



Review Article

Improving Legal Documents on Epidemic Prevention and Control in Vietnam

Phan Hai Ho*

*Ho Chi Minh City Cadre Academy, No 324 Chu Van An St, Binh Thanh District,
Ho Chi Minh City, Vietnam*

Received 22 October 2021

Revised 8 November 2021; Accepted 11 November 2021

Abstract: Over the past time, the legal documents on epidemic prevention and control in Vietnam has been built, gradually improved and achieved many positive results. However, the provisions of the law and the method of applying the law on epidemic prevention and control still have many limitations, contradictions and inadequacies. This reality has caused many consequences for society and the practical effect of the law has not met expectations. This article analyses and evaluates the above limitations, contradictions and inadequacies of the legal documents on epidemic prevention and control, then it proposes solutions to improve the relevant legislation and legal documents in the coming time.

Keywords: Epidemic, social isolation, necessary conditions, state of emergency, law, method of applying the law.

* Corresponding author.

E-mail address: haihophantrong@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4405>

Hoàn thiện pháp luật về phòng, chống dịch ở Việt Nam

Phan Hải Hồ*

*Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh, số 234 Chu Văn An, phường 12, Quận Bình Thạnh,
Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam*

Nhận ngày 22 tháng 10 năm 2021

Chỉnh sửa ngày 8 tháng 11 năm 2021; Chấp nhận đăng ngày 11 tháng 11 năm 2021

Tóm tắt: Thời gian qua, pháp luật (trực tiếp hoặc có liên quan) về phòng, chống dịch ở Việt Nam được xây dựng, dần hoàn thiện và đạt được nhiều kết quả khả quan. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật và phương thức áp dụng pháp luật về phòng, chống dịch vẫn còn nhiều hạn chế, mâu thuẫn, bất cập. Thực tế này làm phát sinh nhiều hệ lụy cho xã hội và hiệu quả thực tiễn chưa được như mong đợi. Bài viết phân tích, đánh giá những hạn chế, mâu thuẫn, bất cập nêu trên, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về phòng, chống dịch thời gian tới.

Từ khóa: Dịch, cách ly xã hội, trường hợp cần thiết, tình trạng khẩn cấp, pháp luật, phương thức áp dụng pháp luật.

1. Đặt vấn đề

Pháp luật về phòng, chống dịch ở Việt Nam đã được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật, đó là các quy định về bảo vệ quyền con người, quyền công dân tại Hiến pháp năm 2013; về bảo vệ sức khỏe con người tại Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2009, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; về giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định và chịu trách nhiệm về việc thực hiện một số giải pháp cấp bách phòng, chống dịch tại Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội khóa XV; về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế tại Nghị định số 117/2020/NĐ-CP ngày 28/09/2020 của Chính phủ; về các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý hành vi chống người thi hành công vụ tại Nghị định số 208/2013/NĐ-CP ngày 17/12/2013 của Chính phủ. Trên phương diện áp dụng pháp luật về phòng, chống dịch, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành các văn bản như: Chỉ thị

số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covid-19 và Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19; Nghị quyết số 86/NQ-CP về các giải pháp cấp bách phòng, chống dịch bệnh Covid-19 để thực hiện Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội khóa XV. Ở các địa phương, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh cũng đã ban hành các văn bản về phòng, chống dịch Covid-19 theo chức năng, thẩm quyền tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

Tuy nhiên, thực tiễn phòng, chống dịch ở Việt Nam vẫn phát sinh nhiều vấn đề như: các quy định của pháp luật còn nhiều hạn chế, vướng mắc, bất cập; phương thức áp dụng pháp luật chưa phù hợp; văn bản hành chính về phòng, chống dịch chưa đảm bảo giá trị và hiệu lực. Những vấn đề này cho thấy, các quy định của pháp luật về phòng, chống dịch chưa hoàn thiện làm phát sinh những hệ lụy khi thực hiện và áp

