



**BÁO CÁO THAM LUẬN
HỘI THẢO KHOA HỌC**

**“NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG
TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM:
NHẬN THỨC VÀ THỰC TRẠNG**

THỪA THIÊN HUẾ, THÁNG 06 NĂM 2024

CHƯƠNG TRÌNH HỘI THẢO
NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP
Ở VIỆT NAM: NHẬN THỨC VÀ THỰC TRẠNG

THỜI GIAN	NỘI DUNG
13h30 – 14h00	Đón tiếp đại biểu
14h00 – 14h05	Giới thiệu đại biểu
14h05 – 14h10	Phát biểu chào mừng <i>PGS.TS. Nguyễn Duy Phương, Trường Đại học Luật, Đại học Huế</i>
14h05 – 14h15	Phát biểu đề dẫn Hội thảo <i>PGS.TS. Nguyễn Hoàng Anh, Trường Đại học Luật, ĐHQGHN</i>
Đồng chủ trì <i>GS.TS. Phạm Hồng Thái – TS. Lê Thị Nga</i>	
14h15 – 14h30	Tham luận 1: Pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp: Khung lý luận và các thách thức đặt ra <i>PGS.TS. Đặng Minh Tuấn, Trường Đại học Luật, ĐHQGHN</i>
14h30 – 14h45	Tham luận 2: Thẩm quyền và thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề pháp lý đặt ra <i>GS.TS. Phạm Hồng Thái, Nguyên Chủ nhiệm Khoa Luật, ĐHQGHN</i>
14h45 – 15h00	Tham luận 3: Giới hạn quyền lực nhà nước trong trường hợp khẩn cấp trong khuôn khổ nhà nước pháp quyền: Tiếp cận tại Việt Nam <i>TS. Lê Thị Nga, Trường Đại học Luật, Đại học Huế</i>
15h00 – 15h30	Thảo luận
15h30 – 15h45	Chụp ảnh lưu niệm
15h45 - 16h00	Giào lao – Tea break
Đồng chủ trì <i>GS.TS. Phạm Hồng Thái – PGS.TS. Đặng Minh Tuấn</i>	
16h00 - 16h15	Tham luận 4: Hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam <i>GS.TS. Vũ Công Giao, Trường Đại học Luật, ĐHQGHN</i>
16h15 - 16h30	Tham luận 5: Vai trò của Tòa án trong bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam <i>TS. Đặng Công Cường, Trường Đại học Luật, Đại học Huế</i>
16h30 - 16h45	Tham luận 6: Miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam <i>LS. Nguyễn Thị Hải Nhi, Công ty Luật FDVN</i>
16h45 – 17h15	Thảo luận
17h20	Tổng kết bế mạc

MỤC LỤC

- 1. PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: KHUNG LÝ LUẬN VÀ CÁC THÁCH THỨC PHÁP LÝ ĐẶT RA 1**
PGS.TS Đặng Minh Tuấn - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
- 2. THẨM QUYỀN VÀ THỦ TỤC BAN BỎ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA 14**
GS. TS. Phạm Hồng Thái - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
TS. Tạ Đức Hoà - Bộ Nội vụ
- 3. GIỚI HẠN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG TRƯỜNG HỢP KHẨN CẤP TRONG KHUÔN KHỔ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN: TIẾP CẬN TẠI VIỆT NAM 28**
TS. Lê Thị Nga - Trường Đại học Luật, Đại học Huế
- 4. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM..... 41**
GS.TS. Vũ Công Giao - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
TS. Nguyễn Thuỳ Dương - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
TS. Nguyễn Anh Đức - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội
- 5. VAI TRÒ CỦA TOÀ ÁN TRONG BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM 58**
TS. Đặng Công Cường - Trường Đại học Luật, Đại học Huế
Luật sư Nguyễn Công Tín - Công ty Luật AMI, Đoàn Luật sư Thành phố Đà Nẵng
- 6. MIỄN TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ KHI VI PHẠM HỢP ĐỒNG TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM 68**
Luật sư Nguyễn Thị Hải Nhi - Công ty Luật FDVN
Phan Đức Huỳnh - Công ty Luật FDVN

1. PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: KHUNG LÝ LUẬN VÀ CÁC THÁCH THỨC PHÁP LÝ ĐẶT RA

Đặng Minh Tuấn*

Tóm tắt: Trong tình trạng khẩn cấp, nhà nước được trao quyền lực, biện pháp đặc biệt, ngoại lệ để thực hiện các hành động hoặc áp đặt các biện pháp vốn không được phép trong các trường hợp bình thường để giải quyết tình trạng khẩn cấp. Điều này đặt ra các tranh luận về mối quan hệ giữa pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp, rằng pháp quyền có cần phải được bảo vệ, bảo đảm trong tình trạng khẩn cấp hay không? Lý luận và thực tiễn cho thấy có những quan điểm, cách tiếp cận rất đa dạng, khác biệt. Bài viết này có mục đích phân tích các quan điểm, cách tiếp cận khác nhau về pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp, trong đó chỉ ra xu hướng công nhận cách tiếp cận hài hoà giữa pháp quyền và các quyền hạn đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Trên thực tiễn, có nhiều thách thức đặt ra đối với pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp, bao gồm mối lo ngại vi phạm quyền con người; sự lạm dụng, tha hoá quyền lực; và các bối cảnh dân chủ cùng với những tác động của nó đến pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp.

Từ khoá: Pháp quyền; tình trạng khẩn cấp; kiểm soát quyền lực; quyền con người; tạm đình chỉ quyền con người

1. Lời dẫn

Nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp là một chủ đề nghiên cứu quan trọng trong khoa học pháp lý trên thế giới. Tuy nhiên, chủ đề này vẫn là một chủ đề có nhiều ý kiến, cách tiếp cận khác nhau, vì thế các quốc gia có các quy định và thực tiễn pháp luật rất đa dạng. Hơn nữa, trên thế giới cũng còn thiếu những nghiên cứu toàn diện về mối quan hệ của nguyên tắc pháp quyền và tình trạng khẩn cấp ở những quốc gia đang phát triển trong quá trình cải cách pháp luật và xây dựng nhà nước pháp quyền như Việt Nam. Thực tiễn dịch bệnh Covid-19 chưa từng có đã và đang diễn ra trên thế giới và Việt Nam tiếp tục nảy sinh thêm những vấn đề về nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp ở cấp độ quốc tế, các quốc gia cũng như ở nước ta. Ở Việt Nam, các vấn đề nhà nước pháp quyền và tình trạng khẩn cấp đều đã được quy định trong Hiến pháp và pháp luật. Tuy

* PGS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Email: tuandangvnu@gmail.com

nhiên, ở Việt Nam mới chỉ có một số công trình nghiên cứu chủ yếu theo hướng ứng dụng một số quy tắc, tiêu chuẩn về pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp.

Pháp quyền (nhà nước pháp quyền) và tình trạng khẩn cấp đã được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Tuy vậy, mối quan hệ giữa pháp quyền và tình trạng khẩn cấp chưa được pháp luật làm rõ. Có nhiều câu hỏi nghiên cứu đặt ra trước thực trạng pháp luật hiện nay: Mối quan hệ này được nhìn nhận/ghi nhận là quan hệ xung đột hay quan hệ hài hòa? Làm thế nào để giải quyết xung đột và thúc đẩy sự hài hòa giữa pháp quyền và tình trạng khẩn cấp? Việc giải quyết mối quan hệ này đặt ra những thách thức, khó khăn gì?

2. Tình trạng khẩn cấp và sự xung đột giữa pháp quyền với các quyền lực khẩn cấp

Một trong những vấn đề xung đột cơ bản trong trật tự hiến định của bất kỳ quốc gia nào chính là những yêu cầu cơ bản về sự giới hạn, kiểm soát quyền lực, bảo vệ quyền con người và nhu cầu cần phải có quyền lực đặc biệt để xử lý các tình trạng khẩn cấp và khủng hoảng. Đây chính là sự xung đột giữa pháp quyền và các quyền lực trong tình trạng khẩn cấp.

Chủ đề pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp đặt ra hai vấn đề chính: sử dụng, kiểm soát quyền lực nhà nước và giới hạn, đình chỉ các quyền con người.

Giới hạn, kiểm soát quyền lực là vấn đề cơ bản của nhà nước pháp quyền, và đặc biệt là vấn đề chủ chốt trong tình trạng khẩn cấp. Dù vẫn còn tranh luận, phần lớn các luật gia gần đây đều ủng hộ quan điểm cần phải giới hạn và kiểm soát việc ban hành và thực thi quyền lực khẩn cấp, bởi vì nếu không, nguy cơ lạm quyền và xâm phạm các quyền con người là rất lớn. Dù đặc biệt, khẩn cấp đến mức độ nào, thì vẫn có những giới hạn về quyền lực dựa trên các chuẩn mực, quy tắc thành văn hoặc bất thành văn, mà cao nhất là Hiến pháp. Các nghiên cứu cũng rất chú trọng đến các cơ chế kiểm soát, bao gồm các cơ chế quốc tế, vùng và quốc gia trong việc giám sát thực thi các quyền hạn khẩn cấp. Ở cấp độ quốc tế và vùng, các cơ quan giám sát như các tòa án và bảo vệ nhân quyền sẽ đảm trách việc kiểm soát sự phù hợp với pháp luật quốc tế và vùng. Ở cấp quốc gia, cơ quan lập pháp và tòa án có các vai trò quan trọng khác nhau, trong khi việc bảo đảm sự công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình là các điều kiện tốt cho việc giám sát. Elliot Bulmer cho rằng cơ quan lập pháp đóng vai trò giám sát hành pháp trong tình trạng khẩn cấp thông qua việc

ban hành luật về tình trạng khẩn cấp và giám sát việc thực thi các quy định đó.¹ Trong khi đó, các nghiên cứu đều chỉ ra nhánh tư pháp đóng vai trò chủ chốt trong việc kiểm soát tính hợp hiến và hợp pháp của tình trạng khẩn cấp và các biện pháp được ban hành. Nghiên cứu có tính phổ thông của IDEA về quyền hạn khẩn cấp cung cấp những kiến thức cơ bản về quyền lực khẩn cấp như cách tiếp cận của hiến pháp, chủ nghĩa hiến pháp về tình trạng khẩn cấp; tuyên bố, chấm dứt và gia hạn tình trạng khẩn cấp; hạn chế các quyền con người trong bối cảnh khẩn cấp; những ảnh hưởng khác của tình trạng khẩn cấp; kiểm chế và đối trọng; cân nhắc bối cảnh.²

Trong tình trạng khẩn cấp, chính quyền có thể thực thi các biện pháp gây ảnh hưởng đến các quyền con người. Cụ thể hơn, tình trạng khẩn cấp cho phép chính quyền hạn chế hay tạm đình chỉ việc thực thi các quyền con người. Phần lớn các quyền con người không phải là quyền tuyệt đối, và có thể bị giới hạn trong trường hợp cần thiết. Tình trạng khẩn cấp đương nhiên được coi là tình huống cần thiết. Thậm chí, các quyền con người có thể bị tạm đình chỉ “trong trong thời gian tình trạng khẩn cấp đe dọa đời sống của quốc gia” (Khoản 1 Điều 4 ICCPR). Tuy vậy trường hợp nào được xem là cần thiết, trường hợp nào được coi là tình trạng khẩn cấp đe dọa đời sống quốc gia để áp dụng các giới hạn và tạm đình chỉ quyền lại là một vấn đề thực tiễn phức tạp, đặc biệt đặt nó trong bối cảnh của tình trạng khẩn cấp. Việc xác định các hạn chế và tạm đình chỉ quyền có tương xứng với tình trạng cần thiết, khẩn cấp là vấn đề tiếp theo. Dù pháp luật quốc tế có các tiêu chuẩn, nguyên tắc về vấn đề này, việc thực thi nó trên thực tiễn ở các quốc gia là rất đa dạng, phức tạp.

Ngoài ra, vấn đề trách nhiệm và miễn trách nhiệm pháp lý trong tình trạng khẩn cấp cũng được các nhà nghiên cứu pháp luật quan tâm. Vấn đề nghiên cứu là xác định/phân định các hành vi phải chịu trách nhiệm và miễn trách nhiệm pháp lý trong các tình huống/tình trạng khẩn cấp để làm sao vừa đảm bảo nguyên tắc pháp quyền, nhưng vẫn đảm bảo huy động, động viên các chủ thể tham gia vào các hoạt động do yêu cầu của tình trạng khẩn cấp đặt ra (ví dụ như khẩn cấp y tế cộng đồng do Covid). Một số nghiên cứu tập trung vào vấn đề này có thể kể đến như: Sharona Hoffman, *Responders’ Responsibility: Liability and Immunity in Public Health Emergencies*, *Georgetown Law Journal*, Vol. 96, p1913, 2008 Case Legal Research Paper No. 07-29;³ Robert H.Herry, II, *COVID-19:*

¹ Elliot Bulmer, *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 18, International IDEA, 2018. Available at <http://aceproject.org/ero-en/emergency-powers-international-idea-2018>, 29.

² Elliot Bulmer, *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 18, International IDEA, 2018. Available at <http://aceproject.org/ero-en/emergency-powers-international-idea-2018>

³ Xem: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1017277

responsibility and accountability in a world of rationing, *Journal of Law and the Biosciences*, Volume 7, Issue 1, January-June 2020, Isaa076.⁴ Trong đợt bùng đại dịch Covid-19, vấn đề nghiên cứu trên tiếp tục được đặt ra do những quan niệm, khuôn khổ pháp lý hạn chế, thiếu cập nhật, vì vậy đang được nghiên cứu ở những khía cạnh khác nhau về vấn đề này.

Mối quan hệ giữa pháp quyền và tình trạng khẩn cấp được quan tâm nghiên cứu gắn với các thể chế chính trị. Nghiên cứu về nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp trong thể chế dân chủ, Andreij Zwitter cho rằng pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp chỉ tồn tại trong các thể chế dân chủ tự do, vì thế việc nghiên cứu về quyền lực tình trạng khẩn cấp cần phải đặt chúng trong các nền tảng của dân chủ, pháp quyền và phân quyền.⁵ Ngược lại, trong các thể chế chuyên chế, độc tài thì không thể có pháp quyền, và vì thế trong tình trạng khẩn cấp các vi phạm pháp quyền càng trở nên nghiêm trọng. Một số nghiên cứu trường hợp đã chỉ ra tình trạng phi pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp ở một số thể chế dân chủ hạn chế như ở Venezuela⁶. Trong các quốc gia chuyển đổi, tình trạng khẩn cấp cũng trở thành một vấn đề đáng quan ngại. Dự luật tình trạng khẩn cấp của Campuchia được cho là vi phạm nguyên tắc pháp quyền⁷, hay trong trường hợp ở Hungary, việc ban hành các quy định luật về tình trạng khẩn cấp Covid-19 đối mặt nhiều chỉ trích.⁸ Trong khi đó, pháp quyền được ghi nhận và đóng vai trò nhất định trong tình trạng khẩn cấp ở một số trường hợp khác. Năm 2021, IDEA công bố nghiên cứu “Pháp luật tình trạng khẩn cấp đáp ứng Covid-19 và sự tác động đến các quá trình hòa bình và chuyển đổi”.⁹ Nhìn chung, các nghiên cứu chỉ ra mối quan hệ giữa tình trạng khẩn cấp, chính trị và pháp quyền, như được phân tích trong bài viết của Ralf Salam – nguyên Tổng thư ký của Tổ chức nhân quyền Phi Âu (EAHRO).¹⁰

⁴ Xem: <https://doi.org/10.1093/jlb/Isaa076>

⁵ Zwitter, Andrej. “The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy.” *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, vol. 98, no. 1, 2012, pp. 95–111. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/24769102. Accessed 11 Sept. 2021.

⁶ Jesús María Casal Hernández & Mariela Morales Antoniazzi, States of Emergency without Rule of Law: The Case of Venezuela, <https://verfassungsblog.de/states-of-emergency-without-rule-of-law-the-case-of-venezuela/>

⁷ Campodia: State of Emergency bill violates the rule of law. Xem: <https://www.icj.org/cambodia-state-of-emergency-bill-violates-the-rule-of-law/>

⁸ Polly Botsford, Rule of law: Hungarian government’s emergency Covid-19 legislation draws sharp criticism. Xem: <https://www.ibanet.org/article/B9C2F848-0633-4963-B977-9E2FAB392967>

⁹ Sewan Molloy, Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes (Seventh Edinburgh Dialogue on Post Conflict Constitution-Building, 2020), International IDEA, 2021. Xem: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf>

¹⁰ Ralf Salam, The relationship between states of emergency, politics and the rule of law, *Canterbury Law Review* [Vol 23, 2017].

Trong bối cảnh Covid-19, vấn đề tình trạng khẩn cấp, pháp luật về tình trạng khẩn cấp và mối quan hệ giữa pháp quyền và tình trạng khẩn cấp càng được quan tâm nghiên cứu. Nghiên cứu của Joelle Grogan phân tích so sánh việc sử dụng các quyền lực khẩn cấp đối phó với Covid-19 đi đến kết luận việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp luôn tiềm ẩn nhiều rủi ro, nguy cơ của sự lạm quyền, và vì thế vấn đề giám sát quyền lực đối với quyền hành pháp, và một số kinh nghiệm tốt cho thấy các chính sách trong bối cảnh Covid dựa trên nền tảng pháp luật ổn định, minh bạch và rõ ràng.¹¹ Nghiên cứu của A4ID đã công bố một nghiên cứu khá hệ thống về pháp quyền trong thời gian khủng hoảng y tế trong bối cảnh Covid-19, trong đó làm rõ mối quan hệ giữa pháp quyền và tình trạng khẩn cấp y tế công cộng, các đe dọa đối với pháp quyền, các biện pháp nâng cao pháp quyền và quản lý trong tình trạng khẩn cấp.¹² Khi đánh giá vấn đề pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp do Covid-19 cần có cái nhìn tổng thể trong mối quan hệ của rất nhiều vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội, địa lý, môi trường. Đúng như nghiên cứu¹³ của Giáo sư Klaus Schwab và Thierry Malleret chỉ ra, Covid-19 đã làm đảo lộn mọi trật tự cũ, vì thế vấn đề pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp cũng đặt ra nhiều vấn đề mới cần tiếp tục nghiên cứu.

Nói chung, nghiên cứu về nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp luôn là một vấn đề quan trọng trong khoa học pháp lý, chính trị và nhân quyền. Những công trình nghiên cứu về chủ đề này khá nhiều và bao quát trên thế giới. Tuy vậy, vẫn còn khá nhiều tranh luận, mô hình, cách tiếp cận, thực tiễn khác nhau, thậm chí mâu thuẫn, trái ngược nhau về pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp. Một số nghiên cứu đã đề cập, nhưng chưa đầy đủ và sâu sắc vấn đề này ở một số quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi như ở Việt Nam. Các nghiên cứu về pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp y tế đối phó với dịch bệnh Covid-19 đang thu hút các nghiên cứu, song cần phải tiếp tục nghiên cứu vì những vấn đề mới đang đặt ra hàng ngày.

3. Khung lý thuyết: Từ hai trường phái đối lập đến cách tiếp cận hài hoà giải quyết mối quan hệ xung đột giữa pháp quyền và các quyền lực khẩn cấp

Sự xung đột giữa pháp quyền và các quyền lực đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp tạo ra nhiều quan điểm, cách tiếp cận khác nhau, thậm chí đối lập nhau. Có 2 trường phái đối

¹¹ Joelle Grogan, States of Emergency: Analysing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19, European Journal of Law Reform 2020 (22) 4 doi: 10.5553/EJLR/138723702021022004002.

¹² A4ID & Role UK, The rule of law in times of health crises. Xem:

https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/rule_of_law_in_times_of_health_crises_final.pdf

¹³ Claus Schwab & Thierry Mallert, Covid-19: The Great Reset, Forum Publishing, 2020.

lập, tuy nhiên xu hướng tiến tới cách tiếp cận hài hòa trong mối quan hệ giữa pháp quyền và các quyền hạn khẩn cấp.

Về phương diện lý thuyết, trên thế giới hiện nay có 2 quan điểm chính về vấn đề pháp quyền trong nhà nước pháp quyền: quan điểm truyền thống của nhà triết học Carl Schmitt và quan điểm phản đối Carl Schmitt. Theo quan điểm truyền thống của Carl Schmitt, chủ nghĩa tự do dựa trên pháp quyền và sự ngoại lệ (exception) không thể dung hòa; tình trạng khẩn cấp không thể lường trước và bị ràng buộc bởi pháp luật và do đó sẽ đòi phải thực hiện quyền lực tuyệt đối; hay nói cách khác chủ nghĩa tự do luôn phải nhượng bộ trước sự cai trị độc đoán, đặc biệt trong trường hợp khủng bố. Ngược lại với quan điểm của Carl Schmitt, những người chống Schmitt cho rằng quyền lực khẩn cấp có thể và nên được tích hợp vào trật tự pháp lý để ngăn chặn việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp.¹⁴ Thực tế, tại Châu Âu, ví dụ, một số quốc gia như Thụy Sĩ, Na Uy và Pháp đã áp dụng quan niệm về quyền hạn khẩn cấp phần lớn nằm ngoài pháp luật, trong khi những quốc gia khác, chẳng hạn như Đức và Tây Ban Nha, quy định cẩn thận và giới hạn quyền hạn khẩn cấp trong hiến pháp và pháp luật.¹⁵

Trong khi, ngày càng có nhiều sự ủng hộ cho cách tiếp cận dung hòa hai cách tiếp cận bằng cách giải thích để quyền lực khẩn cấp có thể được tích hợp hay cân xứng với pháp quyền.¹⁶ Tình trạng khẩn cấp là vấn đề của quyền con người, vì thế cộng đồng quốc tế rất quan tâm đến vấn đề bảo đảm pháp quyền và nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp. Các tổ chức phát triển quốc tế nỗ lực nghiên cứu đưa ra các yêu cầu và nguyên tắc để thực hiện quyền lực khẩn cấp trong khuôn khổ của pháp quyền và bảo vệ các quyền và tự do của con người. Ủy ban luật gia quốc tế trong Tuyên bố về nâng cao quyền con người và pháp quyền trong chống khủng bố năm 2004 (Tuyên bố Berlin), đã nêu rõ: Các nguyên tắc, tiêu chuẩn và nghĩa vụ [pháp quyền] này xác định ranh giới của nhà nước được phép và hợp pháp hành động khủng bố. Theo quan điểm của tổ chức này, bản chất sâu xa của hành vi khủng bố không thể là cơ sở hay lý do để các quốc gia coi thường các nghĩa vụ quốc tế của họ, đặc biệt là trong việc bảo vệ các quyền cơ bản của con người.¹⁷ Nghiên cứu của Ủy ban

¹⁴ Anna Chakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Policy Paper – No 30, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009, 6.

¹⁵ Anna Chakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Policy Paper – No 30, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009, 8.

¹⁶ Evan J. Criddle & Evan Fox-Decent, Human Right, Emergencies, and the Rule of Law, *Human Rights Quarterly* 34 (2012) 39–87 © 2012 by The Johns Hopkins University Press.

¹⁷ Module 7: *Counter-Terrorism and Situations of Public Emergency*. Available at: <https://www.unodc.org/e4j/terrorism/module-7/index.html>

Châu Âu cũng yêu cầu phải tôn trọng dân chủ, nhân quyền và pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp.¹⁸ Nhằm ghi nhận và bảo vệ các chuẩn mực phổ quát về quyền con người, phòng chống các xâm hại đến quyền con người trong các tình trạng khẩn thiết và khẩn cấp, Luật nhân quyền quốc tế gồm nhiều tuyên bố, văn kiện ghi nhận các nguyên tắc về giới hạn, hạn chế quyền con người trong các trường hợp cần thiết và tình trạng khẩn cấp. Các chuẩn mực, nguyên tắc quốc tế là cơ sở để các quốc gia thực thi các cam kết quốc tế về tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người.

4. Các thách thức đặt ra đối với pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp

Mặc dù cách tiếp cận cân xứng có thể nói là cách tiếp cận dần trở nên phổ biến, đặc biệt với sự ra đời của các quy định pháp luật quốc tế về giới hạn, tạm đình chỉ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, tuy vậy trên thực tế vẫn đặt ra nhiều thách thức đối với quyền con người, kiểm soát quyền lực và trong các bối cảnh dân chủ.

Thách thức đối với quyền con người

Tình trạng khẩn cấp thường liên quan đến nguy cơ vi phạm quyền con người, do đó khái niệm tình trạng khẩn cấp thường được đề cập trong pháp luật quốc tế về quyền con người.¹⁹ Do đó, tình trạng khẩn cấp được pháp điển hóa trong pháp luật quốc tế thông qua các quy định về giới hạn và tạm đình chỉ quyền con người. Khi đối mặt với tình trạng khẩn cấp công cộng "đe dọa đến sự sống còn của quốc gia", các điều ước quốc tế về quyền con người cho phép các quốc gia đình chỉ việc bảo vệ một số quyền cơ bản. Sự tồn tại của các điều khoản tạm đình chỉ quyền con người thường được coi là "sự nhượng bộ" đối với "tính tất yếu" của các biện pháp đặc biệt của chính quyền trong các trường hợp khẩn cấp và cũng là một phương tiện để kiểm soát các biện pháp này.

