**Góp ý một số quy định của Dự thảo Luật Phòng thủ dân sự trên góc độ quyền con người**

***Tóm tắt:****Trong bài viết này, tác giả trình bày, góp ý về những vấn đề chung và một số vấn đề cụ thể liên quan đến Dự thảo Luật Phòng thủ dân sự, trong đó có các chính sách về quyền con người, quyền công dân, bảo hiểm phòng thủ dân sự và Quỹ phòng thủ dân sự.*

***Từ khóa:****Phòng thủ dân sự, quyền con người, quyền công dân.*

***Abstract****: Within this article, the author provides discussions and comments on general contents and special ones that are related to the draft Law on Civil Defense, including policies on the human rights, civil rights, civil defense insurance and Fund for Civil Defense.*

***Keywords****: Civil defense; the human rights; civil rights.*

Dự án Luật Phòng thủ dân sự hiện đang được quan tâm một cách rộng rãi trong xã hội. Một phần là do nước ta đã và đang phải trải qua nhiều tình huống thiên tai, thảm họa, dịch bệnh lớn trong những năm vừa qua; đặc biệt phải kể đến là lũ lụt ở miền Trung và đại dịch Covid-19. Những tình huống đó đã phần nào làm lộ ra nhiều vấn đề trong hệ thống phòng, chống thiên tai, thảm họa, dịch bệnh ở nước ta và nhu cầu trong việc cải tiến cả về tổ chức lẫn hoạt động của công tác này. Bên cạnh đó, việc xây dựng Dự án Luật Phòng thủ dân sự còn là sự cụ thể hóa của Điều 13 Luật Quốc phòng và nâng cấp của Nghị định số 02/2019 NĐ-CP ngày 02 tháng 01 năm 2019 về phòng thủ dân sự.

Dự án Luật Phòng thủ dân sự được mong chờ là một khuôn khổ pháp lý cho việc phòng, chống, ứng phó thiên tai, thảm họa, sự cố, ngày càng hiệu quả hơn. Tuy nhiên, trong nội dung của Dự thảo Luật Phòng thủ dân sự này còn có một số vấn đề tồn tại, cần được phân tích và kiến nghị để có được một chính sách hiệu quả hơn.

**1. Góp ý về những vấn đề chung**

Dự án Luật Phòng thủ dân sự có phạm vi điều chỉnh tương đối lớn, tác động mạnh mẽ tới các vấn đề về quyền con người, quyền công dân. Điều đó thể hiện ở một số điểm như sau:

- Phạm vi tác động của Luật Phòng thủ dân sự dự kiến rộng cả về không gian lãnh thổ lẫn các lĩnh vực. Những tình huống phát sinh có thể chịu sự điều chỉnh của dự án Luật Phòng thủ dân sự có thể liên quan tới nhiều mặt của đời sống xã hội, bao gồm cả kinh tế, xã hội, y tế, an ninh, khoa học, môi trường[[1]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftn1" \o ") v.v.. Việc điều phối và huy động nguồn lực đối với một phạm vi nhiều lĩnh vực như vậy là tương đối phức tạp và đòi hỏi phải có hệ thống quản lý tập trung thống nhất cùng với cơ chế phân công, phối hợp để nhiệm vụ có thể được thực hiện một cách thuận lợi nhất. Bên cạnh đó, đối với quyền con người, các quyền có thể bị ảnh hưởng là rất rộng, bao hàm cả quyền tự do đi lại, tự do hội họp, tự do kinh doanh, và kể cả tự do tôn giáo.

- Luật Phòng thủ dân sự nếu được ban hành dự kiến được áp dụng trong những trường hợp mang tính cấp bách, đặc biệt là có cả trường hợp khi Nhà nước tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Việc áp dụng tình trạng khẩn cấp có thể được xem như cách mỗi quốc gia “tự vệ” trước những mối đe doạ từ bên ngoài hay xung đột nội bộ bằng cách điều chỉnh lại mối tương quan giữa lợi ích của các cá nhân với sự tồn vong của đất nước bằng những biện pháp đặc biệt mà trong bối cảnh thông thường không được phép áp dụng[[2]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftn2" \o "). Vì vậy, Luật Phòng thủ dân sự nếu được ban hành sẽ là cơ sở pháp lý để áp dụng các biện pháp tác động tương đối mạnh mẽ tới quyền con người (như giới nghiêm, thiết quân luật, trưng mua, trưng dụng tài sản, buộc/cấm di chuyển v.v.)