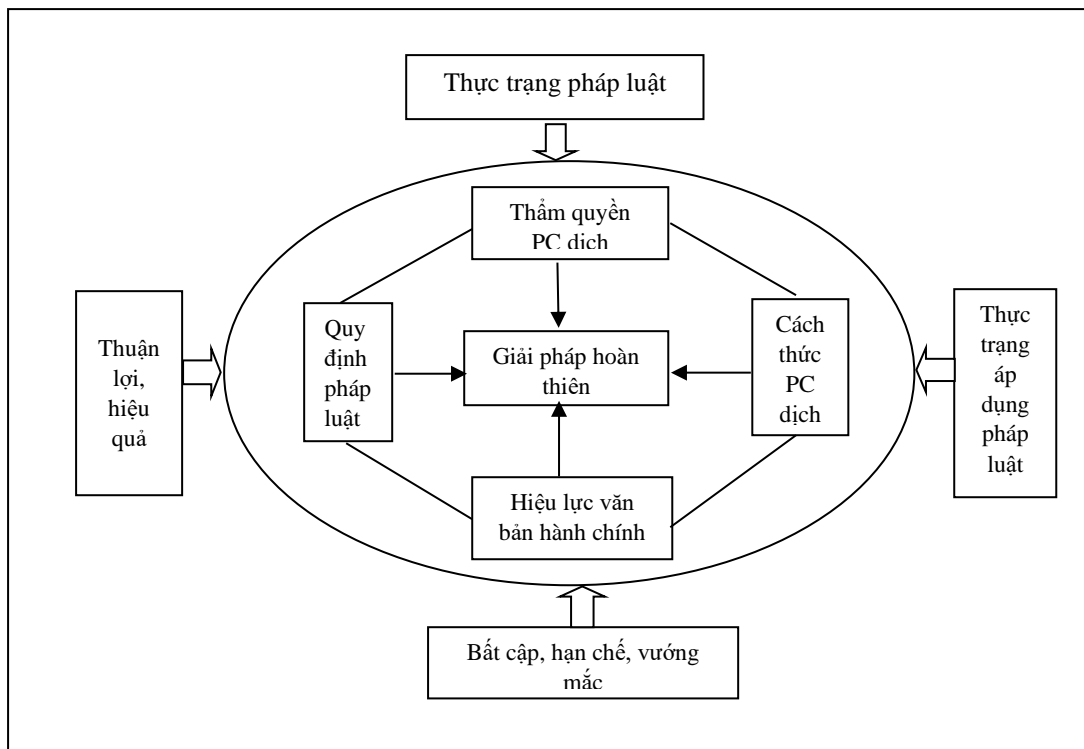
* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: haihophantrong@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4405>

dụng pháp luật, từ đó hiệu quả phòng, chống dịch chưa đạt được kết quả như mong đợi.

Từ những luận cứ trên, bài viết nghiên cứu, đánh giá theo khung phân tích được miêu tả bằng sơ đồ:



Từ khung phân tích này, nghiên cứu có những lập luận, đánh giá thực trạng pháp luật và phương thức áp dụng pháp luật thời gian qua, đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật phòng, chống dịch ở Việt Nam thời gian tới.

2. Thực trạng pháp luật và áp dụng pháp luật về phòng, chống dịch ở Việt Nam thời gian qua

2.1. Thực trạng pháp luật về phòng, chống dịch

a) *Pháp luật về quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân có liên quan phòng, chống dịch*

- Hiến pháp năm 2013 [1]:

Trong quy định của pháp luật về phòng, chống dịch, một số quyền con người, quyền công dân đã bị hạn chế, tuy nhiên, đề phù hợp với thực

tiễn áp dụng, phải tuân thủ Hiến pháp năm 2013, cụ thể là:

i) Về quyền chung, cơ bản: "... các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật"¹.

ii) Về quyền cụ thể: "Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm²; công dân có quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước³; mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những

¹ Điều 14, Hiến pháp năm 2013.

² Điều 20, Hiến Pháp năm 2013.

³ Điều 23, Hiến pháp năm 2013.

ngành nghề mà pháp luật không cấm⁴; công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội⁵”.

iii) Về quyền và nghĩa vụ: “Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân; công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội; việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác⁶; công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật; tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng⁷”.

Như vậy, có thể thấy một số vấn đề cần lưu ý trong việc hạn chế quyền con người và thực hiện nghĩa vụ theo Hiến pháp như sau:

Một là, để hạn chế quyền con người, quyền công dân, phải đảm bảo: i) các trường hợp cần thiết vì lý do trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng⁸ phải được quy định trong luật; ii) các trường hợp vi phạm pháp luật cần áp dụng các chế tài theo quy định của pháp luật.

Hai là, công dân phải có các nghĩa vụ tương ứng với quyền, nếu không chấp hành các nghĩa vụ sẽ không được hưởng các quyền và có thể bị truy cứu trách nhiệm pháp lý tùy theo mức độ vi phạm.

- Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm [2]:

Công dân có quyền sử dụng vắc xin, sinh phẩm y tế tự nguyện⁹, tuy nhiên, người có nguy cơ mắc bệnh truyền nhiễm tại vùng có dịch và đến vùng có dịch bắt buộc phải sử dụng vắc xin, sinh phẩm y tế đối với các bệnh có vắc xin, sinh phẩm y tế phòng bệnh¹⁰. Quy định này khẳng định, quyền tương xứng với nghĩa vụ trong phòng, chống dịch nên người dân phải tuân thủ.

b) Pháp luật về phòng, chống dịch

- Thẩm quyền công bố dịch:

Chủ tịch UBND cấp tỉnh công bố dịch theo đề nghị của Giám đốc Sở Y tế đối với bệnh truyền nhiễm thuộc nhóm B và nhóm C¹¹; Bộ trưởng Bộ Y tế công bố dịch theo đề nghị của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đối với bệnh truyền nhiễm thuộc nhóm A¹² và đối với một số bệnh truyền nhiễm thuộc nhóm B khi có từ hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên đã công bố dịch; Thủ tướng Chính phủ công bố dịch theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Y tế đối với bệnh truyền nhiễm thuộc nhóm A khi dịch lây lan nhanh từ tỉnh này sang tỉnh khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người, đồng thời, Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể điều kiện công bố dịch¹³.

- Thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch:

Khi dịch lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn cấp. Theo đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp¹⁴.

- Thẩm quyền Ban chỉ đạo chống dịch:

Ban chỉ đạo chống dịch quốc gia gồm đại diện của cơ quan y tế, tài chính, thông tin - truyền thông, ngoại giao, quốc phòng, công an và các cơ quan liên quan khác, theo đó Thủ tướng Chính phủ có thể làm Trưởng ban. Ban chỉ đạo chống dịch cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã gồm đại diện của cơ quan y tế, tài chính, thông tin - truyền thông, quân đội, công an và các cơ quan liên quan khác, theo đó, Trưởng ban chỉ đạo chống dịch là Chủ tịch UBND cùng cấp¹⁵. Trưởng Ban chỉ đạo chống dịch có thẩm quyền:

i) Thành lập các chốt, trạm kiểm dịch tại các đầu mối giao thông ra, vào vùng có dịch để thực

⁴ Điều 33, Hiến pháp năm 2013.

⁵ Điều 34, Hiến pháp năm 2013.

⁶ Điều 15, Hiến pháp năm 2013.

⁷ Điều 46, Hiến pháp năm 2013.

⁸ Khoản 2, Điều 14, Hiến pháp năm 2013.

⁹ Điều 28, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹⁰ Khoản 1, Điều 29, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹¹ Điều 3 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹² Điều 3 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹³ Điều 38, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹⁴ Điều 42, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹⁵ Điều 46, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

hiện các biện pháp¹⁶: hạn chế ra, vào vùng có dịch đối với người và phương tiện; trường hợp cần thiết phải kiểm tra, giám sát và xử lý y tế; cấm đưa ra khỏi vùng có dịch những vật phẩm, động vật, thực vật, thực phẩm và hàng hóa khác có khả năng lây truyền bệnh dịch; thực hiện các biện pháp bảo vệ cá nhân đối với người vào vùng có dịch; các biện pháp cần thiết khác theo quy định của pháp luật.

ii) 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 dịch¹⁷,... trong trường hợp ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch [3].

- Thẩm quyền áp dụng các biện pháp chống dịch khác:

Trong trường hợp cần thiết, cơ quan có thẩm quyền được áp dụng các biện pháp: tạm đình chỉ hoạt động của cơ sở dịch vụ ăn uống công cộng có nguy cơ làm lây truyền bệnh dịch tại vùng có dịch; cấm kinh doanh, sử dụng loại thực phẩm được cơ quan y tế có thẩm quyền xác định là trung gian truyền bệnh dịch; hạn chế tập trung đông người hoặc tạm đình chỉ các hoạt động, dịch vụ tại nơi công cộng tại vùng có dịch.