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR) quy định rằng trong thời điểm "tình trạng khẩn cấp đe dọa đến sự tồn vong của quốc gia" và khi tình huống này đã được "chính thức công bố", một thành viên của Công ước có thể tạm thời từ bỏ việc thực hiện các nghĩa vụ nhân quyền trong Công ước để tập trung vào việc ứng phó với tình huống đó (Điều 4(1)). Ngoài ra, theo ICCPR, quyền bình đẳng và không phân biệt đối xử phải được tôn trọng và đảm bảo trong mọi tình huống, kể cả trong các tình huống khẩn cấp (Điều 4(2)). Theo đó, trong tình trạng khẩn cấp, các quốc gia có thể tạm thời áp

¹⁸ European Commission for Democracy through Law, Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections, <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-human-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c0>

¹⁹ Nguyen, D.T. (2023). Law on State of Emergency in Vietnam (PhD's Thesis).

đặt các giới hạn đối với quyền con người để giải quyết các mối đe dọa cụ thể, nhưng các quyền không thể bị hạn chế vẫn phải được tôn trọng. Công ước Châu Âu về Quyền con người (Điều 15) và Công ước Châu Mỹ về Quyền con người²⁰ cũng bao gồm các điều khoản tương tự.

Ngoài ra, Nguyên tắc Siracusa, trong đó đề cập đến các Giới hạn và Tạm đình chỉ trong Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị năm 1985, quy định rằng các chính phủ phải xem xét các tác động không cân xứng đối với các nhóm hoặc nhóm người dễ bị tổn thương khi thực hiện các biện pháp liên quan đến các trường hợp khẩn cấp. Hơn nữa, các nguyên tắc này yêu cầu tất cả các biện pháp của nhà nước phải dựa trên khoa học, tránh sự tùy tiện hoặc phân biệt đối xử và tôn trọng nhân phẩm (Hiệp hội Luật gia Quốc tế Hoa Kỳ, 1985).

Tuy nhiên, trường hợp nào được coi là cần thiết, trường hợp nào được coi là tình trạng khẩn cấp đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, việc áp dụng các hạn chế và tước bỏ quyền là một vấn đề thực tiễn phức tạp, đặc biệt là khi áp dụng vào bối cảnh tình trạng khẩn cấp. Việc xác định các hạn chế và tước bỏ quyền con người có tương xứng với tình trạng cần thiết và cấp bách hay không là vấn đề tiếp theo. Mặc dù luật pháp quốc tế đưa ra các chuẩn mực và nguyên tắc về vấn đề này, nhưng việc thực hiện trên thực tế ở các quốc gia lại rất đa dạng và phức tạp.

Ngoài ra, vấn đề trách nhiệm pháp lý và miễn trừ trách nhiệm trong tình trạng khẩn cấp cũng thể hiện sự quan tâm của các nhà nghiên cứu pháp lý. Vấn đề nghiên cứu là xác định các hành vi có trách nhiệm pháp lý và miễn trừ trách nhiệm trong tình trạng khẩn cấp, nhằm đảm bảo không chỉ tính thượng tôn pháp luật mà còn cả sự vận động và khuyến khích các chủ thể tham gia vào các hoạt động do yêu cầu của tình trạng khẩn cấp áp đặt (ví dụ: "tình trạng khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng" do Covid). Một số nghiên cứu tập trung vào vấn đề này gồm Hoffman, 2007²¹ và Jerry, 2020.²² Sự bùng phát của COVID-19 đã thúc đẩy việc tiếp tục xem xét các vấn đề nghiên cứu này do các khái niệm và khuôn khổ pháp lý chưa đầy đủ và chưa đầy đủ, dẫn đến việc nghiên cứu nhiều khía cạnh khác nhau của vấn đề này.

²⁰ Grossman, C. (1986). A Framework for the Examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights. *Am. UJ Int'l L. & Pol'y*, 1, 35-55

²¹ Hoffman, S. (2007). Responders' Responsibility: Liability and Immunity in Public Health Emergencies. *Geo. LJ*, 96, 1913.

²² Jerry, R. H. (2020). COVID-19: responsibility and accountability in a world of rationing. *Journal of Law and the Biosciences*, 7(1), lsa076., <https://doi.org/10.1093/jlb/lisa076>

Thách thức về kiểm soát quyền lực

Kiểm soát quyền lực là một khía cạnh cơ bản của nhà nước pháp quyền, đặc biệt là trong thời kỳ khẩn cấp. Bất chấp những tranh cãi, phần lớn các nhà luật học tập trung đều cho rằng cần phải hạn chế và kiểm soát việc ban hành và thực thi các quyền hạn khẩn cấp. Nếu không, nguy cơ lạm dụng quyền lực và vi phạm nhân quyền là rất lớn. Bất kể tính cấp thiết hay tức thời, các hạn chế về quyền lực đều tồn tại dựa trên các tiêu chuẩn và chuẩn mực đã viết hoặc chưa viết, trong đó Hiến pháp là thẩm quyền cao nhất. Các nghiên cứu đã tập trung vào các cơ chế giám sát, bao gồm các cơ chế ở cấp độ quốc tế, khu vực và quốc gia, nhằm mục đích thực thi các quyền hạn khẩn cấp. Ở cấp độ quốc tế và khu vực, các cơ quan giám sát như tòa án và các cơ quan bảo vệ nhân quyền đảm bảo tuân thủ luật pháp quốc tế và khu vực.

Ở cấp độ quốc gia, cả cơ quan lập pháp và tư pháp đều đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát, đảm bảo khả năng tiếp cận, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Elliot Bulmer (2018)²³ lập luận rằng cơ quan lập pháp giám sát cơ quan hành pháp trong tình trạng khẩn cấp bằng cách ban hành luật khẩn cấp và giám sát việc thực hiện các luật này. Trong khi đó, các nghiên cứu nhấn mạnh vai trò chính của ngành tư pháp trong việc kiểm soát tính hợp hiến và tính hợp pháp của tình trạng khẩn cấp và các biện pháp được ban hành. Nghiên cứu nổi tiếng của IDEA về quyền hạn khẩn cấp cung cấp kiến thức toàn diện, bao gồm nhiều khía cạnh như cách tiếp cận theo hiến pháp, tuyên bố, chấm dứt và gia hạn tình trạng khẩn cấp, hạn chế quyền con người, các tác động khác của tình trạng khẩn cấp, kiểm chế, cân bằng và cân nhắc theo ngữ cảnh.

Việc xây dựng tình trạng khẩn cấp dựa trên các nguyên tắc của pháp quyền. Do đó, chìa khóa để hạn chế tình trạng khẩn cấp phải xuất phát từ các điều khoản pháp lý nêu rõ nguyên nhân dẫn đến việc ban bố tình trạng khẩn cấp và thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp. Tương tự như vậy, luật pháp phải thiết lập các tiêu chí để kiểm soát quyền lực ở các quốc gia như vậy. Dân chủ vốn có chức năng kiểm soát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp. Do đó, các hành động vi phạm các nguyên tắc của pháp quyền phải chịu sự xem xét của ngành tư pháp, cả trong và sau tình trạng khẩn cấp. Một số hiến pháp cụ thể quy định quyền của ngành tư pháp trong việc tiến hành các cuộc điều tra liên quan đến: (a) tuyên bố hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp và/hoặc (b) thực hiện các quyền hạn khẩn cấp.

²³ Bulmer, E. (2018). Emergency Powers. International IDEA Constitution-building Primer 18. *Sweden: International IDEA*.

Hơn nữa, trong tình trạng khẩn cấp, điều cần thiết là phải xem xét tính hợp hiến của các quyết định thực thi luật khẩn cấp do cơ quan hành pháp ban hành. Hiến pháp thường thiết lập các cơ chế để kiểm tra việc thực thi quyền lực của nhánh hành pháp. Các cuộc kiểm tra này đóng vai trò là phương tiện kiểm soát quyền lực nhà nước trong tình trạng khẩn cấp. Điều này là do trong những tình huống mà an toàn công cộng bị đe dọa nghiêm trọng, chính phủ có thể cần phải hành động nhanh chóng và quyết đoán, ngay cả khi điều đó có nghĩa là đi chệch khỏi các chuẩn mực hiến pháp thông thường.

Thách thức về bối cảnh dân chủ

Mối quan hệ giữa pháp quyền và tình trạng khẩn cấp đã được nghiên cứu kết hợp với các thể chế chính trị. Andreij Zwitter (2012)²⁴ lập luận rằng nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp chỉ tồn tại trong các thể chế dân chủ tự do. Do đó, nghiên cứu về quyền lực nhà nước phải được đặt trong bối cảnh nền tảng của nền dân chủ, pháp quyền và phân cấp. Ngược lại, pháp quyền thường không có trong các chế độ độc tài, khiến tình trạng vi phạm pháp quyền trở nên nghiêm trọng hơn trong tình trạng khẩn cấp. Một số nghiên cứu điển hình đã nêu bật các trường hợp tình trạng khẩn cấp không có pháp quyền, đặc biệt là ở các nền dân chủ hạn chế như Venezuela.²⁵ Tình trạng khẩn cấp cũng gây ra mối lo ngại ở các quốc gia đang chuyển đổi. Ví dụ, dự thảo về tình trạng khẩn cấp ở Campuchia được cho là vi phạm pháp quyền.

Tương tự như vậy, việc ban hành các quy định về tình trạng khẩn cấp do COVID-19 ở Hungary đã phải đối mặt với nhiều chỉ trích. Tuy nhiên, pháp quyền được công nhận và đôi khi đóng một vai trò cụ thể trong tình trạng khẩn cấp. Năm 2021, IDEA đã công bố "Các phản ứng của luật khẩn cấp đối với Covid-19 và tác động đến hòa bình và quá trình chuyển đổi".²⁶ Nhìn chung, các nghiên cứu cho thấy mối quan hệ phức tạp giữa tình trạng khẩn cấp, chính trị và pháp quyền, như được phân tích trong bài viết của Ralf Salam, cựu Tổng thư ký Tổ chức Nhân quyền Âu-Phi (EAHRO)²⁷.

5. Kết luận

²⁴ Zwitter, A. (2012). The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy. *ARSP: Archiv Für Rechts-Und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 95-111.

²⁵ Casal Hernández, J. M. (2020). States of Emergency without Rule of Law: The Case of Venezuela. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*.

²⁶ Molloy, S. (2021). *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes: Seventh Edinburgh Dialogue on Post-conflict Constitution-building, 2020*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

²⁷ Salam, R. (2017). The Relationship Between States of Emergency, Politics and the Rule of Law. *Canterbury L. Rev.*, 23, 15.

Pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp là một chủ đề được chú ý từ lâu trong lịch sử và được khơi lại trong bối cảnh Covid-19 diễn ra trên toàn thế giới. Sự xung đột giữa pháp quyền và các quyền hạn đặc biệt là vấn đề cần phải giải quyết về lý luận cũng như thực tiễn. Về lý luận, có những cách tiếp cận khác nhau, nhưng xu hướng đó là sự công nhận cách tiếp cận hài hoà giữa pháp quyền và các quyền hạn đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Tuy vậy, trên thực tế đặt ra rất nhiều thách thức lớn về quyền con người, kiểm soát quyền lực và các bối cảnh của dân chủ. Cần phải có các nghiên cứu tiếp theo để xây dựng cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, kiểm soát quyền lực, đặc biệt trong các bối cảnh dân chủ khác nhau.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anna Chakee, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Policy Paper – No 30, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009, 6.
2. A4ID & Role UK, The rule of law in times of health crises. Xem: https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/rule_of_law_in_times_of_health_crises_final.pdf
3. Bulmer, E. (2018). Emergency Powers. International IDEA Constitution-building Primer 18. *Sweden: International IDEA*.
4. Cambodia: State of Emergency bill violates the rule of law. Xem: <https://www.icj.org/cambodia-state-of-emergency-bill-violates-the-rule-of-law/>
5. Casal Hernández, J. M. (2020). States of Emergency without Rule of Law: The Case of Venezuela. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*.
6. Claus Schwab & Thierry Mallert, Covid-19: The Great Reset, Forum Publishing, 2020.
7. Elliot Bulmer, *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 18, International IDEA, 2018. Available at <http://aceproject.org/ero-en/emergency-powers-international-idea-2018>
8. European Commission for Democracy through Law, Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections, <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-hu-man-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c0>

9. Evan J. Criddle & Evan Fox-Decent, Human Right, Emergencies, and the Rule of Law, *Human Rights Quarterly* 34 (2012) 39–87 © 2012 by The Johns Hopkins University Press.

10. Jesús María Casal Hernández & Mariela Morales Antoniazzi, States of Emergency without Rule of Law: The Case of Venezuela, <https://verfassungsblog.de/states-of-emergency-without-rule-of-law-the-case-of-venezuela/>

11. Joelle Grogan, States of Emergency: Analysing Global Use of Emergency Powers in Response to COVID-19, *European Journal of Law Reform* 2020 (22) 4 doi: 10.5553/EJLR/138723702021022004002.

12. Grossman, C. (1986). A Framework for the Examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights. *Am. UJ Int'l L. & Pol'y*, 1, 35-55

13. Hoffman, S. (2007). Responders' Responsibility: Liability and Immunity in Public Health Emergencies. *Geo. LJ*, 96, 1913.

14. Jerry, R. H. (2020). COVID-19: responsibility and accountability in a world of rationing. *Journal of Law and the Biosciences*, 7(1), lsa076., <https://doi.org/10.1093/jlb/lsa076>

15. Zwitter, Andrej. “The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy.” *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, vol. 98, no. 1, 2012, pp. 95–111. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/24769102. Accessed 11 Sept. 2021.

16. Salam, R. (2017). The Relationship Between States of Emergency, Politics and the Rule of Law. *Canterbury L. Rev.*, 23, 15.

17. Sewan Molloy, Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes (Seventh Edinburgh Dialogue on Post Conflict Constitution-Building, 2020), International IDEA, 2021. Xem: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/emergency-law-responses-to-covid19.pdf>

18. Module 7: *Counter-Terrorism and Situations of Public Emergency*. Available at: <https://www.unodc.org/e4j/terrorism/module-7/index.html>

19. Molloy, S. (2021). *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes: Seventh Edinburgh Dialogue on Post-conflict Constitution-building, 2020*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

20. Nguyen, D.T. (2023). Law on State of Emergency in Vietnam (PhD's Thesis).
21. Molloy, S. (2021). *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes: Seventh Edinburgh Dialogue on Post-conflict Constitution-building, 2020*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
22. Polly Botsford, Rule of law: Hungarian government's emergency Covid-19 legislation draws sharp criticism. Xem: <https://www.ibanet.org/article/B9C2F848-0633-4963-B977-9E2FAB392967>
23. Ralf Salam, The relationship between states of emergency, politics and the rule of law, *Canterbury Law Review* [Vol 23, 2017].

2. THẨM QUYỀN VÀ THỦ TỤC BAN BỎ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Phạm Hồng Thái*

Tạ Đức Hoà**

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp là những tình huống/hoàn cảnh/ trạng thái xã hội do thiên nhiên, hoặc con người, dịch bệnh nguy hiểm gây nên hoặc đe dọa gây nên thảm họa nghiêm trọng đến tài sản nhà nước, tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, môi trường trong cả nước, hoặc địa phương. Trong tình trạng đó, chủ thể có thẩm quyền quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp, thi hành quyết định đó bằng những biện pháp khẩn cấp, đặc biệt, trong đó có biện pháp hạn chế quyền, tự do của cá nhân nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả. Vì vậy, để hạn chế vi phạm quyền, tự do của con người, pháp luật các quốc gia đều quy định thẩm quyền, thủ tục về tình trạng khẩn cấp. Bài viết phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam về thẩm quyền, thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp. Tác giả cho rằng pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp chưa thống nhất, có những mâu thuẫn, cần được hoàn thiện, thực tiễn áp dụng còn cách hiểu, thực hiện không thống nhất chỉ thị của Thủ tướng về các biện pháp “cách ly xã hội” khi có dịch Covid 19.

Từ khóa:

Thẩm quyền, thủ tục, tình trạng khẩn cấp, pháp luật, vấn đề đặt ra.

1. Quan niệm về tình trạng khẩn cấp

Các hiện tượng thiên nhiên như: bão lụt, hỏa hoạn, động đất, song thần, dịch bệnh, hoặc do con người (bạo loạn có vũ trang, lật đổ chính quyền, chiếm giữ các mục tiêu chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội) gây nên, hoặc đe dọa gây nên những thảm họa, thiệt hại tính mạng, tài sản của cá nhân, tổ chức, nhà nước, xã hội, thiệt hại cho môi trường trên phạm vi một hay một vùng lãnh thổ, hoặc trên toàn bộ lãnh thổ quốc, xâm phạm an ninh quốc gia, chế độ nhà nước hợp hiến xảy ra trong thực tiễn là những sự kiện pháp lý¹ (sự biến,

* GS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Email: thaihanapa201@yahoo.com

** TS., Bộ Nội Vụ

¹ Nguyễn Cửu Việt, Luật hành chính Việt Nam (2013), Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 137

hay hành vi) làm “phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật”². Khi những sự kiện này xảy ra trên thực tế đã làm thay đổi trạng thái xã hội bình thường của đời sống con người, nhà nước, xã hội, tạo nên những tình huống/ hoàn cảnh/ tình trạng quan hệ xã hội (gọi chung là tình huống), trong tình huống đó, để ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả, để đảm bảo an toàn tính mạng, sức khỏe, tài sản của nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức, môi trường trong những vùng xảy ra các sự kiện pháp lý, hay bảo vệ an ninh quốc gia, bảo vệ chế độ nhà nước hợp hiến, chủ thể có thẩm quyền, theo quy định của pháp luật có thể áp dụng các biện pháp cấp bách, đặc biệt, trong đó có những biện pháp cưỡng chế đặc biệt, hạn chế một số quyền, tự do của cá nhân, tổ chức, hoặc buộc họ phải thực hiện những nghĩa vụ nhất định, trong thời gian nhất định. Những thảm họa do thiên nhiên, hay con người gây nên tạo nên tình huống, tình huống đó được gọi là “tình trạng khẩn cấp”. Nhưng, không có nghĩa là khi xuất hiện những tình huống đó là có thể ban bố ngay tình trạng khẩn cấp, việc ban bố tình trạng khẩn cấp chỉ khi những tình huống đó thực tế đe dọa :i) đến an ninh cho nhiều người, môi trường trên phạm vi rộng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, chế độ nhà nước hợp hiến pháp; ii) việc ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả không thể thực hiện được nếu không áp dụng các biện pháp khẩn cấp, đặc biệt cần thiết³.

Như vậy, tình trạng khẩn cấp không phải là những thảm họa do thiên nhiên, dịch bệnh, hay con người gây nên, mà khi những thảm họa đó xuất hiện làm thay đổi trạng thái xã hội bình thường, chuyển sang một tình trạng xã hội bất thường. Trước tình huống đó, theo quy định của pháp luật, chủ thể có thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp và áp dụng các biện pháp cần thiết, đặc biệt để ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả do những thảm họa gây ra. Về sự thay đổi của trạng thái quan hệ xã hội có thể khái quát như sau: trạng thái xã hội bình thường A bị thay đổi sang trạng thái B, dẫn đến tình huống được gọi là tình trạng khẩn cấp.

Trong các văn bản pháp luật hiện hành ở Việt Nam, chưa có định nghĩa chung về tình trạng khẩn cấp, mặc dù “tình trạng khẩn cấp” được đề cập đến trong nhiều văn bản như: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Luật Quốc phòng năm 2018,

² A. G. Khabibulin, V.V.Lazarev, Lý luận nhà nước và pháp luật, tái bản lần thứ ba, có sửa chữa, bổ sung, Nxb. “Phorum”: Inphra – Matcova 2009, tr. 419

³ Xem: Đ.N. Bakhrác Luật Hành chính Nga, tái bản lần thứ năm, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Ekxmo, Matcova 2010, tr. 388

Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007, Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp ngày 23/tháng 3 năm 2000, 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 và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác.

Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp là văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về tình trạng khẩn cấp, bao gồm 7 chương: i- Những quy định chung; chương;ii) Biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; iii) Tổ chức thi hành nghị quyết, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp; iv) Bãi bỏ tình trạng khẩn cấp;v) khen thưởng và xử lý kỷ vi phạm; vi) Điều khoản thi hành. Tuy vậy, trong Pháp lệnh này cũng không đưa ra định nghĩa về tình trạng khẩn cấp, mà quy định: “khi trong cả nước hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của nhà nước và tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp để áp dụng các biện pháp đặc biệt nhằm kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả xảy ra, nhanh chóng ổn định tình hình”⁴. Quy định này không phải định nghĩa về tình trạng khẩn cấp, mà liệt kê những cơ sở để ban bố tình trạng khẩn cấp. Tuy vậy, trong một số văn bản chuyên ngành đã đưa ra định nghĩa về “tình trạng khẩn cấp” ví dụ: Luật Quốc phòng năm 2018 định nghĩa: *Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng* là trạng thái xã hội của đất nước khi có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược hoặc đã xảy ra hành vi xâm lược hoặc bạo loạn có vũ trang nhưng chưa đến mức tuyên bố tình trạng chiến tranh”⁵. Theo quy định này, “trạng thái xã hội của đất nước” cũng là tình huống/ hoàn cảnh đất nước” do có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược hoặc đã xảy ra hành vi xâm lược hoặc bạo loạn có vũ trang gây nên. Trong tình huống đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp, áp dụng các biện pháp cần thiết, đặc biệt để kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả khi xảy ra nguy cơ trực tiếp bị xâm lược hoặc đã xảy ra hành vi xâm lược hoặc bạo loạn có vũ trang. Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm ngày 21 tháng 11 năm 2007, trong đó quy định về ban bố tình trạng khẩn cấp, nhưng cũng không định nghĩa về tình trạng khẩn cấp về dịch, mà quy định ”Khi dịch lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn

⁴ Điều 1 Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000

⁵ Khoản 10. Điều 12, Luật Quốc phòng năm 2018

cấp”⁶. Từ quy định này có thể hiểu: tình trạng khẩn cấp về dịch là tình huống, hoàn cảnh, trạng thái xã hội “ khi có dịch lây lan nhanh đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước”.

Từ những vấn đề nêu trên có thể hiểu: *Tình trạng khẩn cấp là tình huống/hoàn cảnh xuất hiện do thảm họa thiên tai, dịch bệnh, hay do con người gây thiệt hại, hoặc đe dọa gây thiệt hại về tính mạng, sức khỏe con người, tài sản nhà nước, xã hội, cá nhân, môi trường, điều kiện sinh tồn của con người, an ninh, an toàn xã hội, chế độ nhà nước hợp hiến trên phạm vi cả nước, hay địa phương, trong tình huống đó chủ thể có quyền, theo quy định của pháp luật ban bố tình trạng khẩn cấp, áp dụng các biện pháp khẩn cấp, đặc biệt, hạn chế một số quyền của cá nhân, tổ chức hoặc buộc họ thực hiện các nghĩa vụ, nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả nhằm bảo đảm, bảo vệ tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức, bảo vệ môi trường, điều kiện sinh tồn của con người, an ninh quốc gia, bảo vệ chế độ nhà nước hợp hiến pháp.*

2. Thẩm quyền quy định, ban bố, thi hành tình trạng khẩn cấp

Pháp luật về tình trạng khẩn cấp được quy định trong Hiến pháp, các luật và văn bản dưới luật, tạo thành chế định pháp luật, trong đó quy định thẩm quyền (tổng hợp các quyền và nghĩa vụ⁷) của cơ quan nhà nước trong việc quy định, ban bố tình trạng khẩn cấp và thi hành quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp thủ tục ban bố, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp; các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và một số nội dung có liên quan khác. Pháp luật của các quốc gia có những quy định khác nhau về tình trạng khẩn cấp.

Theo Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, trong những trường hợp và theo trình tự do đạo luật hiến pháp liên bang quy định, Tổng thống Liên bang Nga ban bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ Liên bang Nga hoặc ở từng địa phương và thông báo ngay cho Hội đồng liên bang và Đuma Quốc gia⁸. Sắc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp phải được Xô viết Liên bang phê chuẩn trong thời hạn 72 giờ, nếu không được phê chuẩn thì mất hiệu lực⁹. Trong sắc lệnh phải xác định rõ: tình huống là cơ sở để ban bố tình trạng khẩn cấp và cơ sở cần thiết phải ban bố tình trạng khẩn cấp; giới hạn phạm vi lãnh thổ ban bố tình trạng khẩn cấp; lực lượng và phương tiện đảm bảo; các biện pháp cấp thiết và giới hạn tác động của các biện pháp, các quyền, tự do của công dân Nga, người nước ngoài, người không có

⁶ Khoản 10. Điều 12, Luật Quốc phòng năm 2018

⁷ Từ điển Luật học. NXB. Từ điển Bách khoa. H. 1999.tr. 459

⁸ Điều 88, Điều 56 Hiến pháp Nga năm 1993.

⁹ A.B. Agapov Luật hành chính, tái bản lần thứ 6, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Iurait. Matcova 2009, tr. 436

quốc tịch bị hạn chế, nhưng không được hạn chế những quyền và tự do được quy định tại các điều 20,21,23 (khoản 1), 24, 34 (khoản 1) và các điều từ 46 – 54 của Hiến pháp Liên bang Nga¹⁰; các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền chịu trách nhiệm thực hiện các biện pháp được áp dụng trong điều kiện tình trạng khẩn cấp; thời gian bắt đầu có hiệu lực của sắc lệnh và thời hạn của tình trạng khẩn cấp¹¹.

