BỘ TƯ PHÁP	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập – Tự do – Hạnh phúc
Số: 245 /BCTĐ-BTP	*Hà Nội, ngày 30 tháng 12 năm 2022*

CỤC TÁC CHIẾN
ĐẾN Số: 175/CC4
Ngày: 04.01.2023

BÁO CÁO THẨM ĐỊNH
Dự án Luật Quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự

VĂN PHÒNG BỘ QUỐC PHÒNG
SỐ ĐẾN: 44
NGÀY: 03/01/2023

Kính gửi:
- Bộ Quốc phòng;
- Văn phòng Chính phủ.

Thực hiện quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) và theo đề nghị của Bộ Quốc phòng tại Công văn số 4452/BQP-TM ngày 20/12/2022 về việc thẩm định dự án Luật Quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, Bộ Tư pháp đã thành lập Hội đồng thẩm định (Quyết định số 2523/QĐ-BTP ngày 23/12/2022) và tổ chức cuộc họp Hội đồng thẩm định vào ngày 29/12/2022. Qua nghiên cứu hồ sơ dự án Luật và trên cơ sở ý kiến của các thành viên Hội đồng thẩm định, Bộ Tư pháp có ý kiến thẩm định như sau:

I. VỀ SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN

Việc quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự đang được quy định tại Pháp lệnh Bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự năm 1994 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Quá trình thực hiện Pháp lệnh đã góp phần củng cố, xây dựng thế trận khu vực phòng thủ, tăng cường tiềm lực quốc phòng. Tuy nhiên, đến nay, một số quy định của Pháp lệnh đã bộc lộ hạn chế, bất cập, cần nâng lên thành luật để đáp ứng yêu cầu quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự trong tình hình mới, đồng thời bảo đảm phù hợp với nguyên tắc bảo vệ quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013 và tính thống nhất, đồng bộ với các luật khác có liên quan.

Trên cơ sở đó, Bộ Quốc phòng đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng, trình Chính phủ thông qua Đề nghị xây dựng Luật Quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự. Tại Nghị quyết số 50/2022/QH15 ngày 13/6/2022, Quốc hội đã thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022, trong đó xác định dự án *Luật Quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự* trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2023) và thông qua tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023). Do đó, Bộ Tư pháp nhất trí sự cần thiết xây dựng dự án Luật này.

II. VỀ PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG

1. Dự thảo Luật quy định phạm vi điều chỉnh của Luật này là: quy định về quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự; chế độ, chính sách; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân liên quan đến hoạt động quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự.

Về cơ bản, phạm vi điều chỉnh nêu trên đã bảo đảm bao quát các nội dung của dự thảo Luật, trong đó có những quy định về phân loại, phân nhóm công trình quốc phòng, khu quân sự, chế độ quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, lực lượng bảo vệ công trình quốc phòng, khu quân sự... bảo đảm phù hợp với đặc thù và yêu cầu quản lý, bảo vệ đối với công trình quốc phòng và khu quân sự. Dự thảo Luật không điều chỉnh đối với những vấn đề có liên quan đến quản lý công trình quốc phòng và khu quân sự đang được thực hiện theo quy định của pháp luật chuyên ngành (như pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công, đất đai, xây dựng...). Do đó, Bộ Tư pháp nhất trí với phạm vi điều chỉnh của dự án Luật như trên.

2. Nhiều quy định của dự thảo Luật được xây dựng trên cơ sở luật hóa các quy định còn phù hợp tại Pháp lệnh Bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, Nghị định số 04/CP ngày 16/01/1995 của Chính phủ ban hành Quy chế bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, Thông tư số 175/2013/TT-BQP ngày 05/9/2013 của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định về quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự..., đồng thời sửa đổi, bổ sung một số quy định để đáp ứng yêu cầu quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự trong tình hình mới. Để dự án Luật được hoàn thiện hơn, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu chỉnh lý các quy định của dự thảo Luật bảo đảm đầy đủ, cụ thể, rõ ràng hơn; đồng thời, cân nhắc những vấn đề, nội dung giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định chi tiết bảo đảm phù hợp, khả thi.

III. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH TỪNG NỘI DUNG

1. Sự phù hợp của nội dung dự án Luật với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng Luật đã được thông qua

Theo hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật đã được Chính phủ thông qua, 04 chính sách của dự án Luật bao gồm: 1) Hoàn thiện quy định về xác định phạm vi công trình quốc phòng, khu quân sự và nội dung quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng, khu quân sự; 2) Chế độ quản lý đối với khu vực cấm, khu vực bảo vệ, vành đai an toàn của các công trình quốc phòng, khu quân sự; 3) Chuyển đổi mục đích sử dụng công trình quốc phòng và khu quân sự; 4) Chính sách đối với cơ quan, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tại địa bàn có công trình quốc phòng và khu quân sự.

Về cơ bản, cơ quan chủ trì soạn thảo đã bám sát phạm vi điều chỉnh và các chính sách trong Đề nghị xây dựng Luật. Tuy nhiên, một số quy định của dự thảo Luật có sự thay đổi so với chính sách đã được Chính phủ thông qua. Ví dụ như thay đổi tên và tiêu chí phân loại, phân nhóm công trình quốc phòng, khu quân sự; bổ sung quy định về trách nhiệm quản lý, bảo vệ công trình phòng

tránh, sơ tán thời chiến của các bộ, ngành, địa phương... Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích lý do thay đổi, bổ sung các nội dung chính sách, quy định nêu trên để làm cơ sở cho Chính phủ xem xét, quyết định.

2. Về sự phù hợp của nội dung dự án Luật với đường lối, chủ trương của Đảng; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

2.1. Về sự phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng

Về cơ bản, dự án Luật bảo đảm phù hợp với các chủ trương, đường lối của Đảng về bảo vệ Tổ quốc, xây dựng khu vực phòng thủ vững chắc, tăng cường tiềm lực quốc phòng, ưu tiên đầu tư xây dựng công trình quốc phòng, khu quân sự, hệ thống phòng thủ dân sự đồng bộ, thống nhất... (tại Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 25/10/2013 của Ban chấp hành Trung ương khóa XI ban hành Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới; Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 16/4/2018 của Bộ Chính trị ban hành Chiến lược quốc phòng Việt Nam; Kết luận số 64-KL/TW ngày 30/10/2019 của Bộ Chính trị về đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW về tiếp tục xây dựng các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành khu vực phòng thủ vững chắc trong tình hình mới; Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII...).

2.2. Về tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật

Dự án Luật bảo đảm tính hợp hiến, phù hợp với quy định và nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013 về *"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), *"kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế, kinh tế với quốc phòng, an ninh"* (Điều 68).

Về cơ bản, dự án Luật bảo đảm tính hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, do nội dung của dự thảo Luật liên quan đến nhiều luật (như Luật Quốc phòng, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư công, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước, Luật An ninh quốc gia, Luật Nhà ở, Luật Cư trú, Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, Luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ...) nên đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, rà soát kỹ lưỡng các quy định của dự thảo Luật để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật. Cụ thể như sau:

a) Về phân loại, phân nhóm công trình quốc phòng và khu quân sự

- Tại Đề nghị xây dựng Luật, cơ quan chủ trì soạn thảo đề xuất phân loại công trình quốc phòng, khu quân sự theo hướng tách riêng công trình quốc phòng và khu quân sự; công trình quốc phòng, khu quân sự được phân nhóm thành Nhóm I, II, III, IV (khoản 3 Điều 7 Đề cương chi tiết Luật). Tuy nhiên, Điều 5 dự thảo Luật quy định phân loại, phân nhóm chung cho công trình quốc

phòng và khu quân sự, bao gồm Loại A, B, C, D và Nhóm đặc biệt, I, II, III. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích lý do thay đổi tên gọi và tiêu chí phân loại, phân nhóm công trình quốc phòng và khu quân sự.

