

MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ ĐĂNG KÝ BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

*TRẦN THỊ HUỆ**

Ngày nhận bài: 09/05/2021

Ngày phản biện: 17/05/2021

Ngày đăng bài: 30/06/2021

Tóm tắt:

Trong nền kinh tế thị trường, đăng ký biện pháp bảo đảm đóng vai trò quan trọng trong việc công khai và minh bạch hóa thông tin về tình trạng pháp lý của tài sản bảo đảm. Bên cạnh đó, đăng ký còn là phương thức bảo vệ bên có quyền trong quan hệ bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Chính vì vậy, các nhà lập pháp luôn quan tâm hoàn thiện các quy định của pháp luật về nội dung pháp lý này. Tuy nhiên, trong hoạt động thực tiễn cũng như quá trình nghiên cứu vẫn còn nhiều vấn đề pháp lý liên quan đến đăng ký biện pháp bảo đảm cần phải được tiếp tục trao đổi để hoàn thiện hơn nhằm đáp ứng tốt yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế của đất nước trong thời kỳ mới. Bài viết đề cập một số vấn đề pháp lý về đăng ký biện pháp bảo đảm và kiến nghị hoàn thiện pháp luật đối với lĩnh vực này.

Từ khóa:

Đăng ký biện pháp bảo đảm, bảo đảm thực hiện nghĩa vụ.

Abstract:

In a market economy, registration of security plays an important role in the disclosure and transparency of information about the legal status of collateral. In addition, registration is also a method to protect the obligee in a relationship to ensure the performance of obligations. Legislators are always interested in completing the legal provisions on this legal content. However, in practical activities as well as in the research process, there are still many legal issues related to the registration of security interests that need to be discussed for further improvement in order to meet the requirements of economic - social development and international integration in the new era. The article mentions a number of legal issues on registration of security measures and institutional orientation for this field in the coming time.

Keywords:

Registration of security, security for performance of obligations.

* PGS, TS., Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: tranthihuehlu@gmail.com

1. Đặt vấn đề

Trong quá trình các chủ thể giao kết và thực hiện giao dịch dân sự và thương mại thường tiềm ẩn những rủi ro. Một trong những giải pháp để hạn chế rủi ro là pháp luật quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ mà trong đó đăng ký biện pháp bảo đảm là phương thức công bố quyền của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm cho công chúng biết. Kể từ thời điểm việc đăng ký biện pháp bảo đảm có hiệu lực, bên nhận bảo đảm được cơ quan đăng ký có thẩm quyền xác nhận quyền đối với tài sản bảo đảm, đồng thời quyền của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm được công khai. Qua đó, tạo lập cơ chế pháp lý giúp tăng cường khả năng tiếp cận nguồn vốn cho người dân và doanh nghiệp, kiến tạo các nguồn lực, thúc đẩy sản xuất - kinh doanh phát triển. Chính vì vậy, trong thời gian qua, hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm không ngừng được quan tâm hoàn thiện, qua đó góp phần khai thác tốt hơn giá trị kinh tế của tài sản trong lưu thông dân sự. Song, thực tiễn cho thấy, vẫn còn nhiều vấn đề pháp lý liên quan đến đăng ký biện pháp bảo đảm cần phải được tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế của đất nước trong thời kỳ mới. Sau đây là một số vấn đề pháp lý về đăng ký biện pháp bảo đảm cần được làm rõ để có kiến nghị hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

2. Một số quy định pháp luật hiện hành về đăng ký biện pháp bảo đảm

2.1. Về khái niệm đăng ký biện pháp bảo đảm

Thuật ngữ đăng ký biện pháp bảo đảm đã được đề cập trong Bộ luật Dân sự năm 2015 nhưng Bộ luật này không xây dựng khái niệm pháp lý về đăng ký biện pháp bảo đảm mà chỉ quy định các vấn đề có tính nguyên tắc chung, mang tính định hướng cho việc xây dựng hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm. Trên cơ sở quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015, Nghị định số 102/2017/NĐ-CP ngày 01/9/2017 của Chính phủ về đăng ký biện pháp bảo đảm (sau đây gọi là Nghị định số 102/2017/NĐ-CP) đã xây dựng khái niệm đăng ký biện pháp bảo đảm. Theo quy định của khoản 1 Điều 3 Nghị định này, đăng ký biện pháp bảo đảm “là việc cơ quan đăng ký ghi vào sổ đăng ký hoặc nhập vào cơ sở dữ liệu về việc bên bảo đảm dùng tài sản để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đối với bên nhận bảo đảm”. Như vậy, theo tiếp cận của Nghị định số 102/2017/NĐ-CP, đăng ký biện pháp bảo đảm là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền ghi nhận sự kiện pháp lý “bên bảo đảm dùng tài sản để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đối với bên nhận bảo đảm”. Trên phương diện đó, đăng ký được Nghị định này tiếp cận trong thiên hướng là thủ tục hành chính có ý nghĩa xác nhận biện pháp bảo đảm bằng tài sản đã được đăng ký tại cơ quan có thẩm quyền. Thủ tục này phát sinh trong quá trình các tổ chức, cá nhân thực hiện quyền đầu tư, kinh doanh dưới hình thức tài trợ vốn có bảo đảm bằng tài sản, với ý nghĩa là căn cứ để được Nhà nước bảo hộ quyền trước bên thứ ba khi biện pháp bảo đảm được đăng ký.

2.2. Về đối tượng đăng ký biện pháp bảo đảm

Theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 và Nghị định số 102/2017/NĐ-CP, đối tượng đăng ký là “*biện pháp bảo đảm*” chứ không phải là giao dịch bảo đảm - hình thức ghi nhận thỏa thuận của các bên về biện pháp bảo đảm như quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005¹ và Nghị định số 83/2010/NĐ-CP ngày 23/7/2010 của Chính phủ về đăng ký giao dịch bảo đảm (sau đây gọi là Nghị định số 83/2010/NĐ-CP). Dưới góc độ khác, nếu nhìn từ mục đích của việc đăng ký, thì có thể hiểu, đăng ký biện pháp bảo đảm là phương thức công bố quyền của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm cho công chúng biết. Theo đó, kể từ thời điểm việc đăng ký biện pháp bảo đảm có hiệu lực, bên nhận bảo đảm được cơ quan đăng ký có thẩm quyền xác nhận quyền đối với tài sản bảo đảm, đồng thời quyền của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm được công khai. Trên nguyên lý này, người thứ ba buộc phải biết về biện pháp bảo đảm đã được đăng ký và phải tôn trọng quyền của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm trong biện pháp bảo đảm đã được đăng ký. Trên phương diện đó, có thể nói, đối tượng đăng ký biện pháp bảo đảm chính là quyền của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm.