Việc đặt ra các quy định trong Dự thảo Luật Phòng thủ dân sự (Dự thảo Luật) cần phải đảm bảo các nguyên tắc về quyền con người, quyền công dân như sau:

***Thứ nhất***, phải tuân thủ nguyên tắc tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013: Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật, trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng. Các tình huống xảy ra trong trường hợp phòng thủ dân sự như: thảm họa, sự cố, thiên tai, dịch bệnh buộc các cơ quan nhà nước phải tiến hành những biện pháp phòng, chống nhưng lại ảnh hưởng nhất định tới quyền con người, quyền công dân như phong tỏa, buộc di dời, trưng dụng tài sản v.v.. Nếu không bám sát nguyên tắc trên thì những biện pháp của Nhà nước thực thi sẽ có thể gặp phải phản ứng của người dân.

***Thứ hai***, phải phát huy được nguồn lực từ người dân, các tổ chức xã hội trong việc góp phần cùng với cơ quan nhà nước ứng phó các tình huống thảm họa, sự cố, thiên tai, dịch bệnh. Từ đó, hiệu quả phòng thủ dân sự mới có thể được bảo đảm. Đây chính là yêu cầu “phát huy sức mạnh toàn dân” để bảo đảm đủ nguồn lực ứng phó với những tình huống nguy cấp[[3]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftn3" \o "). Tuy nhiên, điều này phải được thực hiện một cách vừa khéo léo vừa nghiêm ngặt, làm sao để người dân có thể góp sức mình một cách hiệu quả, minh bạch nhưng phải tránh những hiện tượng tự phát, lợi dụng, kể cả những vấn đề nhập nhằng trong hỗ trợ phòng, chống thiên tai, dịch bệnh đã xảy ra trong thời gian vừa qua.

***Thứ ba***, cần phải tuân thủ nguyên tắc chung đã được pháp luật quốc tế quy định, bao hàm các yếu tố về mức độ nghiêm trọng, thời gian và phạm vi của các biện pháp nhà nước được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp[[4]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftn4" \o "). Cụ thể, Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị có quy định: *“Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe doạ sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”.*

Nói chung, việc bảo đảm các nguyên tắc trên có ý nghĩa quan trọng bởi quyền con người là một vấn đề trọng tâm mà Nhà nước phải bảo đảm cũng như thúc đẩy. Thời gian vừa qua, đặc biệt là khi xảy ra đại dịch Covid-19, vấn đề này lại càng được quan tâm khi việc hài hòa giữa quyền cá nhân và lợi ích tập thể còn tương đối phức tạp[[5]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftn5" \o ").

**2. Góp ý về các vấn đề cụ thể**

- Điểm a khoản 1 Điều 39 của Dự thảo Luật[[6]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftn6" \o ") quy định quyền tiếp cận thông tin của cá nhân như sau: “Tiếp cận thông tin về phòng thủ dân sự do cơ quan có thẩm quyền ban hành”.

Theo tác giả, điều này cho thấy tầm quan trọng, tính cần thiết của việc tiếp cận thông tin trong hoạt động phòng thủ dân sự. Thực tế, trong thời gian xảy ra dịch bệnh Covid – 19 vừa qua, vấn đề thông tin rất đáng được quan tâm. Bên cạnh việc xảy ra nhiễu loạn thông tin, trong đó có không ít những “tin xấu”, “tin độc” do một số đối tượng có động cơ không tốt tung ra, thì chúng ta cũng cần thẳng thắn thừa nhận rằng có nhiều thông tin về quy định, chính sách, thủ tục hành chính trong phòng, chống dịch chưa được đưa tới người dân một cách hiệu quả nhất, đặc biệt là có sự khác biệt giữa các địa phương, dẫn tới việc nhiều người dân lúng túng trong việc chấp hành quy định, thậm chí nhiều người không được bảo đảm về mặt chính sách và có những phản ứng tiêu cực trong xã hội về những thủ tục hành chính trong bối cảnh dịch bệnh. Đây là bài học lớn để chúng ta xây dựng Dự thảo Luật này, bởi nếu nhu cầu thông tin chính đáng của người dân không được bảo đảm, đặc biệt trong các tình huống mang tính khẩn cấp như thiên tai, dịch bệnh thì rất nhiều quyền khác cũng bị ảnh hưởng.

