỉnh không có việc làm, không có lương thực và tiền dự trữ.

Thứ hai, nếu như TTKC cho phép chính quyền áp dụng nhiều biện pháp “ngoại lệ”, “bất thường” khiến quyền công dân, quyền con người bị hạn chế, thì tình trạng “tiền khẩn cấp” có đặc điểm là giai đoạn mà xã hội đang vận hành một cách “bình thường” chứ chưa thuộc về giai đoạn “bất thường” của TTKC. Vì vậy, vẫn có thể áp dụng các biện pháp ngoại lệ hạn chế quyền công dân để bảo vệ những lợi ích lớn hơn của cả cộng đồng nhưng khi sử dụng các biện pháp ngoại lệ này trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” cần hết sức cẩn trọng để vừa bảo đảm ứng phó được với thảm họa nhưng không làm đảo lộn trên diện rộng cuộc sống đang diễn ra bình thường của người dân, doanh nghiệp và vẫn duy trì, bảo vệ được các quyền công dân cơ bản.

Các biện pháp trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” cũng phải dựa trên cơ sở pháp quyền và đáp ứng các yêu cầu cơ bản về: (i) tính hợp pháp; (ii) sự cần thiết; (iii) tính tương xứng và (iv) không phân biệt đối xử.

Thứ ba, trong giai đoạn “tiền khẩn cấp”, có thể áp dụng một số biện pháp hạn chế quyền công dân, nhưng điều kiện, thẩm quyền quyết định áp dụng, các cơ chế giám sát để phòng ngừa việc lạm dụng... phải có cơ sở pháp lý được quy định trong văn bản Luật hoặc Hiến pháp. Thực tiễn phòng chống dịch thời gian qua ở Việt Nam cho thấy, để kịp thời chống dịch và trong điều kiện hệ thống pháp luật về TTKC còn những khoảng trống, một số biện pháp hạn chế quyền công dân, quyền con người đã được quyết định và ban hành thông qua một số Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ mà không có sự ủy quyền của Quốc hội. Điều này khiến cho tính hợp pháp của các biện pháp hạn chế quyền công dân, quyền con người chưa được bảo đảm, sự thuyết phục đối với xã hội không cao.

Thứ tư, phạm vi các tình huống dẫn đến TTKC rất rộng, từ các tình huống

thuộc thảm họa thiên nhiên (bão, lụt, động đất, sóng thần); dịch bệnh trên diện rộng; thảm họa liên quan đến trật tự, an toàn xã hội (bạo loạn, khủng bố), thậm chí là tình trạng chiến tranh; nên các biện pháp áp dụng cho từng loại thảm họa dù trong TTKC hay trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” cũng phải được phân định theo từng lĩnh vực. Có những biện pháp phù hợp với loại thảm họa này mà không phù hợp với loại thảm họa khác và ngược lại, nên việc phân định các biện pháp áp dụng theo từng lĩnh vực là cần thiết. Ví dụ, không thể đưa những biện pháp sử dụng trong tình trạng khủng bố (như khám xét cơ sở hoặc phương tiện, khám xét người, trục xuất người nước ngoài...) vào áp dụng trong tình trạng khủng hoảng về sức khỏe; hoặc không thể sử dụng những biện pháp để ứng phó với khủng hoảng về an ninh quốc gia (ví dụ quản thúc tại gia) vào áp dụng trong lĩnh vực phòng chống thiên tai.

Luật TTKC sẽ chỉ quy định chung các biện pháp có thể áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp”, pháp luật chuyên ngành về y tế, về môi trường, về phòng chống bão lụt, về an ninh quốc gia... sẽ quy định cụ thể các biện pháp phù hợp trong từng lĩnh vực. Điều này có nghĩa là, trong mỗi lĩnh vực khủng hoảng (y tế, môi trường, bão lụt, an ninh ...), đều cần có quy định về các biện pháp áp dụng khi khủng hoảng có nguy cơ gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức cần phải kích hoạt TTKC. Tuy nhiên, không nên xây dựng các biện pháp “tiền khẩn cấp” chung áp dụng cho tất cả các lĩnh vực mà từng lĩnh vực cụ thể sẽ quy định các biện pháp “tiền khẩn cấp” khác nhau theo bản chất sẽ có sự chuyển biến về mức độ nguy hiểm khác nhau.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Khắc phục được những khoảng trống của pháp luật hiện hành của Việt Nam trong việc ứng phó với khủng hoảng. Khi khủng hoảng xảy ra chính quyền không cần kích hoạt ngay lập tức chế độ TTKC. Phần lớn các biện pháp áp dụng trong TTKC đều dẫn đến việc hạn chế quyền công dân, quyền con người, gây ra những xáo trộn nhất định trong đời sống xã hội trên nhiều lĩnh vực. Bởi vậy, việc áp dụng các biện pháp này cần đặc biệt thận trọng trên cơ sở cân nhắc tính tương xứng giữa mức độ nguy hiểm và tác động tích cực/tiêu cực của các biện pháp áp dụng, đây là những biện pháp cuối cùng khi ứng phó với khủng hoảng.

