



**KỶ YẾU TOÀN VĂN
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. BẢO VỆ QUYỀN RIÊNG TƯ TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TỪ THỰC TIỄN BỐI CẢNH DỊCH COVID -19 Ở VIỆT NAM.....	1
TS. Đặng Công Cường - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
ThS. Trần Thị Diệu Hà - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
2. VAI TRÒ CỦA TOÀ ÁN TRONG BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM.....	16
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	
3. NGOẠI LỆ VÀ NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP	16
ThS. Lê Thị Diệp - Giảng viên trường Đại học Đại Nam	
TS. Nguyễn Đình Toàn - Thanh Tra Bộ Xây dựng	
4. QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO HIẾN PHÁP MỘT SỐ NƯỚC VÀ VIỆT NAM	40
GS.TS. Nguyễn Đăng Dung - Trường Đại học Tôn Đức Thắng	
5. CƠ SỞ PHÁP LÝ CỦA CƯỜNG CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG TRƯỜNG HỢP KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM	51
TS. Trần Công Dũng - Trường Chính trị Nguyễn Chí Thanh	
6. CÁC NGUYÊN TẮC VỀ VIỆC XEM XÉT ÁP DỤNG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO CÔNG ƯỚC CHÂU MỸ VỀ QUYỀN CON NGƯỜI VÀ KINH NGHIỆM CHO PHÁP LUẬT VIỆT NAM	59
TS. Nguyễn Thuỳ Dương - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
7. THOÁI LUI NGHĨA VỤ THỰC HIỆN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: MỘT THÁCH THỨC VỚI NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN	71
TS. Nguyễn Linh Giang - Viện Nhà nước & Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội	
8. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM.....	82
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	
9. GIỚI THIỆU SỔ TAY QUYỀN HẠN KHẨN CẤP CỦA IDEA QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM	99
GS.TS. Vũ Công Giao - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
TS. Nguyễn Anh Đức - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
10. CHÍNH PHỦ ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA	108
TS. Nguyễn Thị Minh Hà - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	

11. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM VÀ CÁC VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	119
TS. Lý Nam Hải - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
Nguyễn Thị Hoài Linh - Công ty Luật Hợp danh FDVN	
12. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA	133
NCS. Nguyễn Văn Hưng - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
13. BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO LUẬT NHÂN QUYỀN QUỐC TẾ: KINH NGHIỆM THAM KHẢO ĐỂ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM.....	146
TS. Ngô Thị Minh Hương - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
14. GIỚI HẠN, KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM.....	161
TS. Phạm Thế Lực - Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh	
15. GIỚI HẠN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC TRONG TRƯỜNG HỢP KHẨN CẤP TRONG KHUÔN KHỔ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN: TIẾP CẬN TẠI VIỆT NAM	175
TS. Lê Thị Nga - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
16. MIỄN TRÁCH NHIỆM PHÁP LÝ KHI VI PHẠM HỢP ĐỒNG TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM.....	188
Luật sư Nguyễn Thị Hải Nhi - Công ty Luật Hợp danh FDVN	
Chuyên viên pháp lý Phan Đức Huỳnh - Công ty Luật Hợp danh FDVN	
17. BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: KINH NGHIỆM Ở HỢP CHỮNG QUỐC HOA KỲ, VƯƠNG QUỐC ANH, CỘNG HÒA NHÂN DÂN TRUNG HOA – MỘT SỐ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM	197
ThS. Nguyễn Thị Nữ - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
18. NGUYÊN TẮC CÂN XỨNG TRONG GIỚI HẠN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TRUYỀN THỐNG THÔNG LUẬT (COMMON LAW) VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ BẢO ĐẢM NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM	205
ThS. Lê Ngọc Phú- Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
Nguyễn Thị Phương Thảo - Trường Đại học Y Dược, Đại học Huế	
19. BẢO ĐẢM QUYỀN AN SINH XÃ HỘI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TỪ THỰC TIỄN Ở VIỆT NAM	219
ThS. Ngô Hữu Phúc - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
20. BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THÔNG QUA CƠ CHẾ KIỂM SOÁT, GIỚI HẠN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC	231
ThS. Nguyễn Nam Phương - Trường Đại học Cần Thơ	
ThS. Võ Thị Phương Uyên - Trường Đại học Cần Thơ	

21. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP	240
TS. Nguyễn Văn Quân - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
22. BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG CÁC TRƯỜNG HỢP ĐÌNH CHỈ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP COVID-19 Ở VIỆT NAM.....	249
ThS. Hoàng Thị Vĩnh Quỳnh - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
23. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP	268
ThS. Hoàng Thị Ái Quỳnh - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
24. PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở NƯỚC CỘNG HOÀ NHÂN DÂN TRUNG HOA VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM	282
TS. Nguyễn Minh Tâm - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
25. THẨM QUYỀN VÀ THỦ TỤC BAN BỐ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA	297
GS.TS. Phạm Hồng Thái - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
TS. Tạ Đức Hoà - Bộ Nội vụ	
26. BẢO ĐẢM NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP QUA THỰC TIỄN BỐI CẢNH COVID-19 Ở VIỆT NAM.....	311
TS. Nguyễn Thị Thanh - Trường Đại học Công đoàn	
27. BÀN THÊM VỀ PHÁP QUYỀN.....	321
PGS.TS. Chu Hồng Thanh - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
28. CƠ CHẾ PHÁP LÝ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM.....	330
Hoàng Minh Thành - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
Nguyễn Thị Hoài Linh - Công ty Luật Hợp danh FDVN	
29. VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI SAU KHI CHẤM DỨT TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP	341
ThS. Lê Thị Thìn - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
30. THỰC HIỆN QUYỀN TƯ PHÁP TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN Ở VIỆT NAM.....	353
ThS. Đặng Công Nhật Thuận - Học viện Chính trị Khu vực III	
31. BÀN VỀ VIỆC THỰC THI NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	363
TS. Mai Thị Diệu Thuý - Trường Đại học Luật, Đại học Huế	
32. GIỚI HẠN VÀ TẠM ĐÌNH CHỈ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM: KHUNG KHỔ PHÁP LÝ VÀ THÁCH THỨC ĐẶT RA	375
PGS.TS. Đặng Minh Tuấn - Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội	
TS. Lê Quỳnh Mai - Trường Đại học An ninh Nhân dân	

ThS. Hoàng Thị Ái Quỳnh - Trường Đại học Luật, Đại học Huế

**33. PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: KHUNG LÝ LUẬN VÀ
CÁC THÁCH THỨC PHÁP LÝ ĐẶT RA 388**

PGS.TS. Đặng Minh Tuấn- Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

**34. QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP MỘT SỐ NƯỚC VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN
CẤP VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM..... 401**

ThS. Nguyễn Thị Phi Yên- Trường Đại học Luật, Đại học Huế

1. BẢO VỆ QUYỀN RIÊNG TƯ TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TỪ THỰC TIỄN BỐI CẢNH DỊCH COVID -19 Ở VIỆT NAM

Đặng Công Cường*

Trần Thị Diệu Hà**

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp là tình huống xảy ra khi thảm họa lớn do thiên nhiên, con người gây ra, khi dịch bệnh lây lan trên diện rộng vượt quá khả năng ứng phó của chính quyền, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân, tài sản của nhà nước và của tổ chức khác. Trong bối cảnh nguy hiểm của các dịch bệnh truyền nhiễm nói chung và đại dịch Covid-19 nói riêng, ưu tiên quyền sống còn của tất cả tầng lớp dân cư là nhiệm vụ cấp bách và tối thượng. Để đảm bảo được tính mạng và an toàn sức khỏe của mọi người, việc đặt ra giới hạn cho một số quyền con người là yêu cầu thiết yếu không thể phủ nhận, như quyền tự do đi lại, quyền giáo dục và có cả quyền riêng tư trên cơ sở vận dụng Khoản 2 Điều 4 và Khoản 4 Điều 15 của Hiến pháp năm 2013. Trong giới hạn nghiên cứu, bài viết tập trung phân tích những bất cập liên quan đến quyền riêng tư trong đại dịch Covid-19, đánh giá thực trạng ý thức của người dân trong việc tôn trọng quyền riêng tư của các đối tượng liên quan, và đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm cải cách pháp luật và nâng cao hiệu quả đảm bảo quyền. Mục tiêu cuối cùng là cung cấp những gợi ý thiết thực, giúp cân bằng giữa việc bảo vệ an toàn sức khỏe công cộng và quyền riêng tư của công dân trong những thời điểm khẩn cấp do dịch bệnh.

Từ khóa:

tình trạng khẩn cấp, quyền riêng tư, dịch Covid-19, dịch bệnh

1. Quyền riêng tư trong tình trạng khẩn cấp

Quyền riêng tư là quyền của cá nhân được tự do trong phạm vi riêng tư của mình, bao gồm sự bất khả xâm phạm về các thông tin cá nhân, cơ thể, thông tin liên lạc và nơi cư trú¹. Quyền riêng tư trao cho các cá nhân việc lựa chọn công khai hoặc không công khai các nội dung thuộc về đời sống riêng tư của mình mà không bị bắt kỳ cá nhân, tổ chức nào tùy tiện sử dụng. Quyền này chỉ bị hạn chế trong trường hợp cần thiết theo luật định vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, lợi ích công cộng và sức khỏe

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

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

¹ Xem thêm nghiên cứu về “Sự riêng tư và nhân quyền” của Tổ chức Bảo mật quốc tế và Trung tâm bảo mật thông tin điện tử năm 2004

cộng đồng. Quyền riêng tư có khách thể tương đối rộng, bao gồm các thông tin riêng tư, đời sống riêng tư, đối tượng giao tiếp riêng tư và cả không gian riêng tư nên việc giữ gìn cho các khách thể của quyền này phải được duy trì và được nhiều bên tự giác thực hiện nghiêm túc; luôn tiềm ẩn nguy cơ bị xâm hại nếu không được bảo vệ đầy đủ, toàn diện và liên tục.

Để giữ gìn an toàn cho quyền riêng tư, pháp luật quốc gia cũng như pháp luật quốc tế đều đặt ra nhiều cách thức và biện pháp để chống lại hành vi xâm hại, đe dọa các khách thể của quyền này. Ở phạm vi quốc tế, quyền riêng tư đã được đề cập và quy định trong rất nhiều văn kiện như “*Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1949*” (UDHR), “*Công ước về các quyền dân sự và chính trị năm 1966*” (ICCPR), “*Công ước về quyền trẻ em năm 1989*” ... và được đánh giá là một trong các quyền con người quan trọng và cơ bản. Cụ thể, Điều 12 UDHR khẳng định: “*Không ai phải chịu sự can thiệp một cách tùy tiện vào sự riêng tư, gia đình, nơi ở hoặc thư tín, hay bị xúc phạm danh dự hoặc uy tín cá nhân. Mọi người đều có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại sự can thiệp và xâm phạm như vậy*”. Ở phạm vi quốc gia, nội hàm quan trọng nhất của quyền riêng tư là sự bất khả xâm phạm về chỗ ở, đời sống riêng tư, danh dự, uy tín đã được đề cập tại Điều 21 Hiến pháp năm 2013 khi quy định “*Tất cả mọi người đều có quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; có quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình*”. Mọi thông tin về đời sống riêng tư, bí mật gia đình, bí mật cá nhân đều được bảo vệ an toàn bằng bởi pháp luật, những hành vi “*kiểm soát, thu giữ trái luật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư của người khác*” đều bị pháp luật cấm². Việc thu thập, lưu giữ, sử dụng, công khai thông tin liên quan đến đời sống riêng tư, bí mật cá nhân phải được người đó đồng ý, việc thu thập, lưu giữ, sử dụng, công khai thông tin liên quan đến bí mật gia đình phải được các thành viên gia đình đồng ý, trừ trường hợp luật có quy định khác; Việc bóc mở, kiểm soát, thu giữ thư tín, điện thoại, điện tín, cơ sở dữ liệu điện tử và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác của người khác chỉ được thực hiện trong trường hợp luật quy định³. Ngôn ngữ pháp lý của các quy định trên cho thấy quyền riêng tư của cá nhân không phải là quyền tuyệt đối. Các chủ thể khác có quyền thu thập, lưu giữ, sử dụng, công khai thông tin liên quan đến đời sống riêng tư, bí mật cá nhân; thư tín, điện thoại, điện tín, cơ sở dữ liệu điện tử và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác nếu được pháp luật cho phép. Đối sánh các quy định trên với nguyên tắc giới hạn

² Quốc hội (2013) Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Điều 21;

³ Quốc hội (2015) Bộ luật Dân sự, Điều 38;

quyền con người trong Điều 14 Hiến pháp 2013 và Điều 17 của ICCPR thấy rõ được tính có giới hạn của quyền này. Do có tính giới hạn nên luôn có xung đột giữa yêu cầu tôn trọng quyền của chủ thể quyền với nhu cầu thu thập, sử dụng thông tin liên quan đến đời sống riêng tư, bí mật đời tư; thư tín, điện thoại, điện tín, cơ sở dữ liệu điện tử của các bên có liên quan, đặc biệt là Nhà nước khi có lý do chính đáng và được Hiến định, trong đó bao gồm cả “tình trạng khẩn cấp”.

Theo Điều 1 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 thì “*Tình trạng khẩn cấp là tình huống xảy ra khi thảm họa lớn do thiên nhiên, con người gây ra, khi dịch bệnh lây lan trên diện rộng vượt quá khả năng ứng phó của chính quyền, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân, tài sản của nhà nước và của tổ chức khác*”. Tình trạng khẩn cấp có thể diễn ra trên một hoặc nhiều địa phương hay trên phạm vi cả nước. Khi áp dụng tình trạng khẩn cấp tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân, trong nhiều trường hợp còn dẫn đến việc hạn chế quyền trong lĩnh vực chính trị, kinh tế-xã hội. Các văn bản luật chuyên ngành xác định cụ thể những điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp đều viện dẫn pháp luật về tình trạng khẩn cấp, cụ thể: Luật Quốc phòng xác định điều kiện 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 (khoản 10 Điều 2); Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm xác định điều kiện 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 (khoản 1 Điều 42); Luật Thú y xác định điều kiện trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội (khoản 6 Điều 28)...⁴.

Có thể thấy tình hình dịch bệnh lây lan trên diện rộng là một trong những trường hợp được pháp luật Việt Nam xếp vào “*tình trạng khẩn cấp*” bởi tính chất nguy hiểm, đe dọa tính mạng, sức khỏe của người dân. Dịch bệnh có thể gây ra nhiều biến chứng nghiêm trọng, bao gồm tử vong và hậu quả sức khỏe kéo dài. Bằng cách xếp dịch bệnh vào “*tình trạng khẩn cấp*”, chính quyền và các cơ quan y tế có thể triển khai các biện pháp khẩn cấp, như cách ly xã hội, kiểm soát giãn cách, và tăng cường khả năng chăm sóc y tế, nhằm giảm thiểu tác động và cứu sống người dân. Trong bối cảnh đó, ưu tiên quyền sống còn của tất cả tầng lớp dân cư là nhiệm vụ cấp bách và tối thượng. Để đảm bảo được tính mạng và an

⁴ Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam, Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (410)

toàn sức khỏe của mọi người, việc đặt ra giới hạn cho một số quyền con người là yêu cầu thiết yếu không thể phủ nhận, như quyền tự do đi lại, quyền giáo dục và có cả quyền riêng tư. Vì vậy, việc pháp luật đặt ra các quy định để yêu cầu cá nhân phải công khai thông tin đời tư, thông tin riêng tư và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác; sử dụng thông tin liên quan đến đời sống riêng tư, bí mật đời tư mà thông thường không được phép nhằm phòng, chống dịch bệnh hiệu quả là phù hợp với quy định của Hiến pháp và ICCPR. Song, điều này lại dẫn đến một số chủ thể đã lạm dụng thu thập thông tin, yêu cầu cá nhân công khai thông tin riêng tư, bí mật đời tư, lưu giữ và sử dụng thông tin riêng tư khiến cho quyền này càng dễ bị tổn thương và khó bảo vệ trên thực tế.

2. Giới hạn quyền riêng tư trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 tại Việt Nam

Dịch bệnh Covid -19 là đại dịch đe dọa nghiêm trọng đến sức khỏe, tính mạng của cộng đồng không chỉ trong lãnh thổ Việt Nam mà rộng khắp trên phạm vi thế giới. Bộ Y tế đã bổ sung bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút corona (ncov) gây ra vào danh mục các 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) theo quy định tại Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007⁵. Tuy vậy, khi mà Tổ chức Y tế thế giới (WHO) chính thức tuyên bố dịch nCoV là tình trạng y tế khẩn cấp toàn cầu thì Việt Nam vẫn không ban bố “*tình trạng khẩn cấp*” quốc gia, mặc dù tình hình diễn biến dịch bệnh vô cùng phức tạp, đặc biệt đợt bùng phát dịch Covid-19 lần thứ 4 tại TPHCM và các tỉnh phía Nam với biến chủng Delta lây lan rất nhanh và sâu trong cộng đồng, số ca tử vong ngày càng tăng. Để ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục được thực hiện theo quy định của pháp luật về phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm mà trực tiếp là Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007. Điều 42 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 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. UBTVQH 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.

Có thể thấy cả UBTVQH và Chủ tịch nước Việt Nam đều không có bất kỳ nghị quyết hay lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp nào. Trung tướng Ngô Minh Tiến, Phó Tổng Tham mưu trưởng Quân đội Nhân dân Việt Nam, Phó Trưởng Ban chỉ đạo của Bộ Quốc phòng về

⁵ Điều 1 Quyết định 219/QĐ-BYT của Bộ Y tế năm 2020 “Về việc bổ sung bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút corona (ncov) gây ra vào danh mục các bệnh truyền nhiễm nhóm A theo quy định tại Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007”

phòng, chống dịch Covid-19 trên địa bàn TPHCM và các tỉnh phía Nam đã lý giải vì sao Việt Nam không ban bố tình trạng khẩn cấp mà điều động một lực lượng chưa có tiền lệ (cả y tế, quân đội, công an) tham gia chống dịch. Sau nhiều lần họp và làm việc trực tiếp với các địa phương, Tổ Công tác đặc biệt của Chính phủ nhận thấy nhiều vấn đề cần phải quan tâm, nếu như áp dụng các biện pháp khẩn cấp để kiểm soát dịch bệnh thì sẽ ảnh hưởng rất lớn đến tâm tư, tình cảm của người dân lúc bấy giờ, có thể tác động xấu đến dư luận của khu vực và quốc tế. Đặc biệt, nếu Việt Nam ban bố tình trạng khẩn cấp thì các thế lực thù địch sẽ lợi dụng xuyên tạc đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước trong công tác phòng, chống dịch⁶. Tuy thiếu đi một quyết định ban bố “*tình trạng khẩn cấp*”, song rõ ràng các hành động thực tế khi phòng, chống dịch Covid-19 của hệ thống các cơ quan đều là biểu hiện rõ nét cho việc phòng, chống “*dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước và của tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của Nhân dân*”. Việt Nam đã áp dụng biện pháp giãn cách xã hội ở các mức độ khác nhau theo Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Các biện pháp giãn cách được đưa ra gồm: các nhà máy, công xưởng, trường học, nhà thờ, nhà chùa, các khu du lịch, danh lam thắng cảnh, khu vui chơi giải trí tạm ngừng hoạt động; các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch tạm đình chỉ; các sự kiện tập trung đông người, các cuộc hội họp, hội thảo tạm hoãn tổ chức (hoặc thay đổi hình thức từ trực tiếp sang trực tuyến); hoạt động giao thông công cộng, hoạt động xuất, nhập cảnh bị hạn chế tối đa. Do đó, việc đánh giá đại dịch Covid-19 là một trong các trường hợp thuộc tình trạng khẩn cấp là phù hợp và khả thi. Điều này lại đưa đến câu chuyện về việc hạn chế các quyền con người nói chung, quyền riêng tư nói riêng trong hoàn cảnh phòng, chống dịch bệnh Covid-19 liệu đã phù hợp với tinh thần của pháp luật quốc tế và giới hạn quyền con người theo pháp luật Việt Nam?

Cụ thể, ở góc độ quốc tế, quy định về việc giới hạn quyền riêng tư được đề cập tại Bình luận chung số 16 của Ủy ban nhân quyền giải thích rõ hơn Điều 17 “Quyền riêng tư” trong ICCPR cũng đã khẳng định “*Không một sự can thiệp nào về đời tư có thể được chấp thuận trừ những trường hợp được quy định bằng luật pháp. Việc can thiệp theo thẩm quyền của Nhà nước chỉ được thực hiện trên nền tảng luật pháp và những sự cho phép đó phải tuân thủ các quy định, đối tượng và mục đích của Công ước*”⁷. Theo đó, quyền riêng tư không phải là quyền tuyệt đối, nó vẫn có thể bị giới hạn trong một số trường hợp luật định.

⁶ Vì sao Việt Nam không ban bố tình trạng khẩn cấp trong đợt dịch bùng phát thứ 4, <https://vov.vn/chinh-tri/vi-sao-viet-nam-khong-ban-bo-tinh-trang-khan-cap-trong-dot-dich-bung-phat-thu-4-post916128.vov>, truy cập ngày 15/4/2024

⁷ Bình luận chung số 16 của Ủy ban giám sát thực hiện Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị

Điều này yêu cầu tất cả các quốc gia thành viên cần phải xây dựng khuôn khổ pháp lý phù hợp và hợp lý để điều chỉnh rõ các trường hợp có thể “can thiệp” làm hạn chế quyền riêng tư, tránh đi các trường hợp tùy tiện và lạm quyền có thể xảy ra trên thực tế. Sự “can thiệp” này không chỉ phải tuân theo pháp luật quốc gia mà còn phải tuân thủ và phù hợp với các mục đích và quy định của Công ước. Đồng thời, trong bất kỳ tình huống nào, kể cả trong các trường hợp đặc biệt, “sự can thiệp” này cũng phải hợp lý. Quyết định can thiệp vào đời tư phải do người có thẩm quyền quyết định căn cứ vào quy định pháp luật và tùy thuộc vào từng trường hợp. Những hành vi xâm phạm đời tư phải được nghiêm cấm, bao gồm cả hành vi của cả thể nhân và pháp nhân.

Với vị trí là thành viên của các Công ước quốc tế về quyền con người, trong đó có quyền riêng tư, Việt Nam đã cụ thể hóa việc “giới hạn quyền” trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Theo đó, các trường hợp mà quyền con người nói chung, quyền riêng tư nói riêng bị hạn chế sẽ được thực hiện theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp 2013 “...trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng” – đây là quy phạm pháp luật được tất cả các nhà khoa học đồng tình và viện dẫn khi nhắc đến vấn đề hạn chế quyền. Song, theo PGS.TS Bùi Tiến Đạt thì “không thể coi khoản 2 Điều 14 là căn cứ duy nhất để đánh giá vấn đề hạn chế quyền mà cần xem xét nó trong mối liên hệ tổng thể với các điều khoản khác của Hiến pháp”⁸. Cụ thể, không thể quá phụ thuộc vào lời văn của khoản 2 Điều 14 mà bỏ sót khoản 4 Điều 15 của Hiến pháp năm 2013 “Việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác”. Nghĩa là ngoài các nguyên nhân theo khoản 2 Điều 14 thì “lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác” đều là những căn cứ phù hợp, chính đáng khi cần hạn chế quyền, đáp ứng tinh thần pháp luật quốc tế. Từ đó có thể thấy, với tính chất đặc biệt nguy hiểm của dịch Covid -19, tính chính đáng của hoàn cảnh “vì lợi ích công cộng, sức khỏe cộng đồng” để hạn chế quyền riêng tư của người bệnh, người nghi nhiễm, người tiếp xúc... là phù hợp với hoàn cảnh thực tiễn, được sự ủng hộ mạnh mẽ của công luận và xã hội.

Mặc dù quyền riêng tư bị hạn chế trong hoàn cảnh dịch bệnh, pháp luật Việt Nam vẫn bảo vệ quyền riêng tư cho cá nhân nói chung, người bị nhiễm bệnh và nghi nhiễm bệnh nói riêng. Cụ thể, Khoản 5 Điều 8 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định

⁸ Bùi Tiến Đạt (2018), “Quyền riêng tư: Phạm vi và sự xung đột”, trong cuốn “Quyền về sự riêng tư”, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, tr.141.

về hành vi bị cấm “*Phân biệt, đối xử và đưa hình ảnh, thông tin tiêu cực về người mắc bệnh truyền nhiễm*”. Khoản 2 Điều 10 Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2023 quy định, người bệnh phải “*được giữ bí mật thông tin trong hồ sơ bệnh án và thông tin khác về đời tư mà người bệnh đã cung cấp cho người hành nghề trong quá trình khám bệnh, chữa bệnh, trừ trường hợp người bệnh đồng ý chia sẻ thông tin theo quy định của pháp luật hoặc trường hợp quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 69 của Luật này*”. Khoản 3 Điều 33 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 cũng quy định cơ sở khám chữa bệnh có nghĩa vụ giữ bí mật thông tin liên quan đến người bệnh. Theo đó, người bệnh sẽ được giữ bí mật thông tin về tình trạng sức khỏe và đời tư được ghi trong hồ sơ bệnh án. Các thông tin này chỉ được phép công bố khi người bệnh đồng ý hoặc để chia sẻ thông tin, kinh nghiệm nhằm nâng cao chất lượng chẩn đoán, chăm sóc, điều trị người bệnh giữa những người hành nghề trong nhóm trực tiếp điều trị cho người bệnh hoặc trong trường hợp khác được pháp luật quy định. Thầy thuốc và nhân viên y tế trong phòng lây nhiễm bệnh truyền nhiễm tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh có trách nhiệm giữ bí mật thông tin liên quan đến người bệnh⁹.

Người bệnh có quyền được tôn trọng danh dự, bảo vệ sức khỏe trong khám bệnh, chữa bệnh. Người bệnh sẽ không bị kỳ thị, phân biệt đối xử, không bị phân biệt giàu nghèo, địa vị xã hội và được tôn trọng về tuổi tác, giới tính, dân tộc, tín ngưỡng. Nghiêm cấm hành vi phân biệt đối xử và đưa hình ảnh, thông tin tiêu cực về người bệnh. Người bệnh có quyền được cung cấp thông tin về hồ sơ bệnh án và chi phí khám bệnh, chữa bệnh. Người bệnh sẽ được cung cấp thông tin tóm tắt về hồ sơ bệnh án nếu có yêu cầu bằng văn bản, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác; được cung cấp thông tin về giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh, giải thích chi tiết về các khoản chi trong hóa đơn thanh toán dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh.

Như vậy, theo pháp luật Việt Nam hiện hành, cơ sở khám chữa bệnh có nghĩa vụ bảo đảm bí mật các thông tin về tình trạng sức khỏe và đời tư được ghi trong hồ sơ bệnh án giấy và hồ sơ bệnh án điện tử của cả người bệnh không truyền nhiễm lẫn người bệnh truyền nhiễm. Trên bình diện lý luận, có thể nhận thấy rằng, các cơ sở khám chữa bệnh phải có nghĩa vụ bảo mật thông tin người bệnh cả trước, trong và sau khi kết thúc quan hệ hợp đồng vì nhiều lý do¹⁰.

Thứ nhất, dựa trên nguyên tắc tín thác và bảo đảm bí mật nghề nghiệp thì mọi thông tin được người bệnh cung cấp cho cơ sở khám chữa bệnh vào bất kỳ thời điểm nào trong

⁹ Điều 33 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007

¹⁰ ThS. Nguyễn Vương Quốc (2023), Nghĩa vụ bảo đảm bí mật thông tin người bệnh trong hoạt động khám bệnh, chữa bệnh theo quy định của pháp luật Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 386), tháng 8/2023

mối quan hệ giữa cơ sở khám chữa bệnh và người bệnh đều hoàn toàn thuộc nghĩa vụ bảo đảm bí mật của cơ sở khám chữa bệnh.

Thứ hai, sau khi chấm dứt mối quan hệ giữa cơ sở khám chữa bệnh và người bệnh, những thông tin về cá nhân, riêng tư của người bệnh nhất thiết phải được các cơ sở khám chữa bệnh bảo đảm bí mật. Bởi vì, bất kỳ thông tin nào thuộc cá nhân và riêng tư của người bệnh khi bị cơ sở khám chữa bệnh tiết lộ đều có thể dẫn đến thiệt hại, bất lợi cho người bệnh.

Thứ ba, những thông tin bí mật của người bệnh còn có thể mang tính kinh tế, thương mại, vì vậy, khi bị tiết lộ vẫn có khả năng tác động tiêu cực cho hoạt động kinh doanh, sản xuất của người bệnh.

Qua những phân tích trên, có thể khẳng định rằng, nghĩa vụ bảo đảm bí mật thông tin người bệnh của cơ sở khám chữa bệnh là nghĩa vụ được duy trì vô thời hạn nếu pháp luật không có quy định cụ thể thời điểm chấm dứt nghĩa vụ này. Dù trong hoàn cảnh đại dịch, quyền riêng tư của cá nhân nói chung, của người bị nhiễm bệnh nói riêng vẫn không bị tước bỏ hoàn toàn mà vẫn được pháp luật bảo vệ với những quy định cụ thể trong pháp luật liên quan. Điều này tạo cơ sở pháp lý bảo vệ quyền riêng tư, lợi ích chính đáng của người bệnh trước tình trạng dịch bệnh Covid-19 mà vẫn không gây xung đột với lợi ích chung của xã hội.

3. Một số hạn chế khi bảo vệ quyền riêng tư trong bối cảnh dịch bệnh Covid – 19

Tuy vận dụng đầy đủ các nguyên tắc giới hạn quyền kể trên, việc triển khai pháp luật khi cần giới hạn quyền riêng tư vẫn tồn tại nhiều vướng mắc do thiếu các quy định chi tiết, cụ thể. Soi chiếu trường hợp về hạn chế quyền riêng tư trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 gần đây, tác giả sẽ phân tích một số hạn chế pháp luật này, gồm:

Thứ nhất, về việc thu thập thông tin cá nhân.

Trong bối cảnh nguy hiểm của đại dịch Covid-19, ưu tiên quyền sống còn của toàn thể cộng đồng dân cư là nhiệm vụ cấp bách và tối thượng. Để bảo toàn được tính mạng và an toàn sức khỏe của mọi người, việc đặt ra giới hạn cho một số quyền con người, quyền công dân là yêu cầu thiết yếu không thể phủ nhận, như quyền tự do đi lại, quyền giáo dục và có cả quyền riêng tư, đảm bảo cân bằng giữa lợi ích cá nhân và lợi ích của cả cộng đồng. Trong giai đoạn 2019-2021, trên các trang thông tin đại chúng, mạng xã hội, báo điện tử... đều thường xuyên cập nhật danh tính, tên tuổi, quê quán, lịch trình di chuyển... của các đối tượng “ngghi nhiễm” – tức là có tiếp xúc với nguồn bệnh - để người dân có thể kịp thời nắm thông tin và chủ động khai báo nếu có gặp gỡ hay có đến tại các địa điểm được thông

báo. Giai đoạn này cả thế giới và Việt Nam đều chưa triển khai tiêm vaccin, chủng Covid lúc này cũng vô cùng nguy hiểm khi có khả năng lây nhiễm mạnh mẽ, gây suy hô hấp và dẫn tới tử vong cao, do đó chiến dịch “truy vết” được áp dụng ở thời gian đầu của quá trình chống dịch là hoàn toàn phù hợp.

Song, quá trình lần đầu tiên phải đối phó với một dịch bệnh nguy hiểm và lạ lẫm cũng đưa đến một số vướng mắc trong quá trình giới hạn quyền để đảm bảo lợi ích cộng đồng. (1) Về đối tượng cần lấy thông tin, ngoài các nội dung ở Hiến pháp như đã đề cập ở trên, quy trình cũng như nội dung chi tiết của quá trình “hạn chế quyền” đều chưa có văn bản điều chỉnh, làm rõ; chưa xây dựng được bộ tiêu chí hoặc các hướng dẫn về đối tượng đưa vào diện “truy vết” mà chủ yếu dựa trên các xét đoán của cơ quan y tế vào từng giai đoạn, dẫn đến nhiều trường hợp truy vết còn bỏ sót hoặc thừa thãi, mất công sức và thời gian của cán bộ y tế; (2) Về nội dung thông tin, nội dung các thông tin cần thu thập và không được thu thập cũng chưa được xác định rõ, khiến nhiều thông tin thu thập trở nên “thiếu sót” hoặc “vượt mức” cần thiết và trao quá nhiều sự chủ động mang tính định tính cho các địa phương. Việc công bố thông tin ở giai đoạn đầu dịch bệnh cũng có nhiều bất cập khi không mã hóa thông tin bệnh nhân mà ghi rõ họ tên, địa chỉ... lên các phương tiện truyền thông, gây ảnh hưởng lớn đến đời sống riêng tư cũng như tự do cá nhân của người bệnh và gia đình.

Thứ hai, về việc sử dụng và cung cấp thông tin.

Thông tin nói chung và thông tin riêng tư trong giai đoạn Covid-19 nói riêng sau khi được thu thập sẽ được sử dụng theo đúng mục đích bảo vệ cộng đồng, bao gồm cả việc cung cấp thông tin cho công chúng được nắm rõ. Liên quan đến thẩm quyền cung cấp thông tin, Điều 7 “Luật Tiếp cận thông tin năm 2016” đã xác định: “*Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, người đứng đầu cơ quan nhà nước quyết định việc cung cấp thông tin liên quan đến bí mật kinh doanh, đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình trong trường hợp cần thiết vì lợi ích công cộng, sức khỏe của cộng đồng theo quy định của luật có liên quan mà không cần có sự đồng ý theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này*”. Nghĩa là trường hợp cá nhân hay gia đình sở hữu thông tin riêng tư không đồng ý, nhưng vì nguyên do “lợi ích công cộng, sức khỏe cộng đồng” thì cơ quan nhà nước vẫn có thể cung cấp thông tin đó – là một trong những căn cứ Hiến định để hạn

chế quyền. Liên quan đến thẩm quyền cung cấp thông tin riêng tư trong quy định này vẫn chưa thật sự rõ ràng, theo PGS.TS.Bùi Tiến Đạt có thể đưa đến hai cách hiểu như sau:¹¹

- Cách hiểu thứ nhất: đây là thẩm quyền hành chính tùy nghi của người đứng đầu cơ quan nhà nước quyết định sau khi cân nhắc và đánh giá các lý do, biện pháp liên quan. Theo cách hiểu này, người đứng đầu cơ quan nhà nước có chức năng như một cơ quan tài phán hiến pháp: giải quyết sự xung đột giữa Quyền riêng tư và quyền tiếp cận thông tin, xem xét tính cấp thiết và tầm quan trọng của quyền cần được ưu tiên trong những tình huống cụ thể. Như vậy, việc cung cấp thông tin theo cách hiểu này phụ thuộc nhiều vào yếu tố định tính của người đứng đầu cơ quan và chưa có hướng dẫn chung để đảm bảo sự đồng bộ trong quá trình thực thi giữa các địa phương trong cả nước, dễ xảy ra tình trạng áp đặt, chủ quan.

- Cách hiểu thứ hai: người đứng đầu cơ quan nhà nước không có thẩm quyền hành chính tùy nghi như trên mà chỉ có quyền cung cấp thông tin riêng tư “theo quy định của luật có liên quan”. Sự giới hạn Quyền riêng tư trong trường hợp này được thực thi theo quy định của văn bản lập pháp chứ không tùy thuộc sự đánh giá của cơ quan nhà nước, và như vậy chúng ta lại quay lại vấn đề hoàn thiện các “khoảng trống” còn tồn tại trong các văn bản luật về việc “giới hạn quyền”, đảm bảo cho người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền có căn cứ chính xác, cụ thể để thực hiện chức năng cung cấp thông tin cho phù hợp.

Như vậy, dù là cách hiểu nào đi chăng nữa thì việc quy định thẩm quyền cung cấp thông tin của người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền cũng đều phải được hướng dẫn chi tiết và làm rõ hơn trong các văn bản pháp luật. Việc thiếu vắng các quy phạm pháp luật cụ thể về thẩm quyền này khiến việc hạn chế quyền cũng như đảm bảo quyền gặp nhiều trở ngại khi áp dụng trong cuộc sống.

Thứ ba, ý thức tôn trọng quyền riêng tư của người dân

Việc thiếu tôn trọng và lạm dụng thông tin, hình ảnh riêng tư của người bị nhiễm bệnh covid, người tiếp xúc với người bệnh để trục lợi trên mạng xã hội đã bùng phát gây tổn hại nghiêm trọng đến quyền riêng tư của người bệnh, ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống tinh thần và sức khỏe của người bệnh^{12, 13}, đã có tình trạng thông tin cá nhân và mối quan

¹¹ Bùi Tiến Đạt (2018), “Quyền riêng tư: Phạm vi và sự xung đột”, trong cuốn “Quyền về sự riêng tư”, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, tr.138

¹² Hoài Nhung (2021), Đăng tải, chia sẻ công khai thông tin về các trường hợp nghi nhiễm COVID-19 là hành vi vi phạm pháp luật, <https://congan.kontum.gov.vn/pho-bien-giao-duc-phap-luat/phap-luat-doi-song/dang-tai-chia-se-cong-khai-thong-tin-ve-cac-truong-hop-nghi-nhiem-covid-19-la-hanh-vi-vi-pham-phap-luat.html>, truy cập ngày 12/4/2024

¹³ Đăng Nguyên (2021), Lo ngại quyền riêng tư của người nhiễm và nghi nhiễm Covid-19, <https://thanhnien.vn/lo-ngai-quyen-rieng-tu-cua-nguoi-nhiem-va-nghi-nhiem-covid-19-post1030999.html>, truy cập ngày 12/4/2024

hệ của người nhiễm hoặc nghi nhiễm Covid-19 bị tung tin thất thiệt. Nhiều trường hợp đã bị cộng đồng mạng săn lùng như "tội đồ" với nhiều suy diễn bình luận, công kích, thậm chí bịa chuyện để xuyên tạc. Nhiều cá nhân lợi dụng sự quan tâm của cộng đồng đã tạo hàng trăm tài khoản mạng xã hội giả mạo đăng tải thông tin của người bệnh để "câu" tương tác. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc xử lý đồng bộ công tác ngăn chặn, điều trị dập dịch, đồng thời phải đảm bảo cơ chế hỗ trợ và cung cấp thông tin phù hợp vừa theo quy định của pháp luật, vừa phù hợp với tâm lý và đời sống người bệnh, để cùng chung sức phát hiện, điều tra, truy vết. Tránh thực trạng người bệnh hoặc người nghi mắc bệnh sợ bị kỳ thị, phân biệt, đối xử mà không khai báo, không cung cấp thông tin hoặc khai báo, cung cấp qua loa, không chính xác.

Thứ tư, ảnh hưởng của phát triển công nghệ

Theo nhiều kết quả nghiên cứu, đối với kẻ trộm tài chính cá nhân, dữ liệu về chăm sóc sức khỏe có giá trị hơn mười lần so với dữ liệu thông thường, đặc biệt các dữ liệu điện tử là đối tượng bị nhắm đến nhiều nhất vì tính chất dễ bị đánh cắp của nó¹⁴. Các chuyên gia cho biết, dữ liệu y tế có giá trị rất lớn trên thị trường, vì vậy Mayou Clinic - hệ thống chăm sóc sức khỏe lớn của Mỹ - đã thuê hacker mũ trắng xem xét hệ thống của họ, tìm kiếm lỗ hổng trước khi các hacker khác có thể khai thác trục lợi. Và lỗ hổng lớn nhất mà hacker có thể lợi dụng chính là từ thiết bị đầu vào của bệnh nhân, đặc biệt là công nghệ nhận diện khuôn mặt hoặc các phần mềm quản lý y tế trên điện thoại. Ở Việt Nam, QR đã mang lại nhiều hữu ích trong quá trình phòng chống lây lan dịch bệnh Covid – 19, giám sát quá trình di chuyển của người dân và xác định các tiếp xúc gần gũi với những người bị và nghi nhiễm bệnh, từ đó giúp các nhà chức trách và nhà nghiên cứu hiểu rõ hơn về sự lây lan của bệnh và đưa ra các biện pháp phòng chống hiệu quả. Song, thực tế này cũng đưa đến nhiều hạn chế trong quá trình phòng chống dịch: (1) Do việc sản xuất phần mềm diễn ra khẩn trương để đáp ứng tình hình dịch bệnh, nên khả năng bảo mật dữ liệu của các phần mềm khai báo y tế của Việt Nam chưa cao, tiềm ẩn rủi ro lớn về rò rỉ dữ liệu cá nhân, thông tin riêng tư của cá nhân. PGS.BS Hoàng Thị Diễm Tuyết - Giám đốc Bệnh viện Hùng Vương – cho rằng: *“Hệ thống bảo mật thông tin, an ninh mạng đang là vấn đề rất quan trọng vì khi phát triển y tế thông minh, tất cả sẽ được số hóa toàn bộ dữ liệu của bệnh viện, bệnh nhân. Nếu không đảm bảo an ninh mạng thì giống như cửa để ngoài cửa nhưng cửa lại mở toang. Dữ liệu của bệnh viện và thông tin của người bệnh có nguy cơ bị*

¹⁴ Những thách thức về bảo mật thông tin khi dùng bệnh án điện tử, <https://sottt1.haiduong.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=1050&title=nhung-thach-thuc-ve-bao-mat-thong-tin-khi-dung-benh-an-dien-tu.html>, truy cập ngày 15/4/2024

xâm phạm, chiếm đoạt"¹⁵. (2) Việc thiếu cơ chế kiểm soát và thẩm định nghiêm ngặt nên tình trạng các cơ quan, các địa phương cho phép quá nhiều APPs theo dõi, thống kê và phát hiện người tiềm ẩn nguy cơ nhiễm (Bluezone, VHD, Sổ sức khỏe điện tử...) ¹⁶ đã không chỉ khiến người dân bối rối trong quá trình sử dụng, khai báo mà còn gây bức xúc trong cộng đồng bởi tính công kênh của các loại apps, đặc biệt là khi cần phải di chuyển qua nhiều tỉnh thành khác nhau. Bên cạnh đó, thông tin dữ liệu ở các phần mềm không đồng nhất, sai lệch hoặc không cập nhật kịp thời (không hiện số mũi tiêm dù đã tiêm chủng đầy đủ), cũng ảnh hưởng rất lớn đến quá trình phòng, chống dịch Covid-19, đồng thời gây nguy hại tiềm tàng cho việc bảo vệ quyền riêng tư.

Thứ năm, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Khi đó, Hiến pháp chưa xác định nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế bằng 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. Trong pháp luật tình trạng khẩn cấp, nội dung quy định các hạn chế quyền con người, quyền công dân chưa thật đầy đủ. Thực tế cho thấy, trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp, một số quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế nhưng chưa được pháp luật về tình trạng khẩn cấp trừu tượng. Do vậy, việc Hiến pháp năm 2013 bổ sung nguyên tắc hạn chế quyền khiến Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 trở nên không phù hợp và không theo kịp được tiến độ phát triển của hệ thống pháp luật hiện hành.

4. Kiến nghị hoàn thiện quy định về bảo đảm Quyền riêng tư trong bối cảnh dịch bệnh

Hạn chế quyền quyền riêng tư, bao gồm cả quyền riêng tư trong bối cảnh dịch bệnh là vấn đề phức tạp và khó hài hoà được lợi ích tuyệt đối của các bên. Bởi lẽ, tùy vào tình hình khách quan về mức độ nguy hại hay lây nhiễm của dịch bệnh mà việc hạn chế quyền sẽ có những đặc thù riêng tương ứng với thực tiễn xảy ra. Song, để giảm thiểu sự không đồng bộ khi áp dụng pháp luật ở các địa phương trong toàn quốc cũng như đưa đến cách hiểu thống nhất về việc giới hạn quyền, cần nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về hạn chế quyền riêng tư theo hướng:

¹⁵ Chí Kiên, Quang Sơn (2022), Thách thức trong phát triển y tế thông minh, <https://nhandan.vn/thach-thuc-trong-phat-trien-y-te-thong-minh-post726798.html>, truy cập ngày 15/4/2024

¹⁶ Trần Yên (2021), Loạn ứng dụng khai báo y tế, các app "sức khỏe điện tử" gây phiền hà cho dân, <https://www.qdnd.vn/giao-duc-khoa-hoc/chuyen-doi-so/loan-ung-dung-khai-bao-y-te-cac-app-suc-khoe-dien-tu-gay-phiien-ha-cho-dan-672039>, truy cập ngày 12/4/2024

Thứ nhất, xây dựng hệ thống nguyên tắc hạn chế quyền làm nền tảng cho việc tổ chức và hoạt động của cơ chế hạn chế Quyền riêng tư nhằm giảm thiểu sự tùy tiện trong quá trình thực thi. Việc chỉ dựa vào quy định giới hạn quyền được xác định trong Hiến pháp “*theo quy định của luật*” và “*trong trường hợp cần thiết*” là chưa đủ cụ thể và tường minh để quá trình hạn chế quyền được hiệu quả và minh bạch. Do vậy, cần thiết phải thiết lập một “bộ khung” cho việc hạn chế quyền này bằng cách xây dựng một hệ thống các nguyên tắc cơ bản để hạn chế quyền, bao gồm cả quyền riêng tư. Trong đó, cần đặt ra yêu cầu cân bằng giữa tính hợp Hiến, hợp lý, hợp pháp của các quyết định hạn chế quyền khi xây dựng các nguyên tắc nền tảng này, xác định rõ ràng mục tiêu “*đảm bảo quyền của chủ thể này không xâm phạm đến quyền chủ thể khác đồng thời cân bằng các lợi ích trong xã hội*”.

Thứ hai, việc thực hiện hạn chế quyền riêng tư là do Nhà nước thực hiện, chính vì vậy sự cân bằng giữa việc giữ gìn trật tự công cộng, bảo vệ an ninh quốc gia và quyền của cá nhân phải được đặt lên bàn cân. Vì vậy, việc hạn chế quyền riêng tư cần được quy định chi tiết, cụ thể, bao gồm trình tự, thủ tục của việc hạn chế quyền; thẩm quyền cung cấp thông tin riêng tư của cơ quan nhà nước; cơ chế báo cáo, phản ánh nếu công dân gặp vấn đề hoặc thắc mắc trong quá trình giới hạn quyền... đều cần được lưu tâm làm rõ. Như vậy mới có thể đảm bảo cán cân được cân bằng, đặc biệt là trong một xã hội hiện đại và dân chủ.

Thứ ba, đòi hỏi cần ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp thay thế cho Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp để bảo đảm các quy định về vấn đề này phù hợp với yêu cầu của Hiến pháp năm 2013, bảo đảm tính hợp hiến của những hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp. Luật Tình trạng khẩn cấp cần quy định đầy đủ các vấn đề liên quan, nhất là việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân hoặc hạn chế quyền con người, quyền công dân (bao gồm cả quyền riêng tư) khi cần thiết trong tình trạng khẩn cấp phù hợp với yêu cầu của Hiến pháp năm 2013. Trong đó phải trừ liệu được hết phạm vi quyền con người, quyền công dân có thể hoặc cần bị hạn chế trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp nên các biện pháp bảo vệ, 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.

Thứ tư, trong tương lai xa hơn, cần phải thiết lập một cơ quan tài phán độc lập bên cạnh cơ chế giám sát của Quốc hội để đánh giá, xem xét tính hợp lý, hợp Hiến, hợp pháp cũng như mức độ cần thiết và sự hiệu quả của việc hạn chế quyền (có thể dựa trên cơ sở

phương pháp phân tích cân xứng). Với bối cảnh ở Việt Nam, việc thành lập một cơ quan tài phán hiến pháp sẽ vẫn còn gặp nhiều trở ngại và khó khăn, song thiết lập một Hội đồng Hiến pháp độc lập với quyền lực hạn chế sẽ phù hợp và đáp ứng được tình hình thực tiễn nước ta.

Thứ năm, xem xét đầu tư kinh phí xây dựng hệ thống nhân sự công nghệ thông tin chuyên nghiệp, hạ tầng công nghệ trong lĩnh vực y tế, tương xứng với kế hoạch phát triển của y tế thông minh ở tất cả các cấp. Trong đó cần đặc biệt quan tâm đến việc đầu tư hệ thống bảo mật, đảm bảo sự an toàn của hệ thống dữ liệu y tế, bảo vệ quyền riêng tư của người bệnh. Tuy nhiên, điều này đòi hỏi một nguồn kinh phí khổng lồ và bản thân các bệnh viện, cơ sở y tế khó lòng đáp ứng. Do vậy, giải pháp tốt nhất của các bệnh viện là thuê các công ty bên ngoài cung cấp hệ thống lưu trữ dữ liệu và bảo mật thông tin cho bệnh viện và bệnh nhân. Song song đó, để thích ứng với xu hướng của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, Việt Nam cần xem xét bổ sung ngành đào tạo công nghệ thông tin chuyên về y tế, đây là một ngành triển vọng có thể đáp ứng đồng thời nhu cầu thực tế của xã hội và xu thế hội nhập quốc tế.

5. Kết luận

Trong bối cảnh dịch COVID-19 ở Việt Nam, việc bảo vệ quyền riêng tư của cá nhân nói chung và quyền con người nói riêng trở nên ngày càng quan trọng và phức tạp. Dịch bệnh đã đặt ra các thách thức khắc nghiệt đối với quyền riêng tư của mỗi người, trong khi nhà nước và xã hội cần đảm bảo sự an toàn tính mạng và sức khỏe công cộng. Việc áp dụng những biện pháp quản lý dịch bệnh như giám sát y tế, theo dõi di chuyển, thu thập thông tin cá nhân, và sử dụng công nghệ thông tin đã được triển khai và đem lại hiệu quả, song cần được thực hiện một cách cân nhắc, công bằng và tuân thủ pháp luật, đảm bảo rằng quyền riêng tư của mỗi cá nhân không bị xâm phạm một cách vô lý hay trái với quy định của pháp luật. Trong tình trạng khẩn cấp, việc bảo vệ quyền riêng tư là một thách thức đối với chính phủ và xã hội. Do vậy, việc xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về tình trạng khẩn cấp, đặc biệt là trong hoàn cảnh dịch bệnh là một yêu cầu cấp thiết để nhằm bảo vệ quyền lợi và sự tự do của cộng đồng dân cư.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013;
2. Bộ luật Dân sự năm 2015;
3. Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000;

4. Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007;
5. Luật Khám bệnh, chữa bệnh năm 2023;
6. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016;
7. Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), *Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Ấn phẩm Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (410)
8. Nguyễn Đăng Dung, “*Sự phát triển quyền riêng tư trên thế giới và ở Việt Nam*”, Quyền về sự riêng tư, NXB Chính trị quốc gia sự thật;
9. Thái Thị Tuyết Dung (2012), “*Quyền tiếp cận thông tin và quyền riêng tư ở Việt Nam và một số quốc gia*”, NXB Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh;
10. Vũ Công Giao, NCS. Lê Thị Thúy Hương “*Quyền về sự riêng tư trong pháp luật quốc tế và Việt Nam*”, Quyền về sự riêng tư, NXB Chính trị quốc gia sự thật;
11. Nguyễn Vương Quốc (2023), *Nghĩa vụ bảo đảm bí mật thông tin người bệnh trong hoạt động khám bệnh, chữa bệnh theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 386), tháng 8/2023;
12. Volio, Fernando, “*Legal personality, privacy and the family*” in Henkin (ed), *The International Bill of Rights* (Columbia University Press 1981);
13. “*Right to privacy*” - Aditya Verma 3rd Year Student of B.A.LL.B, Guru Gobind Singh Indraprastha University, New Delhi;
14. Hoài Nhung (2021), Đăng tải, chia sẻ công khai thông tin về các trường hợp nghi nhiễm COVID-19 là hành vi vi phạm pháp luật, <https://congan.kontum.gov.vn/pho-bien-giao-duc-phap-luat/phap-luat-doi-song/dang-tai-chia-se-cong-khai-thong-tin-ve-cac-truong-hop-nghi-nhiem-covid-19-la-hanh-vi-vi-pham-phap-luat.html>, truy cập ngày 12/4/2024;
15. Đăng Nguyên (2021), *Lo ngại quyền riêng tư của người nhiễm và nghi nhiễm Covid-19*, <https://thanhnien.vn/lo-ngai-quyen-rieng-tu-cua-nguoi-nhiem-va-nghi-nhiem-covid-19-post1030999.html>, truy cập ngày 12/4/2024;
16. Trần Yên (2021), *Loạn ứng dụng khai báo y tế, các app "sức khỏe điện tử" gây phiền hà cho dân*, <https://www.qdnd.vn/giao-duc-khoa-hoc/chuyen-doi-so/loan-ung-dung-khai-bao-y-te-cac-app-suc-khoe-dien-tu-gay-phien-ha-cho-dan-672039>, truy cập ngày 12/4/2024

2. 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:

* 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

“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.