Quốc hội cũng đã ban hành Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 nhưng đây mới là quy định khung, mang tính nguyên tắc tổng quát. Trong một số luật chuyên ngành liên quan đến sự cố, thảm họa, thiên tai, dịch bệnh cũng đã có một số quy định về quyền này; ví dụ tại Điều 12 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007. Vì vậy, nếu như Dự thảo Luật chỉ quy định đơn giản như vậy về quyền tiếp cận thông tin thì sẽ xảy ra hiện tượng “vừa thừa vừa thiếu”. Thừa là ở chỗ, đây là quyền đã được hiến định và có nhiều luật quy định tới, việc nhắc lại một quyền hiển nhiên của công dân là thừa và không cần thiết. Thiếu là ở chỗ, chưa có một cơ chế hiệu quả và ưu việt so với các luật khác để người dân thụ hưởng quyền này một cách tốt nhất. Vì vậy, Dự thảo Luật nên có một phần riêng quy định về “Chế độ thông tin trong hoạt động phòng thủ dân sự” hoặc ít nhất là phải lồng ghép vào Mục 4 của Chương 2 vì khi xảy ra tình trạng khẩn cấp, vấn đề thông tin là rất quan trọng và nhạy cảm.

Về vấn đề thông tin, trong Dự thảo Luật cũng có một số quy định liên quan và đáng bàn tới như:

+ Điều 17 quy định về thông tin khi có nguy cơ thảm họa, sự cố, trong đó đã đề cập tới các nguyên tắc như “kịp thời”, “chính xác”, ngôn ngữ là tiếng Việt v.v.. nhưng nội dung chính chưa đầy đủ. Ngoài thông tin về loại thảm họa, sự cố; cường độ, cấp độ, vị trí, dự báo diễn biến v.v.. thì cần có thông tin về khuyến cáo cá nhân, tổ chức bị ảnh hưởng có biện pháp ứng phó. Ngoài ra, các thông tin cần thiết về từng loại thảm họa, sự cố (bão, động đất, sóng thần, cháy rừng v.v..) là rất đa dạng, nên cần giao cho Chính phủ quy định chi tiết điều này.

+ Mặc dù đã có quy định riêng về thông tin khi có “nguy cơ” thảm họa, sự cố; nhưng khi thảm họa, sự cố xảy ra rồi thì Mục 3, Chương II lại không có quy định gì về thông tin. Tác giả đề nghị bổ sung nội dung này theo hướng: nguồn tin phải thống nhất, thường xuyên, chính xác, ứng dụng công nghệ cao, phát huy vai trò của tổ dân phố, thôn, bản v.v.. trong việc đưa thông tin tới người dân. Bên cạnh đó, chúng ta phải đấu tranh với những thông tin lệch lạc, cố ý xuyên tạc, gây ảnh hưởng tiêu cực tới việc phòng, chống thảm họa, sự cố.

- Điều 40 Dự thảo Luật quy định cá nhân, tổ chức kinh tế có nghĩa vụ “chủ động giúp đỡ người bị thiệt hại do thảm họa, sự cố tại địa phương”; “Tham gia hoạt động tìm kiếm, cứu nạn, hỗ trợ khẩn cấp và khắc phục hậu quả thảm họa, sự cố tại địa phương trong khả năng của mình”.

Thực tế trong xã hội những năm vừa qua, đã có không ít hoạt động cứu trợ tự phát của người dân với nhiều cách thức, biện pháp khác nhau. Việc cứu trợ có thể bằng tiền, bằng hiện vật, bằng phương tiện, công cụ với quy mô cá nhân hay đoàn từ thiện đông người. Một mặt, những hoạt động này đã đem lại nhiều ích lợi cho xã hội và chính những người dân chịu ảnh hưởng của thiên tai, dịch bệnh. Nhưng mặt khác, việc thiếu cơ chế quản lý theo hướng minh bạch, nhất là trong bối cảnh khẩn cấp, phức tạp lại khiến cho nhiều hoạt động mang tính trục lợi diễn ra, trong đó có cả việc giả mạo, lợi dụng danh nghĩa từ thiện để thực hiện những hành vi vi phạm pháp luật. Hiện nay, khung pháp lý cho những việc này vẫn còn tương đối lỏng lẻo, nếu Dự thảo Luật không giải quyết được phần nào vấn đề này thì đó sẽ là một thiếu sót, bởi xã hội đã lên tiếng và bức xúc trong thời gian vừa qua.