2.3. Về hệ quả pháp lý của đăng ký biện pháp bảo đảm

Theo quy định của Điều 298 Bộ luật Dân sự năm 2015, đăng ký biện pháp bảo đảm là một trong các phương thức làm phát sinh hiệu lực đối kháng của biện pháp bảo đảm với người thứ ba, qua đó, xác lập quyền truy đòi và quyền ưu tiên thanh toán của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm. Trong trường hợp tài sản được dùng để bảo đảm thực hiện nhiều nghĩa vụ, thì khi xử lý tài sản bảo đảm, thứ tự ưu tiên thanh toán giữa các bên cùng nhận bảo đảm được xác định căn cứ theo thứ tự xác lập hiệu lực đối kháng với người thứ ba của biện pháp bảo đảm. Về nguyên tắc, biện pháp bảo đảm nào xác lập hiệu lực đối kháng với người thứ ba trước thì bên nhận bảo đảm trong biện pháp bảo đảm đó được ưu tiên thanh toán trước². Theo đó, thời điểm đăng ký biện pháp bảo đảm là một trong những căn cứ pháp lý để xác định thứ tự ưu tiên thanh toán giữa các bên cùng nhận bảo đảm bằng tài sản. Trên phương diện này, đăng ký biện pháp bảo đảm là phương thức giúp bảo toàn và phát triển vốn đã đầu tư vào sản xuất, kinh doanh của người dân và doanh nghiệp. Ngoài ra, theo quy định của khoản 3 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013, việc thế chấp quyền sử dụng đất có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính. Như vậy, đối với biện pháp thế chấp quyền sử dụng đất, đăng ký biện pháp bảo đảm vừa có ý nghĩa xác lập hiệu lực đối kháng của biện pháp thế chấp với người thứ ba, vừa có ý nghĩa xác lập hiệu lực của hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất.

¹ Nguyễn Văn Cừ - Trần Thị Huệ (2017), *Bình luận khoa học Bộ luật Dân sự năm 2015 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, tr.494.

² Hồ Quang Huy (2007), *Pháp luật Việt Nam về đăng ký giao dịch bảo đảm*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.11.

3. Một số khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thi hành pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm và kiến nghị hoàn thiện

Trong những năm qua, pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm đã không ngừng được hoàn thiện, góp phần tích cực vào quá trình công khai, minh bạch hóa thông tin về tình trạng pháp lý của tài sản bảo đảm, đảm bảo quyền ưu tiên của bên nhận bảo đảm và thúc đẩy sự phát triển ổn định và lành mạnh của thị trường tài chính - tín dụng. Tuy nhiên, bên cạnh đó, vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn đăng ký biện pháp bảo đảm cần sớm được nghiên cứu, tháo gỡ, qua đó góp phần phát huy và nâng cao vai trò của đăng ký biện pháp bảo đảm đối với đời sống dân sự. Theo chúng tôi, trong thời gian tới, việc hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao giá trị và hiệu quả của đăng ký biện pháp bảo đảm trong nền kinh tế thị trường cần tập trung vào những vấn đề cơ bản sau đây:

Thứ nhất, về văn bản pháp luật quy định về đăng ký biện pháp bảo đảm

Hiện nay, chúng ta đang thiếu một văn bản có hiệu lực pháp luật cao điều chỉnh riêng về hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm. Theo đó, ngoài quy định chung mang tính nguyên tắc trong Bộ luật Dân sự năm 2015, đăng ký biện pháp bảo đảm được quy định tản mát tại nhiều văn bản pháp luật khác nhau tùy theo từng loại hình tài sản thuộc các bộ ngành khác nhau quản lý như Luật Đất đai năm 2013, Bộ luật Hàng hải năm 2015, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), Luật Chứng khoán năm 2019 và hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành. Bên cạnh các quy định chung mang tính nguyên tắc về đăng ký biện pháp bảo đảm đối với một số loại hình tài sản mang tính đặc thù tại các văn bản pháp luật nêu trên, Chính phủ còn ban hành Nghị định riêng quy định về đăng ký biện pháp bảo đảm³. Thực tiễn cho thấy, việc văn bản quy phạm pháp luật quy định riêng về đăng ký biện pháp bảo đảm mới chỉ dừng ở Nghị định của Chính phủ trong chừng mực nhất định đã ảnh hưởng đến hiệu lực thực thi, tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm, đặc biệt là trong xử lý những vướng mắc phát sinh của thực tiễn không thuộc thẩm quyền của Chính phủ mà cần phải được giải quyết triệt để, thấu đáo ở tầm luật.

Do đó, trong thời gian tới, giải pháp cần hướng đến là xây dựng Luật Đăng ký tài sản, trong đó có nội dung về đăng ký biện pháp bảo đảm để tạo lập cơ sở pháp lý toàn diện cho việc xây dựng và vận hành hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm trong sự đồng bộ, thống nhất với sự phát triển của hệ thống đăng ký tài sản. Liên quan đến vấn đề này, Nghị quyết số 11-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương khóa XII ngày 3/6/2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã chỉ rõ nhiệm vụ: “*Hoàn thiện các quy định về đăng ký và giao dịch tài sản; phát triển hệ thống đăng ký minh bạch, liên thông, dễ tiếp cận, nhất là bất động sản*”. Đặc biệt, trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 -2030 của Đảng đã đề ra một trong những phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển

³ Nghị định số 102/2017/NĐ-CP ngày 01/9/2017 của Chính phủ về đăng ký biện pháp bảo đảm.

kinh tế - xã hội là: “*Cải cách thể chế về quyền tài sản, tập trung vào các khâu đăng ký sở hữu và sử dụng tài sản, xử lý tài sản thế chấp ngân hàng*”⁴. Điều này đặt ra nhiệm vụ trong thời gian tới là tiếp tục thể chế hóa các quan điểm nêu trên của Đảng trong hoàn thiện, đổi mới hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm trong sự hướng đến xây dựng Luật Đăng ký tài sản, qua đó góp phần đảm bảo hiệu lực thực thi và bảo vệ có hiệu quả quyền sở hữu tài sản của các thực thể pháp lý trong xã hội trong một hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm minh bạch, hiện đại, liên thông và dễ tiếp cận⁵.