- Tạo cơ sở pháp lý, giúp cho việc quyết định ban bố TTKC được diễn ra một cách thận trọng hơn, tránh những xáo trộn lớn dưới góc độ kinh tế, chính trị, xã hội.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Giải pháp 1. Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành.

Giải pháp 2. Luật TTKC quy định cụ thể các biện pháp áp dụng trong tình huống thảm họa, sự cố có nguy cơ gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức ban bố TTKC.

Giải pháp 3. Luật TTKC chỉ quy định chung một số biện pháp cơ bản có tính nguyên tắc trong tình huống thảm họa, sự cố có nguy cơ gây ra hậu quả đặc

biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức ban bố TTKC; biện pháp cụ thể dành cho luật chuyên ngành quy định.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành

a) Tác động về kinh tế:

Giải pháp này không phát sinh chi phí mới để thực hiện giải pháp. Tuy nhiên, những bất cập, hạn chế vẫn tồn tại gây ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực thi pháp luật, không đáp ứng yêu cầu ứng phó trong TTKC, gây thiệt hại đến tăng trưởng kinh tế.

b) Tác động về xã hội:

* Nhà nước: Việc chưa có quy định về giai đoạn “tiền khẩn cấp” cùng với việc thiếu vắng các tiêu chí, điều kiện ban bố TTKC khiến các chủ thể có thẩm quyền điều hành trong TTKC lúng túng. Thực tiễn đại dịch COVID-19 vừa qua cho thấy một số biện pháp áp dụng để ứng phó với đại dịch không tương xứng với mức độ nguy hiểm của thảm họa, sự cố; gây lãng phí rất nhiều cho xã hội, làm giảm uy tín của cơ quan có thẩm quyền.

* Người dân, tổ chức: Sự thiếu vắng chế định “tiền khẩn cấp” trong pháp luật khiến khi thảm họa, sự cố xảy ra người dân không đánh giá được mức độ nguy hiểm của thảm họa, sự cố dẫn đến phản ứng của họ có thể trở nên tiêu cực, không hợp tác, gây khó khăn cho chính quyền trong việc ứng phó với thảm họa, sự cố.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề về thủ tục hành chính.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- *Tích cực*: Không phải sửa đổi hệ thống pháp luật.

- *Tiêu cực*: Hệ thống pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và đầy đủ; không có các quy định liên quan đến các biện pháp có thể được áp dụng khi thảm họa, sự cố xảy ra nhưng mức độ nguy hiểm chưa đến mức ban bố TTKC; các quy định của pháp luật hiện hành chưa đầy đủ, chưa cụ thể, không bảo đảm thực thi.

Giải pháp 2. Luật TTKC quy định chi tiết các biện pháp áp dụng trong tình huống thảm họa, sự cố có nguy cơ gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức ban bố TTKC

So với Giải pháp 1, Giải pháp này mang đến những tác động tích cực sau đây:

a) Tác động về kinh tế:

- Có các biện pháp phù hợp, đáp ứng yêu cầu phòng ngừa, ứng phó khi thảm họa, sự cố xảy ra mà mức độ nguy hiểm chưa đến mức ban bố TTKC.
- Giảm thiểu việc kích hoạt cơ chế áp dụng cho TTKC khi chưa cần thiết.
- Giảm thiểu tối đa các thiệt hại về kinh tế nhất là đối với hoạt động sản xuất kinh doanh khi chưa cần áp dụng các biện pháp mạnh của TTKC.
- Tốn kém chi phí tuyên truyền, phổ biến Luật; tăng chi phí thực thi pháp luật.

b) Tác động xã hội:

* Nhà nước:

- Giải pháp này giúp giữ vững ổn định xã hội, phù hợp với văn hóa, con người Việt Nam.

- Tăng cường tính minh bạch, rõ ràng trong việc quy định các biện pháp trong giai đoạn “tiền khẩn cấp”.

- Tăng cường khả năng kiểm tra, giám sát của các đối tượng chịu tác động và của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

- Giúp người thực thi có thêm sự lựa chọn về phương án xử lý trong TTKC và ra quyết định thận trọng hơn.

