

**CHÍNH PHỦ**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 126/TTr-CP

Hà Nội, ngày 05 tháng 3 năm 2025

**TỜ TRÌNH**

**Dự án Luật Tình trạng khẩn cấp**

Kính gửi: Quốc hội

Thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị quyết số 55/2024/UBTVQH15 ngày 28/10/2024 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) khóa XV điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Chính phủ trình Quốc hội dự án Luật Tình trạng khẩn cấp như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT**

**1. Cơ sở chính trị, pháp lý**

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ Sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã đặt ra nhiệm vụ quan trọng là “xác định đúng, rõ các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành văn bản quy phạm pháp luật; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội”.

Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 30/8/2022 của Bộ Chính trị về phòng thủ dân sự đến năm 2030 và những năm tiếp theo xác định “rà soát, bổ sung, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về phòng thủ dân sự; đáp ứng kịp thời yêu cầu, nhiệm vụ phòng thủ dân sự trong tình hình mới”.

Chỉ thị số 42-CT/TW ngày 24/3/2020 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai yêu cầu “sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan theo hướng khắc phục các chồng chéo, xung đột, bổ sung các quy định mới bảo đảm sự thống nhất, phù hợp, tạo môi trường pháp lý đầy đủ, khả thi, thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả thiên tai”.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh một số quan điểm chỉ đạo, trong đó có quan điểm “Chủ động phòng ngừa là chính, ứng phó kịp thời, hiệu quả với các mối đe dọa an ninh phi truyền thống, nhất là nhiệm vụ cứu nạn, cứu hộ, phòng, chống thiên tai, dịch bệnh”.

Hiến pháp năm 2013 quy định: “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 của cộng đồng” (khoản 2 Điều 14), trong khi đó, nhiều biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp (TTKC) đang được điều chỉnh bởi Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000; Quốc hội “quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia” (khoản 13 Điều 70).

Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 do UBTWQH ban hành, trong đó nhiều nội dung quy định việc hạn chế quyền con người, quyền công dân vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

Nghị quyết số 41/2021/QH15 ngày 13/11/2021 của Quốc hội về hoạt động chất vấn tại Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XV đã yêu cầu Chính phủ “sớm nghiên cứu, đề xuất nâng Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp lên thành luật, trong đó có nội dung TTKC về dịch bệnh”.

## **2. Cơ sở thực tiễn**

### **a) Thực trạng pháp luật về TTKC**

Hiện nay, pháp luật về TTKC được quy định tại nhiều văn bản khác nhau, từ Hiến pháp, luật đến văn bản dưới luật. Cụ thể: Hiến pháp năm 2013; Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000; Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025; Luật Thú y năm 2015; Luật Quốc phòng năm 2018; Luật Dân quân tự vệ năm 2019; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; 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; Nghị định số 74/2002/NĐ-CP ngày 21/8/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội... Mặc dù có nhiều văn bản quy định về TTKC, song các văn bản, quy định này còn một số hạn chế, bất cập như:

- Về khái niệm TTKC: Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành liên quan đến TTKC không định nghĩa TTKC mà chỉ liệt kê những tình huống có thể ban bố TTKC; chưa phân biệt nội hàm của khái niệm TTKC với tình huống cấp bách, chưa quy định rõ ranh giới giữa các khái niệm này khiến việc áp dụng các biện pháp trong thực tiễn gặp nhiều lúng túng, bất cập, như trong giai đoạn đại dịch COVID-19 xảy ra tại Việt Nam vừa qua.

- Về hình thức và nội dung, quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp chưa phù hợp, đầy đủ và bao phủ các lĩnh vực trong TTKC:

+ Về mặt hình thức văn bản: Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định thẩm quyền “quy định về TTKC” thuộc Quốc hội, nghĩa là vấn đề này phải được quy định dưới hình thức văn bản luật. Trong khi thực tế đang tồn tại một văn bản quy định về TTKC dưới hình thức pháp lệnh với thẩm quyền thuộc về UBND. Điều đó cho thấy về mặt hình thức, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp không phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013.

+ Về thẩm quyền quy định về TTKC và ban bố, công bố TTKC

Hiến pháp năm 2013 quy định thẩm quyền ban bố TTKC thuộc về UBND (khoản 10 Điều 74), Chủ tịch nước công bố TTKC (khoản 5 Điều 88) nhưng không quy định chủ thể đề nghị ban bố TTKC. Hiến pháp năm 2013 trao thẩm quyền “quy định về TTKC” cho Quốc hội (khoản 13 Điều 70) và thẩm quyền “thi hành lệnh ban bố TTKC và các biện pháp cần thiết” cho Chính phủ (khoản 3 Điều 96); không quy định trực tiếp vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong TTKC nói chung và trong việc ban bố TTKC nói riêng.

Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp trao trách nhiệm ban bố TTKC cho UBND theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBND không hợp được, thì cũng theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước có thẩm quyền ban bố TTKC (Điều 2). Các chủ thể có liên quan đến thẩm quyền ban bố TTKC theo Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp bao gồm UBND, Chủ tịch nước. Trong cả hai trường hợp, Thủ tướng Chính phủ đều có trách nhiệm đề nghị ban bố, công bố TTKC.

Về thẩm quyền ban bố TTKC trong trường hợp dịch bệnh, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 (ban hành trước Hiến pháp năm 2013) cũng quy định về thẩm quyền ban bố TTKC giống như quy định tại Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, theo đó “UBND ra nghị quyết ban bố TTKC theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBND không thể hợp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố TTKC” (khoản 2 Điều 42).

Như vậy, về mặt nội dung, quy định liên quan đến trách nhiệm đề nghị ban bố TTKC của Thủ tướng Chính phủ chưa có sự thống nhất.

+ Về thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTKC: Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp trao cho Viện kiểm sát nhân dân là cơ quan chịu trách nhiệm kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTKC. Tuy nhiên, theo Hiến pháp năm 2013, Viện kiểm sát nhân dân không còn chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật mà chỉ còn chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp.

+ Mỗi quan hệ giữa Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp với các đạo luật chuyên ngành điều chỉnh từng lĩnh vực trong TTKC: Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp được ban hành năm 2000, trong 24 năm qua đã có rất nhiều văn bản luật được ban hành có hiệu lực pháp lý và quy định rộng hơn Pháp lệnh này<sup>1</sup>. Như vậy, mặc dù là một văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về TTKC, nhưng về mặt hình thức văn bản, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp là văn bản dưới luật, hiệu lực pháp lý thấp hơn nhiều đạo luật chuyên ngành điều chỉnh từng lĩnh vực trong TTKC; về mặt nội dung, quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp cũng chưa đầy đủ, chưa bao phủ các vấn đề trong TTKC (quy định về các biện pháp hỗ trợ, cứu trợ, khắc phục hậu quả trong TTKC; quy định về quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong TTKC...). Điều đó cho thấy, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp chưa thực sự đáp ứng với điều kiện mới ở nước ta hiện nay, đòi hỏi cần nâng Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp lên thành Luật để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- Về các chính sách cứu trợ cho cá nhân, doanh nghiệp nhằm ứng phó trong TTKC, bảo đảm an sinh xã hội cho người dân, phục hồi sản xuất, kinh doanh cho các doanh nghiệp sau thảm họa:

+ Hiện nay, quy chế xử lý rủi ro tín dụng tại Ngân hàng Phát triển Việt Nam chưa được Thủ tướng Chính phủ ban hành nên Ngân hàng Phát triển Việt Nam chưa đủ căn cứ pháp lý để thực hiện các giải pháp cơ cấu lại thời hạn trả nợ nhằm tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước trong đại dịch COVID-19, như: Cơ cấu lại thời hạn trả nợ, điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ, xử lý tài sản bảo đảm, khoan nợ, chuyển ngoại bảng để xử lý, xóa nợ gốc, xóa nợ lãi và bán nợ.

+ Tại khoản 1 Điều 20 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa quy định: “a) Cho vay, tài trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo, doanh nghiệp nhỏ và vừa tham gia cụm liên kết ngành, chuỗi giá trị; b) Tiếp nhận và quản lý nguồn vốn vay, tài trợ, viện trợ, đóng góp, ủy thác của các tổ chức, cá nhân để hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa”. Như vậy, cùng trong Điều 20 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa đã có quy định khác nhau về đối tượng hỗ trợ của Quỹ. Điều này gây khó khăn trong tổ chức triển khai hoạt động hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp nhỏ và vừa.

<sup>1</sup>Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Quốc phòng năm 2018 quy định TTKC về quốc phòng là trạng thái xã hội của đất nước khi có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược, đã xảy ra hành động vũ trang xâm lược hoặc bạo loạn, nhưng chưa đến mức tuyên bố tình trạng chiến tranh, việc sử dụng lực lượng vũ trang nhân dân và áp dụng biện pháp quân sự trong tình trạng chiến tranh, TTKC về quốc phòng được thực hiện theo lệnh của Chủ tịch nước; Luật An ninh mạng năm 2018 quy định theo hướng Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định hoặc ủy quyền cho Bộ trưởng Bộ Công an xem xét, quyết định, xử lý tình huống nguy hiểm về an ninh mạng trong phạm vi cả nước hoặc từng địa phương hoặc đối với một mục tiêu cụ thể; Luật Thú y năm 2015 quy định trong trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn báo cáo để Thủ tướng Chính phủ đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban bố TTKC theo quy định của pháp luật về TTKC.