Thứ hai, về cách tiếp cận trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm

Về bản chất, đăng ký biện pháp bảo đảm là một loại hình đăng ký biến động khi tài sản của chủ sở hữu có sự thay đổi về tình trạng pháp lý, đó là được dùng để bảo đảm cho việc thực hiện nghĩa vụ. Đối tượng của đăng ký tài sản chính là quyền sở hữu và các biến động của quyền sở hữu, trong đó có biến động do tài sản được dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Vì vậy, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm cần phải được đặt trong mối quan hệ có tính chất tổng thể với việc hoàn thiện hệ thống đăng ký tài sản. Điều này đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống đăng ký tài sản, trong đó có đăng ký biện pháp bảo đảm.

Thực tiễn cho thấy, việc tiếp cận đăng ký biện pháp bảo đảm của pháp luật thực định còn chưa có sự đồng bộ, thống nhất trong tiếp cận chung về đăng ký tài sản. Trên thực tế, có trường hợp, quy định về đăng ký tài sản, đăng ký biện pháp bảo đảm trong cùng một văn bản pháp luật và giữa các văn bản pháp luật còn có sự khác nhau trong quan điểm tiếp cận. Ví dụ như, theo quy định của Điều 106 Bộ luật Dân sự năm 2015, đối tượng đăng ký được tiếp cận theo nguyên lý đăng ký “*vật quyền*” mà cụ thể là “*Quyền sở hữu, quyền khác đối với tài sản*”. Cách tiếp cận này cũng được thể hiện trong Luật Hàng không dân dụng Việt Nam⁶. Tuy nhiên, trong phần về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, Bộ luật Dân sự năm 2015 lại tiếp cận đối tượng đăng ký là “*biện pháp bảo đảm*”⁷, chứ không phải quyền (có tính chất vật quyền) của bên nhận bảo đảm đối với tài sản bảo đảm. Bên cạnh đó, Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 lại tiếp cận đối tượng đăng ký là việc thế chấp mà trên thực tế vẫn được hiểu là hợp đồng thế chấp (là quan hệ trái quyền) chứ không phải là “*quyền*” như tiếp cận của Điều 106 Bộ luật Dân sự năm 2015. Thực tế này đặt ra yêu cầu cần xây dựng hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm trong mối quan hệ với sự phát triển của hệ thống đăng ký tài sản theo những nguyên lý chung về đăng ký, để đảm bảo hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm được vận hành theo một

⁴ Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030.

⁵ Nguyễn Thanh Tú (2020), *Báo cáo tổng hợp kết quả Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: “Hoàn thiện thể chế nhằm thực hiện đầy đủ quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền sở hữu tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân”*, tr.236.

⁶ Khoản 2 Điều 1 Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2014.

⁷ Điều 298 Bộ luật Dân sự năm 2015.

nguyên lý chung, thống nhất với đăng ký tài sản, tránh sự khác biệt trong cách tiếp cận về đăng ký biện pháp bảo đảm với đăng ký tài sản.

Thứ ba, về sự đồng bộ, thống nhất của pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm với pháp luật về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ

Pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm có mối quan hệ chặt chẽ và mật thiết với pháp luật về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Điều này dẫn đến, sự thay đổi, hoàn thiện của pháp luật về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đòi hỏi pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm phải có điều chỉnh để đảm bảo sự phù hợp. Trong quy định về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, Bộ luật Dân sự năm 2015 đã có những tiếp cận mới về vật quyền bảo đảm thông qua việc ghi nhận bên nhận bảo đảm có quyền truy đòi tài sản bảo đảm và được quyền thanh toán khi biện pháp bảo đảm phát sinh hiệu lực đối kháng với người thứ ba⁸. Bên cạnh đó, ngày 19/3/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 21/2021/NĐ-CP quy định thi hành Bộ luật Dân sự về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Nghị định này có những tiếp cận mới về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ theo nguyên lý vật quyền, trong đó có những quy định cụ thể hóa về quyền truy đòi tài sản bảo đảm của Bộ luật Dân sự năm 2015⁹. Sự hoàn thiện của các quy định pháp luật về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ theo tiếp cận mới nói trên đòi hỏi pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm cần phải được sửa đổi để đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất, qua đó tạo sự thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong việc thực hiện quyền đăng ký và tìm hiểu thông tin về biện pháp bảo đảm.

Thứ tư, về xây dựng cơ sở dữ liệu về đăng ký biện pháp bảo đảm

Có thể nói, công khai, minh bạch hóa thông tin nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong việc tiếp cận và sử dụng thông tin về tài sản bảo đảm là một trong những vấn đề quan trọng có tính chất cốt lõi của hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm cần hướng đến. Về vấn đề này, khoản 3 Điều 106 Bộ luật Dân sự năm 2015 đã khẳng định: “*Việc đăng ký tài sản phải được công khai*”. Đây cũng là mục tiêu xây dựng hệ thống đăng ký tài sản theo định hướng của Đảng¹⁰.

Để thực hiện tốt mục tiêu công khai và minh bạch hóa thông tin về tình trạng pháp lý của tài sản bảo đảm, một trong các yêu cầu đặt ra là phải xây dựng được hệ thống cơ sở dữ liệu về đăng ký biện pháp bảo đảm thống nhất. Vấn đề này được đặt ra ngay trong thời kỳ đầu xây dựng hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm¹¹ và tiếp tục được khẳng định xuyên suốt trong Nghị định số 83/2010/NĐ-CP và hiện tại là Nghị định số 102/2017/NĐ-CP. Tuy nhiên, hiện

⁸ Khoản 2 Điều 297 Bộ luật Dân sự năm 2015.

⁹ Điều 7 Nghị định số 21/2021/NĐ-CP.

¹⁰ Nghị quyết số 11-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương khóa XII ngày 3/6/2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

¹¹ Điều 16 Nghị định số 08/2000/NĐ-CP ngày 10/3/2000 của Chính phủ về đăng ký giao dịch bảo đảm.

nay, nước ta vẫn chưa hoàn thành việc điện tử hóa cơ sở dữ liệu thông tin về đăng ký biện pháp bảo đảm đối với tất cả các loại hình tài sản theo mô hình kết nối, chia sẻ¹². Theo đó, việc đăng ký biện pháp bảo đảm, lưu trữ và cung cấp thông tin về biện pháp bảo đảm được thực hiện và quản lý phân tán bởi các bộ, ngành khác nhau, tùy theo từng loại hình tài sản, đồng thời giữa các hệ thống đăng ký này chưa có sự liên kết, chia sẻ cơ sở dữ liệu thông tin. Điều này dẫn đến, khả năng lưu giữ và tiếp cận thông tin của người dân và doanh nghiệp, đặc biệt là thông tin về bất động sản còn gặp vướng mắc, khó khăn. Thực tế này đặt ra yêu cầu, cần phải thúc đẩy cải cách mô hình đăng ký và cung cấp thông tin về đăng ký biện pháp bảo đảm theo hướng tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, tiến tới số hóa và đồng bộ dữ liệu thông tin về đăng ký biện pháp bảo đảm đối với tất cả các loại hình tài sản bảo đảm giữa các hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm do các bộ, ngành khác nhau quản lý.