- Tuy nhiên Giải pháp này cũng nhắc khi Luật TTKC quy định cụ thể các biện pháp “tiền khẩn cấp”. Các biện pháp áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” hay TTKC phải bảo đảm phù hợp với đặc thù của từng loại hình khủng hoảng, việc quy định cụ thể trong đạo luật chung như Luật TTKC sẽ khiến các biện pháp mất đi sự mềm dẻo, linh hoạt vì vậy mà không hiệu quả khi áp dụng cho từng lĩnh vực chuyên ngành.

* Người dân, doanh nghiệp:

- Thuận lợi hơn, minh bạch, tính thuyết phục cao hơn khi thực thi việc áp dụng các biện pháp “tiền khẩn cấp” mà cơ quan có thẩm quyền quyết định.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề về thủ tục hành chính, do trình tự thủ tục áp dụng các biện pháp “tiền khẩn cấp” được quy định trong các văn bản pháp luật chuyên ngành.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

* Tích cực:

- Khắc phục được tình trạng thiếu vắng các quy định về biện pháp có thể áp dụng khi thảm họa, sự cố đã gây ra hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức ban bố TTKC.

- Bảo đảm phù hợp với Hiến pháp 2013 về hạn chế quyền con người, quyền công dân.

- Tạo cơ sở pháp lý cho các văn bản pháp luật chuyên ngành quy định cụ thể hơn về các biện pháp phù hợp với từng lĩnh vực chuyên ngành.

- Giúp việc thực thi các biện pháp được nhanh chóng (do đã có sẵn quy định ngay trong Luật TTKC và được chi tiết hóa thêm trong các văn bản pháp luật chuyên ngành).

* Tiêu cực:

- Phát sinh chi phí xây dựng luật.

- Phát sinh chi phí thực thi pháp luật khi áp dụng các biện pháp của giải pháp này.

Giải pháp 3. Luật TTKC quy định một số biện pháp cơ bản có tính nguyên tắc áp dụng trong tình huống thảm họa, sự cố có nguy cơ gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng chưa đến mức ban bố TTKC; các biện pháp cụ thể dành cho các luật chuyên ngành quy định

Giải pháp này sẽ khắc phục được những yếu tố tiêu cực của Giải pháp 2 và mang đến những tác động tích cực sau đây:

a) Tác động về kinh tế:

- Giải pháp này quy định các biện pháp phù hợp, đáp ứng yêu cầu phòng ngừa, ứng phó khi thảm họa, sự cố xảy ra mà mức độ nguy hiểm chưa đến mức ban bố TTKC.

- Giảm thiểu việc kích hoạt cơ chế áp dụng cho TTKC khi chưa cần thiết.

- Giảm thiểu tối đa các thiệt hại về kinh tế nhất là đối với hoạt động sản xuất kinh doanh khi chưa cần áp dụng các biện pháp mạnh của TTKC.

- Tuy nhiên, giải pháp này tốn kém chi phí tuyên truyền, phổ biến Luật; tăng chi phí thực thi pháp luật.

b) Tác động xã hội:

* Nhà nước:

- Thực hiện tốt hơn chức năng quản lý vĩ mô của mình, giữ vững ổn định xã hội, phù hợp với văn hóa, con người Việt Nam.

- Tăng cường tính minh bạch, rõ ràng trong việc quy định các biện pháp trong giai đoạn “tiền khẩn cấp”.

- Tăng cường khả năng kiểm tra, giám sát của các đối tượng chịu tác động và của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

- Giúp người thực thi có thêm sự lựa chọn các phương án, ra quyết định thận trọng hơn, linh hoạt hơn.

* Người dân, doanh nghiệp: được áp dụng các biện pháp linh hoạt hơn, phù hợp hơn khi chưa ban bố TTKC.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Luật TTKC là luật chung, nên các biện pháp cụ thể áp dụng trong giai đoạn “tiền khẩn cấp” mặc dù được quy định cụ thể về các biện pháp có thể được áp dụng, nhưng Luật này không quy định chi tiết các loại hình biện pháp trong từng lĩnh vực chuyên ngành; cũng không quy định trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp đó trong từng lĩnh vực cụ thể. Vấn đề này sẽ được các văn bản pháp luật chuyên ngành điều chỉnh, vì vậy, giải pháp này không làm phát sinh các hệ quả về thủ tục hành chính.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

* Tích cực:

- Khắc phục được tình trạng thiếu vắng các quy định về biện pháp có thể áp dụng khi thảm họa, sự cố xảy ra mà mức độ nguy hiểm chưa đến mức ban bố TTKC; bảo đảm nguyên tắc chung của đạo luật chung về TTKC và sự linh hoạt, khả thi, phù hợp của các biện pháp được quy định trong pháp luật chuyên ngành.