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 cục bộ 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

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.

ứng của xã hội khi chính họ hoặc người khác bị hạn chế, xâm phạm quyền con người. Đường 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

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.

tất yếu làm xói mòn nguyên tắc pháp quyền trong xã hội, đe dọa nghiêm trọng đến quyền con người, quyền công dân.

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 bốn phạm, trách nhiệm đó, trong TTKC, cơ quan hành pháp luôn coi trọng việc áp dụng các biện pháp đặt 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

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

được 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 Toà 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 tổ 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.

3. NGOẠI LỆ VÀ NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

Lê Thị Diệp*

Nguyễn Đình Toàn**

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp (“State of emergency”, “State of exception”, “State of alarm” hoặc “State of siege”) là khái niệm để chỉ trạng thái “ngoại lệ” của quốc gia, mà trong trạng thái đó, chính quyền (thông thường là cơ quan hành pháp) của quốc gia đó được cho phép thực hiện những biện pháp tác động đến xã hội mà không được áp dụng trong những điều kiện bình thường. Trong tình trạng khẩn cấp, yếu tố “ngoại lệ” được quan tâm. Dường như, trong tình trạng khẩn cấp, “ngoại lệ” đã phá vỡ nguyên tắc pháp quyền, và làm thế nào để thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích mối quan hệ giữa “ngoại lệ” và “nguyên tắc pháp quyền” trong tình trạng khẩn cấp để thấy rõ những yêu cầu cần thiết của pháp luật về tình trạng khẩn cấp hiện nay.

Từ khóa:

Ngoại lệ, pháp quyền, tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Xây dựng nhà nước pháp quyền là xu thế tất yếu của xã hội hiện đại. Trên cơ sở điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, mỗi quốc gia có một mô hình nhà nước pháp quyền phù hợp. Rõ ràng rằng, nhà nước pháp quyền hiện thực là thành tựu của văn minh nhân loại, là biểu hiện về trình độ phát triển cao của dân chủ, pháp luật và quản trị nhà nước. Đồng thời, nhà nước pháp quyền là phương thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước tối ưu, hiệu quả, mà ở đó có sự ngự trị cao nhất của Hiến pháp, pháp luật, với nội dung thực hiện quyền lực nhân dân và vì sự văn minh, tiến bộ, phát triển con người và nhân loại.

Bên cạnh đó, tình trạng khẩn cấp là khái niệm pháp lý đã có từ lâu đời, chỉ trạng thái bất thường của xã hội xác định sau khi một tuyên bố chính thức được đưa ra bởi chủ thể có thẩm quyền, đánh dấu bước chuyển đổi của hệ thống chính trị từ trạng thái bình thường sang trạng thái đặc biệt nhằm đối phó với một tình huống bất ngờ xảy ra gây ra mối đe dọa nghiêm trọng đến sự tồn tại của quốc gia. Trong tình trạng khẩn cấp, cơ quan nhà nước có

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Đại Nam; Email: luatsulethidiep@gmail.com

** TS., Thanh tra Bộ Xây dựng; Email: dinhtoan78@gmail.com

thẩm quyền (thường là cơ quan hành pháp) sẽ thực hiện những biện pháp đặc biệt (ngoại lệ) mà trong bối cảnh thông thường không được phép áp dụng. Ngoại lệ trong bối cảnh của tình trạng khẩn cấp có mối quan hệ chặt chẽ với pháp quyền. Thực tiễn cho thấy, ngoại lệ và pháp quyền dường như có quan hệ tỉ lệ nghịch với nhau, nếu ngoại lệ nằm ngoài luật; và có quan hệ tỉ lệ thuận với nhau, nếu ngoại lệ nằm trong luật.

2. Khái niệm

2.1. Khái niệm tình trạng khẩn cấp

Có nhiều quan điểm khác nhau đưa ra khái niệm về tình trạng khẩn cấp. Tác giả Vũ Hồng Anh và Nguyễn Thị Thủy đưa ra khái niệm “TTKC là tình huống xảy ra khi thảm họa lớn do thiên nhiên, con người gây ra, khi dịch bệnh lây lan trên diện rộng vượt quá khả năng ứng phó của chính quyền, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân, tài sản của nhà nước và của tổ chức khác. TTKC có thể diễn ra trên một hoặc nhiều địa phương hay trên phạm vi cả nước. Khi áp dụng TTKC tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân, trong nhiều trường hợp còn dẫn đến việc hạn chế quyền trong lĩnh vực chính trị, kinh tế-xã hội”¹. Tác giả Đỗ Đức Minh cho rằng “TTKC được hiểu là một tuyên bố của chính phủ mà theo đó có thể tạm ngưng một số chức năng bình thường của chính phủ và có thể cảnh báo công dân của mình thay đổi các hành vi bình thường hoặc có thể ra lệnh cho các cơ quan của chính phủ thi hành các kế hoạch sẵn sàng cho TTKC. Nó cũng được sử dụng làm một cơ sở hợp lý để tạm ngưng các quyền tự do dân sự”². Tác giả Vũ Công Giao và Nguyễn Anh Đức cho rằng “TTKC là tình huống đặc biệt ở một quốc gia 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 thường”³.

Tại điều 4(1) Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966 trực tiếp đã đề cập đến khái niệm “Tình trạng khẩn cấp đe dọa vận mệnh quốc gia” và “đã được chính thức công bố”⁴. Công ước Châu Âu về nhân quyền và Công ước Châu Mỹ về nhân quyền cũng có cách diễn đạt tương tự về khái niệm này. Khái niệm TTKC tại ICCPR được dùng để giải thích tại Bộ nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và tạm đình

¹ Vũ Hồng Anh và Nguyễn Thị Thủy (2020), *Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr. 481.

² Đỗ Đức Minh (2020), *Pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, thiết quân luật và giới nghiêm và những vấn đề đặt ra*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr. 547.

³ Nguyễn Anh Đức và Vũ Công Giao (2020), *Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr. 418.

⁴ UN (1966), “*Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị*”.

chỉ quyền con người trong ICCPR. Theo đó, TTKC là trạng thái mà một quốc gia đang hoặc sắp phải đối mặt với các mối đặc biệt hiểm nguy. Theo đó, mỗi nguy hiểm này đe dọa sự tồn vong của quốc gia đó. Hơn nữa, TTKC có thể ảnh hưởng tới toàn bộ dân chúng và gây nguy hiểm cho sự toàn vẹn của dân cư; ảnh hưởng một phần hoặc toàn bộ lãnh thổ quốc gia, gây nguy hiểm độc lập chính trị hoặc sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia. Trong TTKC, các quyền con người có nguy cơ bị xâm phạm do một số chức năng thiết yếu để bảo vệ quyền con người không được duy trì. Tuy nhiên, TTKC, theo quy định của Luật nhân quyền quốc tế, không bao gồm tình trạng khó khăn kinh tế đơn thuần hoặc xung đột nội bộ hay tình trạng hỗn loạn mà không đe dọa nghiêm trọng và cấp bách tới sự sống còn của quốc gia.

Từ một số quan điểm trên, chúng ta có thể nhận thấy một số đặc điểm chung của TTKC như:

- TTKC là tình trạng đặc biệt, một chế độ pháp lý đặc biệt của một quốc gia.
- Được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của quốc gia chính thức tuyên bố (declaration of state of emergency).
- Trong TTKC, cơ quan hành pháp được thực hiện hoặc áp dụng các biện pháp đặc biệt mà không được phép thực hiện trong bối cảnh bình thường theo quy định của Hiến pháp.

Như vậy, có thể khái niệm tình trạng khẩn cấp như sau: *TTKC là tình trạng đặc biệt của một quốc gia và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của quốc gia chính thức tuyên bố, đòi hỏi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (thường là cơ quan hành pháp) được trao một số quyền hạn và áp dụng một số biện pháp đặc biệt để vận hành, tổ chức thực hiện nhằm ổn định tình hình mà trong điều kiện thông thường không được phép sử dụng.*

Lưu ý rằng, cần phải phân biệt rõ sự khác nhau giữa tình trạng khẩn cấp và tình huống khẩn cấp. Tình trạng khẩn cấp là là trạng thái mang tính pháp lý, còn tình huống khẩn cấp có thể là nguyên nhân dẫn đến tình trạng khẩn cấp.

2.2. Khái niệm pháp quyền

Xây dựng nhà nước pháp quyền là xu thế tất yếu của các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, mô hình nhà nước pháp quyền của mỗi quốc gia là khác nhau, phụ thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh của chính quốc gia đó.

Với tính chất là một nguyên tắc của quản trị tốt, pháp quyền là một nguyên tắc, theo đó tất cả mọi thành viên của xã hội (bao gồm cả nhà nước) đều phải tuân theo các quy định của pháp luật. Pháp quyền được coi là nguyên tắc pháp luật, vì đó là phương châm hoặc

quy tắc cho sự quyết định, ngay cả trong những trường hợp còn hoài nghi hoặc không dự liệu trước được⁵.

Với nghĩa là một nguyên tắc, nguyên tắc pháp quyền được hiểu là nguyên lý, tư tưởng chỉ đạo nhất thiết phải tuân theo với nội dung cốt lõi là quyền lực nhà nước được kiểm soát, ràng buộc với pháp luật, chỉ được và phải được thực hiện trên cơ sở và trong khuôn khổ pháp luật. Xét về mặt phạm vi, nguyên tắc pháp quyền không chỉ là một nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở nhiều quốc gia trên thế giới, mà còn là nguyên tắc tổ chức đời sống xã hội, với ý nghĩa xã hội đó được tổ chức và vận hành, hoạt động dựa trên cơ sở pháp luật⁶.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 đã hiến định các đặc trưng về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 2, Điều 3, Điều 4, Điều 8,...) và tiếp tục được bổ sung, phát triển trong kỳ Đại hội XII (2016) và Đại hội XIII (2021): “xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động”⁷. Các đặc trưng cơ bản về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được tổng kết, đánh giá và khái quát một cách khá đa dạng, phong phú, trong đó nhà nước “*lấy pháp luật làm cơ sở pháp lý thống nhất cho việc điều hành mọi hoạt động của nhà nước, của xã hội, của công dân, dùng pháp luật làm chuẩn mực để phân biệt tính hợp pháp và không hợp pháp; việc được làm và không được làm trong thi hành pháp luật của các cơ quan và cán bộ nhân viên nhà nước, trong việc tuân thủ pháp luật của công dân*”⁸, tuy nhà nước đề cao vai trò của pháp luật trong xã hội, nhưng không tuyệt đối hóa vai trò của pháp luật; pháp luật phải thực sự tiến bộ, hiện đại, vì con người, vì sự phát triển bền vững.

Đại hội XIII của Đảng đã đưa ra những định hướng lớn trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là: “xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động”⁹; “Nhà nước quản lý, điều hành nền kinh tế bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các công cụ điều tiết trên cơ sở các quy luật thị trường. Tăng cường công tác giám sát, chủ động điều tiết, giảm các tác động tiêu cực của thị trường, không can thiệp làm sai lệch các quan hệ thị trường”¹⁰.

3. Mối quan hệ giữa ngoại lệ và nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp

⁵ Nguyễn Minh Tuấn (2022), *Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (466), tháng 9/2022

⁶ Nguyễn Minh Tuấn (2022), *Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (466), tháng 9/2022

⁷ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 284

⁸ Viện Khoa học Pháp lý: *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 350

⁹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Sđd, t. I, tr. 284.

¹⁰ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Sđd, t. I, tr. 285, 44, 53, 174 - 175, 203, 176

Thực tiễn cho thấy, tình trạng khẩn cấp có thể ảnh hưởng lớn đến pháp quyền bởi những ngoại lệ mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện trong tình trạng khẩn cấp nhằm hạn chế, ngăn chặn hậu quả bất lợi xảy ra cho con người, cho cộng đồng, nhà nước và xã hội.

Trong tình trạng khẩn cấp, thông thường, nhà nước trao quyền cho cơ quan hành pháp để giải quyết, hạn chế, ngăn chặn hậu quả bất lợi xảy ra. Về lý thuyết, cơ quan hành pháp có thể thực hiện quyền lực phi thường trong tình trạng khẩn cấp mà không lạm dụng quyền lực của mình. Tuy nhiên, việc làm quyền hay không sẽ phụ thuộc vào tính cách của người điều hành và liệu anh ta có bổ sung thêm quyền lực thể chế của mình hay không¹¹. Thực tế cho thấy, để nhằm ngăn chặn, hạn chế những thiệt hại xảy ra, cơ quan hành pháp bỏ qua các quy trình hành chính và pháp lý¹². Trong điều kiện, hoàn cảnh đó, cơ quan hành pháp thường tạo ra ngoại lệ trong tình trạng khẩn cấp, và chỉ trong tình trạng khẩn cấp mới áp dụng những ngoại lệ này. Việc này xuất phát từ nhu cầu chính trị của các quốc gia nhằm thiết lập trật tự, và bổ sung các đối tượng của pháp luật và những thời điểm căng thẳng (tình trạng khẩn cấp). Vì lợi ích của con người, cộng đồng, nhà nước và xã hội, cơ quan có thẩm quyền (cơ quan hành pháp) kiểm soát các thể chế pháp lý và chịu trách nhiệm xây dựng hoặc xem xét lại luật trong một chế độ chưa hoàn thiện¹³.

Học giả Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin cho rằng tình trạng khẩn cấp làm giảm bớt cơ cấu pháp lý và hiến pháp của nhà nước (và thậm chí đình chỉ một phần của nó) và chỉ ra rằng các hệ thống kiểm tra và cân bằng pháp lý có thể chung xu hướng mất ổn định trong tình trạng khẩn cấp¹⁴. Carl Schmitt cho rằng quy định của pháp luật có thể bị suy yếu trong một hệ thống dân chủ hiện đại vào thời điểm tình trạng khẩn cấp¹⁵. Agamben: tình trạng khẩn cấp mâu thuẫn với khía cạnh cơ bản của luật pháp, và liên quan đến chính trị nhiều hơn là luật pháp. Đó là tình trạng được coi là nằm ngoài pháp luật. Và ông ví tình trạng khẩn cấp nảy sinh “những thói quen xấu và những tội ác mà lẽ ra là phạm pháp bỗng nhiên được phép”¹⁶. Và thực tiễn đã chứng minh các quan điểm trên, phần lớn các trường

¹¹ Ralf Salam (2017), *The relationship between states of emergency, politics and the rule of law*, Canterbury Law Review, Vol 23,2017, p.17

¹² Ralf Salam (2017), *The relationship between states of emergency, politics and the rule of law*, Canterbury Law Review, Vol 23,2017, p.17.

¹³ Ralf Salam (2017), *The relationship between states of emergency, politics and the rule of law*, Canterbury Law Review, Vol 23,2017. P.16.

¹⁴ Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin (2006), *Law in Times of Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p.17.

¹⁵ John P McCormick (1997), *The Dilemmas of Dictatorship: Carl Schmitt and Constitutional Emergency Powers*, (1997) 10 CJLJ, p. 163 – 187.

¹⁶ Giorgio Agamben (1998), *Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press, Palo Alto, p.8.

hợp đã chứng minh rằng, việc áp đặt tình trạng khẩn cấp đã dẫn đến nhiều tác động tiêu cực đến nền pháp quyền, vì trong điều kiện, tình trạng đó, chính quyền nhận thấy thuận tiện trong việc kiểm soát nền kinh tế của đất nước¹⁷.

Bên cạnh đó, theo Agamben, Agamben đã trích dẫn nhận định của Ernesto Laclau “Xã hội đòi hỏi những nỗ lực không ngừng để xây dựng lại nền tảng. Và nếu tính đa dạng của các nhu cầu đòi hỏi một quá trình chuyển đổi và sửa đổi pháp lý liên tục”. Khi đó, “tình trạng khẩn cấp sẽ không còn là ngoại lệ và trở thành một phần không thể thiếu trong quá trình xây dựng chính trị của mối quan hệ xã hội¹⁸. Nếu có Luật tình trạng khẩn cấp, thì cơ quan hành pháp sẽ dễ dàng hơn để làm việc trong tình trạng khẩn cấp. Học giả Benjamin đã khẳng định: Khi có luật quy định – tình trạng khẩn cấp không còn là một ngoại lệ nữa¹⁹.

Pháp luật có hai thuộc tính (1) tính ổn định; (2) tính biến đổi. Trong tình trạng khẩn cấp, chúng ta cố gắng làm giảm thiểu tính biến đổi, tính tùy tiện. Luật pháp hoàn thành mục tiêu này bằng cách xác định các quy tắc nhằm giảm thiểu tính biến đổi và tính tùy tiện liên quan đến hành động tùy ý²⁰. Nếu hệ thống pháp luật hoàn thiện thì ngoại lệ trong tình trạng khẩn cấp được thực hiện, nhưng không tùy tiện, các nguyên tắc pháp quyền được thực hiện một cách triệt để. Điều này có nghĩa là, ngoại lệ là ngoài các quy định pháp luật thông thường nhưng trong quy định của pháp luật – quy định pháp luật về ngoại lệ cho những trường hợp đặc biệt. Theo Gross và Ni Aolain thì tình trạng khẩn cấp là được tạo ra từ quy định của pháp luật²¹. Hiến pháp của một quốc gia sẽ mô tả các tình huống có thể dẫn đến việc ban bố tình trạng khẩn cấp, xác định các thủ tục cần tuân theo và chỉ định các giới hạn đối với quyền hạn khẩn cấp và các quyền có thể bị đình chỉ²².

Như vậy, có thể thấy rằng, do luật pháp bị bó hẹp, không đủ quy định để thực hiện trong tình trạng khẩn cấp, do đó khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải đình chỉ luật pháp thì mới giải quyết được những rủi ro. Khi đó, các nguyên tắc pháp quyền bị phá vỡ. Ngược lại, nếu luật pháp đầy đủ (quy định đầy đủ), cơ

¹⁷ Ralf Salam (2017), *The relationship between states of emergency, politics and the rule of law*, Canterbury Law Review, Vol 23, 2017, p.17.

¹⁸ Giorgio Agamben (1998), *Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press, Palo Alto, p.16.

¹⁹ Walter Benjamin, Gershom Scholem and Theodor W Adorno (1994), *The Correspondence of Walter Benjamin*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, p.6465

²⁰ Chandle Robbins (1878), *Memoir of the Hon Benjamin Robbins Curtis*, LLD (J Wilson and Son, Cambridge, MA, p.280281.

²¹ Oren Gross and Fionnuala Ní Aolá (2006), *Law in Times of Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p.1127.

²² Ralf Salam (2017), *The relationship between states of emergency, politics and the rule of law*, Canterbury Law Review, Vol 23,2017, p.22.

quan nhà nước có thẩm quyền sẽ căn cứ vào những quy định đó mà triển khai thực hiện, ứng phó với rủi ro, không còn phải đình chỉ pháp luật nữa. Khi đó, các biện pháp đặc biệt được cơ quan nhà nước có thẩm quyền triển khai thực hiện trong tình trạng khẩn cấp là các biện pháp được quy định trong hệ thống pháp luật, nghĩa là ngoại lệ nằm trong quy định của pháp luật, yếu tố pháp quyền được thực hiện.

4. Thực trạng ngoại lệ và nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam trong thời gian diễn ra dịch covid-19

Từ trước đến nay, Việt Nam mặc dù xảy ra nhiều trường hợp có thể ban bố tình trạng khẩn cấp, xong, chúng ta chưa lần nào ban bố tình trạng khẩn cấp. Đối với TTKC về dịch bệnh, thực tế từ trước đến nay, WHO đã công bố tình trạng y tế khẩn cấp toàn cầu với 6 loại dịch bệnh²³, nhưng Việt Nam chưa lần nào ban bố TTKC. Có thể kể ra như năm 2009, số lượng người mắc virus H5N1 ở Việt Nam lên tới gần 10000 người, 22 ca tử vong, thời điểm đó chúng ta cũng không công bố TTK²⁴.

Riêng đối với đại dịch COVID-19, có thể nói đây là một đại dịch ảnh hưởng đến toàn cầu nói chung và Việt Nam nói chung. Đại dịch xảy ra từ tháng 12 năm 2019, đến năm 2022, Việt Nam đã trải qua 4 làn sóng về đại dịch COVID-19. Làn sóng thứ nhất từ ngày 23 tháng 01 năm 2020 đến ngày 16 tháng 4 năm 2020, với ca nhiễm COVID-19 đầu tiên ở Thành phố Hồ Chí Minh do nhập cảnh từ Vũ Hán (Trung Quốc). Trong làn sóng thứ nhất này, Việt Nam có 415 ca nhiễm và không có ca nào chết. Làn sóng thứ hai từ ngày 25 tháng 7 năm 2020 đến ngày 01 tháng 12 năm 2020, nơi có nhiều ca nhiễm nhất là ở Đà Nẵng. Làn sóng thứ hai với 1.163 người nhiễm và 35 người chết. Làn sóng thứ ba từ ngày 28 tháng 01 năm 2021 đến ngày 25 tháng 3 năm 2021, bắt nguồn từ một ca nhiễm ở Hải Dương. Làn sóng thứ ba có 1.301 ca nhiễm và không có người chết. Làn sóng thứ tư từ ngày 27 tháng 4 năm 2021 và đến hết tháng 01 năm 2022 vẫn chưa kết thúc. Tính đến ngày 02 tháng 8 năm 2022, Việt Nam có 10,8 triệu người nhiễm COVID-19 và số người chết là 43.093 người²⁵. Dịch COVID-19 xảy ra trên khắp cả nước với 63/63 tỉnh, thành. Đại dịch COVID-19 bùng phát có quy mô lớn, mức độ lây lan nhanh nhất từ trước đến nay so với các dịch bệnh khác với diễn biến rất phức tạp, khó lường, nguồn cung ứng vắc xin còn hạn chế, chưa có thuốc điều trị đặc hiệu, gây nhiều khó khăn cho công tác phòng, chống dịch,

²³ Đại dịch cúm A/H1N1 năm 2009, bệnh bại liệt năm 2014, đại dịch Ebola ở Tây Phi năm 2014, dịch do virus Zika năm 2016, đại dịch Ebola ở Cộng hòa dân chủ Congo năm 2019 và Đại dịch Covid-19 năm 2019.

²⁴ Cục Y tế dự phòng Cục (2020), *Vì sao Việt Nam chưa công bố tình trạng khẩn cấp?*, truy cập ngày 8 tháng 01-2022, tại trang web <https://vncdc.gov.vn/vi-sao-viet-nam-chua-cong-bo-tinh-trang-khan-cap-nd15085.html>.

²⁵ Bộ Y tế Bộ (2022), Công thông tin của Bộ Y tế về đại dịch COVID-19, truy cập ngày 8 tháng 01-2022, tại trang web <https://covid19.gov.vn/>.

ảnh hưởng nghiêm trọng đến kinh tế - xã hội, đời sống nhân dân và hoạt động sản xuất, kinh doanh, lao động. Để ứng phó kịp thời, có hiệu quả với diễn biến phức tạp của tình hình dịch COVID-19, Quốc hội đã giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp hạn chế một số phương tiện, yêu cầu người dân không ra khỏi nơi cư trú trong khoảng thời gian nhất định, tại một số khu vực, địa bàn cần thiết; tổ chức các lực lượng để bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong vùng có dịch; áp dụng biện pháp đặc biệt về thông tin liên lạc, sử dụng các phương tiện thông tin liên lạc và các biện pháp khác có thể áp dụng trong TTKC để ngăn chặn kịp thời dịch bệnh lây lan²⁶.

Như vậy, mặc dù không ban bố TTKC về dịch bệnh COVID-19, nhưng trường hợp về dịch bệnh COVID-19 đặc biệt khác với các tình huống khác, đó là việc Quốc hội đã trao thẩm quyền cho Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ áp dụng các biện pháp như trong TTKC để ngăn chặn kịp thời dịch bệnh lây lan.

Để công tác phòng chống dịch có hiệu quả, Chính phủ đã ban hành 03 Chỉ thị phòng chống dịch, đó là: (1) Chỉ thị 15/CT-TTg ngày 27/3/2020; (2) Chỉ thị số 16/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 31 tháng 3 năm 2020; và Chỉ thị 19/CT-TTg ngày 24 tháng 4 năm 2020. Đây là 3 kịch bản phòng, chống dịch bệnh COVID-19, tùy theo tình hình của mình, các địa phương có thể áp dụng kịch bản theo một trong ba cách trên.

Bảng so sánh các cấp độ của Chỉ thị số 15, Chỉ thị số 16 và Chỉ thị số 19

	<i>Chỉ thị 16</i>	<i>Chỉ thị 15</i>	<i>Chỉ thị 19</i>
Tập trung đông người	<ul style="list-style-type: none"> - Cách ly toàn xã hội. Mọi người dân phải ở nhà, chủ ra ngoài khi thật sự cần thiết - Không tập trung quá 02 người ngoài công sở, bệnh viện, trường học và nơi công cộng 	<ul style="list-style-type: none"> - Dừng các sự kiện tập trung trên 20 người 1 phòng. - Dừng tất cả các hoạt động văn hóa, thể thao, giải trí. - Không tụ tập từ 10 người trở lên ngoài công sở, bệnh viện, trường 	<ul style="list-style-type: none"> - Dừng lễ hội, nghi lễ tôn giáo, giải đấu thể thao, sự kiện có tập trung đông người. - Không tập trung đông người tại nơi công cộng, ngoài công sở, bệnh viện, trường học. - Đối với tỉnh, thành phố trực thuộc TW có nguy cơ: Không tập trung quá 20 người. - Đối với tỉnh, thành phố

²⁶ Quốc hội (2021), *Nghị quyết số 30/2021/QH15 kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XV ngày 28 tháng 7 năm 2021.*

	<i>Chỉ thị 16</i>	<i>Chỉ thị 15</i>	<i>Chỉ thị 19</i>
		học	trực thuộc TW có mức nguy cơ thấp: Không tập trung quá 30 người.
Khoảng cách an toàn	Khoảng cách an toàn giữa 2 người là tối thiểu 2m	Khoảng cách an toàn giữa 2 người là tối thiểu 2m	Khoảng cách an toàn giữa 2 người là tối thiểu 1m
Các cơ sở kinh doanh	<ul style="list-style-type: none"> - Tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh dịch vụ. - Các cơ sở kinh doanh các loại hàng hóa, dịch vụ thiết yếu được hoạt động nhưng phải thực hiện nghiêm các biện pháp chống dịch 	<ul style="list-style-type: none"> - Tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh dịch vụ. - Các cơ sở kinh doanh các loại hàng hóa, dịch vụ thiết yếu được mở cửa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh không thiết yếu: karaoke, quán bar, mát-xa, cơ sở làm đẹp, vũ trường,... - Mở cửa trở lại + Nhà hàng, khách sạn, quán ăn, bán buôn, bán lẻ,... + Khu tập luyện thể thao, khu di tích, danh lam thắng cảnh.
Hoạt động vận tải	<ul style="list-style-type: none"> - Dừng hoạt động vận chuyển hành khách công cộng, trừ trường hợp cần thiết. - Hạn chế tối đa hoạt động của các phương tiện cá nhân 	<ul style="list-style-type: none"> - Hạn chế di chuyển từ vùng có dịch đến các địa phương khác. - Hạn chế các chuyến bay từ Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh đến nơi khác. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dịch vụ vận chuyển hành khách công cộng, liên tỉnh, nội tỉnh được hoạt động trở lại. - Dịch vụ vận chuyển hành khách bằng đường hàng không áp dụng các biện pháp phù hợp đặc thù, bảo đảm an toàn cho hành khách.

Trên cơ sở của 3 Chỉ thị trên, các địa phương đã triển khai thực hiện 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, cách ly toàn xã hội, xử lý nguồn lây bệnh, ổ dịch, quản lý lây nhiễm chéo tại cơ sở y tế, quản lý nguy cơ lây nhiễm ở các nhóm nguy cơ cao và trường hợp cần cách ly v.v... Tuy nhiên, một số địa phương áp

dụng một số biện pháp mà chưa từng được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật, chẳng hạn như việc hạn chế ra, vào vùng không có dịch²⁷ do các địa phương sợ người nhiễm bệnh từ địa phương khác vào địa phương mình, hoặc quy định ngày phải trở về gia đình để nếu có nhu cầu trong dịp lễ, tết²⁸. Đây là những ngoại lệ, thậm chí là những biện pháp đó vi phạm pháp luật, trong TTKC do COVID-19 mà một số địa phương tạo ra. Tuy nhiên, người dân thì ‘chấp nhận’ những vi phạm của cơ quan nhà nước để thực hiện phòng, chống COVID-19, bởi COVID-19 mới là đáng sợ hơn là sự vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trong trường hợp này, còn một số cơ quan nhà nước đã thu hồi, bãi bỏ, điều chỉnh các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân khi biết sai, một số cơ quan nhà nước thì cũng để mặc, miễn là công tác phòng, chống dịch bệnh đạt hiệu quả.

Nhiều địa phương đã đưa ra một số quy định hạn chế quyền đi lại của công dân. Ngoài việc cấm ra, vào vùng dịch, nhiều địa phương còn cấm người từ vùng dịch về địa phương làm việc, sử dụng một số phương tiện cá nhân, sử dụng một số loại giấy phép đi lại. Ví dụ: Sở Y tế Hà Tĩnh có văn bản hỏa tốc số 2114/ SYT-NVY ngày 25 tháng 6 năm 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. Tuy nhiên, không có quy định pháp luật nào cho phép Sở Y tế ban hành lệnh cấm này. Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế cũng ban hành văn bản có nội dung "tuyệt đối không tiếp nhận công dân đến từ/trở về thành phố Đà Nẵng đến địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế (trừ các trường hợp thực thi công vụ và có ý kiến của Ban chỉ đạo)"²⁹. Hoặc trường hợp Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu) đã ban hành Công văn số 5065/UBND-VP ngày 18 tháng 7 năm 2021 về việc tăng cường biện pháp kiểm soát người lưu thông ở thành phố này trong thời gian thực hiện giãn cách³⁰. Theo đó, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu kiên quyết thực hiện việc không cho người lao động đi xe máy đến nơi làm, để đảm bảo được yếu tố an toàn cho người lao động, đặc biệt là để duy trì sản xuất. Tuy nhiên, ngày 19 tháng 7 năm 2021, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu phải ban hành Công văn số 5092/UBND-VP bãi bỏ Công văn số 5065/UBND-VP ngày 18 tháng 7 năm 2021 nêu trên và hướng dẫn lưu thông

²⁷ Sở Y tế Hà Tĩnh sở (2021), *Công văn số 2114/ SYT-NVY ngày 25 tháng 6 năm 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.*

²⁸ Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên ủy (2021), *Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 2021 về việc đón đóc lao động đi làm ngoài tỉnh có nhu cầu trở về địa phương trong dịp tết nguyên đán Nhâm Dần năm 2022.*

²⁹ Thế Phong (2021), *Thừa Thiên- Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://baochinhphu.vn/Xa-hoi/Thua-Thien-Hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich/440774.vgp>.

³⁰ Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu ủy (2021), *Công văn số 5065/UBND-VP ngày 18 tháng 7 năm 2021 về việc tăng cường biện pháp kiểm soát người lưu thông ở thành phố này trong thời gian thực hiện giãn cách.*

trên địa bàn TP.Vũng Tàu trong thời gian tỉnh áp dụng Chỉ thị 16³¹. Ngay cả Thủ đô Hà Nội cũng gặp khó khăn trong việc quy định quyền đi lại của công dân. Trong vòng chưa đầy 2 tháng, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội đã 04 lần ban hành quy định thay đổi mẫu giấy đi đường nhằm hạn chế quyền đi lại của công dân³². Những lần thay đổi hình thức giấy đi đường khiến người dân và doanh nghiệp “không kịp trở tay” vì Chỉ thị có hiệu lực tức thì. Người dân bức xúc vì những thay đổi quyết liệt của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện Chỉ thị cũng lúng túng không biết xử lý như thế nào trước yêu cầu mới của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội. Bên cạnh đó, các địa phương cũng thực hiện phong tỏa theo nhiều cách khác nhau. Đã có trường hợp chỉ một khu vực nhỏ đã xảy ra dịch bệnh; tuy nhiên một khu vực rộng lớn bị cách ly. Chẳng hạn, một người đàn ông bị nhiễm COVID-19 không đi đâu, chỉ liên lạc với người nhà nhưng UBND tỉnh Hà Nam đã chỉ đạo cách ly cả một xã³³. Trường hợp khác 5 người trong một gia đình dương tính với COVID-19, UBND tỉnh Hải Dương đã chỉ đạo phong tỏa toàn bộ huyện Nam Sách³⁴. Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ, tỉnh Sơn La có Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 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 2022³⁵. (phải trở về trước ngày 10/01/2022 để kịp thời gian cách ly).

Có thể thấy, thực trạng “hỗn loạn” trong việc đặt ra quy định ‘ngoại lệ’ không đúng với quy định của Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước trong thời gian dịch bệnh COVID-19, đó là:

- Thứ nhất, các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân được quy định không phải ở luật.
- Thứ hai, các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân phải được ban hành dưới dạng văn bản hành chính thông thường chứ không phải văn bản quy phạm pháp luật.

³¹ Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu ủy (2021), *Công văn số 5092/UBND-VP ngày 19 tháng 7 năm 2021 hướng dẫn lưu thông trên địa bàn TP.Vũng Tàu trong thời gian tỉnh áp dụng Chỉ thị 16*.

³² Anh Trọng và Trương Phong trọng (2021), *Quy định mới về giấy đi đường ở Hà Nội: Dân xếp hàng dài, chính quyền lúng túng*, truy cập ngày 11-01-2022, tại trang web <https://tienphong.vn/quy-dinh-moi-ve-giay-di-duong-o-ha-noi-dan-xep-hang-dai-chinh-quyen-lung-tung-post1364248.tpo>.

³³ Trung Du (2021), *Hà Nam: Một F2 dương tính với COVID-19, cách ly cả xã ngay trong đêm*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <https://laodong.vn/y-te/ha-nam-mot-f2-duong-tinh-voi-covid-19-cach-ly-ca-xa-ngay-trong-dem-909693.ldo>.

³⁴ Cổng Thông tin điện tử tỉnh Hải Dương công (2021), *Tạm thời phong tỏa toàn bộ huyện Nam Sách để đánh giá tình hình dịch tế liên quan ca bệnh mới phát sinh*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://haiduong.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=10851&title=tam-thoi-phong-toa-toan-bo-huyen-nam-sach-de-danh-gia-tinh-hinh-dich-te-lien-quan-ca-benh-moi-phat-sinh.htm>.

³⁵ Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên ủy (2021), *Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 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*.

- Thứ ba, các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân được quy định bởi cả cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Thứ tư, các cơ quan quy định các biện pháp chưa từng có trong các văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện công tác phòng, chống COVID-19.

Có thể nhận thấy, các ngoại lệ trong thời gian diễn ra dịch COVID-19 đã làm cho nguyên tắc pháp quyền không được thực hiện một cách triệt để.

5. Kết luận

Ngoại lệ và các nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp là hai đại lượng dường như có quan hệ tỷ lệ nghịch, nếu ngoại lệ nằm ngoài luật; và có quan hệ tỉ lệ thuận với nhau, nếu ngoại lệ nằm trong luật. Vì vậy, để xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, cần phải tối ưu đại lượng “pháp quyền”, cũng đồng nghĩa với việc giảm đại lượng “ngoại lệ” nằm ngoài luật về số “không”. Điều này có nghĩa là “ngoại lệ” nhưng không “ngoài luật” mà trong luật. Bởi lẽ, tình trạng khẩn cấp là được tạo ra từ quy định của pháp luật mà ra. Để làm được điều đó, chúng ta cần xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đặc biệt là khẩn trương xây dựng Luật Tình trạng khẩn cấp để quy định rõ hơn, cụ thể hơn, toàn diện hơn những vấn đề nảy sinh trong tình trạng khẩn cấp nhằm, không ngừng tăng cường thực hiện triệt để các nguyên tắc pháp chế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Giorgio Agamben (1998), *Sovereign Power and Bare Life*, Stanford University Press, Palo Alto.
2. Vũ Hồng Anh và Nguyễn Thị Thủy (2020), *Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội.
3. Walter Benjamin, Gershom Scholem and Theodor W Adorno (1994), *The Correspondence of Walter Benjamin*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
4. Bộ Y tế (2022), Công thông tin của Bộ Y tế về đại dịch COVID-19, truy cập ngày 8 tháng 01-2022, tại trang web <https://covid19.gov.vn/>.
5. John P McCormick (1997), *The Dilemmas of Dictatorship: Carl Schmitt and Constitutional Emergency Powers*, (1997) 10 CJLJ.
6. Công Thông tin điện tử tỉnh Hải Dương công (2021), Tạm thời phong tỏa toàn bộ huyện Nam Sách để đánh giá tình hình dịch tễ liên quan ca bệnh mới phát sinh, truy cập

ngày 10-01-2022, tại trang web

<http://haiduong.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=10851&title=tam-thoi-phong-toa-toan-bo-huyen-nam-sach-de-danh-gia-tinh-hinh-dich-te-lien-quan-ca-benh-moi-phat-sinh.htm>.

7. Cục Y tế dự phòng Cục (2020), *Vì sao Việt Nam chưa công bố tình trạng khẩn cấp?*, truy cập ngày 8 tháng 01-2022, tại trang web <https://vncdc.gov.vn/vi-sao-viet-nam-chua-cong-bo-tinh-trang-khan-cap-nd15085.html>.

8. Trung Du (2021), *Hà Nam: Một F2 dương tính với COVID-19, cách ly cả xã ngay trong đêm* truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <https://laodong.vn/y-te/ha-nam-mot-f2-duong-tinh-voi-covid-19-cach-ly-ca-xa-ngay-trong-dem-909693.ldo>.

9. Nguyễn Anh Đức và Vũ Công Giao (2020), *Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội.

10. Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin (2006), *Law in Times of Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

11. Phan Trung Hiền (2020), *Pháp luật về trưng dụng đất trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế "Law on the State of emergency", NXB Hồng Đức, Hà Nội.

12. Đỗ Đức Minh (2020), *Pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, thiết quân luật và giới nghiêm và những vấn đề đặt ra*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội.

13. Thế Phong (2021), *Thừa Thiên- Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://baochinhphu.vn/Xa-hoi/Thua-Thien-Hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich/440774.vgp>.

14. Eric A Posner & Adrian Vermeule (2003), *Accommodating Emergencies*, 56 *Standford Law Review* 605.

15. Quốc hội (2021), Nghị quyết số 30/2021/QH15 kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XV ngày 28 tháng 7 năm 2021.

16. Chandle Robbins (1878), *Memoir of the Hon Benjamin Robbins Curtis, LLD* (J Wilson and Son, Cambridge, MA.

17. Ralf Salam (2017), *The relationship between states of emergency, politics and the rule of law*, *Canterbury Law Review*, Vol 23,2017.

18. Sở Y tế Hà Tĩnh sở (2021), Công văn số 2114/ SYT-NVY ngày 25 tháng 6 năm 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.

19. Anh Trọng và Trương Phong (2021), *Quy định mới về giấy đi đường ở Hà Nội: Dân xếp hàng dài, chính quyền lúng túng* truy cập ngày 11-01-2022, tại trang web <https://tienphong.vn/quy-dinh-moi-ve-giay-di-duong-o-ha-noi-dan-xep-hang-dai-chinh-quyen-lung-tung-post1364248.tpo>.

20. Nguyễn Minh Tuấn (2022), *Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (466), tháng 9/2022

21. UN (1966), "Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị".

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

23. Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (2021), Công văn số 5092/UBND-VP ngày 19 tháng 7 năm 2021 hướng dẫn lưu thông trên địa bàn TP.Vũng Tàu trong thời gian tình áp dụng Chỉ thị 16.

24. Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên (2021), Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 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.

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

26. Viện Khoa học Pháp lý: Từ điển Luật học, Nxb. Từ điển Bách khoa, Tư pháp, Hà Nội, 2006.

4. QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO HIẾN PHÁP MỘT SỐ NƯỚC VÀ VIỆT NAM

Nguyễn Đăng Dung*

Tóm tắt:

Trong điều kiện khẩn cấp, các cơ quan thực hiện quyền hành pháp được trao những quyền hạn đặc biệt, tuy vậy tổ chức và thực thi quyền hành pháp cũng phải theo một trình tự nhất định của pháp quyền. Bài viết phân tích cơ sở lý thuyết về quyền hành pháp trong tình trạng khẩn cấp, và phân tích các quy định Hiến pháp của một số quốc gia. Trên cơ sở đó, bài viết chỉ rõ các hạn chế, bất cập của pháp luật hiện hành về tình trạng khẩn cấp của Việt Nam, từ đó đề xuất một số gợi mở đổi mới tổ chức và thực hiện quyền hành pháp nhằm phòng, chống sự làm quyền và bảo vệ quyền của người dân.

Từ khóa:

Tình trạng khẩn cấp, quyền hành pháp, quyền của công dân.

1. Đặt vấn đề

Mọi người đều thừa nhận rằng chính quyền phải có những quyền hạn đặc biệt trong tình trạng nguy cơ cấp bách. Tình trạng khẩn cấp hay còn được gọi là tình trạng đặc biệt là khái niệm đã có từ lâu và đã được sử dụng ở nhiều quốc gia dưới mọi chế độ chính trị. So với các quyền lập pháp và quyền tư pháp, thì quyền hành pháp có nhiều ưu thế hơn trong việc giải quyết các vấn đề hơn trong tình trạng khẩn cấp. Có nhiều lý do cho việc giải thích, nhưng có lẽ phải thấy, rõ ràng rằng, các chủ thể thực hiện quyền hành pháp là chủ thể đầu tiên nhận thấy trách nhiệm phải giải quyết tình trạng này. Trong quá khứ những khái niệm này biểu hiện một tình trạng quan trọng nhất định, tình trạng chiến tranh và đặc quyền của hành pháp được luật pháp của nhiều quốc gia quy định. Trong thời hiện đại nhất là sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, tình trạng khẩn cấp được áp dụng rất nhiều ở các quốc gia trên thế giới trong tình thế hòa bình và đã được đưa lên hàng khái niệm hiến tính. Rất ít có Hiến pháp nào sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai mà lại không có điều khoản quy định quyền ưu tiên của Hành pháp trong trường hợp khẩn cấp. Trong tình trạng này hành pháp thay hẳn lập pháp bằng những sắc lệnh tuyên bố tình trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương trên 1 phần hay toàn lãnh thổ quốc gia.

* GS.TS., Trường đại học Tôn Đức Thắng; Email: nguyendangdung52@yahoo.com

Theo thuyết pháp lý thì hành pháp có quyền ưu tiên. Chủ thể cầm quyền không phải thảo luận mà phải hành động trong tình trạng nguy cơ và cấp bách vì sự sinh tồn của quốc gia: 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 cho dù bất hợp pháp. Tất cả những gì giúp cho sự sinh tồn quốc gia và sự vẫn 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 khi và chỉ khi những hành vi đó phải được quy định, hay phải được suy ra từ những quy định trong Hiến pháp, đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao của quốc gia.

2. Hiến pháp của các nước trên thế giới về tình trạng khẩn cấp

Hiến pháp của Hợp chúng quốc Hoa kỳ không đề cập đến vấn đề khẩn cấp. Nhưng tất cả các tổng thống trong những lúc quốc gia trải qua cơn khủng hoảng đều khẳng định rằng họ có những quyền dùng biện pháp đặc biệt. Tổng thống A. Lincoln vào đầu cuộc Nam Bắc phân tranh đã ký sắc lệnh đình chỉ tất cả các quyền tự do công cộng và trước Nghị viện ông đã thuyết minh hành động của mình viển lẽ khẩn cấp và lời tuyên bố giữ gìn Hiến pháp và bảo vệ quốc gia.¹

Ở Mỹ quyền khẩn cấp (emergency powers) được hiểu ở 2 nghĩa: i. những quyền lực đặc biệt trao cho chính phủ hoặc cơ quan hành pháp cho phép đình chỉ hiệu lực của các thủ tục lập pháp thông thường hoặc các trình tự tư pháp. Trong các nền dân chủ phương Tây, quyền lực khẩn cấp như vậy thường được kiểm soát chặt chẽ bởi cơ quan lập pháp và chỉ cho phép sử dụng trong một thời gian hạn chế. Tại các nước ít dân chủ hơn, quyền lực khẩn cấp thường được hiểu các giai đoạn thắt chặt quyền lực và tất cả quyền tự do của người dân đều bị đình chỉ. ii. Quyền lực được nói rộng cho Tổng thống Mỹ theo Hiến pháp Điều 2 khoản 2 & 3 vì tính khẩn cấp của tình hình, nhằm đối phó với vấn đề đang diễn ra.

Việc thực hiện quyền lực khẩn cấp có thể sau đó được hoặc không được Tòa án tối cao xem xét. Trong phán quyết vụ Kormatsu kiện Hoa kỳ (1944), Tòa án tối cao đã khẳng định trong Chiến tranh Thế giới Thứ hai của Tổng thống Franklin D. Roosevelt về việc cưỡng chế tập trung người Mỹ gốc Nhật. Tuy nhiên, Đạo luật về các quyền tự do công dân 1988 đã xin lỗi các công dân này vì sự đối xử tệ bạc của chính phủ và quy định rằng, nếu còn sống các công dân này được đền bù 20.000 đô la. Nhưng trong phán quyết

¹ Xem: An outline of American History /Lịch sử khái quát nước Mĩ. tr. 192 – 193 Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội. 2000

Youngstown sheet and tube v Sawyer, Tòa án tối cao đã bác bỏ yêu sách của Tổng thống Harry S. Truman đòi được trao quyền lực khẩn cấp để trưng dụng các nhà máy thép tư nhân nhằm đảm bảo sản lượng của thời chiến. Tổng thống có thể làm hầu hết những gì ông muốn trong khuôn khổ quyền lực khẩn cấp cho tới khi bị một trong 2 quyền lực còn lại ngăn cản. Việc giám sát chéo như vậy giúp hạn chế được quyền lực khẩn cấp của tổng thống cho tới khi nào quyền lực đó được coi là cần thiết.²

Emergency Powers - Quyền hạn khẩn cấp là các quyền hạn do chính quyền quốc gia hành sử trong một giai đoạn khẩn trương, hoặc các quyền hạn được Quốc hội trao cho Tổng thống trong một khoảng thời gian hạn chế. Việc tổng thống nắm những quyền hạn cần thiết trong các vấn đề đối ngoại đã cung cấp cho Tổng thống nguồn lực trong giai đoạn khẩn trương.

Lịch sử cũng như kinh nghiệm hiện tại chứng tỏ quyền tuyên bố chiến tranh của Quốc hội không ngăn cản được quyền tổng thống đưa đất nước vào cuộc chiến mà lẽ ra không nên tham dự. Quyền điều quân và can dự vào các cuộc xung đột tạo cho tổng thống lợi thế của “*người đi trước*”. Bằng cách đưa quân tham chiến, tổng thống đẩy Quốc hội vào tình thế không còn cách nào khác phải ủng hộ mình. Quyền hạn này đã mang lại cho tổng thống sự cho phép ở phạm vi rộng. Năm 1861, trong vòng 6 tháng sau khi quân đội liên bang miền Nam khai chiến, Tổng thống A. Lincoln đã hoãn áp dụng quyền Habeas Corpus Act (đình quyền giam giữ) để bắt giam các công dân bị nghi làm gián điệp hoặc nghi là người phản đối chiến tranh Nam Bắc. Ông không hề tham khảo ý kiến Quốc hội trước khi áp dụng. Đồng thời Tổng thống ra lệnh dùng hải quân phong tỏa các cảng biển phía Nam, tăng thời gian phục vụ trong quân đội lên 3 năm, mở rộng quy mô lục và hải quân, cho phép mua nguyên vật liệu, tất cả đều không có sự cho phép và chuẩn chi của Quốc hội. Sau đó Tổng thống biện minh cho hành động của mình rằng, ông dựa vào các đặc quyền của hành pháp với tư cách là Tổng Tư lệnh lực lượng vũ trang: “Tổng thống có nghĩa vụ thực thi quyền lực chiến tranh đặt ra cho ông để bảo vệ chính quyền. Ông nói thêm: “Cho dù có chặt chẽ về mặt pháp lý hay không, các biện pháp này đã được mạo hiểm thực hiện... với những niềm tin rằng khi đó cũng như bây giờ, Quốc hội sẽ sẵn sàng phê chuẩn chúng.”³ Cả Chiến tranh Triều tiên (1950 - 1953) và chiến tranh ở Việt Nam diễn ra một thập kỷ sau đó đều không có tuyên bố chiến tranh nào. Quan điểm cho rằng tổng thống có toàn quyền sử dụng quân đội, ít nhất là trong thời gian ngắn, đã không vấp phải sự phản đối nào. Còn

² Jay M. Shafritz, *Từ điển về Chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội. 2002

³ David Herbert Donald, “Lincoln, the Politician” in *Lincoln Reconsidered: Essays on the Civil War Era*, New York: Random House. 1956

quyền tuyên bố chiến tranh của Quốc hội, trên nhiều khía cạnh là sự kiểm soát một cách hình thức.

Năm 1973 Quốc hội tìm cách tạo ra một quyền hạn mới với việc thông qua đạo luật về quyền chiến tranh (War powers Act) bắt chấp sự phủ quyết của Tổng thống Nixon. Đạo luật yêu cầu Tổng thống phải thông báo cho Quốc hội trong vòng 48 tiếng kể từ khi đem quân ra nước ngoài để tham gia hành động quân sự. Hơn nữa hành động này phải chấm dứt sau 60 ngày trừ phi khi Quốc hội chấp nhận gia hạn. Nhưng cả tính hợp hiến của đạo luật lẫn hiệu lực thực thi của nó trong việc hạn chế quyền chỉ huy quân đội của Tổng thống đều chưa từng được kiểm nghiệm.