Trong thời gian qua, đăng ký biện pháp bảo đảm ngày càng cho thấy vai trò quan trọng của nó đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nhằm phát huy tốt hơn nữa vai trò của đăng ký biện pháp bảo đảm, chúng tôi cho rằng, việc nghiên cứu, nhận diện đúng bản chất pháp lý của đăng ký biện pháp bảo đảm và đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật, từ đó đề xuất các kiến nghị đối với việc xây dựng, vận hành và phát triển hệ thống đăng ký biện pháp bảo đảm là cần thiết và có ý nghĩa rất quan trọng. Đây là cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc hoàn thiện pháp luật về đăng ký biện pháp bảo đảm trong sự hướng đến xây dựng mô hình đăng ký biện pháp bảo đảm hiện đại, minh bạch, liên thông, dễ tiếp cận. Qua đó, giúp người dân và doanh nghiệp có thể tiếp cận và sử dụng dịch vụ đăng ký và cung cấp thông tin về biện pháp bảo đảm một cách dễ dàng, thuận lợi với chi phí rẻ để từ đó phục vụ hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình trong sự phát triển năng động của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ luật Dân sự năm 2015.
2. Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2014.
3. Nghị định số 102/2017/NĐ-CP ngày 1/9/2017 của Chính phủ về đăng ký biện pháp bảo đảm.
4. Nghị định số 08/2000/NĐ-CP ngày 10/3/2000 của Chính phủ về đăng ký giao dịch bảo đảm.
5. Nghị định số 21/2021/NĐ-CP ngày 19/3/2021 của Chính phủ quy định thi hành Bộ luật Dân sự năm 2015 về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ.

¹² Nguyễn Thanh Tú (2020), *Báo cáo tổng hợp kết quả Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: “Hoàn thiện thể chế nhằm thực hiện đầy đủ quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền sở hữu tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân”*, tr.183.

6. Nguyễn Văn Cừ - Trần Thị Huệ (2017), *Bình luận khoa học Bộ luật Dân sự năm 2015 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

7. Hồ Quang Huy (2007), *Pháp luật Việt Nam về đăng ký giao dịch bảo đảm*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

8. Nguyễn Thanh Tú (2020), Báo cáo tổng hợp kết quả Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ: “*Hoàn thiện thể chế nhằm thực hiện đầy đủ quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền sở hữu tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân*”.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ CẦN HOÀN THIỆN VỀ BAN HÀNH VĂN BẢN PHÁP LUẬT TRONG PHÒNG CHỐNG DỊCH COVID-19

NGUYỄN NHẬT KHANH*

Ngày nhận bài: 23/03/2021

Ngày phản biện: 30/03/2021

Ngày đăng bài: 30/06/2021

Tóm tắt:

Dịch Covid-19 là một trong các dịch bệnh truyền nhiễm đặc biệt nguy hiểm, có khả năng lây lan nhanh chóng và gây tác hại xấu đến sức khỏe và tính mạng của người bệnh. Để hạn chế sự lây lan của dịch bệnh nhằm bảo đảm an toàn về sức khỏe, tính mạng của người dân cũng như duy trì trật tự an toàn xã hội, các cơ quan có thẩm quyền trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình đã ban hành nhiều văn bản pháp luật khác nhau để phòng chống dịch. Bài viết phân tích thực trạng ban hành các văn bản pháp luật về phòng, chống bệnh truyền nhiễm trong giai đoạn phòng chống dịch Covid-19 để làm sáng tỏ một số vấn đề pháp lý phát sinh và đề xuất các giải pháp hoàn thiện.

Từ khóa:

Văn bản pháp luật, bệnh truyền nhiễm, dịch Covid-19.

Abstract:

The Covid-19 pandemic is one of the most dangerous infectious diseases, capable of spreading rapidly and causing adverse effects on the health and life of patients. To limit the spread of epidemics in order to ensure the safety of the health and life of the people as well as maintain social order and safety, the competent agencies within the scope of their duties and powers have issued many different legal documents to prevent the pandemic. The article analyzes the current status of promulgating legal documents on infectious diseases prevention and control in the Covid-19 pandemic prevention period to clarify some arising legal problems and propose complete solutions.

Key words:

Legal documents, infectious diseases, Covid-19 pandemic.

1. Đặt vấn đề

Bệnh viêm đường hô hấp cấp - Coronavirus disease 2019 (Covid-19) là một đại dịch truyền nhiễm được gây ra bởi virus SARS-CoV-2, một chủng mới của virus Corona gây viêm đường hô hấp cấp ở người và có khả năng lây lan từ người sang người. Covid-19 bắt đầu bùng phát từ tháng 11/2019 tại thành phố Vũ Hán, tỉnh Hồ Bắc, Trung Quốc. Ngày 31/01/2020, Tổ

* ThS. NCS, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: nnkhanh@hcmulaw.edu.vn

chức Y tế thế giới (WHO) công bố dịch bệnh Covid-19 là sự kiện y tế công cộng khẩn cấp gây quan ngại toàn cầu và đến tối ngày 11/3/2020 chính thức công bố căn bệnh Covid-19 do chủng mới của virus Corona gây ra là đại dịch toàn cầu¹.

Tính đến 11h ngày 23/3/2021, trên thế giới đã có 220 quốc gia, vùng lãnh thổ ghi nhận ca nhiễm Covid-19 (có 109.469.508 triệu người mắc bệnh và cướp đi sinh mạng của 2.413.158 triệu bệnh nhân trên thế giới). Ở Việt Nam, tính đến thời điểm nêu trên đã có 2.575 ca nhiễm Covid-19, trong đó đã có 35 trường hợp tử vong².