- Bảo đảm phù hợp với Hiến pháp 2013 về hạn chế quyền con người, quyền công dân.

- Hệ thống pháp luật linh hoạt hơn, mềm dẻo hơn, phù hợp hơn với từng lĩnh vực; bảo đảm hơn tính khả thi của hệ thống pháp luật.

* Tiêu cực:

- Phát sinh chi phí xây dựng luật, các văn bản luật chuyên ngành cần bổ sung, sửa đổi cho phù hợp với Luật về TTKC.

- Phát sinh chi phí thực thi pháp luật khi áp dụng các biện pháp của giải pháp này.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Sau khi đánh giá tác động, cân bằng giữa lợi ích và chi phí, Bộ Quốc phòng kiến nghị lựa chọn **Giải pháp 3**.

Chính sách 6. Quy định các biện pháp Tòa án có thể áp dụng trong TTKC để duy trì hoạt động xét xử

1. Xác định vấn đề bất cập

Tổ tụng là quy trình tư pháp nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp trước cơ quan có thẩm quyền là Tòa án. Trong TTKC, hoạt động của các cơ quan, tổ chức, bao gồm cả hệ thống Tòa án có thể bị hạn chế theo các biện pháp chung được cơ quan hành pháp áp dụng trong TTKC. Trong TTKC, mặc dù thảm họa, sự cố xảy ra nhưng việc duy trì hoạt động tổ tụng vẫn cần thiết để bảo đảm quyền, lợi ích cho người dân, doanh nghiệp. Pháp

luật của nhiều quốc gia quy định, TTKC được ban bố có thể dẫn đến việc các cơ quan tổ chức, trong đó có Tòa án, phải ngừng một số hoạt động bao gồm cả hoạt động xét xử; nhưng có những hoạt động xét xử hoặc dịch vụ thiết yếu mà Tòa án cung cấp không được phép ngừng ngay cả trong TTKC, ví dụ các vụ việc liên quan đến bảo vệ trẻ vị thành niên trước Tòa án, các vụ án thuộc lĩnh vực bạo lực gia đình, các phiên điều trần liên quan đến việc sa thải tập thể người lao động trước Tòa án lao động, các yêu cầu bồi thường của cá nhân đối với hành vi vi phạm các quyền cơ bản của con người... Việc bảo đảm duy trì hoạt động của Tòa án trong TTKC chính là nhằm mục đích bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự.

Ở một số quốc gia, ngay trong luật về TTKC đã trao quyền hạn đặc biệt cho chủ thể có thẩm quyền (thường là chánh án của các bang tại địa điểm xảy ra TTKC) có thể tùy mức độ nghiêm trọng của thảm họa, sự cố, tính chất của vụ việc xét xử quyết định bảo đảm duy trì hoạt động tố tụng bằng nhiều biện pháp như: Tạm hoãn xét xử mà không tính thời hạn, thời hiệu trong thời gian xảy ra thảm họa, sự cố; di chuyển tạm thời địa điểm xét xử khỏi nơi xảy ra thảm họa, sự cố đến nơi có đủ điều kiện xét xử; hoặc vẫn xét xử trong thời gian diễn ra thảm họa, sự cố nhưng thực hiện hoạt động xét xử qua hình thức trực tuyến. Tùy mức độ nguy hiểm của thảm họa, sự cố, điều kiện cụ thể tại địa bàn nơi xảy ra thảm họa, sự cố; hoặc tùy mức độ cấp bách của vụ việc mà chánh án quyết định áp dụng biện pháp nào cho thích hợp với từng điều kiện cụ thể. Đối với biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử, pháp luật một số nước quy định chánh án phải tham khảo ý kiến của thị trưởng hoặc lãnh đạo cơ quan có thẩm quyền của địa phương trước khi quyết định di chuyển địa điểm xét xử.