Ở nước Anh vào cuối thế kỷ 19 giữa lúc phiến loạn, chính phủ - hành pháp đã phải ký một loạt những sắc lệnh đặc biệt: Peace Preservation Acts, mà đến năm 1920 Quốc hội Anh đã biểu quyết thành đạo luật, mà nay vẫn còn có hiệu lực về quyền hành khẩn cấp (Emergency Power Acts) một đạo luật có tính cách thường trực cho phép chính phủ tuyên bố tình trạng khẩn cấp trong trường hợp đình công, hay bạo loạn làm tê liệt thông thường và an ninh và dùng tất cả các biện pháp cần thiết để vẫn hồi trật tự công cộng.⁴

Hiến pháp 1958 của Pháp quốc Điều 16 quy định:

“Khi nào những định chế của chính thể Cộng hòa, nền độc lập của quốc gia, sự vẹn toàn của lãnh thổ hay sự thi hành các hiệp ước Quốc tế bị đe dọa một cách trầm trọng, trực tiếp và sự điều hành của các cơ quan công quyền do Hiến pháp quy định bị đình trệ, thì Tổng thống Cộng hòa được ban hành những biện pháp thích ứng sau khi hỏi ý kiến chính thức của Thủ tướng, các Chủ tịch hai Viện và Hội đồng Bảo hiến.”⁵

Như vậy cho dù có quy định hay không có quy định trong Hiến pháp trong cả những nhà nước pháp quyền áp dụng một cách hoàn toàn, cơ quan hành pháp nhiều lúc phải vượt hẳn thẩm quyền của mình, mà cơ quan lập pháp phải cho phép. Đó là những lúc đất nước ở tình trạng khẩn cấp.

Việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp hay giới nghiêm là sự hạn chế quyền con người của công dân, về nguyên tắc thuộc thẩm quyền của lập pháp. Tuy nhiên, tình trạng khẩn cấp là tình trạng đặc biệt, xảy ra rất đột ngột, vì rằng nếu biết trước được những biến cố có thể làm phát sinh những tình trạng kể trên, thì người ta có thể ngăn ngừa để chúng khỏi xảy ra. Một cuộc biến loạn, hay một biến tự nhiên như lũ lụt, bão gió thường xảy ra bất ngờ, nếu phải chờ có đạo luật của lập pháp ban bố tình trạng khẩn cấp, giới nghiêm thì

⁴ Xem, Bùi Đức Mãn: Lịch sử nước Anh, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh 2002 t.140

⁵ Xem: Tuyển tập Hiến pháp các nước trên thế giới. Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội 2010

chắc chắn an ninh, sinh mạng của người dân không thể được bảo vệ một cách kịp thời. Vì tính cách đột ngột của biến cố sự kiện thiên nhiên, hay xã hội, các nhà lập hiến đã cho phép hành pháp hành động thực hiện những hành vi lập pháp bằng cách ra những sắc luật tuyên bố tình trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn vẹn lãnh thổ quốc gia.

Tình trạng khẩn cấp và tình trạng giới nghiêm: Cả hai tình trạng này là giảm bớt và nhiều khi còn có thể đình chỉ hẳn sự áp dụng quyền tự do công cộng, nhưng không phải là một chế độ độc tài hợp pháp, không kiểm soát, không giới hạn. Đây chỉ là 2 định chế ngoại lệ của nền pháp quyền. So với tình trạng khẩn trương thì tình trạng giới nghiêm thì chặt chẽ hơn. Nếu ở tình trạng khẩn trương, chính quyền vẫn điều hành, nhưng ở tình trạng giới nghiêm thì chính quyền dân sự được thay bằng quân sự. Tình trạng báo động ít trầm trọng hơn và ít nguy hiểm hơn tình trạng khẩn cấp hay khẩn trương. Tình trạng giới nghiêm là tình trạng gay gắt nhất, thường được ban hành để ứng phó với cuộc biến loạn trong nước hoặc cuộc xâm lăng từ bên ngoài vào. Tình trạng khẩn cấp là giải pháp trung gian giữa tình trạng bình thường và tình trạng giới nghiêm, giải pháp ôn hòa hơn bằng cách tăng cường, quyền hạn của hành pháp - hành chính để đối phó với nguy cơ cấp bách như thiên tai, bão lụt động đất..., còn giới nghiêm thì đối với địch họa. Tùy tính trầm trọng và nguy hiểm nhiều hay ít của tình thế, các nhà hành pháp quyết định việc ban hành tình trạng đặc biệt phù hợp, mà theo đó các quyền con người của công dân bị hạn chế nhiều hay ít.

Tình trạng khẩn cấp là tình trạng cho phép chính quyền dùng những biện pháp đặc biệt để đối phó với tình trạng đặc biệt, nhưng không phải với bất cứ biện pháp nào cũng được áp dụng, mà chỉ những biện pháp cần thiết cho một tình thế nhất định mới là hợp pháp. Việc xác định hiệu lực pháp lý của tình trạng khẩn cấp phải có tính thu hẹp. Để ứng phó với tình thế đặc biệt, theo quy định của cơ quan hành pháp, một hay nhiều quyền tự do công dân, hay một hay nhiều đạo luật có thể bị đình chỉ hoặc bị hạn chế thi hành. Công dân vẫn có thể tiếp tục sử dụng quyền của mình sau một thời gian ấn định áp dụng tình trạng khẩn cấp. Có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn vẹn lãnh thổ quốc gia và cũng có thể áp dụng trên một vùng lãnh thổ hoặc vài vùng lãnh thổ mà an ninh trật tự bị xâm phạm khá nghiêm trọng. Trong những tình trạng này tự do của con người bị thu hẹp. Những quyền thường bị hạn chế là quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp, tự do đi lại, tự do cư trú, tự do xuất nhập cảnh, tự do đình công ... Vì vậy trong quyết định tuyên bố tình trạng khẩn cấp phải nêu rõ.

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp tức là đình chỉ việc thực hiện pháp luật nhất là những quyền liên quan quyền con người và lợi ích của người dân. Sự tuyên bố cho phép nhân viên hành chính và nhất là quyền của người đứng đầu hành pháp được nói rộng, có quyền cấm cư trú trong tỉnh bất cứ ai có thể xâm phạm đến hoạt động của chính quyền, cấm giao thông trong những giờ và vùng nhất định. Thêm vào đó hành pháp có quyền trung tập những gì cần thiết cho an ninh quốc gia và cần thiết cho sự văn hội trật tự an ninh của vùng một cách nhanh chóng nhất. Trong những vùng này hành pháp có quyền quyết định nơi cư trú của công dân, cấm tự do hội họp, đóng cửa những nơi công cộng, đình chỉ bầu cử, kiểm tra người thường trú và tạm trú ngày và đêm, quyền kiểm soát tất cả hoặc một số báo chí, các phương tiện tự do ngôn luận khác.

Quyền được phép thu hẹp các quyền công dân của các cơ quan hành pháp không là tuyệt đối, mà phải tuân theo nguyên tắc tương ứng với tình trạng được tuyên bố. Hơn nữa cần phải lưu ý khi quyết định tình trạng khẩn cấp, không được xâm phạm đối với một số quyền tuyệt đối của người dân. Đó là các quyền được sống của người dân, quyền không bị tra tấn, quyền bị bắt làm nô lệ. Chủ thể ra quyết định tình trạng khẩn cấp không thể lập luận rằng quyền đó của người dân không được pháp luật quy định một cách rõ ràng là quyền bất khả xâm phạm, mà có thể áp dụng những hạn chế đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Chỉ có một số ít quyền tuyệt đối (*absolute right*), tức không bị giới hạn trong bất kỳ trường hợp nào. Quyền được tôn trọng về nhân phẩm (trong đó bao gồm quyền không bị làm nô lệ, quyền không bị tra tấn và đối xử một cách tàn ác) được phần đông thừa nhận mang tính tuyệt đối, không thể bị hạn chế. Trong khi đó, một số quyền còn gây tranh cãi. Đó là quyền sống và quyền xét xử công bằng. Ngoài những quyền tuyệt đối, các quyền còn lại đều có thể bị giới hạn ở những mức độ khác nhau. Sự giới hạn quyền là hiện tượng bình thường và phổ biến ở mọi quốc gia.

Việc thực hiện các quy định này rất dễ dẫn hành pháp đến chỗ lạm quyền. Để tránh tình trạng này Hiến pháp quy định lập pháp phải được triệu tập chậm nhất là 12 ngày sau khi quyết định tình trạng khẩn cấp được ban hành, để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Mọi sự hạn chế quyền con người của công dân về nguyên tắc phải do một đạo luật quy định, trong đó luật ấn định rõ phạm vi áp dụng trong thời gian và không gian. Về nguyên tắc luật đó phải do cơ quan lập pháp làm ra và ban hành. Nhưng vì ở trường hợp đặc biệt Hiến pháp đã dành cho cơ quan hành pháp có quyền ban hành các sắc lệnh để tuyên bố tình trạng giới nghiêm hay khẩn cấp.

Sự ban bố này cũng như việc hạn chế các quyền của công dân phải được Quốc hội xem xét lại để phê chuẩn hoặc sửa đổi hoặc bãi bỏ. Vì vậy Hiến pháp dân chủ thường phải quy định thời hạn trong vòng 12 kể từ ngày được quyết định là tình trạng đặc biệt phải được triệu tập họp để phê chuẩn, đình chỉ hay bãi bỏ tình trạng đặc biệt. Điều 64 của Hiến pháp năm 1967 của nền Cộng hòa Việt Nam thứ hai quy định rất rõ:

“i. Trong các trường hợp đặc biệt, Tổng thống có thể ký sắc luật tuyên bố tình trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn thể lãnh thổ.

ii. Quốc hội phải được triệu tập chậm nhất mười hai ngày kể từ ngày ban hành sắc lệnh để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ.

iii. Trong trường hợp Quốc hội bãi bỏ hoặc sửa đổi sắc luật của Tổng thống, các tình trạng đặc biệt đã được ban hành sẽ chấm dứt hoặc thay đổi hiệu lực.”⁶

3. Hiến pháp Việt Nam về tình trạng khẩn cấp

Vấn đề khẩn cấp và giới nghiêm rất gần với vấn đề chiến tranh và cận chiến tranh. Cũng giống như nhiều hiến pháp của các quốc gia khác, Hiến pháp của Việt Nam cũng có những quy định về tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp. Vấn đề tuyên bố chiến tranh thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Vấn đề khẩn cấp và giới nghiêm thuộc thẩm quyền của cơ thường trực hoạt động thường xuyên của Quốc hội, vì rằng Quốc hội Việt Nam không họp một cách thường xuyên. Trình tự của việc quyết định và công bố thường chia 2 công đoạn. Công đoạn quyết định và công đoạn công bố. Công đoạn quyết định được Hiến pháp quy định thẩm quyền của Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Công đoạn công bố thuộc thẩm quyền của Nguyên thủ quốc gia – Chủ tịch nước.

Điểm khác nhau cơ bản ở đây so với hiến pháp các nước ở chỗ quyết định tình trạng khẩn cấp Hiến pháp Việt Nam quy định thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan thường trực của Quốc hội giữa 2 kỳ họp. Trong khi đó quyền này được nhiều Hiến pháp quy định thuộc thẩm quyền của Người đứng đầu Nhà nước, hoặc của Người đứng đầu quyền hành.

Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định: Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia thuộc thẩm quyền của Quốc hội – lập pháp. Điều 74 khi Hiến pháp quy định về nhiệm vụ của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, khoản 10 quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền: Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

⁶ Trương Tiến Đạt: Hiến pháp Chú thích, Tựa của Vũ Quốc Thông, S. 1967 tr. 279

Điều 88 Hiến pháp năm 2013 về nhiệm vụ của Chủ tịch nước, khoản 5 quy định, Chủ tịch nước, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

Quy định một cách chi tiết hơn về trình trạng khẩn cấp là Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2000. Điều 2 của Pháp lệnh này quy định: Theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra nghị quyết về tình trạng khẩn cấp. Trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không họp, thì theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Chủ tịch nước ra lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp.

Điều 16 của Pháp lệnh này quy định: “Theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra nghị quyết, hoặc Chủ tịch nước ra lệnh bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, khi thảm họa đã được ngăn ngừa, hạn chế hoặc khắc phục, dịch bệnh đã được chặn đứng, hoặc dập tắt, tình trạng an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội đã được ổn định.” Theo nguyên tắc chủ thể nào ban bố tình trạng khẩn cấp, thì chủ thể đó có quyền bãi bỏ.

So với các quốc gia hiện đại những quy định nói trên có một số điểm đáng phải bàn luận:

Thứ nhất, tình trạng khẩn cấp là tình trạng bất thường, không thể lấy các quy định pháp luật bình thường để điều hành và quản lý, cũng như người dân không thể thực hiện quyền và tự do của mình theo quy định pháp luật. Ở tình trạng đó đòi hỏi phải có sự ứng xử nhanh, nên pháp luật các quốc gia khác thường ưu tiên cho người đứng đầu hành pháp – hành pháp thực quyền. Trong khi Hiến pháp hiện hành của Nhà nước Việt Nam là Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước theo quy định của Hiến pháp này là hành pháp tượng trưng, không trực tiếp điều hành, chủ yếu là chuyển hóa các quyết định của lập pháp và hành pháp thành quyết định chính thức của Nhà nước.

Quyết định và công bố tình trạng khẩn cấp thuộc theo pháp lệnh có 2 chủ thể: Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 74 k.9) và Chủ tịch nước (Điều 88 k.5). Việc quy định ở phân nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cộng với việc quy định trước càng chứng tỏ rằng Ủy ban Thường vụ Quốc hội là chủ thể quan trọng hơn. Nguyên thủ quốc gia chỉ có quyền trong trường hợp mà Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp. Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội là cơ quan hoạt động theo cơ chế lập pháp – hội nghị, bàn bạc tập thể và quyết định theo đa số. Việc triệu tập được đầy

đủ các thành viên và bàn bạc, thảo luận rồi đến quyết định theo đa số thì khó cho việc quyết định nhanh đáp ứng được tình trạng khẩn cấp của vấn đề.

Thứ hai, tình trạng khẩn cấp là tình trạng tạm thời, các quyền và lợi ích của người dân bị giới hạn, mà quyết định của nhà nước cần phải nhanh, để tránh sự lạm dụng quyền lực của hành pháp, pháp luật của nhiều quốc gia quy định khoảng thời gian nhất định hành pháp được quyền quyết định tình trạng khẩn cấp, và khoảng thời gian nhất định phải có sự phê chuẩn của lập pháp. Pháp luật của Việt Nam chưa quy định những chốt hãm quyền lực này trong điều kiện các chủ thể nói trên quyết định tình trạng khẩn cấp.

Thứ ba, Hiến pháp của Việt Nam chưa phân biệt rõ quyền tuyệt đối là những quyền không bị giới hạn và những quyền có thể bị giới hạn.

Kể từ khi có pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp cho đến hiện nay, pháp lệnh này chưa có điều kiện cho việc áp dụng, kể cả trường hợp vừa qua của phòng chống bệnh dịch covid – 19. Thủ tướng Chính phủ Việt Nam dùng văn bản chỉ thị để điều chỉnh việc phòng chống này- Chỉ thị số 19 / CT-TTg ngày 31- 3 năm 2020. Khoản 1 Chỉ thị quy định rất rõ tính giới hạn các quyền của công dân⁷:

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, 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 mỗi người dân 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 kinh doanh dịch vụ, hàng hóa thiết yếu không bị đóng cửa, dừng hoạt động và các trường hợp khẩn cấp khác; thực hiện nghiêm việc giữ khoảng cách tối thiểu 2m khi giao tiếp; không tập trung qua 2 người ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện và tại nơi công cộng.

Sau 6 ngày Việt Nam không phát hiện thêm ca nhiễm Covid-19 mới, cả nước vẫn phải chấp nhận tình trạng sống trong trạng thái có dịch, chuyển sang giai đoạn chống dịch cùng với phát triển kinh tế - xã hội. Từ 0h ngày mai 23.4. 2020, nhiều địa phương bao gồm TP.HCM và Hà Nội (trừ huyện Mê Linh và Thường Tín) dừng cách ly xã hội. Việt Nam chấp nhận tình trạng vừa chống dịch vừa phát triển kinh tế - xã hội. Đây là kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại cuộc họp thường trực Chính phủ chiều 22. 4. 2020.

⁷ Điều cần phải chú ý ở đây là Chỉ thị không được Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành ghi nhận là hình thức văn bản quy phạm pháp luật của Thủ tướng.

Sau hơn ba tháng không có ca nhiễm mới nào trong cộng đồng, và sau một thời gian dài được cả thế giới khen ngợi về thành tích phòng chống dịch Covid-19 giỏi đến mức không có một ca tử vong nào, Việt Nam nay phải đối phó với một làn sóng dịch thứ hai, đến bất ngờ và dữ dội hơn lần trước, với tâm chấn là thành phố du lịch Đà Nẵng. Người đứng đầu hành pháp chỉ thị, khác trong đợt dịch trước đây, rằng "mỗi gia đình, thôn xóm, bản làng là pháo đài chống dịch như chống giặc, thì ở đợt hai, đối với các địa phương không có lây nhiễm tại cộng đồng, thì thực hiện khoanh trong phạm vi bán kính vừa đủ để quản lý, phân loại và kiểm soát phòng chống dịch, đảm bảo mục tiêu các hoạt động kinh tế xã hội được bình thường."⁸

4. Kết luận

Hiến pháp là bản văn được quy định để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội về cơ bản ở điều kiện hòa bình, mà ở đó mọi quyền con người và quyền công dân cần phải được bảo đảm, phải được bảo vệ cho dù có ghi hay ghi trong các quy định Hiến pháp. Nhưng không phải lúc nào đất nước cũng có hòa bình. Sự tôn trọng, sự bảo đảm quyền con người của Việt Nam mới chỉ bắt đầu vào những năm gần đây sau những ngày đổi mới của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong những giai đoạn của thời bình, vẫn có thời gian, không gian của không bình thường. Đó là tình trạng đặc biệt, mà ở đó quyền con người bị hạn chế. Cho dù có hạn chế đi chăng thì vẫn phải theo luật. Đó là đòi hỏi của pháp quyền, mà ngày nay đất nước ta cần phải xây dựng. Hiến pháp Việt Nam của chế độ mới ngay từ đầu đã có những quy định như vậy. Nhưng xét đến cùng những quy định này chưa thực sự đã hoàn hảo, cần phải có sự sửa đổi bổ sung trong thời gian tới. Nhất là Quốc hội phải có văn quy định trong trường hợp nào, khi nào thì hành pháp được quyền quyết định, và thời gian bao nhiêu lâu hành pháp buộc phải triệu tập Quốc hội họp để phê chuẩn, hoặc sửa đổi, hay đình chỉ quyết định đó của hành pháp. Công việc cấp bách là phải tập trung nâng pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp thành luật của Quốc hội. Nội dung của luật này phải tính đến những điểm đã được phân tích ở phần trên.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *An outline of American History /Lịch sử khái quát nước Mỹ.* (2000) Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội

⁸ Virus corona: Với bùng phát mới, VN vừa chống dịch vừa lo giữ kinh tế. BBC new 4/8 / 2020

2. Jay M. Shafritz, (2000) *Từ điển về Chính quyền và chính trị Hoa kỳ*, Nxb Chính trị Quốc gia Hà Nội.
3. David Herbert Donald, (1956) *“Lincoln, the Political” in Lincoln Reconsidered: Essays on the civil War Era*, New York: Random House.
4. Trương Tiến Đạt (1967) *Hiến pháp Chú thích, Tựa của Vũ Quốc Thông* Sài Gòn.
5. *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự chính trị (ICCPR, 1966)* Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Hồng Đức, 2012.
6. Bùi Đức Mãn (2002) *Lịch sử nước Anh*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh.
7. *Tuyển tập Hiến pháp các nước trên thế giới (2010)* Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.

5. CƠ SỞ PHÁP LÝ CỦA CƯỜNG CHẾ HÀNH CHÍNH TRONG TRƯỜNG HỢP KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM

Trần Công Dũng*

Tóm tắt: Để thực quản lý xã hội trong trường hợp khẩn cấp, nhà cầm quyền cần áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính. Tuy nhiên, việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính trong trường hợp khẩn cấp không phải do hành vi vi phạm pháp luật của người bị cưỡng chế. Người ra quyết định cưỡng chế hành chính trong trường hợp khẩn cấp thường rất khó khăn khi đưa ra quyết định của mình. Do vậy, cần phải có cơ sở pháp lý vững chắc cho việc ra những quyết định này.

Từ khóa: Cưỡng chế hành chính, trường hợp khẩn cấp, cơ sở pháp lý.

1. Đặt vấn đề

Để đảm bảo thực hiện hoạt động quản lý nhà nước, chủ thể quản lý phải sử dụng nhiều biện pháp khác nhau: Thuyết phục, cưỡng chế, biện pháp kinh tế, biện pháp kỹ thuật... Cưỡng chế hành chính có hai loại hình: Thứ nhất, cưỡng chế hành chính (CCHC) do thực hiện chế tài xử lý một hành vi vi phạm pháp luật hành chính; Thứ hai, CCHC không xuất phát từ hành vi vi phạm pháp luật của người bị cưỡng chế, đó là CCHC trong trường hợp khẩn cấp.

Cưỡng chế hành chính trong trường hợp khẩn cấp (THKC) là những biện pháp mạnh, thậm chí rất mạnh, tác động vào người bị cưỡng chế, gây ra nhiều hậu quả bất lợi, thiệt hại đến lợi ích của họ. Thế nhưng, người bị cưỡng chế không phải là người vi phạm pháp luật. Hậu quả bất lợi, những thiệt hại về tài sản, sức khỏe thậm chí tính mạng của người bị cưỡng chế xảy ra không phải để trừng phạt hay bồi thường do hành vi vi phạm pháp luật của người bị cưỡng chế mà lại vì mục đích khác: bảo vệ những giá trị lớn hơn của cộng đồng. Đây là những hậu quả bất lợi, những thiệt hại buộc phải chấp nhận để bảo vệ cộng đồng, bảo vệ quốc gia

Cơ sở nào để xác định giá trị được bảo vệ lớn hơn những giá trị buộc phải chịu thiệt hại? Trong một khoảng thời gian rất ngắn, để ra quyết định cưỡng chế, người ra quyết định không dễ dàng phán xét, nếu không nhận thức sâu sắc về cơ chế pháp lý vững chắc cho việc ra quyết định. Nhân loại càng ngày càng phải đối diện với nhiều THKC (thiên tai, dịch họa ngày càng nhiều), việc ra quyết định CCHC trong THKC cấp đôi khi rất

* TS., Trường Chính trị Nguyễn Chí Thanh, tỉnh Thừa Thiên Huế; Email: trandung71@gmail.com

quyết liệt, rất khắc nghiệt bởi hậu quả của những quyết định này vô cùng to lớn. Nếu không nắm chắc lẽ phải, tự tin vào tính chính đáng của mình, người ra quyết định rất dễ “chùn tay, do dự”. Do vậy, xác định cơ sở pháp lý cho việc áp dụng các biện pháp CCHC trong THKC là vấn đề cần được nghiên cứu nghiêm túc, thấu đáo.

Cưỡng chế là những biện pháp bắt buộc tác động vào đối tượng bị cưỡng chế để buộc họ phải thực hiện các nghĩa vụ hoặc chịu những hậu quả bất lợi đối với mình. Cưỡng chế có thể được phân chia thành: cưỡng chế hình sự, cưỡng chế dân sự và cưỡng chế hành chính. Cưỡng chế trong trường hợp khẩn cấp chính là loại hình cưỡng chế hành chính được thực hiện trong trường hợp khẩn cấp. Vậy, CCHC trong THKC phải mang tính chất của CCHC nói chung, đồng thời có những đặc tính, yêu cầu đặc biệt hơn, được xác định bởi tính chất khẩn cấp trong tình huống áp dụng.

2. Cưỡng chế hành chính trong trường hợp khẩn cấp phải đảm bảo tính chất, nguyên tắc của cưỡng chế hành chính

Để hiểu về CCHC, chúng ta cần xem xét về loại hình sự và cưỡng chế dân sự.

Cưỡng chế hình sự (Criminal coercion) là dùng quyền lực nhà nước buộc người có liên quan trong vụ án hình sự phải tuân theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Để bảo đảm hoạt động khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, trong phạm vi thẩm quyền của mình, cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng có thể áp dụng biện pháp áp giải, dẫn giải, kê biên tài sản, phong tỏa tài khoản. Đối tượng bị áp dụng của các biện pháp cưỡng chế là cá nhân tham gia trong hoạt động tố tụng hình sự với những tư cách tố tụng khác nhau như người bị tạm giữ, bị can, bị cáo, người làm chứng, người bị hại; trong trường hợp Bộ luật hình sự quy định pháp nhân là chủ thể tội phạm thì một số biện pháp cưỡng chế cũng có thể được áp dụng với pháp nhân.

Cưỡng chế dân sự (Civil coercion) là việc chủ thể có thẩm quyền dùng quyền lực nhà nước thực hiện biện pháp cưỡng chế theo quy định của pháp luật về thi hành án dân sự đối với tổ chức, cá nhân nhằm bảo đảm thi hành trên thực tế quyền, nghĩa vụ đã được xác định trong bản án, quyết định được thi hành theo thủ tục thi hành án dân sự.

Cưỡng chế hành chính (Administrative coercion) là tổng hợp các biện pháp do pháp luật quy định được áp dụng nhằm tác động trực tiếp hoặc hành chính đến tâm lý, tư tưởng và hành vi của cá nhân hoặc tổ chức, để các chủ thể đó phải thực hiện các nghĩa vụ pháp lý nhằm mục đích phòng ngừa, ngăn chặn hoặc quản lý các hành vi vi phạm pháp luật, thực thi trật tự, kỷ cương trong hoạt động hành chính và đảm bảo việc quản lý, điều hành xã hội.

Tuy nhiên, CCHC khác với cưỡng chế hình sự, cưỡng chế dân sự ở chỗ: Trong CCHC có hai loại hình khác nhau đó là cưỡng chế do thi hành hình thức xử phạt hành chính và cưỡng chế trong THKC. Đối với loại hình CCHC trong thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính đã quy định rất rõ. Căn cứ Điều 86 Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 sửa đổi bổ sung 2020 quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính được áp dụng trong các trường hợp sau: Cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt; Cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không tự nguyện hoàn trả kinh phí cho cơ quan đã tiến hành khắc phục. Các biện pháp cưỡng chế bao gồm: Khấu trừ một phần tiền lương hoặc một phần thu nhập, khấu trừ tiền từ tài khoản của cá nhân, tổ chức vi phạm... Đối với loại hình CCHC trong THKC, pháp luật Việt Nam cũng đang tiến tới có những quy định cụ thể và hệ thống. Như vậy, CCHC trong THKC mang những đặc điểm, nguyên tắc đặc thù của CCHC nói chung. Đó là:

Những đặc điểm của cưỡng chế hành chính:

- Cưỡng chế hành chính chủ yếu do cơ quan hành chính có thẩm quyền thực hiện theo thủ tục hành chính. (Tòa án chỉ áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính trong những trường hợp cá biệt) Tuy nhiên, với việc tăng cường vai trò của tòa án và thẩm phán, sự ra đời và hoạt động của các tòa án hành chính, các vụ việc tòa án áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính sẽ ngày càng nhiều hơn.

- Đặc điểm cơ bản của cưỡng chế hành chính là giữa cơ quan, người có thẩm quyền áp dụng cưỡng chế hành chính và cơ quan, người bị cưỡng chế hành chính không có quan hệ cấp dưới mà chỉ có quan hệ kiểm soát, kiểm tra, giám sát. Đây là đặc điểm quan trọng phân biệt cưỡng chế hành chính với cưỡng chế kỷ luật - một hình thức cưỡng chế mà cơ quan hành chính cũng được quyền áp dụng rộng rãi trong hoạt động của mình. Ví dụ: giữa CSGT với người vi phạm quy định về trật tự an toàn giao thông.

Những nguyên tắc của cưỡng chế hành chính:

Ở Việt Nam, việc sử dụng biện pháp cưỡng chế đòi hỏi những nguyên tắc quan trọng sau: Chỉ áp dụng biện pháp cưỡng chế khi thuyết phục không thành công; Chỉ áp dụng biện pháp cưỡng chế khi đã có quyết định rõ ràng, chính xác, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục; Khi cần áp dụng biện pháp cưỡng chế phải lựa chọn biện pháp gây thiệt hại ít nhất cho đối tượng bị áp dụng; Kể cả khi áp dụng biện pháp cưỡng chế vẫn phải vận động thuyết phục để tạo điều kiện cho đối tượng bị quản lý tự nguyện chấp hành mệnh lệnh của đối tượng quản lý. Hiện nay, tình trạng vi phạm pháp luật ngày càng gia tăng, tỷ lệ thuận với

sự phát triển của nền kinh tế. Đòi hỏi sự linh hoạt trong quản lý hành chính. Tuy nhiên, lĩnh vực cưỡng chế xử lý vi phạm hành chính hiện nay còn kém hiệu quả, dẫn đến nhiều hệ lụy.

Những tính chất, nguyên tắc của CCHC nói chung sẽ chi phối, ràng buộc khi áp dụng biện pháp cưỡng chế trong THKC.

3. Cơ sở pháp lý khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính trong trường hợp khẩn cấp

Bởi CCHC trong THKC không xuất phát từ hành vi vi phạm pháp luật của người bị cưỡng chế, cho nên khi áp dụng CCHC trong THKC đòi hỏi phải thể hiện đầy đủ những cơ sở pháp lý quan trọng: Cơ sở pháp lý cho việc xác định trường hợp khẩn cấp; Cơ sở pháp lý cho việc chọn lựa giải pháp.

3.1. Cơ sở pháp lý cho việc xác định trường hợp khẩn cấp

“Tình trạng khẩn cấp là tình trạng cho phép chính quyền dùng những biện pháp đặc biệt để đối phó với tình trạng đặc biệt, nhưng không phải với bất cứ biện pháp nào cũng được áp dụng, mà chỉ những biện pháp cần thiết cho một tình thế nhất định mới là hợp pháp”¹. Có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ quốc gia và cũng có thể áp dụng trên một vùng lãnh thổ hoặc vài vùng lãnh thổ mà an ninh trật tự bị xâm phạm khá nghiêm trọng.

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp tức là đình chỉ việc thực hiện pháp luật, nhất là đình chỉ những quyền liên quan đến quyền con người và lợi ích của người dân. Sự tuyên bố cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền cấm cư trú, cấm giao thông trong những giờ và vùng nhất định, đóng cửa những nơi công cộng, đình chỉ bầu cử, kiểm tra người thường trú và tạm trú ngày và đêm, quyền kiểm soát tất cả hoặc một số báo chí, các phương tiện tự do ngôn luận khác...

Ở Việt Nam, Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định: Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội thì có quyền: Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương. (Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp năm 2013)

Chủ tịch nước, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của UBTVQH, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH, ra

¹ Nguyễn Đăng Dung, *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (418), tháng 9/2020

lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, 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. (Điều 88 Hiến pháp năm 2013)

Pháp lệnh của UBND năm 2000 (được hướng dẫn bởi Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002); Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 (được hướng dẫn bởi Nghị định số 101/2010/NĐ-CP ngày 30/9/2010); Luật An ninh quốc gia năm 2004, Luật Trưng mua, trưng dụng năm 2008, Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013, Luật Quốc phòng năm 2018, Luật Dân quân tự vệ năm 2019...là những văn bản pháp luật cần được tham chiếu khi xem xét về tình trạng khẩn cấp. Văn bản mới nhất hiện nay là Luật phòng thủ dân sự năm 2023 (Được xem là văn bản pháp điển hóa những quy định về THKC). Theo quy định của Luật phòng thủ dân sự năm 2023, tình trạng khẩn cấp được xác định bởi hai cấp độ: sự cố và thảm họa.²

- Sự cố là tình huống bất thường do thiên tai, dịch bệnh, con người, hậu quả chiến tranh gây ra hoặc đe dọa gây ra thiệt hại về người, tài sản, môi trường.

- Thảm họa là biến động do thiên tai, dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng hoặc do con người, hậu quả chiến tranh gây ra làm thiệt hại nghiêm trọng về người, tài sản, môi trường.

Một khái niệm rất quan trọng đó là “Cấp độ phòng thủ dân sự”. Cấp độ phòng thủ dân sự được quy định như sau: a) Phòng thủ dân sự cấp độ 1 được áp dụng để ứng phó, khắc phục hậu quả sự cố, thảm họa trong phạm vi địa bàn cấp huyện, khi diễn biến, mức độ thiệt hại của sự cố, thảm họa vượt quá khả năng, điều kiện ứng phó, khắc phục hậu quả của lực lượng chuyên trách và chính quyền địa phương cấp xã; b) Phòng thủ dân sự cấp độ 2 được áp dụng để ứng phó, khắc phục hậu quả sự cố, thảm họa trong phạm vi địa bàn cấp tỉnh, khi diễn biến, mức độ thiệt hại của sự cố, thảm họa vượt quá khả năng, điều kiện ứng phó, khắc phục hậu quả của chính quyền địa phương cấp huyện; c) Phòng thủ dân sự cấp độ 3 được áp dụng để ứng phó, khắc phục hậu quả sự cố, thảm họa trên địa bàn một hoặc một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khi diễn biến, mức độ thiệt hại của sự cố, thảm họa vượt quá khả năng, điều kiện ứng phó, khắc phục hậu quả của chính quyền địa phương cấp tỉnh.

Luật cũng đã quy định rất chặt chẽ thẩm quyền của các cấp chính quyền trong quyết định đối với từng cấp độ phòng thủ. Các biện pháp được áp dụng trong phòng thủ dân sự cấp độ 1 bao gồm: a) Sơ tán người, tài sản ra khỏi khu vực nguy hiểm; b) Bảo đảm phương

² Điều 2 Luật Phòng thủ dân sự năm 2023

tiện, trang bị bảo vệ cá nhân, lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, nước uống và nhu yếu phẩm thiết yếu khác cho người trong khu vực xảy ra sự cố, thảm họa; c) Cấm, hạn chế người, phương tiện vào những khu vực nguy hiểm; d) Phòng, chống cháy, nổ; bảo đảm an ninh, trật tự tại khu vực xảy ra sự cố, thảm họa; đ) Tiêu tủy, khử độc, khử khuẩn, vệ sinh môi trường; e) Bảo vệ công trình phòng thủ dân sự. Và, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định áp dụng biện pháp phòng thủ dân sự này.

3.2. Cơ sở pháp lý cho việc chọn lựa giải pháp

Cưỡng chế hành chính trong THKC không phải xuất phát từ hành vi vi phạm pháp luật. Khi di dời dân ra khỏi khu vực nguy hiểm, thực hiện các biện pháp hộ đê... người bị cưỡng chế (chịu những hậu quả bất lợi từ sự cưỡng chế như trưng thu, trưng dụng, cấm đi khỏi nơi cư trú ...) nhưng họ không hề có lỗi, không hề vi phạm pháp luật. Cơ sở nào để tước quyền, gây thiệt hại đến lợi ích hợp pháp của họ, đó chính là nguyên tắc: việc cưỡng chế được thực hiện vì bảo vệ những giá trị lớn hơn, và đó là những giải pháp tối ưu bắt buộc phải chọn lựa. Thế nào là giá trị lớn hơn, và thế nào là giải pháp tối ưu – đây là những vấn đề không dễ đoán định. Do vậy, muốn quy định vấn đề này thành luật, đòi hỏi phải có những nguyên tắc, những lập luận chặt chẽ. Đó là:

Thứ nhất, thiệt hại xảy ra do CCHC trong THKC phải nhỏ hơn thiệt hại cần bảo vệ, cần ngăn ngừa. Nguyên tắc này cũng tương tự như trong chế định “Tình thế cấp thiết” của pháp luật hình sự. “Tình thế cấp thiết là tình thế của người vì muốn tránh gây thiệt hại cho quyền, lợi ích hợp pháp của mình, của người khác hoặc lợi ích của Nhà nước, của cơ quan, tổ chức mà không còn cách nào khác là phải gây một thiệt hại nhỏ hơn thiệt hại cần ngăn ngừa”.³ Như vậy, CCHC trong THKC có điểm giống với tình thế cấp thiết ở chỗ nó là hành vi (biện pháp) ngăn ngừa thiệt hại, làm hạn chế nguy hiểm nghiêm trọng hơn xảy ra cho xã hội. Giá trị thiệt hại do CCHC trong THKC bắt buộc phải nhỏ hơn những giá trị mà biện pháp này bảo vệ.

Thứ hai, việc thực hiện CCHC trong THKC phải là giải pháp cuối cùng, duy nhất. Nếu còn có những biện pháp khác, không cần gây thiệt hại thì vẫn chưa phải là điều kiện đủ để áp dụng CCHC trong THKC. Biện pháp cuối cùng, duy nhất là biện pháp mà chỉ có nó mới có thể ngăn chặn được sự cố nguy hiểm đang xảy ra. Mục đích của CCHC trong THKC là nhằm bảo vệ lợi ích lớn bằng cách hy sinh một lợi ích nhỏ hơn. Vì vậy, nếu gây ra thiệt hại lớn hơn để tránh thiệt hại nhỏ thì chế định này không còn ý nghĩa. Xuất phát từ lý do đó, pháp luật của các quốc gia sẽ không coi là hợp pháp khi tự bỏ một lợi ích để bảo

³ BLHS năm 2015 quy định về tình thế cấp thiết tại Điều 23

vệ một lợi ích khác tương đương. Tuy nhiên, trong thực tiễn, việc so sánh và xác định mối tương quan biện chứng giữa lợi ích phải hy sinh và lợi ích cần được bảo vệ hết sức phức tạp. Bởi khi đối mặt với nguy hiểm đang đe dọa, không phải ai cũng đủ sáng suốt đánh giá và cân nhắc để lựa chọn một phương án tối ưu. Thực tế này đòi hỏi khi xem xét một trường hợp áp dụng CCHC trong THKC cần xem xét toàn diện các điều kiện khách quan cụ thể, tránh trường hợp người gây thiệt hại một cách tùy tiện, thiếu cân nhắc để rồi sau đó viện lý do không có điều kiện đánh giá các phương án ngăn ngừa thiệt hại, buộc phải gây thiệt hại để trốn tránh trách nhiệm.

Thứ ba, khi áp dụng CCHC trong THKC cần được đặc biệt chú ý là hình thức gây thiệt hại. Thực tiễn cho thấy, các hình thức thiệt hại gồm: thiệt hại đến tính mạng con người; thiệt hại đến sức khỏe con người; thiệt hại đến tài sản; thiệt hại liên quan đến quyền tự do cơ bản của công dân. Đối với thiệt hại đến tính mạng con người cần phải được chú ý đặc biệt bởi vì tính mạng con người là cái quý giá nhất không thể so sánh hay đánh đổi bằng bất cứ thứ nào. Đành rằng khi áp dụng CCHC trong THKC là hy sinh lợi ích nhỏ để bảo vệ lợi ích lớn, Nhưng cũng chỉ trong trường hợp rất đặc biệt mới được phép gây thiệt hại đến tính mạng con người. Đây cũng là nguyên lý cần được áp dụng nghiêm ngặt cho CCHC trong THKC.

Thứ tư, cần chú ý mối tương quan giữa lợi ích hy sinh và lợi ích cần bảo vệ. Không phải mọi trường hợp, lợi ích cá nhân đều được đánh giá thấp hơn lợi ích Nhà nước và của tập thể, chẳng hạn, có thể hy sinh tài sản của Nhà nước để bảo vệ tính mạng con người. Cũng không phải mọi trường hợp gây thiệt hại nhỏ hơn để bảo vệ lợi ích lớn hơn đều đúng khi áp dụng CCHC trong THKC vì quyết định đo còn phải phù hợp với đạo đức xã hội. Chẳng hạn, khi người bị bệnh nặng cần tiếp máu thuộc nhóm hiến máu thì không thể dùng vũ lực để lấy máu của người khác tiếp cho người này. Khi có nhiều lợi ích cần bảo vệ, về nguyên tắc, người ra mệnh lệnh CCHC trong THKC cần phải bảo vệ lợi ích lớn hơn tất cả. Đây cũng là những nội dung quan trọng khi áp dụng các biện pháp CCHC trong THKC ở Việt Nam hiện nay.

4. Kết luận

Mục tiêu của mọi nhà nước pháp quyền chính là chống lạm quyền để bảo đảm quyền con người. CCHC nói chung và cưỡng chế trong THKC nói riêng là những biện pháp tác động, đem lại những hậu quả bất lợi cho con người, hạn chế quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Do vậy, pháp luật luôn có những quy định chặt chẽ để kiểm soát. Đặc biệt, cưỡng chế trong THKC là loại hình cưỡng chế không xuất phát từ hành vi vi phạm pháp luật nên để

dẫn đến hai trạng thái trái ngược: Lạm quyền; Sợ xâm hại đến quyền mà không dám ra quyết định (bỏ lỡ thời cơ làm hạn chế thiệt hại). Do vậy, việc xác định cơ sở pháp lý để có những quy định rạch ròi, cũng là điều kiện để người áp dụng chắc tay trong quá trình ra quyết định./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện nghiên cứu khoa học pháp lý: *Chuyên đề: Những vấn đề cơ bản về pháp luật hình sự của một số nước trên thế giới*, Nxb Khoa học và Công nghệ, Hà Nội, 2002.
2. *Tuyển tập Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội năm 2010.
3. Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights- ICESCR).
4. *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự chính trị* (ICCPR, 1966), Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Hồng Đức năm 2012, tr. 49 – 50.
5. Trường đại học luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, NXB. CAND, Hà Nội.

6. CÁC NGUYÊN TẮC VỀ VIỆC XEM XÉT ÁP DỤNG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO CÔNG ƯỚC CHÂU MỸ VỀ QUYỀN CON NGƯỜI VÀ KINH NGHIỆM CHO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Nguyễn Thuỳ Dương*

Tóm tắt: Trước những sự kiện bất khả kháng, xảy ra đột ngột và không thể dự báo trước có thể đe dọa tới sự an toàn của nhiều cá nhân, thậm chí là toàn bộ cộng đồng, chính phủ các quốc gia có thể áp dụng biện pháp khẩn cấp nhằm bảo vệ sự sinh tồn của quốc gia, đưa quốc gia về trạng thái bình thường sớm nhất có thể. Từ sau Thế chiến II, tình huống khẩn cấp được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế, khu vực cũng như Hiến pháp các quốc gia trên thế giới. Một trong những thách thức thực tế khi áp dụng tình huống khẩn cấp là có thể gây ra những vi phạm quyền con người nghiêm trọng và có hệ thống nhất, khi các quốc gia sử dụng quyền lực đặc biệt để giải quyết các mối đe dọa đối với trật tự công cộng. Để ứng phó với thách thức này, mỗi công ước quốc tế và khu vực về quyền con người, đặc biệt là những quyền con người trong lĩnh vực dân sự và chính trị đều có quy định về việc áp dụng tình trạng khẩn cấp. Về cơ bản, các công ước này đều cho phép các quốc gia có thể áp dụng các biện pháp hạn chế trong những tình huống nhất định, tuy nhiên chỉ khi thực sự cần thiết vì mục đích bảo vệ độc lập, an ninh và sự sống còn của quốc gia. Cách tiếp cận lấy việc áp dụng các biện pháp hạn chế là trung tâm như vậy có thể góp phần giải quyết những thách thức này trên thực tế, tuy nhiên cũng đặt ra một số vấn đề về mặt lý thuyết, đó là về ý nghĩa của quyền con người khi những quyền này bị hạn chế trong tình huống khẩn cấp. Bài viết sau đây tập trung phân tích những điều kiện áp dụng tình trạng khẩn cấp theo Công ước Châu Mỹ về quyền con người nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật cho Việt Nam trên tinh thần luôn bảo vệ giá trị nhân quyền kể cả trong những tình huống bất khả kháng.

Từ khóa: Tình huống khẩn cấp, Quyền con người, Công ước châu Mỹ về Quyền con người.

1. Tình huống khẩn cấp và các điều kiện áp dụng nói chung

Như đã đề cập ở trên, thực tế cho thấy việc áp dụng tình trạng khẩn cấp có thể dẫn đến nguy cơ các quyền con người bị lạm dụng một cách nghiêm trọng và có hệ thống. Để

* TS. Giảng viên Khoa Luật Hiến pháp – Luật Hành chính, Trường ĐH Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: tduong_nguyen@ymail.com

loại bỏ mối đe dọa này, việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp cần phải thoả mãn các điều kiện: (i) xuất hiện mối đe dọa an ninh quốc gia, an toàn và trật tự cộng đồng trên thực tế; (ii) các biện pháp được đưa ra là cần thiết để giải quyết tình huống trên. Những điều kiện này cần được ghi nhận trong pháp luật quốc gia, khu vực và quốc tế. Nhà nước với tư cách là chủ thể được người dân uỷ quyền, có nghĩa vụ bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của thể nhân sinh sống trong lãnh thổ quốc gia, dù là công dân hay không phải công dân của quốc gia mình.¹ Theo đó, các quyền con người, quyền công dân cần được bảo vệ trong mọi hoàn cảnh, kể cả trong những tình huống đặc biệt. Hay nói một cách khác, trong những tình huống đặc biệt, trong đó có tình huống khẩn cấp, các quốc gia có thể tạm thời đình chỉ hoặc bãi bỏ một số quy định pháp luật cụ thể nhưng không được phép bỏ qua hoàn toàn các nguyên tắc của nền pháp quyền, trong đó có nguyên tắc về bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân. Bản thân các quy định của pháp luật về việc dụng các biện pháp đặc biệt trong tình huống khẩn cấp cũng hướng tới mục đích cao nhất đó là khôi phục lại trạng thái bình thường của quốc gia, qua đó loại bỏ những mối đe dọa đối với cuộc sống của người dân đồng thời khôi phục sự thụ hưởng các quyền con người, quyền công dân một cách đầy đủ.

Cụ thể, pháp luật quốc tế, khu vực và quốc gia bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp thông qua các khía cạnh sau:

Thứ nhất, pháp luật ghi nhận nghĩa vụ nhà nước trong việc bảo đảm, bảo vệ các quyền con người trong tình huống khẩn cấp

Hiến pháp các quốc gia thường ghi nhận các nghĩa vụ của nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và thực thi các quyền con người, quyền công dân. Nguyên tắc về nghĩa vụ quốc gia là một trong những nguyên tắc cơ bản trong cơ chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong phạm vi quốc gia. Theo đó, chủ thể nhà nước bị ràng buộc bởi những nghĩa vụ này kể cả trong hoàn cảnh ngặt nghèo nhất. Luật nhân quyền quốc tế không đưa ra quy định cụ thể về vấn đề bảo đảm các quyền con người trong tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, Điều 4 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị quy định về quyền trong tình trạng khẩn cấp ghi nhận các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, nhưng việc áp dụng các biện pháp này phải nằm trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những

¹ Evan J. Criddle, Evan Fox-Decent (2010), Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law, <https://www.researchgate.net/publication/228151528>, truy cập: 22/12/2020.

biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội.² Như vậy, quốc gia ngoài trách nhiệm tuân thủ nguyên tắc tương xứng trong việc công bố tình trạng khẩn cấp và áp dụng các biện pháp đặc biệt với nhu cầu của tình hình trước mắt, vẫn có những nghĩa vụ khác theo luật nhân quyền quốc tế trong việc bảo vệ, bảo đảm các quyền con người.

Thứ hai, pháp luật ghi nhận các biện pháp nhằm kiểm soát việc thực hiện quyền lực khẩn cấp

Kiểm soát quyền lực nhà nước là một trong nguyên tắc cơ bản của nền pháp quyền, được áp dụng kể cả trong tình huống khẩn cấp của quốc gia. Do tính chất cấp bách của việc cần phải đưa ra các quyết định nhằm giải quyết tình huống khẩn cấp trước mắt, quyền lực khẩn cấp thường được trao cho hành pháp. Hay nói một cách khác, trong các tình huống khẩn cấp, người đứng đầu hành pháp có thể áp dụng các biện pháp đặc biệt, thậm chí là thực hiện một phần quyền lập, nhằm bảo vệ sự sinh tồn quốc gia và văn hóa trật tự, an ninh trong cộng đồng, tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa với việc quyền lực khẩn cấp hoàn toàn không bị kiểm soát. Để tránh mọi sự lạm dụng quyền lực trong việc thực hiện quyền lực khẩn cấp dẫn đến vi phạm các quyền con người, trước hết, pháp luật quy định một cách hạn chế những trường hợp có thể áp dụng quyền lực này, đó thường là những tình huống đặc biệt nghiêm trọng, gây ảnh hưởng đến sự tồn vong của quốc gia, cộng đồng. Bên cạnh đó, pháp luật quốc gia cũng có thể ghi nhận những quyền có thể bị hạn chế và có những quyền không thể bị hạn chế trong mọi tình huống, hoàn cảnh. Không chỉ dừng lại ở đó, các biện pháp đặc biệt trong tình huống khẩn cấp ban hành bởi chủ thể có thẩm quyền thường được xem xét lại bởi những cơ quan khác sau một khoảng thời gian theo luật định nhằm đánh giá mức độ tương xứng của các biện pháp được áp dụng so với nhu cầu đặt ra bởi tình huống khẩn cấp trước mắt. Các biện pháp được cho là vượt quá nhu cầu tình hình đặt ra có thể bị buộc phải ngừng áp dụng, đồng thời chủ thể có thẩm quyền có thể bị yêu cầu phải chịu trách nhiệm giải trình nếu xét thấy có dấu hiệu lạm dụng quyền lực trong tình huống khẩn cấp.

Thứ ba, pháp luật ghi nhận những quyền có thể bị hạn chế cũng như mức độ, phạm vi hạn chế những quyền này tương ứng với mức độ khẩn cấp của tình huống

Luật nhân quyền quốc tế cũng như pháp luật một số quốc gia bảo đảm các quyền con người, quyền công dân trong tình huống khẩn cấp bằng cách liệt kê những quyền có thể bị

² Điều 4.1, Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR 1966)

hạn chế và không thể bị hạn chế. Theo đó, trong tình huống khẩn cấp, các quốc gia cũng không được tạm đình chỉ việc thực hiện những quyền bao gồm: quyền sống, quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục, quyền không bị bắt giữ làm nô lệ hay nô dịch, quyền không bị bỏ tù chỉ vì lý do không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng, quyền không bị áp dụng hình phạt tử hình, quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật, quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo.