Để ứng phó với dịch Covid-19, nhiều quốc gia trên thế giới đã ban hành nhiều văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao để quy định các biện pháp mạnh mẽ nhằm phòng, chống dịch bệnh nguy hiểm này. Chẳng hạn, ngày 21/3/2020, Quốc hội Pháp đã thông qua dự luật phòng, chống Covid-19, cho phép thiết lập tình trạng y tế khẩn cấp. Ở Nga, ngày 31/3/2020, trong phiên họp bất thường, Hội đồng Liên bang Nga đã phê chuẩn dự luật cho phép Chính phủ Nga áp đặt tình trạng khẩn cấp và cơ chế cảnh báo cao trên toàn quốc hoặc các vùng riêng lẻ. Ngày 25/3/2020, Thượng viện Anh thông qua dự luật về tình trạng khẩn cấp nhằm giúp Chính phủ ngăn chặn dịch bệnh bùng phát³. Ngày 07/4/2020, Nhật Bản ra tuyên bố về tình trạng khẩn cấp áp dụng cho 7 tỉnh thành phố lớn là Tokyo, Kanagawa, Saitama, Chiba, Osaka, Hyogo và Fukuoka⁴.

Ở Việt Nam, ngay sau khi phát hiện ca nhiễm bệnh đầu tiên tại Bệnh viện Chợ Rẫy (ngày 23/01/2020), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Công điện số 121/CD-TTg về việc phòng, chống dịch bệnh hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra. Liên tiếp các ngày 28/01/2020, 30/01/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 05/CT-TTg, Chỉ thị số 06/CT-TTg, trong đó quán triệt tinh thần “*chống dịch như chống giặc*”, huy động cả hệ thống chính trị vào cuộc để phòng, chống dịch. Tại thời điểm đó, hàng loạt các quy tắc “*khuôn mẫu*” trong Chỉ thị số 16/CT-TTg được nghiêm chỉnh thực hiện nhằm bảo đảm cho công tác phòng, chống dịch Covid-19⁵. Ngày 26/02/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 07/2020/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg ngày 28/01/2016 quy định điều kiện công bố dịch và công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm. Trên cơ

¹ Trần Linh Huân (2020), *Bảo vệ quyền lợi của người bị nhiễm Covid-19 theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 7, tr.45.

² Số liệu do Bộ Y tế công bố tại Trang tin về dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp Covid-19 tại <https://ncov.moh.gov.vn/>. Truy cập lúc 11:00 ngày 23/3/2021.

³ Bùi Thu Hằng (2020), *Ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp nhìn từ dịch bệnh Covid-19*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 8, tr.56-57.

⁴ Cẩm Vũ Thảo Nguyên (2020), *Quy định của pháp luật Nhật Bản về tình trạng khẩn cấp và những gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 8, tr.64.

⁵ Cao Vũ Minh (2020), “*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*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học Các vấn đề đương đại trong lĩnh vực kinh tế, luật: Từ lý thuyết đến thực tiễn, Nxb Nông nghiệp, tr.356.

sở đó, ngày 01/04/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 447/QĐ-TTg công bố dịch Covid-19 trên phạm vi cả nước và tiến hành thực hiện các biện pháp cách ly xã hội⁶.

Ngoài ra, các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương đã ban hành nhiều văn bản pháp luật dưới các hình thức khác nhau để phòng, chống sự lây lan của dịch bệnh. Với sự quyết tâm của cả hệ thống chính trị, Việt Nam đã đạt được những kết quả quan trọng trong việc triển khai phòng, chống dịch Covid-19. Không thể phủ nhận những giá trị tích cực mà các văn bản pháp luật, văn bản chỉ đạo của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương ban hành trong thời gian qua, tuy nhiên, xem xét ở góc độ pháp lý việc ban hành các văn bản pháp luật để thực hiện công tác phòng, chống dịch Covid-19 trong thời gian qua còn tồn tại một số vấn đề vướng mắc cần phải xem xét hoàn thiện.

2. Một số vấn đề pháp lý phát sinh về ban hành văn bản pháp luật trong giai đoạn phòng chống dịch Covid-19

Thứ nhất, vướng mắc liên quan đến việc ban hành văn bản về tình trạng khẩn cấp và các biện pháp kiểm soát đặc biệt áp dụng trong thời gian phòng, chống dịch Covid-19.

Để đối phó với sự lây lan của dịch Covid-19, trong thời gian qua các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương đã ban hành văn bản để áp dụng nhiều biện pháp phòng chống dịch khác nhau như: huy động người, cơ sở vật chất, thiết bị y tế, thuốc, vật tư y tế, cơ sở dịch vụ công cộng, phương tiện giao thông và các nguồn lực khác để chống dịch. Các biện pháp đặc biệt khác như yêu cầu kiểm tra và xử lý y tế đối với phương tiện vận tải trước khi ra khỏi vùng có dịch; tổ chức tẩy uế, khử độc trên phạm vi rộng; tạm đình chỉ một số hoạt động dịch vụ tại vùng có dịch; cấm tập trung đông người... đều đã được áp dụng đồng bộ ở nhiều địa phương⁷. Mặc dù vậy, cho đến thời điểm này ở Việt Nam vẫn chưa chính thức áp dụng tình trạng khẩn cấp về dịch.

Tuy nhiên, ngày 13/8/2020, Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương đã ban hành Quyết định số 2332/QĐ-UBND áp dụng tình trạng khẩn cấp trong phòng, chống dịch Covid-19. Theo đó, kể từ 0 giờ ngày 14/8/2020 toàn thành phố Hải Dương thực hiện cách ly xã hội trong vòng 15 ngày; phân xưởng, nhà máy sản xuất phải bảo đảm khoảng cách an toàn, đeo khẩu trang, thực hiện khử trùng, diệt khuẩn theo quy định. Người dân được yêu cầu ở tại nhà, chỉ ra ngoài trong trường hợp thật sự cần thiết; thực hiện nghiêm việc giữ khoảng cách tối thiểu 2m khi giao tiếp; không tập trung quá 2 người tại nơi công cộng và ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện. Dừng họp chợ trên địa bàn thành phố, chỉ để lại các cơ sở bán lương thực, thực phẩm... Xét về tính cấp thiết, Quyết định số 2332/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân tỉnh

⁶ Trước đó, vào ngày 01/02/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 173/QĐ-TTg để công bố dịch viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra tại các tỉnh Khánh Hòa, Vĩnh Phúc, Thanh Hóa (đã có 6 trường hợp mắc bệnh).

⁷ Cao Vũ Minh (2020), *tlđđ*, tr.357.

Hải Dương đã góp phần ngăn chặn sự lây lan của dịch bệnh, bảo đảm công tác phòng, chống dịch Covid-19 tại địa phương đạt hiệu quả. Thế nhưng, ở góc độ pháp lý, sự ra đời của văn bản này chưa phù hợp với bối cảnh chung của cả nước.