Thực tiễn tại một số quốc gia trong thời kỳ dịch bệnh COVID-19 cho thấy, hầu hết các Tòa án dân sự vẫn bảo đảm hoạt động xét xử của mình trong suốt thời kỳ dịch bệnh, sự thay đổi chỉ là tất cả các bước trong quy trình xét xử đều được diễn ra theo hình thức trực tuyến. Đối với các vụ việc thuộc lĩnh vực kinh doanh thương mại, các tổ chức trọng tài cũng áp dụng biện pháp này trong thời kỳ phải cách ly do dịch bệnh. Hiện nay, trên thế giới đã có 168 nền tài phán quốc gia có tổ chức các phiên xử trực tuyến bằng các ứng dụng công nghệ thông tin khác nhau như Google Meet, Zoom, Microsoft Teams. Trong thời gian đại dịch COVID-19, tính ở thời điểm giữa tháng 6 năm 2020, có 56 quốc gia mở các phiên tòa trực tuyến để bảo đảm duy trì hoạt động xét xử của mình. Một số quốc gia áp dụng biện pháp tạm hoãn xét xử, trong trường hợp này, các vấn đề về thời hạn, thời hiệu không được tính trong thời gian ban bố TTKC. Một số quốc gia áp dụng biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử, trong trường hợp này, chủ thể được trao thẩm quyền phải tham khảo ý kiến của lãnh đạo chính quyền địa phương nơi dự định chuyển đến trước khi quyết định di chuyển.

Ở Việt Nam, việc tổ chức phiên tòa trực tuyến đã được Đảng và Nhà nước quan tâm từ sớm, cụ thể Nghị quyết số 48/NQ-TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, nhấn mạnh: “Đổi mới việc tổ chức phiên tòa xét xử” và “Tăng cường áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động của các cơ quan tư pháp”. Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã xác định: “Nhà nước ưu tiên chuyển giao và ứng dụng mạnh mẽ công nghệ mới trong các ngành, lĩnh vực; có trách nhiệm thúc đẩy nghiên cứu khoa học, công nghệ, tạo môi trường thuận lợi và hỗ trợ có trọng tâm, trọng điểm để người dân và doanh nghiệp là các chủ thể quyết định tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư”. Đồng thời, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII cũng xác định, “đẩy mạnh nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, đổi mới sang tạo, nhất là những thành tựu của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, thực hiện chuyển đổi số quốc gia...”. Đây được xem là những quan điểm, chủ trương chính sách hoàn toàn đúng đắn, phù hợp với thời đại, phù hợp với xu hướng phát triển chung của thế giới và những cam kết của Việt Nam.

Theo cam kết của Việt Nam khi tham gia Hội đồng chánh án các nước khu vực châu Á - Thái Bình Dương và Hội đồng chánh án khu vực ASEAN, đến năm 2025, Việt Nam phải hoàn thành việc xây dựng và tổ chức vận hành Tòa án điện tử. Đồng thời, các quy định của Bộ luật Tố tụng Hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự và Luật Tố tụng hành chính cũng đều có các quy định về tố tụng điện tử, chứng cứ là dữ liệu điện tử... Đây cũng là cơ sở tạo tiền đề cho việc mở phiên tòa trực tuyến.

Ngày 12/11/2021, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 33/2021/QH15 về tổ chức phiên tòa trực tuyến. Tiếp đó, ngày 15/12/2021, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư liên tịch số 05/2021/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BQP-BTP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành tổ chức phiên tòa trực tuyến; có hiệu lực thi hành từ ngày 01/2/2022. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng đánh dấu sự ra đời của phiên tòa trực tuyến để xét xử các vụ án hình sự, kinh doanh thương mại, lao động, hành chính... Việc ra đời của Nghị quyết số 33/2021/QH15 và Thông tư liên tịch số 05/2021/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BQP-BTP là rất kịp thời và cần thiết, đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn và phù hợp với xu thế chung của thế giới. Theo quy định tại khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 33/2021 thì: "Tòa án nhân dân được tổ chức phiên tòa trực tuyến để xét xử sơ thẩm, xét xử phúc thẩm vụ án hình sự, dân sự, hành chính có tính tiết, tính chất đơn giản; tài liệu, chứng cứ trong hồ sơ vụ án rõ ràng...".

Tuy nhiên, mặc dù đã có một số văn bản QPPL quy định về việc xét xử trực tuyến như đã nêu trên, nhưng pháp luật hiện hành của Việt Nam về TTKC chưa có quy định nào liên quan đến các biện pháp đó. Vì vậy cần thiết phải quy định trong Luật những biện pháp này để bảo vệ hữu hiệu hơn quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự về tố tụng tư pháp trong TTKC.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm quyền tư pháp của cá nhân, doanh nghiệp trong TTKC.
- Đa dạng hóa phương thức xét xử của cơ quan Tòa án, giúp hoạt động của Tòa án linh hoạt hơn, hiệu quả hơn.
- Nâng cao tính minh bạch trong hoạt động tố tụng của Tòa án, tạo đòn bẩy thúc đẩy quá trình giải quyết vụ việc, vụ án được nhanh chóng, thuận lợi hơn cho đương sự trong TTKC.