- Điều 5 dự thảo Luật quy định phân loại (loại A, B, C, D) và phân nhóm (Nhóm đặc biệt, I, II, III) nhưng các điều khoản khác của dự thảo Luật về thẩm quyền, chế độ quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự chủ yếu dựa vào các nhóm (Điều 14, Điều 17, Điều 25...). Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích mục đích phân loại và phân nhóm công trình quốc phòng và khu quân sự.

b) Về quản lý công trình quốc phòng và khu quân sự

- Về sử dụng, bảo quản, bảo trì công trình quốc phòng và khu quân sự (Điều 10): Nội dung Điều 10 dự thảo Luật chủ yếu tập trung quy định về sử dụng, bảo quản, bảo trì công trình quốc phòng và sử dụng khu quân sự; chưa rõ nội dung quản lý đối với khu quân sự. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, bổ sung các quy định đối với khu quân sự cho phù hợp.

- Về chuyển đổi mục đích sử dụng công trình quốc phòng và khu quân sự (Điều 11): Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung quy định về thẩm quyền quyết định chuyển đổi mục đích công trình quốc phòng, khu quân sự; giải thích căn cứ quy định trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, chủ đầu tư thực hiện dự án trong việc bồi thường, hỗ trợ các loại kinh phí (khoản 3 Điều 11). Đồng thời, đề nghị chỉnh lý, hoàn thiện các quy định về nguyên tắc, thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong chuyển đổi mục đích sử dụng công trình quốc phòng và khu quân sự, bảo đảm phù hợp với đặc thù của công trình quốc phòng, khu quân sự và thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật có liên quan.

- Về tháo dỡ, di dời công trình quốc phòng và khu quân sự (Điều 12): Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích căn cứ quy định thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng như tại khoản 2 Điều 12 dự thảo Luật, bảo đảm phân định rõ phạm vi thẩm quyền của các cơ quan và phù hợp, thống nhất với quy định của các pháp luật có liên quan (nhất là pháp luật về đất đai, quản lý, sử dụng tài sản công).

- Về tổ chức quản lý công trình quốc phòng và khu quân sự (Điều 14): Dự thảo Luật quy định Bộ Quốc phòng giao đơn vị trong biên chế chuyên trách quản lý *"một số công trình quốc phòng thuộc Nhóm I"* là chưa bảo đảm rõ ràng, cụ thể, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý cho phù hợp.

c) Về quản lý công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến

- Dự thảo Luật quy định không thống nhất về công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến. Cụ thể: điểm b khoản 2 Điều 5 quy định *"công trình sơ tán thời chiến của các bộ, ngành"*; Điều 14 quy định *"công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến của bộ, ngành, địa phương"*; khoản 3 Điều 19 quy định trách nhiệm của *"các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ"* trong tổ chức lực lượng bảo vệ công trì phòng tránh, sơ tán thời chiến. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo làm rõ các cơ quan (bộ, ngành, địa phương) có công trình phòng

tránh, sơ tán thời chiến để làm cơ sở xác định trách nhiệm tổ chức quản lý, bảo vệ cho phù hợp.

- Dự thảo Luật quy định chưa rõ ràng, rành mạch về trách nhiệm quản lý, bảo vệ đối với công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến. Cụ thể: Điểm b khoản 2 Điều 5 quy định công trình sơ tán thời chiến của các bộ, ngành là công trình Nhóm I. Khoản 1 và khoản 2 Điều 14 quy định các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng có trách nhiệm quản lý đối với các công trình quốc phòng Nhóm I. Tuy nhiên, khoản 3 Điều 14 quy định các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý các công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến của bộ, ngành, địa phương mình. Khoản 4 Điều 14 quy định *"các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có công trình thực hiện công tác quản lý công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến của bộ, ngành mình"*, *"Ủy ban nhân dân cấp tỉnh giao cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến của địa phương"*. Khoản 3 Điều 19 dự thảo Luật quy định *"trường hợp các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ không tổ chức được lực lượng bảo vệ công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến của mình thì chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng báo cáo Thủ tướng Chính phủ giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có công trình bố trí lực lượng bảo vệ"*. Khoản 3 Điều 31 quy định trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương *"tổ chức quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng được giao theo quy định của pháp luật"*.