Đối với những quyền có thể bị hạn chế như quyền tự do đi lại, quyền lập hội, quyền hội họp trong hoà bình..., việc tạm đình chỉ thực hiện những quyền này chỉ được coi là phương thức cuối cùng, mang tính tạm thời, giải pháp tình thế, chỉ trong thời gian quốc gia bị đe dọa và việc áp dụng hạn chế quyền không được gây ảnh hưởng đến thực hiện các quyền khác, đặc biệt là các quyền không thể bị đình chỉ áp dụng trong mọi trường hợp. Việc xác định phạm vi, mức độ hạn chế cần này phải tuân theo quy trình cụ thể, được ghi nhận theo pháp luật và được tính toán kỹ lưỡng dựa trên việc trả lời các câu hỏi: (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 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?.³

2. Các nguyên tắc về việc xem xét áp dụng tình trạng khẩn cấp theo Công ước Châu Mỹ về quyền con người

Pháp luật luôn có vai trò quan trọng trong việc đóng góp những điều kiện áp dụng tình trạng khẩn cấp ở các quốc gia, trong đó có các quốc gia ở Châu Mỹ. Bởi lẽ, những nguyên tắc/điều kiện này quyết định tần suất các tình trạng khẩn cấp, trong đó có tình trạng ngoại lệ hay tình trạng bị phong tỏa (state of siege) mà các nước châu Mỹ áp dụng cũng như sự nguy hại mà các biện pháp này có thể gây ra trong việc thực thi quyền con người. Thực tiễn thấy các vi phạm nhân quyền nghiêm trọng thường xảy ra các tình huống khẩn

³ UNOCD, Limitations permitted by human rights law, <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-7/key-issues/limitations-permitted-by-human-rights-law.html>

cấp, do đó, việc áp dụng các tình huống nên trên và bảo vệ quyền con người trong những tình huống này cần tuân thủ theo những nguyên tắc thống nhất và không có sự khác biệt giữa các quốc gia.⁴

Một số điều ước quốc tế và khu vực đã thể hiện những nỗ lực trong việc thiết lập các nguyên tắc về việc áp dụng các tình huống khẩn cấp, trong đó có Công ước châu Mỹ về quyền con người, theo đó, một khung pháp lý cho tình trạng bị phong tỏa ở các quốc gia tại bán cầu Tây đã được ghi nhận. Điều ước này mang tính ràng buộc với mọi quốc gia thành viên.⁵ Mặc dù tình trạng bị phong tỏa chỉ là một trong số các tình huống khẩn cấp, tuy nhiên từ góc độ nhìn nhận vai trò của pháp luật quốc tế và khu vực trong việc thiết lập các nguyên tắc nên trên, cũng như xem xét các tình huống khẩn cấp theo ngôn từ thực tế của Công ước, lịch sử soạn thảo và cơ chế pháp lý rộng lớn được phát triển bởi Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ (cơ quan giám sát chính cho tất cả các quốc gia thành viên của OAS - Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ), có thể nhận thấy việc áp dụng các điều kiện trong tình huống bị phong tỏa cũng phù hợp với các tình huống khẩn cấp khác, bao gồm các bước tuyên bố tình trạng khẩn cấp và đặt ra những hạn chế quyền con người trong các tình huống này.

Cụ thể, Điều 27, Đoạn 1 của Công ước châu Mỹ về nhân quyền quy định việc đình chỉ các bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ghi nhận: *trong thời gian chiến tranh, khi gặp phải tình huống nguy hiểm chung (public danger) hoặc trình trạng khẩn cấp khác đe dọa đến độc lập hoặc an ninh của một quốc gia thành viên, các quốc gia có thể áp dụng các biện pháp hạn chế thực thi nghĩa vụ của mình theo Công ước trong phạm vi và khoảng thời gian phù hợp yêu cầu nghiêm ngặt của tình hình, với điều kiện là các biện pháp đó không mâu thuẫn với các nghĩa vụ khác theo luật pháp quốc tế và không có sự phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội (social origin).*⁶

⁴ Grossman, Claudio. "A Framework for the Examination of States of Emergency Under the American Convention on Human Rights." American University International Law Review 1, no. 1 (1986): 35-55.

⁵ Công ước châu Mỹ, 1969, Điều 36.1.

⁶ Công ước, ghi chú 3, Điều 27, đoạn 1. Bỏ sung này được xây dựng dựa trên quá trình điều tra, thảo luận được thực hiện bởi Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ, được xem xét từ năm 1962 và thông qua vào năm 1968 bằng việc Ủy ban phê chuẩn Nghị quyết về bảo vệ quyền con người trong việc đình chỉ các bảo đảm hiến pháp hoặc trong tình trạng phong tỏa. Như vậy, sau hơn bốn năm nghiên cứu, nghị quyết đưa ra ý kiến về tình trạng khẩn cấp có tầm quan trọng cơ bản, kết hợp với nghị quyết của Hội đồng OAS ngày 12/06/ 1968, Ủy ban được yêu cầu viết một văn bản sửa đổi và hoàn chỉnh về một dự thảo Công ước, được Hội đồng thông qua vào 02/10 1968. Điều 24 của dự thảo, trước đây đã đề cập đến tình trạng khẩn cấp và phản ánh ý kiến của Ủy ban, sau đó trở thành điều 27 của Công ước, theo đó, điều 27 (1) được bổ sung thêm thuật ngữ nguy hiểm chung (public danger) vào danh sách các tình huống bảo đảm cho hành động khẩn cấp; điều 27(2) đã đề cập đến các điều khoản như thiết lập các quyền không thể bị hạn chế, mở rộng danh sách các quyền đó để bao gồm các quyền được quy định trong các điều 6, 9, 17, 18, 19, 20 và 23, đồng thời, thiết lập cơ chế bảo vệ chống lại sự giam giữ tùy tiện bằng cách khẳng định tính không thể bị hạn chế của bảo đảm tư pháp.

Như vậy, từ Điều 27 Công ước, có thể thấy rằng các điều kiện cần xem xét khi tuyên bố và áp dụng tình trạng khẩn cấp bao gồm: (i) chủ thể (subject); (ii) khách thể (object); (iii) nguyên nhân (cause); (iv) thông báo thích đáng (proper notice); và (v) thi hành (conduct). Cụ thể như sau:

Về *chủ thể*, chỉ có pháp nhân (legal person) hoặc thực thể (entity) với năng lực pháp lý theo quy định mới có quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Điều 27 Công ước châu Mỹ chỉ đơn giản nhắc tới “*quốc gia thành viên*” (*State Party*) chứ không chỉ định rõ ràng cơ quan nào của quốc gia có thẩm quyền ban hành tuyên bố. Từ quan điểm của luật pháp quốc tế nói chung, có thể lập luận rằng cơ quan/cá nhân có khả năng đại diện cho nhà nước trước cộng đồng quốc tế cũng có thể đưa ra tuyên bố các biện pháp hạn chế quyền. Điều 27 đồng thời trao cho tư pháp thẩm quyền đảm bảo một số quyền cơ bản không bị vi phạm ngay cả trong tình trạng khẩn cấp.⁷ Mặt khác, các cơ quan tư pháp không có thẩm quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp hoặc thông qua tính hợp lệ của tuyên bố đó do nguyên tắc phân quyền. Thay vào đó, việc trao toàn bộ quyền điều chỉnh cho hành pháp trong lĩnh vực này cho thấy nguy cơ nghiêm trọng trong việc tích lũy quyền lực và khả năng vi phạm các quyền con người ở phạm vi lớn. Do đó, luật nhân quyền quốc tế có xu hướng giao quyền lực đáng kể cho cơ quan lập pháp trong việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Theo *Nghị quyết 1968 về Bảo vệ quyền con người trong liên hệ với sự đình chỉ các Bảo đảm hiến định hay Tình trạng phong tỏa* (1968 Resolution on the Protection of Human Rights in Connection with the Suspension of Constitutional Guarantees or State of Siege), Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ chỉ ra rằng tuyên bố về tình trạng khẩn cấp không được phép đưa ra những giả định trước về đình chỉ một phần nền pháp quyền, cũng như bất kỳ sự thay đổi nào về quyền lực của nhánh hành pháp.⁸

Về *khách thể*, khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, các quyền và tự do của con người sẽ bị ảnh hưởng ở những mức độ nhất định. Việc bảo đảm các khách thể trên đòi hỏi có sự phối kết hợp của các yêu cầu còn lại, cụ thể là chủ thể có thẩm quyền, nguyên nhân hợp lệ, thông báo thích đáng và cách thi hành.⁹

Về *nguyên nhân*, Điều 27 đề cập tới các tình huống có thể áp dụng tình trạng khẩn cấp, đó là “*chiến tranh*”, “*nguy hiểm chung*” hoặc “*tình trạng khẩn cấp khác đe dọa sự độc lập hoặc an ninh của quốc gia thành viên*”.¹⁰ Từ đó, tình huống đề cập trên *đầu tiên* phải

⁷ Công ước, ghi chú 3, Điều 27, đoạn 2.

⁸ Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ, Nghị quyết về Bảo vệ quyền con người trong liên hệ với sự đình chỉ các bảo đảm hiến pháp hay tình trạng phong tỏa, OEA/Ser.L/V/II.19, doc.32 (16/05/1968), tr. 45.

⁹ Công ước, Điều 27

¹⁰ Công ước, Điều 27, đoạn 1.

thoả mãn sự kiện phải có thật hoặc sắp xảy ra, không chỉ là những sự kiện về bản chất là tiềm ẩn, âm ỉ và mang tính chất suy đoán thuần túy. Trước mỗi quan ngại về việc tuyên bố “các tình trạng phong toả giả định” (*fictitious states of seige*), Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ có nghĩa vụ chỉ ra các vi phạm về tiêu chí xem xét áp dụng tình trạng khẩn cấp, đồng thuận bởi một số quốc gia châu Mỹ. Xem xét các tình huống ở Argentina, Bolivia, Columbia, Chile, Grenada, El Salvador, Haiti, Nicaragua, Paraguay và Uruguay trong báo cáo thường niên 1980-81, Ủy ban chỉ ra rằng trong nhiều trường hợp, quốc gia thành viên đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp mà không tuân thủ tiêu chí được đề cập ở trên.¹¹ Thứ hai, tình huống phải mang tính nghiêm trọng đặc biệt, đe dọa sự độc lập hoặc an ninh của quốc gia thành viên.¹² Thứ ba, Công ước yêu cầu rằng tình trạng khẩn cấp phải ảnh hưởng đến khả năng tồn tại liên tục của toàn bộ một cộng đồng một cách có hệ thống.¹³ Theo đó, mỗi đe dọa với sự tồn tại liên tục của chính phủ có thể không được xem là nguyên nhân thích đáng do những tình huống hoà bình như bầu cử cũng có thể chấm dứt hoạt động của một chính phủ. Không những vậy, quốc gia thành viên cũng không thể lấy lý do bảo vệ trật tự pháp luật của quốc gia mình để ban bố tình trạng khẩn cấp khi việc áp dụng hệ thống pháp luật hiện hành không phù hợp với các tiêu chuẩn nhân quyền được cộng đồng quốc tế công nhận. Điều 1 Công ước thiết lập nghĩa vụ tôn trọng, bảo đảm, thực thi của nhà nước đối với các quyền và tự do được ghi nhận trong Công ước trong phạm vi tài phán của mình,¹⁴ đồng thời Công ước cũng chỉ ra những quyền các quốc gia thành viên buộc phải tôn trọng trong mọi trường hợp.¹⁵

Về thông báo đối với việc áp dụng các biện pháp khẩn cấp, cần được tiến hành theo một số yêu cầu nhằm đảm bảo tính thích đáng. Trước hết, người dân cần được cung cấp những chỉ dẫn hợp lý để thực hiện theo, cụ thể các biện pháp nói trên cần được công bố một cách chi tiết, công khai. Một yêu cầu nữa là việc áp dụng tình trạng khẩn cấp cần được thông báo ngay lập tức cho các quốc gia thành viên còn lại thông qua Tổng thư ký Tổ chức các quốc gia châu Mỹ, bao gồm các thông tin: (i) những quyền con người được ghi nhận theo Công ước đang tạm thời bị đình chỉ; (ii) tình huống khẩn cấp gặp phải; (iii) thời gian

¹¹ Báo cáo thường niên của Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ năm 1980-81, OEA/Ser.L/V/II.54, doc.9, rev.1 (Oct. 16, 1981) tr.115.

¹² Công ước, phụ lục 3, Điều 29(a); Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị, phụ lục 2 đều dùng cụm từ “đe dọa tới sinh quốc gia (threat to the life of the nation)”; Rafael Valim(2018), State of exception: the legal form of neoliberalism, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28(4)

¹³ Timothy M. McCann (1982), The American Convention on Human Rights: Toward Uniform Interpretation of Human Rights Law, Fordham International Law Journal, Volume 6, Issue 3, p.610 – 622.

¹⁴ Công ước, Điều 1, đoạn 1

¹⁵ Công ước, các Điều 3-6, 9, 12, 17-20,23

chấm dứt các biện pháp khẩn cấp tạm thời.¹⁶ Thông báo Mục đích của các điều kiện này là cho phép các cơ quan OAS và các bên liên quan khác thực hiện trách nhiệm giám sát của mình trong điều phối việc tuân thủ Công ước. Điều này đặc biệt quan trọng trong các tình huống khẩn cấp, khi mà sự tôn trọng quyền con người thường gặp nguy hiểm nhất. Để đạt được mục đích này, điều cần thiết là bên hạn chế quyền cung cấp thông tin chi tiết liên quan đến việc đình chỉ các quyền, để OAS và các quốc gia khác có thể đưa ra ý kiến hoàn chỉnh về mức độ tuân thủ nghĩa vụ quốc tế của bên đó.¹⁷

Về vấn đề *thi hành*, các quốc gia tuyên bố tình huống khẩn cấp phải hành xử theo Công ước. Mặc dù điều này có vẻ hiển nhiên, nhưng việc xác định hành vi là một yếu tố rất quan trọng bởi vì chính hành vi cụ thể của các nhà cầm quyền sẽ quyết định tính hợp pháp của tình trạng khẩn cấp. Các cơ quan chức năng được yêu cầu tôn trọng các quyền và quyền tự do được công nhận và đảm bảo thực hiện chúng mà không có sự phân biệt nào ngay cả trong tình trạng khẩn cấp.¹⁸ Bên cạnh đó, theo Công ước, quốc gia thành viên không được giải thích bất kỳ điều khoản khẩn cấp nào theo hướng cho phép vượt quá giới hạn nhất định được đề ra trong việc đình chỉ hoặc hạn chế việc hưởng thụ quyền,¹⁹ đặc biệt là những không thể bị giới hạn, hạn chế, đó là các quyền tuyệt đối.

3. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam

Khoản 14.2 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: “*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*”. Đây cũng là lần đầu nguyên tắc này quyền được đưa vào Hiến pháp Việt Nam. Việc hiến định nguyên tắc này phù hợp với tinh thần của luật nhân quyền quốc tế và có ý nghĩa trong việc thực hiện các quyền con người, quyền công dân trên thực tế. Cụ thể, đối với chủ thể có nghĩa vụ, nguyên tắc này cho phép nhà nước đặt ra và áp dụng những hạn chế đối với một số quyền, nhằm thực hiện chức năng của nhà nước là quản lý xã hội, bảo vệ các quyền, lợi ích chung của cộng đồng và các quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân khác. Bên cạnh đó, nguyên tắc này giúp ngăn chặn khả năng lạm dụng quyền lực nhà nước để vi phạm nhân quyền, thông qua việc ấn định những điều kiện chặt chẽ với việc hạn chế quyền. Đối với chủ thể thụ hưởng quyền, nguyên tắc này có tác dụng phòng ngừa những suy nghĩ và

¹⁶ Convention, supra note 3, at art. 27, para. 3

¹⁷ Ủy ban liên Mỹ (1983), Báo cáo về Nicaragua 1983, Phụ lục 7, Đoạn 121. Trong báo cáo này, Ủy ban liên Mỹ đã thể hiện sự quan tâm tới việc xem xét các điều kiện để áp dụng tình trạng phong tỏa mà nước này tuyên bố trước đó và cho rằng những điều kiện này là không phù hợp..

¹⁸ Công ước, Phụ lục 3, Điều 1.

¹⁹ Công ước, điều 29

hành động cực đoan trong việc hưởng thụ, thực hiện các quyền. Theo quy định này, việc hạn chế quyền chỉ được áp dụng khi cần thiết, trên cơ sở khách quan, hợp pháp và hợp lý, có sự nghiên cứu, cân nhắc cẩn thận trước khi áp dụng, nhằm mục đích bảo vệ các lợi ích chính đáng của quốc gia, bao gồm quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.²⁰

Việc quy định nguyên tắc về hạn chế quyền con người, quyền công dân ở Điều 14.2 là cần thiết và có ý nghĩa thực tiễn. Tuy nhiên, do không loại trừ các quyền tuyệt đối (absolute rights - mà theo luật nhân quyền quốc tế sẽ không thể bị tước bỏ hay hạn chế trong mọi trường hợp) khỏi các quyền có thể bị hạn chế, nên quy định này có thể bị lạm dụng để vi phạm các quyền tuyệt đối. Thêm vào đó, các “trường hợp cần thiết” (các bối cảnh) mà có thể được hạn chế quyền con người, quyền công dân nêu ở Khoản 2 Điều 14 chưa thực sự phù hợp với nhận thức chung của cộng đồng quốc tế (Nguyên tắc Siracusa về hạn chế và tạm đình chỉ thực hiện các quyền dân sự, chính trị) khi quy định các lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng có thể sử dụng cho mọi trường hợp. Điều này cũng tạo ra rủi ro về việc lạm dụng Khoản 2 Điều 14 để hạn chế quyền con người, quyền công dân trong bối cảnh khẩn cấp có thể gặp khó khăn, do không có những tiêu chí cụ thể.

Từ những phân tích trên về quy định cũng như hướng dẫn về áp dụng tình trạng khẩn cấp trong Công ước Châu Mỹ, có thể rút ra một số kinh nghiệm nhằm hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam như sau:

Về *chủ thể* đưa ra tuyên bố tình trạng khẩn cấp, Công ước không cho phép giải thích bất kỳ điều khoản nào theo hướng loại bỏ các quyền hoặc các bảo đảm “*xuất phát từ nền dân chủ đại diện như một hình thức của chính phủ.*”²¹ Trong một nền dân chủ đại diện, vai trò quan trọng thường được trao cho cơ quan lập pháp, hoặc là trao quyền trước khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp hoặc là phê chuẩn sau tuyên bố của cơ quan hành pháp, khi mà cơ quan lập pháp không thể triệu tập ngay lập tức để xem xét tuyên bố. Trong trường hợp của Việt Nam, các học giả có xu hướng tán thành với quan điểm trao quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp cho chính phủ vì đối với những tình huống bất ngờ, mang tính chất bất khả

²⁰ Lê Thị Thuý Hương, Vũ Công Giao (2017), “Thực hiện nguyên tắc hiến định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013”, Trịnh Quốc Toàn, Vũ Công Giao (đồng chủ biên), Thực thi các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013 (sách tham khảo), Nxb Lý Luận Chính trị, Hà Nội, tr. 699 -707

²¹ Công ước, Điều 29.c

kháng, việc triệu tập quốc hội để kịp đối phó với tình huống trước mắt là hoàn toàn không đơn giản.

Về *khách thể*, cần khẳng định rõ ràng nguyên tắc không phân biệt đối xử ngay cả trong tình huống khẩn cấp, mặc dù nguyên tắc không phân biệt đối xử nói chung cũng đã được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật. Không chỉ Công ước Châu Mỹ mà ngay cả các Công ước quốc tế và khu vực khác cũng ghi nhận, ngay cả trong tình trạng khẩn cấp đã được tuyên bố, quốc gia chỉ có thể hạn chế một số quyền tự do cá nhân nhất định. Công ước châu Mỹ thiết lập một hệ thống bao gồm các quyền không thể bị hạn chế và những quyền chỉ có thể hạn chế ở mức độ có giới hạn. Các quyền không thể bị hạn chế mà quốc gia thành viên không bao giờ có thể đình chỉ bất kể mức độ nghiêm trọng của hoàn cảnh bao gồm: quyền sống, quyền có tên và quốc tịch, quyền được công nhận trước pháp luật (right to legal personality), quyền được đối xử nhân đạo khi bị giam giữ, quyền tự do khỏi chế độ nô lệ và khỏi luật hồi tố (ex post facto laws), quyền của trẻ em và của gia đình, tự do tín ngưỡng và tôn giáo, và quyền tham gia vào chính phủ; cũng như các định chỉ các bảo đảm tư pháp cần thiết cho việc bảo vệ các quyền này.²² Đối với nhóm quyền còn lại, chỉ có thể áp dụng các biện pháp hạn chế khi bảo đảm các điều kiện trên: (i) *sự cần thiết* (vì lí do sống còn của quốc gia và cộng đồng; (ii) *tính tạm thời* (các quyền phải được khôi phục ngay khi tình huống khẩn cấp được khác phục hay chuyển biến theo hướng tích cực); (iii) *mức độ* (phù hợp với tình huống đặt ra); (iv) *không phân biệt đối xử*; (v) *tính tương thích với các nghĩa vụ quốc tế khác*; và (vi) *sự tuân thủ luật pháp trong nước*.

Về nguyên nhân, cần được giải thích một cách rõ ràng (chỉ có thể vì lý do chính đáng, hiện hữu trước mắt và đe dọa trực tiếp đến sự tồn vong của quốc gia. Cụ thể, Công ước Châu Mỹ đã nêu ra, sự bảo vệ tồn tại của một chính phủ nhất định hoặc hệ thống pháp luật quốc gia không được coi là nguyên nhân chính đáng bởi chính phủ và hệ thống pháp luật cũng có thể là mối đe dọa đối với quốc gia và người dân trong một số trường hợp nhất định, đặc biệt là hành động của chính phủ và hệ thống pháp luật quốc gia đi ngược lại những nguyên tắc nhân quyền quốc tế.²³

Về việc *thi hành* các biện pháp khẩn cấp, thiếu tôn trọng quyền con người, hoặc phân biệt đối xử trong cách bảo vệ không thể đi kèm với sự viện dẫn tới các quyền lực khẩn cấp. Bởi vì tình trạng khẩn cấp luôn tiềm ẩn những nguy cơ quyền lực bị lạm dụng và quyền con người có thể bị vi phạm theo hệ thống. Công ước Châu Mỹ cũng đồng thời đưa ra

²² Công ước, Phụ lục 3, Điều 27.2.

²³ Công ước, Điều 29(c)

những biện pháp đi kèm, đó là yêu cầu các quốc gia tuyên bố tình trạng khẩn cấp cần áp dụng các biện pháp khẩn cấp cùng các điều kiện: (i) kiểm chế các hành vi lạm dụng có thể xảy ra do hậu quả của việc đình chỉ²⁴ và (ii) đảm bảo việc điều tra và chế tài đối với những người chịu trách nhiệm cho việc vi phạm nhân quyền.²⁵

4. Kết luận

Tại Việt Nam, vấn đề hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp lần đầu tiên được ghi nhận trong Hiến pháp 2013, đã đánh dấu một bước phát triển mới trong lịch sử lập hiến tại Việt Nam. Tuy nhiên, đại dịch Covid 19 đã chứng minh việc quyết định áp dụng tình huống này cần được nghiên cứu và làm rõ hơn nhằm tránh các vi phạm nhân quyền có thể xảy ra. Do đó, bài viết này tập trung phân tích các điều kiện áp dụng tình trạng khẩn cấp theo Công ước Châu Mỹ về Quyền con người và theo pháp luật Việt Nam, nhằm đưa ra các giải pháp hoàn thiện các quy định có liên quan theo hướng tiệm cận với pháp luật quốc tế và phù hợp với vấn đề bảo vệ quyền con người trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tại nước ta hiện nay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Joan F. Hartman (1985), Working Paper for the Committee of Experts on the Article 4 Derogation Provision, 7 Hum. rts. Q. 89, 91.
2. Jaime Oraá (1992), Human rights in states of emergency in international law 1.
3. Công ước châu Mỹ về nhân quyền, 1969
4. Công ước bảo vệ Nhân quyền và các quyền Tự do căn bản Châu Âu, 1953
5. Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR 1966)
6. Evan J. Criddle, Evan Fox-Decent (2010), Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law, <https://www.researchgate.net/publication/228151528>, truy cập: 22/12/2020.
7. UNODC, Limitations permitted by human rights law, <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-7/key-issues/limitations-permitted-by-human-rights-law.html>
8. Grossman, Claudio. "A Framework for the Examination of States of Emergency Under the American Convention on Human Rights." *American University International Law Review* 1, no. 1 (1986).

²⁴ Báo cáo thường niên của Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ 1980-81, phụ lục 17 tại đoạn 119, 121-23.

9. Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ, Nghị quyết về Bảo vệ quyền con người trong liên hệ với sự đình chỉ các bảo đảm hiến pháp hay tình trạng phong tỏa, OEA/Ser.L/V/II.19, doc.32 (16/05/1968).

10. Báo cáo thường niên của Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ năm 1980-81, OEA/Ser.L/V/II.54, doc.9, rev.1 (Oct. 16, 1981) về sự cần thiết áp dụng các biện pháp để tránh sự lạm dụng giam giữ không đúng trình tự, trục xuất, tự do ngôn luận và thông tin và quyền chính trị.

11. Rafael Valim (2018), *State of exception: the legal form of neoliberalism*, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28(4)

12. Timothy M. McCann (1982), *The American Convention on Human Rights: Toward Uniform Interpretation of Human Rights Law*, Fordham International Law Journal, Volume 6, Issue 3.

13. Ủy ban liên Mỹ (1983), Báo cáo về Nicaragua 1983.

14. Lê Thị Thuý Hương, Vũ Công Giao (2017), “*Thực hiện nguyên tắc hiến định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013*”.

15. Trịnh Quốc Toàn, Vũ Công Giao (đồng chủ biên), *Thực thi các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013* (sách tham khảo), Nxb Lý Luận Chính trị, Hà Nội.

7. THOÁI LUI NGHĨA VỤ THỰC HIỆN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: MỘT THÁCH THỨC VỚI NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN

Nguyễn Linh Giang*

Tóm tắt:

Thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp là sự hạn chế quyền con người trong tình huống đặc biệt, được ghi nhận trong các Công ước quốc tế về quyền con người cũng như trong Hiến pháp, pháp luật của nhiều nước trên thế giới. Bài viết phân tích các vấn đề lý luận và thực tiễn về thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, đánh giá các đòi hỏi của nguyên tắc pháp quyền trong tình huống này và đưa ra một số kiến nghị về thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay.

Từ khoá:

Thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người, tình trạng khẩn cấp, quyền con người, nguyên tắc pháp quyền

1. Đặt vấn đề

Thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp là việc hạn chế quyền con người một cách tạm thời bằng việc Nhà nước tạm dừng nghĩa vụ thực hiện hay bảo đảm một số quyền trong một khoảng thời gian nhất định, do đòi hỏi của tình trạng khẩn cấp. Đây là một thông lệ quốc tế được chấp nhận bởi các Công ước quốc tế về quyền con người và cũng được ghi nhận trong Hiến pháp, pháp luật và thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, việc thực hiện nguyên tắc thoái lui nghĩa vụ này đặt ra nhiều thách thức cho nguyên tắc pháp quyền, đặc biệt là khi các tình huống khẩn cấp ngày càng trở nên phức tạp và khó khăn.

2. Khái niệm thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người

"Thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người" (derogation) còn được dịch sang tiếng Việt là "tạm đình chỉ thực hiện quyền" hay hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, việc dịch thuật ngữ "derogation" sang tiếng Việt là "tạm đình chỉ thực hiện quyền" không phản ánh được hết bản chất của thuật ngữ này. "Tạm đình chỉ thực hiện quyền" sẽ được hiểu là một quyền bị Nhà nước tạm thời đình chỉ thực hiện trong một khoảng thời gian vì có lý do đặc biệt. Còn "thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người" sẽ phản ánh đầy đủ bản chất của thuật ngữ này khi nhấn mạnh vào yếu tố việc thực hiện

* TS., Viện Nhà nước và Pháp Luật, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội; Email: lgiang77@gmail.com

quyền con người là nghĩa vụ của Nhà nước và vì bối cảnh đặc biệt mà nghĩa vụ này không thực hiện được nên phải thoái lui. Nói cách khác, đây là sự suy giảm nghĩa vụ của Nhà nước khi thực hiện các quyền con người một cách bất đắc dĩ¹. Nhấn mạnh vào "thoái lui nghĩa vụ" cho thấy việc Nhà nước không thực hiện được quyền con người trong bối cảnh đặc biệt liên quan đến nghĩa vụ của Nhà nước chứ không phải là quyền của Nhà nước được tạm đình chỉ quyền.

Nếu so sánh khái niệm thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người với khái niệm hạn chế quyền con người thì có thể thấy hai khái niệm này có điểm tương đồng và khác biệt. Cũng giống như hạn chế quyền con người, thoái lui nghĩa vụ thực hiện một quyền con người là việc không cho một người được hưởng toàn bộ quyền đó. Hạn chế quyền con người là việc thụ hưởng một quyền cần phải thỏa mãn đủ một số điều kiện do pháp luật đặt ra. Việc đặt ra các điều kiện này là do bản chất của quyền đó nếu không bị hạn chế sẽ gây ra các ảnh hưởng tiêu cực đến xã hội. Ví dụ như quyền tự do ngôn luận cần phải bị hạn chế, nếu không sẽ dẫn đến tình huống lạm dụng quyền để xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người khác; tiết lộ bí mật Nhà nước, bí mật cá nhân hay vụ không người khác. Chính vì vậy, hạn chế quyền con người là vấn đề nằm ở bản chất của quyền đòi hỏi quyền đó cần bị hạn chế trong một xã hội văn minh. Còn thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền là việc hạn chế quyền trong bối cảnh đặc biệt như có chiến tranh, thiên tai, dịch bệnh... xảy ra.

Như vậy, có thể hiểu là ngoại trừ các quyền tuyệt đối không thể bị hạn chế trong bất cứ tình huống nào như quyền không bị tra tấn, quyền không bị bắt làm nô lệ... thì các quyền con người còn lại đều phải bị hạn chế do bản chất của quyền. Nhưng khi có hoàn cảnh đặc biệt xảy ra thì các quyền vốn dĩ đã bị hạn chế đó lại bị hạn chế tiếp thêm một tầng nấc nữa do đòi hỏi của hoàn cảnh, đó chính là việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người của Nhà nước. Ví dụ như về bản chất thì quyền tự do đi lại luôn bị hạn chế bằng những điều kiện như tuân thủ luật giao thông, luật xuất nhập cảnh, luật về an ninh quốc gia... nhưng khi tình huống khẩn cấp xảy ra như có dịch bệnh, thiên tai, thì ngoài việc bị hạn chế như đã nói ở trên thì quyền tự do đi có thể bị hạn chế thêm một cấp độ nữa tại những khu vực đang có tình huống khẩn cấp xảy ra. COVID-19 chính là một ví dụ điển hình cho việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền tự do đi lại.

Thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người được ghi nhận tại Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR). Theo quy định tại Công ước này thì

¹ Nguyễn Linh Giang (chủ biên) (2022), Cơ sở lý luận và thực tiễn về hạn chế quyền con người ở Việt Nam hiện nay, Nxb. Khoa học xã hội, tr.35.

“Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội...”². Như vậy, có thể thấy, thoả lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, đe dọa sự sống còn của quốc gia là hành động được phép thực hiện theo pháp luật quốc tế. Nhưng để có thể thực hiện được việc thoả lui nghĩa vụ, đòi hỏi các quốc gia phải đáp ứng được một số điều kiện do pháp luật quốc tế và pháp luật trong nước đặt ra.

Trên thực tế, các quốc gia thường áp dụng thoả lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người thông qua các biện pháp như thiết quân luật (trên phạm vi cả nước hoặc một khu vực, một địa phương), cấm tụ họp đông người, cấm đi lại, cấm xuất nhập cảnh...

3. Các nguyên tắc thoả lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Như trên đã phân tích, trong tình huống khẩn cấp, các quốc gia đều có thể thoả lui một số nghĩa vụ thực hiện các quyền con người. Tuy nhiên, việc thoả lui nghĩa vụ đó cần được thực hiện như thế nào? Trong chừng mực nào là hợp lý và tránh các quyết định tùy tiện, vi phạm quyền con người? Cần đáp ứng được các tiêu chí gì?... là những câu hỏi mà mỗi quốc gia cần phải giải đáp trước khi có các quyết định về thoả lui nghĩa vụ khi xảy ra tình trạng khẩn cấp. Dựa trên quy định tại Điều 4 Công ước ICCPR, có thể thấy, có các nguyên tắc quan trọng sau cần được đảm bảo khi một quốc gia thoả lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người.

3.1. Tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của quốc gia cần được chính thức công bố

Để đáp ứng được nguyên tắc công bố công khai về tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của quốc gia, trước hết, trong pháp luật của mỗi quốc gia cần có định nghĩa rõ ràng về tình trạng khẩn cấp. Khái niệm tình trạng khẩn cấp cần được xác định rõ ràng trong văn bản pháp luật, cần được phân biệt với các khái niệm gần gũi dễ nhầm lẫn như các thảm hoạ thiên nhiên, các cuộc khủng hoảng mang tính chất kinh tế - xã hội hay các cuộc xung đột vũ trang, phi vũ trang... Mặc dù trong các Công ước quốc tế về quyền con người, đặc biệt là trong cả hai Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) và Công ước quốc tế về các quyền Kinh tế- xã hội và văn hoá (ICESCR) đều không có giải thích về khái

² Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

niệm "tình trạng khẩn cấp" nhưng trong pháp luật các quốc gia cần định nghĩa rõ về thuật ngữ này.

Ở đây, có thể tham khảo định nghĩa của Hội đồng châu Âu (Council of Europe) khi xác định nội hàm của tình trạng khẩn cấp (public emergency), đó là: Tình huống đó phải xảy ra tại thời điểm hiện tại hoặc sắp xảy đến; hậu quả của tình trạng đó phải ảnh hưởng đến toàn bộ quốc gia, đe dọa cuộc sống ổn định của cộng đồng dân cư và cuộc khủng hoảng hoặc sự nguy hiểm chỉ là những trường hợp đặc biệt, hi hữu khiến cho việc duy trì xã hội an toàn, lành mạnh và trật tự tỏ ra không phù hợp³.

Sau khi đã xác định rõ về tình trạng khẩn cấp liên quan đến sự sống còn của quốc gia, Nhà nước cần chính thức công bố về tình trạng này. Việc chính thức công bố là một sự đảm bảo về mặt thủ tục rất quan trọng trong việc giám sát mỗi một quốc gia nói riêng và quốc tế nói chung. ICCPR yêu cầu tuyên bố chính thức về tình trạng khẩn cấp là điều kiện cần thiết đầu tiên cho một quyết định thoái lui nghĩa vụ⁴. Việc chính thức công bố do cơ quan nào với trình tự thủ tục như thế nào là do pháp luật của mỗi quốc gia quy định.

Việc tuyên bố về tình trạng khẩn cấp cũng được xem như là một bảo đảm pháp lý cho sự giám sát từ những tổ chức quốc tế, các tổ chức xã hội của người dân đối với việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện các quyền con người.

3.2. Việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người phải trong chừng mực và do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, không trái với những nghĩa khác của quốc gia xuất phát từ luật pháp quốc tế

Trong bình luận chung số 29 của Ủy ban Nhân quyền của Liên hợp quốc⁵ có khẳng định rằng: Một quốc gia phải thực hiện trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật để tuyên bố về việc thực hiện quyền lực khẩn cấp. Việc làm này là để chống lại sự chuyển quyền hoặc hạn chế thái quá về quyền con người và đòi hỏi các quốc gia phải áp dụng các biện pháp thoái lui nghĩa vụ một cách công khai ngay từ thời điểm bắt đầu của tình trạng khẩn cấp và có những kiến giải về tính hợp pháp, hợp lý trong việc thực hiện các biện pháp này.

Tình huống khẩn cấp chính là bối cảnh dễ khiến cho các hành vi của các cơ quan nhà nước trở nên thiếu chừng mực, tùy tiện hoặc vượt quá yêu cầu cần thiết. Chính vì thế, việc yêu cầu việc thoái lui nghĩa vụ phải trong chừng mực và do nhu cầu khẩn cấp của tình hình là một yêu cầu quan trọng. Tuy nhiên, làm thế nào để xác định thế nào là trong chừng mực, thế nào là phù hợp với nhu cầu khẩn cấp của tình hình quả thật không phải là dễ dàng. Vì

³ Donna Gomien, Short guide to the European Convention on Human Rights, Council of Europe, 1998.

⁴ Nguyễn Linh Giang (chủ biên) (2022), tldđ, tr.102-103.

⁵ General Comment 29 (2001), UN Doc,A/56.40, Vol.1, 202 adopted in July 2001.

thế, cần phải có một quy trình pháp lý chặt chẽ và minh bạch để đánh giá các tình huống này.

Một yêu cầu nữa là việc thoái lui nghĩa vụ phải không trái với các nghĩa vụ khác của quốc gia xuất phát từ pháp luật quốc tế. Các nghĩa vụ đó có thể là nghĩa vụ tôn trọng các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế, tôn trọng các quy phạm, công ước quốc tế mà quốc gia là thành viên và đồng thời là nghĩa vụ tôn trọng các quyền con người. Việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền này không được dẫn đến tình huống vi phạm các quyền con người khác.

3.3. Việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người phải không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào

Không phân biệt đối xử là một nguyên tắc căn bản của quyền con người, việc các Công ước quốc tế về quyền con người đặt ra rất nhiều các quy tắc trong việc bảo đảm, thực hiện và bảo vệ quyền con người thực chất là để hướng đến giá trị bình đẳng và không phân biệt đối xử giữa người với người. Vì thế, đương nhiên, việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người phải không được tạo ra bất kỳ sự phân biệt đối xử nào, vì nếu có, sẽ là một sự vi phạm nhân quyền.

Thoái lui nghĩa vụ trong bối cảnh khẩn cấp phải là các quy định được áp dụng chung, do đòi hỏi của tình huống khẩn cấp mang lại, chứ không được phép thoái lui nghĩa vụ với nhóm người này nhưng lại không áp dụng với nhóm người khác. Nếu xảy ra tình huống đó thì thoái lui nghĩa vụ đã chứa đựng sự phân biệt đối xử.

3.4. Không áp dụng thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người với một số quyền con người

Khoản 2 Điều 4 của Công ước ICCPR quy định: Điều này không được áp dụng để hạn chế các quyền quy định trong điều 6, 7, 8 (khoản 1 và 2), 11, 15, 16, 18. Điều đó có nghĩa là thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người không được áp dụng với các quyền sau:

- Quyền sống: Quyền sống là quyền quan trọng và căn bản nhất của con người, một khi quyền sống bị vi phạm thì các quyền con người khác cũng không còn giá trị gì. Vì vậy, dù bối cảnh khẩn cấp đến mức độ nào cũng không cho phép việc một quốc gia thoái lui nghĩa vụ với quyền sống. Mặc dù quyền sống không phải là quyền tuyệt đối trong pháp luật của những quốc gia vẫn còn duy trì án tử hình, dù vậy, ở các quốc gia này cũng không được thoái lui nghĩa vụ với quyền sống.

- Quyền không bị tra tấn: Quyền không bị tra tấn là một quyền tuyệt đối theo pháp luật quốc tế về quyền con người, vì thế, việc hạn chế hay thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền này là không được phép trong bất cứ hoàn cảnh nào.

- Quyền không bị bắt làm nô lệ, nô dịch: Đây cũng là một quyền tuyệt đối theo pháp luật quốc tế về quyền con người giống như quyền không bị tra tấn. Vì thế, quyền này cũng không thể bị hạn chế hay thoái lui nghĩa vụ.

- Quyền không bị bỏ tù vì lý do không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng: Đây cũng chính là nguyên tắc không hình sự hoá một quan hệ dân sự. Trong pháp luật quốc tế, đây cũng là một quyền tuyệt đối.

- Quyền không bị coi là tội phạm nếu hành vi đó chưa được ghi nhận trong pháp luật hình sự quốc gia hoặc quốc tế. Nghĩa là trong mọi tình huống, kể cả khi có bối cảnh khẩn cấp của quốc gia thì nguyên tắc không có tội khi luật chưa quy định ở thời điểm thực hiện hành vi đều phải được áp dụng⁶.

- Quyền không bị xét xử hồi tố và được áp dụng hồi tố có lợi cho người phạm tội: Đây là một nguyên tắc căn bản và phổ biến của pháp luật tố tụng hình sự ở khắp nơi trên thế giới. Việc đảm bảo nguyên tắc không xét xử hồi tố và áp dụng hồi tố có lợi cho người phạm tội cũng chính là xuất phát từ nguyên tắc bảo đảm quyền con người trong tố tụng hình sự

- Quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật ở mọi nơi: Đây cũng là một quyền tuyệt đối và không thể bị thoái lui nghĩa vụ trong bất cứ hoàn cảnh nào.

- Quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo: Đây cũng là một quyền tuyệt đối nhưng ở khía cạnh tự do tư tưởng. Kể cả quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo cũng được nhìn từ khía cạnh niềm tin tôn giáo, tự do tư tưởng theo hướng theo hoặc không theo một tôn giáo nào, thậm chí thay đổi tôn giáo. Ở khía cạnh này, các quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo là quyền tuyệt đối và không thể bị thoái lui nghĩa vụ trong bất cứ hoàn cảnh nào. Tuy nhiên, quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo nếu nhìn ở khía cạnh tự do thực hành tôn giáo thì đây lại là quyền có thể bị hạn chế và có thể thoái lui nghĩa vụ trong tình huống khẩn cấp. Tình huống COVID-19 chính là một ví dụ minh họa điển hình cho quyền này. Trong bối cảnh giãn cách xã hội, các cơ sở tôn giáo được yêu cầu phải đóng cửa và

⁶ Cao Việt Hoàng, Tòa án nhân dân với việc bảo đảm quyền con người (Phần 3) (2014), http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676686/27677465?p_page_id=27676686&p_cateid=28316919&item_id=56053106&article_details=1#:~:text=%C4%90i%E1%BB%81u%2015%20ICCP%20quy%20C4%91%E1%BB%8Bnh,th%E1%BB%B1c%20hi%E1%BB%87n%20h%C3%A0nh%20vi%20C4%91%C3%B3, tham khảo ngày 20/5/2024.

các buổi lễ tôn giáo không thể thực hiện được, đó chính là việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền này.

3.5. Gửi thông báo về việc bắt đầu và kết thúc đến Tổng thư ký Liên hợp quốc

Các biện pháp thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người cần được thông báo cho các quốc gia khác thông qua trung gian là Tổng thư ký Liên hợp quốc. Thông báo đó phải bao gồm nội dung về các hạn chế đã áp dụng, lý do của việc hạn chế đó. Khi chấm dứt cũng phải gửi thông báo. Đây là một yêu cầu quan trọng về mặt thủ tục để cộng đồng quốc tế có thể giám sát hoạt động của các quốc gia khi thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong bối cảnh khẩn cấp. Việc tuyên bố chính thức và thông báo của quốc gia là điều kiện tiên quyết cho việc thoái lui nghĩa vụ của quốc gia. Việc làm này cũng thể hiện nguyên tắc minh bạch của quốc gia trong bối cảnh thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người

4. Những đòi hỏi của nguyên tắc pháp quyền trong các tình huống thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người

Khi nói đến các nguyên tắc pháp quyền tức là nói đến quyền lực của Nhà nước phải bị giới hạn, kiểm soát và ràng buộc bởi quy định của Hiến pháp và pháp luật; là việc các quyền con người, quyền công dân phải được tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm thực hiện theo Hiến pháp và pháp luật; là pháp luật công khai, minh bạch, rõ ràng, việc tổ chức thực thi pháp luật hiệu quả và đó là sự độc lập của tòa án, tòa án bảo vệ công lý, công bằng, nhân phẩm, quyền con người... Từ đó có thể thấy, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi mọi thứ đều phải minh bạch, rõ ràng và có thể lường trước được. Trong khi đó, tình trạng khẩn cấp lại là tình thế chứa đựng nhiều thứ ngoại lệ, bất thường và khó lường. Và điều đặc trưng cho một ngoại lệ là quyền lực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể khó kiểm soát trong bối cảnh khẩn cấp... Trong tình hình đó, Nhà nước vẫn duy trì, trong khi luật pháp suy giảm⁷. Thậm chí, trạng thái ngoại lệ có thể dẫn đến việc Hiến pháp bị đình chỉ và mở rộng quyền lực quân sự sang lĩnh vực dân sự⁸. Đây chính là một thách thức không nhỏ với các nguyên tắc pháp quyền.

Trong việc thoái lui nghĩa vụ thực hiện các quyền con người của Nhà nước trong bối cảnh khẩn cấp, có thể thấy những đòi hỏi của nguyên tắc thể hiện ở các điểm sau:

Về hạn chế quyền lực nhà nước: Đây là một đòi hỏi quan trọng của nguyên tắc pháp quyền. Không có hạn chế quyền lực nhà nước sẽ không có nguyên tắc pháp quyền. Nếu trong bối cảnh thông thường, với các thiết kế từ trật tự hiến pháp của mỗi quốc gia, có thể

⁷ Carl Schmitt (2005), *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, University of Chicago Press, p.12.

⁸ Kevin Attell (2004), *State of Exception*, University of Chicago Press, p.5.

thấy, ít nhiều các cơ quan quyền lực nhà nước đều có các cơ chế để kiểm soát lẫn nhau và nhân dân cũng có các cơ chế để kiểm soát quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, trong bối cảnh khẩn cấp, việc trao thẩm quyền quyết định thường được tập trung vào tay một đối tượng quyền lực nhà nước nhất định (thường là người đứng đầu cơ quan hành pháp) sẽ dẫn đến tình huống quyền lực khó được kiểm soát hoặc các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước thông thường sẽ trở nên vô hiệu hoặc ít ra là kém hiệu quả trong bối cảnh này. Trong lĩnh vực thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người, vấn đề lại càng trở nên phức tạp hơn bao giờ hết khi các quyết định thoái lui nghĩa vụ lại thường được các cơ quan nhà nước ở địa phương "sáng tạo thêm" hoặc hiểu sai lệch đi, dẫn đến các hành vi gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Chẳng hạn như tình huống phá cửa, cưỡng chế người dân đi xét nghiệm COVID-19⁹ hay tình huống tranh cãi bánh mì có phải thực phẩm thiết yếu không¹⁰ chính là những ví dụ cho việc quyền lực nhà nước bị lạm dụng trong tình trạng khẩn cấp gây ảnh hưởng đến quyền của người dân.

Về tính minh bạch: Để có thể đáp ứng nguyên tắc pháp quyền, mọi quyết định của Nhà nước, nhất là những quyết định liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân đều phải được thực hiện một cách minh bạch, rõ ràng. Chính vì thế mà pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia luôn đòi hỏi các quốc gia phải công bố, thông báo rõ ràng về tình trạng khẩn cấp và các biện pháp áp dụng trong tình hình đó. Nguyên tắc này thường sẽ được đáp ứng khá tốt nếu các quốc gia có Luật về Tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý, việc nghĩa vụ công bố trong nước và thông báo với cộng đồng quốc tế là hai nghĩa vụ khác nhau và cần được thực hiện đồng thời khi bắt đầu và kết thúc tình trạng khẩn cấp.

Về hiệu quả của pháp luật, do tính bất ngờ, khó dự đoán của tình trạng khẩn cấp nên Nhà nước sẽ khó có thể biết trước thời điểm bắt đầu và thời điểm kết thúc của tình huống. Bên cạnh đó, tình trạng khẩn cấp là trạng thái bất thường, ít xảy ra, nên việc áp dụng các biện pháp ứng phó của quốc gia thường là biện pháp mới, hầu như chưa có tiền lệ nên các quốc gia cũng không đảm bảo được tính hiệu quả của biện pháp áp dụng¹¹. Đây chính là một thách thức với các nguyên tắc pháp quyền. Sự bất ngờ, chưa có tiền lệ và khó

⁹ Linh Nhi (2021), Phá cửa, cưỡng chế người dân xét nghiệm là hành vi trái luật, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, 01/10/2021, <https://lsvn.vn/pha-cua-cuong-che-nguoi-dan-xet-nghiem-la-hanh-vi-trai-luat1633073266.html>, tham khảo ngày 24/5/2024.

¹⁰ Hiền Lương (2021), Bánh mì không phải thực phẩm thiết yếu và nỗi buồn mất việc của nạn nhân, Thanh niên online, 20/07/2021, <https://thanhnien.vn/banh-mi-khong-phai-thuc-pham-thiet-yeu-va-noi-buon-mat-viec-cua-nan-nhan-1851091400.htm>, tham khảo ngày 24/5/2024.

¹¹ Nguyễn Đình Toàn (2023), Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay, Luận án Tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, năm 2023, tr. 34.

đoán của tình trạng khẩn cấp sẽ kéo theo cả những biện pháp bất ngờ, khó đoán đối với thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người. Rất nhiều biện pháp gây tranh cãi của quốc gia trong giai đoạn COVID-19 chính là các minh hoạ điển hình cho tình huống này.

Vai trò của Tòa án, tính độc lập và vai trò của Tòa án là một nguyên tắc pháp quyền không thể tranh cãi và dù tình trạng có khẩn cấp đến đâu thì nguyên tắc này vẫn cần được đảm bảo. Tuy nhiên, tình huống khẩn cấp có thể đặt cơ quan tư pháp này trong những bối cảnh khó lường. Chẳng hạn như COVID-19 với việc cách ly xã hội đã đặt ra yêu cầu cải cách lớn đối với ngành toà án trên toàn thế giới về việc phải giải quyết các án tồn đọng trong một thời gian dài bằng việc tổ chức các phiên toà online. Các phiên toà này không chỉ đơn thuần thay đổi việc xét xử trực tiếp bằng hình thức xét xử trực tuyến mà nó đặt ra rất nhiều thách thức với các nguyên tắc căn bản của hoạt động tố tụng mà nếu các quốc gia không giải quyết được hết các vấn đề này thì nguy cơ vi phạm quyền con người là hiện hữu. Hơn nữa, trong bối cảnh khẩn cấp, việc xét xử các "án điếm" để tuyên truyền, vận động dân chúng cũng là một thách thức với sự độc lập và công tâm của Tòa án.

5. Một số kiến nghị về thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, theo quy định của Hiến pháp Việt Nam, mọi sự hạn chế quyền con người đều phải được quy định cụ thể trong luật. Việc hạn chế quyền con người bằng một văn bản dưới luật có thể dẫn tới một nguy cơ vi hiến. Tuy nhiên, hiện tại, Hiến pháp Việt Nam chưa có quy định phân biệt rõ hạn chế quyền và thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền nên có thể hiểu thoái lui nghĩa vụ cũng là một biểu hiện của hạn chế quyền. Trong khi đó, tình trạng khẩn cấp luôn đòi hỏi những hành động nhanh và kịp thời mà một quy trình làm luật thông thường không thể đáp ứng được. Chính vì vậy, thông thường, trong trường hợp khẩn cấp, các Nhà nước thường trao cho cơ quan hành pháp quyền ban hành các Sắc lệnh, các quyết định, chỉ thị để tuyên bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần áp dụng trong tình trạng khẩn cấp. Trong các văn bản này thường sẽ có các biện pháp thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người và như vậy việc thoái lui nghĩa vụ trong tình trạng khẩn cấp đã được thực hiện bằng một văn bản dưới luật, điều này là trái với quy định của Hiến pháp năm 2013. Đây sẽ là một thách thức không nhỏ với nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam. Để giải quyết vấn đề này một cách căn bản nhất, có lẽ cần chờ đến khi sửa đổi Hiến pháp năm 2013, trong đó, bên cạnh nguyên tắc hạn chế quyền con người, cần ghi nhận thêm nguyên tắc thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người. Đồng thời, có thể vẫn giữ quy định tại khoản 2 Điều 14 về việc hạn chế quyền con người nhưng cần bổ sung quy định về nguyên tắc

thoái lui nghĩa vụ. Trong bối cảnh hiện tại, khi Luật Tình trạng khẩn cấp đang được Bộ Công an dự thảo, cần bổ sung quy định phân biệt hạn chế quyền và thoái lui nghĩa vụ trong Luật này và tạo cơ sở pháp lý phù hợp cho các trường hợp thoái lui nghĩa vụ trong tình trạng khẩn cấp.

Thứ hai, như đã phân tích, tình huống khẩn cấp là bối cảnh mà những quyền lực đặc biệt thường được trao cho cơ quan hành pháp. Trong bối cảnh thông thường, trong số các cơ quan nhà nước thì cơ quan hành pháp đã luôn là cơ quan có nhiều nguy cơ vi phạm các quyền con người nhiều nhất, vậy trong bối cảnh khẩn cấp thì việc kiểm soát nguy cơ đó cần thực hiện như thế nào? Vì thế, trong Luật Tình trạng khẩn cấp tương lai của Việt Nam cần trừu tượng được các tình huống, đưa ra các quy định chặt chẽ, cơ chế phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước, chế độ trách nhiệm của các cơ quan trong cả thực thi và giám sát, đồng thời phải có các chế tài đối với việc lạm quyền khi áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình huống khẩn cấp.