3. Các giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề

Giải pháp 1. Giữ nguyên như quy định pháp luật hiện hành

Giải pháp 2. Quy định biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời hạn ban bố TTKC

Quy định tại Luật TTKC biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử trong TTKC. Thẩm quyền áp dụng biện pháp này sẽ do chánh án Tòa án nhân dân tối cao quyết định sau khi tham khảo ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trình tự, thủ tục thực hiện Giải pháp này sẽ được quy định cụ thể qua hướng dẫn của Tòa án.

Giải pháp 3. Quy định song song hai biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời hạn công bố TTKC và biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử đến nơi có đủ điều kiện xét xử để chủ thể có thẩm quyền lựa chọn

Giải pháp này, ngoài biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử, chánh án TANDTC có thể áp dụng lựa chọn biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử. Giải pháp này sẽ được áp dụng trong tình huống thảm họa, sự cố xảy ra ở trong phạm vi một hoặc một số địa bàn, ví dụ trường hợp bão lụt, thiên tai, khiến địa bàn đó không còn đủ những điều kiện cần thiết để tổ chức phiên tòa. chánh án TANDTC có thể áp dụng biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử để bảo đảm hoạt động tố tụng không bị gián đoạn, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong TTKC.

Giải pháp 4. Quy định tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời hạn công bố TTKC, di chuyển tạm thời địa điểm xét xử đến nơi có đủ điều kiện xét xử, thực hiện hoạt động xét xử theo phương thức trực tuyến

Giải pháp này quy định đồng thời cả ba biện pháp để chánh án TANDTC lựa chọn áp dụng một hoặc cả ba giải pháp, đó là: tạm hoãn hoạt động xét xử

trong thời hạn công bố TTKC, di chuyển tạm thời địa điểm xét xử đến nơi có đủ điều kiện xét xử, thực hiện hoạt động xét xử theo phương thức trực tuyến.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp

Giải pháp 1. Giữ nguyên như quy định pháp luật hiện hành

a) Tác động về kinh tế:

Việc thực hiện giải pháp này không phát sinh chi phí mới để thực hiện giải pháp; tuy nhiên, các vướng mắc, bất cập trong việc bảo đảm duy trì hoạt động xét xử của Tòa án vẫn tồn tại; quyền, lợi ích hợp pháp về mặt tư pháp của cá nhân, doanh nghiệp trong TTKC chưa được bảo vệ hữu hiệu; từ đó tác động tiêu cực đến hoạt động sản xuất kinh doanh, ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế.

b) Tác động về xã hội:

* Nhà nước: vì chưa có quy định trong Luật TTKC về các biện pháp duy trì hoạt động tố tụng, nên hoạt động của Tòa án trong TTKC còn bị động, cứng nhắc, chưa linh hoạt; hiệu quả hoạt động của Tòa án chưa cao; chưa có cơ sở pháp lý để bảo vệ quyền lợi ích của người dân, doanh nghiệp.

* Công dân, doanh nghiệp: Do pháp luật hiện hành về TTKC còn thiếu vắng các quy định bảo vệ quyền, lợi ích của công dân, doanh nghiệp về mặt tố tụng trong TTKC nên người dân, tổ chức không biết, không nắm rõ các quyền của mình khi có thảm họa sự cố xảy ra; không nắm được hệ quả do việc quyền, lợi ích của mình bị thiệt hại trong TTKC, nên người dân, doanh nghiệp không chủ động có được những giải pháp tự bảo vệ cho mình.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề về thủ tục hành chính.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

đ) Tác động hệ thống pháp luật:

* Tích cực: không phải sửa đổi hệ thống pháp luật.

* Tiêu cực: Hệ thống pháp luật về TTKC vẫn tồn tại nhiều khoảng trống, chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, chưa bảo đảm tính khả thi.