Theo pháp luật Nga, cơ sở để ban bố tình trạng khẩn cấp gồm: i) Những tình huống khẩn cấp mang tính chính trị - xã hội, thể hiện ở âm mưu sử dụng bạo lực để thay đổi chế độ hiến pháp liên bang, cướp chính quyền hoặc sử dụng vũ khí để chiếm các mục tiêu quan trọng hoặc một số địa điểm, chuẩn bị và hoạt động của các tổ chức vũ trang bất hợp pháp, sung đột sắc tộc, tôn giáo bằng những hành động bạo lực trực tiếp đe dọa tính mạng và an ninh cho công dân, hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước và chính quyền tự quản địa phương; ii) tình huống khẩn cấp mang tính hình sự, thể hiện ở bạo loạn tập thể, khủng bố; iii) những tình huống khẩn cấp mang tính tự nhiên và kỹ thuật, đó là tình huống khẩn cấp về kinh tế, động đất, bão lụt, sóng thần, các thảm họa thiên nhiên và các hiện tượng tự nhiên khác, gây thiệt hại tính mạng, sức khỏe con người và môi trường, tài sản lớn và vi phạm hoạt động sống của dân cư¹².

Theo Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp¹³, Ủy ban thường vụ Quốc hội (viết tắt UBTVQH) ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương¹⁴, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, trong trường hợp UBTVQH không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương¹⁵, Chính phủ thi hành lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp¹⁶ và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân. Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định “Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia”¹⁷, UBTVQH quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương khi trong cả nước, một hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh

¹⁰ Điều 88, Điều 56 Hiến pháp Nga năm 1993

¹¹ Đ.N. Bakh rắc. Luật hành chính Nga, tái bản lần thứ sáu, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Ekxmo. 2009, tr. 388

¹² Đ.N. Bakh rắc. Luật hành chính Nga, tái bản lần thứ sáu, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Ekxmo. 2009, tr. 387

¹³ khoản 13 Điều 70 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

¹⁴ khoản 10 Điều 74 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

¹⁵ khoản 5 Điều 88 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

¹⁶ khoản 10 Điều 96 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

¹⁷ khoản 3 Điều 17 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014.

nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước, của tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của Nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Khi không còn tình trạng khẩn cấp, UBTVQH quyết định bãi bỏ tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ¹⁸, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, quy định Chính phủ có nhiệm vụ “Tổ chức thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết để bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ tính mạng và tài sản của Nhân dân”¹⁹. Luật quốc phòng năm 2018, bên cạnh việc nhắc lại các quy định về tình trạng khẩn cấp của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, đồng thời có một số quy định cụ thể hơn “Chính phủ quy định việc thi hành quyết định ban bố, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng. Bộ trưởng Bộ Quốc phòng có quyền ra mệnh lệnh đặc biệt để bảo đảm cho nhiệm vụ chiến đấu tại khu vực có chiến sự. Người đứng đầu chính quyền địa phương, cơ quan, tổ chức nơi có chiến sự phải chấp hành mệnh lệnh đặc biệt của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng”²⁰. Điều đáng lưu ý là khi có quyết định ban bố, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Chính phủ không chỉ phải tổ chức thực hiện, mà còn phải ban hành văn bản quy định việc thi hành quyết định này. Luật về phòng, chống bệnh truyền nhiễm ban hành năm 2007 bên cạnh quy định thẩm quyền các cơ quan nhà nước trong việc quy định, ban bố, công bố, bãi bỏ, thi hành biện pháp để thực hiện quyết định, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp, còn quy định các nguyên tắc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch a) Khi dịch lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn cấp; b) Việc ban bố tình trạng khẩn cấp phải công khai, chính xác, kịp thời và đúng thẩm quyền; đồng thời quy định trong nghị quyết, lệnh ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp còn phải nêu rõ lý do ban bố tình trạng khẩn cấp; địa bàn trong tình trạng khẩn cấp, ngày, giờ bắt đầu tình trạng khẩn cấp; thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp; điều kiện công bố hết dịch²¹, chính sách của nhà nước về phòng, chống bệnh truyền nhiễm và về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức khi có tình trạng khẩn cấp xảy ra. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (viết tắt là LBHVBPPL) cũng có những quy định quy định về thẩm quyền, quy định, ban bố tình

¹⁸ khoản 2 Điều 57 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014.

¹⁹ khoản 4 Điều 18 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

²⁰ Điều 20 Luật Quốc phòng năm 2018.

²¹ Điều 4 Luật về Phòng, chống bệnh truyền nhiễm ban hành năm 2007.

trạng khẩn cấp và thủ tục ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp tại Điều 16, 146, 147, 148 và Điều 149.

Từ những quy định nêu trên có thể khái quát thẩm quyền của các cơ quan nhà nước liên quan đến tình trạng khẩn cấp như sau: i) Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền quy định về tình trạng khẩn cấp với hình thức văn bản có thể là luật, hay nghị quyết ii) Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước là những chủ thể có quyền ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; iii) Thủ tướng Chính phủ là chủ thể duy nhất có quyền đề nghị ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp iv) Chính phủ có trách nhiệm thi hành quyết định ban bố về tình trạng khẩn cấp; v) các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm thi hành quyết định ban bố về tình trạng khẩn cấp trong khuôn khổ thẩm quyền và theo sự chỉ đạo thống nhất của Thủ tướng Chính phủ.

3. Thủ tục quy định, ban bố tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

3.1. Thủ tục ban hành văn bản quy định về tình trạng khẩn cấp

Theo điểm d, Điều 15 LBHVBQPPL năm 2015, Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định "... về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia". Tuy nhiên, thực tiễn một số luật cũng quy định về tình trạng khẩn cấp, chẳng hạn như: Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm ban hành năm 2007; Luật Quốc phòng năm 2018. Như vậy, việc quy định tình trạng khẩn cấp được thực hiện theo thủ tục xây dựng và ban hành nghị quyết, hoặc thủ tục xây dựng và ban hành luật của Quốc hội.

Điều này dẫn đến những mâu thuẫn, không thống nhất về loại hình (tên gọi) văn bản, thủ tục ban hành quy định về tình trạng khẩn cấp. Quy định nói trên của LBHVBQPPL trở nên không hợp lý, như là sự "gò ép vào khuôn khổ" quyền lập pháp của Quốc hội. Là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp ...²², do đó có thể ban hành luật để điều chỉnh bất kỳ quan hệ xã hội nào khi có nhu cầu cần điều chỉnh bằng luật, theo sự lựa chọn của Quốc hội, trong đó có quy định về tình trạng khẩn cấp. Hơn nữa, việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình huống khẩn cấp luôn liên quan đến hạn chế quyền con người, quyền công dân, chỉ có thể "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"²³ do đó việc quy định về các biện pháp này phải

²² Điều 69 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

²³ Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

được quy định bằng luật, không thể bằng nghị quyết của Quốc hội. Với quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền, Hiến pháp là luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất, mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp, mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý. Vì vậy, cần phải sửa đổi quy định này của LBHVBQPPL năm 2015 để phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm sự thượng tôn pháp luật.

3.2. Thủ tục ban bố, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp

Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước là hai chủ thể có thẩm quyền ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, do đó việc ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp được thực hiện theo thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBTVQH và thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước. Đây là những tình huống được đặt ra trong thực tiễn, Chủ tịch nước chỉ công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong trường hợp UBTVQH không thể họp được.

Để bảo đảm sự khẩn cấp, nhanh chóng, kịp thời trong việc áp dụng các biện pháp trong thủ tục hành chính, do đó, thủ tục ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp là thủ tục rút gọn, do UBTVQH, Chủ tịch nước quyết định²⁴. Theo đó, trong bước soạn thảo, không cần phải thành lập ban soạn thảo, không nhất thiết phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản, nếu lấy ý kiến thì thời hạn không quá 20 ngày; cơ quan chủ trì thẩm định có trách nhiệm thẩm tra dự thảo trong thời hạn 07 ngày, trên cơ sở đó, cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự thảo, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc trình dự thảo trước UBTVQH, hay Chủ tịch nước với hồ sơ gồm: dự thảo, tờ trình, báo cáo thẩm tra. Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của UBTVQH, lệnh của Chủ tịch nước theo thủ tục rút gọn được thực hiện tương tự như văn bản soạn thảo theo thủ tục thông thường²⁵. Nhưng, trong tình trạng khẩn cấp, để bảo đảm văn bản sẽ được ban hành nhanh nhất có thể, UBTVQH xem xét, thông qua dự thảo văn bản tại kỳ họp, phiên họp gần nhất theo trình tự, thủ tục tại Điều 77 LBHVBQPPL; Chủ tịch nước sẽ xem xét, ký ban hành lệnh, ngay sau khi nhận được dự thảo lệnh, theo trình tự, thủ tục quy định tại Điều 81 LBHVBQPPL²⁶. Như vậy, theo quy định của LBHVBQPPL có hai tình huống xảy ra: Thủ tướng Chính phủ có thể trình UBTVQH, hoặc trình Chủ tịch nước. Điều này hoàn toàn phụ thuộc vào thực tiễn khi diễn ra tình huống/hoàn cảnh phải ban bố tình trạng khẩn cấp. Nhưng về mặt pháp lý, việc Thủ tướng trình UBTVQH thì thời gian, thủ tục ban bố

²⁴ Điều 146 LBHVBQPPL năm 2015.

²⁵ Điều 147 LBHVBQPPL năm 2015.

²⁶ Điều 147 LBHVBQPPL năm 2015.

tình trạng khẩn cấp sẽ kéo dài và phức tạp hơn thủ tục do Chủ tịch nước ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp.

Về thủ tục ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam có thể được khái quát thành mô hình sau:

** Thủ tướng Chính phủ => đề nghị => Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp => Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp.*

** Thủ tướng Chính phủ => đề nghị => Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp.*

4. Những vấn đề đặt ra khi ban bố tình trạng khẩn cấp

Thực tiễn ở Việt Nam chưa một lần ban bố tình trạng khẩn cấp trên các lĩnh vực, nhưng trong lĩnh vực quốc phòng, năm 1950, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh Tổng động viên nhân lực, vật lực, tài lực của toàn thể nhân dân để phục vụ nhu cầu kháng chiến chống Pháp đang đến giai đoạn phản công. Trong kháng chiến chống Mỹ, lời kêu gọi đồng bào và chiến sĩ cả nước năm 1966 của Chủ tịch Hồ Chí Minh và những đợt huy động lực lượng dồn sức cho chiến trường miền Nam và các năm 1972, 1974 chưa được gọi là Tổng động viên. Trước tình huống ngày 17 tháng 2 năm 1979, Trung Quốc huy động ước tính hơn ½ triệu quân cùng hàng ngàn xe tăng, xe cơ giới tràn qua biên giới Việt Nam, tấn công 6 tỉnh phía bắc từ Pa Nậm (tỉnh Lai Châu) đến Pò Hèn (tỉnh Quảng Ninh) trên chiều dài biên giới 1.200 km, theo đề nghị của Hội đồng Chính phủ, ngày 3/5/1979 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ra nghị quyết tổng động viên, cùng ngày Chủ tịch nước ký sắc lệnh số 29 – LCT ra lệnh tổng động viên²⁷. Trong tình huống này mọi người đều có thể được huy động vào quân đội, mà khi đó không tính đến pháp luật như thế nào?, hay khi quân đội vận chuyển quân lương vào chiến trường, khi bị máy bay đánh phá, để làm cầu, làm đường, có thể huy động mọi sức người, sức của, thậm chí sử dụng cả những xe chở lương thực dùng để lấp hố bom. Tình huống đó khó có thể nói đến tính pháp quyền hay không pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp.

Khi có dịch Covid -19 xảy ra. Tình huống đặt ra là Việt Nam có ban bố tình trạng y tế khẩn cấp?, việc ban bố dựa trên cơ sở pháp lý nào?.

Việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục được quy định trực tiếp trong Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007. Tại Điều 42 của luật này quy định: Trường hợp dịch bệnh lây lan trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính

²⁷ Báo Đầu tư online cập nhật 05/03/2016 12:43

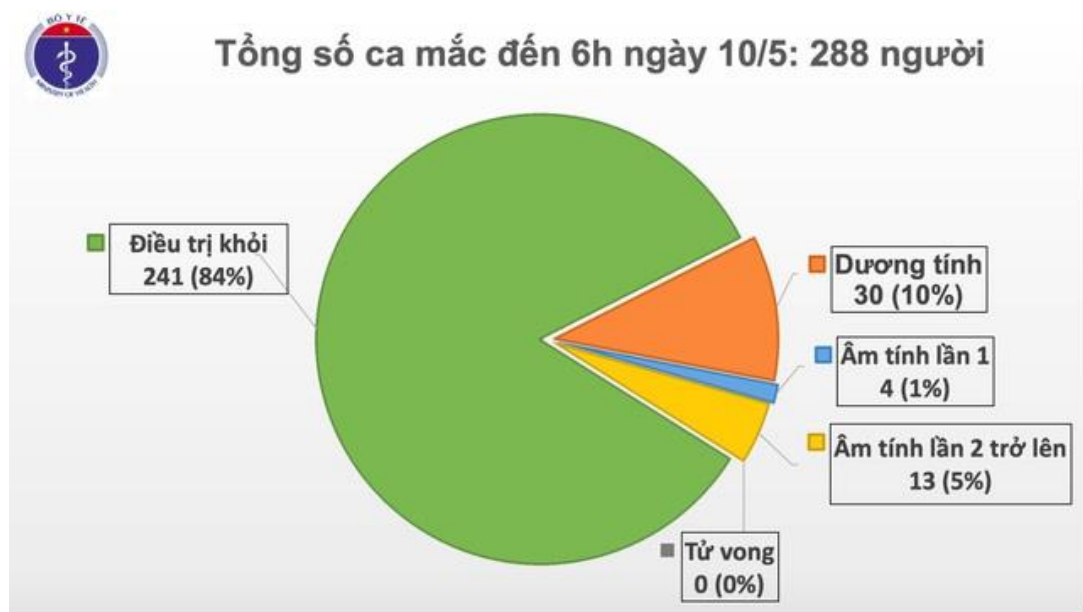
mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn cấp. Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. Như vậy, để ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch thì cần tiến hành công bố dịch. Theo khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm thì bệnh viêm đường hô hấp do chủng mới của virus Corona gây ra được xác định thuộc bệnh truyền nhiễm nhóm A (bệnh truyền nhiễm đặc biệt nguy hiểm có khả năng lây truyền rất nhanh, phát tán rộng và tỷ lệ tử vong cao hoặc chưa rõ tác nhân gây bệnh). Nguyên tắc, thẩm quyền, thời hạn và điều kiện công bố dịch được thực hiện theo quy định của Điều 38 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm và Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm. Theo đó, Bộ trưởng Bộ Y tế công bố dịch trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được đề nghị của Chủ tịch UBND cấp tỉnh khi có ít nhất một người bệnh được chẩn đoán xác định. Thủ tướng Chính phủ công bố dịch theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Y tế đối với trường hợp dịch lây lan nhanh từ tỉnh này sang tỉnh khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người.

Thực tiễn, ở Việt Nam, ngày 23/01/2020 xác định có ca bệnh viêm phổi cấp tính đầu tiên do virus corona chủng mới gây ra, tính đến sáng ngày 01/4/2020, theo báo cáo của Bộ Y Tế, tổng số ca nhiễm Covid – 19 ở Việt Nam lên đến 212 ca, ngày 01/4/2020 Thủ tướng Chính phủ ký quyết định công bố dịch Covid -19 toàn quốc²⁸. Nhưng Việt Nam không chọn phương án ban bố tình trạng khẩn cấp vì việc ban bố tình trạng khẩn cấp một mặt phải thực hiện theo quy trình, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật qua khá nhiều bước, kéo dài thời gian, làm hạn chế tính tác nghiệp, năng động của việc áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch, mặt khác cũng khó dự báo thực tiễn dịch Covid – 19 diễn biến như thế nào, đồng thời việc ban bố tình trạng y tế khẩn cấp phải dựa trên các tiêu chí như: số lượng người mắc, số lượng bệnh nhân tử vong, mức độ lan trên của dịch bệnh, đã áp dụng các biện pháp nhưng chưa ngăn chặn được dịch bệnh, mà chọn phương án Thủ tướng ban hành các chỉ thị để áp dụng các biện pháp ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả dịch bệnh. Thực tiễn từ khi có dịch xảy ra đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 05/CT/ TTg ngày 28 tháng 01 năm 2020 về việc phòng, chống dịch viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra; Chỉ thị số 15/ CT-TTg ngày 17 tháng 3 năm

²⁸ Công thông tin điện tử Bộ Y tế, ngày 01/4/2020, cập nhật lúc 16:01 PM.

2020 ” Về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19 và Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31 tháng 3 năm 2020 ” **Về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19**”. Nội dung chỉ thị chủ yếu giao nhiệm vụ cho các Bộ, chính quyền địa phương và khuyến cáo nhân dân trong phòng, chống dịch, đồng thời quy định các biện pháp trực tiếp liên quan đến phòng, chống dịch: ”Thực hiện cách ly toàn xã hội trong vòng 15 ngày kể từ 0 giờ ngày 01 tháng 4 năm 2020 trên phạm vi toàn quốc theo nguyên tắc gia đình cách ly với gia đình, thôn bản cách ly với thôn bản, xã cách ly với xã, huyện cách ly với huyện, tỉnh cách ly với tỉnh... không tập trung quá 2 người ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện và tại nơi công cộng” . ”Tạm thời đóng cửa các cửa khẩu chính, cửa khẩu phụ dành cho người qua lại từ 00 giờ ngày 01 tháng 4 năm 2020 trên tuyến biên giới với Lào và Campuchia... tất cả người nhập cảnh từ Lào, Campuchia đều phải cách ly tập trung 14 ngày”.

Tình trạng dịch Covid 19 ở Việt Nam và thực tiễn phòng, chữa tính đến ngày 10/5/2020.



Nhân đề phóng to ảnh

Bên cạnh đó, tổng số người tiếp xúc gần và nhập cảnh từ vùng dịch đang được theo dõi sức khỏe (cách ly) đang tiếp tục giảm xuống, còn : 11.130, trong đó: Cách ly tập trung tại bệnh viện: 180; Cách ly tập trung tại cơ sở khác: 6.146; Cách ly tại nhà, nơi lưu trú: 4.804.

Tình hình điều trị: Theo báo cáo của Tiểu ban Điều trị Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19:- Số ca âm tính lần 1 với SARS-CoV-2: 4 ca. Số ca âm tính lần 2 trở lên với SARS-CoV-2: 13 ca.²⁹.

Những thành công của Việt Nam trong chống dịch COVID – 19 có thể khái quát như sau:

i) Trước hết là sự lãnh đạo, vào cuộc của cả hệ thống chính trị (Đảng Cộng sản Việt Nam; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, từ trung ương đến cơ sở), dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản;

ii) Sự chỉ đạo quyết liệt, cụ thể, sát sao của Chính phủ, đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ, của các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương các cấp, đến tận làng, xã, ngay từ khi bắt đầu có dịch (giữa tháng 1/2020) đã áp dụng hàng loạt biện pháp để ngăn chặn nguy cơ lây nhiễm từ Trung Quốc, nơi bùng phát dịch đầu tiên. Khi phát hiện ca nhiễm, chính quyền Việt Nam triển khai ngay các biện pháp cách ly triệt để ở từng khu vực, ở làng, xã, khu dân cư trong đô thị như: xã Sơn Lôi tỉnh Vĩnh Phúc, Bệnh viện Bạch Mai, khu phố Trúc Bạch, xã Hạ Lôi thuộc Hà Nội.

Với khẩu hiệu hành động ”chống dịch như chống giặc”, ”đi tận ngõ, gõ từng nhà” nên mọi người từ vùng dịch ở nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam, người tiếp xúc gần với người bị nhiễm Covid – 19 đều được cách ly, người bị nhiễm Covid – 19 đều được chữa trị ở các bệnh viện, trung tâm y tế;

iii) Sự tham gia tích cực, hiệu quả của quân đội, công an, đặc biệt là các cơ sở y tế;

iv) Thông tin về dịch được thông báo rộng rãi tới tất cả mọi người dân bằng những phương thức khác nhau, sự tham gia, ủng hộ của toàn dân về chính sách của Chính phủ trong phòng, chống dịch.

v) Sự công khai, minh bạch, không phân biệt đối xử, kỳ thị đối với người nhiễm Covid – 19, bất luận đó là công dân Việt Nam hay người nước ngoài.

vi) Xử lý kịp thời những trường hợp vi phạm pháp luật về phòng, chống dịch bằng các biện pháp trách nhiệm kỷ luật (đối với cán bộ, công chức, viên chức), trách nhiệm hành chính, thẩm chí trách nhiệm hình sự.

Tuy vậy, từ khía cạnh pháp lý, các chỉ thị của Thủ tướng cũng đặt ra những vấn đề cần được xem xét. Các Chỉ thị này thực chất là những văn bản chỉ đạo điều hành, nhưng nội dung lại chứa đựng quy phạm pháp luật, do đó khi ban hành cần viện dẫn cơ sở pháp

²⁹ Báo dân trí điện tử cập nhật ngày 10/05/2020 - 06:11

lý của việc ban hành các biện pháp có tính cưỡng chế, để bảo đảm tính hợp pháp của các chỉ thị, mặt khác cần định nghĩa về ”cách ly toàn xã hội”. Do không được định nghĩa về ”cách ly toàn xã hội”, ”vùng có dịch”, sự chưa rõ ràng cần thiết của Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31 tháng 3 năm 2020 của Thủ tướng, từ đó dẫn đến những cách hiểu và thực hiện khác nhau của chính quyền địa phương, có địa phương cấm tất cả mọi người, các phương tiện đi từ huyện này đến huyện khác trong tỉnh, từ tỉnh khác đều buộc phải cách ly 14 ngày, nhưng có tỉnh lại không áp dụng các biện pháp đó. Chính trong mùa dịch này và việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế, trong một mức độ nhất định cũng vi phạm quyền con người, chẳng hạn như công khai danh tính người mắc dịch, xâm phạm đến danh dự, nhân phẩm của con người đặc biệt là những người đi nước ngoài về. Đặc biệt, do cấm đoán, hay cách ly người mắc dịch quá mức dẫn đến tình trạng quá tải ở các cơ sở chữa bệnh, không có nơi chữa trị, dẫn đến hệ quả gần 40.000 người ở TP Hồ Chí Minh bị chết vì dịch.

Tình huống khẩn cấp không chỉ diễn ra khi có thảm họa do dịch bệnh mà còn có cả những thảm họa do thiên nhiên, hay con người gây nên trên nhiều lĩnh vực, về mặt pháp lý cần phải hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp trên cơ sở Hiến pháp năm 2013. Việt Nam cần ban hành Luật tình trạng khẩn cấp để thay cho Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp và tất cả các văn bản có quy định hiện hành về tình trạng khẩn cấp. Trong đó có những quy định chung về các loại tình trạng khẩn cấp trên mọi lĩnh vực của đời sống nhà nước, xã hội; quy định cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền quy định, ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; thủ tục ban bố, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp; các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, cá nhân trong việc thực hiện quyết định về tình trạng khẩn cấp trong từng lĩnh vực; các biện pháp xử lý khi vi phạm pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Cửu Việt, Luật hành chính Việt Nam (2013), Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội
2. A. G. Khabibulin, V.V.Lazarev, *Lý luận nhà nước và pháp luật*, tái bản lần thứ ba, có sửa chữa, bổ sung, Nxb. “Phorum”: Inphra – Matcova 2009.
3. Đ.N. Bakhrác *Luật Hành chính Nga*, tái bản lần thứ năm, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Ekxmo, Matcova 2010.
4. Điều 1 Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000.

5. Khoản 10. Điều 12, Luật Quốc phòng năm 2018.
6. Mục a Điều 42 Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm
7. Từ điển Luật học. NXB. Từ điển Bách khoa. H. 1999.
8. Hiến pháp Nga năm 1993.
9. A.B. Agapov Luật hành chính, tái bản lần thứ 6, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Iurait. Matcova 2009.
10. Đ.N. Bakh rắc. *Luật hành chính Nga*, tái bản lần thứ sáu, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Ekxmo. 2009.
11. Hiến pháp Việt Nam năm 2013.
12. Luật tổ chức Quốc hội năm 2014.
13. Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.
14. Luật Quốc phòng năm 2018.
15. Luật về Phòng , chống bệnh truyền nhiễm ban hành năm 2007
16. LBHVBPPL năm 2015.
17. Báo Đầu tư online cập nhật 05/03/2016 12:43
18. Cổng thông tin điện tử Bộ Y tế, ngày 01/4/2020, cập nhật lúc 16:01 PM.
19. Báo dân trí điện tử cập nhật ngày 10/05/2020 - 06:11

3. GIỚI HẠN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG TRƯỜNG HỢP KHẨN CẤP TRONG KHUÔN KHỔ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN: TIẾP CẬN TẠI VIỆT NAM

Lê Thị Nga*

Tóm tắt: Quyền lực nhà nước có bị/nên giới hạn không? Trường hợp nào thì có thể bị/nên giới hạn? Các câu hỏi không mới và luôn được xáo lên trong trường hợp đặc biệt, khi nhánh hành pháp được sử dụng quyền ứng phó nhanh với các tình huống đặc biệt như thiên tai, trường hợp khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng hoặc các mối đe dọa an ninh quốc gia. Mặc dù quyền lực này rất quan trọng đối với duy trì trật tự và an ninh công cộng, chúng cũng gây ra những rủi ro cố hữu đối với quyền cá nhân và quyền tự do. biện pháp mà công quyền sử dụng có thể hạn chế quyền con người, phá vỡ nguyên tắc pháp quyền. Bài viết này nhằm nhận diện và thảo luận khung khổ pháp lý xung quanh quyền hạn khẩn cấp, những thách thức trong việc cân bằng việc thực hiện các quyền lực đó trong trường hợp khẩn cấp bảo đảm nguyên tắc pháp quyền xoay quanh các vấn đề đặt ra là: 1) điều kiện nào được coi là tình trạng khẩn cấp; 2) giới hạn biện pháp mà chính quyền được sử dụng; 3) công cụ để giới hạn quyền của nhà nước.

