

LUẬN BÀN VỀ SỰ CẦN THIẾT VIỆC BAN HÀNH LUẬT TRẬT TỰ, AN TOÀN GIAO THÔNG ĐƯỜNG BỘ

ThS. ĐINH XUÂN THANH

Ban Tuyên giáo Tỉnh ủy Quảng Bình

Giao thông đường bộ là những vấn đề có ý nghĩa quan trọng đối với mọi quốc gia dưới cả góc độ kinh tế, chính trị, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại. Sau hơn 13 năm thực hiện có thể nói Luật Giao thông đường bộ năm 2008 đã hoàn thành “vai trò và sứ mệnh lịch sử” của mình. Nếu tiếp tục kết cấu trong một luật như hiện nay thì không thể quy định được đầy đủ, rõ ràng và khó có sự liên kết chặt chẽ giữa các nội dung, chế định của từng lĩnh vực hoặc nội dung quá lớn. Thực tiễn đòi hỏi phải xây dựng các luật chuyên ngành để điều chỉnh từng lĩnh vực cụ thể, trong đó xây dựng *Luật Trật tự, an toàn giao thông đường bộ* để xây dựng thói quen, ý thức tự giác và hình thành văn hóa giao thông hiện đại, mang tính ổn định lâu dài, khắc phục được những tồn tại, yếu kém hiện nay, hướng tới tiếp cận văn hóa giao thông của các nước phát triển trên thế giới là một yêu cầu cấp thiết hiện nay.

VỀ CƠ SỞ CHÍNH TRỊ, PHÁP LÝ

Chỉ thị số 18-CT/TW ngày 4/9/2012 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo đảm trật tự, an toàn giao thông đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa và khắc phục ùn tắc giao thông đề ra yêu cầu: *Tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện hệ thống pháp luật về trật tự, an toàn giao thông phù hợp với tình hình mới*. Kết luận số 45-KL/TW ngày 1/2/2019 của Ban Bí thư về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện có hiệu quả Chỉ thị số 18-CT/TW ngày 4/9/2012, trong đó

xác định: *Công tác bảo đảm trật tự, an toàn giao thông là một nội dung của công tác bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội*, do tính chất phức tạp của tai nạn giao thông, ùn tắc giao thông, ảnh hưởng lớn an ninh con người, an ninh xã hội. Kết luận số 09-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV phê duyệt Đề án số 292-ĐA/ĐĐQH15 ngày 20/10/2021 của Đảng đoàn Quốc hội định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (2021-2026), trong đó đề ra nhiệm vụ nghiên cứu xây dựng dự án luật điều chỉnh nội dung về bảo đảm trật tự, an toàn giao thông đường bộ để xem xét bổ sung vào chương trình năm 2022-2023.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng xác định: Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của Nhân dân; đồng thời tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, trước hết là việc thực thi tinh thần “thượng tôn pháp luật”; xây dựng hệ thống pháp luật, thể chế pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, với tư duy mới, phù hợp với thực tiễn; bảo đảm an ninh xã hội, an ninh con người; xây dựng xã hội trật tự, kỷ cương, an toàn; kiểm chế gia tăng tai nạn giao thông nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng, tạo chuyển biến rõ nét về trật tự, an toàn xã hội;

tiếp tục đẩy mạnh thực hiện đột phá chiến lược về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại, trong đó có hệ thống đường bộ; hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách để tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển hạ tầng.

Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra, ngày 30/1/2022, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 13/NQ-CP về phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 1/2022, trong đó Chính phủ đã thống nhất đổi tên dự án Luật Giao thông đường bộ (sửa đổi) thành dự án Luật Đường bộ và dự án Luật Bảo đảm trật tự, an toàn giao thông đường bộ thành dự án Luật Trật tự, an toàn giao thông đường bộ, trình Quốc hội khóa XV cho ý kiến đối với 2 dự án Luật này.