+ Về giá: Hiện nay, danh mục hàng hóa, dịch vụ thực hiện bình ổn giá quy định tại Phụ lục 01 Luật Giá năm 2023 gồm 09 loại hàng hóa dịch vụ quan trọng, thiết yếu đối với nền kinh tế và đời sống xã hội; các trường hợp thực hiện bình ổn giá được quy định tại Điều 18 của Luật Giá. Trong quá trình thực thi Luật và thực tiễn công tác triển khai biện pháp bình ổn giá còn bất cập, có một số nội dung chưa thống nhất giữa Luật Giá và pháp luật chuyên ngành về danh mục, biện pháp bình ổn giá.

+ Về thuế, phí, lệ phí: Nghị định số 18/2021/NĐ-CP ngày 11/3/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 134/2016/NĐ-CP ngày 09/6/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu quy định: Hàng nhập khẩu tại chỗ để sản xuất hàng xuất khẩu, doanh nghiệp phải đóng thuế nhập khẩu để được thông quan và làm thủ tục hoàn thuế sau khi hàng đã xuất khẩu. Việc tạm thu thuế đối với hàng nhập khẩu tại chỗ khiến các doanh nghiệp nhập khẩu nguyên phụ liệu phải ứng ra số tiền lớn để đóng thuế và sau đó làm thủ tục hoàn thuế đã gây đọng vốn và chậm trễ trong việc cung ứng nguyên phụ liệu cho sản xuất của các doanh nghiệp. Điều này gây nhiều khó khăn và thiệt hại kinh tế cho doanh nghiệp trong bối cảnh tác động tiêu cực của đại dịch COVID-19 vừa qua.

#### b) Thực tiễn ứng phó trong TTKC

Kể từ khi có Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp và một số luật chuyên ngành có quy định về TTKC, Việt Nam chưa từng ban bố TTKC; ngay trong giai đoạn chống dịch COVID-19, mặc dù chưa ban bố TTKC nhưng một số biện pháp tương tự như biện pháp của TTKC lại được áp dụng để ứng phó với dịch. Quá trình chống dịch COVID-19 đã mang lại nhiều bài học kinh nghiệm, đồng thời cũng bộc lộ những hạn chế, bất cập trong tổ chức thực hiện pháp luật về TTKC như:

- Về kinh nghiệm: Trong điều kiện lần đầu tiên xảy ra đại dịch lớn trên toàn thế giới và Việt Nam đã phát sinh nhiều tình huống khó khăn, vướng mắc, bất cập cần phải giải quyết ngay, trong đó có nhu cầu phải điều chỉnh, trao quyền chủ động hơn, mạnh mẽ hơn cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để quyết định kịp thời các biện pháp cần thiết, linh hoạt đáp ứng yêu cầu của công tác phòng, chống dịch bệnh; cần cho phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ áp dụng những biện pháp khác với quy định của luật hoặc chưa được luật hiện hành quy định để sớm ngăn chặn, kiểm soát dịch bệnh.

#### - Về khó khăn:

+ Công tác quán triệt, tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách, pháp luật về TTKC của một số cơ quan, đơn vị, địa phương còn hạn chế;

+ Quá trình ứng phó, khắc phục hậu quả sự cố, thiên tai, thảm họa, dịch bệnh, môi trường với những tình huống xảy ra với mức độ như nhau ở một số địa phương thì việc áp dụng các biện pháp nhằm ổn định, đưa xã hội trở lại trạng thái bình thường còn chưa thống nhất;

+ Công tác chăm sóc, bảo vệ và nâng cao sức khỏe cho Nhân dân chưa kịp thời, lúng túng khi có các tình huống khẩn cấp xảy ra; cấp có thẩm quyền chưa ban bố TTKC nhưng các địa phương đã ban hành các văn bản hành chính hạn chế quyền con người, quyền công dân;

+ Quy trình, thủ tục mua sắm trang thiết bị vật chất, công tác bảo đảm hoạt động trong TTKC ở nhiều cấp, nhiều ngành còn lúng túng, chờ báo cáo, xin hướng dẫn nên gây quá tải, thiếu thốn; việc ứng dụng công nghệ cao phục vụ cho các hoạt động trong TTKC hạn chế; hợp tác quốc tế trong TTKC chưa kịp thời, chưa hiệu quả.