Bài viết xuất phát từ nguyên tắc pháp quyền, trên cơ sở tiếp cận trường hợp điển hình ở Việt Nam khi xảy ra Đại dịch COVID 19 để nhận diện vấn đề.

Từ khoá: Giới hạn, Quyền lực nhà nước, khung khổ pháp luật, Tình trạng khẩn cấp, Pháp quyền, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một trong những chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam được ghi nhận trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng và đặc biệt Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 9-11-2022, Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII, “Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có một bộ máy “trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước. Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức”¹.

* TS., Giảng viên Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: ngalt@hul.edu.vn

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (2021), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 118

Để tiếp cận mục tiêu, yêu cầu đặt ra phải làm rõ khung lý thuyết làm kim chỉ nam cho hoạt động xây dựng và vận hành nhà nước pháp quyền, trong đó điểm mấu chốt là cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước bảo đảm đúng “nguyên tắc pháp quyền” trên cơ sở “phân công, phối hợp và kiểm soát” giữa các nhánh quyền² bảo đảm công bằng, dân chủ, bảo đảm quyền con người³.

Việc vận hành hoạt động của bộ máy nhà nước trong điều kiện bình thường đã khó, trong điều kiện “tình huống khẩn cấp” càng khó hơn. Bởi lẽ trong “tình huống khẩn cấp” là tình huống mà trong đó nhà nước, đặc biệt là cơ quan hành pháp, được trao quyền thực hiện các hành động, hoặc áp đặt các biện pháp mà theo Hiến pháp sẽ không được phép thực hiện trong bối cảnh bình thường⁴. Tuy nhiên thực tế quản trị quốc gia cho thấy, trong những tình huống đặc biệt, việc thực thi quyền lực nhà nước cần có sự “tùy nghi” dành cho nhánh hành pháp, điều này chính là “phép thuật” cho phép nhánh hành pháp đối phó kịp thời với các tình huống khẩn cấp, giảm mức độ thiệt hại đến mức thấp nhất. Song trong những tình huống này có thể dẫn tới xung đột nguyên tắc trong quản trị nhà nước trong bối cảnh Nhà nước pháp quyền. Bởi lẽ, nguyên tắc mang tính phổ quát là: Nhà nước chỉ được thực hiện những gì Luật định, xuất phát từ nguyên tắc thượng tôn pháp luật⁵.

Để đối phó với các tình huống khẩn cấp, nhằm tăng cường tính linh hoạt, bảo đảm hiệu quả trong hoạt động, kịp thời ngăn chặn, giảm thiểu tác hại cho xã hội, cộng đồng, pháp luật đã trao quyền cho nhà nước được quyền đưa ra các quyết định hạn chế quyền con người, quyền công dân 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.⁶

2. Tình huống thực tiễn tại Việt Nam

TÌNH HUỐNG

Tình huống 1:

Để ngăn chặn tình trạng bùng phát và lây lan dịch bệnh Covid -19, Chỉ thị số 15/CT-TTg được Thủ Tướng Chính phủ ban hành ngày 27/3/2020 về “quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covis -19”. Tiếp ngay sau đó chỉ 4 ngày, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 16/CT-TTG ngày 31/3/2020 về giãn cách xã hội với những biện pháp

² Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp, Khoản 3, Điều 2

³ Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp, Điều 3

⁴ Nguyễn Anh Đức, Vũ Công Giao (2020), Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp (Kỷ yếu hội thảo quốc tế: Pháp luật về tình trạng khẩn cấp), Nhà xuất bản Hồng Đức, tr.420

⁵ Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp, Khoản 1, Điều 8

⁶ Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp, Khoản 2, Điều 14

quyết liệt hơn: Cách ly toàn xã hội trong vòng 15 ngày tính từ 0h ngày 1/4/2020 với nguyên tắc” gia đình cách ly với gia đình, thôn bản cách ly với thôn bản, xã cách ly với xã, huyện cách ly với huyện, tỉnh cách ly với tỉnh, phân xưởng, nhà máy sản xuất phải bảo đảm khoảng cách an toàn, đeo khẩu trang, thực hiện khử trùng, diệt khuẩn theo quy định. Yêu cầu mọi người dân ở tại nhà, chỉ ra ngoài trong trường hợp thật sự cần thiết như mua lương thực, thực phẩm, thuốc men, cấp cứu, làm việc tại nhà máy, cơ sở sản xuất, cơ sở dịch vụ, hàng hoá thiết yếu không bị đóng cửa, dừng hoạt động và các trường hợp khẩn cấp khác”⁷. Ngày 24/4//2020, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành Chỉ thị số 19/CT-TTG về tiếp tục các biện pháp phòng, chống dịch Covid – 19 trong tình hình mới.

Để thực thi Chỉ thị của Thủ Tướng Chính phủ, một số chính quyền địa phương cũng đã ban hành các quyết định như việc cô lập 11 000 người tạo xã Sơn Lợi, huyện Bình Xuyên, tỉnh Vĩnh Phúc. Ngày 8/4/2020, làng Hạ Lôi, xã Mê Linh, huyện Mê Linh, thành phố Hà Nội với khoảng 13 000 dân bị cô lập trong vòng 28 ngày kể từ ngày 8/4/2020.

Tình huống 2:⁸

Sáng ngày 28/9/2021, bà Lan đang ở trong căn hộ của mình tại chung cư Ehome4. Thời điểm này, ông Võ Thanh Quan – Bí thư Đảng ủy phường Vĩnh Phú, dẫn đầu nhóm công tác của phường Vĩnh Phú đi kiểm tra việc phòng chống dịch Covid-19 trên địa bàn. Khi đến chung cư Ehome 4, nhóm công tác nhận được tin từ Ban quản lý chung cư báo cáo có một phụ nữ không chấp hành việc test Covid-19.

Khi đoàn kiểm tra đến nơi, bà Lan vẫn khóa cửa bên trong căn hộ của mình, không chịu ngoài để xuống điểm tập trung test Covid-19. Thấy vậy, ông Quan chỉ đạo những người đi theo phá khóa căn hộ và cưỡng chế bà Lan ra ngoài sân chung cư để nhân viên y tế “ngóáy mũi” xét nghiệm. Kết quả, bà Lan âm tính với Covid-19.

Ngày 2/10/2021, bà Nguyễn Thị Ngọc Châu - Chủ tịch UBND phường Vĩnh Phú ra Quyết định số 878/QĐ-XPVPHC về “Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế” đối với bà Hoàng Thị Phương Lan về hành vi không thực hiện xét nghiệm theo yêu cầu của cơ quan y tế có thẩm quyền trong quá trình thực hiện giám sát bệnh truyền nhiễm,

⁷ Thủ Tướng Chính phủ (2020), Chỉ thị số 16/CT-TTg về giãn cách xã hội

⁸ Tòa bác đơn kiện vụ “cưỡng chế xét nghiệm Covid -19” ở Bình Dương, Báo Công an thành phố Hồ Chí Minh online ngày 30/6/2023, Truy cập tại: https://congan.com.vn/song-theo-phap-luat/toa-bac-don-kien-vu-cuong-che-xet-nghiem-covid-19-o-binh-duong_149174.html, Thời gian truy cập: 15”18/5/2024

quy định tại điểm a khoản 2 Điều, 7 Nghị định số 117/2020/NĐ-CP ngày 28/9/2020 của Chính phủ.

Mức tiền phạt đối với bà Lan là 2 triệu đồng, quyết định xử phạt có hiệu lực kể từ ngày ký 2/10/2021.

Về phần mình, bà Hoàng Thị Phương Lan cho rằng, việc Chủ tịch UBND phường Vĩnh Phú ban hành quyết định xử phạt hành chính là không đúng pháp luật nên khiếu nại lần một lên Chủ tịch UBND phường Vĩnh Phú và lần 2 lên Chủ tịch UBND TP Thuận An. Kết quả nhận được đều là "không có cơ sở chấp nhận".

Cuối cùng, bà Lan đã khởi kiện ra TAND tỉnh Bình Dương, yêu cầu tòa án tuyên hủy quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 878/QĐ-XPVPHC ngày 2/10/2021 về “Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế” và quyết định số 568/QĐ-UBND ngày 8/11/2021 của Chủ tịch UBND phường Vĩnh Phú về giải quyết khiếu nại lần đầu; tuyên hủy quyết định số 848/QĐ-UBND ngày 8/3/2022 của Chủ tịch UBND TP. Thuận An về giải quyết khiếu nại lần 2.

Ngày 30/6, TAND tỉnh Bình Dương đã mở phiên xét xử vụ kiện hành chính giữa người khiếu kiện là bà Hoàng Thị Phương Lan (cô giáo dạy yoga, người bị cưỡng chế test Covid-19 vào năm 2021) và người bị kiện là Chủ tịch UBND phường Vĩnh Phú và Chủ tịch UBND TP. Thuận An (tỉnh Bình Dương). HĐXX tuyên bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Hoàng Thị Phương Lan.

Tình huống thứ nhất cho thấy rằng không nhà nước nào có thể dự báo được hết mọi việc xảy ra trong tương lai, song khi xảy ra với vai trò của mình, nhà nước – chính phủ là trước tiên có trách nhiệm tiến hành những hoạt động được cho là cần thiết để bảo đảm lợi ích chung của xã hội, của quốc gia, của cộng đồng trước những tình huống phức tạp và nguy hiểm. Tuy nhiên với việc thực thi 3 chỉ thị trên, đã đặt ra nhiều luồng quan điểm khác nhau trên lĩnh vực khoa học pháp lý khi Hiến pháp xác định Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Theo đó, đòi hỏi sự quản trị nhà nước phải dựa trên các yếu tố: (1) rằng những bất lợi pháp lý đối với cá nhân chỉ được áp đặt bởi pháp luật; (2) hành động của Chính phủ phải tuân theo quy định của pháp luật và các nhà chức trách không được vượt quá khuôn khổ của luật pháp; và (3) mọi người cần được bảo vệ khỏi bạo lực và cưỡng chế⁹.

⁹ Milica Kolakovic' - Bojovic' (2018), The rule of Law principle: The EU Concept Vs. National Legal Identify, Universally and Particularity at Law, Vol.I, Faculty of Law – University of Pristina, Truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/325285943_THE_RULE_OF_LAW_PRINCIPLE_THE_EU_CONCEPT_V_S_NATIONAL_LEGAL_IDENTITY, Thời gian truy cập: 20:00 ngày 20/5/2024

Thực tế khi thi hành các chỉ thị trên, đặc biệt là chỉ thị 15 và 16 ở Việt Nam đã có nhiều tranh cãi và đặt ra cho khoa học pháp lý nhiều câu hỏi: 1) trường hợp nào được coi là tình trạng khẩn cấp; 2) ai là người có quyền ban hành; 3) ai là người thực thi; 4) trình tự, thủ tục cho việc thực thi; và 5) cơ chế giới hạn quyền lực để tránh sự lạm quyền.

Tình huống thứ hai là một trường hợp nóng trong thời điểm đại dịch Covid 19 xảy ra và Bình Dương đang là tâm điểm của dịch bệnh. Khi những hình ảnh cưỡng chế của nhóm công tác phá khoá, xông vào căn hộ để cưỡng chế công dân đi test covid lan truyền trên mạng xã hội, dư luận nghiêng làm hai phe: 1) đồng ý với việc làm của nhóm công tác, vì cho rằng hành vi không chấp hành lệnh của cơ quan chức năng là hành vi trái pháp luật, đặc biệt hành vi này lại xảy ra trong tình trạng khẩn cấp; và việc xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường Vĩnh Phú là đúng vì “thời điểm xảy ra vụ việc tại Bình Dương đang là thời điểm rất phức tạp của dịch COVID-19. Chính vì vậy, các biện pháp để phòng, chống dịch COVID-19 là cấp thiết”¹⁰; 2) không đồng ý với việc làm của nhóm công tác với lập luận: a) dù xã hội trong tình trạng khẩn cấp nhưng trường hợp cá nhân đang trong điều kiện không rơi vào tình trạng đe dọa, hoặc nguy cơ đe dọa tới cộng đồng xã hội; b) cá nhân đang trong nhà riêng và quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được pháp luật bảo vệ. Hơn nữa hành vi cưỡng chế mang tính bạo lực trước mặt con trẻ đã xúc phạm nghiêm trọng danh dự của công dân. Theo đó Quyết định xử phạt hành chính của Chủ tịch phường Vĩnh Phú là sai với pháp luật hiện hành.

3. Quyền lực nhà nước trong tình trạng khẩn cấp và giới hạn quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền

3.1. Yêu cầu về sự tuỳ nghi khi thực hiện quyền lực trong tình trạng khẩn cấp

Khái niệm về quyền hạn khẩn cấp có nguồn gốc từ Cộng hòa La Mã, trong đó Thượng viện được bầu chọn là khôn ngoan khi trao quyền lực của mình cho một nhà độc tài trong thời gian trường hợp khẩn cấp. Khi tình trạng khẩn cấp chấm dứt, Kẻ độc tài phải giao nộp lại quyền lực¹¹. Song khái niệm “tình trạng khẩn cấp” theo nghĩa hiện nay chỉ xuất hiện ở Tây Âu vào khoảng thế kỷ 19, trên cơ sở chia tách giữa các chuẩn mực (norm) và tình thế

¹⁰ Tòa bác đơn kiện vụ “cưỡng chế xét nghiệm Covid -19” ở Bình Dương, Báo Công an thành phố Hồ Chí Minh online ngày 30/6/2023, Truy cập tại: https://congan.com.vn/song-theo-phap-luat/toa-bac-don-kien-vu-cuong-che-xet-nghiem-covid-19-o-binh-duong_149174.html, Thời gian truy cập: 15/18/5/2024

¹¹ Marc de Wilde (2012), The Dictator’s Trust: Regulating and Constraining Emergency Powers in Roman Republic, Article in History of Political Thought, p. 555, Truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/263263642_The_Dictator's_Trust_Regulating_and_Constraining_Emergency_Powers_in_the_Roman_Republic/link/60645a0f299bf173677e2612/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnNOUGFnZSI6Ii9kaXJY3QiLCJwYXVwIjoicHVibGljYXRpb24ifX0, Thời gian truy cập: 21:00 ngày 20/5/2024

ngoại lệ (exception), nhằm mục tiêu đạt được sự cân bằng lợi ích giữa các mục tiêu công cộng với các quyền cá nhân¹².

Trong bối cảnh nền dân chủ hiện đại, việc vận hành bộ máy nhà nước tuân thủ nguyên tắc pháp quyền, khi những tình trạng khẩn cấp như: chiến tranh, khủng bố tấn công, thiên tai, đại dịch đặt ra thách thức không nhỏ khi mà trật tự vận hành bộ máy nhà nước trong trạng thái bình thường không thể giải quyết được. Việc vận hành quyền lực công thường bị mắc kẹt trong các ràng buộc pháp lý và yêu cầu phải giải quyết các vấn đề nảy sinh.

Yêu cầu về việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước khoa học, an toàn, hiệu lực, hiệu quả; hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo hướng thực chất, đạt hiệu quả cao là hết sức cấp bách trong điều kiện nhà nước pháp quyền. Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam 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 đồng¹³. Quan sát từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới cho thấy trong trường hợp khẩn cấp, về lý thuyết, hành pháp có quyền ưu tiên. Do đặc thù của hoạt động hành pháp, cơ quan hành pháp với vai trò và chức năng, “có khả năng hành động trong tình trạng nguy cơ và cấp bách vì sự sinh tồn của quốc gia, thậm chí có thể đình chỉ việc áp dụng mọi luật lệ cản trở hành động khẩn cấp, cả luật bảo vệ quyền lợi của cá nhân, với mục đích bảo vệ sự tồn tại chính đáng của quốc gia. Trong những trường hợp đặc biệt, hành pháp có bổn phận bảo vệ sự tồn tại của quốc gia bằng bất cứ biện pháp nào để giúp cho sự sinh tồn tại của quốc gia và sự văn hồi trật tự an ninh đều có thể được làm trong tình trạng khẩn cấp, không thể là những biểu hiện của sự bất hợp pháp”¹⁴. Sở dĩ hành pháp cần có các hoạt động tùy nghi trong tình trạng khẩn cấp bởi tình trạng khẩn cấp là tình trạng đặc biệt, xảy ra rất bất ngờ, không thể đoán định trước để ngăn chặn. Một cuộc biến loạn, hay một biến cố tự nhiên như bão lụt, dịch bệnh thường xảy ra bất ngờ, nếu thông qua thủ tục thông thường khi ban hành đạo luật của nhánh lập pháp ban bố tình trạng khẩn cấp, giới nghiêm thì chắc chắn an ninh, sinh mạng của người dân không thể được bảo vệ một cách kịp thời. Trong điều kiện đó, hành pháp phải có quyền hành động thực hiện những

¹² Nguyễn Anh Đức, Vũ Công Giao (2020), Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp (Kỷ yếu hội thảo quốc tế: Pháp luật về tình trạng khẩn cấp), Nhà xuất bản Hồng Đức, tr.418

¹³ Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Na., Điều 14.2

¹⁴ Nguyễn Đăng Dung (2021), Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và công ước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Online, truy cập tại: <http://laphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210680>, Thời gian truy cập: 16:30', ngày 21/5/2024.

hành vi ứng phó bằng cách ra những sắc luật tuyên bố tình trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương và các hoạt động đặc thù trên một phần hay toàn vẹn lãnh thổ quốc gia. Sở dĩ như vậy là vì:

Thứ nhất, trong tình trạng khẩn cấp cần thiết phải có những phản ứng đặc biệt¹⁵; hành động này của nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu của xã hội. Vì thế với chức năng hành pháp¹⁶, hệ thống cơ quan hành pháp đứng đầu là Thủ tướng cần được trao quyền hành để đáp ứng kịp thời tình trạng khủng hoảng.

Thứ hai, với chức năng “là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”¹⁷, chính phủ là thiết chế phù hợp để trao quyền tùy nghi, việc trao quyền tùy nghi cho Chính phủ là cần thiết và xác đáng xuất phát từ chức năng của Chính phủ.

Thứ ba, tuy nhiên để bảo đảm sự tùy nghi này chỉ nhằm ứng phó với tình huống khẩn cấp và không tạo tiền lệ xấu do đó nó cần có những giới hạn. Thực tế cho thấy có khả năng lớn là các biện pháp được chính phủ sử dụng trong trường hợp khẩn cấp cuối cùng sẽ thẩm vào hệ thống pháp luật ngay cả sau cuộc khủng hoảng đã được giải quyết. Điều này là cần thiết để bảo đảm tránh sự lạm quyền, làm suy yếu nguyên tắc “phân công quyền lực” giữa các nhánh quyền.

3.2. Giới hạn của sự tùy nghi khi thực hiện quyền lực nhà nước

Rõ ràng rằng, trong quản trị nhà nước hiện đại, trong điều kiện khẩn cấp, không nên và không thể không trao quyền tùy nghi cho nhánh hành pháp. Tuy nhiên việc trao quyền cần phải có những điều kiện cụ thể để tránh tình trạng lạm quyền từ nhánh hành pháp khi thực hiện quyền tùy nghi như trong lịch sử đã nhiều lần xuất hiện, thậm chí ở ngay quốc gia là cha đẻ của việc hình thành cơ chế vận hành quyền lực nhà nước trong tình trạng khẩn cấp là Cộng hòa La Mã đã từng chứng kiến. Vấn đề đặt ra là việc giới hạn quyền lực của nhánh công quyền như thế nào để đáp ứng được yêu cầu của việc ứng phó tức thời nhưng việc ban hành các quyết định tùy nghi không phá vỡ nguyên tắc “phân công và kiểm soát quyền lực”

¹⁵ SÉBASTIEN LAFRANCE, SHRUTI BEDI, HANNAH DE GREGORIO LEÃO (2021), CONSTITUTIONAL THEORIES OF EMERGENCY POWERS AND THEIR LIMITS: PERSPECTIVES FROM VIETNAM, INDIA AND CANADA Tr, Vietnamese Journal of Legal Sciences, Vol. 04, No. 01, 2021, pp. 01-33 DOI: 10.2478/vjls-2021-0006, 17

¹⁶ Xem thêm Điều 96, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

¹⁷ Quốc Hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Điều 94

giữa các nhánh quyền. Quan sát kinh nghiệm trên thế giới đặc biệt là từ Hiến pháp hiện đại của nhóm các quốc gia phát triển cho thấy để giữ được trạng thái này cần:

Thứ nhất, việc trao quyền tùy nghi phải bảo đảm các nguyên tắc hiến định trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước: 1) Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các nhánh quyền; bình đẳng trước pháp luật.

Theo đó các nhà chức trách, công chức ở mọi cấp phải thi hành quyền hạn một cách thiện chí, công bằng, phục vụ cho mục đích của việc trao quyền tùy nghi. Thực tế cho thấy nếu việc vượt quá quyền hạn được trao mà không phải chịu bất kỳ một giới hạn pháp lý nào thì dễ dẫn tới lạm quyền. Cho dù sự tồn tại của toà án hành chính cũng không thể phủ nhận một điều là nhà chức trách, chính phủ hay các công chức không bao giờ muốn thua kiện. Và khi họ tiến hành các hành vi hành chính, ban hành các quyết định hành chính, hầu như đều tin (hoặc vin vào cớ) đang hành động vì lợi ích cộng đồng, vì đạo đức xã hội¹⁸.

Thứ hai, việc áp dụng sự tùy nghi phải tôn trọng và bảo đảm quyền con người. Theo đó quyền cá nhân chỉ bị giới hạn trong trường hợp khẩn cấp phải đáp ứng các điều kiện: 1) sự can thiệp của nhà nước phải phù hợp với luật pháp (khoản 2, Điều 14, Hiến pháp năm 2013); 2) sự can thiệp phải hướng đến một trong những mục đích đã quy định; 3) sự can thiệp không chỉ là đáng mong muốn, hữu ích hay hợp lý mà còn phải là cần thiết trong một xã hội dân chủ. Theo đó, cá nhân phải được tôn trọng cuộc sống riêng tư và gia đình.

Thứ ba, để bảo đảm sự chính đáng trong quyết định tùy nghi của cơ quan hành pháp, cần có cơ chế bảo đảm cho cá nhân bảo vệ quyền của mình khi giả thiết cho rằng việc áp dụng quyết định tùy nghi của cơ quan hành pháp đã xâm phạm đến quyền con người.

Thứ tư, thời hạn áp dụng các “quyết định tùy nghi” của nhánh hành pháp phải được giới hạn bởi luật. Điều này cho phép Hành pháp mà đứng đầu là Thủ tướng có khả năng phản ứng nhanh và chính xác trong hoàn cảnh đất nước rơi vào khủng hoảng. Vào tình huống này, nhánh hành pháp mà đứng đầu là Thủ Tướng trở thành tâm điểm, với nhiều nguồn lực hơn, nhiều quyền hành hơn, để bảo đảm dù không kiểm soát được chuỗi sự kiện thì chí ít cũng theo dõi được diễn tiến của các sự kiện. Tuy nhiên vấn đề đặt ra là làm sao để người được trao quyền không lạm quyền. Điều này chỉ có thể được giải quyết bằng chủ nghĩa hợp hiến với chính các nguyên tắc hiến pháp. Đó là việc trao quyền cho hành pháp trong thời kỳ khủng hoảng nhưng không bao gồm việc đình chỉ các quyền đã được hiến pháp trao cho các

¹⁸ Tom Bingam (Phạm Hồ Nam, Nguyễn Lữ Quỳnh Anh dịch (bản in năm 2023), Về pháp quyền, Nhà xuất bản Tri thức, tr.93

nhánh quyền khác¹⁹. Quyền này chỉ được tồn tại trong khoảng thời gian khủng hoảng hoặc khoảng thời gian nhất định nếu khủng hoảng kéo dài.

4. Khuyến nghị và kết luận

Việt Nam đang thúc đẩy tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, tăng cường hiệu quả quản trị nhà nước, điều này được thể hiện nhất quán trong quan điểm và chủ trương của Đảng. Để theo đuổi mục tiêu đặt ra, Đại hội XIII của Đảng yêu cầu “xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền”²⁰ Tại Đại hội Đảng lần thứ XIII, Đảng ta lần đầu tiên yêu cầu hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp làm cơ sở chính trị nhằm cụ thể hóa nội dung hiến định: “Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định” (Khoản 2, Điều 119 Hiến pháp năm 2013) thông qua việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa đòi hỏi: (1) là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; 2) quyền con người, quyền công dân là giá trị cao cả của xã hội, được công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ theo Hiến pháp và pháp luật; 3) Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; 4) quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và kiểm soát hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; 5) hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, hiện đại, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán và hiệu quả²¹.

Khác với các nhánh quyền khác, hoạt động của nhánh hành pháp tác động rộng tới mọi đối tượng và đi vào đời sống của từng cá nhân, từng tổ chức, phản ánh nhanh, đầy đủ, rõ ràng hiệu quả quản trị đất nước. Thực tế cho thấy rằng trong thời điểm chiến tranh, bệnh tật hoặc các điều kiện bất thường khác, nhà nước cần ban bố tình trạng khẩn cấp. Khi tình trạng khẩn cấp đã được ban bố, quyền hành pháp sẽ được mở rộng cho đến khi tình trạng khẩn cấp kết thúc.