Thứ ba, hiện cả Hiến pháp và pháp luật Việt Nam đều không có quy định rõ ràng về các quyền không thể bị hạn chế hoặc không thể bị thoái lui nghĩa vụ thực hiện trong bối cảnh khẩn cấp. Việc thiếu vắng các quy định này có thể là rào cản trong việc bảo vệ các quyền tuyệt đối của con người như các quyền không bị bắt làm nô lệ, không bị bắt lao động nô dịch; quyền không bị tra tấn... Vì thế, trong Luật Tình trạng khẩn cấp cũng cần có quy định cụ thể về vấn đề này.

Thứ tư, như trên đã nói, trong tình trạng khẩn cấp, quyền lực thường được trao vào tay cơ quan hành pháp, nhưng không phải vì thế mà loại trừ thẩm quyền của cơ quan lập pháp. Mặc dù Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, bổ sung, sửa đổi năm 2020 đã có quy định về việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng trên thực tế quy trình này chưa được áp dụng trong cả tình huống khẩn cấp như COVID-19. Trong khi đó, trong giai đoạn COVID-19 nhiều quốc gia trên thế giới như Nga, Pháp, Thụy Sĩ, Italia... đều đã áp dụng quy trình này và ban hành một số luật điều chỉnh các hoạt động khẩn cấp trong giai đoạn dịch bệnh với thời gian dự thảo và thông qua luật chỉ trong vài ngày. Vì thế, việc Quốc hội tăng cường sử dụng thẩm quyền xây dựng luật theo thủ tục rút gọn cũng là việc đảm bảo tốt hơn nguyên tắc pháp quyền trong tình huống khẩn cấp, đặc biệt là khi các quy định đó lại liên quan đến quyền con người.

6. Kết luận

Có thể thấy, thoái lui nghĩa vụ thực hiện quyền con người trong tình huống khẩn cấp đã đặt ra những đòi hỏi và thách thức không nhỏ trong việc thực hiện các nguyên tắc pháp

quyền. Để giải quyết các thách thức này, điều quan trọng là các quy định của Hiến pháp và pháp luật cần được rõ ràng, việc thực thi pháp luật cần nghiêm minh, hiệu quả và hơn hết, việc đề cao quyền con người và tiếp cận dựa trên quyền con người sẽ luôn là cách làm tốt nhất để giải quyết các vấn đề này.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Carl Schmitt (2005), *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, University of Chicago Press.

2. Donna Gomien, *Short guide to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 1998.

3. Nguyễn Linh Giang (chủ biên) (2022), *Cơ sở lý luận và thực tiễn về hạn chế quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội.

4. General Comment 29 (2001), UN Doc,A/56.40, Vol.1, 202 adopted in July 2001.

5. Cao Việt Hoàng (2014), *Tòa án nhân dân với việc bảo đảm quyền con người (Phần 3)*.

http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676686/27677465?p_page_id=27676686&p_cateid=28316919&item_id=56053106&article_details=1#:~:text=%C4%90i%E1%BB%81u%2015%20ICCPR%20quy%20%C4%91%E1%BB%8Bnh,t h%E1%BB%B1c%20hi%E1%BB%87n%20h%C3%A0nh%20vi%20%C4%91%C3%B3.

6. Kevin Attell (2004), *State of Exception*, University of Chicago Press.

7. Hiền Lương (2021), *Bánh mì không phải thực phẩm thiết yếu và nỗi buồn mất việc của nạn nhân*, Thanh niên online, 20/07/2021, <https://thanhnien.vn/banh-mi-khong-phai-thuc-pham-thiet-yeu-va-noi-buon-mat-viec-cua-nan-nhan-1851091400.htm>.

8. Linh Nhi (2021), *Phá cửa, cưỡng chế người dân xét nghiệm là hành vi trái luật*, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, 01/10/2021, <https://lsvn.vn/pha-cua-cuong-che-nguoi-dan-xet-nghiem-la-hanh-vi-trai-luat1633073266.html>.

9. Nguyễn Đình Toàn (2023), *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, năm 2023.

8. 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*

* 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: nguyenanhducvg@yahoo.com

Chính phủ 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 UBND Quốc hội ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBND Quốc hội 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, UBND 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 UBND 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 UBND không thể hợp 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 UBND, 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 UBND, 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 UBND, 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, UBND 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, kí 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 UBND, 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 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 ứng phó 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.

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

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

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, Ký 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

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/uybanquocphongvaanninh/lapphap/Pages/home.aspx?ItemID=141>

hiện hành, đặc 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

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.

huống, 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 chông 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/backgroundunder_02_states_emergency.pdf, accessed 21 April 2021

9. GIỚI THIỆU SỔ TAY QUYỀN HẠN KHẨN CẤP CỦA IDEA QUỐC TẾ¹ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Vũ Công Giao*

Nguyễn Anh Đức**

Tóm tắt:

Các quốc gia đều có thể phải đối mặt với những tình huống khẩn cấp và thường gặp phải những thách thức nhất định khi ứng phó trong những tình huống ấy. Bởi vì các quyền con người được bảo đảm về mặt pháp lý, cũng như thể chế kiểm chế đối trọng về quyền lực, có thể gây trở ngại cho việc ra quyết định nhanh chóng và hành động hiệu quả. Hầu hết các hiến pháp trên thế giới đều có những điều khoản khẩn cấp cho phép chính phủ được thực hiện các hành động cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, duy trì pháp luật và trật tự, bảo vệ tính mạng và tài sản của công dân, ổn định các dịch vụ công thiết yếu, huy động các nguồn lực cứu trợ và hướng các nguồn lực đó vào những lĩnh vực cần thiết nhất. Nếu được thiết kế tốt và áp dụng đúng đắn, các điều khoản hiến định về tình trạng khẩn cấp là một cơ chế tự bảo vệ cho nền dân chủ - một hình thức đảm bảo khả năng phục hồi dân chủ bằng cách cung cấp sức mạnh cần thiết để đối phó với các mối đe dọa và thách thức nghiêm trọng. Sổ tay của IDEA quốc tế cung cấp tham chiếu từ cách tiếp cận và các biện pháp ứng phó cụ thể với tình trạng khẩn cấp ở nhiều mô hình chính trị - pháp lý khác nhau. Bài viết này có mục đích giới thiệu những nội dung chính của cuốn Sổ tay nói trên và qua đó nêu ra một số khuyến nghị trên cơ sở đối sánh với khung pháp luật và bối cảnh của Việt Nam nhằm hoàn thiện hơn nữa khung pháp lý về tình trạng khẩn cấp.

Từ khóa:

Sổ tay IDEA, Quyền hạn, Khẩn cấp, Pháp luật, Quyền con người

1. Cách tiếp cận: Hiến định hay Luật định?

Trong quá trình xây dựng một nền dân chủ hợp hiến, nhu cầu thường trực là đạt được sự cân bằng giữa tính toàn diện và tính kịp thời trong quá trình tổ chức thực hiện quyền lực. Cùng với đó, nhà nước cũng phải bảo đảm cân bằng giữa nghĩa vụ bảo đảm các quyền, tự do của con người với nghĩa vụ bảo đảm an ninh quốc gia và an toàn của cộng đồng. Sự cân bằng giữa các mục tiêu nói trên không cố định mà có thể cần được điều chỉnh linh hoạt

¹ Ngoại trừ phần 5 trong bài, những phần còn lại của bài viết này là tóm tắt nội dung của Sổ tay. Xem bản đầy đủ của Sổ tay: International IDEA, Quyền hạn khẩn cấp - Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế, tại: <https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers?lang=vi> (truy cập ngày 05/5/2024)

* 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: nguyenganhducvg@yahoo.com

trong những bối cảnh khác nhau, mà điển hình là giữa bối cảnh thông thường và khi xảy ra tình trạng khẩn cấp (state of emergency).

Các quốc gia có cách tiếp cận khác nhau để xây dựng các điều khoản về tình trạng khẩn cấp. Một số hiến pháp không đề cập đến các điều khoản khẩn cấp trong nội dung văn bản hiến pháp (Na-uy, Ca-na-đa) hoặc chỉ đề cập một cách “thấp thoáng” những tình huống có liên quan.² Ở những quốc gia này, cơ quan lập pháp sẽ xác định cụ thể về thẩm quyền ứng phó với những bối cảnh khẩn cấp thông qua các đạo luật.³ Thẩm quyền quy định về các quyền hạn trong tình trạng khẩn cấp sẽ hoàn toàn thuộc về cơ quan lập pháp. Thông thường, cách thức tiếp cận này có thể được chấp nhận ở những nơi có truyền thống hợp hiến mạnh mẽ và các giá trị dân chủ đã bén rễ sâu bền. Tuy nhiên, ở những nơi mà các cơ quan lập pháp và tư pháp còn hạn chế về năng lực, hoặc những nơi mà các giá trị nhân quyền và dân chủ còn tương đối mỏng manh, thì cách tiếp cận này có thể sẽ nguy hiểm. Nếu không có truyền thống dân chủ vững chắc, cách thức này có thể dẫn đến các rủi ro như kéo dài hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp một cách không cần thiết, sử dụng quyền hạn khẩn cấp không phải để khôi phục tình trạng dân chủ bình thường mà để bỏ qua các kênh thông thường về trách nhiệm giải trình dân chủ, quấy rối những người bất đồng chính kiến, lũng đoạn bầu cử, hạn chế báo chí,...

Cách thức thứ hai là Hiến pháp thiết kế một khuôn khổ nguyên tắc chung về các điều khoản khẩn cấp và các đạo luật sẽ quy định chi tiết. Qua đó cho phép các cơ quan lập pháp có toàn quyền quyết định về cách thức điều chỉnh các điều khoản khẩn cấp. Ví dụ, Điều 103 của Hiến pháp Hà Lan (2018) cho phép Nghị viện (States General) sử dụng các quyết nghị để xác định tình trạng khẩn cấp, tuyên bố hậu quả pháp lí của tình trạng khẩn cấp đối với việc hạn chế quyền con người và tập trung quyền lực, xác định những trường hợp mà tình trạng khẩn cấp có thể được ban bố. Hiến pháp cũng cho phép Nghị viện, bằng một phiên họp chung của lưỡng viện, quyết định thời hạn của tình trạng khẩn cấp. Trong hầu hết quá trình xây dựng hiến pháp đương đại, thường thấy có quy định trực tiếp các hoàn cảnh khẩn cấp và quyền hạn khẩn cấp trong hiến pháp. Vì các hiến pháp được cho là cung cấp sự chắc chắn về thủ tục, đặc biệt là trong thời kì khủng hoảng.

Bằng việc quy định về tình trạng khẩn cấp, Hiến pháp sẽ cung cấp cơ sở bổ sung thẩm quyền cho nhà nước trong ba lĩnh vực chính: (i) hạn chế tạm thời việc bảo đảm một số (không phải tất cả) các quyền con người đã được hiến định (derogation of rights); (ii) cung cấp sự tập trung quyền hạn tạm thời vào cơ quan hành pháp (dẫn đến bất lợi cho cơ quan lập pháp), đồng thời tập trung quyền lực vào chính quyền trung ương (dẫn đến bất lợi cho chính quyền địa phương); và (iii) trong một số trường hợp, có thể trì hoãn các cuộc bầu cử.

² Như đoạn 2, mục 9, Điều 1 của Hiến pháp Hoa Kỳ: Quyền được ghi nhận trong Đạo luật Habeas Corpus sẽ không bị đình chỉ, trừ khi xảy ra nổi loạn hoặc có sự xâm phạm đến an toàn công cộng.


³ Ví dụ, Đạo luật Khẩn cấp quốc gia 1976 của Hoa Kỳ quy định thẩm quyền của Tổng thống trong Tuyên bố các hoàn cảnh khẩn cấp, yêu cầu Nghị viện phải được thông báo và có thể chấm dứt tình trạng khẩn cấp bằng Nghị quyết chung. Ở Ca-na-đa, Đạo luật về các tình trạng khẩn cấp năm 1988 cung cấp cơ sở pháp lí cho ứng phó với thiên tai, rối loạn trật tự công cộng, căng thẳng quốc tế hoặc chiến tranh.


2. Quy trình tuyên bố, chấm dứt hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp

Để tình trạng khẩn cấp có hiệu lực thường cần có: (a) đề xuất hoặc quyết định ban đầu về việc ban bố tình trạng khẩn cấp; và (b) thủ tục phê duyệt hoặc xác nhận. Các giai đoạn này thường được chia sẻ giữa cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp. Trong một số trường hợp, các yếu tố của quy trình cũng có thể bị cơ quan tư pháp xem xét lại.

Vì tuyên bố về tình trạng khẩn cấp tạo ra sự chuyển đổi giữa các chế độ “bình thường” và “khẩn cấp” trong vận hành các quy tắc của hiến pháp. Do đó, quy trình này phải đủ nhanh để cho phép các cơ quan chức năng đáp ứng các nhu cầu khẩn cấp phát sinh. Tuy nhiên, quy trình này cũng phải được thực hiện gắn liền với các biện pháp bảo vệ thích hợp nhằm ngăn ngừa những nỗ lực lạm dụng để viện dẫn hoặc kéo dài tình trạng khẩn cấp vì các lí do về đảng phái, đàn áp hoặc những lí do không phù hợp khác. Vì vậy, đòi hỏi trước hết và quan trọng là thông tin cần phải đủ rõ ràng để các bên có liên quan xác định được thời điểm bắt đầu và lí do để tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Bản thân sự công khai này không ngăn cản nhà nước hành động mà chỉ đơn giản là buộc các nhà lãnh đạo phải công bố và lí giải cho hành động của họ.

Các phương án thiết kế quy trình tuyên bố, phê chuẩn, điều chỉnh (gia hạn) hoặc chấm dứt tình trạng khẩn cấp có thể được xây dựng tốt khi chú ý đến các bên và các yếu tố có liên quan trong những thời điểm khác nhau. Sơ đồ sau đây sẽ giúp xác định các yếu tố ảnh hưởng đến thủ tục tuyên bố, phê chuẩn đó.

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp		
Người đứng đầu nhánh hành pháp có thể hành động riêng biệt hay cần tham vấn các chủ thể khác?	Bối cảnh nào có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp?	Đòi hỏi sự phê chuẩn trước hay sau khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp?
		
Phê chuẩn của lập pháp		
Quy mô nào cần cho việc phê chuẩn? Ví dụ: trong các hệ thống lưỡng viện, có cần sự đồng thuận của cả hai viện không? hay chỉ cần phê chuẩn của một trong hai viện.	Thời hạn cho việc phê chuẩn lần đầu (với trường hợp phê chuẩn sau khi tuyên bố) là bao lâu?	Có những thủ tục kiểm soát nào khác?



Chấm dứt hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp	
Thời hạn mà tuyên bố sẽ hết hiệu lực?	Những hạn chế đối với việc gia hạn tình trạng khẩn cấp (có thể gia hạn bao nhiêu lần? cấp nào cần phê chuẩn? có quy định xem xét tư pháp không)?

Thẩm quyền khởi xướng hoặc đề xuất tình trạng khẩn cấp thường thuộc về nhánh hành pháp. Điều này là do người đứng đầu nhánh hành pháp có trách nhiệm chung và liên tục đối với điều hành xã hội. Ngay cả khi không có quy định rõ ràng trong Hiến pháp, bản chất mặc nhiên của quyền hành pháp là thực hiện các biện pháp bảo vệ công chúng và nhà nước khỏi bị tổn hại trong mọi hoàn cảnh. Bên cạnh đó, hệ thống cơ quan hành pháp cũng có các nguồn lực cần thiết để ứng phó với tình huống khẩn cấp, bao gồm quyền truy cập thông tin tình báo, quỹ dự phòng và kiểm soát các tài sản quân sự, cảnh sát và phòng thủ dân sự,...

Vai trò của cơ quan lập pháp thường là tranh luận, xem xét và thông qua hoặc xác nhận quyết định của hành pháp. Trong một số trường hợp, phê duyệt của lập pháp phải được ban hành trước khi tình trạng khẩn cấp có hiệu lực (phê duyệt trước khi tuyên bố). Trình tự như vậy phổ biến ở Mỹ La-tinh, nơi đã có nhiều nỗ lực nhằm khắc phục những di sản lịch sử của chế độ độc tài lạm dụng quyền hạn khẩn cấp. Đối với những trường hợp tuyên bố về tình trạng khẩn cấp có hiệu lực ngay (không cần đợi phê chuẩn của lập pháp) thì thường sẽ tự động hết hiệu lực sau một khoảng thời gian nếu không có sự phê chuẩn của lập pháp. Cách thức phê duyệt sau tuyên bố như vậy sẽ cho phép hành pháp chủ động tuyên bố tình trạng khẩn cấp và thực hiện các hành động ban đầu cần thiết để bảo vệ an toàn công cộng mà không cần đợi cơ quan lập pháp họp, tranh luận và quyết định về vấn đề. Đồng thời, giới hạn về thời gian hiệu lực cũng giúp đảm bảo rằng tình trạng khẩn cấp cũng như các biện pháp được áp dụng sẽ không thể kéo dài quá lâu mà không có sự chấp thuận của lập pháp.

Thời hạn cho việc phê duyệt của lập pháp sau khi hành pháp tuyên bố có thể ngắn trong vòng 24 giờ (Fiji), nhưng thường kéo dài hơn, như: 5 ngày ở Ru-ma-ni, 14 ngày ở Ba-ha-mát và Kê-ni-a, 21 ngày ở Nam Phi và 30 ngày ở Tây Ban Nha. Thời hạn này cũng có thể khác nhau khi cơ quan lập pháp đang trong kì họp hoặc ở ngoài kì họp. Ví dụ, Namibia quy định thời hạn phê chuẩn là 7 ngày nếu Tuyên bố về tình trạng khẩn cấp được ban hành khi Nghị viện đang trong kì họp. Nếu Tuyên bố được ban hành ngoài kì họp, thời hạn phê chuẩn là 21 ngày.

Tình trạng khẩn cấp được coi là một phản ứng tạm thời đối với một nhu cầu khẩn cấp cụ thể. Chỉ nên sử dụng các quyền hạn được trao bởi tình trạng khẩn cấp để giải quyết nhu

cầu cấp bách đó và cần khôi phục tính quy phạm của hiến pháp càng sớm càng tốt. Do đó, hầu hết các hiến pháp đều quy định cả thời hạn cho bất kỳ tuyên bố nào về tình trạng khẩn cấp (thường là từ hai đến sáu tháng) mà sau đó tình trạng khẩn cấp sẽ tự động hết hiệu lực trừ khi được gia hạn.

Trong nhiều trường hợp, tình trạng khẩn cấp có thể được chấm dứt trước ngày hết hiệu lực nếu không còn cần thiết. Ngược lại, cũng có trường hợp thời hạn đã sắp kết thúc nhưng tình thế vẫn còn nguy cấp, việc gia hạn sẽ được xem xét. Việc gia hạn chỉ áp dụng khi thực sự cần thiết và chỉ trong khoảng thời gian cần thiết. Có hai cách thức cho việc gia hạn. Cách thứ nhất là cơ quan lập pháp sẽ gia hạn cố định kiểu “trộn gói”. Ví dụ như gia hạn 6 tháng/lần và tối đa 24 tháng. Cách thức này giúp cơ quan hành pháp có nhiều không gian trong việc thực thi các biện pháp ứng phó với tình trạng khẩn cấp, nhưng sẽ khó áp dụng nếu bối cảnh khẩn cấp phải kéo dài mà không có cách thức kiểm soát chặt chẽ. Cách thứ hai là tăng dần yêu cầu đối với mỗi lần phê chuẩn gia hạn. Ví dụ gia hạn lần đầu chỉ yêu cầu số phiếu quá bán, nhưng gia hạn lần tiếp theo phải đạt số phiếu thuận $\frac{3}{4}$ trở lên, và tiếp tục tăng tỉ lệ ở những lần gia hạn sau đó.

3. Cân cân quyền lực trong tình trạng khẩn cấp

Dù trong hoàn cảnh nào, các biện pháp kiềm chế và đối trọng quyền lực có thể giúp bảo vệ các hiến pháp dân chủ tự do chống lại việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp. Những đối trọng này chủ yếu có thể xem xét giữa: cơ quan hành pháp với cơ quan lập pháp và tư pháp; chính quyền ở trung ương và địa phương.

3.1. Tập trung quyền lực ở hành pháp và đối trọng bởi lập pháp, tư pháp

Các tình huống khẩn cấp có thể yêu cầu hành động tập trung và quyết đoán, và cơ quan hành pháp phù hợp hơn cơ quan lập pháp về khía cạnh này. Do đó, nhiều hiến pháp cho phép cơ quan hành pháp, trong hoàn cảnh khẩn cấp, thực hiện các hành động - bao gồm cả việc ban hành những mệnh lệnh mang hiệu lực tương tự luật - mà trong bối cảnh thông thường thì chỉ có thể là quyền hạn của cơ quan lập pháp. Ví dụ, Hiến pháp Ecuador (Điều 165) cho phép Tổng thống ban hành các sắc lệnh gắn với những mục đích nhất định, bao gồm thu trước thuế, phân bổ lại công quỹ, áp đặt kiểm duyệt, huy động lực lượng vũ trang và cảnh sát, đóng cửa cảng, sân bay và biên giới.

Sự tập trung quyền lập pháp vào cơ quan hành pháp như vậy làm xáo trộn sự cân bằng quyền lực thông thường đã được thiết lập trong Hiến pháp và có thể tạo điều kiện cho chính phủ sử dụng quá mức quyền hạn này. Do đó, phải hết sức thận trọng bằng cách thiết kế các biện pháp bảo vệ hiến pháp thích hợp thông qua giám sát lập pháp và tư pháp đối với nội dung của các mệnh lệnh hành pháp cũng như cả quá trình ban hành các mệnh lệnh đó trong tình trạng khẩn cấp. Một số hiến pháp quy định việc thiết lập các cơ chế giám sát lập pháp đặc biệt để hoạt động trong các tình huống khẩn cấp. Ví dụ, Hiến pháp của Brazil (Điều 140) quy định: “Sau khi nghe ý kiến của các nhà lãnh đạo đảng, Ủy ban điều hành của Nghị viện Liên bang sẽ chỉ định một Ủy ban gồm năm thành viên của mình để theo

đổi và giám sát việc thực hiện các biện pháp liên quan đến tình trạng phòng thủ và tình trạng phong tỏa”.

Bên cạnh vai trò của cơ quan lập pháp, pháp luật cần có quy định yêu cầu rằng các biện pháp do cơ quan hành pháp ban hành chỉ được thực hiện theo luật, và tính hợp pháp của các biện pháp ấy phải có khả năng được kiểm tra bởi cơ quan tư pháp. Theo đó, một số hiến pháp quy định cụ thể quyền của cơ quan tư pháp thực hiện thẩm tra liên quan đến: (a) việc tuyên bố hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp; (b) việc thực hiện quyền hạn khẩn cấp.

Tuy nhiên, xem xét của tư pháp không phải lúc nào cũng đủ để bảo vệ chống lại việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp. Bởi vì đây thường là một quá trình chậm và phức tạp, có thể mất một thời gian để xử lý các cáo buộc vi phạm.

3.2. Quan hệ giữa trung ương và địa phương

Ở nhiều quốc gia, các chính quyền địa phương (chẳng hạn như tiểu bang, tỉnh, khu vực hoặc thậm chí thành phố) được hưởng quyền tự quản về tài chính, hành chính và hoạch định chính sách đối với các vấn đề như chính sách, an toàn công cộng, dịch vụ cứu hỏa và cứu hộ, dịch vụ y tế, nhà ở và quy hoạch, và bảo trì của cơ sở hạ tầng công cộng. Trong những trường hợp bình thường, quyền tự chủ này có thể thúc đẩy quản trị tốt, khuyến khích hoạch định chính sách nhạy bén với nhu cầu của địa phương và đáp ứng nguyện vọng của người dân địa phương trong các vấn đề ảnh hưởng đến cộng đồng của họ. Tuy nhiên, một thảm họa lớn có thể làm cạn kiệt nguồn lực hạn chế của chính quyền địa phương và đè bẹp khả năng ứng phó của họ. Do đó, các cơ quan nhà nước trung ương có thể phải can thiệp thông qua việc tổng hợp, điều phối những nguồn lực trên toàn quốc, bao gồm việc bắt buộc việc chia sẻ các nguồn lực giữa các địa phương. Do đó, trong hoàn cảnh khẩn cấp, một số quyền hạn của địa phương có thể tạm thời được chuyển giao cho chính quyền trung ương.

Chẳng hạn như Hiến pháp Ấn Độ (Điều 250) quy định, trong khi Tuyên bố Khẩn cấp đang có hiệu lực, Nghị viện liên bang có quyền ban hành luật cho toàn bộ hoặc bất kỳ phần nào của lãnh thổ Ấn Độ liên quan đến bất kỳ vấn đề nào được liệt kê trong Danh sách thẩm quyền của bang. Nói cách khác, Tuyên bố tình trạng khẩn cấp làm tăng đáng kể quyền lực của Nghị viện liên bang, thể hiện ở việc được phép thông qua luật về bất kỳ vấn đề nào của tình trạng khẩn cấp, bao gồm cả những luật mà nếu ở trạng thái bình thường sẽ thuộc về các bang (tức là những vấn đề thuộc 'Danh sách thẩm quyền của bang' về mặt lập pháp).

Dù vậy, chính quyền địa phương cũng cần được bảo đảm quyền hạn của họ sẽ không bị tước đi một cách vô lý. Để bảo đảm quyền hạn của địa phương, hiến pháp có thể quy định các trường hợp mà chính quyền liên bang được phép can thiệp và cần có sự chấp thuận của Nghị viện. Thậm chí, trong một số trường hợp nhất định, chính quyền địa phương phải có yêu cầu can thiệp trước khi các cơ quan liên bang có thể hành động. Cách thức thứ hai là quy định về thời hạn hiệu lực của các biện pháp mà chính quyền trung ương áp dụng đối với địa phương. Như trường hợp của Ấn Độ theo Điều 250 trong Hiến pháp, các luật được

ban hành bởi Nghị viện liên bang hết hiệu lực sau sáu tháng kể từ khi tình trạng khẩn cấp kết thúc.

4. Việc hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp thường bao gồm việc tạm đình chỉ hoặc hạn chế một số quyền và tự do của con người (derogation of rights) được bảo vệ theo hiến pháp. Ở một số quốc gia, việc ban bố tình trạng khẩn cấp có thể có ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền con người ngay cả khi không có hành động lập pháp nào khác. Khi tình trạng khẩn cấp được tuyên bố, cơ chế làm luật khẩn cấp cũng có thể được kích hoạt để đình chỉ hoặc hạn chế các quyền con người thông qua: (a) các đạo luật do cơ quan lập pháp ban hành trong hoàn cảnh khẩn cấp hoặc (b) các lệnh hành pháp được hiến pháp hoặc luật cho phép.

Theo nhận thức chung, một số quyền và tự do của con người là thiêng liêng hoặc cơ bản hơn những quyền khác. Do đó, ngay cả trong tình trạng khẩn cấp, mục đích tìm kiếm sự cân bằng giữa quyền của cá nhân và lợi ích của cộng đồng vẫn cần được chú trọng. Theo đó, các nhóm quyền khác nhau cần được bảo đảm khác nhau mà không thể “đánh đồng”. Ví dụ, các quyền tự do đi lại và hội họp thường bị giới hạn nhiều trong tình trạng khẩn cấp, vì sự cân bằng giữa các quyền tự do này so với nhu cầu duy trì trật tự và an toàn công cộng sẽ cần thay đổi mạnh mẽ theo hướng có lợi cho về sau (trật tự và an toàn công cộng). Tuy nhiên, các quyền khác, chẳng hạn như quyền sống, quyền không bị bắt làm nô lệ hoặc quyền không bị tra tấn, có thể không bị giới hạn hoặc đình chỉ, ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp. Những quyền này được gọi là các quyền “tuyệt đối” bởi vì đó là những quyền cơ bản và việc vi phạm những quyền ấy trong bất kỳ hoàn cảnh nào đều được coi là vô nhân đạo. Vì thế, việc bảo vệ các quyền này là bất khả xâm phạm và luôn vượt qua những cân nhắc/lo ngại khác. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị của Liên hợp quốc (ICCPR) quy định rằng một số quyền nhất định là “không thể bị hạn chế thực thi” ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp. Chúng bao gồm quyền sống (điều 6), tự do khỏi bị tra tấn (điều 7), quyền không bị bắt làm nô lệ (điều 8), quyền không bị bỏ tù vì vi phạm nghĩa vụ theo hợp đồng (điều 11), quyền không bị trừng phạt nếu không có luật hoặc không bị hồi tố (khoản 1 điều 15), quyền được công nhận tư cách cá nhân trước pháp luật (điều 16) và tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo (điều 18).

Ngoài Công ước của Liên hợp quốc, Công ước nhân quyền châu Âu và Bộ tiêu chuẩn tối thiểu Pa-ri về các chuẩn mực nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp cũng quy định tương tự nhằm đảm bảo rằng ngay cả trong những tình trạng khẩn cấp, quốc gia liên quan sẽ không hạn chế những quyền cơ bản của con người được coi là không thể bị hạn chế thực thi.

5. Đánh giá về pháp luật Việt Nam và khuyến nghị

Vấn đề hạn chế quyền con người được quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013: “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội,*

đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Có lẽ nội hàm của khoản 2 Điều 14 Hiến pháp 2013 cơ bản phù hợp với khái niệm “hạn chế thực thi quyền” (derogation of rights) trong bối cảnh khẩn cấp (Hiến pháp sử dụng cụm từ “trong trường hợp cần thiết”).

Việc Hiến pháp bổ sung nguyên tắc hạn chế thực thi quyền là một bước tiến quan trọng về khía cạnh pháp lí, dù rằng quy định này trong Hiến pháp 2013 còn có phần chưa thực sự phù hợp với pháp luật nhân quyền quốc tế. Bởi vì việc áp dụng các biện pháp hạn chế thực thi quyền (derogation) trong bối cảnh tình thế khẩn cấp không nhất thiết phải được luật định giống như trong quy định tại khoản 2 Điều 14. Cùng với đó, việc hạn chế quyền trong tình huống khẩn cấp cũng cần bảo đảm không áp dụng với các quyền thiết yếu như đã phân tích ở trên (quyền sống, quyền không bị tra tấn, quyền không bị bỏ tù vì vi phạm nghĩa vụ theo hợp đồng,...).

Ngoài ra, xét về bản chất, việc hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp chỉ mang tính tạm thời. Do đó, quy định về vấn đề này cũng cần thể hiện rõ về tính tạm thời của hạn chế quyền cùng với yêu cầu về “tính tương xứng” giữa biện pháp hạn chế với nhu cầu thực tế của tình hình. Chẳng hạn như trong làn sóng Covid-19 thứ hai ở Việt Nam, một số cơ quan truyền thông đã công khai thông tin về những bệnh nền của một số bệnh nhân nhiễm Covid-19.⁴ Điều này dường như đã được chấp nhận một cách dễ dãi bởi công chúng cũng như các cơ quan nhà nước, song thực chất đã vi phạm quyền được bảo mật về tình trạng bệnh tật, là một trong các yếu tố thuộc về quyền riêng tư của các bệnh nhân, được pháp luật bảo hộ và không bị hạn chế trong bối cảnh ở Việt Nam vào thời điểm đó. Ở đây, phần thông tin về bệnh nền của các bệnh nhân (đặc biệt là các ca tử vong) hiển nhiên không giống như thông tin về lịch trình di chuyển của các ca bệnh, do đó không có ý nghĩa trực tiếp trong công tác ngăn ngừa sự lây lan của dịch bệnh. Nói cách khác, việc hạn chế quyền riêng tư về thông tin y tế đã không tương xứng với tình hình thực tế.

Bên cạnh Hiến pháp, Việt Nam cũng có Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp được ban hành năm 2000. Tại Điều 2 của Pháp lệnh quy định thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp như sau: theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra Nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp. Trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp ngay được thì theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước ra Lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. Như vậy, ban bố tình trạng khẩn cấp cơ bản thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội (chỉ trường hợp UBTVQH không họp ngay được thì thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước). Cách quy định thẩm quyền như vậy giúp giảm bớt một bước phê chuẩn của cơ quan lập pháp nhưng chưa thực sự đầy đủ, nhất là trong trường hợp Chủ tịch nước ra Lệnh vẫn cần có sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp sau đó.

⁴ Báo Thanh Niên (2020), *Việt Nam có ca Covid-19 đầu tiên tử vong, là bệnh nhân 428*, xem tại: <https://thanhnien.vn/Viet-nam-co-ca-covid-19-dau-tien-tu-vong-la-benh-mhan-428-185979727.htm> (truy cập ngày 20/5/2024)

Vấn đề giám sát việc tuân theo pháp luật trong thi hành Nghị quyết/ Lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp cũng được trao cho nhánh lập pháp (Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội - Điều 15) và nhánh tư pháp (Viện kiểm sát nhân dân). Tuy nhiên, Pháp lệnh cũng không quy định về những biện pháp có thể áp dụng hoặc thời hạn thực hiện các biện pháp giám sát.

Một vấn đề quan trọng khác là hiệu lực pháp lí của các văn bản pháp luật về tổ chức thi hành Nghị quyết/Lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp được quy định tại Điều 18. Theo đó, các văn bản về tổ chức thi hành này đều sẽ đương nhiên hết hiệu lực kể từ thời điểm quy định về bãi bỏ tình trạng khẩn cấp có hiệu lực.

Qua những khảo sát trên cho thấy, Việt Nam cần sớm sửa đổi các quy định có liên quan về tình trạng khẩn cấp, bao gồm những sửa đổi trong Hiến pháp hiện hành cũng như Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000.

Trong đó, việc sửa đổi Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp nhằm bảo đảm cấu trúc thẩm quyền và thủ tục thực hiện các thẩm quyền kể từ khi tuyên bố đến khi bãi bỏ tình trạng khẩn cấp là giải pháp bền vững. Đặc biệt là yêu cầu về tuyên bố tình trạng khẩn cấp là cơ sở ban đầu để có thể tiếp tục áp dụng các biện pháp ứng phó về sau, tránh tình trạng áp dụng nhiều biện pháp giới hạn quyền nhưng không tuyên bố về tình trạng khẩn cấp như khi ứng phó với đại dịch Covid-19. Cùng với đó, khoản 2 Điều 14 của Hiến pháp cần được bổ sung các yêu cầu về tính tạm thời, tính tương xứng, cũng như các quyền không thể bị hạn chế nhằm bảo đảm cung cấp cơ sở pháp lí tối cao và chắc chắn hơn khi xảy ra các tình huống khẩn cấp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Hiến pháp Việt Nam, 2013
2. Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp, 2000
3. Báo Thanh Niên (2020), Việt Nam có ca Covid-19 đầu tiên tử vong, là bệnh nhân 428, xem tại: <https://thanhnien.vn/Viet-nam-co-ca-covid-19-dau-tien-tu-vong-la-benh-mhan-428-185979727.htm> (truy cập ngày 20/5/2024).

Tiếng Anh

4. International IDEA, Quyền hạn khẩn cấp - Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế, tại: <https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers?lang=vi> (truy cập ngày 05/5/2024)
5. United State of America, Constitution, 1776.
6. United State of America, National Emergencies Act, 1976. (H.R. 3884)
7. Canada, Emergencies Act, 1985.

10. CHÍNH PHỦ ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Nguyễn Thị Minh Hà*

Tóm tắt:

Quyền con người trong tình trạng khẩn cấp có ý nghĩa quan trọng trong việc chống lại những hành vi tùy tiện, hoặc lợi dụng để xâm hại các quyền con người, đồng thời cũng chỉ ra các cơ sở pháp lý hạn chế một số hành vi liên quan đến quyền con người khi Chính phủ ban bố tình trạng khẩn cấp. Việc thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong thực tế đang đặt ra những vấn đề về hoàn thiện pháp luật dưới góc độ tiếp cận tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người ở Việt Nam.

Từ khoá: Quyền con người, tình trạng khẩn cấp, chính phủ.

1. Đặt vấn đề

Áp dụng pháp luật là một trong những cách thức quan trọng để thực hiện pháp luật. Hình thức áp dụng pháp luật đặc biệt hơn các hình thức thực hiện pháp luật khác (tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật, sử dụng pháp luật) ở chỗ chủ thể tiến hành áp dụng pháp luật là cơ quan nhà nước, các cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước giải quyết các tình huống xảy ra trong thực tế đời sống trên cơ sở các quy định của pháp luật. Như vậy tính chủ động trong việc lựa chọn quy phạm pháp luật, thời điểm áp dụng quy phạm pháp luật với các đối tượng chịu sự điều chỉnh của quy phạm thuộc về cơ quan nhà nước và các cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Với hệ thống pháp luật đã tương đối hoàn thiện của nhà nước ta, việc áp dụng các quy định của pháp luật trong tất cả các lĩnh vực để giải quyết các công việc của nhà nước và của người dân được tiến hành thường xuyên, liên tục chủ yếu nhằm tổ chức cho người dân thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Tình trạng khẩn cấp là một trạng thái xã hội đặc biệt khiến cho hoạt động của nhà nước và cuộc sống của người dân không diễn ra bình thường như đang tiếp diễn. Thiên tai, dịch bệnh, chiến tranh, bạo động thay nhau đặt đời sống của con người vào tình trạng khẩn cấp. Lịch sử của thế giới không hiếm thời gian và địa điểm đã từng rơi vào tình trạng khẩn

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

cấp, vì vậy mà khoa học pháp lý về tình trạng khẩn cấp cũng có lịch sử lâu đời và phổ biến, đặc biệt là trong thời chiến tranh, nhân loại luôn bị đặt trong tình trạng khẩn cấp. Thời kỳ hiện đại, các quốc gia dù ít hay nhiều cũng đều có những quy định về tình trạng khẩn cấp, hoặc nếu chưa có các quy định cụ thể về tình trạng khẩn cấp thì trước đại dịch lịch sử COVID-19 các quốc gia cũng nhanh chóng ban hành pháp luật để điều chỉnh¹. Từ trạng thái xã hội đặc biệt như vậy cho nên các quyền con người trong tình trạng khẩn cấp cũng bị hạn chế nhất định. Việc Chính phủ là chủ thể chủ yếu áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp đặt ra nhiều vấn đề về lý luận và thực tiễn.

2. Các tiêu chí đánh giá việc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

2.1. Lựa chọn các quyền con người bị hạn chế

Mục đích ban bố tình trạng khẩn cấp là để cho phép áp dụng những biện pháp đặc biệt nhằm nhanh chóng ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả. Những chính sách, những hành động đó có thể hạn chế một phần quyền con người, đồng thời nhanh chóng đưa ra những cơ chế phản ứng kịp thời để đối phó với tình trạng khẩn cấp. Quan điểm trên của nhà nước Việt Nam phù hợp với thông lệ quốc tế, nhìn chung cho rằng tình trạng khẩn cấp là một tình huống cho phép chính quyền nhân danh lợi ích của cộng đồng có thể ban hành những chính sách, hoặc thực hiện những hành động mà thông thường không được phép thực hiện. Tại khoản 1 Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 mà Việt Nam tham gia quy định: “ Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể có những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”. Đồng thời Công ước cũng loại trừ áp dụng quy định trên để hạn chế các quyền con người², cụ thể như sau:

- Quyền sống: Mọi người đều có quyền có hữu là được sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tùy tiện. Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một tòa án có thẩm quyền

¹ Ví dụ: Ngày ¼ Chính phủ Campuchia đã thông qua dự luật về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh đại dịch hô hấp COVID-19. Theo đó Chính phủ sẽ triển khai mọi biện pháp cần thiết để điều hành đất nước trong tình trạng khẩn cấp với mục tiêu bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, tình mạng và sức khỏe người dân, tài sản và môi trường.

² Khoản 2 Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966

phán quyết. Đối với người phạm tội dưới 18 tuổi và phụ nữ đang mang thai thì không được phép tuyên án tử hình³.

- Quyền không bị tra tấn, đối xử và trừng phạt tàn ác: Không ai bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt một cách tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm. Đặc biệt, không ai có thể bị sử dụng để làm thí nghiệm y học hoặc khoa học mà không có sự đồng ý tự nguyện của người đó⁴.

- Quyền không bị bắt làm nô lệ hoặc nô dịch. Mọi hình thức nô lệ và buôn bán nô lệ đều bị cấm⁵.

- Không bị bỏ tù vì lý do không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng. Tình trạng khẩn cấp phá vỡ hoặc không duy trì điều kiện bình thường để thực hiện các loại hợp đồng nên trong trường hợp này không được bỏ tù người không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng⁶.

- Mọi người đều có quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật ở mọi nơi. Điều này khẳng định các quyền con người cơ bản được công nhận và bảo vệ trước pháp luật các quốc gia tham gia Công ước quốc tế về quyền con người⁷.

- Các quyền về tự do bày tỏ tôn giáo hoặc tín ngưỡng có thể bị giới hạn, hạn chế khi thấy cần thiết để bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác⁸.

Như vậy, theo Công ước Quốc tế mà Việt Nam tham gia, khi hạn chế các quyền con người thì không được hạn chế các quyền liên quan đến tính mạng của con người hoặc gây đau đớn, khổ sai đối với con người.

Nhận thức được nội hàm của tình trạng khẩn cấp (qua các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong pháp luật Việt Nam) bao gồm thảm họa lớn, dịch bệnh nghiêm trọng và tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Trong những tình huống trên, các quyền con người có thể bị hạn chế nhiều nhất là những quyền thuộc về tự do như tự do đi lại, tự do ngôn luận, tự do hội họp, mít ting, biểu tình..., những quyền dẫn đến việc bị cưỡng chế bắt buộc mà nhất thiết cần phải tuân theo thủ tục thông thường như bắt người, giữ người, giữ hoặc khám các phương tiện.

2.2. Các biện pháp hạn chế quyền con người phải được quy định trong pháp luật

³ Theo Điều 6 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

⁴ Điều 7 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966

⁵ Theo Điều 8 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

⁶ Theo Điều 11 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

⁷ Điều 16 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

⁸ Theo Điều 18 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

Tình trạng khẩn cấp là một hiện tượng bất bình thường, tác động đến cả hai phía: người dân và nhà nước cho nên cần thiết phải được quy định trong pháp luật. Điều này sẽ giúp cho quá trình áp dụng các biện pháp khẩn cấp hạn chế quyền con người được thống nhất, không bị lạm dụng, tùy tiện bởi tình trạng khẩn cấp dẫn đến những hậu quả khó khắc phục. Mặc dù tình trạng khẩn cấp có thể xảy ra ở nhiều loại hình khác nhau như chiến tranh, thiên tai, dịch bệnh, nhưng việc các quốc gia cần phải dự liệu trước những tình huống có thể phát sinh trong thực tế mà cần phải hạn chế quyền con người và quy định cách thức, mức độ hạn chế trong pháp luật.

Từ đó Nhà nước sẽ tuyên bố tạm ngừng một số hoạt động chức năng của Chính phủ, tạm ngừng một số hành vi của các cá nhân, tổ chức được thực hiện trong những điều kiện bình thường, đồng thời thêm những thẩm quyền cho các cơ quan nhà nước và yêu cầu các cá nhân, tổ chức bắt buộc phải thực hiện một số những hành vi nhất định. Trong tình huống đó, vai trò điều chỉnh của pháp luật là rất cần thiết để ổn định lại đời sống cho nhân dân và duy trì trật tự xã hội. Yêu cầu đặt ra đối với tất cả mọi chủ thể trong xã hội là sự tuân thủ những quy định của pháp luật, những mệnh lệnh có tính chất bắt buộc từ Nhà nước hoặc những người có thẩm quyền.

Đối với các cá nhân, việc được hưởng các quyền con người, quyền cơ bản của công dân là một cam kết quan trọng bậc nhất của Nhà nước với công dân đặt trong điều kiện bình thường. Nhưng khi xảy ra tình trạng khẩn cấp thì các quyền đó sẽ rất khó được đảm bảo thực hiện từ thực tế. Do đó, để xác định rõ các quyền và nghĩa vụ giữa hai bên trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong tình trạng khẩn cấp cần phải được quy định rõ ràng trong pháp luật để tránh tình trạng tùy tiện, lạm dụng, bỏ bê hoặc vi phạm cam kết. Đặc biệt, có thể nhận thấy trong tình trạng khẩn cấp đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì quyền con người bị hạn chế nhiều nhất. Việc hạn chế này dựa trên cơ sở chế độ chính trị đặc thù của Việt Nam, với mục đích nhanh chóng thiết lập lại trật tự và kiểm soát được tình hình, chẳng hạn như việc cấm không được thực hiện một số hành vi: biểu tình, tụ tập đông người, bãi công, bãi khóa, bãi thị. Đối với tình trạng khẩn cấp thảm họa thiên nhiên lớn hoặc dịch bệnh nguy hiểm thì việc các quyền con người bị hạn chế chủ yếu vì lý do an toàn cho người dân, cộng đồng và khắc phục hậu quả xảy ra. Mức độ hạn chế quyền con người phải được thống nhất không vượt quá quyền, tức là không làm mất đi hoặc phủ nhận quyền đó trong pháp luật.

2.3. Cách thức, trình tự thực hiện các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Thông thường các quyền con người được ghi nhận trong Hiến pháp và các đạo luật khác. Nhà nước sẽ quy định cụ thể cách thức, trình tự thực hiện quyền con người trong điều kiện bình thường. Theo đó, Chính phủ theo thẩm quyền của mình sẽ áp dụng các quy định của pháp luật để tổ chức cho công dân thực hiện các quyền con người mà nhà nước cam kết. Từ phía công dân, theo các cách thức, trình tự, thủ tục đã được Nhà nước định sẵn trong pháp luật để thực hiện các quyền con người của mình. Khi tình trạng khẩn cấp xảy ra, các cách thức, trình tự, thủ tục thực hiện quyền con người từ hai phía Nhà nước và công dân đều có thể gặp khó khăn, cho nên Nhà nước cần phải tiên liệu để có thể giảm bớt hoặc rút gọn một số thủ tục trong khi thực hiện các quy định của pháp luật về các biện pháp hạn chế quyền con người. Có thể lấy ví dụ về việc hạn chế quyền tự do đi lại, quá cảnh, xuất cảnh, nhập cảnh. Những quy định về hạn chế các quyền này chủ yếu cho phép các cơ quan nhà nước, các cá nhân có thẩm quyền có thể tự mình đơn phương đưa ra các quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính mệnh lệnh, yêu cầu các cá nhân, công dân phải thực hiện mà không cần phải có sự đồng ý của họ.

Các cách thức, trình tự có thể được đơn giản hóa, rút gọn cả về quy trình, thủ tục cũng như ủy quyền thực hiện từ cả hai phía Nhà nước và công dân nhằm mục đích nhanh chóng khắc phục tình trạng khẩn cấp, vì lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng. Bên cạnh đó cũng không loại trừ việc thêm các cách thức, trình tự, thủ tục mới để thực hiện các biện pháp hạn chế quyền con người cho phù hợp và hiệu quả với từng tình trạng khẩn cấp cụ thể

Tóm lại, các cách thức, trình tự, thủ tục áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp được áp dụng linh hoạt, tùy thuộc vào từng bối cảnh có thể lược hóa, đơn giản hóa hoặc thậm chí cần phải bổ sung mới nhằm đảm bảo các quyền con người, hoặc để phòng ngừa, khắc phục hậu quả xấu xảy ra cho cộng đồng hoặc nhà nước.

2.4. Thiết lập các cơ chế kiểm soát việc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Kiểm soát quyền lực nhà nước luôn là một trong những nội dung quan trọng cần được quan tâm đặc biệt. Các cơ quan nhà nước, các cá nhân có thẩm quyền là những chủ thể được sử dụng quyền lực nhà nước tác động lên các quan hệ xã hội và các đối tượng quản lý của mình. Để quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích, nhà nước đã tạo ra nhiều phương thức kiểm soát, đặc biệt sự kiểm soát trong cơ chế thực hiện quyền lực thông qua việc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đối với tình trạng khẩn cấp, việc kiểm soát quyền lực nhà nước có thể bị lơ là hoặc không được ưu tiên thực hiện, vì thế có thể xảy ra tình

trạng lạm dụng quyền lực nhà nước được giao vì các lý do khác nhau. Sự ưu tiên hàng đầu trong tình trạng khẩn cấp là đối phó, phòng ngừa, khắc phục những hậu quả do tình trạng khẩn cấp gây ra, vì thế nên việc vi phạm pháp luật liên quan đến các quyền con người rất có khả năng xảy ra. Hoặc trong tình trạng khẩn cấp, các chủ thể có thẩm quyền áp dụng các biện pháp liên quan đến quyền con người lại được phép ủy quyền cho đối tượng khác thực hiện, mà các đối tượng này có thể chưa có những nhận thức đúng đắn về sự vi phạm quyền con người, cho nên mặc dù trong điều kiện khó khăn và thiếu thốn của tình trạng khẩn cấp vẫn rất cần thiết thiết lập các cơ chế kiểm soát đối với việc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người, đặc biệt là các quyền liên quan đến những quyền con người thiết yếu như quyền sống, quyền không bị bắt giữ làm nô lệ....

3. Pháp luật quy định về việc chính phủ áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc lệnh của Chủ tịch nước thuộc về người đứng đầu cao nhất quyền hành pháp là 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.

Nguyên tắc chung quan trọng nhất trong hành động của các cơ quan, tổ chức hoặc người thi hành các biện pháp hạn chế quyền con người là phải tuân thủ các quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp, đặc biệt phục tùng mệnh lệnh của cấp trên. Hệ thống cơ quan hành chính có đặc thù trong tổ chức và hoạt động là tuân thủ tính thứ bậc cấp trên – cấp dưới, do đó trong tình trạng khẩn cấp, mệnh lệnh của cấp trên có hiệu lực như pháp luật. 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.

Sự tham gia của lực lượng vũ trang trong tình trạng khẩn cấp là không thể thiếu trong tất cả các tình huống khẩn cấp. Pháp lệnh quy định: “trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng có thể đề nghị Chủ tịch nước điều động lực lượng vũ trang đến địa bàn có tình trạng khẩn

cấp để hỗ trợ các lực lượng tại chỗ, khắc phục hậu quả của thảm họa, dịch bệnh hoặc để ổn định, duy trì an ninh và trật tự an toàn xã hội”⁹. Sự tham gia hỗ trợ của lực lượng vũ trang trong đại dịch COVID – 19 ở Việt Nam đã khẳng định hiệu lực, hiệu quả của quy định này. Trong những tình huống khẩn cấp, bên cạnh lực lượng vũ trang (công an, quân đội) thì dân quân tự vệ và những người thuộc các đội tuần tra đặc biệt liên ngành được trang bị vũ khí và công cụ hỗ trợ thích hợp để thực hiện các biện pháp liên quan đến hạn chế quyền con người như: ngăn chặn, bắt giữ người có những hành vi bị coi là vi phạm pháp luật (chống người thi hành công vụ, đe dọa tính mạng, sức khỏe của người thi hành công vụ, gây bạo loạn, phá hoại trại giam...); giải tán các vụ tụ tập, biểu tình. Nhìn chung, lực lượng vũ trang và những người được giao thẩm quyền có thể sử dụng vũ khí hoặc công cụ hỗ trợ trong trường hợp đối tượng có dấu hiệu của vi phạm pháp luật, không liên quan đến các quyền con người về tự do và dân sự. Quy định trên đã phân định rõ quan điểm của nhà nước về cách thức áp dụng những biện pháp mang tính trấn áp chỉ đối với những hành vi chống đối, vi phạm pháp luật trong tình trạng khẩn cấp mà không áp dụng với những hành vi vi phạm đến những quy định hạn chế quyền con người như những quyền về tự do đi lại, khám người, kiểm soát các phương tiện..