Chủ tịch UBND cấp huyện quyết định việc áp dụng hoặc hủy bỏ việc áp dụng biện pháp tạm đình chỉ hoạt động của cơ sở dịch vụ ăn uống công cộng trong trường hợp dịch xảy ra trên địa bàn¹⁸; xem xét, quyết định việc áp dụng hoặc hủy bỏ việc áp dụng biện pháp hạn chế tập trung đông người hoặc tạm đình chỉ các hoạt động kinh doanh, dịch vụ tại nơi công cộng trong trường hợp dịch xảy ra. Chủ tịch UBND cấp tỉnh xem xét, quyết định việc áp dụng hoặc hủy bỏ việc áp dụng biện pháp hạn chế tập trung đông người hoặc tạm đình chỉ các hoạt động kinh doanh, dịch vụ tại nơi công cộng trong trường hợp dịch xảy ra trên địa bàn từ hai huyện trở lên; Bộ trưởng Bộ Y tế chủ trì, phối hợp với Bộ trưởng các Bộ hoặc Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ xem xét,

quyết định việc áp dụng hoặc hủy bỏ việc áp dụng biện pháp hạn chế tập trung đông người hoặc tạm đình chỉ các hoạt động kinh doanh, dịch vụ tại nơi công cộng đối với các hoạt động, dịch vụ có quy mô lớn ở trong nước.

Như vậy, pháp luật về phòng, chống dịch đã quy định tương đối đầy đủ thẩm quyền, biện pháp chống dịch, tuy nhiên, vẫn phát sinh:

Thứ nhất, thẩm quyền công bố dịch được thực hiện theo nguyên tắc “thẩm quyền địa hạt” đối với Chủ tịch UBND các cấp, Thủ tướng Chính phủ; “thẩm quyền theo ngành” đối với Bộ trưởng Bộ Y tế. Năm 2021, tình trạng dịch đã lan rộng nhiều tỉnh nên thẩm quyền công bố thuộc Bộ trưởng Bộ Y tế hoặc Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, Chủ tịch UBND các tỉnh đã tự công bố dịch theo địa phương, dẫn đến cát cứ, cục bộ, gây thiệt hại nghiêm trọng cho nền kinh tế, hạn chế quyền công dân, ví dụ: các tỉnh tự công bố dịch và đưa ra các quy định kiểm soát kiểu “ngăn sông cấm chợ” khác biệt nhau, đòi hỏi phương tiện đi qua tỉnh mình phải đi đường vòng [4], kiểm soát xem có phải hàng hóa thiết yếu hay không, không tiếp nhận công dân về quê [5].

Thứ hai, đối với việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, thẩm quyền thuộc về Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước nhưng thực tế áp dụng vẫn còn một số vướng mắc như:

Một là, Điều 2 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm chưa giải thích về “trường hợp cần thiết” và “tình trạng khẩn cấp” nên các vấn đề có liên quan chưa được phân định rõ và áp dụng không phù hợp, cụ thể: thẩm quyền của Trường ban chỉ đạo các cấp, hành vi cụ thể vi phạm pháp luật, xác định “trường hợp cần thiết” hay “tình trạng khẩn cấp”.

Hai là, dựa vào Chỉ thị số 15/CT-TTg hoặc Chỉ thị số 16/CT-TTg, các tỉnh đã triển khai thực hiện các biện pháp tương tự “tình trạng khẩn cấp” về dịch là chưa phù hợp, ví dụ: đợt dịch vừa qua (từ tháng 6 đến tháng 9) tại Thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh phía nam đã áp dụng Chỉ thị số 16/CT-TTg nhưng lúng túng vì chưa biết trường hợp nào thì áp dụng Điều 53, trường hợp

¹⁶ Điều 53-54 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

¹⁷ Điều 15, Nghị định số 101/2010/NĐ-CP.

¹⁸ Điều 16 Nghị định số 101/2010/NĐ-CP.

nào thì áp dụng Điều 54 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm nên đã gặp phải các vấn đề:

i) Không xác định rõ trường hợp nào là “tình trạng khẩn cấp” hay “trường hợp cần thiết” theo Điều 53, Điều 54 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm nên các tỉnh, thành đã áp dụng các biện pháp được quy định trong trường hợp tình trạng khẩn cấp về dịch là chưa phù hợp thẩm quyền.

ii) Không quy định thẩm quyền cụ thể Trưởng Ban chỉ đạo chống dịch được lập chốt kiểm soát ở đường bộ loại nào nên vẫn vướng thẩm quyền của cơ quan quản lý đường bộ theo Luật Giao thông đường bộ năm 2008 [6].