#### c) Các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên

Quá trình nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài về TTKC cho thấy, pháp luật về TTKC không chỉ được quy định trong hệ thống pháp luật của các quốc gia, mà trong hệ thống các văn bản pháp lý quốc tế, các quy định về TTKC cũng có khá nhiều với những nguyên tắc chung rõ ràng và nhất quán; tuy nhiên, vẫn có sự khác biệt giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia về cách tiếp cận, phạm vi điều chỉnh, mức độ điều chỉnh, quy định các nguyên tắc trong TTKC, cơ chế thực thi. Từ nghiên cứu kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới và tình hình thực tiễn đất nước ta đang trong quá trình phát triển, công nghiệp hóa, hiện đại hóa, luôn sẵn sàng phòng, chống, khắc phục hậu quả thảm họa, sự cố, thiên tai, dịch bệnh; chủ động ngăn ngừa, đẩy lùi nguy cơ chiến tranh, thực hiện phương châm bảo vệ Tổ quốc từ sớm, từ xa, sẵn sàng chống chiến tranh xâm lược thì việc xây dựng Luật Tình trạng khẩn cấp bao gồm các biện pháp phòng ngừa, khắc phục hậu quả thảm họa do chiến tranh và phòng ngừa, ứng phó, khắc phục hậu quả thảm họa, thiên tai, dịch bệnh, bảo vệ Nhân dân, cơ quan, tổ chức, an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, nền kinh tế quốc dân, môi trường, bảo vệ các giá trị vật chất và văn hóa phù hợp với điều kiện của đất nước là cần thiết.

#### d) Tình hình thế giới và khu vực

Cục diện thế giới đang có sự chuyển biến nhanh, phức tạp chưa từng có, theo chiều hướng đa cực, đa trung tâm, đa tầng lớp và phân tuyến mạnh. Điều chỉnh chính sách và cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, các trung tâm quyền lực sẽ ngày càng gay gắt. Xung đột, chiến tranh diễn ra ở nhiều khu vực, phức tạp hơn, với nhiều hình thái và phương thức mới. Tình hình thiên tai

ngày càng gia tăng, diễn biến bất thường, trái quy luật, gây ra những hậu quả nghiêm trọng, làm gia tăng các tình huống khẩn cấp về sự cố, thảm họa, đòi hỏi các quốc gia phải có các biện pháp ứng phó khẩn cấp.

Việt Nam là một trong 05 quốc gia chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất từ biến đổi khí hậu. Ước tính trong 20 năm qua, các loại hình sự cố, thiên tai như bão, lũ... làm gần 20.000 người chết và mất tích, thiệt hại hơn 6,4 tỷ USD. Bên cạnh đó, sự khai thác vượt quá tiềm năng kinh tế - xã hội trên các vùng miền của đất nước đã làm nảy sinh các vấn đề, tiềm ẩn nguy cơ đối với môi trường và sự an toàn của người dân. Dịch bệnh nguy hiểm xảy ra thường xuyên với mức độ cao hơn. Các thế lực thù địch, phản động không ngừng chống phá Đảng, Nhà nước ta. Vì vậy, phải thường xuyên củng cố, hoàn thiện các biện pháp phòng ngừa, ứng phó trong các tình huống khẩn cấp để bảo vệ Nhân dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ đất nước.

Từ những cơ sở trên, việc xây dựng, ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp là cần thiết để hoàn thiện hành lang pháp lý, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

## **II. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT**

### **1. Mục đích ban hành Luật**

Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hệ thống pháp luật về TTKC; tạo lập cơ sở pháp lý cho thi hành pháp luật nhằm tăng cường tính chủ động trong việc ứng phó, khắc phục kịp thời, hiệu quả trường hợp xảy ra tình huống khẩn cấp, góp phần bảo vệ Nhà nước và Nhân dân, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

### **2. Quan điểm xây dựng dự án Luật**

a) Thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng về nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, bảo vệ Tổ quốc trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Nghị quyết số 44-NQ/TW ngày 24/11/2023 Hội nghị lần thứ Tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới.

b) Bảo đảm sự phù hợp, thống nhất với Hiến pháp năm 2013 và đồng bộ với các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, hoàn thiện cơ chế, chính sách, khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn và nâng cao hiệu quả pháp lý của hệ thống pháp luật về TTKC theo hướng đổi mới, đồng bộ, thiết thực, khả thi.