Đối chiếu với quy định tại điểm c khoản 2 Điều 35 Dự thảo Luật: “Tổ chức, cá nhân được phép quyên góp từ cộng đồng theo quy định của pháp luật có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân nơi được hỗ trợ để thực hiện cứu trợ khẩn cấp và hỗ trợ trung hạn”, mặc dù quy định như vậy là đã tương thích với Điều 18 Nghị định số 93/2021 của Chính phủ nhưng vẫn chưa lường trước được hết những trường hợp thảm họa, thiên tai, dịch bệnh xảy ra với mức độ lớn, phức tạp. Khi đó, công tác phối hợp có thể khó thực hiện, dẫn đến chậm, lãng phí trong hoạt động cứu trợ. Ngoài ra, trong tình trạng thiên tai, thảm họa, Ủy ban nhân dân có thể không hoạt động được ổn định mà đã có cơ quan ứng trực là Ban chỉ đạo phòng thủ dân sự, vậy nếu có thể đưa đầu mối về cơ quan này hoặc quy định theo hướng người dân tự mình triển khai các hoạt động cứu trợ theo khả năng và chỉ cần báo cáo lại để bảo đảm minh bạch là đủ.

- Để nâng cao trách nhiệm của các tổ chức kinh tế, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn, có nguy cơ gây xảy ra thảm họa, sự cố như đã từng có trước đây, cần bổ sung nghĩa vụ “chủ động khắc phục hậu quả, bồi thường, chi trả chi phí nếu để xảy ra thảm họa, sự cố trong quá trình hoạt động, sản xuất”. Ngoài ra, cần phải nghiêm cấm hành vi che giấu khi chính các tổ chức kinh tế đó gây ra thảm họa, sự cố.

- Về quyền, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức xã hội, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức nghề nghiệp, quy định của Dự thảo Luật vẫn khá chung chung và cơ bản là giống với quyền, nghĩa vụ của các tổ chức kinh tế. Theo tác giả, như vậy là chưa nắm được bản chất và chưa phát huy được nguồn lực của các chủ thể thuộc nhóm này, đặc biệt là các tổ chức xã hội.

Hiện nay, trên cả nước có rất nhiều tổ chức được thành lập để bảo vệ quyền lợi của các đối tượng đặc biệt như trẻ em, phụ nữ, người lao động, người khuyết tật, người cao tuổi. Đây là nhóm người dễ bị tổn thương, đặc biệt trong trường hợp xảy ra thiên tai, dịch bệnh, thảm họa. Các tổ chức này thực hiện nhiều hoạt động, bên cạnh hỗ trợ trực tiếp các đối tượng mình quan tâm, họ cũng có những biện pháp mang tính giáo dục, cảnh báo, gia tăng sự tham gia của nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Vì vậy, khi xảy ra tình trạng thiên tai, dịch bệnh, thảm họa; rất cần có sự chung tay giúp sức của các tổ chức này, đặc biệt là các tổ chức xã hội tự nguyện do người dân lập nên. Vì vậy, cần bổ sung quyền và nghĩa vụ của họ trong việc phối hợp với chính quyền, Ban chỉ đạo để có thể trực tiếp tham gia vào các hoạt động cứu trợ, cứu nạn; hỗ trợ sau thiên tai, thảm họa, dịch bệnh tùy theo tôn chỉ, mục đích hoạt động của từng tổ chức.