¹⁹ Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Đức Phương (2020), Tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh trong pháp luật Việt Nam và một số nước trên thế giới cấp (Kỷ yếu hội thảo quốc tế: Pháp luật về tình trạng khẩn cấp), Nhà xuất bản Hồng Đức, tr.643.644

²⁰ Đảng cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Sđd*, t. I, tr.203

²¹ Võ Khánh Vinh (2022), Về quan niệm, bản chất, giá trị, đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, truy cập tại: <https://nhandan.vn/ve-quan-niem-ban-chat-gia-tri-dac-trung-cua-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-post705766.html>, thời gian truy cập: 16:22' ngày 7/5/2024

Mặc dù xuất phát từ chức năng của mình, chính phủ cần phải có khả năng ứng phó nhanh chóng với các tình huống khẩn cấp, nhưng một yêu cầu quan trọng đặt ra là việc đảm bảo các quyền lực này không bị lạm dụng và cũng không được làm suy yếu sự phân công quyền lực quan trọng đối với hệ thống chính quyền dân chủ. Theo đó cần:

Thứ nhất, cần quy định rõ về tình trạng khẩn cấp. Hiện nay Việt Nam vẫn chưa có Luật về tình trạng khẩn cấp, khi tình huống xảy ra, như trong đại dịch Covid – 19, Việt Nam điều chỉnh bởi Pháp lệnh khẩn cấp năm 2000 và Luật phòng chống và kiểm soát bệnh truyền nhiễm năm 2007 cũng với các văn bản pháp luật thông thường khác.

Thứ hai, cần quy định rõ trong Hiến pháp thủ tục ban hành tình trạng khẩn cấp, bảo đảm tính linh hoạt và yêu cầu khẩn cấp của tình huống đặt ra.

Thứ ba, thẩm quyền của các thiết chế trong việc ban hành quyết định tùy nghi với chức năng lập pháp được Hiến pháp xác lập. Mặc dù hành pháp mà đứng đầu là Thủ tướng cần có khả năng ứng phó nhanh chóng với các trường hợp khẩn cấp, nhưng các cơ quan lập pháp có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo các quyền lực này không bị lạm dụng. Do đó cần có quy định cụ thể đối với thời hạn của quyết định tùy nghi. Với những văn bản quy phạm pháp luật, Chính phủ ban hành trong trường hợp khẩn cấp, qua một thời gian thực thi kéo dài, nhánh lập pháp phải xem xét và quyết định có ban hành thành Luật hay không.

Thứ tư, trong một số trường hợp, cơ quan lập pháp hạn chế hành pháp bằng cách áp đặt các giới hạn thời gian rõ ràng đối với các quyền lực khẩn cấp. Việc này có thể thực hiện thông qua hình thức chỉ ủy quyền cho Thủ tướng Chính phủ thực hiện một số hành động được liệt kê. Vì vậy, nếu Thủ tướng tìm cách vượt quá những gì đã được ủy quyền rõ ràng thì sẽ có một vấn đề nghiêm trọng về hiến pháp - vi phạm sự phân công quyền lực. Thực tế cho thấy, điều mà hành pháp cho rằng “là giải pháp tốt nhất” không phải là nguyên tắc đáng tin cậy về trách nhiệm giải trình trong quản trị hành chính hiện đại.

Thứ năm, quy định rõ ràng trong Luật về trình tự, thủ tục; cấp độ, phạm vi tình trạng khẩn cấp trong từng lĩnh vực; quy chế phối hợp trong hoạt động của các lực lượng trong tình trạng khẩn cấp tránh tình trạng áp dụng không thống nhất do sự nhận thức không đúng về trình tự, thủ tục dẫn đến tình trạng bất bình đẳng cho các đối tượng bị áp dụng, tạo dư luận xấu trong xã hội.

Thứ sáu, quy định về việc hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp ở từng lĩnh vực. Trong đó đối với các quyền tuyệt đối là bất khả hạn chế. Bảo đảm việc thực thi quyền con người như Hiến pháp đã quy định.

Thứ bảy, quy định trách nhiệm pháp lý cho chính chủ thể ban hành quyết định và chủ thể thực hiện hành vi liên quan đến tình trạng khẩn cấp; quy định rõ trách nhiệm công khai tình trạng khẩn cấp đến các tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thi hành, bảo đảm sự minh bạch.

Thứ tám, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện của các tổ chức, cá nhân trong tình trạng khẩn cấp.

Với những gì đã diễn ra trong giai đoạn đại dịch Covid -19 diễn ra, dù ở Việt Nam Ủy ban thường vụ Quốc Hội và Chủ tịch nước chưa công bố Việt Nam rơi vào tình trạng khẩn cấp. Song phản ứng của nhánh hành pháp mà đứng đầu là Thủ tướng đã áp dụng biện pháp thuộc về tình trạng khẩn cấp. Theo đó, các cơ quan công quyền ở địa phương đã áp dụng nhiều biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Điều này đặt ra yêu cầu là nhanh chóng hoàn thiện khung pháp luật về tình trạng khẩn cấp, trong đó phải làm rõ việc trao quyền tùy nghi cho nhánh hành pháp đồng thời cách thức và công cụ, cơ chế giới hạn quyền tùy nghi của nhánh hành pháp được minh định. Có như vậy với bảo đảm được các nguyên tắc hiến định, mà trung tâm là “bảo đảm và bảo vệ quyền con người”, thông qua việc nâng cao khả năng phản ứng của Chính phủ trong những hoàn cảnh bất ngờ nhưng không để xảy ra tình trạng lạm quyền, vi phạm quyền con người.

Không thể phủ nhận rằng chỉ khi pháp quyền được bảo đảm, các quyền được kiểm soát thì dân chủ và nhân quyền với được bảo đảm. Vì “pháp quyền không yêu cầu tước hoàn toàn quyền quyết định tùy nghi của công chức hay thẩm phán, mà yêu cầu không có sự tùy nghi nào là không giới hạn để tránh việc họ trở nên độc đoán. Do vậy không có sự tùy nghi nào có thể thoát khỏi sự kiểm soát của pháp luật”²²./

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn kiện và Văn bản quy phạm pháp luật

1. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), Chỉ thị số 15/ CT-TTg về “quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covis -19”
2. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), Chỉ thị số 16/ CT-TTg về “giãn cách xã hội”

²² Tom Bingam (Phạm Hồ Nam, Nguyễn Lữ Quỳnh Anh dịch (bản in năm 2023), Về pháp quyền, Nhà xuất bản Tri thức, tr.80

3. Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020), Chỉ thị số 19/ CT-TTg về tiếp tục các biện pháp phòng, chống dịch Covid – 19 trong tình hình mới
4. Đảng cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật, tập I*
5. Quốc Hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội

Bài viết, sách, tạp chí

1. Nguyễn Hoàng Anh, Nguyễn Đức Phương (2020), Tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh trong pháp luật Việt Nam và một số nước trên thế giới cấp (Kỷ yếu hội thảo quốc tế: Pháp luật về tình trạng khẩn cấp), Nhà xuất bản Hồng Đức
2. Nguyễn Đăng Dung (2021), Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và công ước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Online, truy cập tại: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210680>
3. Sébastien Lafrance, Shruti Bedi, Hannah De Gregorio Leão (2021), Constitution Theories of Emergency Power and Their Limits: Perspectives From Vietnam, India and Canada, Vietnamese Journal of Legal Science, Vol. 04, No. 01, 2021, pp. 01-33 DOI: 10.2478/vjls-2021-0006, 17
4. Marc de Wilde (2012), The Dictator’s Trust: Regulating and Constraining Emergency Powers in Roman Republic, Article in History of Political Thought, p. 555, Truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/263263642_The_Dictator's_Trust_Regulating_and_Constraining_Emergency_Powers_in_the_Roman_Republic/link/60645a0f299bf173677e2612/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijpb7ImZpcnN0UGFnZSI6Il9kaXJlY3QiLCJwYWdlIjoicHVibGljYXRpb24ifX0,
5. Nguyễn Anh Đức, Vũ Công Giao (2020), Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp (Kỷ yếu hội thảo quốc tế: Pháp luật về tình trạng khẩn cấp), Nhà xuất bản Hồng Đức
6. Milica Kolakovic’ - Bojovic’ (2018), The rule of Law principle: The EU Concept Vs. National Legal Identify, Universality and Particularity at Law, Vol.I, Faculty of Law – University of Pristina, Truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/325285943_THE_RULE_OF_LAW_PRINCIPLE_THE_EU_CONCEPT_VS_NATIONAL_LEGAL_IDENTITY

7. Tòa bác đơn kiện vụ “cưỡng chế xét nghiệm Covid -19” ở Bình Dương, Báo Công an thành phố Hồ Chí Minh online ngày 30/6/2023, Truy cập tại: https://congan.com.vn/song-theo-phap-luat/toa-bac-don-kien-vu-cuong-che-xet-nghiem-covid-19-o-binh-duong_149174.html
8. Tom Bingam (Phạm Hồ Nam, Nguyễn Lữ Auynhf Anh dịch (bản in năm 2023), Về pháp quyền, Nhà xuất bản Tri thức
9. Võ Khánh Vinh (2022), Về quan niệm , bản chất, giá trị, đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, truy cập tại: <https://nhandan.vn/ve-quan-niem-ban-chat-gia-tri-dac-trung-cua-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-post705766.html>

4. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM

Vũ Công Giao*

Nguyễn Thuỳ Dương**

Nguyễn Anh Đức***

Tóm tắt: Các nhà nước có vai trò chính trong việc đối phó với tình trạng khẩn cấp để bảo đảm cuộc sống của người dân. Trên thế giới, vấn đề tình trạng khẩn cấp đã được quy định trong pháp luật của hầu hết quốc gia, thông thường bắt đầu từ các quy định trong hiến pháp, sau đó được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật chuyên ngành. Ở Việt Nam, vấn đề tình trạng khẩn cấp đã được quy định trong pháp luật ngay từ khi giành được độc lập (1945) và hệ thống văn bản pháp luật có liên quan đã liên tục được sửa đổi, bổ sung trong những năm gần đây. Mặc dù vậy, đại dịch Covid-19 đang diễn ra đã cho thấy khung pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói chung và về bảo đảm quyền con người trong tình trạng này nói riêng ở Việt Nam hiện nay vẫn cần tiếp tục hoàn thiện để đáp ứng những yêu cầu ngày càng cao của quá trình toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Từ khoá: Quyền con người, tình trạng khẩn cấp, pháp luật Việt Nam

1. Khái quát pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Việt Nam

Cho đến nay, trong các văn bản pháp luật của Việt Nam vẫn chưa có định nghĩa chung về tình trạng khẩn cấp, mặc dù đã có một số khái niệm và thuật ngữ tương tự được đề cập.

Trong thực tế, vấn đề tình trạng khẩn cấp đã được nêu trong những văn bản pháp luật được ban hành từ ngay sau khi ra đời Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (8/1945), sau đó được tiếp tục phát triển, hoàn thiện trong quá trình phát triển của đất nước. Văn bản pháp luật đầu tiên về vấn đề này là Sắc lệnh 77/SL về thiết quân luật do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 29/5/1946, trong đó quy định: “*Khi nào tình thế nghiêm trọng mà có thể phát sinh ra cuộc ngoại xâm hay cuộc nổi loạn to thì sẽ thiết quân luật. Chỉ có Chủ tịch Chính phủ*

* GS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: giaovnu@gmail.com

** TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: tduong_nguyen@ymail.com

*** TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: nguyenganhducvg@yahoo.com

dân chủ cộng hoà mới có quyền ký sắc lệnh thiết quân luật và định những nơi sẽ thiết quân luật” (Điều thứ nhất).

Tuy nhiên, kể từ 1946 cho đến trước 1992, có rất ít văn bản pháp luật đề cập đến vấn đề tình trạng khẩn cấp. Hiến pháp 1980 chỉ có quy định về việc “*quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình*” (thuộc thẩm quyền của Quốc hội) và “*tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nhà nước bị xâm lược*” (thuộc thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước).¹

Trong giai đoạn 1992 – 2013, pháp luật về tình trạng khẩn cấp đã có sự phát triển đáng kể. Hiến pháp năm 1992 có nhiều quy định về tình trạng khẩn cấp, theo đó Quốc hội có nhiệm vụ quyền hạn “*quy định về tình trạng khẩn cấp*”,² UBTVQH “*ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương*”.³ Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương.⁴

Ngày 23/3/2000, UBTVQH ban hành Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên điều chỉnh một cách toàn diện về vấn đề này ở nước ta, bao gồm quy định về các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; tổ chức thi hành nghị quyết, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp; bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; khen thưởng và xử lý vi phạm. Tuy nhiên, Pháp lệnh về Tình trạng khẩn cấp không đưa ra định nghĩa về tình trạng khẩn cấp mà chỉ quy định chung là: “*Khi trong cả nước hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của nhà nước và tổ chức, tính mạng, sức khỏe và tài sản của nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì UBTVQH hoặc Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp để áp dụng các biện pháp đặc biệt nhằm kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả xảy ra, nhanh chóng ổn định tình hình*”.⁵ Như vậy, theo quy định của Pháp lệnh, nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng khẩn cấp bao gồm: thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên diện rộng, tình hình đe dọa đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Pháp lệnh này được hướng dẫn bởi Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ.

Bên cạnh đó, trong giai đoạn này, vấn đề tình trạng khẩn cấp trong một số lĩnh vực đặc thù cũng được quy định tại một số luật khác, bao gồm:

¹ Điều 100. 20, Hiến pháp 1980

² Điều 84.12, Hiến pháp 1992

³ Điều 91.10, Hiến pháp 1992

⁴ Điều 103.6, Hiến pháp 1992

⁵ Điều 1 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp ngày 23/3/2000

+ Luật An ninh quốc gia năm 2004 (Luật số 32/2004/QH11; ban hành ngày 03/12/2004, có hiệu lực từ ngày 01/7/2005) quy định về chính sách an ninh quốc gia; nguyên tắc, nhiệm vụ, biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, công dân trong bảo vệ an ninh quốc gia (Điều 1). Những nội dung liên quan đến tình trạng khẩn cấp bao gồm: (1) *quy định về bảo vệ an ninh quốc gia khi có tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh* (Điều 20); (2) *quy định về áp dụng một số biện pháp cần thiết khi có nguy cơ đe dọa an ninh quốc gia nhưng chưa đến mức ban bố tình trạng khẩn cấp*.

+ Nghị định 74/2010/NĐ-CP và Thông tư 21/2013/ TT-BQP quy định về các cơ chế phối hợp khi xảy ra tình trạng khẩn cấp về quốc phòng.

+ Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 có một số quy định liên quan đến tình trạng khẩn cấp về y tế. Theo đó, việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch được thực hiện theo nguyên tắc sau đây: a) Khi dịch lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn cấp; b) Việc ban bố tình trạng khẩn cấp phải công khai, chính xác, kịp thời và đúng thẩm quyền. Luật cũng quy định UBTV Quốc hội ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBTVQH không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp (Điều 42). Ngoài ra, Điều 54 Luật này quy định một số biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về dịch. Theo đó, trong trường hợp ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, Trưởng Ban chỉ đạo chống dịch trong tình trạng khẩn cấp có quyền: (a) *huy động, trưng dụng các nguồn lực theo quy định pháp luật*; (b) *đặt biển báo hiệu, trạm gác và hướng dẫn việc đi lại tránh vùng có dịch*; (c) *yêu cầu kiểm tra và xử lý y tế đối với phương tiện vận tải trước khi ra khỏi vùng có dịch*; (d) *cấm tập trung đông người và các hoạt động khác có nguy cơ làm lây truyền bệnh dịch tại vùng có dịch*; (đ) *cấm người, phương tiện không có nhiệm vụ vào ổ dịch*; (e) *tổ chức tẩy uế, khử độc trên phạm vi rộng*; (g) *tiêu hủy động vật, thực phẩm và các vật khác có nguy cơ làm lây lan bệnh dịch sang người*; (h) *áp dụng các biện pháp khác theo quy định của pháp luật*.

Kể từ 2013 đến nay, trên cơ sở kế thừa những kết quả lập pháp trước đó, pháp luật về tình trạng khẩn cấp được thể hiện đầy đủ hơn trong các văn bản như: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Luật Quốc phòng năm 2018, Luật Dân quân tự vệ 2019. Trong đó, Hiến pháp năm 2013 đã quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể có liên quan đến chế định về “*tình trạng khẩn cấp*”, như: nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội

quy định về tình trạng khẩn cấp (khoản 13, Điều 70); nhiệm vụ, quyền hạn của UBND ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương (khoản 10, Điều 74) và nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBND công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp UBND không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương (khoản 5, Điều 88).

Về thẩm quyền, theo Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, UBND ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBND công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, trong trường hợp UBND không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định “*Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia*”, UBND quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương khi trong cả nước, một hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước, của tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của Nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm, bên cạnh quy định thẩm quyền các cơ quan nhà nước còn quy định các nguyên tắc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch: a) Khi dịch lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn cấp; b) Việc ban bố tình trạng khẩn cấp phải công khai, chính xác, kịp thời và đúng thẩm quyền; đồng thời quy định trong nghị quyết, lệnh ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp còn phải nêu rõ lý do ban bố tình trạng khẩn cấp; địa bàn trong tình trạng khẩn cấp, ngày, giờ bắt đầu tình trạng khẩn cấp; thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp; điều kiện công bố hết dịch, chính sách của nhà nước về phòng, chống bệnh truyền nhiễm và về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức khi có tình trạng khẩn cấp xảy ra.

Từ những quy định nêu trên có thể khái quát thẩm quyền của các cơ quan nhà nước liên quan đến ban bố tình trạng khẩn cấp theo pháp luật hiện hành như sau: i) Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền đặt ra quy định về tình trạng khẩn cấp với hình thức văn bản luật hoặc nghị quyết; ii) UBND, Chủ tịch nước là những chủ thể có quyền ban bố (bãi bỏ)

tình trạng khẩn cấp; iii) Thủ tướng Chính phủ là chủ thể duy nhất có quyền đề nghị ban bố (bãi bỏ) tình trạng khẩn cấp.

Như vậy, có thể thấy rằng thẩm quyền quy định tình trạng khẩn cấp được đặt ra bởi mục đích chung về sự an toàn của người dân và trật tự xã hội được những cấp có thẩm quyền cao nhất của quốc gia quy định và ban bố. Việc ban bố tình trạng khẩn cấp không chỉ có ý nghĩa đối với việc xử lý và khắc phục các tình huống không mong muốn mà còn là cơ sở pháp lý để Chính phủ đưa ra những biện pháp ứng phó, bao gồm cả việc tạm ngừng nghĩa vụ bảo đảm một số quyền con người, quyền công dân, có tác động lớn đến đời sống cá nhân, đời sống kinh tế và xã hội của đất nước.

Về thủ tục, UBTVQH và Chủ tịch nước là hai chủ thể có thẩm quyền ban bố (bãi bỏ) tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, do đó việc ban bố (bãi bỏ) tình trạng khẩn cấp được thực hiện theo thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBTVQH và thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước. Đây là những tình huống được đặt ra trong thực tiễn, Chủ tịch nước chỉ công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong trường hợp UBTVQH không thể họp được.

Để bảo đảm sự khẩn cấp, nhanh chóng, kịp thời trong việc áp dụng các biện pháp trong thủ tục hành chính, do đó, thủ tục ban bố (bãi bỏ) tình trạng khẩn cấp là thủ tục rút gọn, do UBTVQH, Chủ tịch nước quyết định. Theo đó, trong bước soạn thảo, không cần phải thành lập ban soạn thảo, không nhất thiết phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản, nếu lấy ý kiến thì thời hạn không quá 20 ngày; cơ quan chủ trì thẩm định có trách nhiệm thẩm tra dự thảo trong thời hạn 07 ngày, trên cơ sở đó, cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự thảo, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc trình dự thảo trước UBTVQH, hay Chủ tịch nước với hồ sơ gồm: dự thảo, tờ trình, báo cáo thẩm tra. Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của UBTVQH, lệnh của Chủ tịch nước theo thủ tục rút gọn được thực hiện tương tự như văn bản soạn thảo theo thủ tục thông thường. Tuy nhiên, trong tình trạng khẩn cấp, để bảo đảm văn bản sẽ được ban hành nhanh nhất có thể, UBTVQH có thể xem xét, thông qua dự thảo văn bản tại kỳ họp, phiên họp gần nhất theo trình tự, thủ tục tại Điều 77 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Chủ tịch nước sẽ xem xét, ký ban hành lệnh, ngay sau khi nhận được dự thảo lệnh, theo trình tự, thủ tục quy định tại Điều 81 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có hai tình huống xảy ra: Thủ tướng Chính phủ có thể trình UBTVQH, hoặc trình Chủ tịch nước. Điều này hoàn toàn phụ thuộc vào thực

tiền khi diễn ra tình huống/hoàn cảnh phải ban bố tình trạng khẩn cấp. Nhưng về mặt pháp lý, việc Thủ tướng trình UBTVQH thì thời gian, thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp sẽ kéo dài và phức tạp hơn so với thủ tục trình tới Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp.

2. Vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay

Khi xảy ra tình trạng khẩn cấp, cần phải có sự ủng hộ của chính quyền để duy trì trật tự và bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân, tổ chức và nhà nước. Tuy nhiên, việc này tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân.⁶ Vì vậy, pháp luật của các quốc gia, trong đó có pháp luật Việt Nam, đã dự liệu các tình huống và quy định để bảo đảm sự cân bằng giữa việc bảo vệ lợi ích của cộng đồng và ngăn ngừa việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp để vi phạm nhân quyền.

Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. 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*”. Như vậy, bên cạnh việc khẳng định công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, quy định này của Hiến pháp cũng trừ liệu khả năng hạn chế quyền con người, quyền công dân trong một số trường hợp nhất định, bao gồm tình trạng khẩn cấp, liên quan đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

Nguyên tắc hạn chế quyền nêu trên đã được cụ thể hóa bằng các quy định của nhiều văn bản pháp luật về tình trạng khẩn cấp như Luật An ninh quốc gia năm 2004, Luật Quốc phòng năm 2018, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007, Luật Thú y năm 2015, Luật Trung mua, trưng dụng tài sản năm 2008... và các văn bản hướng dẫn thi hành các luật này. Xét chung, có thể chia các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam liên quan đến quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp thành 2 nhóm: Nhóm quy định về các quyền con người, quyền công dân bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp; Nhóm quy định các biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp.

- Nhóm quy phạm quy định các quyền con người, công dân bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp

⁶ DCAF, State of Emergency, https://www.files.ethz.ch/isn/14131/backgrounder_02_states_emergency.pdf

Các Điều 6,7, 8 Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định những biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân sau đây:

- + Cấm người, phương tiện ra, vào trên địa bàn, khu vực nhất định;
- + Cấm người, phương tiện hoạt động trong thời gian nhất định;
- + Trưng dụng phương tiện, tài sản của tổ chức, cá nhân;
- + Đóng cửa nhà hát, rạp chiếu bóng và các nơi sinh hoạt công cộng khác;
- + Cấm bãi công, bãi khóa, bãi thị;
- + Cấm, giải tán các cuộc biểu tình, các cuộc tụ tập đông người và những hoạt động của cá nhân, tổ chức;
- + Đình chỉ hoạt động giao thông đường bộ, đường không, đường sắt, đường thủy;
- + Hạn chế xuất, nhập cảnh, quá cảnh; tạm dừng việc xuất cảnh, nhập cảnh đối với một số trường hợp đã được cấp thị thực;
- + Kiểm soát phương tiện thông tin đại chúng; kiểm duyệt xuất bản; đình chỉ việc xuất bản;

+ Áp dụng biện pháp kiểm soát đặc biệt đối với việc sử dụng các phương tiện liên lạc.

Bên cạnh đó, các văn bản luật chuyên ngành quy định bổ sung một số biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân khác trong tình trạng khẩn cấp, cụ thể, *Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm* quy định biện pháp sau:

- + Cách ly y tế (Điều 43);
- + Tạm đình chỉ hoạt động của cơ sở dịch vụ ăn uống công cộng có nguy cơ làm lây truyền bệnh dịch tại vùng có dịch (điểm a khoản 1 Điều 52);
- + Cấm kinh doanh, sử dụng loại thực phẩm được cơ quan y tế có thẩm quyền xác định là trung gian truyền bệnh dịch (điểm b khoản 1 Điều 52);
- + Cấm đưa ra khỏi vùng có dịch những vật phẩm, động vật, thực vật, thực phẩm và hàng hóa khác có khả năng lây truyền bệnh dịch (điểm b khoản 1 Điều 53);
- + Tiêu hủy động vật, thực phẩm và các vật khác có nguy cơ làm lây lan bệnh dịch sang người (điểm g khoản 2 Điều 54) (Luật Thú y cũng quy định biện pháp tiêu hủy, giết mổ bắt buộc đối với động vật nhiễm bệnh (khoản 1 Điều 30)).

Ngoài ra, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP 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 ngày 23/7/2002 cũng quy định bổ sung một số hạn chế quyền con người, quyền công dân so với

Pháp lệnh. Cụ thể như việc tạm đình chỉ hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ khi cần thiết (điểm đ khoản 1 Điều 14).