Các biện pháp được áp dụng để hạn chế các quyền con người là những biện pháp mạnh, cứng rắn như:

- Cấm không được tiến hành một số hành vi: biểu tình, tụ tập đông người, bãi công, bãi khóa, bãi thị, phương tiện không có nhiệm vụ ra vào địa bàn có tình trạng khẩn cấp, đi lại vào những giờ nhất định, khu vực nhất định...

- Hạn chế: đi lại, quá cảnh, xuất cảnh, nhập cảnh, cấp visa, phương tiện

- Sơ tán hoặc buộc rời khỏi những địa bàn nhất định

- Kiểm soát và đặt trạm kiểm soát đối với: người và phương tiện, tình trạng nhập cảnh, xuất cảnh, đi lại của người dân, phương tiện thông tin đại chúng, các ấn phẩm, thực phẩm và hàng hóa, các cơ sở ăn uống công cộng có nguy cơ lây lan dịch bệnh

- Đình chỉ: xuất bản và thu hồi các loại báo chí, các chuyến hàng không, hàng thủy, cập cảng hàng không, hàng thủy..

- Trưng dụng: tài sản và phương tiện thuộc sở hữu cá nhân khi cần thiết

- Bắt người, khám người, phương tiện, nơi ở

Cách thức áp dụng trong tất cả các tình huống khẩn cấp cần đảm bảo yếu tố nhanh chóng, kịp thời nhằm mục tiêu xử lý và khắc phục, vì thế được giao trực tiếp cho những

⁹ Điều 11 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

người đang thi hành công vụ, đặc biệt đối với việc bắt người trong khi làm nhiệm vụ, đội trưởng đội tuần tra đặc biệt có quyền ra lệnh bắt ngay hoặc khám người, khám nơi ở, phương tiện, đồ vật đối với người có hành vi vi phạm pháp luật và cả với những người vi phạm quy định về cấm đi lại. Trong trường hợp này, mặc dù cần phải đảm bảo sự kiên quyết, nhưng vẫn cần phải tuân theo những thủ tục tối giản như: lập biên bản, lấy lời khai của người bị bắt. Sau đó, chậm nhất là 48 giờ đội trưởng đội tuần tra đặc biệt phải chuyển người bị bắt cùng toàn bộ hồ sơ cho cơ quan điều tra có thẩm quyền xử lý (tùy mức độ theo quy định của hình sự hoặc hành chính). Đối với người bị bắt và bị xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm quy định về cấm đi lại mà có giấy tờ hợp lệ thì được trả tự do ngay sau khi hết thời gian cấm đi lại.

Trong các tình huống khẩn cấp thì những nhu cầu thiết yếu của con người sẽ bị ảnh hưởng nặng nề như thiếu thốn lương thực, thực phẩm, điện, nước... Do đó, việc duy trì các điều kiện sống tối thiểu cần phải được đặt lên hàng đầu. “Các cơ quan, đơn vị thuộc các ngành điện, nước, bưu chính, viễn thông, truyền hình, vệ sinh, y tế phải đảm bảo duy trì hoạt động thường xuyên, liên tục trong thời gian có tình trạng khẩn cấp”¹⁰, Nhà nước đứng ra nhận trách nhiệm bảo đảm việc huy động và duy trì đó.

Trong tình trạng khẩn cấp, việc đưa ra các quy định pháp luật, các mệnh lệnh của các cơ quan nhà nước hoặc của các cá nhân có thẩm quyền sẽ không tránh khỏi sự tùy tiện, sự không thống nhất trong cách hiểu và hành động, cho nên cần có một cơ chế để kiểm soát cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong nhiệm vụ quyền hạn của mình giám sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. 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 cấp¹¹.

4. Những vấn đề đặt ra và một số kiến nghị

Hiện nay, hệ thống pháp luật của Nhà nước ta đã khá đầy đủ trong việc điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội. Hiến pháp là trụ cột có giá trị pháp lý cao nhất, mọi văn bản pháp luật khác không được trái và phải phù hợp với Hiến pháp. Pháp luật quy định về tình trạng khẩn cấp nói chung và việc hạn chế các quyền con người trong tình trạng này dẫn đến việc áp dụng của Chính phủ đặt ra một số vấn đề như sau:

¹⁰ Điều 13 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

¹¹ Theo Điều 15 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

Thứ nhất: về việc xây dựng bộ pháp điển liên quan đến các quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

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. Cụ thể như Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007, trong đó có Mục 2 Chương IV (Chống dịch) có quy định về việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, chủ yếu là quy định về việc công bố dịch theo tinh thần của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000.

Luật Quốc phòng năm 2018 quy định về tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, theo đó đã có sự khác biệt về thẩm quyền cũng như các biện pháp, cách thức áp dụng so với Pháp lệnh năm 2000, chẳng hạn như Luật Quốc phòng quy định nhiều thẩm quyền cho Bộ trưởng Bộ Quốc phòng; các biện pháp và cách thức áp dụng cũng có nhiều quy định mới như thiết quân luật, giới nghiêm. Còn Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013 thì không đề cập đến tình trạng khẩn cấp khi có thảm họa thiên nhiên.

Từ thực tế quy định của pháp luật về các tình huống trong tình trạng khẩn cấp là thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm, tình trạng an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội bị đe dọa cho thấy rằng pháp luật chưa quy định thống nhất và đầy đủ về tình trạng khẩn cấp mà trong đó thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người được thực hiện. Do đó, ở mức độ thấp thì cần nhanh chóng pháp điển hóa pháp luật về tình trạng khẩn cấp về hình thức theo hướng: loại bỏ các quy định đã hết hiệu lực pháp luật, tập hợp các quy định còn hiệu lực pháp luật theo các chế định, trong đó có chế định về thẩm quyền, chế định về các biện pháp hạn chế quyền con người và cách thức áp dụng, chế định về các cơ chế kiểm soát việc thực hiện các quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp ... Ở mức độ hoàn thiện cao hơn thì Quốc hội cần thiết phải ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp vì hai lý do sau: đúng thẩm quyền của Quốc hội theo Hiến pháp 2013; thống nhất điều chỉnh tất cả các tình huống khẩn cấp như thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm, tình trạng an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội bị đe dọa.

Thứ hai, về việc xây dựng các cơ chế kiểm soát đối với việc thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói chung và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người nói riêng.

Theo quan điểm của tác giả thì việc xây dựng các cơ chế kiểm soát đối với việc thực hiện các biện pháp hạn chế quyền con người có ý nghĩa tương tự như việc ban hành cách thức trình tự áp dụng. Nhà nước ban hành các quy định điều chỉnh về các quan hệ xã hội

phát sinh trong tình trạng khẩn cấp với mong muốn thiết lập và duy trì một trật tự cần thiết để ổn định tình hình xã hội. Để đạt được mục đích đó thì đòi hỏi các cơ quan nhà nước, những người có thẩm quyền và cá nhân khác cần phải tôn trọng và thực hiện. Phần lớn các vi phạm pháp luật là do thiếu sự kiểm soát trong hành động. Hơn thế nữa, trong tình thế cấp thiết thì việc hiểu và tuân thủ các mệnh lệnh của người có thẩm quyền có thể không thống nhất. Nhận định này được chứng minh qua một thực tế đã từng xảy ra trong đại dịch COVID 19 ở Việt Nam như sau: Thủ tướng Chính phủ ra chỉ thị về “cách ly xã hội”, nhiều địa phương có cách hiểu không thống nhất về chỉ thị này nên có tình thì Ủy ban nhân dân cho đắp đất lên mặt đường không cho xe cộ đi vào địa phương, có tỉnh Ủy ban nhân dân cấm không cho người dân trong tỉnh đi đến một số tỉnh có dịch, điều này tạo nên sự lộn xộn trong việc thực hiện các biện pháp áp dụng hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp... Do đó cần phải có một cơ chế kiểm soát chặt chẽ việc các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người. Việc kiểm soát này sẽ ngăn chặn, phát hiện, xử lý các hành vi tùy tiện hoặc lợi dụng tình trạng khẩn cấp để xâm hại các quyền con người. Như trên tác giả đã phân tích: chức năng giám sát hoạt động hành chính của Viện Kiểm sát nhân dân không còn hiệu lực, việc kiểm soát tình trạng khẩn cấp bị mất đi một phương thức, chỉ còn giám sát của Ủy ban thường vụ quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, vì thế cần phải bổ sung thêm các cơ chế để kiểm soát tốt hơn việc thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói chung và kiểm soát về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người nói riêng.

Thứ ba, về việc phân định cụ thể thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong các tình huống khác nhau

Hiện nay pháp luật của Việt Nam về tình trạng khẩn cấp được quy định trong một số văn bản pháp luật như trên đã phân tích ở phần kiến nghị *thứ hai*, nhưng chủ yếu được quy định tại Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, trong đó có quy định về các biện pháp được áp dụng trong các tình huống cụ thể như thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm và tình trạng đe dọa an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Tuy nhiên nội dung quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật và hạn chế quyền con người lại được quy định chung cho tất cả các tình huống trên. Mỗi một tình huống khẩn cấp có những đặc thù riêng mà trong đó thẩm quyền và các biện pháp và cách thức hạn chế quyền con người cần phải được chi tiết hóa cho phù hợp với tình huống, chẳng hạn như tình huống thảm họa thiên nhiên sẽ có những thẩm quyền và cách thức áp dụng biện pháp hạn chế quyền con người 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 nhằm mục đích thuận lợi cho cả phía nhà nước và cá nhân trong việc bảo vệ và thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

5. Kết luận

Nghiên cứu về lý luận và thực tiễn Chính phủ áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp để thấy rõ thực trạng pháp luật về vấn đề trên, thẩm định những quy định đó qua cách thức áp dụng trong thực tế, đồng thời đặt nó trong mối quan hệ với hệ thống pháp luật quốc tế, đặc biệt là sự phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người mà nhà nước Việt Nam tham gia. Từ đó thấy rõ sự cần thiết phải hệ thống hóa lại quy phạm pháp luật điều chỉnh về vấn đề này, sửa đổi và bổ sung những quy định mới cho phù hợp với hệ thống pháp luật và tình hình thực tế hiện nay nhằm thống nhất việc Chính phủ áp dụng pháp luật về hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013
2. Hiến pháp năm 1992
3. 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 của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 2001
4. Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000
5. Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948
6. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966
7. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng (2011), Giáo trình *Lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
8. Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga (2020), *Các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật.

11. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM VÀ CÁC VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Lý Nam Hải*

Nguyễn Thị Hoài Linh**

Tóm tắt:

Pháp luật về tình trạng khẩn cấp (TTKC) được quy định trong Hiến pháp, các văn bản pháp luật tạo thành chế định pháp luật về TTKC. Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định về TTKC trên cơ sở kế thừa các quy định về TTKC của Hiến pháp năm 1992. Bên cạnh đó, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 vẫn đang có hiệu lực cũng là một văn bản pháp lý quan trọng để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong TTKC. Ngoài ra, một số luật cũng có những quy định về TTKC phù hợp với từng ngành, lĩnh vực như Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Thú y năm 2015; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi bổ sung năm 2020); Luật Quốc phòng năm 2018; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; ... Mặc dù được quy định tại các văn bản pháp luật khác nhau, nhưng các quy định của pháp luật về TTKC cần phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, và có hiệu lực, hiệu quả trong quá trình điều chỉnh, đảm bảo các quyền con người, quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Bài viết này tác giả sẽ phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về TTKC ở Việt Nam hiện nay, qua đó chỉ ra một số vấn đề đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa:

Thực trạng, pháp luật, tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung và TTKC nói riêng phải gắn với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo các quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Nhà nước pháp quyền đặt ra yêu cầu có hệ thống pháp luật đầy đủ và thống nhất nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, duy trì trật tự xã hội theo pháp luật và kỷ cương, pháp luật về TTKC là một bộ phận trong hệ thống pháp luật Việt Nam, việc phân tích thực trạng các quy định pháp luật về TTKC hiện nay mang tính thời sự, đánh giá các ưu điểm và hạn chế trong quy định pháp luật về TTKC hiện nay sẽ tạo

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

** Công ty Luật Hợp Danh FDVN; Email: linhnguyenn002@gmail.com

điều kiện cho việc nhận diện các vấn đề đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay.

2. Đánh giá thực trạng pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, về chủ thể có thẩm quyền

- *Thẩm quyền của Quốc hội*

Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội có quyền “quy định về TTKC, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh”. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 cũng đã quy định lại nội dung trên tại khoản 3 Điều 17 “Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia”¹. Tuy nhiên, việc quy định như Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 dễ dẫn đến cách hiểu rằng, Quốc hội chỉ có thẩm quyền quy định về TTKC để đảm bảo quốc phòng và an ninh, còn trong TTKC về các lĩnh vực khác (dịch bệnh, môi trường, thiên tai...) thì Quốc hội không có thẩm quyền quy định. Do đó, các quy định này cần phải được sửa đổi, bổ sung rõ ràng hơn.

Thẩm quyền của UBND

Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp 2013 quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của UBND và Điều 57 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 thì UBND có thẩm quyền “ban bố, bãi bỏ TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Thêm vào đó, Điều 2 Pháp lệnh TTKC năm 2000 cũng quy định về thẩm quyền của UBND như sau: “Theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, UBND ra nghị quyết ban bố TTKC”². Như vậy, Pháp lệnh TTKC quy định về thẩm quyền của UBND không đầy đủ, bó hẹp phạm vi thẩm quyền của UBND do Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội quy định.

- *Thẩm quyền của Chủ tịch nước, của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.*

Khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013, “Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBND để công bố, bãi bỏ TTKC; trong trường hợp UBND không thể họp được, Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương”³. Việc quy định Chủ tịch nước có thẩm quyền bãi bỏ TTKC trong trường hợp UBND không thể họp, mặc dù UBND trước đó đã ban bố TTKC là quy định hợp lý. Bởi lẽ, nếu có các căn cứ cho rằng tình huống gây nguy hiểm không còn, thảm họa đã được ngăn ngừa, hạn chế hoặc khắc phục, dịch bệnh đã bị chặn đứng hoặc dập tắt, tình hình an ninh quốc gia,

¹ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), Luật Tổ chức Quốc hội, khoản 3, điều 17.

² Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2000), Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp, điều 2.

³ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, khoản 5, điều 88.

trật tự an toàn xã hội đã được ổn định thì cần phải bãi bỏ TTKC ngay. Nếu quy định chủ thể nào ban bố TTKC thì chủ thể đó có thẩm quyền bãi bỏ TTKC do chính mình ban hành thì dẫn tới trong trường hợp UBND không thể họp, TTKC sẽ không được bãi bỏ kịp thời. TTKC không được bãi bỏ kịp thời sẽ dẫn đến ảnh hưởng nghiêm trọng tới quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là ảnh hưởng tới quyền con người, quyền công dân.

Bên cạnh đó, Điều 2 Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định trong trường hợp UBND không thể họp ngay được thì theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước ra lệnh ban bố TTKC. Điều 16 Pháp lệnh TTKC quy định: theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, UBND ra nghị quyết hoặc Chủ tịch nước ra lệnh bãi bỏ TTKC do mình ban bố. Như vậy, Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước cũng không đầy đủ, không thống nhất với quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước của Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp lại là văn bản quy phạm pháp luật có tính chất pháp lý cao nhất, Pháp lệnh TTKC năm 2000 khi quy định phải căn cứ vào các quy định của Hiến pháp năm 2013 để quy định chi tiết. Như vậy, Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định không đầy đủ, không thống nhất với Hiến pháp năm 2013, trái với các nguyên tắc ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Thẩm quyền ban bố, công bố TTKC được quy định trong các văn bản pháp luật cũng dễ gây nhầm lẫn. Theo Hiến pháp năm 2013 thì UBND ban bố TTKC. Chủ tịch nước sẽ công bố TTKC. Cả ban bố và công bố đều là báo cho một hay một số chủ thể nào đó biết. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa ban bố và công bố còn ở phạm vi báo tin. Theo đó, ban bố là báo tin nhưng trong phạm vi hẹp, mang tính nội bộ giữa các cơ quan, tổ chức có mối liên hệ với nhau và công bố là báo tin ở phạm vi rộng, công khai cho mọi người cùng biết. UBND ban bố TTKC có nghĩa là quyền quyết định thuộc về UBND, Chủ tịch nước công bố TTKC có nghĩa là Chủ tịch nước chỉ báo tin một cách công khai đến mọi cá nhân, tổ chức về TTKC do UBND đã quyết định. Ban bố và công bố là hai thủ tục khác nhau, do những chủ thể khác nhau thực hiện nên cần quy định thống nhất trong các văn bản pháp luật để không gây nhầm lẫn⁴.

Thứ hai, về trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về TTKC

- *Trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy định về TTKC*

Theo quy định tại khoản 1 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm

⁴ <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/05/10/tham-quyen-cua-co-quan-nha-nuoc-trong-tinh-trang-khan-cap>, bài viết của ThS. Nguyễn Văn Thọ, mục Nghiên cứu-trao đổi, đăng 22/5/2022, truy cập 10/6/2022.

2015, trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về TTKC, Quốc hội có thể xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, thực tiễn ban hành quy định về TTKC vẫn còn tồn tại một số vấn đề sau:

Một là, Quốc hội trong thời gian vừa qua đã ban hành một số quy định về TTKC trong một số luật, chứ không phải là dưới hình thức nghị quyết, chẳng hạn như: Luật Quốc phòng năm 2018, Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007. Như vậy, trên thực tế, Quốc hội có thể ban hành quy định về TTKC dưới hình thức luật hoặc nghị quyết và theo trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành luật hoặc ban hành nghị quyết của Quốc hội. Có thể thấy rằng, đây là sự không thống nhất giữa thực tế ban hành văn bản quy định về TTKC của Quốc hội và các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Hai là, khoản 1 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội có thẩm quyền lập hiến và lập pháp. Vì vậy, khi các vấn đề của xã hội có nhu cầu được điều chỉnh bằng pháp luật, Quốc hội với thẩm quyền của mình, có thể ban hành luật để điều chỉnh bất cứ mối quan hệ trong xã hội nào để đáp ứng yêu cầu này, trong đó có các quy định về TTKC. Bên cạnh đó, các quy định về TTKC thường liên quan đến việc tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân. Vì thế, để ban hành các quy định về TTKC có liên quan đến tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân, Quốc hội chỉ có thể ban hành luật mà không thể ban hành nghị quyết. Do đó, quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 về thẩm quyền của Quốc hội chỉ được ban hành nghị quyết quy định về TTKC là trái với các quy định của Hiến pháp năm 2013.

- Về trình tự, thủ tục ban bố TTKC

Trình tự, thủ tục ban bố TTKC được thực hiện theo thủ tục xây dựng và ban hành nghị quyết của UBTVQH và lệnh của Chủ tịch nước, theo quy định Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Pháp luật cũng quy định rõ Chủ tịch nước chỉ ban bố TTKC trong trường hợp UBTVQH không thể họp được (Điều 2 Pháp lệnh TTKC năm 2000).

Để bảo đảm sự khẩn cấp, nhanh chóng, kịp thời trong TTKC, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định thủ tục ban bố TTKC là thủ tục rút gọn, và do chính các chủ thể ban hành văn bản đó quyết định (UBTVQH, Chủ tịch nước). 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 (Điều 148 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015). Trên cơ sở đó, cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục tiến hành hoàn thiện dự thảo và trình Thủ tướng

Chính phủ xem xét, quyết định việc trình dự thảo trước UBND hoặc Chủ tịch nước. Hồ sơ trình xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của UBND bao gồm tờ trình, dự thảo, báo cáo thẩm tra; Hồ sơ trình dự thảo lệnh của Chủ tịch nước bao gồm tờ trình, dự thảo (Điều 149 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015). Để bảo đảm văn bản sẽ được ban hành nhanh nhất có thể, trong TTKC, UBND xem xét, thông qua dự thảo văn bản tại kỳ họp, phiên họp gần nhất; Chủ tịch nước sẽ xem xét, ký ban hành lệnh, ngay sau khi nhận được dự thảo lệnh.

Như vậy, theo quy định của pháp luật, tùy thuộc vào điều kiện diễn biến của tình hình, Thủ tướng Chính phủ có thể trình UBND ban hành nghị quyết hoặc Chủ tịch nước ban bố TTKC. Tuy nhiên, có thể thấy rằng, nếu Thủ tướng Chính phủ trình UBND, thủ tục ban bố TTKC sẽ phức tạp hơn và do đó thời gian để thực hiện ban bố TTKC sẽ dài hơn so với việc trình Chủ tịch nước ban bố, bãi bỏ TTKC.

- *Về trình tự, thủ tục công bố TTKC*

Thủ tục công bố TTKC không được quy định rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật. Theo quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Chủ tịch nước ban hành lệnh hoặc quyết định để công bố TTKC, và được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn theo quy định tại khoản 1 Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Điều 4 Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định việc công bố TTKC phải được thực hiện ngay trên các phương tiện thông tin đại chúng và niêm yết công khai để mọi người đều biết. Tuy nhiên, mặc dù Pháp lệnh quy định là phải niêm yết công khai, nhưng địa điểm niêm yết công khai ở đâu thì pháp luật không quy định rõ.

- *Về trình tự, thủ tục thi hành lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp*

Theo quy định tại khoản 3 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 thì Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn tổ chức thi hành lệnh ban bố TTKC⁵. Theo quy định tại Điều 9 Pháp lệnh TTKC năm 2000 thì Thủ tướng chính phủ tổ chức và chỉ đạo việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC, có quyền quyết định việc áp dụng các biện pháp được áp dụng trong TTKC khi có dịch bệnh nguy hiểm và các biện pháp được áp dụng trong TTKC về an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội được quy định tại Điều 7 và Điều 8 Pháp lệnh TTKC năm 2000. Trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng Chính phủ đề nghị Chủ tịch nước điều động lực lượng vũ trang đến địa bàn có TTKC để hỗ trợ các lực lượng tại chỗ cứu hộ,

⁵ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, khoản 3, điều 96

khắc phục hậu quả của thảm họa, dịch bệnh hoặc để ổn định, duy trì an ninh và trật tự an toàn xã hội (Điều 11 Pháp lệnh TTKC năm 2000).

- *Về trình tự, thủ tục bãi bỏ TTKC*

Theo quy định tại khoản 10 Điều 74 Hiến pháp 2013 và Điều 57 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, UBTVQH có thẩm quyền bãi bỏ TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Như vậy, theo quy định của pháp luật, UBTVQH và Chủ tịch nước là hai chủ thể có thẩm quyền bãi bỏ TTKC theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (Khoản 5, Điều 88 Hiến pháp năm 2013 và Điều 16, Pháp lệnh TTKC năm 2000). UBTVQH ban hành nghị quyết, còn Chủ tịch nước ban hành lệnh để bãi bỏ TTKC. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản trên cũng phải được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn. Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định Chủ tịch nước chỉ ban hành lệnh bãi bỏ TTKC do mình ban bố. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 lại quy định trong trường hợp UBTVQH không thể họp được, Chủ tịch nước bãi bỏ TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Do vậy, giữa quy định của Hiến pháp năm 2013 và Pháp lệnh TTKC năm 2000 có một số vấn đề sau:

Một là, giữa Hiến pháp năm 2013 và Pháp lệnh về TTKC năm 2000 chưa có sự thống nhất thẩm quyền bãi bỏ TTKC. *Hai là*, việc quy định Chủ tịch nước có thẩm quyền bãi bỏ TTKC trong trường hợp UBTVQH không thể họp, mặc dù UBTVQH trước đó đã ban bố TTKC là quy định hợp lý. *Ba là*, Chủ tịch nước có thẩm quyền bãi bỏ TTKC do mình ban bố; đồng thời Chủ tịch nước bãi bỏ TTKC trong trường hợp UBTVQH ban bố, nhưng mà không thể họp được để ra nghị quyết bãi bỏ TTKC.

Thứ ba, về các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp

Bảo đảm các quyền con người, quyền công dân có thể bị tạm đình chỉ

Bảo đảm quyền con người, quyền công dân cần được chú trọng và ưu tiên trong TTKC. Bởi lẽ mục đích chính của pháp luật là để bảo vệ quyền con người, đặc biệt khi mà TTKC xảy ra rất dễ có sự lạm quyền từ phía cơ quan hành pháp.

Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định những biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong TTKC tại các Điều 14 (Khoản 1, điểm c, khoản 2), Điều 19 (Khoản 2, khoản 3) và Điều 30, Ngoài ra, Luật Thú y cũng quy định những đảm bảo quyền con người, quyền công dân bằng việc quy định 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).

Bảo đảm các quyền con người, quyền công dân không thuộc phạm vi tạm bị đình

chỉ

Điều 16, Hiến pháp năm 2013 quy định “Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội”⁶. Như vậy, trong bất kỳ tình huống nào, kể cả trong TTKC, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ, không ai bị phân biệt đối xử về mọi mặt, bao gồm cả về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa xã hội.

Tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân trong TTKC

Pháp luật TTKC có nhiều quy định liên quan đến tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân. Điều 6, Điều 7, Điều 8, Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định 10 biện pháp tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân⁷. Bên cạnh đó, các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành cũng quy định bổ sung một số biện pháp tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân khác trong TTKC, chẳng hạn như, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định 05 biện pháp⁸. 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 TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm cũng quy định 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) là một biện pháp tạm đình chỉ quyền. Luật Phòng thủ dân sự năm 2023 (có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2024) quy định tại Điều 25 về biện pháp phòng thủ dân sự được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp bao gồm 15 biện pháp⁹.

Như vậy, có thể thấy, mặc dù Hiến pháp năm 2013 quy định quyền con người, quyền công dân chỉ bị hạn chế theo quy định của luật nhưng việc tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân còn có thể bị hạn chế theo quy định của Pháp lệnh của UBTVQH, thậm chí là được quy định trong Nghị định của Chính phủ. Việc hạn chế quyền con người, quyền công dân được quy định tại các loại văn bản khác nhau (không phải là luật) là vi hiến, cần có biện pháp khắc phục trong thời gian tới.

Thứ tư, về kiểm soát quyền lực nhà nước và xử lý vi phạm pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

Trong thực thi pháp luật về TTKC dễ xảy ra tình trạng lạm quyền của cơ quan hành pháp, đặc biệt các hành vi vi phạm liên quan đến việc đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, việc kiểm tra, giám sát thi hành việc tuân thủ pháp luật TTKC là rất quan

⁶ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, điều 16

⁷ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2000), Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp, điều 6,7,8

⁸ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2007), Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm, Điều 42.

⁹ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2023), Luật Phòng thủ dân sự, Điều 25.

trọng, đặc biệt trong thời gian gần đây, lợi dụng tình hình dịch bệnh, thiên tai, các cá nhân, tổ chức lạm dụng chức vụ, quyền hạn nhằm trục lợi, gây thất thoát kinh tế của đất nước và vi phạm nghiêm trọng quyền con người, quyền cơ bản của công dân (vụ án Việt Á, vụ án “chuyến bay giải cứu”...) ¹⁰.

Theo quy định tại Điều 15 Pháp lệnh TTKC năm 2000 thì UBTVQH; Viện kiểm sát nhân dân kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC. Với quy định trên, có thể nhận thấy rằng, theo quy định của Hiến pháp năm 2013, 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 TTKC đã không còn hiệu lực từ nhiều năm nay, nguyên nhân là do chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, 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, chỉ còn chức năng thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp theo quy định tại khoản 1 Điều 107, Hiến pháp năm 2013. Do đó, việc quy định của Pháp lệnh TTKC năm 2000 về thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật là trái với quy định của Hiến pháp năm 2013 về chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân các cấp. Ngoài ra, pháp luật cũng đã đưa ra các quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong TTKC. Cụ thể, Điều 21 Pháp lệnh TTKC năm 2000 đã quy định việc xử lý vi phạm đối với cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật TTKC và xử lý vi phạm đối với người có chức vụ, quyền hạn. Như vậy, xử lý vi phạm trong TTKC cũng đã được pháp luật quy định, kể cả nội dung về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Tuy nhiên, có thể nhận thấy, việc quy định trên còn chung chung, chưa cụ thể, chi tiết đối với từng vi phạm đối với từng lĩnh vực.

Tóm lại, pháp luật hiện hành về TTKC còn một số hạn chế và nguyên nhân cơ bản sau:

Một là, một số quy định của pháp luật về TTKC còn mâu thuẫn, chông chéo, không thống nhất và còn có những quy định không phù hợp với Hiến pháp (như đã phân tích tại phần đánh giá thực trạng). Bên cạnh đó, pháp luật về TTKC hiện nay chưa xây dựng khái niệm TTKC do đó chưa xác định đúng bản chất, hiện tượng của TTKC nhằm phân biệt TTKC với các tình huống khác xảy ra trong đời sống xã hội.

Hai là, trong pháp luật tình trạng khẩn cấp, nội dung các quy định về hạn chế quyền

¹⁰ <https://tuoitre.vn/quoc-hoi-chi-ro-nguyen-nhan-sai-pham-vu-viet-a-chuyen-bay-giai-cuu-2023062415333536.htm>, mục thời sự, đăng ngày 24/6/2023, truy cập 25/5/2024.

con người, quyền công dân chưa thật đầy đủ. Thực tế cho thấy, trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp, một số quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế nhưng chưa được pháp luật về tình trạng khẩn cấp trừ liệu. Đó là các quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, quyền bầu cử, ứng cử; quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân; quyền bảo đảm an sinh xã hội; quyền học tập¹¹.

Ba là, pháp luật về TTKC hiện nay chưa xây dựng các cấp độ và tiêu chí của các cấp độ trong TTKC cho từng lĩnh vực, việc xây dựng các cấp độ và tiêu chí về TTKC cho từng lĩnh vực sẽ góp phần cho công tác chủ động ứng phó với TTKC và làm căn cứ để xác định ban hành các quyền tự do nhất định khi TTKC xảy ra.

Tư là, pháp luật về TTKC chưa quy định rõ ràng về việc hạn chế quyền con người, quyền công dân trong TTKC ở từng lĩnh vực. Việc hạn chế quyền con người, quyền công dân chưa được quy định theo đúng tinh thần của Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật”. Pháp luật về TTKC ở Việt Nam hiện nay chưa dự báo được hết phạm vi quyền con người, quyền công dân có thể hoặc cần bị hạn chế trong thời gian diễn ra TTKC. Do đó, các biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong TTKC chưa được pháp luật xác định và quy định đầy đủ, đặc biệt là các biện pháp về kinh tế, an sinh xã hội.

Năm là, pháp luật về TTKC hiện nay chưa xây dựng các quy định chặt chẽ cho việc tuyên bố, kéo dài và chấm dứt biện pháp khẩn cấp, vai trò của Quốc hội trong việc tuyên bố, kéo dài và chấm dứt biện pháp khẩn cấp còn mờ nhạt. Ngoài ra, pháp luật chưa quy định chặt chẽ việc hạn chế lạm quyền trong TTKC. Có thể thấy rằng, cơ quan hành pháp thường được ưu tiên trao quyền hành động so với các cơ quan thuộc các nhánh quyền lực khác. Việc trao quyền này nhằm giải quyết được những khó khăn, vướng mắc, tạo sự chủ động trong TTKC, nhưng cũng tạo ra rủi ro lớn về sự lạm quyền của nhánh hành pháp. Vì vậy, cần phải xây dựng quy định nhằm hạn chế lạm quyền trong TTKC.

Sáu là, pháp luật về TTKC hiện nay cần xem xét, bổ sung trường hợp trách nhiệm bồi thường nhà nước do do vi phạm pháp luật về TTKC, đảm bảo thực thi công vụ của Nhà nước trong TTKC, đòi hỏi nhanh chóng, kịp thời, nhưng cũng đòi hỏi đảm bảo tính chính xác, theo đúng quy định của pháp luật về TTKC¹².

Nguyên nhân của những hạn chế trên xuất phát từ:

¹¹ Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), “Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (410), tháng 5/2020.Tr20.

¹² Nguyễn Đình Toàn (2023), “Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay”, Luận án Tiến sĩ Luật học, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, tr132.

Một là, các quy định về tình trạng khẩn cấp rải rác ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, gây khó khăn trong việc áp dụng. Hiện nay, pháp luật về tình trạng khẩn cấp được quy định tại nhiều văn bản khác nhau, từ Hiến pháp, luật và văn bản dưới luật như: 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; Luật Dân quân tự vệ năm 2019, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 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 Nghị định số 74/2002/NĐ-CP ngày 21/8/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội...¹³

Hai là, các quy định của pháp luật về TTKC ít được tuyên truyền, phổ biến rộng rãi đến tất cả các tầng lớp nhân dân để thực hiện. Bên cạnh đó, một số luật cũng có quy định về TTKC như Luật phòng chống lụt bão, Luật phòng chống dịch bệnh,... nhưng phải phát sinh các vấn đề lớn và liên quan đến quốc phòng, an ninh thì mới quan niệm là TTKC.

Ba là, pháp luật về TTKC ít được áp dụng trong thực tiễn, vì vậy công tác tổng kết thực tiễn việc thực hiện pháp luật về TTKC chưa thường xuyên, chưa được coi trọng, nên chưa đánh giá được hết các hạn chế, vướng mắc trong quá trình tổ chức và thực thi, công tác nghiên cứu, hoàn thiện lý luận cũng chưa được quan tâm và đầu tư đúng mức.

3. Một số vấn đề đặt ra đối với hoàn thiện pháp luật trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, cần xây dựng và hoàn thiện pháp luật về TTKC theo hướng bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Trong TTKC, dễ xảy ra việc lạm quyền của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, xâm hại đến quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, cần quy định rõ những quyền không thể bị hạn chế kể cả trong TTKC. Mặc dù pháp luật quốc tế cho phép các quốc gia trong một số tình huống đặc biệt có thể tạm thời từ bỏ thực hiện nghĩa vụ của mình và áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người nhằm ứng phó với mối đe dọa nghiêm trọng đến sự tồn tại của đất nước, có những quyền không thể bị tác động. Đó là những quyền cơ bản nhất, là điều kiện tối thiểu để cá nhân có thể tồn tại và do vậy không thể bị hạn chế trong bất kỳ tình huống nào. Để bảo đảm hiệu quả thực hiện cũng như phù

¹³ <https://baohinhphu.vn/de-xuat-xay-dung-du-an-luat-tinh-trang-khan-cap-102240304172502251.htm>, mục chính sách và cuộc sống, đăng 4/3/2024, truy cập 25/5/2024.

hợp với điều kiện mà Công ước về các quyền dân sự và chính trị đã đặt ra, pháp luật nước ta cần ghi nhận rõ các quyền không thể bị hạn chế ngay cả trong TTKC, trước hết là trong Hiến pháp. Quy định này là nền tảng hiến định vững chắc để bảo đảm tính dân chủ của xã hội kể cả trong TTKC cũng như thể hiện sự tương thích giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế về vấn đề này. Ngoài ra, việc quy định rõ các quyền không thể bị hạn chế trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật chính là giới hạn đầu tiên đối với các cơ quan nhà nước khi áp dụng các biện pháp khẩn cấp đặc biệt. Quy định này cũng là cơ sở để bảo đảm tính dân chủ của xã hội kể cả trong TTKC.

Thứ hai, đảm bảo thống nhất và đồng bộ trong các quy định pháp luật liên quan tới TTKC.

Sự thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật là điều kiện cần thiết bảo đảm cho tính thống nhất về mục đích của pháp luật và sự triệt để trong việc thực hiện pháp luật. Pháp luật về TTKC phải thống nhất, không có các hiện tượng trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn nhau với các ngành luật trong hệ thống pháp luật. Điều này đòi hỏi các quy phạm pháp luật về TTKC vừa phải bảo đảm sự thống nhất về nội dung vừa phải bảo đảm sự đồng bộ, tính thứ bậc của mỗi quy phạm về hiệu lực của chúng. Trong đó, các quy phạm trong Hiến pháp phải có hiệu lực pháp luật cao nhất, các quy phạm pháp luật về TTKC phải phù hợp với quy phạm trong Hiến pháp. Muốn có sự thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật liên quan tới TTKC cần nâng cao công tác tổng kết, dự báo, rà soát các văn bản pháp luật hiện hành, nâng cao hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật gắn với thực tiễn về tình trạng khẩn cấp.

Thứ ba, đảm bảo tính phù hợp, linh hoạt và khả thi

Tính phù hợp của pháp luật về TTKC thể hiện ở việc phải phù hợp với các điều kiện kinh tế, điều kiện chính trị của đất nước, phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng cầm quyền; phù hợp với đạo đức, tập quán, truyền thống và các quy phạm xã hội khác... pháp luật về TTKC phải được xây dựng phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của các điều ước và thông lệ quốc tế, có khả năng nội luật hóa đầy đủ các quy định có liên quan đến TTKC trong Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền (Universal Declaration of Human Rights) năm 1948, Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights) năm 1966, Công ước Quốc tế về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (ICESCR) năm 1966. Tính linh hoạt thể hiện, pháp luật về TTKC cần thống nhất, đơn nghĩa, rõ ràng nhưng chặt chẽ, đây là yêu cầu của pháp luật nói chung nhưng càng quan trọng hơn đối với pháp luật về TTKC, được áp dụng trong những tình huống bất

thường, khẩn cấp nên cần bảo đảm sự linh hoạt và dễ tiếp cận. Tính khả thi thể hiện ở việc các quy phạm pháp luật về TTKC được ban hành phải phù hợp với cơ chế thực hiện và áp dụng pháp luật hiện hành, vừa xem xét các điều kiện chính trị, xã hội vừa tính đến các điều kiện khác như tổ chức bộ máy nhà nước, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức, trình độ văn hoá và kiến thức pháp lý của nhân dân...

Thứ tư, pháp luật cần phải quy định rõ những nguyên tắc mà chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng TTKC. Chẳng hạn, việc quyết định TTKC phải căn cứ dựa trên ba nguyên tắc: *thích đáng, tất yếu và cân bằng*. Nguyên tắc thích đáng có nghĩa các biện pháp sử dụng phải đạt được mục tiêu bảo vệ sự sống còn của quốc gia. Nguyên tắc tất yếu (hay nguyên tắc xâm hại tối thiểu) chỉ quốc gia thực hiện quyền lực trong TTKC chỉ đưa ra những hạn chế (hay giới hạn) quyền lợi của công dân ở mức thấp nhất (có thể), trong khi không trái ngược hoặc làm suy yếu mục đích thực thi TTKC của quốc gia. Nguyên tắc cân bằng nghĩa là mặc dù việc thực hiện quyền về TTKC là cần thiết nhằm bảo vệ sự sống còn của quốc gia, tuy nhiên nó cũng không được hạn chế quá mức hay không thích đáng đối với quyền lợi cơ bản của công dân, mà cần phải có một mức độ thích hợp nhất định.¹⁴

Thứ năm, cần quy định rõ thẩm quyền đặc biệt của nhà nước trong TTKC và phòng ngừa việc lạm dụng quyền lực trong TTKC

Tình trạng khẩn cấp là trạng thái đặc biệt, do đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng có những thẩm quyền đặc biệt để ứng phó được với tình hình xảy ra, nghĩa là trong điều kiện thông thường, nhà nước không có các thẩm quyền này. Từ thẩm quyền đặc biệt đó, nhà nước sử dụng các giải pháp để bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân mà trong điều kiện bình thường không được áp dụng. Do đó, pháp luật về TTKC gắn liền với quy định pháp luật về thẩm quyền đặc biệt của nhà nước. Vì vậy, việc quy định rõ thẩm quyền đặc biệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong TTKC là một trong những tiêu chí hoàn thiện pháp luật về TTKC

Một điều dễ nhận thấy là việc tập trung quyền hạn vào cơ quan hành pháp sẽ dẫn đến sự mất cân bằng trong cơ cấu quyền lực nhà nước và khả năng cơ quan hành pháp lạm dụng quyền hạn này, làm mất đi tính dân chủ của nhà nước. Do đó, pháp luật về TTKC cần quy định rõ các hoạt động hạn chế thực hiện trong TTKC nhằm giảm thiểu nguy cơ cơ quan nhà nước lợi dụng tình trạng đặc biệt này để vi phạm pháp luật. Bên cạnh đó, pháp luật về TTKC cũng cần quy định theo hướng tăng cường vai trò giám sát của các thiết chế

¹⁴ TS. Trương Hồng Quang (2022), “Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp”, tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 08(465), tháng 4/2022, tr 11.

trong bộ máy nhà nước. Mọi quyền lực phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế, phải được ràng buộc bằng trách nhiệm, quyền lực đến đâu trách nhiệm đến đó, quyền lực càng cao trách nhiệm càng lớn; lạm dụng, lợi dụng quyền lực phải bị truy cứu trách nhiệm và xử lý¹⁵.

Thứ sáu, pháp luật phải phân biệt TTKC với tình trạng giới nghiêm. Mặc dù hai tình trạng này có đặc điểm tương đồng là trong những tình huống cấp thiết, chính quyền có thể hạn chế hay thậm chí đình chỉ áp dụng một số quyền tự do của công dân. Tình trạng giới nghiêm là một giải pháp mang tính thái cực, còn TTKC là giải pháp mang tính trung gian giữa tình trạng bình thường và tình trạng giới nghiêm, nó tăng cường phương tiện pháp lý cho các nhân viên và cơ quan hành pháp (dân sự) để đối phó với tình huống nguy cơ khẩn cấp. Pháp luật cần thiết kế cơ chế ứng phó khẩn cấp cũng như yêu cầu người dân phải tạm đình chỉ một số quyền lợi của mình. Điều đó xuất phát từ yêu cầu của TTKC là một tình huống vượt quá khả năng ứng phó thông thường của chính quyền, gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại nghiêm trọng đến đời sống con người và các hoạt động kinh tế - xã hội. Ví dụ, trong tình trạng dịch bệnh, nhà nước cần hệ thống hóa và phân loại các biện pháp chống dịch theo hai tiêu chí: i) Tiêu chí tính chất: một số biện pháp chống dịch chỉ được áp dụng trong TTKC như: trưng mua, trưng dụng tài sản có bồi thường, trưng dụng đất. (ii) Tiêu chí mức độ: một số biện pháp chống dịch chỉ được áp dụng trên quy mô lớn, phạm vi rộng, thời gian dài khi TTKC đã được ban bố¹⁶.

4. Kết luận

Pháp luật về TTKC được quy định tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, từ văn bản có tính pháp lý cao nhất là Hiến pháp năm 2013 đến các văn bản luật có liên quan. Pháp luật về TTKC đã tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau, đặc biệt là lĩnh vực quốc phòng- an ninh, phòng chống dịch bệnh, bảo vệ môi trường,....Nhận thức về tầm quan trọng của pháp luật về TTKC ngày càng được nâng lên, nhất là trong việc bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Việc phân tích, đánh giá các hạn chế trong quy định pháp luật và định hướng hoàn thiện pháp luật về TTKC sẽ góp phần quan trọng trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn hiện nay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

¹⁵ Ban chấp hành Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), "Nghị quyết số 27- NQ/TW về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới", Hà Nội, 2022.

¹⁶ TS. Trương Hồng Quang (2022), "Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp", tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 08(465), tháng 4/2022, tr14.

1. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Luật Tổ chức Quốc hội*.
2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
3. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2007), *Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm*.
4. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2023), *Luật Phòng thủ dân sự*, Điều 25.
5. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2000), *Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp*, điều 2.
6. Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), “*Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (410), tháng 5/2020.
7. Ban chấp hành Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), “*Nghị quyết số 27- NQ/TW về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới*”, Hà Nội, 2022.
8. <https://baochinhphu.vn/de-xuat-xay-dung-du-an-luat-tinh-trang-khan-cap-102240304172502251.htm>, mục chính sách và cuộc sống, đăng 4/3/2024, truy cập 25/5/2024.
9. Nguyễn Đình Toàn (2023), “*Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án Tiến sĩ Luật học, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
10. <https://tuoitre.vn/quoc-hoi-chi-ro-nguyen-nhan-sai-pham-vu-viet-a-chuyen-bay-giai-cuu-2023062415333536.htm>, mục thời sự, đăng ngày 24/6/2023.
11. Trương Hồng Quang (2022), “*Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*”, tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 08(465), tháng 4/2022.

12. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Nguyễn Văn Hưng*

Tóm tắt:

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII nhấn mạnh: “*Xác định rõ hơn 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*”¹. Từ quan điểm của Đảng, cần nâng cao hơn nữa nhận thức những vấn đề lý luận về nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp là vấn đề cần thiết. Từ đó thấy rằng, nguyên tắc pháp quyền giữ vị trí vai trò quan trọng trong việc thực hiện hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp cũng không phải ngoại lệ. Bài viết đề cập rõ những vấn đề lý luận như khái niệm về nguyên tắc pháp quyền, tình trạng khẩn cấp và đặc điểm của tình trạng khẩn cấp, vai trò nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp, đặc biệt đưa ra kiến nghị về việc tuân thủ nguyên tắc pháp quyền trong hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Từ khóa:

Nguyên tắc, pháp quyền, tình trạng khẩn cấp; nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp.

1. Đặt vấn đề

Ở Việt Nam, nguyên tắc pháp quyền lần đầu tiên được chính thức ghi nhận trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng: “*Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao hơn*”². Xây dựng Nhà nước pháp quyền phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa - xã hội. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp và pháp luật”¹.

Đại hội XIII của Đảng tiếp tục khẳng định: “*Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng*

* Nghiên cứu sinh khóa 29C - Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: nguyenvhngttpc@gmail.com

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tập I, tr. 174 - 175

² Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 175

nhệm vụ và quyền hạn của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền"³.

Thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và nâng cao hiệu quả pháp lý của hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp; tạo lập cơ sở pháp lý, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả nhằm tăng cường tính chủ động trong việc ứng phó, khắc phục kịp thời, hiệu quả trường hợp xảy ra tình huống khẩn cấp, góp phần bảo vệ Nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Trong trường hợp khẩn cấp, về lý thuyết, hành pháp có quyền ưu tiên. Cơ quan hành pháp không phải thảo luận mà phải hành động trong tình trạng nguy cơ và cấp bách vì sự sinh tồn của quốc gia: 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. Tuy nhiên, nếu không đảm bảo nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp, dễ dẫn đến những việc làm ảnh hưởng quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, có thể nói, lần đầu tiên trong văn kiện của Đảng, đã chính thức thừa nhận và khẳng định các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng xây dựng và thực hiện pháp luật. Tuy nhiên, cho đến nay cả về lý luận cũng như tổ chức thực hiện chưa có nhận thức đầy đủ về pháp quyền là gì. Các vấn đề lý luận về nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp cần làm sáng tỏ để thực hiện hiệu quả đảm bảo quyền con người và quyền công dân hiện nay.

2. Một số vấn đề lý luận về pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

2.1. Khái niệm pháp luật tình trạng khẩn cấp

Đối với khái niệm tình trạng khẩn cấp, có nhiều quan niệm đưa ra. Trong đó, tác giả Oren Gross - Fionnuala Ní Aoláin, trong nghiên cứu của mình có đưa ra: "Tình trạng khẩn cấp" (state of emergency) là trạng thái xã hội, do nhiều nguyên nhân tác động, lâm vào khủng hoảng nghiêm trọng đe dọa sự sống còn của quốc gia. Do đó, nhằm bảo vệ đất nước; bảo đảm lợi ích công cộng; bảo vệ tính mạng, tài sản của cá nhân, tổ chức, các cơ quan có thẩm quyền thiết lập những biện pháp, quy tắc đặc biệt không được áp dụng trong điều kiện bình thường. Qua quan niệm trên thấy rằng, tình trạng khẩn cấp là tình huống mà chính quyền, vì lợi ích chung, có thể ban hành những chính sách hoặc thực hiện những hành động mà thông thường không được áp dụng.

³ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 174.

Tác giả Nguyễn Đăng Dung (2020), trong nghiên cứu “Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước”, có đưa ra nhận định tình trạng khẩn cấp - *state of emergency* hay còn được gọi là tình trạng đặc biệt, là khái niệm được sử dụng ở nhiều quốc gia dưới mọi chế độ chính trị. Trước đây, khái niệm này biểu hiện tình trạng chiến tranh được luật pháp ở nhiều quốc gia quy định⁴. Việc xác định rõ các lý do ban bố tình trạng khẩn cấp cần được xem xét rõ ràng, điều đó đáp ứng nguyên tắc pháp quyền. Các lý do thường được đưa ra bao gồm: chiến tranh, xâm lược, bất ổn, nổi loạn, thiên tai, mối đe dọa đối với độc lập quốc gia hoặc đối với hoạt động của cơ quan công quyền. Tuy nhiên, pháp luật nhiều quốc gia chỉ đưa ra điều kiện chung cho tình trạng khẩn cấp như: “hoàn cảnh bất thường”, “khủng hoảng quốc tế”, “tình huống khẩn cấp cụ thể”, hoặc “thời điểm chiến tranh”⁵.

Theo tác giả Đặng Minh Tuấn, các mối đe dọa thường không được quy định một cách chi tiết, mà thể hiện thông qua cụm từ như: “đe dọa đối với trật tự hiến pháp”, “đe dọa nghiêm trọng và tức thời đối với trật tự công cộng” hoặc “đe dọa đối với toàn vẹn lãnh thổ và độc lập”⁶. Bên cạnh đó, quyền hạn khẩn cấp (*emergency powers*) là những đặc quyền đặc biệt mà chính phủ hoặc tổng thống có thể sử dụng trong các tình trạng khẩn cấp, bất thường (như chiến tranh, nổi loạn, tấn công khủng bố hoặc các mối đe dọa nghiêm trọng khác đối với nhà nước, thảm họa môi trường, tai nạn công nghiệp nghiêm trọng, đại dịch hoặc các tình huống tương tự đe dọa cuộc sống)⁷. Nhìn chung, tình trạng khẩn cấp yêu cầu, đòi hỏi hành động tập trung và dứt khoát, vì vậy, thẩm quyền liên quan đến tình trạng khẩn cấp được trao cho cơ quan hành pháp⁸.

2.2. Đặc điểm của pháp luật về tình trạng khẩn cấp

Từ những đặc điểm chung của pháp luật và những quan niệm đã trình bày ở trên, pháp luật về tình trạng khẩn cấp là một lĩnh vực pháp luật chuyên ngành, vì vậy nó có những đặc điểm sau đây⁹:

⁴ Nguyễn Đăng Dung (2020), “*Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*”, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 18, tr. 09-14

⁵ Ana Chakee (2009), “*Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*”, Policy Paper - No 30, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

⁶ Đặng Minh Tuấn (2020), *Emergency Powers, Human Rights and Rule of Law*, “*Law on the State of Emergency*”, Online Conference.

⁷ Ana Chakee (2009), “*Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*”, tldd.

⁸ Elliot Bulmer (2018), “*Emergency Powers*”, International IDEA Constitution-Building Primer 18, International IDEA <<http://aceproject.org/ero-en/emergency-powers-international-idea-2018>>.

⁹ Trương Hồng Quang, Trần Việt Long, Nguyễn Tài Phương, *Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 08 (456), tháng 04/2022.)