Theo quy định của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007, việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch được thực hiện theo nguyên tắc sau đây: (i) 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; (ii) Việc ban bố tình trạng khẩn cấp phải công khai, chính xác, kịp thời và đúng thẩm quyền. Về mặt thẩm quyền áp dụng, 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 cấp⁸. Trong khi đó, như đã trình bày, cho đến nay Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa ban bố tình trạng khẩn cấp, Chủ tịch nước cũng chưa công bố tình trạng khẩn cấp nên việc Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương ban hành Quyết định số 2332/QĐ-UBND để áp dụng tình trạng khẩn cấp về dịch trên địa bàn tỉnh là “cầm đèn chạy trước ô tô”.

Tuy nhiên, qua sự kiện trên cũng cần xem xét đến khả năng áp dụng tình trạng khẩn cấp về dịch để đối phó với tình huống dịch bệnh lây lan trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến an toàn xã hội; trong trường hợp đó cần phải có các biện pháp kiểm soát đặc biệt để ngăn chặn.

Hiện nay, ở nước ta đang song song tồn tại hai hệ thống văn bản quy phạm quy định về tình trạng khẩn cấp trong phòng, chống dịch bệnh. Cụ thể là: (i) Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm; (ii) Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật. Về nguyên tắc, khi chưa ban bố tình trạng khẩn cấp thì hệ thống văn bản pháp luật về phòng, chống bệnh truyền nhiễm sẽ được áp dụng. Tuy nhiên, với diễn biến phức tạp của tình hình dịch bệnh thì cũng cần tính đến khả năng phải ban bố tình trạng khẩn cấp nhưng chúng ta lại đang thiếu hành lang pháp lý để quy định về tình trạng khẩn cấp⁹.

Một là, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 có quy định tình trạng khẩn cấp về dịch, khi tình trạng khẩn cấp về dịch được ban bố sẽ áp dụng các biện pháp kiểm soát đặc biệt, trong đó một số biện pháp có khả năng làm hạn chế quyền con người, quyền công dân. Có thể thấy rằng, Pháp lệnh này được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) nên vấn đề hạn chế quyền con người, quyền công dân bằng quy định của luật chưa được chú trọng. Tuy nhiên, theo quy định của Hiến pháp năm 2013 hiện hành, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần

⁸ Điều 42 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007.

⁹ Bùi Thu Hằng (2020), *ltdđ*, tr.57.

thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng¹⁰. Vì vậy, việc tiếp tục duy trì Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 để áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh sẽ không còn phù hợp với quy định của Hiến pháp hiện hành vì văn bản này không phải là văn bản có hình thức “*luật*”.

Hai là, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP chưa có sự thống nhất về nội dung điều chỉnh so với Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật. Chẳng hạn, về sử dụng khái niệm, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP sử dụng các khái niệm “*biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh nguy hiểm*”, “*đội công tác chống dịch khẩn cấp*”, “*đội cấp cứu lưu động*”. Trong khi đó, Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 và Nghị định số 101/2010/NĐ-CP lại sử dụng các khái niệm “*các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về dịch*”, “*đội chống dịch cơ động*”¹¹. Về các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh, Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định một số biện pháp được phép áp dụng khi có dịch mà không cần phải ban bố tình trạng khẩn cấp như tổ chức cấp cứu, khám bệnh, chữa bệnh; tổ chức cách ly y tế; hạn chế ra vào vùng có dịch như biện pháp chống dịch thông thường. Trong khi đó, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP xem các biện pháp nêu trên là các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh nguy hiểm¹².

Ba là, nội dung pháp luật về tình trạng khẩn cấp quy định chưa đầy đủ các trường hợp hạn chế quyền con người, quyền công dân. Thực tế cho thấy, trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh, một số quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế nhưng chưa được pháp luật về tình trạng khẩn cấp trù liệu như quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo; quyền bầu cử, ứng cử; quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân; quyền bảo đảm an sinh xã hội; quyền học tập. Trong đợt bùng phát đại dịch Covid-19, hầu như tất cả các nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam đã áp dụng 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 biện pháp đã áp dụng như: nhà máy, công xưởng, trường học, nhà thờ, nhà chùa, các khu du lịch, danh lam thắng cảnh, khu vui chơi giải trí tạm ngừng hoạt động; các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch tạm đình chỉ; các sự kiện tập trung đông người, các cuộc hội họp, hội thảo tạm hoãn tổ chức (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 đa¹³. Do vậy, việc hoàn thiện các quy định pháp luật để quy định cụ thể, rõ ràng các nhóm quyền con người, quyền công dân có

¹⁰ Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

¹¹ Nguyễn Anh Chung, “*Quy định tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh và một số bất cập của pháp luật trong phòng chống Covid-19*”, <https://thuvienphapluat.vn/banan/tin-tuc/quy-dinh-tinh-trang-khan-cap-ve-dich-benh-va-mot-so-bat-cap-cua-phap-luat-trong-phong-chong-covid19-3073>. Truy cập ngày 09/01/2021.

¹² Bùi Thu Hằng (2020), *tlđđ*, tr.58.

¹³ Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), *Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 10, tr.7-8.

thể bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh là việc làm hết sức cần thiết để bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước sự lạm quyền của các chủ thể quản lý nhà nước.

Thứ hai, tình trạng ban hành văn bản cá biệt, công văn hành chính thông thường để chứa đựng các quy tắc xử sự chung trong thời gian phòng, chống dịch Covid-19 diễn ra phổ biến.

Về nguyên tắc, khi ban hành các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, chủ thể có thẩm quyền bắt buộc phải ban hành văn bản dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, trong thời gian phòng, chống dịch Covid-19, một số cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản cá biệt, công văn hành chính thông thường để quy định các nội dung chứa đựng quy tắc xử sự chung. Việc làm này vi phạm thẩm quyền hình thức trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và ảnh hưởng đến nguyên tắc thượng tôn pháp luật trong hoạt động của các cơ quan nhà nước¹⁴. Thẩm quyền hình thức là việc cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản đúng tên loại do pháp luật quy định¹⁵. Vi phạm quy định về thẩm quyền hình thức là một trong các căn cứ làm cho văn bản được ban hành bị “vô hiệu”.