Tại hồ sơ dự án Luật, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung thông tin về thực trạng quản lý, bảo vệ các công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến của các bộ, ngành, địa phương; trách nhiệm của các cơ quan, địa phương có liên quan. Đồng thời, xuất phát từ tính chất quan trọng, bí mật của công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến, cũng như những yêu cầu đặc thù trong công tác quản lý, bảo vệ các công trình này, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo cân nhắc tính phù hợp và khả thi của việc giao các bộ, ngành, địa phương tổ chức quản lý, bảo vệ các công trình phòng tránh, sơ tán thời chiến.

d) Về chế độ bảo vệ đối với khu vực cấm, khu vực bảo vệ, vành đai an toàn, hành lang an toàn kỹ thuật hệ thống anten quân sự

- Những quy định của Điều 17 dự thảo Luật liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các hoạt động đi lại, ra vào, quay phim, chụp ảnh, canh tác nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, xây dựng các công trình hạ tầng giao thông, thủy lợi, nhà ở, công trình kinh tế, dân sinh, các dự án đầu tư nước ngoài, hoạt động du lịch, thăm dò, khai thác khoáng sản... trong phạm vi bảo vệ của công trình quốc phòng, khu quân sự.

Việc quy định hạn chế một số quyền của tổ chức, cá nhân tại dự thảo Luật cần bảo đảm phù hợp với nguyên tắc *"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"* theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 và nhất quán với quan

điểm chỉ đạo xây dựng Luật là *"kết hợp hài hòa giữa hoạt động quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự với phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân..."* (điểm c mục 2 phần II dự thảo Tờ trình). Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo phân tích, làm rõ căn cứ quy định các nội dung về quyền, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khi thực hiện các hoạt động trong phạm vi bảo vệ của công trình quốc phòng, khu quân sự; bảo đảm tính tương xứng giữa mức độ, yêu cầu quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng, khu quân sự với việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong các quy định cụ thể về chế độ bảo vệ đối với khu vực cấm, khu vực bảo vệ, vành đai an toàn, hành lang an toàn kỹ thuật hệ thống anten quân sự.

- Khoản 2 Điều 17 dự thảo Luật quy định *"Trong khu vực bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự Nhóm đặc biệt chỉ được hoạt động canh tác nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp do các **cá nhân, hộ gia đình** thường trú trong phạm vi bảo vệ trên thực hiện nhưng không được làm biến dạng địa hình tự nhiên"*. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 25 dự thảo Luật quy định: *"**Các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân** sản xuất, kinh doanh, thường trú trong phạm vi bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự Nhóm đặc biệt được hưởng các chính sách an sinh xã hội, chính sách hỗ trợ về giáo dục; y tế; lao động, việc làm; sản xuất, kinh doanh"*. Theo đó, các quy định về những hoạt động được phép của tổ chức, cá nhân tại phạm vi bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự Nhóm đặc biệt chưa bảo đảm tính thống nhất. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, chỉnh lý cho phù hợp.

- Dự thảo Luật quy định một số hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự phải được *"cấp có thẩm quyền cho phép"*, ví dụ như hoạt động xây dựng công trình hạ tầng giao thông, thủy lợi, đê điều, phòng, chống thiên tai, viễn thông, canh tác nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, diêm nghiệp... (tại điểm b khoản 3, điểm b khoản 4 Điều 17). Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát kỹ lưỡng các quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan đến các hoạt động cụ thể nêu trên, bảo đảm việc quy định thủ tục cho phép và thẩm quyền cho phép là phù hợp, cần thiết (trường hợp thủ tục cho phép là phát sinh mới so với quy định hiện hành thì đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải trình rõ căn cứ và sự cần thiết quy định thủ tục này).