c) Kế thừa và phát triển các quy định của pháp luật hiện hành về TTKC đã được thực tiễn kiểm nghiệm còn phù hợp, đồng thời bổ sung những vấn đề còn thiếu để giải quyết những nội dung về TTKC đặt ra trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

d) Nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc pháp luật và kinh nghiệm thực tiễn về tổ chức ứng phó TTKC của một số quốc gia phù hợp với điều kiện thực tiễn, pháp luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

đ) Tiến hành xây dựng, ban hành Luật theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

### **III. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG CỦA LUẬT**

#### **1. Phạm vi điều chỉnh**

Luật Tình trạng khẩn cấp quy định về nguyên tắc, trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban bố, công bố, bãi bỏ TTKC; các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; tổ chức thi hành Nghị quyết ban bố, Lệnh công bố tình trạng khẩn cấp; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong tình trạng khẩn cấp.

#### **2. Đối tượng áp dụng**

Luật Tình trạng khẩn cấp áp dụng đối với cơ quan, tổ chức, công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; cá nhân, tổ chức nước ngoài, tổ chức quốc tế cư trú, hoạt động trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

### **IV. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT**

Dự án Luật Tình trạng khẩn cấp được xây dựng theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể:

- Tổ chức tổng kết, đánh giá thi hành các văn bản quy phạm pháp luật về TTKC, lập Hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật, báo cáo và được UBNDQH thông qua tại Nghị quyết số 55/2024/QH15 ngày 28/10/2024.

- Tổ chức nghiên cứu, khảo sát, soạn thảo, gửi văn bản xin ý kiến các bộ, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức liên quan và đăng tải trên Cổng Thông tin điện tử Chính phủ, Cổng Thông tin điện tử Bộ Quốc phòng để lấy ý kiến đối với Hồ sơ dự án Luật. Trên cơ sở ý kiến tham gia, nghiên cứu, tiếp thu, hoàn chỉnh, gửi Bộ Tư pháp thẩm định Hồ sơ dự án Luật theo quy định.

- Ngày 21/01/2025, Bộ Tư pháp có Báo cáo số 35/BCTĐ-BTP thẩm định Hồ sơ dự án Luật. Bộ Quốc phòng đã nghiên cứu tiếp thu, hoàn chỉnh dự án Luật, trình Chính phủ.

- Ngày 20/02/2025, tại phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật, Chính phủ

đã thảo luận, thống nhất thông qua dự thảo Luật và giao Bộ Quốc phòng hoàn chỉnh Hồ sơ dự án Luật, thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ ký Tờ trình của Chính phủ trình Quốc hội theo Nghị quyết Phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 02/2025 của Chính phủ.

## **V. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ ÁN LUẬT**

### **1. Bố cục**

Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp gồm 6 chương, 42 điều; bố cục như sau: Chương I - Quy định chung, gồm 08 điều (Điều 01 đến Điều 08); Chương II - Ban bố, công bố, bãi bỏ TTKC, gồm 04 điều (Điều 09 đến Điều 12); Chương III - Các biện pháp được áp dụng trong TTKC, gồm 12 điều (Điều 13 đến Điều 24); Chương IV - Tổ chức thi hành Nghị quyết ban bố, Lệnh công bố TTKC, gồm 08 điều (Điều 25 đến Điều 32); Chương V - Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân, gồm 08 (Điều 33 đến Điều 40); Chương VI - Điều khoản thi hành, gồm 02 điều (Điều 41 đến Điều 42).

### **2. Nội dung cơ bản**

Nội dung Luật Tình trạng khẩn cấp tập trung vào 02 chính sách đã được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết số 118/NQ-CP ngày 03/8/2024 và báo cáo Quốc hội bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh tại Nghị quyết số 55/2024/QH15 ngày 28/10/2024, gồm:

- Chính sách 1: Biện pháp áp dụng trong TTKC, thẩm quyền tổ chức, chỉ đạo, điều hành và quyết định áp dụng các biện pháp đặc biệt của một số chủ thể trong TTKC.

- Chính sách 2: Các biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp; cứu trợ, hỗ trợ người dân ứng phó trong và sau TTKC.

Trên cơ sở các chính sách được thông qua, dự thảo Luật xây dựng với các nội dung cơ bản như sau:

a) Chương I. Quy định chung, gồm 08 điều (Điều 1 đến Điều 8).