Ba là, Điều 53 và Điều 54 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm chưa quy định các biện pháp cưỡng chế phòng, chống dịch như: trường hợp nào áp dụng biện pháp cưỡng chế xét nghiệm, các hình thức cưỡng chế... Do vậy, trên thực tế nhiều trường hợp người dân không chấp hành, chính quyền đã áp dụng biện pháp phá cửa nhà, cửa sổ, công tay, áp giải đến địa điểm xét nghiệm. Khoảng trống pháp lý này dẫn đến các hành vi xâm phạm quyền nhà ở, danh dự, nhân phẩm, quyền bất khả xâm phạm tính mạng, thân thể của người dân theo quy định của Hiến pháp.

c) *Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính có liên quan đến phòng, chống dịch*

Hiện nay, các văn bản chủ yếu để triển khai các chế tài có liên quan phòng, chống dịch là Luật Xử lý vi phạm hành chính, Nghị định số 117/2020/NĐ-CP ngày 28/9/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế, Nghị định số 167/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP ngày 03/02/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, tần số vô tuyến điện, công nghệ thông tin và giao dịch điện tử.

Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng các văn bản nêu trên vẫn còn những vướng mắc, bất cập, cụ thể:

Một là, Nghị định số 117/2020/NĐ-CP chưa quy định các hành vi mua bánh mì, rau quả, hành

vi ra đường sau 18 giờ khi có “lệnh cấm” của cơ quan có thẩm quyền... là vi phạm pháp luật về áp dụng biện pháp phòng, chống dịch nên thực tế các hành vi này bị xử phạt là chưa đảm bảo nguyên tắc “chỉ xử phạt vi phạm hành chính khi có hành vi vi phạm do pháp luật quy định” tại điểm d, khoản 1, Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Hai là, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP chỉ quy định hành vi cung cấp, chia sẻ “thông tin sai sự thật”, “xuyên tạc”, “bịa đặt gây hoang mang nhân dân” là vi phạm và bị xử phạt nhưng chưa có giải thích cụ thể từng hành vi này được hiểu như thế nào, làm sao để có thể phân biệt từng hành vi vi phạm, hậu quả xảy ra có là yếu tố bắt buộc cấu thành vi phạm pháp luật hay không.

Ba là, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP chưa quy định xử phạt đối với các chủ thể có hành vi “like”, “comment” nên thực tiễn xảy ra tương đối phổ biến nhưng người có thẩm quyền chưa có căn cứ pháp lý để xử lý [7].

2.2. *Thực trạng áp dụng pháp luật về phòng, chống dịch*

a) *Về áp dụng pháp luật bảo vệ người thi hành công vụ theo quyết định giao quyền, ủy quyền trong trường hợp phòng, chống dịch*

Hiện nay, do yêu cầu về phòng, chống dịch, lực lượng cán bộ, công chức, lực lượng vũ trang,... (chủ thể được pháp luật quy định trực tiếp là người thi hành công vụ) thiếu nên Chủ tịch UBND cấp xã ban hành quyết định thành lập các chốt phòng dịch và hướng dẫn việc đi lại, đồng thời quyết định cử người dân tham gia trực các chốt này. Thực tiễn xảy ra, các đối tượng “thông chốt” không chấp hành mệnh lệnh và chống lại, cố ý gây thương tích cho người dân trực chốt nhưng không bị xử lý hành vi chống người thi hành công vụ vì những bất cập từ quy định của pháp luật [8], cụ thể:

i) Nghị định số 208/2012/NĐ-CP ngày 17/12/2012 của Chính phủ quy định các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý hành vi chống người thi hành công vụ: “Người thi hành công vụ là cán bộ, công chức, viên chức, sĩ quan, hạ sĩ quan, chiến sĩ lực lượng vũ trang nhân dân

được cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và được pháp luật bảo vệ nhằm phục vụ lợi ích của Nhà nước, Nhân dân và xã hội”.

ii) Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 quy định: “Người thi hành công vụ là người được bầu cử, phê chuẩn, tuyển dụng hoặc bổ nhiệm theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức và pháp luật có liên quan vào một vị trí trong cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ quản lý hành chính, tổ tụng hoặc thi hành án hoặc người khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ có liên quan đến hoạt động quản lý hành chính, tổ tụng hoặc thi hành án” [9].