- Về quyền, nghĩa vụ của người nước ngoài: Khoản 8 Điều 17 quy định *"người nước ngoài không được lưu trú, cư trú trong phạm vi bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, trừ trường hợp theo yêu cầu nhiệm vụ hợp tác quốc phòng do Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quyết định"*. Tuy nhiên, điểm b khoản 2 Điều 30 quy định Bộ Công an *"quản lý chặt chẽ người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đi lại, lưu trú, cư trú trong vành đai an toàn công trình quốc phòng, khu quân sự..."*. Theo đó, các quy định của dự thảo Luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý cho phù hợp. Ngoài ra, đề nghị giải thích *"trường hợp theo yêu cầu nhiệm vụ hợp tác quốc phòng"* tại khoản 8 Điều 17 dự thảo Luật.

đ) Về lực lượng bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự

- Dự thảo Luật quy định lực lượng bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự bao gồm lực lượng của Bộ Quốc phòng; lực lượng của Bộ Công an phối hợp tham gia bảo vệ; lực lượng bảo vệ của cơ quan, tổ chức, địa phương được giao quản lý, sử dụng, bảo vệ công trình quốc phòng (khoản 1 Điều 19); người đứng đầu cơ quan, tổ chức, địa phương không thuộc quy định tại khoản 2 Điều 19 có trách nhiệm *"tổ chức lực lượng trong biên chế bảo vệ công trình quốc phòng được giao quản lý, sử dụng"*. Đồng thời, dự thảo Luật cũng quy định *"tiêu chuẩn người làm công tác quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự"*, trong đó có tiêu chuẩn *"là công dân Việt Nam được biên chế trong cơ quan, đơn vị, tổ chức được Nhà nước giao quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự"* (điểm a khoản 4 Điều 19).

Theo quy định nêu trên, việc bố trí lực lượng bảo vệ công trình quốc phòng tại các bộ, ngành, địa phương sẽ phát sinh thêm biên chế. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích rõ vấn đề này, bảo đảm phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng về tinh giản biên chế hiện nay.

- Về tiêu chuẩn: Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích các tiêu chuẩn của người làm công tác quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, ví dụ như *"có phẩm chất đạo đức tốt, lịch sử chính trị gia đình và bản thân trong sạch, rõ ràng..."*, *"được huấn luyện, đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ phù hợp với nhiệm vụ được giao"* (khoản 4 Điều 19). Ngoài ra, dự thảo Luật chỉ quy định về tiêu chuẩn, chưa có quy định cụ thể về cơ chế hình thành (tuyển chọn hay tuyển dụng) đối với người làm công tác quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng tại các bộ, ngành, địa phương; việc quản lý, sử dụng và thực hiện chế độ, chính sách đối với đối tượng này. Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu làm rõ vấn đề này.

- Về nhiệm vụ, quyền hạn của lực lượng bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự: Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích căn cứ quy định các quyền hạn của lực lượng này, ví dụ như *"yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến công tác bảo vệ; phối hợp, hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự khi cần thiết"*, *"được sử dụng công cụ hỗ trợ, phương tiện kỹ thuật nghiệp vụ... theo quy định của Luật này và Luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ"*, *"ngăn chặn người, tạm giữ đồ vật mang theo, phương tiện ra, vào khu vực cấm, khu vực bảo vệ khi có căn cứ cho rằng người, đồ vật, phương tiện đó có nguy cơ gây nguy hại đến sự an toàn của công trình quốc phòng..."* (khoản 2 Điều 22).