Chương này quy định về: Phạm vi điều chỉnh; giải thích từ ngữ; nguyên tắc hoạt động trong TTKC; áp dụng Luật Tình trạng khẩn cấp và các luật có liên quan; các hành vi bị nghiêm cấm trong TTKC; duy trì hoạt động tổ tụng trong TTKC; thời hạn, thời hiệu xử lý vi phạm hành chính, giải quyết vụ việc dân sự và thi hành án dân sự trong TTKC; hợp tác quốc tế về TTKC.

Trong Chương này, dự thảo Luật quy định về nguyên tắc hoạt động trong TTKC phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý thống nhất của Nhà nước; phát huy vai trò, sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức

chính trị - xã hội, các đoàn thể và Nhân dân; bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất, xuyên suốt từ Trung ương đến địa phương, có sự phân công, phân cấp, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức và lực lượng trong TTKC (Điều 3). Trường hợp áp dụng các biện pháp trong TTKC, căn cứ tình hình cụ thể, Chánh án Tòa án nhân dân các cấp quyết định áp dụng một hoặc một số biện pháp để duy trì hoạt động tổ tụng trong TTKC; Thủ trưởng Cơ quan điều tra, Viện trưởng Viện kiểm sát các cấp được rút ngắn hoặc kéo dài quy trình, thời hạn thực hiện các hoạt động tổ tụng trong TTKC (Điều 6).

b) Chương II. Ban bố, công bố, bãi bỏ TTKC, gồm 04 điều (Điều 9 đến Điều 12).

Chương này quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban bố, công bố TTKC; nội dung của Nghị quyết ban bố, lệnh công bố TTKC; thẩm quyền bãi bỏ TTKC; chấm dứt hiệu lực của các văn bản pháp luật về tổ chức thi hành Nghị quyết ban bố, lệnh công bố TTKC. Cụ thể:

UBTVQH quyết định ban bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Căn cứ vào Nghị quyết của UBTVQH, Chủ tịch nước công bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Trong trường hợp UBTVQH không họp ngay được, Chủ tịch nước công bố TTKC theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Nghị quyết của UBTVQH hoặc Lệnh của Chủ tịch nước về TTKC phải được công bố ngay trên phương tiện thông tin đại chúng và niêm yết công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi ban bố TTKC để người dân biết, thực hiện.

- Nội dung của Nghị quyết ban bố, Lệnh công bố TTKC gồm: Lý do ban bố TTKC; địa bàn được đặt trong TTKC; thời điểm áp dụng TTKC; thời hạn áp dụng các biện pháp quy định tại Chương III Luật này; thẩm quyền tổ chức thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh công bố TTKC.

- Gia hạn thời gian áp dụng TTKC: Căn cứ diễn biến thảm họa, dịch bệnh, tình hình quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và trên cơ sở đề nghị của các bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Thủ tướng Chính phủ đề nghị UBTVQH, trong trường hợp Ủy ban Thường vụ không thể họp ngay thì Chủ tịch nước gia hạn thời gian áp dụng TTKC nhưng không quá 07 ngày cho 01 lần gia hạn, việc gia hạn được thực hiện đến khi TTKC đủ điều kiện bãi bỏ.

- Thẩm quyền bãi bỏ TTKC: Khi thảm họa đã được ngăn ngừa, hạn chế hoặc khắc phục; dịch bệnh được chặn đứng hoặc dập tắt; tình hình quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội đã ổn định, Thủ tướng Chính phủ đề nghị UBTVQH ra Nghị quyết, Chủ tịch nước ra Lệnh bãi bỏ TTKC.

c) Chương III. Các biện pháp được áp dụng trong TTKC, gồm 12 điều (Điều 13 đến Điều 24).

Chương này quy định về các biện pháp được áp dụng trong TTKC khi có thảm họa, khi có 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, trong TTKC về an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, trong TTKC về quốc phòng; các biện pháp khắc phục hậu quả của TTKC; thống kê, đánh giá thiệt hại; huy động, quyên góp và phân bổ nguồn lực cứu trợ, hỗ trợ; cứu trợ, hỗ trợ các đối tượng bị ảnh hưởng trong TTKC; các chính sách, biện pháp hỗ trợ; nguồn lực ứng phó trong TTKC; chế độ, chính sách và khen thưởng đối với tổ chức, cá nhân tham gia trong TTKC. Trong đó trọng tâm của Chương này là quy định về biện pháp được áp dụng trong TTKC khi có thảm họa lớn, khi có 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, TTKC về an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, TTKC về quốc phòng. Nội dung chủ yếu các biện pháp gồm một hoặc một số biện pháp được áp dụng trong phòng thủ dân sự cấp độ 1, 2, 3 và TTKC quy định tại Luật Phòng thủ dân sự, pháp luật chuyên ngành và một số biện pháp cụ thể khác.

d) Chương IV. Tổ chức thi hành Nghị quyết ban bố, Lệnh công bố TTKC, gồm 08 điều (Điều 25 đến Điều 32).