Như vậy, hai văn bản nêu trên quy định về người thi hành công vụ hoàn toàn khác nhau: tại i) chỉ quy định duy nhất chủ thể “lực lượng cán bộ, công chức, lực lượng vũ trang” là người thi hành công vụ, ngoài ra không thừa nhận chủ thể khác; ngược lại, tại ii) quy định thành 2 loại chủ thể: chủ thể thứ nhất như i), chủ thể thứ hai là “người khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ” (xem xét trách nhiệm bồi thường của Nhà nước khi người dân tham gia các chốt phòng dịch có hành vi gây thiệt hại đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức). Xét theo nguyên tắc áp dụng văn bản pháp luật điều chỉnh trực tiếp quan hệ xã hội (phải có căn cứ pháp lý trực tiếp) thì trong trường hợp này văn bản áp dụng được dẫn chiếu là i), nghĩa là chỉ xem xét để xử lý đối với hành vi chống lại “lực lượng cán bộ, công chức, lực lượng vũ trang”. Riêng đối với hành vi chống lại người dân tham gia trực chốt phòng dịch, không bị xem là “chống lại người thi hành công vụ” theo Nghị định số 208/2012/NĐ-CP, các đối tượng vi phạm sẽ bị xử lý theo các quy định khác của pháp luật là điều hoàn toàn không phù hợp thực tiễn.

b) Về phương thức triển khai thực hiện pháp luật về phòng, chống dịch bằng văn bản hành chính cá biệt

Nghị quyết số 30/2021/QH15 quy định “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tăng cường phân cấp cho các địa phương để bảo đảm tổ chức triển khai thực hiện nhanh chóng, kịp thời các

biện pháp cấp bách về phòng, chống dịch Covid-19; trong quá trình thực hiện được sử dụng các hình thức nghị quyết, chỉ thị, công điện, công văn và các hình thức văn bản khác thuộc thẩm quyền để quy định, tổ chức triển khai các biện pháp cấp bách phục vụ công tác phòng, chống dịch Covid-19” [10]. Theo đó, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 86/NQ-CP để triển khai các giải pháp cấp bách phòng, chống dịch bệnh Covid-19 nhưng trên thực tế, cách thức, biện pháp phòng, chống dịch vẫn được thực hiện theo Chỉ thị số 15/CT-TTg, Chỉ thị số 16/CT-TTg mà không ban hành các văn bản mới thay thế hai Chỉ thị nêu trên nên đã làm phát sinh các vấn đề:

Một là, văn bản hành chính hết hiệu lực vẫn được áp dụng trong thực tiễn. Văn bản hành chính cá biệt là loại văn bản có hiệu lực ngay lập tức và chỉ có hiệu lực trong phạm vi thời gian mà văn bản quy định, sau đó đương nhiên hết hiệu lực, cụ thể:

i) Chỉ thị số 15/CT-TTg quy định “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo áp dụng biện pháp hạn chế tụ tập đông người 00 giờ ngày 28 tháng 3 đến hết ngày 15 tháng 4 năm 2020”.

ii) Chỉ thị số 16/CT-TTg quy định “Thực hiện cách ly toàn xã hội trong vòng 15 ngày kể từ 0 giờ ngày 01 tháng 4 năm 2020 trên phạm vi toàn quốc”. Do vậy, cả hai văn bản này đến nay đã hết hiệu lực áp dụng.

Vấn đề đặt ra, tại sao (i) và (ii) quy định rất rõ thời gian hiệu lực áp dụng và hiện tại đã hết hiệu lực nhưng các địa phương vẫn dùng để áp dụng cho thực tiễn công tác phòng, chống dịch.

Hai là, các địa phương đã sử dụng văn bản hành chính cá biệt (hai Chỉ thị nêu trên) hết hiệu lực để xem xét xử lý người vi phạm theo Nghị định số 117/2020/NĐ-CP. Vấn đề đặt ra, các hành vi không tuân thủ Chỉ thị số 15/CT-TTg, Chỉ thị số 16/CT-TTg được xem là vi phạm pháp luật có đúng nguyên tắc áp dụng pháp luật hay không?

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và phương thức áp dụng pháp luật về phòng, chống dịch thời gian tới

Thứ nhất, thực hiện tốt công tác phổ biến, tuyên truyền cho người dân về quyền và nghĩa vụ theo Hiến pháp và pháp luật trong phòng, chống dịch.