- *Nhóm quy phạm quy định các biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp*

Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định những biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp sau đây:

+ Người bị bắt hoặc bị tạm giữ theo quy định của pháp luật phải được xử lý theo thủ tục tố tụng hình sự hoặc thủ tục xử lý vi phạm hành chính (khoản 1 Điều 14);

+ Người bị bắt và bị xử phạt hành chính do vi phạm quy định về cấm đi lại, nếu có giấy tờ tùy thân hợp lệ thì được trả tự do ngay sau khi hết thời gian cấm đi lại; trong trường hợp người bị bắt không có giấy tờ tùy thân thì bị tạm giữ cho đến khi xác minh được về nhân thân của người đó nhưng không quá bảy mươi hai giờ (điểm c khoản 2 Điều 14);

+ Người bị bắt, giam, giữ trái pháp luật hoặc bị thiệt hại do hành vi trái pháp luật khác của người có thẩm quyền gây ra được khôi phục danh dự, quyền lợi và được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật (khoản 1 Điều 19);

+ Cơ quan đã trưng dụng phương tiện, tài sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân... phải trả ngay phương tiện, tài sản đó cho chủ sở hữu hoặc người quản lý, sử dụng hợp pháp. Trong trường hợp phương tiện, tài sản bị mất mát hoặc hư hỏng thì cơ quan đã trưng dụng có trách nhiệm bồi thường theo quy định của pháp luật (khoản 2 Điều 19).

Liên quan đến vấn đề trên, *Luật Thú y* cũng quy định biện pháp Nhà nước hỗ trợ việc tiêu hủy, giết mổ bắt buộc động vật mắc bệnh, có dấu hiệu mắc bệnh và sản phẩm động vật mang mầm bệnh thuộc Danh mục bệnh động vật phải công bố dịch (khoản 3 Điều 30).

Qua những quy định nêu trên, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành của Việt Nam đã trù liệu các biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp trong nhiều hoàn cảnh, ở tất cả các cấp độ (ở một hay nhiều địa phương hoặc trên cả nước).

Thứ hai, để bảo đảm quyền con người, quyền công dân, pháp luật về tình trạng khẩn cấp hiện hành đã quy định tương đối rõ những điều kiện hạn chế quyền con người, quyền công dân liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau: (i) tự do dân chủ, tự do cá nhân (quyền bất khả xâm phạm về thân thể; quyền tự do đi lại, quyền được ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về; quyền tự do cư trú; quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; quyền hội họp, lập hội, biểu tình); văn hóa, xã hội (quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia

vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa); kinh tế (quyền làm việc, quyền tự do kinh doanh, quyền sở hữu).

Thứ ba, bên cạnh quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân, pháp luật hiện hành về tình trạng khẩn cấp của Việt Nam đã quy định các biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân, thể hiện ở các khía cạnh sau đây:

Một là, xác định cụ thể điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp trên cơ sở tham chiếu với quy định của Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân.

Hai là, quy định một số biện pháp bảo đảm, khôi phục quyền con người, quyền công dân trong và sau thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp, như quyền của người bị bắt giữ, tạm giữ theo quy định của pháp luật trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp phải được xử lý theo thủ tục tố tụng hình sự hoặc thủ tục xử lý vi phạm hành chính; quyền của người bị bắt, giam, giữ trái pháp luật hoặc bị thiệt hại do hành vi trái pháp luật khác của người có thẩm quyền gây ra được khôi phục danh dự, quyền lợi và được bồi thường thiệt hại; quyền của người bị trưng dụng phương tiện, tài sản được hoàn trả phương tiện, tài sản, trong trường hợp trưng dụng, tài sản bị mất mát hoặc hư hỏng thì cơ quan đã trưng dụng có trách nhiệm bồi thường theo quy định của pháp luật; quyền của chủ sở hữu động vật mắc bệnh hoặc có dấu hiệu mắc bệnh và sản phẩm động vật mang mầm bệnh bị bắt buộc tiêu hủy, giết mổ được Nhà nước hỗ trợ kinh phí.

Ba là, quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị trong thi hành nghị quyết của UBTVQH hoặc lệnh của Chủ tịch nước về ban bố tình trạng khẩn cấp; quy định trách nhiệm của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong giám sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp.⁷

Những biện pháp nêu trên chính là những bảo đảm quan trọng đối với quyền con người, quyền công dân trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, bên cạnh đó, pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Việt Nam hiện nay còn bộc lộ một số hạn chế, bất cập sau đây:

Thứ nhất, hình thức thể hiện quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp chưa phù hợp với quy định của Hiến pháp. Pháp lệnh Tình trạng

⁷ Vũ Hồng Anh – Nguyễn Thị Thủy, Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định pháp luật Việt Nam, Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, được tổ chức ngày 16-17/6/2020 bởi Khoa Luật, ĐHQGHN, Trung tâm Nghiên cứu Luật châu Á thuộc Trường Luật, ĐH Melbourne và Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban Thường vụ của Quốc hội Việt Nam.

khẩn cấp năm 2000 được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), khi đó, nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân chưa được hiến định. Việc Hiến pháp năm 2013 bổ sung nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân chỉ do luật định đòi hỏi cần ban hành luật về tình trạng khẩn cấp thay thế cho Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính hợp hiến của các quy định về hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp.

Thứ hai, các biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp chưa được pháp luật xác định đầy đủ, đặc biệt là các biện pháp về kinh tế, an sinh xã hội. Ngoài các biện pháp bảo đảm quyền bất khả xâm phạm về thân thể, bảo đảm quyền sở hữu n, khoản 1 Điều 10 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp quy định: “*Ủy ban nhân dân các cấp tại địa bàn có tình trạng khẩn cấp và các cơ quan nhà nước có liên quan khác có trách nhiệm áp dụng các biện pháp cần thiết để giúp đỡ nhân dân nhanh chóng ổn định đời sống, phục hồi sản xuất*”. Tuy nhiên, những biện pháp không được xác định một cách cụ thể.

Thứ ba, quy định tại Điều 14.2 Hiến pháp có thể dẫn đến cách hiểu là mọi quyền con người, quyền công dân đều có thể bị hạn chế trong bối cảnh khẩn cấp, trong khi đó, theo tinh thần của luật nhân quyền quốc tế thể hiện trong các công ước mà Việt Nam là thành viên, có những quyền con người được coi là tuyệt đối và không thể bị đình chỉ trong mọi hoàn cảnh, ví dụ như quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền bất khả xâm phạm về danh dự, nhân phẩm...

Thứ tư, các quy định hiện hành của pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Việt Nam này chưa thể hiện tính tương xứng giữa biện pháp được áp dụng với tính chất nghiêm trọng của tình huống diễn ra trên thực tế. Cụ thể, việc áp dụng nguyên tắc này phải tuân theo quy trình cụ thể, được ghi nhận theo pháp luật và tính đến các yếu tố: (i) liệu việc tạm dừng/đình chỉ quyền trên thực tế có tác dụng giảm thiểu mức độ nguy hại của vấn đề không? (ii) có giải pháp nào khác bớt nghiêm khắc hơn không? Nếu có, các biện pháp đó đã được thử nghiệm chưa?; (iii) những hạn chế đó là những hạn chế bao trùm, hay có độ linh hoạt hợp lý để xử lý các trường hợp cụ thể theo cách thức khác nhau? (iv) việc áp dụng các biện pháp tạm dừng/đình chỉ thực thi quyền có tính đến quyền và lợi ích của những người bị ảnh hưởng hay không?; (v) có biện pháp gì đảm bảo hạn chế sai lầm và việc lạm dụng giới hạn quyền?; (vi) các biện pháp tạm dừng/đình chỉ thực thi quyền có trái với bản chất của quyền, hay nói cách khác có hủy hoại bản chất cốt lõi của quyền liên quan đến vấn đề đó hay không?; (vii) các quyền đang tạm dừng/đình chỉ thực thi có phù hợp với mục tiêu/ mục đích hợp

pháp/chính đáng hay không?; (vii) vấn đề đó có đủ tầm quan trọng hợp lý để lý giải cho việc hạn chế quyền trong một xã hội dân chủ hay không?⁸

Thứ năm, pháp luật chưa có quy định cụ thể về cơ chế giám sát và xử lý các vi phạm pháp luật về tình trạng khẩn cấp, trong khi quy định về thẩm quyền và thủ tục xử lý tình trạng khẩn cấp chưa thực sự phù hợp. Cụ thể, theo pháp luật hiện hành của Việt Nam, trình tự quyết định tình trạng khẩn cấp và công bố có thể chia thành những giai đoạn: giai đoạn quyết định thuộc về Quốc hội hoặc UBTVQH và giai đoạn công bố thuộc về Nguyên thủ quốc gia – Chủ tịch nước. Điều 2 của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp quy định theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, UBTVQH ra nghị quyết về tình trạng khẩn cấp, trong trường hợp UBTVQH không họp, thì theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. Việc quy định như vậy khó có thể đáp ứng nhu cầu về tính nhanh chóng, kịp thời trong việc áp dụng các biện pháp khẩn cấp, quan đó ảnh hưởng không nhỏ đến việc bảo đảm, bảo vệ các quyền con người, quyền công dân trong tình huống khẩn cấp.

3. Thực trạng thực hiện pháp luật về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở nước ta và một số vấn đề đặt ra

Theo pháp luật hiện hành về tình trạng khẩn cấp, thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết của UBTVQH hoặc lệnh của Chủ tịch nước thuộc về người đứng đầu cao nhất quyền hành pháp: Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ tổ chức và chỉ đạo áp dụng hai nhóm các biện pháp thuộc: các biện pháp nhằm khắc phục, ngăn ngừa các hậu quả xấu có thể xảy ra và các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp. Bên cạnh đó, Thủ tướng còn được trao quyền quyết định các cơ quan, tổ chức nào có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó. Các chính sách, quyết định của Thủ tướng phải được công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng. Người thi hành các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp phải đeo phù hiệu thống nhất do Chính phủ quy định. Đây là quy định mang tính hình thức, nhưng lại rất quan trọng nhằm tránh việc lợi dụng tình trạng khẩn cấp, các đối tượng xấu có những hành vi trục lợi, nhân danh nhà nước vi phạm nhân quyền hoặc để gây rối an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Điều đáng lưu ý là khi có quyết định ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Chính phủ không chỉ phải tổ chức thực hiện, mà còn phải ban hành văn bản quy định việc thi hành quyết định này.

⁸ Vũ Công Giao, Lê Thuý Hương, “Thực hiện nguyên tắc hiến định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013” trong cuốn “Thực thi các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013” Trịnh Quốc Toàn, Vũ Công Giao (chủ biên), NXB Lý luận Chính trị, 2017, tr.699 – 707.

Thực tiễn ở Việt Nam từ khi giành độc lập (1945) đến nay, Nhà nước đã từng áp dụng một số biện pháp khẩn cấp như chế độ quân quản và lệnh giới nghiêm (vào các năm 1954 khi tiếp quản các thành phố ở miền Bắc và sau Hiệp định Giơ-ne-vơ và năm 1975 sau khi giải phóng ở Miền Nam). Nhà nước cũng đã ban hành tổng động viên một vài lần trong những năm kháng chiến chống Mỹ và vào năm 1979.

Tuy nhiên, kể từ 1979 đến nay, Nhà nước Việt Nam chưa một lần chính thức ban bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ, đặc biệt là ban bố tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, an ninh, mà chỉ ban bố tình trạng khẩn cấp ở cấp tỉnh thành do các nguyên nhân tự nhiên, trong đó gần nhất là tuyên bố tình trạng khẩn cấp tại 5 tỉnh đồng bằng sông Cửu Long do tình hình hạn mặn vào tháng 1/2020.

Đặc biệt từ đầu năm 2020, khi dịch Covid -19 bùng phát, mặc dù trong thực tế chưa công bố tình trạng khẩn cấp, song có một số biện pháp mang tính chất khẩn cấp đã được áp dụng và gây ra những tranh luận nhất định. Thực trạng đó đặt ra khá nhiều vấn đề lý luận, pháp lý về tình trạng khẩn cấp ở nước ta, đòi hỏi phải được phân tích một cách chuyên sâu.

Cụ thể là, theo pháp luật hiện hành, việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch thì về nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục được quy định trực tiếp trong Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007. Tại Điều 42 của Luật này quy định: Trường hợp dịch bệnh lây lan trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố tình trạng khẩn cấp. UBND ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBND không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. Như vậy, để ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch thì cần tiến hành công bố dịch. Tuy nhiên, theo khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm thì bệnh viêm đường hô hấp do chủng mới của virus Corona gây ra (Covid-19) được xác định thuộc bệnh truyền nhiễm nhóm A (bệnh truyền nhiễm đặc biệt nguy hiểm có khả năng lây truyền rất nhanh, phát tán rộng và tỷ lệ tử vong cao hoặc chưa rõ tác nhân gây bệnh). Nguyên tắc, thẩm quyền, thời hạn và điều kiện công bố dịch được thực hiện theo quy định của Điều 38 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm và Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm. Theo đó, Bộ trưởng Bộ Y tế công bố dịch trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được đề nghị của Chủ tịch UBND cấp tỉnh khi có ít nhất một người bệnh được chẩn đoán xác định. Thủ tướng Chính phủ công bố dịch theo đề nghị của

Bộ trưởng Bộ Y tế đối với trường hợp dịch lây lan nhanh từ tỉnh này sang tỉnh khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người.

Cụ thể, tính đến thời điểm hiện tại, Thủ tướng đã ban hành các chỉ thị nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả dịch bệnh, bao gồm: Chỉ thị số 05/CT/ TTg ngày 28/01/ 2020 về việc phòng, chống dịch viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra; Chỉ thị số 15/ CT-TTg ngày 17/3/ 2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19 và Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19. Nội dung các chỉ thị này chủ yếu giao nhiệm vụ cho các Bộ, chính quyền địa phương và khuyến cáo nhân dân trong phòng, chống dịch, nhưng cũng đồng thời quy định các biện pháp trực tiếp liên quan đến phòng, chống dịch như thực hiện giãn cách xã hội, tạm thời đóng cửa các cửa khẩu chính, cửa khẩu phụ dành cho người qua lại (từ 00 giờ ngày 01/ 4/ 2020 trên tuyến biên giới với Lào và Campuchia), áp dụng cách ly tập trung 14 ngày đối với người nhập cảnh.

Mặc dù những Chỉ thị nêu trên đã góp phần ngăn ngừa sự lây lan của dịch bệnh, nhưng lại chứa đựng một số điểm chưa phù hợp về mặt pháp lý. Các Chỉ thị này về bản chất là những văn bản chỉ đạo điều hành, nhưng nội dung lại chứa đựng quy phạm pháp luật, do đó, khi ban hành cần viện dẫn cơ sở pháp lí của việc ban hành các biện pháp có tính cưỡng chế và hạn chế quyền để bảo đảm tính hợp pháp của chúng. Mặt khác, một số thuật ngữ quan trọng cần làm rõ để bảo đảm phù hợp với cơ sở hiến định về hạn chế quyền, ví dụ, chưa có định nghĩa cụ thể đối với các khái niệm “*cách ly toàn xã hội*”, “*vùng có dịch*”.

Bên cạnh đó, việc pháp luật nước ta chưa quy định một cơ chế giám sát cụ thể đối với quyền lực hành pháp trong việc xử lý tình trạng khẩn cấp cũng tạo ra những rủi ro với quyền con người trong bối cảnh này. Thực tế cho thấy do thiếu cơ chế rõ ràng và hợp lý nên hiện nay nếu như tiến hành xem xét các quyết định, biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp thì có thể ảnh hưởng đến hiệu quả phòng chống dịch bệnh, còn nếu không xem xét thì có khả năng xung đột với các quy định pháp luật khác, trong đó bao gồm quy định về giới hạn quyền trong Hiến pháp 2013. Các biện pháp cưỡng chế trong thời kỳ dịch bệnh theo như chỉ thị của Thủ tướng rất đa dạng, từ xử phạt đối với việc tụ tập đông người; đối với việc không thực hiện khai báo y tế; không đeo khẩu trang nơi công cộng; đi lại không cần thiết; đăng tin sai sự thật về dịch.v.v. Đây thực chất là các biện pháp giới hạn quyền mà theo Hiến pháp 2013, cần phải đáp ứng những điều kiện rất nghiêm ngặt, nhưng trong thực tế đã được ban hành và thi hành rất nhanh chóng, không qua bất kỳ thủ tục pháp lý nào.

Điều này cho thấy các cơ quan nhà nước ở Việt Nam dựa trên các văn bản pháp lí đã có sẵn để thực thi các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến phòng chống dịch bệnh như: Luật về phòng chống bệnh truyền nhiễm 2007; Luật xử lí vi phạm hành chính 2015; Nghị định 176/2013/NĐ-CP; Nghị định 174/2013/NĐ-CP. Tuy nhiên nếu như một số hành vi vi phạm hành chính về y tế đã được quy định khá rõ, thì đối với một số hành vi và biện pháp cưỡng chế tương ứng như hạn chế tụ tập đông người hay đình chỉ kinh doanh, cơ sở dịch vụ - khuôn khổ pháp lí cho các biện pháp này (bối cảnh sử dụng, đối tượng áp dụng; thời hạn áp dụng; khiếu nại tố cáo hay giám sát như thế nào.v.v.) chưa được quy định cụ thể. Điều này dẫn đến nguy cơ lớn về tùy tiện trong hoạt động hành chính mà có thể dẫn đến những vi phạm các quyền hiến định.

Ngoài ra, nhìn chung, tình huống khẩn cấp không chỉ diễn ra khi có thảm họa do dịch bệnh mà còn có cả những thảm họa do thiên nhiên, hay con người gây nên trên nhiều lĩnh vực, về mặt pháp lí cần phải hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp trên cơ sở Hiến pháp năm 2013. Theo cách tiếp cận đó, Việt Nam cần ban hành Luật tình trạng khẩn cấp để thay cho Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp và tất cả các văn bản có quy định hiện hành về tình trạng khẩn cấp. Trong đó có những quy định chung về các loại tình trạng khẩn cấp trên mọi lĩnh vực của đời sống nhà nước, xã hội; quy định cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền quy định, ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; thủ tục ban bố, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp; các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, cá nhân trong việc thực hiện quyết định về tình trạng khẩn cấp trong từng lĩnh vực; các biện pháp xử lí khi vi phạm pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Một khía cạnh nữa đó là, mặc dù Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 là văn bản pháp lí cao nhất hiện nay về vấn đề này, tuy nhiên Pháp lệnh này không được công khai. Pháp lệnh cũng không quy định về tình trạng khẩn cấp trong từng lĩnh vực như: dịch bệnh, thiên tai hay quốc phòng. Rất gần đây khi dự thảo sửa đổi Luật Quốc phòng được đưa ra tại Quốc hội, có ý kiến đề xuất nên quy định về “tình trạng khẩn cấp về quốc phòng”. Tuy nhiên, các ý kiến của Đại biểu Quốc hội và đại diện Ủy ban An ninh quốc phòng cho rằng không nên quy định thêm thuật ngữ “tình trạng khẩn cấp về quốc phòng” do Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp chưa có thuật ngữ này, và Hiến pháp cũng không sử dụng.⁹ Nói cách khác, Pháp lệnh cũng đã bộc lộ những điểm bất cập so với hệ thống pháp luật hiện hành, đặc

⁹ Đoàn Thịnh, “Cần nghiên cứu quy định “Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng” trong Dự án Luật quốc phòng sửa đổi” Ngày 28/9/2017, truy cập 19/5/2020, xem tại <http://quochoi.vn/uybanquocphongvaaninh/lapphap/Pages/home.aspx?ItemID=141>

biệt là sau khi Hiến pháp 2013 được ban hành, đòi hỏi phải được sớm điều chỉnh. Một số bất cập chính có thể kể đến như:

- Thẩm quyền quy định về tình trạng khẩn cấp được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 thuộc về Quốc hội. Theo đó, Quốc hội sẽ ban hành những quy định này dưới hình thức một đạo luật để quy định về tình trạng khẩn cấp, UBTVQH có thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp. Nhưng hiện nay, các quy định về tình trạng khẩn cấp do UBTVQH ban hành dưới hình thức Pháp lệnh năm 2000 vẫn còn hiệu lực pháp luật. Thẩm quyền ban hành các quy định về tình trạng khẩn cấp đang có hiệu lực pháp luật hiện nay là trái với Hiến pháp 2013. Do đó, Quốc hội cần sử dụng thẩm quyền của mình để ban hành một đạo luật về tình trạng khẩn cấp thay thế cho Pháp lệnh năm 2000, trong đó thể hiện quan điểm của Quốc hội về thẩm quyền và cách thức hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

- Việc quy định Viện kiểm sát nhân dân các cấp có nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp đã không còn hiệu lực từ nhiều năm nay. Lí do là bởi chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, các chính quyền địa phương, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân của Viện Kiểm sát nhân dân quy định trong Hiến pháp năm 1992 đã bị bãi bỏ năm 2001.¹⁰ Do đó, cần thiết phải có cơ quan nhà nước có thẩm quyền thay thế Viện Kiểm sát thực hiện chức năng này. Nếu không có cơ quan kiểm soát tình trạng thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp thì rất có thể các quy định về thẩm quyền hay cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người sẽ không được thực hiện đúng, hoặc có vi phạm mà không bị phát hiện để điều chỉnh hoặc xử lí. Các cơ chế kiểm soát việc thực hiện pháp luật trong tình trạng khẩn cấp có ý nghĩa rất quan trọng nhằm hạn chế tối đa sự vi phạm về thẩm quyền cũng như cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người khi xã hội đang trong tình trạng bất bình thường.

- Pháp luật quy định về tình trạng khẩn cấp nói chung hiện nay được quy định trực tiếp và chủ yếu trong Pháp lệnh về Tình trạng khẩn cấp năm 2000. Bên cạnh đó còn có một số đạo luật khác quy định về tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, chưa có một định nghĩa thống nhất về tình trạng khẩn cấp. Mỗi tình huống khẩn cấp có những đặc thù riêng mà trong đó thẩm quyền và các biện pháp ứng phó cần phải được chi tiết hóa cho phù hợp với tình huống,

¹⁰ Theo quy định của Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

chẳng hạn như tình huống thảm họa thiên nhiên sẽ có những thẩm quyền và cách thức áp dụng biện pháp ứng phó khác với tình huống dịch bệnh nguy hiểm. Từ đó cho thấy sự cần thiết phải làm rõ và bổ sung những quy định này.

4. Kết luận

Ở Việt Nam, vấn đề tình trạng khẩn cấp đã được quy định trong pháp luật ngay từ khi giành được độc lập (1945). Hệ thống văn bản pháp luật về tình trạng khẩn cấp trước Đổi mới (1986) chủ yếu tập trung vào tình trạng khẩn cấp về quốc phòng và an ninh, tuy nhiên, trong khoảng 3 thập kỷ gần đây, đặc biệt là từ sau Hiến pháp 2013, đã phát triển cả về phạm vi và nội dung điều chỉnh, bao quát cả những vấn đề về thiên tai và dịch bệnh. Hiện tại, hệ thống quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp của nước ta đã khá hoàn chỉnh, bao gồm các nguyên tắc được ghi nhận trong Hiến pháp và một loạt văn bản pháp luật chuyên ngành dưới dạng luật, pháp lệnh và nghị định.

Cùng với sự phát triển của hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp, các quy định về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp cũng ngày càng được quy định cụ thể ở Việt Nam. Xét tổng quát, hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam đã thừa nhận và bảo vệ tất cả các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, xã hội, văn hoá trong tình trạng khẩn cấp. Các quy định về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp đã khá toàn diện và cụ thể, trong đó bao gồm cả quy định về điều kiện giới hạn quyền con người trong tình trạng khẩn cấp trong Hiến pháp 2013.

Mặc dù vậy, pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói chung, về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp nói riêng ở Việt Nam hiện nay vẫn còn khá nhiều hạn chế. Ngoài sự chồng chéo và một số quy định mâu thuẫn với nhau, pháp luật hiện vẫn chưa quy định hoặc đã quy định nhưng còn thiếu rõ ràng và hợp lý một số vấn đề quan trọng, trong đó bao gồm nguyên tắc tương xứng trong việc hạn chế quyền, các quyền tuyệt đối không thể bị hạn chế, việc giám sát và xử lý những vi phạm quyền trong bối cảnh khẩn cấp...

Trong bối cảnh toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Việt Nam rất cần hoàn thiện khung khổ pháp luật về tình trạng khẩn cấp, trong đó bao gồm việc bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, nhằm thực hiện những cam kết quốc tế của Việt Nam về vấn đề nhân quyền.

Để hoàn thiện khung khổ pháp luật về tình trạng khẩn cấp, Việt Nam cần nâng cấp Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp lên thành luật. Luật về tình trạng khẩn cấp cần bao gồm định nghĩa về tình trạng khẩn cấp, các quy định về thẩm quyền, quy trình, thủ tục ban hành

và thực thi các hành động để khắc phục các vấn đề kinh tế, xã hội nảy sinh trong bối cảnh khẩn cấp; và đặc biệt là các quy định về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp mà phù hợp với các quy định của Hiến pháp 2013 và luật nhân quyền quốc tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Hồng Anh – Nguyễn Thị Thủy, *Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định pháp luật Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo “Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, được tổ chức ngày 16-17/6/2020 bởi Khoa Luật, ĐHQGHN, Trung tâm Nghiên cứu Luật châu Á thuộc Trường Luật, ĐH Melbourne và Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban Thường vụ của Quốc hội Việt Nam.