Như vậy, việc hoàn thiện thể chế pháp luật trong lĩnh vực bảo đảm trật tự, an toàn giao thông đường bộ là tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt của Đảng, Nhà nước qua các thời kỳ, là sự cụ thể hóa Hiến pháp để giải quyết những vấn đề thực tiễn về trật tự, an toàn giao thông đường bộ trong tình hình hiện nay và những năm tiếp theo.

Về cơ sở thực tiễn

Thứ nhất, trước năm 2001, các quy định về trật tự, an toàn giao thông; đầu tư, xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông và vận tải đường bộ là 3 lĩnh vực khác nhau được điều chỉnh riêng biệt ở các văn bản dưới luật. Năm 2001, Quốc hội thông qua Luật Giao thông đường bộ và năm 2008 thông qua Luật thay thế, tiếp tục điều chỉnh đồng thời 3 lĩnh vực khác nhau là: (1) An toàn giao thông; (2) Kết cấu hạ tầng giao thông; (3) Vận tải đường bộ. Thời điểm ban hành Luật trong bối cảnh giao thông nước ta chủ yếu là mô tô, xe máy, hệ thống hạ tầng giao thông đường bộ còn hạn chế. Sau hơn 20 năm kể từ khi thực hiện Luật Giao thông đường bộ năm 2001 và sau hơn 13 năm thực hiện Luật

Giao thông đường bộ năm 2008 đã phát sinh nhiều tồn tại, hạn chế, không còn phù hợp với tình hình thực tế hiện nay, do thực tiễn đã có nhiều vận động, thay đổi, đòi hỏi khách quan phải ban hành những đạo luật mới thay thế, điều chỉnh từng lĩnh vực về hạ tầng, vận tải và trật tự, an toàn giao thông.

Thứ hai, an toàn giao thông, kết cấu hạ tầng giao thông và vận tải đường bộ là các lĩnh vực rất lớn, mục tiêu, đối tượng điều chỉnh khác nhau, nhưng lại được điều chỉnh trong cùng một luật dẫn đến không thể quy định đầy đủ, cụ thể, rõ ràng nhiều nội dung quan trọng thuộc từng lĩnh vực, phải ban hành rất nhiều văn bản dưới luật để hướng dẫn thực hiện. Trong đó, an toàn giao thông (an toàn cho người đi đường) thuộc lĩnh vực trật tự, an toàn xã hội; xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông và vận tải đường bộ (trong đó có chất lượng an toàn công trình và phương tiện) thuộc lĩnh vực kinh tế, kỹ thuật. Tên gọi Luật Giao thông đường bộ là chuyên ngành nhưng nội dung, phạm vi điều chỉnh không đúng là luật chuyên ngành dẫn đến hiểu không đúng về mục tiêu của từng lĩnh vực.

Theo đó, các quy phạm pháp luật, điều khoản, chương, mục của Luật Giao thông đường bộ năm 2008 hoặc chỉ phù hợp áp dụng cho lĩnh vực trật tự, an toàn giao thông đường bộ hoặc chỉ phù hợp áp dụng cho lĩnh vực xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, vận tải đường bộ và đa số các điều khoản, chương, mục của Luật chỉ có thể áp dụng cho một lĩnh vực, không thể đồng thời áp dụng được cho cả 3 lĩnh vực.

Thứ ba, hoạt động giao thông đường bộ liên quan, tác động trực tiếp đến quyền con người, đó là bảo vệ an toàn tính mạng, sức khỏe, tài sản khi đi lại; theo quy định của Hiến pháp năm 2013 những quyền này phải được quy định trong văn bản luật. Tuy nhiên, quy

định của Luật Giao thông đường bộ năm 2008 thiếu cụ thể, chưa sát với thực tiễn để người tham gia giao thông tự giác thực hiện; không quy định đầy đủ, cụ thể về các chế định bảo đảm trật tự, an toàn giao thông liên quan cần bổ sung.