Chương này quy định về thẩm quyền tổ chức thi hành Nghị quyết ban bố, Lệnh công bố TTKC; trách nhiệm thi hành các biện pháp TTKC; điều động lực lượng vũ trang đến địa bàn áp dụng TTKC; trang bị và sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ trong TTKC; biện pháp xử lý người bị tạm giữ trong TTKC; chỉ huy lực lượng trong TTKC; lực lượng ứng phó trong TTKC; áp dụng pháp luật về điều kiện bất khả kháng. Nội dung chính như sau:

- Giao Chính phủ tổ chức và chỉ đạo việc thi hành Nghị quyết ban bố, Lệnh công bố TTKC; Thủ tướng Chính phủ quyết định việc áp dụng các biện pháp áp dụng trong TTKC và quyết định các cơ quan, tổ chức hoặc người có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó; Ban Chỉ đạo Phòng thủ dân sự quốc gia, Ban Chỉ huy Phòng thủ dân sự bộ, ngành trung ương và Ban Chỉ huy Phòng thủ dân sự các cấp địa phương chỉ đạo, chỉ huy ứng phó, khắc phục hậu quả, trừ lĩnh vực quốc phòng và an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội; Ban Chỉ huy TTKC về quốc phòng tổ chức, chỉ huy, điều hành tập trung, thống nhất ứng phó, khắc phục; Ban Chỉ huy Bảo vệ an ninh quốc gia tổ chức, chỉ huy, điều hành tập trung, thống nhất ứng phó, khắc phục thảm họa.

- Cơ quan, tổ chức, người thi hành các biện pháp trong TTKC phải chấp hành nghiêm các quy định của Luật này, Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố TTKC và tuyệt đối phục tùng chỉ thị, mệnh lệnh của cấp trên; người thi hành các biện pháp trong TTKC phải đeo phù hiệu thống nhất để dễ nhận biết (mẫu phù hiệu do Thủ tướng Chính phủ quy định).

- Lực lượng Quân đội, Công an, Dân quân tự vệ và những người thuộc các Đội tuần tra đặc biệt được trang bị vũ khí, công cụ hỗ trợ; Lực lượng được trang bị vũ khí, công cụ hỗ trợ được sử dụng trong các trường hợp: Ngăn chặn, tạm giữ người có hành vi đe dọa tính mạng, sức khỏe của người thi hành nhiệm vụ trong TTKC hoặc người khác; người có hành vi xâm phạm tài sản của Nhà nước, tổ chức hoặc của cá nhân; ngăn chặn, tạm giữ người phạm tội; ngăn chặn, bắt giữ người đang gây rối trật tự công cộng hoặc vi phạm quy định về TTKC; giải tán các vụ tụ tập, biểu tình; ngăn chặn, tạm giữ người có hành vi gây bạo loạn, phá hoại, phá trại giam, đánh tháo phạm nhân, cướp vũ khí, tấn công mục tiêu hoặc đối tượng được bảo vệ; ngăn chặn, tạm giữ người dùng vũ lực, cản trở người thi hành nhiệm vụ trong TTKC; những trường hợp khác mà pháp luật quy định được phép sử dụng, công cụ hỗ trợ vũ khí.

đ) Chương V. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân, gồm 08 (Điều 33 đến Điều 40).

Chương này quy định về nội dung, trách nhiệm quản lý nhà nước trong TTKC: UBND; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; chính quyền địa phương; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Nội dung chính như sau:

UBND chỉ đạo Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thực hiện giải thích, giám sát việc thi hành Luật này; quyết định ban hành các chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất, kinh doanh nhằm bảo đảm hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, công dân được Quốc hội giao; giám sát việc tuân thủ pháp luật trong việc thi hành tình trạng khẩn cấp.

- Chính phủ tổ chức và chỉ đạo việc thi hành Nghị quyết hoặc Lệnh ban bố TTKC, quyết định việc áp dụng các biện pháp quy định tại Chương III Luật này; ban hành theo thẩm quyền hoặc được Quốc hội giao ban hành các chính sách về tài chính, đầu tư kinh doanh, lao động, việc làm, xuất nhập cảnh, an sinh xã hội để khắc phục hậu quả thảm họa, nhanh chóng ổn định xã hội, khôi phục sản xuất kinh doanh, đưa xã hội về trạng thái bình thường.

Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng biện pháp ứng phó trong TTKC, bảo đảm thích ứng an toàn, linh hoạt và hoạt động bình thường của các cơ quan

nhà nước; tổ chức các lực lượng để bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong khu vực xảy ra TTKC; áp dụng biện pháp quy định tại Chương III Luật này, đồng thời quyết định các cơ quan, tổ chức hoặc người có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó; trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng Chính phủ có thể áp dụng các biện pháp mà pháp luật hiện hành chưa quy định và báo cáo cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Quốc hội trong thời gian gần nhất.

- Bộ, ngành trung ương, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, có trách nhiệm: Ban hành, trình cấp có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện văn bản pháp luật về TTKC thuộc lĩnh vực quản lý; chỉ đạo các cơ quan, đơn vị thuộc quyền tổ chức lực lượng, phương tiện thực hiện nhiệm vụ được phân công; thông báo cho các quốc gia thành viên của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị...

- Hội đồng nhân dân các cấp có trách nhiệm giám sát việc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật trong TTKC tại địa phương theo quy định của pháp luật; Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chế độ chi ngân sách đối với nhiệm vụ chi trong TTKC tại địa phương và báo cáo Hội đồng nhân dân tại kỳ họp gần nhất.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm ban hành văn bản hành chính hướng dẫn tạm thời thực hiện các biện pháp áp dụng trong TTKC thuộc phạm vi quản lý; trình Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp dự toán ngân sách bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước về TTKC; chỉ đạo và tổ chức thực hiện bảo đảm chế độ, chính sách đối với lực lượng làm nhiệm vụ trong TTKC ở địa phương, kịp thời động viên, khen thưởng các cá nhân, tập thể có thành tích; quyết định áp dụng các biện pháp mà pháp luật hiện hành chưa quy định và báo cáo cơ quan có thẩm quyền của Đảng và Thủ tướng Chính phủ trong thời gian sớm nhất.

- Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm tuyên truyền, vận động Nhân dân chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về TTKC, phối hợp và giúp đỡ các cơ quan, tổ chức, người thi hành các biện pháp áp dụng trong TTKC về giám sát việc thi hành các quy định về TTKC.

- Cá nhân chủ động ứng phó, khắc phục hậu quả thảm họa nhằm bảo đảm an toàn cho bản thân và gia đình; trong điều kiện có thể, tham gia hỗ trợ cộng đồng, giúp đỡ người bị thiệt hại trong TTKC tại địa phương; thực hiện vệ sinh môi trường, phòng, chống dịch bệnh trong khu vực sinh sống và làm việc; thực hiện các biện pháp ứng phó với thảm họa theo kế hoạch của địa phương; chấp hành hướng dẫn, yêu cầu của cơ quan, người có thẩm quyền về sơ tán người,

phương tiện ra, vào khu vực nguy hiểm; chấp hành quyết định huy động trang thiết bị, tài sản để phục vụ hoạt động ứng phó trong TTKC của người có thẩm quyền; thông báo, cung cấp thông tin kịp thời cho cơ quan có thẩm quyền về diễn biến, thiệt hại do thảm họa gây ra.

Trên đây là Tờ trình dự án Luật Tình trạng khẩn cấp, Chính phủ kính trình Quốc hội./.

*Xin gửi kèm theo Tờ trình này các tài liệu: (1) Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp; (2) Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp đối với dự án Luật; (3) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp; (4) Tổng hợp tiếp thu giải trình ý kiến các bộ, ngành, địa phương; (5) Báo cáo tổng kết pháp luật về tình trạng khẩn cấp từ năm 2000 đến năm 2023; (6) Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong dự án Luật; (7) Báo cáo rà soát văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến dự thảo Luật; (8) Báo cáo lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật; (9) Tài liệu khác gồm: Nghị quyết Phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 02 năm 2025 của Chính phủ; Báo cáo đánh giá thủ tục hành chính trong dự thảo Luật; Dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Tình trạng khẩn cấp.*

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Quốc hội;
- Ủy ban QP, AN&ĐN của Quốc hội;
- Ủy ban PL&TP của Quốc hội;
- Bộ Quốc phòng<sup>(02)</sup>;
- VPCP: BTCN, các PCN, các Vụ: CN, KTTH, PL, NN, TCCV, KGVX, KSTT;
- Lưu: VT, NC 56.

**TM. CHÍNH PHỦ  
TU. THỦ TƯỚNG  
BỘ TRƯỞNG BỘ QUỐC PHÒNG**



**Đại tướng Phan Văn Giang**