Thứ nhất, pháp luật về tình trạng có tính chất tổng hợp từ nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau (y tế, kinh doanh, an ninh trật tự xã hội, quốc phòng - an ninh...). Nhìn chung, các quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp có quan hệ gần với luật hành chính. Bởi lẽ, các quy định này chủ yếu liên quan đến thủ tục, quy trình ban bố, thi hành, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp. Đối tượng điều chỉnh của pháp luật về tình trạng khẩn cấp là các quan hệ xã hội phát sinh khi xuất hiện tình trạng khẩn cấp, trong đó, chủ yếu là mối quan hệ giữa nhà nước và các tổ chức, cá nhân.

Thứ hai, pháp luật về tình trạng khẩn cấp có hệ thống nguồn khá phong phú. Các quy định về tình trạng khẩn cấp được ghi nhận trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau từ Hiến pháp, luật và văn bản dưới luật. Về cơ bản, cần có một văn bản luật quy định các nguyên tắc, thủ tục chung khi ban bố, áp dụng tình trạng khẩn cấp. Các văn bản luật chuyên ngành sẽ quy định việc áp dụng tình trạng khẩn cấp trong từng lĩnh vực cụ thể khi quốc gia ban bố, thi hành tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, văn bản do cơ quan hành pháp ban hành đóng vai trò rất quan trọng, bởi lẽ, đây là văn bản được áp dụng trực tiếp để ứng phó với tình trạng khẩn cấp.

Thứ ba, pháp luật về tình trạng khẩn cấp bao gồm các nội dung sau đây: Nhóm quy phạm về chủ thể có thẩm quyền quy định, ban bố, thi hành, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp; Nhóm quy phạm về thủ tục quy định, ban bố, hủy bỏ tình trạng khẩn cấp; Nhóm quy phạm về thẩm quyền cho các cơ quan nhà nước khi ban bố tình trạng khẩn cấp (hạn chế tạm thời/đình chỉ một số quyền hiến định, tập trung quyền lực tạm thời cho nhánh hành pháp với sự kiểm soát của cơ quan lập pháp, hoãn bầu cử...); Nhóm quy phạm về nguyên tắc chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng tình trạng khẩn cấp; Nhóm quy phạm về các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp (biện pháp liên quan đến an ninh, trật tự xã hội; biện pháp hạn chế tạm thời/tạm đình chỉ thực hiện quyền con người, quyền công dân; biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân...); Nhóm quy phạm về cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả của việc áp dụng tình trạng khẩn cấp

Thứ tư, pháp luật về tình trạng khẩn cấp quy định, xây dựng và bảo vệ một trật tự pháp luật về tình trạng khẩn cấp hợp lý, bảo đảm sự cân xứng/tương xứng giữa lợi ích công của nhà nước, xã hội và lợi ích tư của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp là nhằm trừu tượng hóa các biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp. Bởi vậy, pháp luật về tình trạng khẩn cấp liên quan rất nhiều đến vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong việc ban bố, áp dụng tình trạng khẩn cấp.

Thứ năm, ở những mức độ khác nhau, pháp luật về tình trạng khẩn cấp còn phản ánh mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và quốc tế trong lĩnh vực tình trạng khẩn cấp, phù hợp với xu hướng phát triển chung pháp luật quốc tế về tình trạng khẩn cấp, hướng tới những mục tiêu chung về tình trạng khẩn cấp trên thế giới. Pháp luật quốc gia về tình trạng khẩn cấp phải phù hợp với các điều ước quốc tế về tình trạng khẩn cấp, nhất là các điều ước quốc tế mà quốc gia là thành viên. Đối với vấn đề tình trạng khẩn cấp, cần quan tâm đến các quy định của pháp luật quốc tế về hạn chế/giới hạn quyền, tạm đình chỉ (thực hiện) quyền trong việc ban bố, áp dụng tình trạng khẩn cấp.

Thứ sáu, cũng như các lĩnh vực pháp luật khác, pháp luật về tình trạng khẩn cấp cũng chịu sự ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố từ chính trị, kinh tế, xã hội, các tư tưởng nền tảng chi phối việc thiết kế hệ thống pháp luật, năng lực lập pháp, ý thức pháp luật, minh bạch thông tin...

Thế chế chính trị có ảnh hưởng rất lớn đến pháp luật nói chung và pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói riêng. Chính trị xác định ai nắm quyền lực nhà nước, trong đó quyền quan trọng nhất là làm luật. Có thể nói, thay đổi chính trị chính là thay đổi nhà làm luật, trong hầu hết các trường hợp, điều đó sẽ kéo theo sự thay đổi của pháp luật, trong đó có pháp luật về tình trạng khẩn cấp¹⁰.

Trình độ phát triển kinh tế-xã hội cũng ảnh hưởng nhiều đến pháp luật nói chung và pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói riêng. Việc hình thành, thay đổi, phát triển các mối quan hệ, vấn đề kinh tế, xã hội mới (ví dụ các trường hợp khẩn cấp mới xuất hiện...) dĩ nhiên phải được pháp luật về tình trạng khẩn cấp xem xét, bổ sung, thay đổi để điều chỉnh. Sự phát triển của khoa học, công nghệ góp phần tăng tính dự báo về các thiên tai, dịch bệnh... cũng có thể tạo cơ sở ngăn ngừa các trường hợp khẩn cấp. Trong những trường hợp đó, chính quyền sẽ hạn chế tối đa việc xem xét công bố, áp dụng tình trạng khẩn cấp nếu như các tác động xấu phần nào đã được khắc phục.

Các yếu tố tư tưởng về vai trò của Nhà nước, pháp luật, yêu cầu thượng tôn pháp luật, bảo vệ quyền con người... luôn luôn chi phối đến việc thiết kế những lĩnh vực pháp luật rường cột trong hệ thống pháp luật. Đây là các yếu tố quan trọng, là cơ sở để hình thành, phát triển các quan hệ xã hội cơ bản. Nếu các tư tưởng nền tảng này không được minh định rõ về nội dung, luôn trong trạng thái động sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến pháp luật nói chung và pháp luật về TTKC nói riêng, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến giới hạn quyền, tạm

¹⁰ Miror Cerar (2009), “*The Relationship Between Law and Politics*”, Annual Survey of International & Comparative Law, Vol. 15: Iss. 1, Article 3, pp. 19-41.

đình chỉ quyền, quyền tuyệt đối, quyền tương đối hoặc cơ chế pháp lý về phản ứng chính sách trong trường hợp khẩn cấp. Bên cạnh đó, việc xác định rõ giới hạn (điểm dừng) của pháp luật cũng là một yếu tố tác động rõ nét đến việc thiết kế hệ thống pháp luật¹¹. Đối với lĩnh vực tình trạng khẩn cấp, các văn bản pháp luật chỉ nên dừng lại ở quy định về tiêu chí, cách xác định, thủ tục, trình tự ban bố, áp dụng, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, cơ chế giám sát, khắc phục hậu quả của việc áp dụng tình trạng khẩn cấp ... còn quyết định công bố, áp dụng, bãi bỏ nên được thể hiện thông qua một quyết định hành chính của cơ quan hành pháp để bảo đảm tính ứng phó nhanh nhạy trong trường hợp khẩn cấp.

Năng lực lập pháp ảnh hưởng đến chất lượng pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Năng lực lập pháp tốt với sản phẩm là các văn bản luật tốt sẽ góp phần tạo cơ sở để bảo đảm chất lượng của pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Năng lực đó được thể hiện khi tham gia xây dựng chương trình lập pháp, trình dự án luật (nếu có), tham gia thẩm định, thẩm tra, xem xét, thảo luận, trình dự án luật và thông qua dự án luật đó. Năng lực xây dựng chính sách pháp luật (chính sách điều chỉnh của pháp luật) cần sự chính xác, phù hợp và kỹ thuật lập pháp cần phải ưu việt¹². Điều này thực sự cần thiết khi pháp luật về tình trạng khẩn cấp liên quan đến nhiều lĩnh vực chuyên môn khác nhau (hành chính, kinh tế, y tế, lao động, an ninh, trật tự xã hội...).

Minh bạch thông tin về văn bản pháp luật, quyết định liên quan đến tình trạng khẩn cấp là rất cần thiết. Điều này sẽ giúp người dân, tổ chức nắm được các quy định, thông tin về quyết định để từ đó có biện pháp ứng phó kịp thời, giảm rủi ro và giảm thiệt hại do việc áp dụng tình trạng khẩn cấp.

Ý thức pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền xây dựng và thi hành pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Trong đó, ý thức thi hành pháp luật về tình trạng khẩn cấp rất quan trọng bởi việc thi hành pháp luật được diễn ra trong những trường hợp khẩn cấp, cần sự nhanh nhạy và đôi khi một số quyền, lợi ích của người dân bị hạn chế, đình chỉ tạm thời. Do vậy, yếu tố truyền thông đóng vai trò quan trọng để góp phần nâng cao ý thức pháp luật của các chủ thể có liên quan trong việc áp dụng tình trạng khẩn cấp.

3. Những vấn đề lý luận về pháp quyền

3.1. Khái niệm về nguyên tắc pháp quyền

¹¹ Trương Hồng Quang (2020), “Giới hạn của pháp luật và thực tiễn tại Việt Nam”, Tạp chí Luật học, số 8, tr. 3-14, 28.

¹² Nguyễn Văn Cương và cộng sự (2021), *Tính ổn định của pháp luật - Nhận thức, thực tiễn và giải pháp đổi mới, sách chuyên khảo*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 45.

Pháp quyền (trong tiếng Anh là Rule of law; gần gũi với nó, trong tiếng Đức là Rechtstaat và trong tiếng Pháp là Etat de Droit) là một khái niệm có nội hàm rất “mở”. Tùy thuộc vào hoàn cảnh chính trị, lịch sử, truyền thống văn hóa, pháp luật của mỗi quốc gia mà khái niệm pháp quyền có nội hàm rộng, hẹp khác nhau. Ngày nay, có thể tìm thấy nhiều định nghĩa về pháp quyền trong các cuốn từ điển và trong các tài liệu của các tổ chức quốc tế. Ví dụ, pháp quyền là sự hạn chế việc sử dụng quyền lực tùy tiện bằng cách ràng buộc quyền lực vào những đạo luật được xây dựng rõ ràng, chặt chẽ¹³. Theo Từ điển Black’s law, pháp quyền là “trạng thái tuyệt đối rằng luật pháp đứng trên mọi công dân bất chấp sự khác biệt về quyền lực giữa các công dân”¹⁴. Hoặc theo Liên hợp quốc, pháp quyền là “nguyên tắc quản trị mà trong đó tất cả cá nhân, tổ chức, thiết chế, cả công cộng và tư nhân, kể cả nhà nước đều phải tuân thủ pháp luật, mà pháp luật này được công bố công khai, được áp dụng bình đẳng và được phân định một cách độc lập, phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế”¹⁵. Pháp quyền được Liên minh châu Âu (EU) thừa nhận là giá trị chung và trở thành nguyên tắc cơ bản, theo đó các quốc gia thành viên cũng như các tổ chức của EU luôn phải xem xét hành động của họ có phù hợp với Hiến pháp và Hiệp ước của Liên minh¹⁶. Khoản 1 Điều 6 Hiệp ước về Liên minh châu Âu quy định “Liên minh dựa trên các nguyên tắc của tự do, dân chủ, tôn trọng quyền con người và tự do cơ bản, cũng như pháp quyền, những điều có giá trị chung với các quốc gia thành viên”. Pháp quyền cũng được Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) thừa nhận là một trong những giá trị hình thành, là mục tiêu, là nguyên tắc hành động của tổ chức này. Hiến chương của ASEAN¹⁷. (khoản 7 Điều 1) quy định các mục tiêu của ASEAN, trong đó có mục tiêu thúc đẩy quản trị tốt và pháp quyền. Lời mở đầu của Hiến chương ASEAN thể hiện cam kết tuân thủ các nguyên tắc về dân chủ, pháp quyền và quản trị tốt, tôn trọng và bảo vệ nhân quyền và các quyền tự do cơ bản. Tuân thủ pháp quyền với nghĩa là một trong các nguyên tắc hoạt động của ASEAN và của các quốc gia thành viên được tái khẳng định

¹³ A.V. Dicey: Introduction to the study of law of the constitution (A.V. Dicey with a introduction by E. cwade), the Mac Millan Press, 1979, tr. 193

¹⁴ Black’s law dictionary 10th, Edition by Bryan A. Garner, tr. 692

¹⁵ Report of the secretary - General on the rule of law an transitional justice in conflict and post - conflict societies (S/2004/616)

¹⁶ Laurent Pech, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper Series No. 4/2009, phần mở đầu, tr. 3.

¹⁷ Hiến chương của ASEAN được những người đứng đầu Nhà nước hoặc Chính phủ các nước Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, Republic of Indonesia, Lao People's Democratic Republic, Malaysia, Myanmar, Republic of the Philippines, Singapore, Kingdom of Thailand, Socialist Republic of Vietnam thông qua tại Singapore ngày 20/11/2007. Chủ tịch nước đã phê chuẩn Hiến chương ngày 6/3/2008. Hiến chương của ASEAN được công bố trên Công thông tin ASEAN Việt Nam của Ban Chỉ đạo thông tin, tuyên truyền ASEAN <http://asean.vietnam.vn/Default.aspx?Page=NewsDetail&NewsId=38179>, xem ngày 20/5/2024.

ở khoản 2(h) Điều 2 Hiến chương của ASEAN. Khi pháp quyền đã được ASEAN quy định là mục tiêu, nguyên tắc thì các quốc gia thành viên phải có nghĩa vụ chấp hành, thực hiện. Tuy nhiên, bản Hiến chương ASEAN đã không quy định cụ thể nội dung, phương thức thực hiện, các tiêu chí đánh giá mức độ đạt được mục tiêu và các chế tài khi không tuân thủ nguyên tắc (trong đó có nguyên tắc pháp quyền¹⁸).

Vì thế, mức độ tác động của ASEAN (với tư cách là một tổ chức) đối với từng quốc gia thành viên trong việc yêu cầu thực thi các nguyên tắc bị hạn chế hơn so với Liên minh châu Âu (EU). Ở EU, để gia nhập EU thì các quốc gia gia nhập phải chấp nhận các nguyên tắc của EU, trong đó có nguyên tắc pháp quyền. Mô hình thể chế của EU đã tác động rất lớn đến việc thiết lập chế độ pháp quyền ở một số nước ở Trung Âu và Đông Âu. Các nước gia nhập EU đã phải điều chỉnh cách thức thực hiện quyền lực nhà nước và quản trị quốc gia theo các nguyên tắc của EU, trong đó có nguyên tắc pháp quyền.

Các định nghĩa trên tuy có sự khác nhau về cách diễn đạt nhưng đều cùng chung một nhận thức cốt lõi về pháp quyền, đó là: *Pháp luật có tính tối thượng mà mọi chủ thể bao gồm cả người dân và nhà nước đều bị điều chỉnh bởi pháp luật và đều phải tuân thủ pháp luật; pháp luật đó phải là pháp luật bảo vệ công lý, công bằng và lẽ phải, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và pháp luật đó được hình thành một cách dân chủ, chứa đựng các giá trị của quốc gia, dân tộc và quốc tế*¹⁹.

Ở nước ta, thuật ngữ pháp quyền ra đời từ “Bản yêu sách của nhân dân An Nam” gửi Hội nghị Véc-xây (Versailles) năm 1919 của Nguyễn Ái Quốc. Về sau, Người đã chuyển thể bản yêu sách đó thành “Việt Nam yêu cầu ca” để phổ biến rộng rãi cho mọi người, trong đó có hai câu: “Bây xin Hiến pháp ban hành. Trăm điều phải có thần linh pháp quyền”. Đối với Đảng ta, pháp quyền được quan niệm là các nguyên tắc và lần đầu tiên được chính thức ghi nhận trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng. Trong các công trình nghiên cứu khoa học ở nước ta, pháp quyền được hiểu với tư cách là các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước ở trong nước cũng như trong quan hệ quốc tế. Tuy có nhiều quan niệm khác nhau, nhưng tất cả các tác giả đều thống nhất rằng, nội dung cốt lõi của các nguyên tắc

¹⁸ Xem thêm Phạm Duy Nghĩa, *Hiến chương ASEAN và nền pháp quyền Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1 (162) tháng 1/2010, tr. 15.

¹⁹ Trần Ngọc Đường, *Các nguyên tắc pháp quyền và việc tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta*. https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hnp4dK31Gf/content/cac-nguyen-tac-phap-quyen-va-viec-tuan-thu-cac-nguyen-tac-phap-quyen-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-nuoc-ta. Truy cập vào 11h30 ngày 20/5/2024

pháp quyền là *pháp luật giữ vị trí tối thượng trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước, là giới hạn đối với quyền lực nhà nước và tồn tại khách quan đối với quyền lực nhà nước.*

3.2. Vai trò của các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng và thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp

Trên cơ sở lý luận đã trình bày ở trên, từ khái niệm về nguyên tắc pháp quyền và khái niệm, đặc điểm pháp luật về tình trạng khẩn cấp, cùng với quan điểm của Đại hội XII về tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền. Như vậy, nguyên tắc pháp quyền có vai trò quan trọng trong xây dựng pháp luật về tình trạng khẩn cấp như sau:

Thứ nhất, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp tuân thủ nguyên tắc pháp quyền, đây là nguyên tắc đóng vai trò tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt

Sợi chỉ đỏ xuyên suốt quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung, pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói riêng đó là các nguyên tắc pháp quyền. Trong mỗi bước trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp cần lấy các nguyên tắc pháp quyền làm tư tưởng chỉ đạo, đồng thời là tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Thứ hai, các nguyên tắc pháp quyền đóng vai trò là tư tưởng chỉ đạo trong quá trình lập pháp, đồng thời là tiêu chí để đánh giá trình độ pháp quyền trong thực thi pháp luật về tình trạng khẩn cấp

Trong nhà nước pháp quyền, từ hoạt động lập hiến, lập pháp cho đến hoạt động hành pháp, hoạt động tư pháp đều phải lấy các nguyên tắc pháp quyền làm tư tưởng chỉ đạo. Xa rời các nguyên tắc pháp quyền, việc xây dựng và thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong thực tiễn sẽ dẫn tới tình trạng không đảm bảo công bằng, dân chủ ảnh hưởng quyền con người, quyền công dân. Vì thế, các nguyên tắc pháp quyền nói trên là các tiêu chí đánh giá trình độ pháp quyền trong việc thực hiện các hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp trong triển khai pháp luật tình trạng khẩn cấp.

3. Một số giải pháp nâng cao việc tuân thủ nguyên tắc pháp quyền trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

Xuất phát từ cách tiếp cận của Văn kiện Đại hội XII của Đảng, ở nước ta, trong quá trình xây dựng pháp luật tình trạng khẩn cấp phải tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền cơ bản sau đây:

Một là, pháp luật về tình trạng khẩn cấp phải rõ ràng, công khai, ổn định, đúng đắn và được áp dụng chung, thể hiện các giá trị mà xã hội có, xã hội cần và xã hội. Đây là yếu tố cấu thành nguyên tắc pháp quyền từ phương diện hình thức của pháp luật và là yếu tố

đầu tiên cấu thành pháp quyền trong quá trình xây dựng pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Chính vì thế mà nhiều văn kiện của Đảng và các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước ta đã nhấn mạnh: “Hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội. Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán.”²⁰

Hai là, quyền lực chính trị của Đảng và quyền lực của Nhà nước được tổ chức và hoạt động trong giới hạn và bị kiểm soát, bị ràng buộc bởi các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Đây là yếu tố cấu thành nguyên tắc pháp quyền về nội dung trong xây dựng pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Bởi, đây là yếu tố thể hiện chủ quyền tối cao thuộc về nhân dân. Quyền lực chính trị của Đảng lãnh đạo và quyền lực của Nhà nước đều có nguồn gốc, ra đời, tồn tại và phát triển từ quyền lực của nhân dân và do đó, bị giới hạn bởi quyền lực của nhân dân. Chính vì thế mà Hiến pháp năm 2013 là phương tiện để nhân dân giao quyền, ủy quyền quyền lực nhà nước của mình cho Đảng và Nhà nước. Mọi quan hệ giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và nhân dân làm chủ được xác định trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật.

Ba là, 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. Đây là một nội dung cốt lõi của nguyên tắc pháp quyền, không những ở nước ta mà còn được hầu hết các nhà nước dân chủ và pháp quyền trên thế giới thừa nhận.

Trong nhà nước pháp quyền không cho phép bất kỳ một người nào, cơ quan, tổ chức nào đứng trên pháp luật. Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt; Nhà nước có chính sách bảo đảm quyền và cơ hội bình đẳng giới được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Khi vận dụng nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng và thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp, con người nếu không vi phạm pháp luật về tình trạng khẩn cấp thì họ hoàn toàn tồn tại trong trạng thái an toàn về mặt pháp lý khi đối diện với quyền lực nhà nước. Đây là một yếu tố cấu thành không thể thiếu của nguyên tắc pháp quyền.

²⁰ Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 09/11/2022, của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, “Về tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”

Bốn là, pháp luật về tình trạng khẩn cấp phải được mọi người tôn trọng, bảo vệ và thực thi trong hoạt động của Nhà nước cũng như của toàn xã hội bằng công tác tổ chức thi hành pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Xây dựng được một hệ thống pháp luật nói chung pháp luật về tình trạng khẩn cấp có chất lượng tốt đã là khó, nhưng khó hơn là đưa pháp luật tình trạng khẩn cấp vào cuộc sống và duy trì hiệu lực, hiệu quả trên thực tế.

Để đưa pháp luật vào cuộc sống, phải tổ chức thi hành pháp luật về tình trạng khẩn cấp, từ tuyên truyền, phổ biến pháp luật về tình trạng khẩn cấp đến việc kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm pháp luật về tình trạng khẩn cấp để bảo vệ pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Vì thế, pháp quyền không thể có được trên thực tế, nếu pháp luật về tình trạng khẩn cấp không được bảo vệ và được thực thi trong hoạt động thực tiễn.

Năm là, khi thực hiện quyền tư pháp, tòa án xét xử độc lập, bảo vệ công lý, công bằng, nhân phẩm, quyền con người, quyền công dân. Quyền tư pháp độc lập với tư cách là một yếu tố cấu thành nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta nói chung và pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói riêng, trước hết và chủ yếu là thẩm phán, hội thẩm khi xét xử phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Có độc lập, người xét xử mới đưa ra các tài phán vô tư, vì công lý, công bằng, vì quyền con người, quyền công dân. Tất cả các nguyên tắc pháp quyền nói trên có quan hệ mật thiết với nhau, không tách rời nhau, tạo thành một tổng thể thống nhất, cấu thành pháp quyền trong việc thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

4. Kết luận

Ở nước ta, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phải tuân thủ sự tiến bộ chung của pháp quyền. Pháp luật về tình trạng khẩn cấp phải đảm bảo nguyên tắc pháp quyền để đảm bảo tốt quyền con người, quyền công dân. Pháp quyền toàn diện và trách nhiệm của Nhà nước thể hiện ở việc thực hiện tốt hơn vai trò và bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân. Các cơ quan nhà nước không ngừng nâng cao năng lực xây dựng thể chế pháp luật, tổng kết thực tiễn, để thiết lập, vận hành hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất và phù hợp với sự vận động, phát triển của các hành vi và các mối quan hệ xã hội. Pháp quyền cần có sự tham gia của toàn xã hội, chỉ khi toàn dân tin tưởng và thực thi pháp luật về tình trạng khẩn cấp sẽ đảm bảo tốt nhất quyền con người và quyền công dân.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tiếng Việt

1.1. Văn kiện, nghị quyết của Đảng, văn bản pháp luật

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*. Tập I. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
3. Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 09/11/2022, của, “*Về tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*”

1.2. Sách, giáo trình, tạp chí

4. Nguyễn Văn Cương và cộng sự (2021), *Tính ổn định của pháp luật - Nhận thức, thực tiễn và giải pháp đổi mới*, sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
5. Nguyễn Đăng Dung (2020), “*Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18.
6. Trần Ngọc Đường, *Các nguyên tắc pháp quyền và việc tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta*. <https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/>
[/asset_publisher/V8hnp4dK31Gf/content/cac-nguyen-tac-phap-quyen-va-viec-tuan-thu-cac-nguyen-tac-phap-quyen-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-nuoc-ta](https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/asset_publisher/V8hnp4dK31Gf/content/cac-nguyen-tac-phap-quyen-va-viec-tuan-thu-cac-nguyen-tac-phap-quyen-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-nuoc-ta).
7. Phạm Duy Nghĩa (2010), *Hiến chương ASEAN và nền pháp quyền Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1 (162) tháng 1/2010.
8. Trương Hồng Quang, Trần Việt Long, Nguyễn Tài Phương (2022), *Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 08 (456), tháng 04/2022.)
9. Trương Hồng Quang (2020), “*Giới hạn của pháp luật và thực tiễn tại Việt Nam*”, Tạp chí Luật học, số 8.

II. Tiếng Anh

10. Ana Chakee (2009), “*Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*”, Policy Paper - No 30, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
11. A.V. Dicey (1979), *Introduction to the study of law of the constitution (A.V. Dicey with a introduction by E.cwade)*, the Mac Millan Press.
12. *Black's law dictionary 10th*, Edition by Bryan A. Garner.

13. Elliot Bulmer (2018), “*Emergency Powers*”, International IDEA Constitution-Building Primer 18, International IDEA <<http://aceproject.org/ero-en/emergency-powers-international-idea-2018>>.
14. Laurent Pech (2009), *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper Series, phần mở đầu.
15. Miror Cerar (2009), “*The Relationship Between Law and Politics*”, Annual Survey of International & Comparative Law, Vol. 15: Iss. 1, Article 3.
16. Oren Gross - Fionnuala Ní Aoláin (2006), *Law in Times of Crisis: Emergency powers in theory and practice*, Cambridge University Press.
17. Dang Minh Tuan (2020), *Emergency Powers, Human Rights and Rule of Law, “Law on the State of Emergency”*, Online Conference.
18. Treaty on European Union Trong Official (2012) *Journal of the European Union* số 326/01.
19. Report of the secretary (2004), *General on the rule of law an transitional justice in conflict and post - conflict societies* (S/2004/616)

13. BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO LUẬT NHÂN QUYỀN QUỐC TẾ: KINH NGHIỆM THAM KHẢO ĐỂ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Ngô Thị Minh Hương*

Tóm tắt:

Trong tình trạng khẩn cấp, một số quyền con người có thể bị hạn chế và một số quyền con người không thể bị hạn chế. Trách nhiệm tôn trọng và bảo vệ quyền con người thuộc về nhà nước. Tuy nhiên, các cơ quan lập pháp và tư pháp có thể uỷ thác cho chức năng của cơ quan hành pháp trong việc hạn chế quyền con người hay không? Bài viết này đưa ra các cơ sở lý luận và nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo pháp luật quốc tế, rà soát các quy định về áp dụng tình trạng khẩn cấp hạn chế quyền con người trong pháp luật Việt Nam và kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam có tính tương thích hơn với các nguyên tắc và pháp luật quốc tế về quyền con người được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp.

Từ khóa:

Tình trạng khẩn cấp quyền con người, giới hạn quyền con người, pháp luật quốc tế, pháp luật quốc gia.

1. Đặt vấn đề

Tình trạng khẩn cấp quốc gia là tình huống mà một chính phủ được ủy quyền để có thể thực hiện các biện pháp mà thông thường không được phép, vì sự an toàn và bảo vệ của công dân và người dân. Ở nhiều quốc gia, một chính phủ có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp quốc gia khi xảy ra các thảm họa thiên nhiên, bất ổn dân sự, xung đột vũ trang, đại dịch y tế hoặc dịch bệnh hoặc rủi ro về an ninh sinh học khác. Tuy nhiên, nhiều chính phủ đã lạm dụng quyền lực về ban bố và áp dụng tình trạng khẩn cấp với khả năng hạn chế giới hạn quyền con người. Do đó, cần phải cẩn trọng khi thiết kế các quy định pháp lý và quyền lực về tình trạng khẩn cấp trong việc quy định, ban bố, bãi bỏ và thi hành lệnh tình trạng khẩn cấp đảm bảo mục tiêu của tình trạng khẩn cấp một cách cần thiết, nhưng không vi phạm quyền con người bởi sự lạm dụng quyền lực chính phủ hoặc do thiếu quy định pháp luật.

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

Trong một quốc gia, khi tình trạng khẩn cấp được công bố chính thức không chỉ đặt ra những thách thức lớn đối với sự sống còn của quốc gia mà còn gây ra những hạn chế đáng kể đối với quyền và tự do của các cá nhân. Tình trạng khẩn cấp thường đặt ra những thách thức đặc biệt cho việc giữ gìn tính cân bằng giữa an toàn quốc gia và tôn trọng quyền con người. Trong bối cảnh này, việc cân nhắc kỹ lưỡng về cách thức và phạm vi áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người là quan trọng để đảm bảo rằng quyền con người được đảm bảo và bảo vệ trong tình huống ban bố và thực thi tình trạng khẩn cấp vì sự an toàn quốc gia.

Tình trạng khẩn cấp quốc gia có thể gây ra các ảnh hưởng đối với quyền con người tại Việt Nam. Bài viết này phân tích các nguyên tắc bảo vệ quyền con người trong tình hình khẩn cấp quốc gia tại Việt Nam. Để làm điều đó, các câu hỏi được đề cập trong bài viết này bao gồm: Tại sao cần phải bảo vệ quyền con người trong tình hình khẩn cấp? Cơ sở pháp lý trong pháp luật quốc tế nào cho việc bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp? Luật pháp và nguyên tắc pháp lý đóng vai trò quan trọng như thế nào trong việc bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp? Những quy định và nguyên tắc pháp lý nào cần thiết để bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp?

Bài viết này đi sâu vào những vấn đề như làm thế nào việc ban bố, thực thi lệnh tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam không đặt ra các giới hạn hoặc hạn chế về quyền con người trong bối cảnh tình trạng khẩn cấp, và liệu các biện pháp giới hạn có tuân thủ các pháp luật và chuẩn mực quốc tế về quyền con người. Bài viết nghiên cứu các quy định về tình trạng khẩn cấp và quyền con người trên cơ sở lý luận và nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp dựa trên pháp luật quốc tế, đặt câu hỏi về trách nhiệm của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong việc ban bố tình trạng khẩn cấp đồng thời nếu việc thực thi tình trạng khẩn cấp có thể hạn chế về quyền con người thì được cân nhắc tới tính cần thiết và hợp lý. Bài viết cũng phân tích từ thực trạng và tình huống cụ thể của Việt Nam mà so sánh với các nguyên tắc và pháp luật quốc tế, hướng đến mục tiêu tăng cường tính tương thích và tuân thủ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam. Qua đó, bài viết đề xuất các hướng giải quyết cụ thể để nâng cao bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

2. Tình trạng khẩn cấp quốc gia và vấn đề về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo pháp luật và chuẩn mực quốc tế

2.1. Điều kiện công bố tình trạng khẩn cấp quốc gia

Luật quốc tế về quyền con người đã đặt ra những điều kiện khi một quốc gia có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp và yêu cầu bảo vệ quyền con người và quyền công dân trong suốt thời kỳ khẩn cấp. Zwitter (2012) chỉ ra những đặc điểm tạo thành tình trạng khẩn cấp là liên quan đến những trường hợp mà tính chất của tình trạng đòi hỏi việc các chức năng của nhà nước thực thi cách mệnh lệnh làm giảm nhẹ tác động tiêu cực lên quốc gia và người dân một cách hiệu quả hơn và nhanh chóng hơn. Lý do cần có quy định pháp lý về tình trạng khẩn cấp là để đảm bảo sự sống còn của một quốc gia và người dân. Tuy nhiên cần đưa tình trạng trở lại bình thường ngay khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp. Các lý do tuyên bố tình trạng khẩn cấp do các thảm họa thiên nhiên lớn hoặc do con người gây ra cho kinh tế và hệ sinh thái đến các cuộc khủng hoảng y tế. Các quốc gia được phép áp dụng các biện pháp đình chỉ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, như xung đột vũ trang, nội chiến hoặc quốc tế, hoặc thảm họa tự nhiên. Nhà nước cần kích hoạt các cơ chế ứng phó khẩn cấp một cách tốt nhất và hiệu quả nhất để đối mặt với thảm họa. Tuy nhiên, hiệu quả và hiệu suất có thể bị hạn chế bởi các quy định đảm bảo nguyên tắc dân chủ, sự phân tách quyền lực và nhà nước pháp quyền và pháp luật về tình trạng khẩn cấp có trong hiến pháp.¹

Luật quốc tế quy định mối quan hệ giữa quyền con người và tình trạng khẩn cấp bao gồm như Công ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị và Nguyên tắc Siracusa về Những Quy định Hạn chế và Miễn trừ.²; Công ước Quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa 1966 (ICESCR); Hiến chương Châu Âu về Bảo vệ Quyền Con người và Những Quyền Tự do Cơ bản (ECHR) (Điều 15); Công ước Liên Mỹ về Quyền Con người (ACHR) (Điều 27); Tiêu chuẩn Tối thiểu Paris về Chuẩn mực Nhân quyền trong Tình trạng Khẩn cấp, 1984³

Điều kiện cho tình trạng khẩn cấp cần đáp ứng các điều kiện cơ bản:

(i) Tình trạng khẩn cấp phải đe dọa đến cộng đồng, đe dọa sự sống còn của quốc gia

Điều 4 của Công ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR): “Trong tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của quốc gia và được công bố chính thức, các quốc gia thành viên có thể áp dụng biện pháp hạn chế quyền được quy định trong Công ước này, trong tình huống nhu cầu cấp bách của tình hình, miễn là những biện pháp đó không xung

¹ Zwitter A (2012) The Rule of Law in Times of Crisis, A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy.

² Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985)

³ Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency (International Law Association, 1984),

*đột với những nghĩa vụ quốc gia khác trong luật quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối với chủng tộc, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”*⁴

(ii) Tình trạng khẩn cấp cần được công bố chính thức và hợp pháp

Giải thích thêm điều 4 khoản 1 của ICCPR về yêu cầu công bố tình trạng khẩn cấp chính thức và hợp pháp, Nguyên tắc Siracusa về Những Quy định Hạn chế và Miễn trừ trong Công ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị giải thích về thủ tục công bố tình trạng khẩn cấp bao gồm (i) Quy trình công bố tình trạng khẩn cấp công cộng được coi là tuyên bố chính thức nếu có đe dọa đến sự sống còn của quốc gia (ii) Thủ tục công bố theo luật pháp quốc gia phải được quy định trước tình trạng khẩn cấp (iii) Các quốc gia có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp dựa trên quy định hiến pháp hoặc pháp luật quốc gia.⁵

2.2. Thẩm quyền và thủ tục công bố và nguyên tắc áp dụng tình trạng khẩn cấp

Giải thích thêm cho điều 4 của ICCPR về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, các quốc gia có ban bố chính thức về tình trạng khẩn cấp quốc gia cần (i) ban bố việc chấm dứt việc hạn chế quyền, nếu có, trong thời gian ngắn nhất có thể; (ii) Khi đưa ra tuyên bố chính thức về tình trạng khẩn cấp phải ngay lập tức thông báo cho các quốc gia khác, thông qua Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc, về hạn chế nào và những lý do hạn chế.⁶

Ví dụ, theo Ủy ban Châu Âu về Quyền Con người, Việc Tuyên bố Tình trạng khẩn cấp Cần phải đáp ứng tiêu chí về tình trạng “khẩn cấp công cộng”: Tòa án Châu Âu xác định những nguyên tắc rằng “việc quyết định liệu sự an toàn của quốc gia có bị đe dọa bởi “tình trạng khẩn cấp công cộng” và, nếu có, đến mức độ nào cần phải thực hiện tình trạng khẩn cấp, là trách nhiệm của mỗi quốc gia thành viên, với trách nhiệm đảm bảo “cho an toàn của quốc gia” trong phạm vi quyền lực của các cơ quan quốc gia. Điều kiện để ra quyết định về tình trạng khẩn cấp phải đảm bảo (i) tình trạng là nguy cơ thực tế (ii) Tác động có ảnh hưởng tới toàn dân; (iii) Cuộc sống và tính mạng của công chúng và cộng đồng bị đe dọa và (iv) Quốc gia phải chính thức tuyên bố tình trạng khẩn cấp.

Thẩm quyền và thủ tục công bố tình trạng khẩn cấp cũng thường được quy định bởi hiến pháp. Hiến pháp của Cộng hòa Pháp quy định Chủ tịch nước có quyền đặc quyền với quyền lực ngoại trạng.⁷ Ở Đan Mạch, không có luật pháp cụ thể về tình trạng khẩn cấp. Chính phủ sẽ trình lên Quốc hội trong trường hợp khẩn cấp. Ở Vương quốc Anh, quốc gia hiếm khi sử dụng miễn trừ theo Điều 15 Công ước nhân quyền Châu Âu. Người đứng đầu

⁴ Công ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR)

⁵ Nguyên tắc Siracusa, Đoạn 42,43,

⁶ Siracusa Principles, para 44, 45. Khoản 44 của Nguyên tắc Siracusa khẳng định lại khoản 3 điều 4 của Công ước quốc tế về quyền dân sự chính trị (ICCPR)

⁷ Constitution of France 1958 (rev. 2008), at <https://www.constituteproject.org/>

quyền hành lực ở cấp quốc gia hoặc cấp thành phố có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp vì lý do an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe công cộng, trong một số trường hợp đặc biệt như chiến tranh, xung đột bạo lực, thảm họa tự nhiên hoặc sức khỏe công cộng với chứng cứ về sự tổn thương và đe dọa lớn. Hiến pháp Hà Lan (điều 103) cho phép Quốc hội, theo chức năng quyền hạn, xác định và xác định trong trường hợp nào có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp, và tuyên bố các hậu quả pháp lý liên quan đến các hạn chế về quyền. Điều khoản này cũng yêu cầu một phiên họp chung của Quốc hội để quyết định thời hạn của tình trạng khẩn cấp.⁸ Đạo luật Tình trạng Khẩn cấp Quốc gia của Hoa Kỳ năm 1976⁹ quy định quyền hạn của Tổng thống trong việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Đạo luật này quy định rằng Tổng thống có thể trao nhiệm vụ về thực thi tình trạng khẩn cấp theo một sắc lệnh tạm thời của tổng thống và phải được thông báo tới Nghị viện. Hiến pháp của Namibia (điều 26) quy định rằng trong tình trạng khẩn cấp, tổng thống 'sẽ có quyền thông qua sắc lệnh để ban hành các quy định mà theo ý kiến của tổng thống thấy là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, an toàn công cộng và duy trì trật tự pháp luật'. Hiến pháp của Ecuador (điều 165) cho phép tổng thống ban hành các sắc lệnh cho mục đích nhất định, bao gồm việc thu hồi thuế trước, tái phân bổ nguồn lực công cộng, áp đặt kiểm duyệt, di dời lực lượng vũ trang và cảnh sát, và đóng cửa cảng, sân bay và biên giới.

Nhiều quốc gia tuyên bố tình trạng khẩn cấp dựa trên hiến pháp và ủy quyền quyền lực bổ sung cho Chính phủ. Ví dụ Theo Hiến pháp của Ý, ví dụ, chỉ cho phép trong "các trường hợp đặc biệt cần thiết và khẩn cấp" được tuyên bố bởi chính phủ (gọi là lệnh sắc lệnh), và phải chịu sự kiểm soát của Quốc hội trong vòng 60 ngày.

Đạo luật về Tình trạng Khẩn cấp của Canada năm 1988 cung cấp một cơ sở pháp lý cho các loại tình trạng khẩn cấp khác nhau, phản ứng lại với thảm họa tự nhiên, sự mất trật tự công cộng, căng thẳng quốc tế hoặc chiến tranh. Đạo luật chủ yếu quy định các tình huống mà trong đó những điều kiện khẩn cấp này có thể được tuyên bố, các phương tiện để Quốc hội thông qua, thời gian kéo dài của tình trạng khẩn cấp và mức độ quyền lực được giao cho thực thi.

2.3. Tạm đình chỉ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Các quyền có thể tạm đình chỉ và hạn chế trong tình trạng khẩn cấp. Công ước Quốc tế về quyền dân sự chính trị, ở điều 4 quy định việc hạn chế và tạm đình chỉ quyền con

⁸ IDEA, Emergency Powers , Tr.10.

⁹ U.S.A National Emergencies Act of 1976. Ref. 50 U.S. Code Chapter 34

người không áp dụng đối với các quyền tuyệt đối (non-derogable rights).¹⁰ Các quyền tuyệt đối bất khả xâm phạm và cần được bảo vệ và đảm bảo trong mọi tình huống kể cả trong tình trạng khẩn cấp bao gồm: quyền sống, cấm tra tấn hoặc hình phạt tàn bạo, hạ nhục, không nhân văn, hoặc bị thí nghiệm y khoa hoặc khoa học mà không có sự đồng ý, nô dịch, buôn bán nô lệ và nô lệ, giam giữ vì không thể thực hiện nghĩa vụ hợp đồng, nguyên tắc đảm bảo tính pháp lý và xét xử công bằng trong tư pháp hình sự, bình đẳng trước pháp luật và các quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo. Ngoài danh mục các quyền bất khả xâm phạm không thể bị hạn chế theo Công ước, các quyền ghi nhận trong công ước như quyền bình đẳng trước pháp luật (điều 26 ICCPR), quyền suy đoán vô tội (điều 14), quyền được bảo vệ và bình đẳng trong hôn nhân (điều 23 khoản 4), quyền trẻ em được bảo vệ không có bất kỳ hình thức phân biệt đối xử (điều 24 khoản 1), quyền tham gia vào các hoạt động công trong xã hội, và quyền bầu cử (điều 25)¹¹

Để tương thích với điều 4 của Công ước ICCPR về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, nhiều nước đã quy định các quyền con người là quyền hiến định, quyền tuyệt đối và không thể bị xâm phạm kể cả trong trường hợp khẩn cấp. Ví dụ, Hiến pháp của Estonia (điều 130) quy định rằng một số quyền luôn được bảo vệ, ngay cả trong tình trạng khẩn cấp, bao gồm quyền công dân, quyền thủ tục và bảo đảm của pháp luật, quyền sống, cấm tra tấn, cấm giam giữ vì nợ, quyền được xét xử công bằng và giả định vô tội, không trừng phạt mà không có luật pháp và không có luật pháp có hiệu lực ngược, quyền được bồi thường cho hành động bất hợp pháp, quyền gia đình, các quyền xã hội kinh tế khác, cấm dẫn độ ngẫu nhiên và tự do tư duy và tôn giáo.¹² Hiến pháp của Ba Lan (Điều 233) quy định về phạm vi hạn chế các quyền và tự do của cá nhân và quyền công dân trong thời thiết quân luật và tình trạng khẩn cấp không được hạn chế 'phẩm giá của người, quyền công dân, quyền sống, quyền được đối xử nhân đạo, trách nhiệm hình sự, quyền bình đẳng trước pháp luật và tòa án, các quyền cá nhân như tự do lương tâm và tôn giáo, quyền khiếu nại, hoặc quyền của gia đình và trẻ em.¹³

Việc hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp quốc gia cần đảm bảo tính hợp hiến và hợp pháp của các ban bố về tình trạng khẩn cấp và biện pháp hạn chế quyền con người. Việc hạn chế quyền có thể được áp dụng khi lý giải dựa trên về sự sống còn của

¹⁰ ICCPR Khoản 2 điều 4 quy định các quyền tuyệt đối như trong điều 6, 7, 8(1), và (2), 11, 15, 16, và điều 18. The Siracusa Principles, para 60 giải thích chi tiết các quyền tuyệt đối.

¹¹ Bình luận chung số 29, khoản 8. Giải thích về bình đẳng không phân biệt đối xử cho các quyền trong điều 2, 3, 14 (1), 23 (4), 24 (1), và 25 của ICCPR.

¹² Hiến pháp Estonia 1992 (rev. 2015), at <https://www.constituteproject.org/>

¹³ Hiến pháp Ba Lan 1997 (rev. 2009), at <https://www.constituteproject.org/>

quốc gia. Các ban bố về tình trạng khẩn cấp quốc gia cần kèm theo mục tiêu khi áp dụng các điều kiện hạn chế các quyền trong trường hợp khẩn cấp và các biện pháp hạn chế thích hợp. Tình trạng khẩn cấp được ban hành (i) theo quy định của pháp luật; (ii) để đảm bảo xã hội dân chủ; (iii) để đảm bảo trật tự công cộng (iv) đảm bảo sức khoẻ công cộng (v) đảm bảo đạo đức chung của xã hội; (vi) đảm bảo an ninh quốc gia; (vii) đảm bảo an toàn công cộng; (viii) đảm bảo quyền và tự do của người dân, hoặc quyền và uy tín các nhân và (ix) hạn chế các phiên tòa công cộng.¹⁴

Nguyên tắc Siracusa cũng nhấn mạnh các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp chỉ khi quốc gia phải đối mặt với các tình huống thật sự nguy cơ tới an nguyên của toàn dân tộc, đe dọa an toàn và cuộc sống và có thể ảnh hưởng tới: (a) Toàn bộ dân số và hoặc toàn bộ hoặc một phần lãnh thổ của Quốc gia; và (b) Cuộc khủng hoảng hoặc nguy cơ phải là thực tế hoặc chứng minh được mức độ nguy hại.¹⁵

Nhà nước thành viên của Công ước và các cơ quan có thẩm quyền khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, cần cung cấp đầy đủ những thông tin về (i) các quy định và các quyền trong công ước mà nhà nước sẽ tạm đình chỉ; (ii) Một bản sao của tuyên bố khẩn cấp, cùng với các quy định hiến pháp, pháp luật hoặc sắc lệnh quy định về tình trạng khẩn cấp; (iii) Ngày hiệu lực của tình trạng khẩn cấp và thời kỳ mà nó đã được công bố; (iv) Giải thích về lý do cho quyết định tạm đình chỉ thực hiện nghĩa vụ công ước hoặc hạn chế quyền; (v) Một mô tả ngắn về ảnh hưởng dự kiến của các biện pháp tạm đình chỉ đối với quyền được công nhận bởi Công ước.¹⁶ Việc ban hành về hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp và các biện pháp hạn chế cũng cần dựa trên các quy định pháp luật quốc gia. Thêm vào đó, hiến pháp và pháp luật quốc gia về tình trạng khẩn cấp cần có đánh giá bởi các cơ quan lập pháp với mục tiêu các biện pháp áp dụng khi hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp là cần thiết.¹⁷

Nếu các biện pháp hạn chế và tạm đình chỉ quyền là cần thiết thì các biện pháp này cần đáp ứng các điều kiện bao gồm:

- (i) có tính tương xứng, phù hợp với tình hình khẩn cấp
- (ii) phải được quy định bởi pháp luật;

¹⁴ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985), đoạn 39, 40

¹⁵ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985), (Bộ Nguyên tắc Siracusa). Đoạn 39

¹⁶ Siracusa Principles, khổ 48.

¹⁷ Siracusa Principles, khổ 55 “The national constitution and laws governing states of emergency shall provide for prompt and periodic independent review by the legislature of the necessity for derogation measures”. Para 64. “The derogating state shall have the burden of justifying its actions under law”

(iii) là biện pháp tạm thời và các quốc gia cần chấm dứt biện pháp tạm đình chỉ hoặc hạn chế quyền đó sớm nhất có thể¹⁸

(iv) kể cả khi thi hành biện pháp hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp, không được hạn chế hoặc tước bỏ các quyền bất khả xâm phạm (non-derogable rights)

(iii) Các biện pháp hạn chế quyền nếu có không được vi phạm các cam kết trong luật quốc tế khác : Các nhà nước thành viên của Công ước trong bất kỳ hoàn cảnh nào không thể áp dụng Điều 4 Công ước ICCPR làm lý do để vi phạm luật nhân đạo quốc tế hoặc các nguyên tắc bắt buộc của pháp luật quốc tế, ví dụ như bằng cách bắt giữ con tin, áp đặt hình phạt tập thể, thông qua tước đoạt tự do tùy ý hoặc các nguyên tắc cơ bản của xét xử công bằng, bao gồm nguyên tắc suy đoán vô tội.¹⁹

(iv) các biện pháp hạn chế quyền nếu có không được thực hiện dựa trên cơ sở kỳ thị phân biệt đối xử.: Các biện pháp hạn chế quyền con người, nếu có, trong tình trạng khẩn cấp quốc gia, không được phép có sự phân biệt đối xử dựa trên cơ sở về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội. Các biện pháp được thực hiện phải tuân thủ với các nghĩa vụ quốc gia khác theo các Công ước về không phân biệt đối xử. Cụ thể Theo công ước quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) điều 2 và Công ước quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hoá (ICESCR), điều 2 áp dụng Nguyên tắc không phân biệt đối xử là một nguyên tắc cơ bản khác mà các quốc gia phải tuân theo trong mọi tình huống. Điều 2 Công ước quốc tế về quyền kinh tế, xã hội, văn hoá (ICESCR), trong trường hợp xung đột vũ trang, thảm họa thiên nhiên và tình trạng khẩn cấp khác, cũng như khó khăn kinh tế có thể ảnh hưởng hoặc làm suy giảm khả năng của một quốc gia duy trì mức độ thực hiện các quyền kinh tế xã hội văn hoá theo nghĩa vụ quốc gia. Trong những tình huống này, các quốc gia cần được có mọi phương thức thích hợp khi hạn chế các quyền con người.

Việc hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp cần được coi là hiến định. Các cơ chế kiểm soát và cân bằng hiến pháp có thể giúp bảo vệ quyền con người khỏi việc lạm dụng quyền lực hành chính trong tình trạng khẩn cấp quốc gia. Cơ chế này có thể chia làm hai loại chính: (a) giám sát của quốc hội (nghị viện) (b) và giám sát tư pháp hoặc các cơ quan thứ tư bảo vệ tính toàn vẹn hiến định trong tình trạng khẩn cấp. Ví dụ, quy tắc giám sát nghị viện như Hiến pháp Ukraine, cơ quan lập pháp phải họp nếu tuyên bố tình trạng khẩn cấp và Quốc hội phải họp trong vòng hai ngày sau khi tuyên bố tình trạng

¹⁸ Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị ICCPR Điều 4 (3) Bình luận chung số 4.