- Về chế độ, chính sách: Việc dự thảo Luật quy định *"lực lượng trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự được hưởng chính sách và những ưu đãi khác theo quy định của pháp luật"* (khoản 1 Điều 24) là chưa bảo đảm rõ ràng, cụ thể. Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, chỉnh lý cho phù hợp.

e) Về quyền, nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân; chế độ, chính sách đối với địa phương, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân

- Về quyền của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (Điều 23): Một số quy định của dự thảo Luật chưa bảo đảm rõ ràng, cụ thể. Ví dụ như: *"được bồi thường, hỗ trợ do yêu cầu quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự khi phải ngừng sản xuất, kinh doanh, thực hiện các dự án đầu tư, khai thác, xây dựng..."* (điểm c khoản 1); *"được hưởng các chế độ, chính sách hỗ trợ do bị hạn chế hoặc bị ảnh hưởng bởi yêu cầu bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự"* (điểm d khoản 1). Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu chỉnh lý cho phù hợp.

- Về chính sách đối với các địa phương: Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích căn cứ, lý do quy định các chính sách ưu tiên đối với địa phương cấp thôn, xã trong phạm vi bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự Nhóm đặc biệt, ví dụ như *"ưu tiên đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu... như đối với các xã đặc biệt khó khăn"*. Ngoài ra, đề nghị cân nhắc tính phù hợp và cần thiết của việc quy định chính sách *"đào tạo nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ cơ sở và tạo nguồn, phát triển cán bộ tại chỗ"* (khoản 1 Điều 25) cho các địa phương này. Hơn nữa, nội hàm "cán bộ cơ sở" và chính sách "tạo nguồn, phát triển cán bộ tại chỗ" chưa bảo đảm rõ ràng.

- Về chính sách đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân: Dự thảo Luật quy định các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, kinh doanh, thường trú trong phạm vi bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự Nhóm đặc biệt được hưởng *"các chính sách an sinh xã hội, chính sách hỗ trợ về giáo dục; y tế; lao động, việc làm; sản xuất, kinh doanh"* (khoản 2 Điều 25). Đây là quy định quan trọng được bổ sung so với pháp luật hiện hành, cần được đánh giá tác động kỹ lưỡng để bảo đảm phù hợp, khả thi. Tại hồ sơ dự án Luật, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích rõ căn cứ lựa chọn quy định các chính sách nêu trên; cách xác định phạm vi đối tượng được hưởng các chính sách hỗ trợ (bởi vì việc quy định *"các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân bị tác động, ảnh hưởng"* là rất chung chung và khó xác định).

- Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo giải thích *"các chính sách hỗ trợ tương ứng"* được quy định tại khoản 3 Điều 25.

2.3. Về tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Hồ sơ dự án Luật đã được cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, bảo đảm tính tương thích với các điều ước quốc tế về quyền con người và các điều ước quốc tế về thương mại tự do mà Việt Nam là thành viên. Tại mục VI dự thảo Tờ trình, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo bổ sung thông tin về kết quả rà soát đối với các điều ước quốc tế có liên quan để bảo đảm đầy đủ, cụ thể hơn.

3. Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án Luật

- Dự án Luật có nội dung quy định phát sinh thủ tục hành chính (quy định về chuyển đổi mục đích sử dụng, phá dỡ, di dời công trình quốc phòng và khu quân sự; cho phép thực hiện các hoạt động trong phạm vi bảo vệ của công trình

quốc phòng, khu quân sự; giải quyết chế độ, chính sách hỗ trợ cho các địa phương, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân bị tác động, ảnh hưởng do yêu cầu quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự). Về cơ bản, Bản đánh giá thủ tục hành chính trong dự án Luật đã đánh giá những nội dung của dự thảo Luật có phát sinh thủ tục hành chính. Dự thảo Luật giao Chính phủ quy định cụ thể trình tự, thủ tục (khoản 5 Điều 11, khoản 5 Điều 12, khoản 9 Điều 17, khoản 4 Điều 25), do đó, các bộ phận của thủ tục hành chính và việc tính chi phí tuân thủ thủ tục hành chính sẽ được thực hiện trong quá trình soạn thảo các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật.

- Dự án Luật không có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới.

4. Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo

4.1. Về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo

Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục rà soát ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản, bảo đảm phù hợp với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020). Đồng thời, đề nghị chỉnh lý một số nội dung cụ thể sau đây:

- *Về khoản 12 Điều 2:* Đề nghị bỏ nội dung giải thích từ ngữ *"biện pháp bảo vệ"* vì không cần thiết.

- *Về khoản 6 Điều 3:* Để bảo đảm bao quát đầy đủ các hình thức xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, đề nghị bỏ cụm từ "về xử lý vi phạm hành chính hoặc pháp luật về hình sự".

- *Về Điều 6:* Đề nghị chuyển nội dung Điều này về Chương V để bảo đảm tính logic của văn bản.

- *Về Điều 7:* Đề nghị thiết kế các nhóm hành vi vi phạm tương ứng với đối tượng được bảo vệ.

- *Về khoản 5 Điều 12:* Đề nghị bỏ cụm từ *"thẩm quyền"* bởi vì khoản 2 Điều 12 đã quy định về thẩm quyền di dời, phá dỡ công trình quốc phòng và khu quân sự.

- *Về Điều 27, 28 và Điều 29:* Đề nghị thiết kế lại các Điều này để quy định khái quát trách nhiệm quản lý nhà nước của Chính phủ, Bộ Quốc phòng, tránh lặp lại các nội dung đã được quy định tại Điều 27.

- *Về khoản 3 Điều 28:* Dự thảo Luật quy định Chính phủ có trách nhiệm *"chỉ đạo xây dựng, phê duyệt <u>các quy hoạch</u>; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội..."*. Đề nghị làm rõ tên, loại "quy hoạch" được quy định tại Điều này. Đồng thời, đề nghị cân nhắc sự phù hợp về thẩm quyền phê duyệt các quy hoạch (theo quy định của khoản 2 Điều 34 Luật Quy hoạch năm 2017, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh).

- *Về Điều 35:* Đề nghị bỏ Điều này vì không cần thiết.

- Một số quy định của dự thảo Luật chưa bảo đảm rõ ràng, cụ thể, ví dụ như *"chi phí hợp lý khác có liên quan"* (điểm d khoản 3 Điều 11), *"không thỏa mãn"* (khoản 1 Điều 18), *"các biện pháp bảo vệ cần thiết khác"* (điểm d khoản 2 Điều 22), *"tổ chức, hộ gia đình và cá nhân bị tác động, ảnh hưởng do yêu cầu quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự"* (khoản 2 Điều 25). Một số thuật ngữ sử dụng không thống nhất, ví dụ như *"bị hạn chế hoặc bị ảnh hưởng"* (điểm d khoản 1 Điều 23) và *"bị tác động, ảnh hưởng"* (khoản 2 Điều 25). Đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo rà soát, chỉnh lý cho phù hợp, thống nhất.

- Đề nghị không sử dụng cụm từ *"lưu trú"* bởi vì Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam chỉ quy định về cư trú (bao gồm thường trú hoặc tạm trú).

4.2. Về trình tự, thủ tục

- Cơ quan chủ trì soạn thảo đã nghiên cứu, xây dựng dự án Luật bảo đảm đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

- Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), *"dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh"* (khoản 2 Điều 11). Do đó, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu xây dựng dự thảo văn bản quy định chi tiết các nội dung được giao tại dự thảo Luật.

IV. KẾT LUẬN

Bộ Tư pháp nhất trí với sự cần thiết ban hành Luật Quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự. Hồ sơ dự án Luật đủ điều kiện trình Chính phủ sau khi cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu tiếp thu, giải trình kỹ lưỡng, thấu đáo các ý kiến thẩm định tại Báo cáo này.

Trên đây là Báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp đối với dự án Luật Quản lý, bảo vệ công trình quốc phòng và khu quân sự, xin gửi Quý cơ quan./.

Nơi nhận:
- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Vụ VĐCXDPL (để theo dõi);
- Lưu: VT, Vụ PLHSHC.

KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG

Đặng Hoàng Oanh