Tình trạng ngang nhiên vi phạm, coi thường pháp luật khi tham gia giao thông vẫn diễn ra phổ biến, tai nạn giao thông trên các tuyến giao thông và ùn tắc giao thông tại các đô thị lớn diễn biến hết sức phức tạp, văn hóa giao thông còn nhiều yếu kém, bất cập, giao thông hỗn hợp mất an toàn vẫn là nỗi ám ảnh với người tham gia giao thông, gây thiệt hại lớn về người và tài sản, ảnh hưởng đến phát triển kinh tế, thu hút đầu tư nước ngoài, an sinh xã hội.

Từ năm 2009 đến năm 2021, toàn quốc đã xảy ra hơn 361 nghìn vụ tai nạn giao thông đường bộ, làm chết hơn 113 nghìn người, bị thương hơn 356 nghìn người, chiếm hơn 97% số vụ, số người chết, người bị thương trong tổng số vụ tai nạn của các loại hình giao thông, gây thiệt hại rất lớn về tài sản. Trung bình hàng năm có gần 9 nghìn người chết, gần 30 nghìn người bị thương vì tai nạn giao thông. Đáng chú ý nguyên nhân gây tai nạn giao thông do lỗi của người tham gia giao thông chiếm trên 90% số vụ. Đã xử lý trên 65 triệu trường hợp vi phạm, nộp kho bạc nhà nước trên 33 nghìn tỷ đồng; xảy ra 596 vụ chống lại lực lượng làm công tác bảo đảm trật tự, an toàn giao thông, làm 7 cán bộ hy sinh, 186 cán bộ bị thương. Các loại tội phạm hoạt động trên các tuyến giao thông đường bộ diễn biến hết sức phức tạp, đã phát hiện, xử lý hơn 40 nghìn

vụ vi phạm pháp luật hình sự trên tuyến giao thông, bắt hơn 14 nghìn đối tượng¹. Các vấn đề về an ninh như biểu tình trái pháp luật, tụ tập đông người² trên đường bộ ảnh hưởng trực tiếp đến an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội. Như vậy, quyền con người, an ninh con người trong lĩnh vực giao thông đường bộ chưa được bảo đảm.

Thứ tư, về nguyên tắc việc phân công, phân cấp giữa các bộ, ngành, địa phương trong quản lý nhà nước phải rõ, cụ thể, xác định cơ quan chịu trách nhiệm chính trước Đảng, Nhà nước, Nhân dân về lĩnh vực mình được giao mới có thể phục vụ tốt cho xã hội, cho người dân, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên, Luật Giao thông đường bộ năm 2008 không quy định rõ cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm chính về trật tự, an toàn giao thông đường bộ, dẫn đến quá trình thực hiện thiếu nhất quán, đồng bộ, nhất là giữa cơ quan quản lý nhà nước về an ninh, trật tự và cơ quan quản lý nhà nước về hạ tầng, kinh tế, kỹ thuật; việc phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương để gắn trách nhiệm, huy động nguồn lực còn hạn chế, chưa rõ ràng dẫn đến việc tổ chức thực hiện của địa phương gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, thiếu tính chủ động vì phải chờ cơ quan Trung ương, nhất là trong đầu tư, xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ. Trong khi đó, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã xác định: Một cơ quan thực hiện nhiều việc và một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính.

¹Số liệu thống kê của Bộ Công an.

²Vụ biểu tình phản đối Công ty Formosa trên tuyến quốc lộ 1A vào các năm 2016, 2017; biểu tình phản đối dự Luật Đặc khu trên tuyến quốc lộ 1A tại Bình Thuận vào năm 2018; tụ tập đông người gây cản trở giao thông tại các trạm thu phí BOT trong các năm 2016, 2017, 2018, 2019...