- Về Quỹ phòng thủ dân sự, về cơ bản thì Quỹ này được sáp nhập từ Quỹ phòng chống thiên tai và Quỹ phòng chống dịch bệnh; tức là mục tiêu chủ yếu là phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thảm họa, sự cố, thiên tai, dịch bệnh. Tuy nhiên, nội hàm của khái niệm phòng thủ dân sự lại rất rộng, bao gồm cả phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả chiến tranh. Vậy câu hỏi đặt ra là Quỹ này có phục vụ cả mục đích chi cho việc phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả chiến tranh hay không? Bởi lẽ, khoản 1 Điều 43 Dự thảo Luật quy định nội dung chi của Quỹ là cho các hoạt động được quy định ở khoản 2 mà khoản 2 lại dùng từ “ưu tiên hỗ trợ” cho các hoạt động thuộc về phòng, chống, khắc phục hậu quả thảm họa, sự cố chứ không phải dùng từ “chỉ dành cho”. Để phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả chiến tranh cần rất nhiều nguồn lực. Riêng Điều 11 của Dự thảo Luật đã bao hàm nhiều công việc với mức chi có thể rất cao. Việc này cần một quy định tổng thể hơn. Luật này chỉ nên quy định phạm vi chi quỹ phòng thủ dân sự xung quanh việc phòng, chống, khắc phục hậu quả thảm họa, sự cố. Và nên bổ sung khoản 2 một điểm nữa là “khắc phục, xử lý hậu quả thảm họa, sự cố” để thay cho khoản b quá chung chung và không liên quan trực tiếp tới mục đích phòng thủ dân sự.

- Về bảo hiểm rủi ro do thảm họa, sự cố, các quy định chuyên ngành hiện nay không thống nhất. Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013 quy định về chính sách ưu đãi, khuyến khích doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm rủi ro thiên tai. Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm không có quy định về bảo hiểm. Luật Phòng cháy và chữa cháy quy định Nhà nước khuyến khích cơ quan, tổ chức và cá nhân tham gia bảo hiểm cháy, nổ. Theo tác giả, bảo hiểm là một mặt hàng kinh doanh nhưng cũng có ý nghĩa trong việc bảo đảm an sinh xã hội. Vì vậy, cần có sự kết hợp để bảo đảm được tính chất nhân văn của chính sách này. Một mặt, phải có sự hỗ trợ với những đơn vị kinh doanh bảo hiểm rủi ro do thảm họa, sự cố; trong đó phải làm rõ những sản phẩm bảo hiểm liên quan, quy định đâu là loại bắt buộc (hiện nay mới chỉ có bảo hiểm cháy, nổ là bắt buộc). Mặt khác, phải hỗ trợ với những người dân có nguy cơ thường trực trước những thảm họa, sự cố (ví dụ như đồng bào ở vùng thường chịu bão, lũ, cháy rừng v.v..) để họ có thể tiếp cận được với dịch vụ bảo hiểm./.

[[1]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftnref1" \o ") https://quochoi.vn/tintuc/Pages/danh-sach-tin-tuc.aspx?ItemID=67551&CategoryId=0, truy cập ngày 16/11/2022.

[[2]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftnref2" \o ") Emmanuel Saffa Abdulai (20210, *Constitutional theories, international legal doctrines andjurisprudentialfoundation for state of emergency*, IALS Student Law Review, 8, (COVID, p.3.Special Issue), 2021, p.3.

[[3]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftnref3" \o ") http://daidoanket.vn/du-an-luat-phong-thu-dan-su-bao-ve-to-quoc-tu-som-tu-xa-5701651.html, truy cập ngày 17/11/2022.

[[4]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftnref4" \o ") M Eissen, *The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, in R St J Macdonald, F Matscher and H Petzold (eds 1993), *The European System for the Protection of Human Rights,* (Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff, pp. 125‑37.

[[5]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftnref5" \o ") Nguyễn Thị Thu Trang, *Quyền con người trong đại dịch Covid-19*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 7/2020.

[[6]](file:///C:\\Users\\84903\\Downloads\\3.%20DCHiep%20-%20Luat%20Phong%20thu%20dan%20su-PH.MT%20(2).doc" \l "_ftnref6" \o ") Bản ngày 08/10/2022. Xem tại: <http://duthaoonline.quochoi.vn/pages/dsduthao/chitietduthao.aspx?id=7411> Truy cập ngày 16/12/2022.

***(Nguồn tin: Bài viết được đăng tải trên Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số03 (475), tháng 2/2023.)***