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, trong phạm vi thẩm quyền của mình, Thủ tướng Chính phủ sẽ thể hiện ý chí đến đối tượng quản lý thông qua những hoạt động quản lý nhất định, trong đó hoạt động phổ biến là ban hành các quyết định quản lý nhà nước. Trong thời gian diễn ra dịch Covid-19, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành rất nhiều Chỉ thị để thực hiện các biện pháp phòng chống dịch bệnh như: Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 05/01/2020; Chỉ thị số 05/CT-TTg ngày 28/01/2020, Chỉ thị số 10/CT-TTg ngày 25/2/2020, Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020; Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020...

Xét về tính chất pháp lý, chỉ thị thường được ban hành để cơ quan cấp trên đề ra các mệnh lệnh, yêu cầu buộc cấp dưới thực hiện. Chỉ thị được sử dụng để tác động đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân có mối liên hệ với cơ quan ra chỉ thị về mặt cơ cấu, tổ chức, nhân sự. 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 dưới¹⁶. Điều này được khẳng định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) khi văn bản này chỉ trao cho Thủ tướng Chính phủ thẩm quyền ban hành một loại văn bản quy phạm pháp luật duy nhất là “Quyết định”¹⁷.

Thực hiện các chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan nhà nước khác đã triển khai các biện pháp quản lý nhà nước tương ứng trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn để thực

¹⁴ Cao Vũ Minh (2013), *Công văn và những nhầm lẫn với quyết định quản lý nhà nước*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5, tr.30.

¹⁵ Trần Thị Vượng (2016), *Bình luận về thẩm quyền ban hành văn bản trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*, Tạp chí Luật học, số 6, tr.74.

¹⁶ Cao Vũ Minh (2020), *tlđđ*, tr.360.

¹⁷ Khoản 6 Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

hiện mục tiêu phòng, chống dịch. Chẳng hạn, ngày 15/4/2020, Cục Quản lý Dược ban hành Công văn số 4162/QLD-KD yêu cầu các đơn vị sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu thuốc tạm dừng việc xuất khẩu thuốc theo Danh mục thuốc sử dụng trong điều trị Covid-19 ban hành kèm theo Công văn này từ ngày 16/4/2020 đến khi có thông báo mới để đảm bảo nguồn cung, có dự trữ thuốc phòng, chữa bệnh cho nhân dân. Văn bản này rõ ràng có chứa đựng các quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm nhưng lại được thể hiện dưới hình thức của một công văn hành chính.

Theo quy định của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014: “*Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành nghị quyết hướng dẫn các Tòa án áp dụng thống nhất pháp luật*”¹⁸. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) cũng quy định: “*Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành nghị quyết để hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật, giám đốc việc xét xử*”¹⁹. Để hướng dẫn áp dụng pháp luật và tổ chức xét xử tội phạm liên quan đến phòng, chống dịch bệnh Covid-19, ngày 30/3/2020, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành Công văn số 45/TANDTC-PC hướng dẫn áp dụng pháp luật và tổ chức xét xử đối với một số hành vi vi phạm pháp luật phổ biến có đủ yếu tố cấu thành tội phạm trong phòng, chống dịch bệnh. Việc ban hành văn bản này hướng đến mục đích hướng dẫn áp dụng pháp luật thống nhất trong hệ thống tòa án để xét xử các tội phạm về phòng, chống dịch bệnh. Xét về tính kịp thời, sự ra đời của Công văn này đã đáp ứng được yêu cầu đấu tranh, phòng chống các hành vi phạm tội về phòng, chống dịch. Thế nhưng, ở góc độ pháp lý, việc ban hành Công văn để chứa đựng các quy phạm pháp luật cũng có phần không chính xác bởi hình thức thể hiện phải là nghị quyết chứ không phải là công văn²⁰.

Công văn là loại văn bản hành chính được các cơ quan, tổ chức sử dụng để giải quyết các công việc cụ thể diễn ra trong quá trình thực thi nhiệm vụ. Công văn có nội dung trao đổi phong phú, đa dạng, dùng để trao đổi thông tin khi giải quyết công việc, hướng dẫn thực hiện công tác. Ngoài ra, công văn còn được sử dụng nhằm đề nghị những vấn đề đang còn ách tắc cần giải quyết kịp thời; giải thích một sự việc đã và đang xảy ra ở một cơ quan, đơn vị²¹. Tuy nhiên, việc sử dụng hình thức “công văn” để ban hành các quy định có chứa đựng quy tắc xử sự chung là điều không phù hợp với yêu cầu của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng nêu trên xuất phát từ sự e dè về thủ tục ban hành văn bản. Nếu văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ thì công văn có thể được ban hành một cách chủ động, nhanh chóng theo thủ

¹⁸ Điểm b khoản 2 Điều 22 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

¹⁹ Điều 21 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

²⁰ Cao Vũ Minh (2020), *tlđđ*, tr.358.

²¹ Cao Vũ Minh (2013), *tlđđ*, tr.24.

tục đơn giản. Do vậy, để kịp thời đáp ứng yêu cầu của công tác phòng, chống dịch Covid-19, các chủ thể có thẩm quyền đã lựa chọn công văn để ban hành các nội dung quản lý thay cho việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Chúng tôi cho rằng điều này có thể đáp ứng yêu cầu về tính hợp lý nhưng lại không thỏa mãn yêu cầu về tính hợp pháp.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện về ban hành văn bản pháp luật trong giai đoạn phòng, chống dịch Covid-19

Thứ nhất, mặc dù Việt Nam chưa công bố tình trạng khẩn cấp để áp dụng trong quá trình phòng, chống dịch Covid-19, tuy nhiên để trừ liệu cho những trường hợp dịch bệnh nghiêm trọng có thể xảy ra trong tương lai đòi hỏi hệ thống các văn bản pháp luật quy định tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh cần phải được hoàn thiện. Trước hết, Quốc hội cần khẩn trương ban hành Luật về tình trạng khẩn cấp để thay thế cho Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 nhằm bảo đảm sự tương thích với quy định của Hiến pháp năm 2013, qua đó tuân thủ các nguyên tắc hiến định trong việc áp dụng tình trạng khẩn cấp, áp dụng các biện pháp hạn chế cũng như bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong việc áp dụng tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh.

Ngoài ra, khoản 1 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải “*bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật*”. Đây là một trong những nguyên tắc cốt lõi cần phải tuân thủ trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm hướng đến xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và thống nhất. Tính thống nhất của hệ thống pháp luật phải được xem xét trên cả hai phương diện hình thức và nội dung. Về mặt hình thức, tính thống nhất thể hiện qua cách sắp xếp, phân loại thứ bậc, hiệu lực của các quy phạm pháp luật. Về mặt nội dung, tính thống nhất đòi hỏi pháp luật phải có tính nhất quán. Điều này có nghĩa các văn bản quy phạm pháp luật trong cùng một lĩnh vực hoặc trong những lĩnh vực khác nhau phải tạo ra sự nhất quán trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội nhất định, hạn chế tình trạng các văn bản quy định khác nhau về cùng một vấn đề²².