Thứ năm, Luật Giao thông đường bộ năm 2008 tuy đã có quy định về chính sách quy hoạch đầu tư, xây dựng kết cấu hạ tầng, vận hành bảo trì, quản lý vận tải đường bộ nhưng chưa đầy đủ và cụ thể, như cơ chế thu hút nguồn lực đầu tư, cơ chế về vốn, về bảo trì, bảo dưỡng kết cấu hạ tầng... Thực tế cho thấy khi đầu tư, xây dựng kết cấu hạ tầng thực hiện các dự án đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ gặp nhiều khó khăn về cơ sở pháp lý, trong khi đó thực tiễn luật điều chỉnh hạ tầng đường bộ chưa thể chế đủ các quan điểm chỉ đạo của Đảng, tổng kết thực tiễn để trở thành luật quan trọng nhất trong quá trình triển khai thực hiện. Quy định về nâng cao chất lượng an toàn kỹ thuật phương tiện giao thông và bảo vệ môi trường chưa đáp ứng tình hình mới, xu thế chuyển dịch phương tiện giao thông thông minh, động cơ điện.

Thứ sáu, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện nay xu hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật của Việt Nam theo hướng chuyên sâu, điều chỉnh một lĩnh vực cụ thể để bảo đảm sự phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ trong quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương và nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật, như: Luật Thi hành án hình sự, Luật Đặc xá, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam được tách ra từ Bộ luật Tố tụng hình sự; Luật Tố cáo, Luật Khiếu nại được tách ra từ Luật Khiếu nại, Tố cáo; Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư được tách ra từ Luật Đầu tư (cũ); Luật Giáo dục nghề nghiệp, Luật Giáo dục đại học được tách từ Luật Giáo dục; Luật Sở hữu trí tuệ được tách ra từ Bộ luật Dân sự; Luật An toàn, vệ sinh lao động được tách ra từ Bộ luật Lao động...

Thứ bảy, xu hướng chung và kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cho thấy, các lĩnh vực giao thông đường bộ, bao gồm kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, vận tải đường bộ và

trật tự, an toàn giao thông đường bộ cần thiết phải điều chỉnh bằng các đạo luật khác nhau, điển hình là các nước Pháp, Nhật Bản, Nga, Úc, Hàn Quốc, Trung Quốc... Những nội dung liên quan đến trật tự, an toàn giao thông đường bộ được điều chỉnh trong một văn bản quy phạm pháp luật riêng biệt, tách bạch với văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về xây dựng, phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ và quản lý kinh doanh, dịch vụ vận tải đường bộ. Hơn nữa, việc xây dựng, ban hành một văn bản quy phạm pháp luật riêng điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh liên quan đến trật tự, an toàn giao thông đường bộ là phù hợp, bảo đảm tính tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Việc ban hành Luật Trật tự, an toàn giao thông đường bộ sẽ mang lại lợi ích lớn cho quốc gia: (1) Thể chế hóa đầy đủ quan điểm chỉ đạo của Đảng, Nhà nước, tạo cơ sở pháp lý rõ, cụ thể, đủ mạnh về cơ chế, chính sách trong đầu tư, xây dựng, phát triển hạ tầng giao thông, vận tải đường bộ và các chính sách, biện pháp trong phòng ngừa, kiểm chế, làm giảm tai nạn giao thông, bảo đảm trật tự, kỷ cương, an toàn giao thông, góp phần thúc đẩy, nâng tầm cả 2 lĩnh vực đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong tình hình mới; (2) Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trước Đảng, Nhà nước và Nhân dân đối với lĩnh vực được phân công; (3) Phù hợp với quy luật phát triển và kinh nghiệm lập pháp của các nước trên thế giới; (4) Đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

Như vậy, việc xây dựng và ban hành Luật Trật tự, an toàn giao thông đường bộ có đầy đủ cơ sở chính trị, pháp lý, khoa học và thực tiễn, là sự thể chế hóa quan điểm chỉ đạo xuyên suốt của Đảng, Nhà nước trong lĩnh vực bảo đảm trật tự, an toàn giao thông đường bộ, là đòi hỏi tất yếu, khách quan, cấp bách của thực tiễn, phù hợp với quy luật phát triển xã hội ■