Để người dân nhận thức được tầm quan trọng về trách nhiệm cá nhân khi thực hiện các quyền và nghĩa vụ có liên quan thì cần làm tốt công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật. Theo Hiến pháp năm 2013, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm và các văn bản pháp luật có liên quan, quyền và nghĩa vụ luôn tương xứng với nhau. Do vậy, người dân phải tuân theo nghĩa vụ về phòng, chống dịch để được bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình [11], ví dụ: người dân hiểu và chấp hành nghĩa vụ tại Điều 3 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm sẽ có được các quyền như cấp thẻ xanh phòng dịch, cư trú, đi lại, được hưởng các chế độ, chính sách trong phòng, chống dịch...

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về phòng, chống dịch. Hiện nay, với các quy định pháp luật về phòng, chống dịch còn nhiều bất cập, vướng mắc cần phải tiếp tục hoàn thiện, cụ thể:

Một là, bổ sung vào Điều 2 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm các định nghĩa (giải thích từ ngữ) về “trường hợp cần thiết” và “tình trạng khẩn cấp” để hạn chế tình trạng các cơ quan có thẩm quyền áp dụng theo cảm tính [12] đối với Điều 53 và Điều 54 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.

Hai là, sửa đổi, bổ sung Điều 53 và Điều 54 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm về thẩm quyền lập chốt kiểm soát đường bộ, ví dụ: loại nào thuộc thẩm quyền lập chốt của Trưởng Ban chỉ đạo chống dịch, loại nào thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý đường bộ hoặc khi triển khai phòng, chống dịch thì thẩm quyền phối hợp lập chốt như thế nào để phù hợp với Luật Giao thông đường bộ năm 2008.

Ba là, cần thể chế hóa bằng quy phạm pháp luật (quy phạm giải thích) các thuật ngữ “hàng hóa thiết yếu”, “trường hợp cấp bách”... trong Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm để tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng thực tiễn các biện pháp phòng, chống dịch.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Trong thời gian tới, Chính phủ cần bổ sung các hành vi xảy ra thực tiễn hoặc có trong các văn bản hành chính (bị xem là hành vi vi phạm hành chính) nhưng chưa có trong các nghị định xử phạt vi phạm hành chính, cụ thể:

Một là, thể chế hóa vào Nghị định số 117/2020/NĐ-CP các hành vi được xem là vi phạm về phòng, chống dịch trong Chỉ thị số 15/CT-TTg, Chỉ thị số 16/CT-TTg để khi tiến hành xử phạt, người có thẩm quyền có căn cứ áp dụng và chứng minh được hành vi vi phạm hành chính theo điểm d, khoản 1, Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Hai là, sửa đổi, bổ sung điểm a, điểm d, khoản 1, Điều 101, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP theo hướng:

i) Giải thích rõ các thuật ngữ, hành vi vi phạm như “thông tin giả mạo”, “thông tin sai sự thật”, “xuyên tạc”, “thông tin bịa đặt” để minh định rõ ràng, tránh hiểu và áp dụng sai tinh thần pháp luật.

ii) Đưa các chủ thể thực hiện hành vi đưa thông tin giả mạo, sai sự thật như “like” (trưng tác), “comment” vào nhóm đối tượng bị xem xét xử phạt vi phạm hành chính đối với các bài viết, bài chia sẻ thông tin không chính thống. Theo đó, tùy thuộc và mức độ lỗi, hậu quả gây ra mà các chủ thể này sẽ chịu chế tài tương ứng.

Thứ tư, trên cơ sở Nghị quyết số 86/NQ-CP, Thủ tướng Chính phủ sớm ban hành các văn bản hành chính thay thế các văn bản đã hết hiệu lực như Chỉ thị số 15/CT-TTg và Chỉ thị số 16/CT-TTg với các lý do sau:

i) Đảm bảo tính hiệu lực của văn bản và tính hợp pháp khi xử lý các hành vi xảy ra trên thực

tế được dẫn chiếu đến các quy định xử phạt tại các nghị định xử phạt vi phạm hành chính.

ii) Đảm bảo các quy định về biện pháp, phương thức áp dụng phù hợp với yêu cầu chống dịch và các mô hình mới “giải pháp thích ứng an toàn với dịch” trong “trường hợp cần thiết” hoặc “tình trạng khẩn cấp”.

iii) Văn bản mới phải xác định rõ các nguyên tắc, điều kiện, định hướng để các địa phương áp dụng vào các biện pháp chống dịch. Theo đó, tùy tình hình thực tiễn để Chủ tịch UBND cấp tỉnh ban hành các văn bản áp dụng phòng, chống dịch bằng hình thức “quyết định” cho phù hợp với địa phương (lâu nay vẫn sử dụng công văn hành chính hoặc thông báo).