Giải pháp 2. Quy định tạm hoãn hoạt động xét xử trong TTKC

a) Tác động về kinh tế:

Với biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời gian ban bố TTKC, Giải pháp này khắc phục được khoảng trống pháp luật so với Giải pháp 1 nêu trên. Một trong những quyền cơ bản của con người được pháp luật quốc tế và pháp luật của nhiều quốc gia công nhận, đó là quyền được xét xử công bằng,

công khai. Biểu hiện của quyền cơ bản này là Tòa án không có được kéo dài thời hạn xét xử mà không có lý do chính đáng. Tuy nhiên, vì TTKC là một tình huống bất thường, ngoại lệ nên việc chính quyền buộc phải áp dụng một số biện pháp cấp bách trong TTKC có thể sẽ khiến hoạt động xét xử không tiến hành được một cách bình thường; điều đó sẽ vi phạm nguyên tắc công bằng, công khai và vì vậy gây thiệt hại cho đương sự. Dưới góc tiếp cận này, việc lựa chọn biện pháp hoãn xét xử chính là để bảo vệ quyền, lợi ích về mặt tổ tụng của chính đương sự trong TTKC. Với biện pháp này, thời hạn hoãn xét xử không tính vào các loại thời hạn, thời hiệu theo quy định của pháp luật. Biện pháp hoãn hoạt động xét xử được quy định trong Luật về TTKC sẽ giúp bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động của Tòa án, bảo vệ hữu hiệu hơn quyền của của người dân, doanh nghiệp; giúp người dân, doanh nghiệp yên tâm lao động, thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh; đóng góp vào sự phát triển nền kinh tế đất nước.

b) Tác động về xã hội:

* Nhà nước:

- Góp phần nâng cao trách nhiệm và tăng hiệu quả hoạt động của Tòa án; bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích người dân, doanh nghiệp trong TTKC.

- Tạo cơ sở pháp lý rõ ràng, minh bạch trong hoạt động của Tòa án trong TTKC.

* Người dân, doanh nghiệp: thực hiện được tốt hơn quyền được xét xử công bằng của mình; tăng sự tin cậy vào hoạt động của Tòa án.

Tuy nhiên, giải pháp này vẫn có điểm tiêu cực ở chỗ, trong những trường hợp việc ban bố TTKC liên tục bị gia hạn, kéo dài như tình huống xảy ra với đại dịch COVID-19 vừa qua, thì giải pháp tạm hoãn hoạt động xét xử không phải là giải pháp tối ưu, do ở chỗ nếu liên tục hoãn phiên tòa, thì quyền lợi ích của đương sự sẽ lại bị ảnh hưởng.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này làm phát sinh các vấn đề về thủ tục hành chính khi tổ chức, triển khai thực hiện giải pháp.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

đ) Tác động hệ thống pháp luật:

- *Tích cực*: Giúp cho hệ thống pháp luật về TTKC được hoàn thiện hơn, lấp được một phần khoảng trống trong pháp luật bằng biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử; hệ thống pháp luật minh bạch hơn.

- *Tiêu cực*: Hệ thống pháp luật về TTKC vẫn tồn tại những khoảng trống, chưa bảo đảm tính thống nhất đồng bộ.

Giải pháp 3. Quy định đồng thời hai biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời hạn công bố TTKC và biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử đến nơi có đủ điều kiện xét xử để chủ thể có thẩm quyền lựa chọn

Bên cạnh các tác động tích cực như đã phân tích ở Giải pháp 2, Giải pháp này có thêm các tác động tích cực sau đây:

a) Tác động về kinh tế:

Vì chủ thể có thẩm quyền được tăng thêm sự lựa chọn, Giải pháp này sẽ bảo vệ tốt hơn quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp trong TTKC. Người dân, doanh nghiệp được kịp thời thực hiện quyền tư pháp của mình ngay khi thảm họa, sự cố gây ra; điều đó làm giảm chi phí rủi ro của người dân, doanh nghiệp; tăng cơ hội lao động, hoạt động sản xuất kinh doanh của họ, đóng góp cho sự phát triển kinh tế. Giải pháp này cũng sẽ khiến hoạt động chỉ đạo, điều hành của Tòa án linh hoạt hơn, hiệu quả hơn.

Tuy nhiên Giải pháp này sẽ làm tăng thêm chi phí di chuyển cho cơ quan Tòa án, ngân sách nhà nước tăng khoản chi; cán bộ Tòa án và thành viên Hội đồng xét xử sẽ mất nhiều thời gian hơn cho công tác chuẩn bị xét xử; người dân và doanh nghiệp cũng có thể mất nhiều thời gian, chi phí di chuyển đến địa điểm xét xử mới.

b) Tác động về xã hội:

* Nhà nước: Giải pháp này bảo vệ kịp thời quyền, lợi ích về mặt tư pháp cho người dân, doanh nghiệp ngay trong TTKC; giúp hệ thống cơ quan Tòa án thể hiện được tính linh hoạt hơn, chủ động hơn trong hoạt động xét xử.

* Công dân, doanh nghiệp: thực hiện được kịp thời hơn quyền về mặt tư pháp của mình do ngay trong TTKC, những yêu cầu của họ vẫn được Tòa án giải quyết, không bị chậm trễ.