2. Vũ Công Giao, Lê Thuý Hương, *Thực hiện nguyên tắc hiến định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013* trong cuốn “Thực thi các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013” Trịnh Quốc Toàn, Vũ Công Giao (chủ biên), NXB Lý luận Chính trị, 2017.

3. Đoàn Thịnh, “*Cần nghiên cứu quy định “Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng” trong Dự án Luật quốc phòng sửa đổi*”, ngày 28/9/2017, truy cập 19/5/2020, xem tại <http://quochoi.vn/uybanquocphongvaanninh/lapphap/Pages/home.aspx?ItemID=141>, truy cập: 20/04/2021

4. UNODC, *Derogation in times of public emergency*, <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-7/key-issues/derogation-during-public-emergency.html>, accessed 21 April 2021

5. DCAF, *State of Emergency*, https://www.files.ethz.ch/isn/14131/background_02_states_emergency.pdf, accessed 21 April 2021

5. VAI TRÒ CỦA TOÀ ÁN TRONG BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM

Đặng Công Cường*

Nguyễn Công Tín**

Tóm tắt: Trong tình trạng khẩn cấp (TTKC), cơ quan lập pháp khó có điều kiện thuận lợi để ban hành những quyết định kịp thời để chống lại hành vi xâm phạm, tước bỏ quyền con người từ phía cơ quan hành pháp. Trong khi đó, cơ quan hành pháp luôn viện dẫn TTKC để hạn chế, tạm dừng quyền con người khiến cho quyền con người trong tình trạng này tiềm ẩn nhiều rủi ro bị xâm phạm, bị tước bỏ. Toà án với những ưu thế vốn có của hoạt động xét xử là chủ thể bảo vệ quyền con người phù hợp nhất trong TTKC. Chính vì thế, bài viết tập trung làm rõ cơ sở pháp lý bảo đảm Toà án bảo vệ quyền con người trong TTKC, những bất cập, hạn chế của pháp luật, thực tiễn thực thi pháp luật và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả bảo vệ quyền con người, quyền công dân bởi Toà án trong TTKC tại Việt Nam.

Từ khoá: Pháp quyền/ Tình trạng khẩn cấp/ Quyền con người/Toà án/ bảo vệ quyền con người

1. Đặc thù của nguy cơ xâm phạm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Tình trạng khẩn cấp được ban bố khi lãnh thổ quốc gia, một hoặc nhiều địa phương của quốc gia có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra hoặc dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước, tổ chức hoặc tính mạng, sức khỏe, tài sản của Nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Khi xảy ra TTKC, cơ quan nhà nước có thẩm quyền được áp dụng các biện pháp đặc biệt nhằm kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả xảy ra, nhanh chóng ổn định tình hình, trong đó có cả các biện pháp hạn chế/tạm đình chỉ quyền con người.

Điều 29 Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền của Liên Hợp Quốc năm 1948 khẳng định:

“1. Ai cũng có nghĩa vụ đối với cộng đồng trong đó nhân cách của mình có thể được phát triển một cách tự do và đầy đủ.

* TS., Giảng viên Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: cuongdc@hul.edu.vn

** Luật sư., Công ty Luật AMI, Đoàn Luật sư thành phố Đà Nẵng; Email: luatsunguyencongstin@gmail.com

2. Trong khi thực hiện những quyền tự do của mình, ai cũng phải chịu những giới hạn do luật pháp đặt ra để những quyền tự do của người khác cũng được thừa nhận và tôn trọng, những đòi hỏi chính đáng về đạo lý, trật tự công cộng và an toàn chung trong một xã hội dân chủ cũng được thỏa mãn”.

Kế thừa luật nhân quyền quốc tế, Hiến pháp Việt Nam năm 2013 tiếp tục khẳng định:

“1. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật.

2. 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”.

Như vậy, luật quốc tế và Hiến pháp Việt Nam đều khẳng định quyền con người là có giới hạn, không được bảo đảm tuyệt đối và có thể bị hạn chế trong trường hợp thật sự cần thiết vì những đòi hỏi, lợi ích chính đáng của cộng đồng, xã hội. Theo đó, việc hạn phải được quy định trong pháp luật quốc gia.

Ở Việt Nam, trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, các hạn chế về quyền con người trong TTKC đã được cụ thể hóa bằng các quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000, Luật An ninh quốc gia năm 2004, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007, Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008, Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Phòng cháy, chữa cháy năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2013), Luật An toàn thông tin mạng năm 2015, Luật Quốc phòng năm 2018, Luật An ninh mạng năm 2018, Luật Thú y năm 2015, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Luật Phòng thủ dân sự năm 2023... và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đây là những cơ sở pháp lý cho những xử sự nhằm hạn chế/ tạm đình chỉ quyền con người trong TTKC từ các cơ quan nhà nước.

Từ khi Pháp lệnh về Tình trạng khẩn cấp năm 2000 được ban hành đến nay, nước ta chưa từng ban bố, công bố về TTKC nhưng trong thực tế đã áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân như trong TTKC. Điển hình như đợt dịch Covid – 19 vừa qua, Việt Nam đã áp dụng biện pháp cấm, hạn chế ra, vào vùng có dịch bệnh; thực hiện kiểm dịch, xử lý y tế đối với người, phương tiện ra vào vùng có dịch bệnh; Tạm thời đình chỉ hoạt động của các cơ sở kinh doanh dịch vụ, hạn chế quyền tự do đi lại ... Đây vốn là các biện pháp đặc biệt trong TTKC về dịch bệnh nguy hiểm được quy định tại Pháp lệnh về Tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Nghị định 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.

Mặc dù không ban bố, công bố TTKC, nhưng với việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong phòng, chống dịch covid 19 như trong TTKC, chúng ta có điều kiện “kiểm chứng” vai trò của cơ quan nhà nước trong việc kiểm soát TTKC và bảo vệ quyền con người trong TTKC. Khi xảy ra TTKC, hệ thống các cơ quan hành pháp đóng vai trò hạt nhân, chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Nghị quyết của UBND, Lệnh của Chủ tịch nước về ban bố tình trạng khẩn cấp, với mục tiêu cao nhất là kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả xảy ra, nhanh chóng ổn định tình hình. Do phải chịu áp lực phải đẩy lùi, ngăn chặn, kiểm soát TTKC, các cơ quan hành pháp thường phải áp dụng các biện pháp mạnh mang tính bắt buộc, phục tùng và tiềm ẩn nguy cơ xâm phạm quyền con người. Với các biện pháp phòng, chống lây lan dịch bệnh trong các Chỉ thị 15, 16 và 19, các địa phương đã áp dụng một số biện pháp tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân, như: Kiểm soát, cách ly bắt buộc với người nhập cảnh, đóng cửa trường học, hạn chế đi lại, khai báo y tế, xử lý nguồn lây bệnh, ổ dịch, quản lý nguy cơ lây nhiễm, bắt buộc tiêm vắc-xin, v.v. Cá biệt, một số địa phương còn áp dụng một số biện pháp chưa được quy định trong pháp luật, như biện pháp hạn chế ra, vào vùng không có dịch¹. Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế cũng ban hành văn bản yêu cầu người có thẩm quyền “không được tiếp nhận công dân từ thành phố Đà Nẵng đến/trở về địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế.”² Ngoài ra, các địa phương như Vũng Tàu³, Hà Nội⁴, Hải Dương⁵, Sơn La⁶ cũng đã áp dụng các biện pháp hạn chế/tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân cực đoan và chưa được quy định trong pháp luật.

Với các biện pháp phòng chống dịch có thể nói là “chưa từng có tiền lệ” đã được áp dụng trong đợt dịch covid 19 vừa qua, chúng ta cũng có cơ hội được “trải nghiệm” phản ứng của xã hội khi chính họ hoặc người khác bị hạn chế, xâm phạm quyền con người. Đường

¹ Sở Y tế Hà Tĩnh (2021) Công văn số 2114/SYT-NVY ngày 26/6/2021 về Việc dừng tiếp nhận người từ địa phương thực hiện cách ly xã hội theo Chỉ thị 16 và từ khu vực cách ly, chốt chặn về Hà Tĩnh làm việc;

² Thế Phong (2021), Thừa Thiên Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch, <https://baochinhphu.vn/thua-thien-hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich-102297392.htm>, truy cập ngày 25/5/2024;

³ Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (2021) Công văn số 5065/UBND-VP, ngày 18/7/2021 về Việc tăng cường biện pháp kiểm soát người lưu thông ở thành phố này trong thời gian thực hiện giãn cách

⁴ Anh Trọng và Trương Phong (2021) Quy định mới về giấy đi đường ở Hà Nội: Dân xếp hàng dài, chính quyền lúng túng đăng trên <https://tienphong.vn/quy-dinh-moi-ve-giay-di-duong-o-ha-noi-dan-xep-hang-dai-chinh-quyen-lung-tung-post1364248.tpo>, truy cập ngày 25/5/2024;

⁵ Tạm thời phong toả toàn bộ huyện Nam sách đăng trên <https://dangcongsan.vn/xa-hoi/hai-duong-tam-thoi-phong-toa-toan-bo-huyen-nam-sach-586647.html>, truy cập 25/5/2024;

⁶ Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên (2021), Công văn số 74/UBND ngày 30/12/2021 về Việc đôn đốc lao động đi làm ngoài tỉnh có nhu cầu trở về địa phương trong dịp tết nguyên đán Nhâm Dần năm 2022.

như, xã hội sẵn sàng và ủng hộ cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cứng rắn, kể cả biện pháp làm hạn chế quyền con người để kiểm soát TTKC. Việc dư luận xã hội đồng tình và ủng hộ ưu tiên nhanh chóng vượt qua dịch bệnh cũng chứa đựng nguy cơ cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền hạn chế quyền con người cực đoan, hành vi xâm phạm quyền con người.

Nghiên cứu pháp luật về tình trạng khẩn cấp, nhóm tác giả khá bất ngờ khi Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 (và một số văn bản hướng dẫn thi hành) không được công bố công khai⁷. Trong khi đó, luật quốc tế và Hiến pháp Việt Nam đều quy định, các hạn chế về quyền con người phải được ghi nhận trong luật quốc gia, làm cơ sở áp dụng trong TTKC. Như vậy, luật quốc gia, với các quy định về hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp sẽ là “ranh giới” xác định có hay không hành vi xâm phạm quyền con người. Thế nhưng, với việc không công khai Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp, dư luận xã hội gần như không có cơ sở để phản biện, chống lại hoặc tự bảo vệ mình trước các hành vi có dấu hiệu xâm phạm quyền con người.

Từ những khía cạnh pháp luật và thực tiễn đã nêu cho thấy, trong TTKC, quyền con người, quyền công dân dễ bị tổn thương, nguy cơ bị xâm hại/ tước bỏ bởi cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tăng lên cho nên pháp luật cần định rõ các công cụ, phương thức hữu hiệu bảo vệ quyền con người trong hoàn cảnh này.

Do chủ thể tạm đình chỉ, hạn chế và xâm hại quyền con người, quyền công dân là cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản pháp quy nên đối tượng bị xâm hại quyền có phạm vi rộng, có thể là toàn thể dân cư trong một xã, huyện, tỉnh và cả quy mô toàn quốc.

Ngoài ra, phương thức hạn chế, xâm phạm quyền con người chủ yếu do cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản pháp quy không thuộc thẩm quyền, đặt ra những biện pháp chưa được quy định trong pháp luật và còn trái với luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hình thức.

Như vậy, so với thông thường, nguy cơ và hành vi hạn chế, xâm phạm quyền con người trong TTKC ngoài những đặc điểm phổ biến, còn có những đặc thù đòi hỏi phải có những quy định phù hợp để phòng, chống hiệu quả. Nếu phòng, chống thiếu hiệu quả thì tất yếu làm xói mòn nguyên tắc pháp quyền trong xã hội, đe dọa nghiêm trọng đến quyền con người, quyền công dân.

⁷ Việc này được chỉ rõ tại Báo cáo số 597/BC-BQP ngày 20/02/2024 của Bộ Quốc phòng về Tổng kết thi hành pháp luật về tình trạng khẩn cấp từ năm 2000 đến năm 2023, trang 13.

2. Tòa án – cơ quan có ưu thế trong việc bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Trong TTKC, hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm tổ chức thi hành nghị quyết, lệnh về ban bố tình trạng khẩn cấp, chịu trách nhiệm trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước về kết quả của hoạt động chống lại TTKC, bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân. Trước bản phân, trách nhiệm đó, trong TTKC, cơ quan hành pháp luôn coi trọng việc áp dụng các biện pháp đặc biệt, kể cả các biện pháp đình chỉ quyền con người để ưu tiên việc thoát khỏi tình trạng khẩn cấp, hạn chế tối đa những nguy hại, ảnh hưởng tiêu cực do TTKC gây ra. Do đó, nhiệm vụ bảo vệ quyền con người của cơ quan hành pháp, đặt trong bối cảnh thực thi TTKC, bị ảnh hưởng, có nguy cơ bị xem nhẹ hoặc vi phạm.

Trong TTKC, nhiệm vụ trọng tâm của cơ quan lập pháp (thông qua Ủy ban thường vụ Quốc hội) là ban bố tình trạng khẩn cấp. Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có quyền hạn đình chỉ việc thi hành các văn bản của cơ quan hành pháp. Tuy vậy, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội với tính chất là cơ quan quan nghị trường - làm việc theo chế độ thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Trong TTKC, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội không có điều kiện thuận lợi để triệu tập cuộc họp, kịp thời ban hành các văn bản hoặc đình chỉ thực hiện các văn bản của cơ quan hành pháp để chống lại các hành vi xâm phạm quyền con người.

Đặt trong bối cảnh của TTKC, trong hệ thống chính trị, Tòa án là cơ quan có ưu thế nhất trong việc bảo vệ quyền con người trong TTKC, bởi lẽ:

Thứ nhất, Điều 102 Hiến pháp quy định nhiệm vụ ưu tiên của hoạt động xét xử là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Do đó, Tòa án sẽ thoát khỏi tâm lý và trách nhiệm chính trị như Chính phủ trong việc ưu tiên hiệu quả thoát khỏi tình trạng khẩn cấp. Đây cũng chính là cơ sở để Tòa án bảo vệ được tính vô tư, khách quan trước sức ép của dư luận xã hội, Chính phủ nếu được yêu cầu bảo vệ quyền con người. Chính vì vậy, trong tình trạng khẩn cấp Tòa án vẫn bảo tồn được ưu điểm vốn có trong việc bảo vệ quyền con người.

Thứ hai, quyền được xét xét công bằng là một yêu cầu cốt yếu của pháp quyền⁸ nên cơ chế tố tụng tư pháp luôn được xây dựng để bảo đảm mục tiêu trên của hoạt động xét xử được

⁸ Tom Bingham (2023) Về pháp quyền, nxb. Tri Thức, tr. 124;

thực thi. Chính vì vậy, trong chế độ pháp quyền, toà án luôn được lựa chọn để bảo vệ quyền con người trong mọi hoàn cảnh kể cả trong TTKC.

Thứ ba, TTKC là một hoàn cảnh xã hội đặc biệt, trong đó với trách nhiệm chính trị - pháp lý, Chính phủ luôn phải ưu tiên mục tiêu kiểm soát an toàn xã hội, đẩy lùi tình TTKC nên khó tránh khỏi xảy ra hành vi xâm phạm quyền con người, hạn chế quyền con người thái quá. Ngoài ra, do tính phức tạp - mệnh lệnh của hệ thống cơ quan hành chính, việc công dân sử dụng các công cụ khiếu nại, yêu cầu cơ quan hành chính chống lại hành vi xâm phạm quyền con người của người có thẩm quyền, cơ quan cấp dưới trong tình trạng này là bất khả thi vì hệ thống đang ưu tiên mục tiêu quản lý TTKC. Điều này khiến cho việc yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền của cá nhân, công dân trong TTKC là phù hợp và khả thi nhất.

Thứ tư, Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Do đó, kể cả dư luận xã hội sẵn sàng hay ủng hộ việc hạn chế quyền con người trong TTKC thì với vị trí độc lập hiến định, Tòa án phải công tâm, xem xét toàn diện và đưa ra phán quyết trên cơ sở pháp luật. Đây chính là yếu tố bảo đảm quyền con người được tôn trọng và bảo vệ trọn vẹn nhất với bản tính vốn có của nó.

Thứ năm, hoạt động xét xử của Tòa án công khai, minh bạch và nhanh chóng. Ngay cả khi trong TTKC, Tòa án cũng có khả năng đưa ra phán quyết dựa trên các quy định tương đối linh hoạt của pháp luật về tố tụng. Sự phát triển của khoa học công nghệ, cải cách thủ tục tố tụng theo hướng điện tử hoá cũng là những yếu tố góp phần tạo ra ưu thế của hoạt động xét xử trong việc bảo vệ quyền con người trong TTKC.

Với những ưu thế đó, Tòa án là chủ thể có ưu thế nhất trong các cơ quan nhà nước và có khả năng bảo vệ quyền con người cao nhất trong TTKC.

3. Thực trạng vai trò bảo vệ quyền con người của Tòa án trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

Tòa án là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân⁹. Thông qua hoạt động xét xử, Tòa án được pháp luật trao nhiều quyền hạn để bảo vệ quyền con người trong TTKC, trong đó có một số quyền hạn nổi bật sau:

⁹ Điều 102 Hiến pháp 2013;

Thứ nhất, Tòa án có quyền tổ chức xét xử để tuyên bố một quyết định hành chính, hành vi hành chính là trái luật và yêu cầu các chủ thể có liên quan phải chấm dứt thi hành quyết định, hành vi hành chính trái pháp luật đó.

Để ứng phó với TTKC, cơ quan hành pháp có thể áp dụng các biện pháp đình chỉ quyền con người hoặc thậm chí là đình chỉ việc thực thi một đạo luật. Việc thực thi quyền này luôn tiềm ẩn nguy cơ hành pháp lạm quyền, hạn chế thái quá quyền tự do của cá nhân, công dân. Tòa án với chức năng xét xử sẽ đưa ra phán quyết cuối cùng về việc có hay không hành vi lạm quyền, xâm phạm quyền con người và giải quyết hậu quả pháp lý nếu có hành vi, quyết định hành chính xâm phạm quyền con người. Qua đó, góp phần bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp và chính đáng của cá nhân, công dân.

Thứ hai, Tòa án có quyền áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời để ngay lập tức chống lại các hành vi có dấu hiệu xâm phạm quyền con người. Pháp luật về tố tụng hành chính quy định, trong tình thế cấp thiết và trong quá trình giải quyết vụ án, đương sự có quyền yêu cầu Tòa án áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khẩn cấp tạm thời để tạm thời giải quyết yêu cầu cấp bách của đương sự, bảo vệ chứng cứ, bảo toàn tình trạng hiện có, tránh gây thiệt hại không thể khắc phục được, bảo đảm việc giải quyết vụ án hoặc việc thi hành án. Các biện pháp khẩn cấp tạm thời có thể được áp dụng là tạm đình chỉ việc thi hành quyết định hành chính, tạm dừng việc thực hiện hành vi hành chính, cấm hoặc buộc thực hiện hành vi nhất định. Trong thời hạn 48 giờ kể từ thời điểm nhận được yêu cầu của đương sự, Tòa án quyết định việc áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Thông qua việc quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, Tòa án ngay lập tức có thể đình chỉ việc thực hiện một quyết định hay hành vi hành chính của cơ quan hành pháp có dấu hiệu xâm phạm quyền con người.

Thứ ba, Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

Trong TTKC, cơ quan hành pháp có quyền ban hành các văn bản chứa quy phạm pháp luật để áp dụng các biện pháp nhằm đình chỉ, hạn chế quyền con người trong một khoảng thời gian, không gian nhất định. Về nguyên tắc, các quyết định này không thể là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính do không phải là quyết định cá biệt, nhưng để các quyết định này được thực thi thì nó phải được biểu hiện ra bên ngoài bởi các hành vi hành chính của người được giao nhiệm vụ thực thi các quyết định đó. Và nếu các hành vi này xâm phạm

quyền con người, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân thì họ có quyền khởi kiện để bảo vệ mình.

Trong trường hợp Tòa án đánh giá văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính trong TTKC là vi phạm Hiến pháp, pháp luật, xâm phạm quyền con người thì Tòa án có quyền không áp dụng các quy định đó vào việc giải quyết vụ án và kiến nghị đến cơ quan, người có thẩm quyền ban hành quyết định đó xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật đó. Quyền hạn này của Tòa án có thể được mở rộng bằng việc kiến nghị đến Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đình chỉ việc thi hành văn bản của cơ quan hành pháp.

So với một số nước trên thế giới, Tòa án Việt Nam có phần hạn chế khi không thể tuyên bố một văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành pháp là trái Hiến pháp, pháp luật và đình chỉ hiệu lực thi hành của văn bản pháp luật đó. Hạn chế này xuất phát từ Hiến pháp, khi đạo luật này quy định chỉ duy nhất Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội mới có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành văn bản pháp luật của cơ quan hành pháp.

Ở Mỹ, một thẩm phán liên bang có quyền ngăn cản, hạn chế, hoặc trì hoãn việc thực hiện một sắc lệnh của Tổng thống (nắm quyền hành pháp) nếu nó vi hiến hoặc vi phạm luật. Gần đây nhất, một Thẩm phán liên bang Mỹ là James Robart, ngày 3/2/2017 đã ra phán quyết yêu cầu hoãn thi hành các điều khoản chính của sắc lệnh cấm nhập cảnh mà Tổng thống Donald Trump ký sau khi nhậm chức. Sắc lệnh này cấm người từ 7 quốc gia Hồi giáo lớn nhập cảnh vào Mỹ trong 90 ngày và đình chỉ chương trình chấp nhận người tị nạn trong 120 ngày. Để quyền lực không tập trung quá mức cho hành pháp trong TTKC, để đảm bảo quyền con người, tự do và bình đẳng, ở nhiều nước, người ta phân chia quyền lực của nhà nước cho nhiều cơ quan khác nhau, tạo ra sự giám sát, đối trọng quyền lực lẫn nhau. Trao quyền lực cho Tòa án được đình chỉ, trì hoãn một văn bản của cơ quan hành pháp được đánh giá là phù hợp, tiến bộ, bảo đảm cho Tòa án có đầy đủ công cụ để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người.

Bên cạnh hạn chế nêu trên, Tòa án Việt Nam cũng được dự báo là sẽ đối diện với không ít những khó khăn trong hoạt động xét xử khi diễn ra TTKC. Quyền con người là quyền tự nhiên và cơ bản nhất của một con người. Khi quyền con người bị xâm phạm thì mức độ xung đột, bức xúc được báo động ở mức cao nhất. Trong tình trạng này, cần phải có một phán quyết kịp thời, nhanh chóng của Tòa án để giải tỏa các mâu thuẫn đó. Thế nhưng, trên thực tế, khi xảy ra TTKC, một số quyền con người bị tạm đình chỉ, như quyền tự do đi lại,

tự do cư trú, các hoạt động tố tụng của Tòa án không thể diễn ra thuận lợi hoặc theo cách bình thường, thời hạn tố tụng bị kéo dài, việc thu thập tài liệu chứng cứ, làm rõ sự thật khách quan của vụ án bị đình trệ. Trong khi đó, pháp luật về tố tụng không xem TTKC là một trong những trường hợp được áp dụng thủ tục tố tụng rút gọn. Dẫn đến nguy cơ Tòa án bị hạn chế quyền hạn, hạn chế khả năng bảo vệ quyền con người trong TTKC.

Thứ tư, từ hoàn cảnh dịch bệnh covid – 19, cho thấy việc yêu cầu Tòa án chống lại hành vi xâm hại quyền bởi cơ quan nhà nước chưa được công dân lựa chọn. Mặc dù, đa số các biện pháp trái pháp luật, xâm phạm quyền con người được áp dụng bởi cơ quan nhà nước đều thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án nhân dân, người dân vẫn không có ý niệm khởi kiện hành vi, văn bản đó ra Tòa án.

Từ thực trạng pháp luật và thực tiễn trên, thiết nghĩ pháp luật Việt Nam cần được hoàn thiện các phương diện, gồm:

Thứ nhất, sửa đổi Hiến pháp theo hướng phân quyền cho Tòa án được đình chỉ, tạm đình chỉ việc thi hành các văn bản của cơ quan hành pháp trong TTKC nếu phát hiện các văn bản này có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp, pháp luật.

Thứ hai, bổ sung thủ tục tố tụng đặc biệt, thủ tục tố tụng rút gọn trong TTKC để Tòa án rút ngắn thời gian xét xử khi diễn ra TTKC, kịp thời chống lại các hành vi xâm phạm quyền con người.

Thứ ba, từ thực tiễn phòng chống dịch covid-19, hành vi hạn chế, xâm hại quyền con người, quyền công dân của cơ quan nhà nước chủ yếu được thực hiện bằng cách ban hành văn bản pháp luật không đúng hình thức văn bản quy phạm pháp luật và có nội dung không thống nhất với quy định của pháp luật nên pháp luật cần trao cho Tòa án thẩm quyền kiểm soát chúng.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện và phát triển các cơ sở pháp lý, công cụ, phương thức cho việc xét xử trực tuyến để bảo đảm nhiệm vụ bảo vệ quyền con người của Tòa án không bị đình trệ, gián đoạn trong thời gian diễn ra TTKC./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (410), *Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam;*

2. Bộ Quốc Phòng (2024) Báo cáo số 597/BC-BQP ngày 20/02/2024 của Bộ Quốc phòng về Tổng kết thi hành pháp luật về tình trạng khẩn cấp từ năm 2000 đến năm 2023.