Thứ năm, sửa đổi Nghị định số 208/2012/NĐ-CP theo hướng bổ sung chủ thể thực thi công vụ là “người khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao thực hiện nhiệm vụ” để thống nhất về nguyên tắc áp dụng pháp luật, bảo vệ chủ thể “được giao quyền” trong quá trình thực thi các công việc theo yêu cầu của Nhà nước.

4. Kết luận

Diễn biến phức tạp của đại dịch Covid-19 xảy ra trên thế giới và ở Việt Nam thời gian qua đặt ra yêu cầu hoàn thiện pháp luật với hành lang pháp lý phải đủ rộng, các chế định pháp luật cần được sửa đổi, việc áp dụng pháp luật và phương thức triển khai phải thích ứng, phù hợp với thực tiễn để phòng, chống dịch hiệu quả.

Trong thời gian tới, việc thực hiện các giải pháp, đề xuất nhằm khắc phục những điểm hạn chế, bất cập, vướng mắc được phân tích ở trên sẽ giúp pháp luật Việt Nam về phòng, chống dịch bệnh dần hoàn thiện. Qua đó hiệu quả phòng, chống dịch sẽ được tăng cường, góp phần ổn định an ninh, trật tự, an toàn xã hội, quyền con người và quyền công dân sẽ được bảo đảm, bảo vệ tốt hơn và phát triển kinh tế đất nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Điều 14, Điều 15, Điều 20, Điều 23, Điều 33 và Điều 34, Hiến pháp năm 2013.
- [2] Điều 28, Khoản 1 và Điều 29, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007.
- [3] Điều 15, Nghị định số 101/2010/NĐ-CP ngày 30 tháng 9 năm 2010 của Chính phủ 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.
- [4] Tuổi trẻ, Thu hồi quy định xe chờ hàng không đi trên quốc lộ 91, 91B khi quá cảnh Cần Thơ. <https://tuoitre.vn/thu-hoi-quy-dinh-xe-cho-hang-khong-di-tren-quoc-lo-91-91b-khi-qua-can-tho-20210828103934662.htm> (truy cập ngày 29/9/2021).
- [5] VTV, Một số tỉnh dừng tiếp nhận công dân trở về từ vùng dịch. <https://vtv.vn/xa-hoi/mot-so-tinh-dung-tiep-nhan-cong-dan-tro-ve-tu-vung-dich-20210730052400596.htm> (truy cập ngày 28/9/2021).
- [6] Tiền Phong, Bình Dương thông tin người phụ nữ bị cưỡng chế đi test nhanh COVID-19. <https://tienphong.vn/binh-duong-thong-tin-nguoi-phu-nu-bi-cuong-che-di-test-nhanh-covid-19-post1380483.tpo> (truy cập ngày 29/9/2021).
- [7] N. T. T. Sương, Hành lang pháp lý trong phòng, chống dịch Covid-19 tại Việt Nam và một số kiến nghị hoàn thiện, https://vnuhcm.edu.vn/nghien-cuu_33366864/hanh-lang-phap-ly-trong-phong-chong-dich-covid-19-tai-viet-nam-va-mot-so-kien-nghi-hoan-thien/333831356864.html (truy cập ngày 29/9/2021).
- [8] T. Hà, Xử nghiêm hành vi tấn công đê...“thông chốt”, Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam, <https://dangcongsan.vn/cung-ban-luan/xu-nghiem-hanh-vi-tan-cong-de-thong-chot-589287.html> (truy cập ngày 29/9/2021).
- [9] Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017.
- [10] Tiêu mục 3.8, Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội khóa XV về giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định và chịu trách nhiệm về việc thực hiện một số giải pháp cấp bách phòng, chống dịch.
- [11] N. V. Quân, V. C. Giao, Quản trị quốc gia là tiền đề để quản trị khủng hoảng: Phân tích từ nỗ lực đối phó với đại dịch Covid-19 ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19(443), tháng 12/2021.
- [12] P. H. Thái, T. Đ. Hòa, Kỳ yếu hội thảo quốc tế “Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Trung tâm pháp luật châu Á, Khoa luật, Đại học Melbourne và Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Nhà xuất bản Hồng Đức, tháng 12/2020.