Tuy nhiên, trong TTKC, nếu cơ quan có thẩm quyền áp dụng biện pháp giãn cách xã hội như thời gian đại dịch COVID-19 vừa qua, thì Giải pháp này khó thực hiện được.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề mới liên quan đến thủ tục hành chính, do hoạt động xét xử vẫn tiếp diễn bình thường như trước khi xảy ra thảm họa, sự cố.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không làm phát sinh các vấn đề về giới.

đ) Tác động hệ thống pháp luật:

Lấp được khoảng trống trong hệ thống pháp luật về TTKC, tạo cơ sở pháp lý cho Tòa án chủ động hơn trong hoạt động của mình khi có thảm họa, sự cố gây ra.

Giải pháp 4. Quy định trong Luật TTKC các biện pháp tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời hạn công bố TTKC, biện pháp di chuyển tạm thời địa điểm xét xử đến nơi có đủ điều kiện xét xử và biện pháp thực hiện hoạt động xét xử theo phương thức trực tuyến

a) Tác động về kinh tế:

Giải pháp này vừa giúp người dân, doanh nghiệp thực hiện được kịp thời quyền về mặt tư pháp của mình, vừa khắc phục được tiêu cực của Giải pháp 3 ở chỗ, cả Tòa án và đương sự đều không mất thời gian, kinh phí để di chuyển mà hoạt động xét xử vẫn diễn ra bình thường; giảm đi rủi ro về cơ hội cho người dân, doanh nghiệp; giúp họ chủ động trong lao động, hoạt động sản xuất kinh doanh; đóng góp vào nền kinh tế.

b) Tác động về xã hội:

Giải pháp này giúp hiện đại hóa công tác xét xử của ngành Tòa án, phù hợp với xu thế chung trên thế giới; nâng cao năng lực ứng dụng công nghệ của cán bộ, nhân viên, thành viên Hội đồng xét xử và cả người dân, doanh nghiệp.

c) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này làm phát sinh thủ tục hành chính theo hướng tiết kiệm hơn, nhanh hơn, hiệu quả hơn. Đây là Giải pháp tác động mạnh nhất vào công cuộc cải cách hành chính; giúp hệ thống cơ quan nhà nước cũng như hệ thống cơ quan Tòa án hoạt động hiệu quả hơn.

d) Tác động về giới:

Giải pháp này không phát sinh các vấn đề về giới.

đ) Tác động hệ thống pháp luật:

Giải pháp này khắc phục những khoảng trống trong pháp luật về TTKC; khắc phục những vướng mắc, bất cập trong hệ thống pháp luật hiện nay.

5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Sau khi đánh giá tác động, cân bằng giữa lợi ích và chi phí, Bộ Quốc phòng kiến nghị lựa chọn Giải pháp 4.

III. LẤY Ý KIẾN

1. Quá trình đánh giá tác động chính sách, Bộ Quốc phòng đã tổ chức hội thảo, tọa đàm với các Bộ, ngành Trung ương và các địa phương, nhà khoa học, quản lý trong và ngoài Quân đội, nhà hoạt động thực tiễn về nội dung chính sách của dự án Luật; kết hợp hoạt động tư vấn trong suốt quá trình nghiên cứu, xây dựng dự án Luật; tổ chức hội thảo lấy ý kiến tham vấn của các chuyên gia có kinh nghiệm lập pháp; đồng thời triển khai các hoạt động khảo sát, điều tra xã hội học, lấy ý kiến rộng rãi cơ quan, tổ chức và nhân dân về dự án Luật.

2. Lấy ý kiến và tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến tham gia của các bộ, ngành trung ương và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương để chỉnh lý, bổ sung đảm bảo tính thống nhất, phù hợp trong hệ thống pháp luật Việt Nam, tính minh bạch, khách quan, khả thi của các quy định trong dự án Luật.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. 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 và đánh giá việc thi hành chính sách về Luật Tình trạng khẩn cấp.

2. Chính phủ, Bộ Quốc phòng, bộ, ngành liên quan, UBND các cấp đánh giá và thi hành chính sách về Luật Tình trạng khẩn cấp. /

Nơi nhận:

- Như trên;
- Đ/c Bộ trưởng (để b/c);
- Bộ Tổng Tham mưu;
- Cục Cứu hộ - Cứu nạn/BTTM;
- Lưu: VT, VPC. Ti06.

KT. BỘ TRƯỞNG

THỨ TRƯỞNG



Thượng tướng Nguyễn Tân Cương