3. Chính Phủ (2002) Nghị định 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.

4. Nguyễn Đăng Dung (2020), Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (418), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*;

5. Quốc Hội (2013) Hiến pháp năm 2013;

6. Quốc Hội (2014) Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014;

7. Quốc Hội (2015) Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015;

8. Quốc Hội (2015) Luật Tổ tụng hành chính năm 2015;

9. Jonh Rawls (2023) *Một lý thuyết về công lý*, Nxb. Tri Thức, HN

10. Tom Bingham (2023) *Về pháp quyền*, Nxb. Tri Thức.

6. MIỄN TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ KHI VI PHẠM HỢP ĐỒNG TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Hải Nhi*

Phan Đức Huỳnh**

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp hay còn gọi hoàn cảnh khẩn cấp là khái niệm được xuất hiện, ra đời từ khá sớm và được sử dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới dưới mọi chế độ chính trị. Tình trạng khẩn cấp cho phép chính quyền sử dụng các biện pháp cấp thiết để đối phó với các tình huống đặc biệt, nhằm bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng, dân tộc và quốc gia. Khi áp dụng tình trạng khẩn cấp, thường dẫn đến việc hạn chế hoặc cấm một số quyền và tự do cơ bản của công dân, nhằm đối phó với các tình huống khẩn cấp như thảm họa lớn hoặc dịch bệnh nguy hiểm. Việc hạn chế hoặc cấm các quyền này cũng ảnh hưởng đến việc thực hiện các hợp đồng của các bên liên quan, do phải tuân thủ các chính sách và quy định pháp luật của chính phủ.

Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả sẽ đi qua một số quy định pháp luật, thực tiễn ở nước ta hiện nay và một số vấn đề đặt ra đối với việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về quy định miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp.

Từ khoá:

Tình trạng khẩn cấp, vi phạm hợp đồng, miễn trách nhiệm pháp lý.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh kinh tế toàn cầu ngày càng phức tạp và khó lường, những tình huống khẩn cấp này không chỉ tác động tiêu cực đến các bên tham gia hợp đồng mà còn đặt ra nhiều thách thức pháp lý đối với việc thực hiện và tuân thủ các cam kết hợp đồng. Câu hỏi đặt ra là trong những hoàn cảnh này, các bên tham gia hợp đồng có thể được miễn trách nhiệm như thế nào và dựa trên những cơ sở pháp lý nào? Bài viết không chỉ giúp hiểu rõ hơn về tình trạng áp dụng pháp luật hiện nay mà còn đưa ra những kiến nghị nhằm hoàn thiện khung pháp lý, đảm bảo sự minh bạch và công bằng trong giải quyết các tranh chấp hợp đồng trong bối cảnh đặc biệt này.

* Luật sư thuộc Công ty Luật FDEVN; Email: hainhinguyenthi76@gmail.com

** Chuyên viên pháp lý thuộc Công ty Luật Hợp danh FDEVN; Email: dhuynh1712@gmail.com

2. Tình trạng khẩn cấp và điều kiện xác định tình trạng khẩn cấp

Xét về nguồn gốc, “tình trạng khẩn cấp” được hình thành trong luật La Mã, từ quy định về *justitium* - Nó liên quan đến việc đình chỉ hoạt động kinh doanh dân sự, thường bao gồm tòa án, ngân khố và Thượng viện và được ra lệnh bởi các quan tòa cấp cao của La Mã¹.

Hiện nay, khái niệm tình trạng khẩn cấp được sử dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia và nhiều chế độ chính trị khác nhau. Theo đó, khi xảy ra các hiện tượng thiên nhiên (thiên tai, dịch bệnh,...), hoặc do con người tạo ra (chiến tranh, bạo động lật đổ chính quyền, ...) gây nên và xảy ra trên thực tế và trực tiếp làm thay đổi trạng thái bình thường của đời sống xã hội loài người cũng như hoạt động của Nhà nước. Từ đó tạo nên những tình huống đặc biệt đòi hỏi phải có biện pháp ứng phó đặc biệt nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả, để giảm thiểu những thiệt hại về tính mạng, tài sản của cá nhân, tổ chức, nhà nước, xã hội. Dựa trên tác động thực tế của những hiện tượng thiên nhiên hoặc do con người thực hiện, khi đó các nhà nước có thể đưa ra một số chỉ thị, quyết định có thể tạm ngưng một số chức năng bình thường của chính quyền cũng như của xã hội, tại một khu vực hoặc trên toàn lãnh thổ của quốc gia đó.

Tại Việt Nam, thuật ngữ “tình trạng khẩn cấp” được đề cập trong nhiều văn bản khác nhau như: Hiến pháp năm 2013, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000, Luật An ninh quốc gia năm 2004, Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013, Luật Quốc phòng năm 2018.... Trong đó, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Văn bản hướng dẫn liên quan là những văn bản quy phạm pháp luật cụ thể nhất về tình trạng khẩn cấp, tuy nhiên Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp 2000 có nội dung bí mật nhà nước nên người dân không thể tiếp cận trong khi đó các quy định tại Nghị định số 71/2000/NĐ-CP, Luật Quốc phòng 2018, Luật An ninh quốc gia 2004, Luật Phòng, chống thiên tai 2013 hay Nghị định số 160/2018/NĐ-CP chưa được quy định rõ ràng. Từ các quy định này hiện chỉ đang làm rõ được các dạng của tình trạng khẩn cấp, gồm: (1) Tình trạng khẩn cấp về thảm họa lớn, (2) Tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh nguy hiểm, (3) Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, (4) Tình trạng khẩn cấp về thiên tai, (5) Tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia².

Các kết quả nghiên cứu hiện nay chỉ ra các đặc điểm cơ bản của tình trạng khẩn cấp: (1) Tình trạng khẩn cấp có thể xảy ra bất kì không gian, thời gian nào và không có khả năng

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Justitium#cite_note-:0-1

² TS. Cao Vũ Minh, Thâm quyền của cơ quan nhà nước trong tình trạng khẩn cấp và những vấn đề cần hoàn thiện, Nhà nước và pháp luật số 2/2021, <https://sti.vista.gov.vn/tw/Lists/TaiLieuKHCN/Attachments/313831/CVv225S22021003.pdf>, truy cập ngày 01/05/2024

nhìn thấy trước, và gắn liền với quyền lực của nhà nước; (2) Tình trạng khẩn cấp thường hạn chế hoạt động kinh tế và các quyền của con người; (3) Tình trạng khẩn cấp không chỉ gây ra thiệt hại tức thời mà còn có thể để lại hậu quả lâu dài trên nhiều khía cạnh khác nhau. Hình thức ban bố tình trạng khẩn cấp gồm: Nghị quyết, lệnh và quyết định. Theo Hiến pháp năm 2013 thì Quốc hội là chủ thể duy nhất ban hành tình trạng khẩn cấp³. Khi quy định về tình trạng khẩn cấp thì “*Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định về tình trạng khẩn cấp*”⁴. Trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không ban bố kịp, nhưng vì tính cấp bách nên Luật cũng đã quy định cho Chủ tịch nước có quyền “*công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được*”⁵. Khi đó Chủ tịch nước “*ban hành Lệnh, quyết định để tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội...*”⁶.

Trong các văn bản pháp luật điều chỉnh các giao dịch dân sự, hợp đồng thương mại là Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật Thương mại năm 2005 cũng có đề cập đến tình trạng khẩn cấp. Bộ Luật Dân sự 2015 chỉ đề cập tới vấn đề tình trạng khẩn cấp liên quan đến vấn đề Bảo vệ quyền sở hữu, quyền khác đối với tài sản tại Điều 163 như sau: (1) Không ai có thể bị hạn chế, bị tước đoạt trái luật quyền sở hữu, quyền khác đối với tài sản. (2) Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường. Hay Luật Thương mại năm 2005 quy định về việc áp dụng biện pháp khẩn cấp đối với hàng hóa lưu thông trong nước cụ thể: Hàng hóa đang được lưu thông hợp pháp trong nước bị áp dụng một hoặc các biện pháp buộc phải thu hồi, cấm lưu thông, tạm ngừng lưu thông, lưu thông có điều kiện hoặc phải có giấy phép khi xảy ra tình trạng khẩn cấp.

Nghiên cứu quy định pháp luật Việt Nam có thể thấy, tình trạng khẩn cấp là một thuật ngữ không còn xa lạ nhưng để hiểu đầy đủ định nghĩa của khái niệm tình trạng khẩn cấp và xác định có hay không được miễn trừ các trách nhiệm pháp lý do vi phạm nghĩa vụ hợp đồng khi rơi vào tình trạng khẩn cấp thì pháp luật hiện hành Việt Nam chưa có quy định rõ.

³ Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp 2013: “Quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia”.

⁴ Điều 1 khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định về tình trạng khẩn cấp”.

⁵ Khoản 5 Điều 88 Hiến pháp 2013

⁶ Khoản 1 Điều 17 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015

3. Cơ sở pháp lý và thực trạng quy định pháp luật về miễn trách nhiệm pháp lý do vi phạm nghĩa vụ hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp

Như đã nêu trên, tình trạng khẩn cấp thường do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành, công bố và áp dụng các biện pháp đặc biệt để khắc phục. Vậy vấn đề đặt ra ở đây là liệu “tình trạng khẩn cấp” có phải sự kiện bất khả kháng được quy định tại Bộ luật Dân sự 2015. Bởi theo quy định tại khoản 1 Điều 156 Bộ luật dân sự 2015 “*Sự kiện bất khả kháng là sự kiện xảy ra một cách khách quan không thể lường trước được và không thể khắc phục được dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép*”. Xét về bản chất tình trạng khẩn cấp là một sự kiện khách quan xảy ra không theo ý chí hay phát sinh do lỗi chủ quan của một cơ quan, cá nhân nào và nằm ngoài dự đoán của các bên liên quan. Ngoài ra, trước khi tình trạng khẩn cấp được ban hành thì các cơ quan Nhà nước hay các bên trong quan hệ hợp đồng đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và trong khả năng cho phép nhưng không thể khắc phục được hậu quả của những sự kiện đó. Theo đó, tình trạng khẩn cấp hoàn toàn có thể được xem là một sự kiện bất khả kháng theo quy định của pháp luật dân sự 2015. Trong khi đó, hiện nay, hầu hết trong các hợp đồng giao dịch liên quan đến dân sự hay thương mại, các bên thường đưa điều khoản bất khả kháng để làm cơ sở miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng.

Cùng với đó, tại điểm d, khoản 1, Điều 294 Luật Thương mại 2005 quy định, hành vi vi phạm hợp đồng của một bên do thực hiện quyết định của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền mà các bên không thể biết được vào thời điểm giao kết hợp đồng được xem là một căn cứ miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng. Vậy câu hỏi được đặt ra ở đây là tình trạng khẩn cấp có được xem là trường hợp miễn trách nhiệm pháp lý theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền hay không? Trong thời gian đại dịch Covid 19 diễn ra với diễn biến phức tạp tại các quốc gia trên thế giới cũng như Việt Nam đe dọa trực tiếp đến sức khỏe tính mạng của người dân. Trước tình hình đó, ngày 31/3/2020, Thủ tướng chính phủ đã ban hành hỏa tốc Chỉ thị số 16/CT-TTg về việc thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19, trong đó yêu cầu thực hiện cách ly xã hội trên phạm vi toàn quốc. Ví dụ đối với các hợp đồng mua bán hàng hóa có điều khoản giao hàng bằng đường hàng không hay bằng đường bộ lúc này sẽ không thể thực hiện được việc giao hàng do hoạt động vận tải bị tạm dừng hai chiều theo Chỉ thị số 16. Khi đó Chỉ thị số 16/CT-TTg là một quyết định của cơ quan nhà nước và có hiệu lực thi hành ngay nên các bên trong quan hệ hợp đồng không thể dự đoán trước hoặc kiểm soát được tình hình thực hiện hợp đồng dẫn đến việc vi phạm.

Trong trường hợp này tình trạng khẩn cấp do quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền được xem là trường hợp miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng.

Những nội dung phân tích nêu trên có thể thấy, tình trạng khẩn cấp có thể biểu hiện ở hình thức là sự kiện bất khả kháng hoặc quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, nếu cho rằng tình trạng khẩn cấp chính là sự kiện bất khả kháng hay quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền là chưa thật sự đầy đủ bởi tình trạng khẩn cấp mang nghĩa bao quát, rộng hơn 02 phạm trù khái niệm nêu trên. Do vậy, theo nhóm tác giả, việc quy định miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp là cần thiết.

Rà soát pháp luật Việt Nam quy định về miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp thì thấy:

Thứ nhất, pháp luật Việt Nam hiện nay chưa có quy định cụ thể về miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp.

Trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay cụm từ “tình trạng khẩn cấp” chỉ được nhắc đến trong 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; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật Thú y năm 2015; Luật Quốc phòng năm 2018,...và các văn bản luật có liên quan. Chi yếu quy định về thẩm quyền ban bố, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, nội dung ban bố, phương tiện đưa tin trong tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp,...nhưng chưa ghi nhận việc áp dụng miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp.

Tại Điều 351 Bộ Luật Dân sự 2015 đã đề cập đến vấn đề miễn trách nhiệm trong trường hợp xảy ra sự kiện bất khả kháng, và tại Điều 294 Luật thương mại 2005 quy định về các trường hợp miễn trách nhiệm đối với hành vi vi phạm như sau:

“Điều 294. Các trường hợp miễn trách nhiệm đối với hành vi vi phạm

1. Bên vi phạm hợp đồng được miễn trách nhiệm trong các trường hợp sau đây:

a) Xảy ra trường hợp miễn trách nhiệm mà các bên đã thoả thuận;

b) Xảy ra sự kiện bất khả kháng

c) Hành vi vi phạm của một bên hoàn toàn do lỗi của bên kia;

d) Hành vi vi phạm của một bên do thực hiện quyết định của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền mà các bên không thể biết được vào thời điểm giao kết hợp đồng”.

Quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền được quy định tại điểm d khoản 1 Điều 294 Luật Thương mại năm 2005 được hiểu theo nghĩa rộng, không chỉ bao gồm các loại văn bản hành chính nói chung, mà còn bao hàm các quyết định cá biệt, các nghị quyết cá biệt hay các văn bản hành chính khác như công văn, thông báo. Nghị quyết hay quyết định cá biệt (còn được gọi là văn bản áp dụng quy phạm pháp luật) là các văn bản được ban hành theo trình tự hình thức thủ tục do pháp luật quy định nhằm áp dụng các quy phạm pháp luật vào từng trường hợp cụ thể có hiệu lực áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể. Điều quan trọng là các văn bản này phải tác động một cách trực tiếp vào khả năng thực hiện nghĩa vụ của bên có hành vi vi phạm hợp đồng⁷.

Trong điều Luật nêu trên có quy định về hành vi vi phạm của một bên do thực hiện quyết định của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền mà các bên không biết được. Tuy nhiên, chưa rõ và chưa thể áp dụng ngay khi có tình trạng khẩn cấp, quyền lợi của các bên chưa được bảo đảm. Do đó, dự thảo Luật tình trạng khẩn cấp cần có quy định cụ thể hoặc dẫn chiếu áp dụng quy định nào, ở đâu nhằm có cơ chế áp dụng ngay lập tức để tránh xảy ra tranh chấp, ảnh hưởng quyền lợi của các bên khi thực hiện hợp đồng. Bởi lẽ việc quy định chi tiết và riêng biệt sẽ nhằm áp dụng đúng đối tượng, trong từng trường hợp, bản chất của tình trạng khẩn cấp cũng tương tự như trường hợp bất khả kháng. Tình trạng này ban bố bởi một cơ quan có thẩm quyền dựa trên những biến động tức thời do đó đảm bảo tính khách quan và sự kiện không thể lường trước. Tuy nhiên, cần có quy định rõ ràng để tránh chồng chéo, giảm thiểu mâu thuẫn trong việc giải thích và áp dụng pháp luật.

Thứ hai, pháp luật chưa có quy định xác định khoảng thời gian bắt đầu và kết thúc việc miễn trách nhiệm pháp lý trong tình trạng khẩn cấp

Trên thế giới việc nói chung và Việt Nam nói riêng việc ban bố tình trạng khẩn cấp đối với một vấn đề là không hiếm gặp. Tuy nhiên, pháp luật lại chưa quy định rõ ràng về mốc thời gian xác định việc miễn trách nhiệm pháp lý để áp dụng trên thực tế. Ví dụ trong Đại dịch Covid vừa qua, các mốc ban hành văn bản như sau:

- Ngày 27/3/2020, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 15/CT-TTg về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng chống dịch Covid-19.

- Ngày 31/3/2020, Thủ tướng chính phủ ban hành Chỉ thị số 16/CT-TTg về việc thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19, trong đó yêu cầu thực hiện cách

⁷ ThS. Nguyễn Văn Hùng, Miễn trách nhiệm đối với vi phạm hợp đồng do phải thực hiện quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 07 (455), tháng 04/2022

ly xã hội trên phạm vi toàn quốc trong thời hạn 15 ngày từ 0 giờ ngày 01/4 đến hết ngày 15/4/2020.

- Ngày 01/4/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định số 447/QĐ-TTg về việc công bố dịch Covid-19 trên toàn quốc, thời gian xảy ra dịch là từ ngày 23/01/2020.

Quan điểm thứ nhất cho rằng, thời điểm bắt đầu và kết thúc sự kiện bất khả kháng là kể từ ngày Chính phủ công bố bắt đầu xảy ra dịch Covid-19 (ngày 23/01/2020) cho đến ngày được Chính phủ công bố là hết dịch bệnh. Quan điểm thứ hai cho rằng, thời điểm bắt đầu và kết thúc sự kiện bất khả kháng là từ khi Chính phủ ban hành các biện pháp cấm, hạn chế các hoạt động tụ họp đông người (Chỉ thị 15/CT-TTg) hoặc thực hiện cách ly xã hội (Chỉ thị 16/CT-TTg) cho đến khi các biện pháp này được dỡ bỏ⁸.

Việc pháp luật quy định không rõ ràng khiến việc áp dụng trên thực tế rất phức tạp để xác định liệu bên có nghĩa vụ có được miễn trách nhiệm pháp lý trong khoảng thời gian đó hay không. Việc dịch bệnh đã xác định ca mắc bệnh đầu tiên vào ngày 23/01/2020 nhưng các hoạt động khác vẫn đang diễn ra bình thường trong thời gian đó, mãi đến chỉ thị 16 ban hành thực hiện cách ly xã hội mới thực sự là một sự kiện làm tê liệt toàn bộ hoạt động. Vậy thì, thời gian nào sẽ được miễn trách nhiệm, khoảng thời gian nào xác định không được miễn trách nhiệm, đó lỗ hổng mà sau đại dịch covid, pháp luật cần hoàn thiện làm rõ hơn để tránh xảy ra các tranh chấp.

4. Hướng hoàn thiện pháp luật về miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, pháp luật cần bổ sung các quy định để làm rõ khái niệm về tình trạng khẩn cấp trong Bộ luật Dân sự và Luật Thương mại

Như đã phân tích ở trên hiện nay pháp luật nước ta chưa có một khái niệm hoàn chỉnh về tình trạng khẩn cấp và các trường hợp nào được xem là tình trạng khẩn cấp. Xuất phát từ nhu cầu trên nhóm tác giả nhận thấy cần bổ sung quy định pháp luật cụ thể về khái niệm tình trạng khẩn cấp trong Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại là các văn bản pháp luật điều chỉnh các giao dịch. Từ đó trong giao dịch thực tế diễn ra, các bên có thể dễ dàng xác định một sự kiện xảy ra có phải là tình trạng khẩn cấp hay không và có được xem xét là cơ sở để áp dụng miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng.

⁸ TS. Lê Đình Vinh, ThS. Nguyễn Thanh Hà, Dịch Covid-19 có phải là sự kiện bất khả kháng để doanh nghiệp được miễn thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng? <https://lsvn.vn/dich-covid-19-co-phai-la-su-kien-bat-kha-khang-de-doanh-nghiep-duoc-mien-thuc-hien-nghia-vu-theo-hop-dong/1627401077.html>, truy cập ngày 01/05/2024

Thứ hai, cần quy định rõ tình trạng khẩn cấp là một trong những trường hợp được miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng

Về bản chất tình trạng khẩn cấp có thể được xem là một sự kiện bất khả kháng và là một trường hợp miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng do có quyết định của Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, thực tế cả Bộ luật Dân sự 2015 hay Luật Thương mại 2005 lại chưa có một quy định rõ ràng, cụ thể nào nhằm xác định tình trạng khẩn cấp là một trong những trường hợp miễn trách pháp lý khi vi phạm hợp đồng. Trong thời gian đại dịch Covid 19 diễn ra, thực hiện các Chỉ thị của Chính phủ về việc cách ly xã hội khiến hoạt động giao thương, đi lại, sinh hoạt trên cả nước bị tạm ngưng dẫn đến việc không ít doanh nghiệp vi phạm hợp đồng về thời gian giao hàng hay thực hiện hợp đồng... Khi giải quyết tranh chấp hầu hết các cơ quan tiến hành tố tụng đều cho rằng trong thời gian áp dụng các Chỉ thị cách ly xã hội Covid 19 là một trường hợp bất khả kháng mà không phải là một tình trạng khẩn cấp. Nhận định này hoàn toàn phù hợp, thế nhưng, trường hợp này cũng có thể được xem là một tình trạng khẩn cấp và vẫn thuộc trường hợp miễn trách nhiệm pháp lý nếu pháp luật có quy định thế. Do đó, cần có một điều khoản quy định rõ tình trạng khẩn cấp là một trong những trường hợp được miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng.

Thứ ba, cần bổ sung điều kiện áp dụng tình trạng khẩn cấp để được miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng

Ngoài việc, đưa khái niệm và quy định tình trạng khẩn cấp là một trường hợp được miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng cụ thể trong các văn bản pháp luật như Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại để làm cơ sở giúp bên vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp xác định việc miễn trách nhiệm pháp lý. Thì việc bổ sung quy định về điều kiện áp dụng tình trạng khẩn cấp để được miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng cũng là một nội dung không thể thiếu. Bởi nếu chỉ có khái niệm và quy định tình trạng khẩn cấp là một trong những trường hợp được miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng thôi là chưa đủ, việc này sẽ khiến bên vi phạm cũng như các cơ quan giải quyết tranh chấp khó khăn trong việc xác định có hay không việc đủ điều để áp dụng quy định này.

5. Kết luận

Việc miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam là một vấn đề quan trọng và cần được quan tâm đúng mức. Sự rõ ràng trong quy định pháp luật và tính chủ động của các bên trong hợp đồng sẽ giúp giảm thiểu các tranh chấp và bảo vệ quyền lợi của các bên trong bối cảnh các sự kiện bất khả kháng. Những ý kiến hoàn thiện này sẽ giúp đảm bảo tính minh bạch, công bằng và hiệu quả trong việc miễn trách nhiệm pháp lý khi vi phạm hợp đồng do tình trạng khẩn cấp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp 2013
2. Quốc Hội (2015), *Bộ Luật Dân sự 2015*
3. Quốc Hội (2005), *Luật Thương mại 2005*
4. Quốc Hội (2015), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*
5. ThS. Nguyễn Văn Hùng (2020), *Miễn trách nhiệm đối với vi phạm hợp đồng do phải thực hiện quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 07 (455), tháng 04/2022
6. TS. Cao Vũ Minh (2021) *Thẩm quyền của cơ quan nhà nước trong tình trạng khẩn cấp và những vấn đề cần hoàn thiện*, Nhà nước và pháp luật số 2/2021, <https://sti.vista.gov.vn/tw/Lists/TaiLieuKHCN/Attachments/313831/CVv225S22021003.pdf>, truy cập ngày 01/05/2024
7. ThS. Phạm Thị Hiền, *Tác động của đại dịch covid-19 đối với vấn đề miễn trách nhiệm trong hợp đồng mua bán hàng hóa quốc tế*, tcdcpl.moj.gov.vn, truy cập ngày 01/05/2024
8. Lý Minh Hằng (2014), *Miễn trách nhiệm bồi thường thiệt hại hợp đồng theo pháp luật Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội.
9. Trương Nhật Quang & Ngô Thái Ninh - Công ty luật TNHH YKVN, *Vấn đề miễn trách nhiệm dân sự do vi phạm nghĩa vụ thanh toán trong trường hợp bất khả kháng-covid.19*, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210450>, truy cập ngày 01/05/2024
10. Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam (VIAC) (2020), *Ấn phẩm Covid-19, Nhận định thị trường – pháp lý và lưu ý cho doanh nghiệp*, https://www.viac.vn/images/Resources/Publications/An-pham-Covid-4-2020/Pub_An-pham-mua-Covid-19_VIAC_Dot-1.pdf, truy cập ngày 05/01/2024
11. Lê Đình Vinh, Nguyễn Thanh Hà, *Dịch Covid-19 có phải là sự kiện bất khả kháng để doanh nghiệp được miễn thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng?*, <https://lsvn.vn/dich-covid-19-co-phai-la-su-kien-bat-kha-khang-de-doanh-nghiep-duoc-mien-thuc-hien-nghia-vu-theo-hop-dong1627401077.html>, truy cập ngày 01/05/2024
12. Tham khảo bài viết tại:
<https://www.sorainen.com/publications/coronavirus-as-force-majeure-how-to-do-business-with-china-in-an-emergency-situation/>, truy cập ngày: 01/05/2024