Do vậy, để bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống các quy định pháp luật liên quan đến tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh đòi hỏi Quốc hội cần ban hành một đạo luật thống nhất về tình trạng khẩn cấp, trong đó quy định đầy đủ điều kiện áp dụng, thẩm quyền áp dụng, các biện pháp đặc biệt được áp dụng, thủ tục áp dụng... nhằm mục đích xóa bỏ sự tán mạn, chông chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay liên quan đến tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh. Trên cơ sở Luật về tình trạng khẩn cấp của Quốc hội, các cơ quan nhà nước như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan nhà nước khác ở trung

²² Nguyễn Nhật Khanh (2018), *Tính thống nhất của Luật Giáo dục năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) với các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2, tr.67.

ương và địa phương sẽ căn cứ vào phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình để ban hành các văn bản pháp luật tương ứng để áp dụng tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh.

Thứ hai, nhà nước pháp quyền là nhà nước đề cao tinh thần thượng tôn pháp luật. Điều này được thể hiện trong mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước và đời sống xã hội, ngay cả khi đất nước rơi vào tình trạng nguy hiểm như dịch bệnh Covid-19. Yêu cầu của công tác phòng, chống dịch là cấp thiết, tuy nhiên việc ban hành các văn bản pháp luật để triển khai trong quá trình xảy ra dịch bệnh cũng phải tuân thủ các quy định chung của pháp luật. Thực tiễn ban hành văn bản pháp luật trong giai đoạn dịch bệnh Covid-19 ở các quốc gia trên thế giới cho thấy việc ban hành các văn bản pháp luật, ngay cả khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp cũng phải tuân thủ các yêu cầu nghiêm ngặt. Do đó, qua thực tiễn ban hành văn bản pháp luật trong thời gian qua ở Việt Nam, chúng tôi cho rằng các chủ thể có thẩm quyền cần tuân thủ các yêu cầu của việc ban hành văn bản pháp luật để lựa chọn loại/hình thức văn bản phù hợp với nội dung cần điều chỉnh. Đối với các văn bản có chứa các quy tắc xử sự chung nhất thiết phải được ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Đối với các văn bản mang tính hướng dẫn triển khai thi hành có thể ban hành dưới hình thức các văn bản cá biệt, các công văn hành chính thông thường.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định 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 thì các chủ thể có thẩm quyền có thể xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn²³. Do vậy, để đáp ứng yêu cầu về tính kịp thời của công tác phòng, chống dịch Covid-19, các chủ thể gồm Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể áp dụng thủ tục rút gọn để xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong phạm vi thẩm quyền²⁴. Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật theo thủ tục rút gọn một mặt vẫn trải qua những công đoạn quy củ nhằm bảo đảm tính hợp pháp, tính hợp lý, nhưng mặt khác vẫn đáp ứng yêu cầu điều chỉnh kịp thời các quan hệ xã hội²⁵.

4. Kết luận

Dịch Covid-19 là sự kiện khách quan ảnh hưởng đến mọi hoạt động của đời sống xã hội, trong đó có hoạt động quản lý của nhà nước. Diễn biến phức tạp của dịch bệnh đòi hỏi

²³ Khoản 1 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

²⁴ Điều 147 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

²⁵ Cao Vũ Minh (2020), *tlđđ*, tr.361.

các chủ thể có thẩm quyền phải tích cực và chủ động hơn trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình để kịp thời đưa ra các phương án quản lý phù hợp. Vì vậy, việc ban hành văn bản pháp luật trong giai đoạn phòng, chống dịch Covid-19 cần phải nhanh chóng, kịp thời để đối phó với tình hình lây lan dịch bệnh nhằm bảo vệ sức khỏe, tính mạng của người dân và duy trì trật tự quản lý xã hội. Có thể thấy rằng, sự “chủ động, sáng tạo” của các chủ thể có thẩm quyền trong việc ban hành văn bản pháp luật là cần thiết. Tuy nhiên, sự “chủ động, sáng tạo” này phải nằm trong giới hạn của pháp luật, đây chính là biểu hiện và đòi hỏi của nhà nước pháp quyền. Trên cơ sở phân tích thực trạng ban hành văn bản pháp luật trong phòng, chống dịch Covid-19 thời gian qua, bài viết đã chỉ ra một số bất cập còn tồn tại, đồng thời đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện để nâng cao chất lượng và hiệu quả ban hành văn bản pháp luật khi xảy ra các sự kiện khách quan như dịch bệnh thời gian tới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013.
2. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).
3. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).
4. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.
5. Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007.
6. Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000.
7. Nghị định số 101/2010/NĐ-CP ngày 30/9/2010 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, cường chế cách ly y tế và chống dịch đặc thù trong thời gian có dịch.
8. Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm.
9. Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), *Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10.
10. Nguyễn Anh Chung, “*Quy định tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh và một số bất cập của pháp luật trong phòng chống Covid-19*”, <https://thuvienphapluat.vn/banan/tin-tuc/quy-dinh-tinh-trang-khan-cap-ve-dich-benh-va-mot-so-bat-cap-cua-phap-luat-trong-phong-chong-covid19-3073>.
11. Bùi Thu Hằng (2020), *Ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp nhìn từ dịch bệnh Covid-19*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8.

12. Trần Linh Huân (2020), *Bảo vệ quyền lợi của người bị nhiễm Covid-19 theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7.

13. Nguyễn Nhật Khanh (2018), *Tính thống nhất của Luật Giáo dục năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) với các văn bản pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2.

14. Cao Vũ Minh (2013), *Công văn và những nhầm lẫn với quyết định quản lý nhà nước*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5.

15. Cao Vũ Minh (2020), “*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*”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học *Các vấn đề đương đại trong lĩnh vực kinh tế, luật: Từ lý thuyết đến thực tiễn*, Nxb Nông nghiệp.

16. Cẩm Vũ Thảo Nguyên (2020), *Quy định của pháp luật Nhật Bản về tình trạng khẩn cấp và những gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8.

17. Trần Thị Vượng (2016), *Bình luận về thẩm quyền ban hành văn bản trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*, Tạp chí Luật học, số 6.