¹⁹ Bình luận chung số 29, đoạn 9, 11

khẩn cấp (điều 83). Một số hiến pháp quy định việc thành lập các cơ chế kiểm tra và giám sát lập pháp đặc biệt hoạt động trong tình trạng khẩn cấp. Ví dụ, Hiến pháp của Brazil (điều 140) cho phép Nghị viện sẽ chỉ định một Ủy ban gồm năm thành viên để giám sát và giám sát việc thực hiện các biện pháp liên quan đến tình trạng phòng thủ và tình trạng khẩn cấp.²⁰

Một số quốc gia quy định tòa án có thể kiểm tra quyền lực về tình trạng khẩn cấp. Qua đó hiến pháp chỉ định quyền cơ quan tư pháp, tòa án thực hiện kiểm tra tư pháp liên quan đến: (a) tuyên bố hoặc mở rộng trạng thái khẩn cấp và/hoặc (b) việc thực hiện quyền lực khẩn cấp. Ví dụ, Hiến pháp của Kenya (điều 58) rõ ràng cho phép Tòa án Tối cao quyết định về sự hợp lệ của: (a) các tuyên bố trạng thái khẩn cấp; (b) hoặc mọi sự mở rộng của tuyên bố trạng thái khẩn cấp; và (c) mọi luật được ban hành hoặc hành động khác được thực hiện, do tuyên bố trạng thái khẩn cấp gây ra.²¹ Hoặc, Hiến pháp của Slovakia (điều 129) nói: ‘Tòa án Hiến pháp sẽ quyết định liệu một quyết định về tuyên bố trạng thái ngoại lệ hoặc trạng thái khẩn cấp và các quyết định khác liên quan đến quyết định này đã được ban hành phù hợp với Hiến pháp và pháp luật hiến pháp.’²²

3. Tình trạng khẩn cấp và quyền con người ở Việt Nam

3.1. Cơ sở pháp luật về tình trạng khẩn cấp và quyền con người

Hiến pháp khẳng định công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp cũng trừu tượng khả năng hạn chế quyền con người, quyền công dân trong một số trường hợp nhất định liên quan đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Theo Điều 14 Hiến pháp 2013 quy 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”.*

Hiến pháp 2013 cũng quy định Quốc hội có quyền hạn quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt đảm bảo quốc phòng và an ninh quốc gia (điều 70). Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền hạn ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương (điều 74). Chủ tịch nước có quyền công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp

²⁰ Hiến pháp Brazil 1988 (rev. 2017), at <https://www.constituteproject.org/>

²¹ Hiến pháp Kenya 2010, at <https://www.constituteproject.org/>

²² Hiến pháp Slovakia 1992 (rev. 2017), at <https://www.constituteproject.org/>.

(điều 88). Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân (điều 96).

Các quy phạm pháp luật quy định về điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp.

Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định tình trạng khẩn cấp được ban bố 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 và 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 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. (điều 1).

Luật Quốc phòng xác định điều kiện 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 (khoản 10 Điều 2); Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm xác định điều kiện 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 (khoản 1 Điều 42); Luật Thú y xác định điều kiện trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội (khoản 6 Điều 28)

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

Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định về hạn chế các quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp. Điều, 6, Điều 7, Điều 8 Pháp lệnh quy định những biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân như quyền đi lại, kể cả quyền xuất nhập cảnh, quyền bãi công, bãi khoá, biểu tình, tụ tập đông người, quyền thông tin, xuất bản v.v Trong khi không phải việc hạn chế các quyền này là cần thiết để đảm bảo an nguyên quốc gia, hoặc nguy hại đến tính mạng, an toàn của công chúng. Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 (Khoản 1, Điều 10) quy định "Ủy ban nhân dân các cấp tại các địa phương trong tình trạng khẩn cấp và các cơ quan nhà nước liên quan khác sẽ áp dụng các biện pháp cần thiết để giúp đỡ người dân nhanh chóng ổn định cuộc sống và phục hồi sản xuất của họ." Tuy nhiên, các biện pháp cụ thể có thể áp dụng không được đề cập trong Nghị định. Hơn nữa, Nghị định quy định về các biện pháp khẩn cấp ở cấp quốc gia.

Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 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 cũng quy định bổ sung một số hạn chế quyền con người, quyền công dân so với Pháp lệnh 20, cụ thể là quyền tự do kinh doanh, “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).

Các luật chuyên ngành liên quan bao gồm Luật An ninh quốc gia năm 2004, Luật Quốc phòng năm 2018, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008, Luật Thú y năm 2015. Luật Quốc phòng xác định điều kiện 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 (khoản 10 Điều 2); Luật Thú y 2015 xác định điều kiện trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội (khoản 6 Điều 28). Luật Thú y cũng quy định biện pháp tiêu hủy, giết mổ bắt buộc đối với động vật nhiễm bệnh (khoản 1 Điều 30). 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). Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm xác định điều kiện 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 (khoản 1 Điều 42). Thêm vào đó Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm quy định biện pháp sau như 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).

Các quy phạm bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp

Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định những biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp bao gồm bảo vệ quyền của 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); quyền được khôi phục danh dự, quyền lợi và được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật (khoản 1 Điều 19);

quyền được bồi thường khi tài sản bị trưng dụng (khoản 2 Điều 19), quyền được thả tự do sau khi hết thời gian cấm đi lại hoặc vi phạm về quy định cấm đi lại (điểm c khoản 2 Điều 14);

3.2. Những thách thức, khó khăn trong tôn trọng, bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

Hiến pháp và các pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa trù liệu hết việc đảm bảo và hạn chế các quyền con người quyền công dân như Hiến pháp quy định một cách toàn diện trong các lĩnh vực khác nhau bao gồm lĩnh vực tự do cá nhân, lĩnh vực văn hoá, xã hội và lĩnh vực kinh tế.

Các quy định pháp luật về hạn chế quyền con người và quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp chưa nhất quán với các quy định của Hiến pháp năm 2013. Nghị định pháp hành về Tình trạng khẩn cấp năm 2000 được ban hành dựa trên Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi và bổ sung vào năm 2001) trong đó Hiến pháp này không xác định các nguyên tắc để hạn chế quyền con người và quyền của công dân. Việc Hiến pháp năm 2013 ghi lại nguyên tắc hạn chế quyền con người và quyền của công dân chỉ bằng các luật yêu cầu ban hành một luật về tình trạng khẩn cấp để thay thế Nghị định pháp hành có hiệu lực về Tình trạng khẩn cấp nhằm đảm bảo tính hợp pháp của các quy định về hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp. Trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp, một số quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế nhưng chưa được pháp luật về tình trạng khẩn cấp trù liệu.

Ngoài pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000, chưa có một bộ luật nào quy định riêng về điều kiện áp dụng tình trạng khẩn cấp trong mối quan hệ với bảo vệ quyền con người hoặc hạn chế quyền con người. Trên thực tế, mặc dù quyền con người quyền công dân được ghi nhận trong Hiến pháp (chương 2 Hiến pháp 2013), thực tế quyền con người có thể bị hạn chế và quy định bởi pháp luật pháp hoặc các văn bản dưới pháp luật, đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Không phải lúc nào việc hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp cũng đảm bảo sự tương xứng và cần thiết “vì lợi ích và quyền khác của công chúng, vì an ninh và an nguyên quốc gia”, do vậy pháp luật quy định về tình trạng khẩn cấp cần đảm bảo sự cân bằng giữa nhu cầu bảo vệ quyền con người và nghĩa vụ bảo vệ lợi ích cộng đồng và lợi ích quốc gia quan trọng có thể quyết định khi nào và biện pháp nào là cần thiết khi hạn chế những quyền đó.

Phạm vi và nội dung của hạn chế quyền con người và quyền công dân không phải là toàn diện. Trong thực tế, trong trường hợp tình trạng khẩn cấp, một số quyền con người và

quyền công dân có thể bị hạn chế nhưng các biện pháp hạn chế không được quy định trong pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

Hiến pháp 2013 không chứa các điều khoản về đảm bảo quyền con người trong tình trạng khẩn cấp và cơ chế pháp lý bảo vệ các quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, do đó đặt nhà nước khó có thể phản ứng với các tình trạng khẩn cấp một cách hiệu quả và không thể thực hiện các biện pháp cấp bách cần thiết để xử lý tình trạng khẩn cấp hoặc có thể thực thi tình trạng khẩn cấp bằng những thẩm quyền ngoài phạm vi của luật pháp.

4. Ngụ ý và gợi ý để củng cố cơ sở pháp luật và hệ thống đảm bảo quyền con người trong tình huống khẩn cấp quốc gia cho Việt Nam

Thứ nhất, cấp thiết phải ban hành Luật về Tình trạng Khẩn cấp để thay thế Pháp lệnh về Tình trạng Khẩn cấp nhằm đảm bảo tính hợp hiến và hợp pháp của việc hạn chế quyền con người và quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp; phù hợp với các quy định của Hiến pháp 2013. Bởi các quyền con người là quyền hiến định do vậy việc hạn chế quyền, bao gồm cả thẩm quyền quyết định tình trạng khẩn cấp cũng cần được bổ sung trong hiến pháp. Luật về tình trạng khẩn cấp cần bao gồm quy định về thủ tục và thẩm quyền ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt bao gồm cả các biện pháp hạn chế quyền con người có thể được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; tổ chức thi hành và quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thực thi các nghị quyết, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. Luật cũng cần bao gồm quy định về cơ chế kiểm tra giám sát việc thực hiện tình trạng khẩn cấp tương thích với các cơ chế giám sát đảm bảo quyền con người theo quy định của luật nhân quyền quốc tế.

Thứ hai, cần có những quy định rõ ràng bởi Hiến pháp về thẩm quyền quyết định tình trạng khẩn cấp. Nếu thẩm quyền quyết định tình trạng khẩn cấp thuộc về Quốc Hội, Hoặc nếu Chủ tịch nước có quyền ban bố tình trạng khẩn cấp. Theo luật về tình trạng khẩn cấp và các luật quy định nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về tình trạng khẩn cấp, bao gồm cả các biện pháp hạn chế quyền con người; xác định trách nhiệm của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc giám sát việc tuân thủ thực hiện các nghị quyết hoặc sắp xếp về việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Cũng cần sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Cơ quan Địa phương, để bổ sung các quy định về thẩm quyền của Chính phủ và các cơ quan địa phương trong tình trạng khẩn cấp như một cơ sở pháp lý chung cho thẩm quyền của Chính phủ và các cơ quan địa phương trong các văn bản pháp luật đặc biệt.

Thứ ba, Hiến pháp và pháp luật cần quy định rõ cơ chế kiểm soát đối với quyền con người bao gồm các cơ chế pháp quyền khi hạn chế quyền con người quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp. Các biện pháp và cơ chế này cần được xây dựng dựa trên cơ sở và nguyên tắc quyền con người là quyền hiến định, do vậy các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp không thể là biện pháp vi hiến và cơ chế kiểm soát đối với các biện pháp áp dụng hạn chế quyền con người cần là cơ chế hiến định. Điều này nhằm tránh tình trạng cần phải ban hành một sắc lệnh bổ sung các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp hoặc khả năng các biện pháp được áp dụng tùy tiện theo các thẩm quyền không có trong quy định bởi hiến pháp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị. ICCPR.
2. Bình luận chung số 4 và 29 của Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị
3. Hiến pháp Brazil 1988 (rev. 2017), at <https://www.constituteproject.org/>
4. Hiến pháp Kenya 2010, at <https://www.constituteproject.org/>
5. Hiến pháp Slovakia 1992 (rev. 2017), at <https://www.constituteproject.org/>.
6. Hiến pháp Cộng Hoà Pháp 1958 (rev. 2008), at <https://www.constituteproject.org>
7. Hiến pháp Hà Lan 1814 (rev. 2008), at <https://www.constituteproject.org/>
8. Hiến pháp Estonia 1992 (rev. 2015), at <https://www.constituteproject.org/>
9. Hiến pháp Ba Lan 1997 (rev. 2009), at <https://www.constituteproject.org/>
10. Luật về tình trạng khẩn cấp của Canada. Emergencies Act of 1988
11. Luật về tình trạng khẩn cấp quốc gia của Hoa Kỳ. National Emergencies Act of 1976, <https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884>
12. IDEA, Emergency Powers - International IDEA Constitution-Building Primer. Xem tại <https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers>
13. Lillich, R. B., 'The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency', American Journal of International Law, 79 (1985)
14. Nguyễn Minh Tuấn (2015), *Giới hạn chính đáng đối với các quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, Sách tham khảo, Nxb Hồng Đức.
15. Sagar, R., 'Emergency powers', in S. Choudhry, M. Khosla and P. Mehta (eds), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

16. Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, at <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

17. Vũ Công Giao, Vũ Thị Thu Quyên, (2020) *Protection of human rights in the state of public emergency: the role of constitution*, Ký Yêu hội thảo quốc tế về Pháp luật về tình trạng khẩn cấp, Nhà xuất bản Hồng Đức.

18. Zwitter A (2012) *The Rule of Law in Times of Crisis*, A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy.

14. GIỚI HẠN, KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM

Phạm Thế Lực*

Tóm tắt

Tình trạng khẩn cấp (TTKC) là vấn đề không ai mong muốn nhưng lại đang trở thành những mối đe dọa, thách thức, hiểm nguy mà các quốc gia đang phải đối mặt. Điều này đòi hỏi cộng đồng quốc tế và bản thân mỗi quốc gia phải chủ động hơn nữa trong việc chuẩn bị các công cụ chính trị-pháp lý phù hợp và cần thiết để ứng phó kịp thời với TTKC, hạn chế thấp nhất những thiệt hại mà nó có thể gây ra. Bài viết này tập trung làm rõ quan niệm và các đặc trưng cơ bản của TTKC, tính tất yếu của việc kiểm soát quyền lực trong TTKC, trên cơ sở đó phân tích những vấn đề đặt ra về kiểm soát quyền lực trong TTKC ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: tình trạng khẩn cấp, đặc trưng của tình trạng khẩn cấp, kiểm soát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp.

1. Tình trạng khẩn cấp và đặc trưng của tình trạng khẩn cấp

Trong thực tế, khi nói đến tình trạng khẩn cấp, chúng ta thường hình dung, liên tưởng đến 3 thuật ngữ liên quan với nhau, đó là khẩn cấp, thảm họa và khủng hoảng.

“Khủng hoảng” là thuật ngữ để chỉ trạng thái/ tình thế/ thời điểm nguy hiểm, khó khăn tột độ, cần phải có sự can thiệp bất thường để tránh hoặc hạn chế những hậu quả có thể xảy ra.

“Khẩn cấp” là thuật ngữ để chỉ trạng thái nghiêm trọng, nguy hiểm, bất ngờ, cấp bách của một vấn đề/tình huống và đòi hỏi cần phải hành động ngay lập tức, xử lý nhanh chóng, kịp thời bằng các biện pháp đặc biệt để ngăn chặn sự leo thang của vấn đề/tình huống đó.

“Thảm họa” là thuật ngữ để chỉ một sự kiện/tình huống thảm khốc không mong muốn xảy ra, gây thiệt hại to lớn về vật chất, con người hoặc môi trường trên

* TS., Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh; Email: theluchvt@gmail.com

diện rộng, vượt quá khả năng ứng phó của một cộng đồng hoặc xã hội bị ảnh hưởng bằng các nguồn lực của chính cộng đồng, xã hội đó.

Trong 3 thuật ngữ nêu trên, mức độ nghiêm trọng và cấp bách của vấn đề được xếp theo thứ tự từ thấp đến cao, đó là khủng hoảng => khẩn cấp => thảm họa.

Cho đến nay có nhiều quan niệm khác nhau về tình trạng khẩn cấp, trong đó có một số cách tiếp cận phổ biến sau:

- TTKC không phải là một tình trạng bình thường của xã hội mà nó là trạng thái đặc biệt, “bất bình thường”, khiến hoạt động của nhà nước và người dân không thể diễn ra như vẫn đang tiếp diễn.¹

- Tình trạng khẩn cấp là tình huống đặc biệt ở một quốc gia 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 thường.²

- Tình trạng khẩn cấp là tình huống trong đó chính phủ được trao quyền thực hiện các chính sách mà thông thường họ không được phép thực hiện vì sự an toàn và bảo vệ công dân của mình. Tình trạng như vậy có thể được tuyên bố trong nhiều trường hợp khác nhau, bao gồm: thiên tai, thảm họa thiên nhiên như sóng thần, động đất, núi lửa; tình trạng xung đột vũ trang, chiến tranh hoặc tình trạng bất ổn dân sự ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự công cộng như bạo loạn, khủng bố; dịch bệnh trên diện rộng hoặc các rủi ro an toàn sinh học khác; rủi ro công nghệ như rò rỉ hoặc nổ các nhà máy điện nguyên tử, v.v...

- Tình trạng khẩn cấp đó là tình trạng mà một quốc gia phải đối mặt với các mối hiểm nguy đặc biệt, đang diễn ra hoặc sắp xảy ra, mà đe dọa sự sống còn của quốc gia đó. Sự đe dọa này ảnh hưởng tới toàn bộ dân chúng, hoặc tới toàn bộ hay một phần lãnh thổ quốc gia, và gây nguy hiểm cho sự toàn vẹn của dân cư, độc lập chính trị hoặc sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia hoặc việc duy trì các chức năng cơ bản

¹ Liên Hợp Quốc thực hiện với sự phối hợp của Bộ Tư pháp Việt Nam: Báo cáo đánh giá quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh dịch bệnh và đề xuất hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp để phòng, chống dịch Covid 19, 3/2022, tr. 9

² Trung tâm Luật Châu Á, Trường Luật Melbourne, Đại học Melbourne) và Trường Luật ĐHQGHN (2020), *Law on the state of emergency - Pháp luật về tình trạng khẩn cấp* (Kỷ yếu Hộ thảo quốc tế), Nxb Hồng Đức, tr. 420

của các thiết chế vốn thiết yếu để bảo đảm và bảo vệ các quyền con người được luật quốc tế ghi nhận.³

Trong các cách tiếp cận nêu trên, cách tiếp cận thứ 4 về tình trạng khẩn cấp dường như là đầy đủ và chính xác hơn 3 cách tiếp cận trước đó, bởi 3 cách tiếp cận trước đó có thể dừng lại ở cấp độ khủng hoảng chứ chưa chắc đã ở mức độ khẩn cấp. Bởi nói đến một tình huống là khẩn cấp có nghĩa là nói rằng nó gây ra một mối đe dọa nguy hiểm trước mắt, một mối đe dọa quá cấp bách mà không thể giải quyết thông qua quá trình hay thủ tục thông thường, mà nó đòi hỏi những hành động cấp thiết, kịp thời và “vượt quá giới hạn thông thường”⁴ của nhà nước, để bảo đảm an ninh, an toàn cho người dân, cộng đồng và quốc gia-dân tộc.

Ở Việt Nam, chưa có văn bản nào trong hệ thống VBQPPL hiện hành đưa ra khái niệm cụ thể về TTKC. Ngay cả Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp cũng không đưa ra một khái niệm chung về TTKC mà chỉ liệt kê những cơ sở có thể ban bố TTKC, theo đó “TTKC được ban bố 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 và 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, 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.”⁵

Từ cách tiếp cận nêu trên, có thể thấy TTKC có một số đặc điểm chung sau:

Một là, TTKC phải là mối đe dọa mang tính hiểm họa đối với an ninh, an toàn của người dân, của cộng đồng, quốc gia-dân tộc, làm chuyển đổi xã hội một cách đột ngột, bất ngờ, khó đoán định từ trạng thái bình thường sang trạng thái bất thường.

³ Các đoạn 39-41 trong Các nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và tạm đình chỉ quyền trong ICCPR. Xem: Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984), tại <https://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR5503/h09/undervisningsmateriale/SiracusaPrinciples.pdf>

⁴ Đó là những biện pháp mà trong trạng thái xã hội bình thường chính quyền không được phép sử dụng.

⁵ Pháp lệnh về Tình trạng khẩn cấp năm 2000, Điều 1.

Hai là, TTKC là những vấn đề/tình huống/mối đe dọa gây tâm lý lo lắng, bất an, hoảng loạn trên diện rộng trong xã hội nói chung, đối với cả người dân và chính quyền nói riêng.

Ba là, TTKC có tính cấp bách/cấp thiết, nghiêm trọng đến mức mà việc sử dụng các biện pháp bình thường không thể giải quyết được, đòi hỏi những hành động “đặc biệt” từ phía chính quyền mới có thể ứng phó được, trong đó Chính phủ (cơ quan hành pháp) giữ vai trò chủ đạo, trực tiếp và thường xuyên trong ứng phó với TTKC.

Bốn là, các biện pháp ứng phó với TTKC thường gắn liền với việc mở rộng/gia tăng thẩm quyền hành động của Chính phủ⁶ và các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân.

Năm là, TTKC là tình huống đặc biệt có tính chất tạm thời và phải được giới hạn về mặt không gian, thời gian. Bản chất của TTKC là sự bất thường, ngoại lệ, khẩn cấp, xảy ra tức thời, do đó nó không thể được tiếp cận như một hiện tượng có tính chất ổn định, kéo dài. Từ đó, các biện pháp áp dụng trong TTKC cũng phải thể hiện tính tạm thời của nó.

Sáu là, TTKC cần phải được cơ quan có thẩm quyền của nhà nước tuyên bố một cách chính thức. Tuyên bố chính thức này chính là cơ sở để nhà nước có thể áp dụng quyền lực khẩn cấp/thẩm quyền đặc biệt để ứng phó. Là một phần của tuyên bố, công dân phải được thông báo về bất kỳ luật khẩn cấp nào, các quyền hạn, biện pháp hoặc chính sách đặc biệt có hiệu lực cũng như các nghĩa vụ hoặc hạn chế mà luật đó đặt ra đối với họ.

Ngoài các đặc điểm chung nêu trên, mỗi loại TTKC cụ thể (TTKC về dịch bệnh, TTKC về bất ổn dân sự, TTKC về thảm họa thiên tai, TTKC về quốc phòng, TTKC về thảm họa môi trường, TTKC về công nghệ) lại có những đặc điểm riêng

⁶ Trong tình trạng khẩn cấp, quyền lực được tập trung chủ yếu vào cơ quan hành pháp và chính quyền trung ương. Các chức năng thông thường của chính phủ có thể bị đình chỉ, thay vào đó là sự gia tăng thẩm quyền cho cơ quan nhà nước trong tình trạng khẩn cấp. Những thẩm quyền gia tăng này được xem là đặc biệt để xử lý tình huống khẩn cấp, vì hoạt động trong trạng thái bình thường của cơ quan nhà nước không đủ để ứng phó với khủng hoảng. Việc gia tăng quyền lực này là hợp lý nếu đây là một bước cần thiết để bảo vệ công dân khỏi nguy hiểm. Tuy nhiên, bất kỳ hành động nào của nhà nước cũng đều phải có cơ sở pháp lý, điều này đặc biệt quan trọng trong những trường hợp khẩn cấp khi nhà nước đang hạn chế quyền tự do của người dân.

của chúng. Thực tế cho thấy, việc nhận thức rõ đặc điểm riêng của mỗi loại TTKC có ý nghĩa quan trọng trong việc xác lập các biện pháp ứng phó của nhà nước.

Bên cạnh đó, việc xác định các giai đoạn, cấp độ của TTKC cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định các biện pháp ứng phó, bởi tương ứng với mỗi cấp độ của TTKC là bao gồm các biện pháp ứng phó khác nhau và cùng với nó là các biện pháp kiểm soát khác nhau đối với hành động của Chính phủ.

Các cấp độ của tình trạng khẩn cấp gồm:

Tình trạng cảnh báo (Alert): Tình trạng này được áp dụng khi có dấu hiệu cảnh báo về một sự kiện hoặc tình huống tiềm ẩn nguy hiểm, nhưng chưa đến mức cần kích hoạt các biện pháp khẩn cấp.

Tình trạng khẩn cấp (Emergency): Tình trạng này được áp dụng khi một sự kiện hoặc tình huống nguy hiểm xảy ra, yêu cầu cần thiết phải kích hoạt các biện pháp ứng phó khẩn cấp để bảo vệ an toàn cho công chúng.

Tình trạng khẩn cấp nghiêm trọng (Disaster): Tình trạng này được áp dụng khi một thảm họa lớn xảy ra, gây thiệt hại nghiêm trọng về người và tài sản, đòi hỏi phải huy động nguồn lực lớn và các biện pháp ứng phó quyết liệt.

2. Tính tất yếu của việc giới hạn và kiểm soát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp

Như trên đã phân tích, TTKC thường thể hiện là những mối đe dọa có tính cấp bách, nghiêm trọng và đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền phải phản ứng nhanh, mạnh, kịp thời để ứng phó và giảm thiểu tối đa thiệt hại. Đặc điểm này dẫn đến sự cần thiết phải mở rộng và trao thẩm quyền ứng phó với TTKC cho các cơ quan hành pháp. Theo đó, các chức năng thông thường của chính phủ có thể bị đình chỉ, thay vào đó Chính phủ được phép sử dụng những thẩm quyền với các biện pháp vượt ra ngoài giới hạn thông thường để xử lý tình huống khẩn cấp, vì nếu không có nó thì Chính phủ không thể ứng phó với TTKC một cách hiệu quả. Việc gia tăng quyền lực này là hợp lý nếu đây là một bước cần thiết để bảo vệ công dân, cộng đồng và quốc gia khỏi nguy hiểm. Tuy nhiên, bất kỳ hành động nào của Chính phủ trong TTKC cũng đều phải có cơ sở pháp lý của nó. Điều này đặc biệt quan trọng trong những trường hợp khẩn cấp khi Chính phủ sử dụng các biện pháp hạn chế quyền tự do của người dân để xử lý TTKC.

Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy, trong những trường hợp khẩn cấp, quyền lực của cơ quan hành pháp thường được tập trung một cách cao độ, nói cách khác những thẩm quyền mà nó có thể sử dụng là rất mạnh, mạnh hơn hẳn so với các cơ quan lập pháp và tư pháp. Điều này cũng dễ hiểu bởi cơ quan hành pháp có chức năng chính, chủ đạo trong việc ứng phó với tình trạng khẩn cấp. Mặt khác, trong TTKC, các cơ chế kiểm soát quyền lực, nhất là đối với cơ quan hành pháp, thường bị suy yếu hơn mức bình thường. Chính điều này tiềm ẩn những rủi ro làm cho quyền hành pháp dễ bị lạm dụng quá mức cần thiết hoặc mắc phải những sai lầm trong quá trình sử dụng quyền lực.

Nhìn dưới góc độ pháp quyền, các biểu hiện lạm quyền trong TTKC thường được thể hiện ra là:

- Không tuyên bố TTKC nhưng lại sử dụng các biện pháp được quy định trong TTKC.
- Tuyên bố TTKC để biện minh cho việc mở rộng quyền lực/thẩm quyền quá mức cần thiết⁷.
- Kéo dài các biện pháp TTKC quá mức cần thiết ngay cả khi TTKC đã chấp dứt. Các chính phủ đi quá xa trong việc hạn chế các quyền tự do của người dân hoặc họ giữ những hạn chế đó lâu hơn mức cần thiết. Chẳng hạn ở các nước Đông Âu như Ba Lan, Hungary, Slovenia, Croatia đã lợi dụng đại dịch như một cái cớ để tăng cường nỗ lực phá bỏ các tiêu chuẩn dân chủ như: gia tăng quyền kiểm soát đối với báo chí, nhà vận động và các nhóm công dân⁸.

⁷ Các nhà lãnh đạo đã lợi dụng tình trạng khẩn cấp để tiếp tục làm xói mòn các giá trị dân chủ. Mỗi nguy hiểm tiềm ẩn của việc sử dụng quyền lực khẩn cấp là nó có thể được sử dụng để đưa ra chính sách của chính phủ mà không cần tranh luận về mặt lập pháp hoặc để củng cố quyền lực trong cơ quan hành pháp và không giảm thiểu hậu quả tiêu cực của tình huống khẩn cấp. Một số chính phủ đã đặt ra những hạn chế không cân xứng đối với không gian dân sự, quyền tự do báo chí và sự tham gia dân chủ; các thủ tục ra quyết định trong tình huống khẩn cấp không minh bạch và không cho phép tham vấn với công chúng hoặc các tổ chức xã hội dân sự. Những vấn đề này thường đi đôi với những hạn chế nghiêm trọng trong việc tiếp cận thông tin, những trở ngại đối với việc đưa tin trên các phương tiện truyền thông, những hạn chế không cân xứng đối với quyền biểu tình và kiểm duyệt nhân danh cuộc chiến chống lại thông tin sai lệch. Những hành vi như vậy đã cản trở nghiêm trọng các nhà báo, nhà hoạt động và người dân trong việc theo dõi, báo cáo với cử tri và bày tỏ mối quan ngại của người dân về cách các chính phủ và tập đoàn sử dụng quyền lực của mình. Điều này đặc biệt đáng lo ngại trong thời kỳ khủng hoảng khi điều quan trọng là các chính phủ phải chịu trách nhiệm và phản hồi với người dân về cách họ sử dụng các nguồn lực công để giải quyết đại dịch.

⁸ Một số chính phủ đã gây khó khăn ngày càng lớn cho người dân trong việc tham gia vào nền dân chủ của họ. Các thủ tục xây dựng luật được đẩy nhanh hơn được đưa ra trong thời kỳ đại dịch đồng nghĩa với việc có ít cuộc tham vấn hơn về luật và chính sách mới. Chiến thuật bôi nhọ các nhóm nhân quyền và dân chủ đã lan rộng ra ngoài Hungary và Ba Lan, đến nay bao gồm Croatia, Slovakia và Slovenia. Ở các quốc gia như Đức và Ireland, các quy định lỗi thời quản lý các tổ chức từ thiện đe dọa khả năng vận động của các tổ chức xã hội dân sự (CSO) (Xem thêm: <https://www.liberties.eu/en/stories/demanding-on-democracy-liberties-report-2020/43366>)

- Lợi dụng thẩm quyền trong TTKC để trục lợi, tham nhũng (Ví dụ: mua sắm kit test và các sinh phẩm phục vụ công tác phòng, chống Covid 19, lạm dụng quyền lực công để trục lợi trong các chuyến bay giải cứu, v.v..)

- Nhược quyền trong TTKC. Điều này có nghĩa là những người có trách nhiệm thiếu tính quyết đoán và bản lĩnh, sợ trách nhiệm, lấy lý do “thận trọng” nên chần chừ, chậm trễ hoặc từ chối sử dụng quyền lực mà đáng ra anh ta phải làm để ứng phó với TTKC. Đây là biểu hiện xuất hiện khá phổ biến trong những năm gần đây và có xu hướng gia tăng, nhất là khi Đảng và Nhà nước xử lý nhiều vụ việc và cá nhân lãnh đạo liên quan đến trách nhiệm người đứng đầu (Chẳng hạn, việc đấu thầu mua sinh phẩm, thuốc chữa bệnh phục vụ công tác phòng, chống đại dịch Covid 19 vừa qua)

- Sai lầm có thể xảy ra trong việc sử dụng quyền lực, nhất là việc ban hành các quyết định ảnh hưởng tới nhiều người. Khác với biểu hiện sử dụng quyền lực để trục lợi cá nhân, nhưng sai lầm trong sử dụng quyền lực là do nhận thức hạn chế (có thể do thiếu thông tin, do chủ quan,...) của những người ra quyết định dẫn đến việc ban hành những quyết định sai lầm, gây hậu quả xấu thêm trong TTKC.

Như vậy, khi xuất hiện các TTKC, nguy cơ sử dụng sai lệch quyền lực là rất lớn, khả năng lợi dụng TTKC để tiếp tục làm xói mòn các giá trị dân chủ là rất cao; do đó, việc xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực trong TTKC là rất quan trọng và cần thiết. Cách tốt nhất để bảo vệ khỏi việc lạm dụng quyền lực, có một số nguyên tắc đơn giản và phổ quát, đó là⁹:

1) Việc ủy quyền phải có thời hạn và rõ ràng về phạm vi hợp pháp cho việc sử dụng nó.

2) Việc sử dụng quyền lực phải được quy định một cách hợp pháp và phù hợp với mục đích chính đáng của nó.

3) Phải có sự giám sát có ý nghĩa của một cơ quan độc lập, cũng như khả năng xem xét đối với những đối tượng phải tuân theo pháp luật.

⁹ Khi chính phủ được trao quyền hạn chế các quyền, luôn có nguy cơ bị lạm dụng. Để giảm thiểu những rủi ro này, ba nguyên tắc chung rất quan trọng: (1) quy định sự giám sát về mặt lập pháp và tư pháp đối với hành pháp, (2) hạn chế các biện pháp ngoại lệ đối với những biện pháp thực sự cần thiết, và (3) đảm bảo rằng các quyền lực đó chỉ tồn tại trong thời gian thực hiện quyền lực khẩn cấp.

3. Cơ sở chính trị - pháp lý cho việc giới hạn và kiểm soát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

Ở Việt Nam, các quy định về TTKC được đề cập đến trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, như: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Luật Quốc phòng năm 2018, Luật Dân quân tự vệ năm 2019, Luật An ninh quốc gia năm 2004. Tuy nhiên, tập trung nhất vẫn là Pháp lệnh TTKC năm 2000, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP của Chính phủ ngày 23/7/2002 quy định chi tiết TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm.

Đối với từng lĩnh vực cụ thể, tình trạng khẩn cấp lại được quy định ở Luật chuyên ngành như Luật Quốc phòng 2018; Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007, Luật Phòng, chống khủng bố, Luật Ngân hàng, Luật Trung mua, trung dụng tài sản năm 2008; Luật Thú y năm 2015; Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai; Luật Đê điều và Nghị định số 160/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phòng, chống thiên tai xác định thêm TTKC về thiên tai.

Có thể thấy, mặc dù hệ thống pháp luật về TTKC ở Việt Nam là tương đối đầy đủ, bao phủ gần hết các lĩnh vực của TTKC: từ cơ sở, điều kiện, trình tự, thủ tục ban bố TTKC; thẩm quyền, trách nhiệm, chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể trong TTKC; các biện pháp được áp dụng và các biện pháp kiểm soát quyền lực trong TTKC, v.v.. Tuy nhiên các quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp lại nằm rải rác ở nhiều văn bản, dẫn đến sự chông chéo, thiếu thống nhất. Điều này gây khó khăn cho việc hiểu và áp dụng các quy định trên thực tế. Qua đại dịch Covid-19 vừa rồi, có thể thấy, những quy định của các văn bản về TTKC của Việt Nam còn khá nhiều khoảng trống, thiếu cụ thể; nhiều nội dung mâu thuẫn, chông chéo; một số nội dung chưa hợp lý dẫn đến sự lúng túng, bất cập khi áp dụng. Chẳng hạn, theo Hiến pháp năm 2013 thì chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành những quy định về TTKC

dưới hình thức một đạo luật¹⁰, UBTVQH có thẩm quyền ban bố TTKC. Tuy nhiên, trong Pháp lệnh về TTKC năm 2000, UBTVQH có quyền ban hành Pháp lệnh để hạn chế quyền con người, quyền công dân; thậm chí trong đại dịch Covid 19 vừa qua, Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Chỉ thị để giới hạn quyền con người, quyền công dân. Điều này mâu thuẫn với các quy định về TTKC trong Hiến pháp 2013 khi mà việc giới hạn quyền con người, quyền công dân phải bằng một đạo luật của Quốc hội.

Các quy định về kiểm soát quyền lực trong TTKC ở Việt Nam

Quyền lực được sử dụng trong TTKC là những thẩm quyền đặc biệt, do đó việc quy định về giới hạn và kiểm soát quyền lực cũng phải được xác định theo những cách đặc biệt tương ứng. Có như vậy mới bảo đảm cho việc sử dụng quyền lực trong TTKC được đúng đắn và hiệu quả.

Theo pháp luật về TTKC, cơ chế kiểm soát quyền lực trong TTKC được quy định trong nhiều văn bản khác nhau, theo đó, chủ thể có thẩm quyền giám sát việc tuân thủ pháp luật trong thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC là Quốc hội, UBTVQH. Chủ thể có thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC là Viện kiểm sát nhân dân¹¹. Thêm vào đó, khi TTKC được ban bố, các Ban chỉ đạo được thành lập. Trưởng Ban chỉ đạo¹² có nhiệm vụ đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp; Ban chỉ đạo có nhiệm vụ chỉ đạo việc quản lý, phân bổ và thực hiện kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn kinh phí hỗ trợ từ ngân sách nhà nước hoặc huy động từ sự đóng góp tự nguyện của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước, từ nguồn viện trợ của các tổ chức quốc tế và của tổ chức, cá nhân nước ngoài để khắc phục hậu quả thảm họa, dịch bệnh¹³.

¹⁰ Theo Hiến pháp 2013: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”

¹¹ Quy định về vai trò kiểm sát việc thực hiện pháp luật của VKSND trong TTKC đã trở nên lạc hậu, vì chức năng kiểm sát chung của VKSND không còn được quy định trong Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức VKSND.

¹² Khi TTKC được Ban bố, tùy theo phạm vi địa bàn được ban bố TTKC mà Ban chỉ đạo có thể do Thủ tướng, một Phó thủ tướng hoặc Bộ trưởng (theo sự phân công của Thủ tướng) làm trưởng Ban,

¹³ Điều 4, khoản 4, mục e. Nghị định của Chính phủ số 71/2002/NĐ-CP ngày 23 tháng 7 năm 2002 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

Ngoài ra, việc giám sát thi hành các quy định về TTKC từ phía các thiết chế ngoài nhà nước cũng được giao cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên¹⁴

Tuy nhiên, các biện pháp kiểm soát quyền lực trong TTKC, mặc dù có được nói đến, nhưng các quy định còn quá chung chung, thiếu cụ thể, và khó có thể ngăn chặn kịp thời các hành vi lạm dụng quyền lực trong TTKC cũng như buộc các chủ thể vi phạm phải chịu trách nhiệm về các hành vi sai trái và hậu quả mà họ gây ra trong TTKC. Đây là vấn đề cần đặc biệt quan tâm khi tiến hành sửa đổi hoặc ban hành luật về TTKC trong thời gian tới.

4. Một số vấn đề đặt ra về kiểm soát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

Thứ nhất, về nguyên tắc, TTKC chỉ chính thức được thừa nhận khi được cơ quan có thẩm quyền tuyên bố chính thức, làm cơ sở cho việc áp dụng các biện pháp được quy định trong pháp luật về TTKC. Tuy nhiên, trong thực tiễn hơn hai năm phòng, chống COVID-19 vừa qua cho thấy, mặc dù Việt Nam không ban bố TTKC nhưng lại áp dụng những biện pháp đặc biệt, ngoại lệ vốn đáng lẽ chỉ dành cho TTKC¹⁵; đồng thời cơ chế giám sát việc tuân thủ và thi hành pháp luật khi áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh TTKC. Điều này làm cho tính chính danh/hợp pháp của các biện pháp áp dụng trong TTKC bị nghi ngờ, làm tăng khả năng lạm dụng quyền lực, bởi vì chính phủ đã thực hiện

¹⁴ Pháp lệnh TTKC, Điều 5 khoản 2.

¹⁵ Kể từ khi ra đời cho đến hiện nay, Pháp lệnh về TTKC năm 2000 chưa có điều kiện cho việc áp dụng ở cấp độ quốc gia, kể cả trường hợp vừa qua của phòng chống bệnh dịch Covid - 19. Thủ tướng chính phủ Việt Nam dùng văn bản chỉ thị để điều chỉnh công tác phòng, chống Covid-19 - Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 31/3/ 2020. Khoản 1 Chỉ thị quy định rất rõ tính giới hạn các quyền của công dân: 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, 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 mỗi người dân 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 kinh doanh dịch vụ, hàng hóa thiết yếu không bị đóng cửa, dừng hoạt động và các trường hợp khẩn cấp khác; thực hiện nghiêm việc giữ khoảng cách tối thiểu 2m khi giao tiếp; không tập trung quá 2 người ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện và tại nơi công cộng. Trong một số giai đoạn, Chính phủ và một số địa phương có yêu cầu áp dụng thêm một số biện pháp nghiêm ngặt cho phù hợp với từng yêu cầu của mỗi chỉ thị.

hiều biện pháp đang can thiệp vào quyền tự do của công dân mà không tôn trọng các nguyên tắc thiết yếu được xây dựng trong tình trạng khẩn cấp.

Thứ hai, trong hệ thống chính trị, sự lãnh đạo của Đảng giữ vai trò quan trọng cả trong trạng thái xã hội bình thường và trong trạng thái khẩn cấp. Trong tình trạng khẩn cấp, sự lãnh đạo của Đảng là trực tiếp, tuyệt đối và toàn diện, về mọi mặt trong việc ứng phó với tình trạng khẩn cấp¹⁶. Tuy nhiên, chúng ta mới chỉ có các quy định của pháp luật về TTKC chứ chúng ta chưa có một văn bản nào cụ thể hóa các quy định về sự lãnh đạo của Đảng trong TTKC. Điều này gây khó khăn cho việc giới hạn và kiểm soát quyền lực của Đảng khi TTKC xảy ra. Thực tế các vụ việc liên quan đến đấu thầu, mua sắm trang thiết bị y tế ở địa phương cho thấy, quyền ra quyết định trong TTKC phụ thuộc rất nhiều vào sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng, mà trực tiếp là Bí thư tỉnh ủy. Ở nhiều nơi, việc mua trang thiết bị y tế ở đâu, của ai (như trường hợp mua kit test xét nghiệm Covid-19), sự chi phối của Bí thư, người đứng đầu cấp ủy địa phương, là rất lớn. Vụ việc xảy ra tại Hải Dương và hàng loạt các CDC ở các tỉnh vừa qua là một ví dụ rất điển hình về vấn đề này.

Thứ ba, cơ chế kiểm soát quyền lực trong TTKC ở Việt Nam chưa được thực hiện nghiêm ngặt; năng lực phát hiện, phòng ngừa các biểu hiện lạm quyền trong TTKC chưa thực sự hiệu quả. Đối với nhánh lập pháp, Quốc hội đã tổ chức việc giám sát các biện pháp, chính sách của Chính phủ trong phòng, chống dịch qua hoạt động thẩm tra của các Ủy ban thuộc Quốc hội¹⁷; đối với nhánh hành pháp, cơ chế giám sát cũng được thực hiện qua các hoạt động kiểm tra của Văn phòng Chính phủ và hoạt động thanh tra của Thanh tra Chính phủ đối với Bộ Y tế và các địa phương trong việc thực thi các quy định liên quan đến phòng, chống dịch (ví dụ việc tiêm vaccine, việc mua sắm các trang, thiết bị y tế v.v...); tại các địa phương, sự giám sát của HĐND đối với UBND các cấp cũng được thực hiện. Ngoài ra, cơ chế giám sát còn được vận hành qua hoạt động của hệ thống Ủy ban kiểm tra các cấp của Đảng, giám sát thông qua hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành

¹⁶ Nghị định của Chính phủ số 71/2002/NĐ-CP ngày 23 tháng 7 năm 2002 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. Điều 2, khoản 1 quy định: Bảo đảm sự lãnh đạo trực tiếp, toàn diện, tuyệt đối của Đảng Cộng sản Việt Nam;

¹⁷ Ủy ban Xã hội (Quốc hội), Ủy ban Xã hội thẩm tra báo cáo về công tác phòng, chống dịch COVID-19 và tình hình thực hiện Nghị quyết số 30/2021/QH15 của Quốc hội, 19/10/2021, <https://quochoi.vn/uybanvecacvandexahoi/giamsat/Pages/giam-sat.aspx?ItemID=1610>

viên, giám sát của truyền thông và của người dânHệ thống này được thiết kế khá chặt chẽ về mặt chức năng, thẩm quyền trong TTKC, tuy nhiên thực tế lại cho thấy dường như chưa thực sự hiệu quả, chậm phát hiện và xử lý các hành vi lạm quyền trong TTKC, gây bức xúc trong dư luận. Thực tiễn cho thấy, chỉ sau khi TTKC về đích được kiểm soát thì các hành vi lạm quyền mới được phát hiện và đưa ra xử lý¹⁸. Việc làm này là cần thiết nhưng do chậm xử lý nên làm cho ý nghĩa của nó bị suy giảm đáng kể.

Thứ tư, do thiếu một hệ thống pháp luật về TTKC chặt chẽ nên việc mở rộng thẩm quyền hành động của Chính phủ trung ương và chính quyền địa phương trong ứng phó với đại dịch Covid 19 vừa qua thiếu thống nhất và đồng bộ.

Về mặt pháp luật, cơ quan hành chính mỗi cấp phải căn cứ vào sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để tổ chức thực hiện các biện pháp, giải pháp do Trung ương ban hành. Chính quyền địa phương có thể ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về các biện pháp cụ thể trên địa bàn của mình nhưng không được trái với quy định của trung ương. Tuy nhiên, trên thực tế, quy định này đã bị vi phạm ngay từ những ngày đầu chống dịch và kéo dài cho đến gần đây, nhất là trong giao thông, lưu thông hàng hóa. Tình trạng mỗi tỉnh, thành phố quản lý phòng chống dịch một cách bừa bãi, gây khó khăn cho doanh nghiệp và người dân là khá phổ biến. Vấn đề là các biện pháp được áp dụng thường có hiệu quả thấp như đóng cửa chợ dân sinh, chợ truyền thống, cấp độ chủ hàng. Sau một thời gian áp dụng, họ thấy bất cập và phải khắc phục lại. Về vấn đề này, cũng cần nhìn thấy những hạn chế của cả cấp trung ương, thể hiện qua những chỉ đạo chưa rõ ràng, cụ thể, gây khó khăn khi áp dụng hoặc áp dụng chưa đồng bộ ở cấp địa phương. Chẳng hạn, chỉ thị chung của trung ương chỉ cho phép lưu thông hàng hóa thiết yếu trong mùa dịch đã khiến Phó Chủ tịch UBND một quan chức ở Nha Trang cho rằng bánh mì không thuộc mặt

¹⁸ Việc xử lý các hành vi sử dụng sai lệch quyền lực còn chậm, chưa đủ sức ngăn chặn những hậu quả xảy ra. Thực tế, rất nhiều sai phạm của cán bộ trong TTKC không được phát hiện hoặc chậm được xử lý, do đó để lại hệ quả rất lớn (Ví dụ: Phê chuẩn kết quả nghiên cứu kit test không đạt tiêu chuẩn, lừa dối Nhà nước và người dân về tính hiệu quả của kit test covid dẫn đến việc sử dụng trên quy mô lớn các kit test không đảm bảo chất lượng, ảnh hưởng lớn đến việc chống dịch; vụ chuyển bay giải cứu, v.v..). Một số cán bộ, công chức chính quyền cơ sở, nhân viên y tế - những người thực thi nhiệm vụ nhưng không nắm rõ quy định, lạm dụng, làm quá, thậm chí vượt quá mức độ các biện pháp mà pháp luật quy định, gây bức xúc trong dư luận. Những hành vi vi phạm pháp luật này chỉ bị phát hiện và xử lý khi TTKC đã được kiểm soát.

hàng thiết yếu. Chỉ sau đó, một loạt cơ quan công quyền mới nhảy vào giải thích thế nào là hàng hóa thiết yếu.¹⁹

Thứ năm, cơ chế kiểm soát quyền lực trong TTKC chưa xử lý được tình trạng “nhược quyền”- đó là việc những người đứng đầu địa phương, ngành không dám quyết định, không dám hành động trong TTKC vì sợ phải chịu trách nhiệm, nhất là khi mà cuộc chiến PCTN, TC của Đảng và Nhà nước đang được tiến hành mạnh mẽ và quyết liệt. Chính sự nhược quyền này đã làm cho công tác ứng phó với TTKC về dịch bệnh vừa qua có nơi, có lúc bị chậm chễ, nhiều nơi cần quyết định hành động ngay tức khắc để hạn chế thiệt hại xảy ra nhưng các quyết định lại được cân nhắc “quá thận trọng”, thiếu quyết đoán vì lãnh đạo sợ trách nhiệm.

5. Kết luận

Trước sự biến đổi phức tạp của tình hình thế giới, khu vực và bản thân mỗi quốc gia, cùng với sự xuất hiện ngày càng nhiều các thách thức, đe dọa từ vấn đề an ninh phi truyền thống (thiên tai, dịch bệnh, khủng bố, bất ổn dân sự,), TTKC có thể sẽ là vấn đề mà Chính phủ ở các quốc gia sẽ phải đối mặt nhiều hơn trong thời gian tới. Điều này đòi hỏi cộng đồng quốc tế và bản thân mỗi quốc gia phải chủ động hơn nữa trong việc chuẩn bị các công cụ chính trị-pháp lý phù hợp và cần thiết để ứng phó kịp thời với TTKC, hạn chế thấp nhất những thiệt hại mà nó có thể gây ra.

Đối với Việt Nam, các tình huống có dấu hiệu của TTKC có xu hướng xuất hiện ngày càng nhiều, từ những vấn đề liên quan đến thiên tai, dịch bệnh cho đến vấn đề bất ổn dân sự (điểm nóng chính trị-xã hội, đấu tranh đòi ly khai, tự trị), thậm chí cả những tình huống có thể liên quan đến an ninh quốc phòng. Mặc dù từ khi ban hành pháp lệnh về TTKC (năm 2000) đến nay, chúng ta chưa lần nào tuyên bố TTKC ở cấp quốc gia, nhưng điều đó không có nghĩa là chúng ta không phải đối mặt với TTKC trên thực tế. Sự xuất hiện đại dịch Covid 19 ở nước ta vừa qua, mặc dù đã để lại những hậu quả nặng nề, nhưng nó là phép thử khách quan đối với năng lực ứng phó TTKC của cả HTCT, trong đó vai trò của Chính phủ là chủ yếu. Đây cũng là cơ hội để nhà nước nhìn nhận lại vai trò, trách nhiệm của mình trong việc bảo đảm an ninh, an toàn cho người dân, cộng đồng và quốc gia, hoàn thiện hơn nữa khung

¹⁹ Xem thêm: Nguồn: <https://www.abacademies.org/articles/good-governance-as-a-premise-for-crisis-governance-an-analysis-from-vietnams-current-efforts-to-cope-with-the-covid19-pandemic-14767.html>

khô pháp lý cần thiết, chuẩn bị các nguồn lực để chủ động phòng ngừa, ngăn chặn các TTKC từ sớm, từ xa, hạn chế thấp nhất những hậu quả mà TTKC có thể gây ra. Đây cũng là nội dung quan trọng của quản trị quốc gia Việt Nam trong bối cảnh mới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổ chức IDEA: Quyền hạn khẩn cấp (Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18)
2. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp (năm 2000), Nxb CTQG
3. Liên Hợp Quốc thực hiện với sự phối hợp của Bộ Tư pháp Việt Nam: Báo cáo đánh giá quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh dịch bệnh và đề xuất hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp để phòng, chống dịch Covid 19, 3/2022
4. Trung tâm Luật Châu Á, Trường Luật Melbourne, Đại học Melbourne) và Trường Luật ĐHQGHN (2020), Law on the state of emergency - Pháp luật về tình trạng khẩn cấp (Kỷ yếu Hội thảo quốc tế), Nxb Hồng Đức

15. 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 quyết liệt hơn: Cách ly toàn xã hội trong vòng 15 ngày tính từ 0h ngày

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 (Kỳ 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

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 Lô, 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 “ngoáy 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, quy định tại điểm a khoản 2 Điều, 7 Nghị định số 117/2020/NĐ-CP ngày 28/9/2020

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

⁸ Toà 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

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 Kolakivic' - 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_VS_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 tuý 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)

¹⁰ Toà 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=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6Ii9kaXJlY3QiLCJwYWdlIjoicHVibGljYXRpb24ifX0, Thời gian truy cập: 21:00 ngày 20/5/2024

và tình thế 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

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://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210680>, Thời gian truy cập: 16:30', ngày 21/5/2024.

thực hiện những 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 thấm 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” 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:

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 92013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Điều 94

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 có) 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 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.

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

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

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.

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:

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

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 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”
3. Chính phủ nước Cộng hòa 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*

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

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=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6Il9kaXJlY3QiLCJwYWdlIjoicHVibGljYXRpb24ifX0,
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 Kolakivic' - Bojovic' (2018), The rule of Law principle: The EU Concept Vs. National Legal Identity, 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>

16. 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.

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

* Luật sư thuộc Công ty Luật FDEVN; Email: hainhnguyenthi76@gmail.com

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

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 nhìn thấy trước, và gắn liền với quyền lực của nhà nước; (2) Tình trạng khẩn cấp

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

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 Điểm d 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 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. Chỉ 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 chông 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.

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

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

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 nhiệm 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-dong-1627401077.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

17. BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: KINH NGHIỆM Ở HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ, VƯƠNG QUỐC ANH, CỘNG HÒA NHÂN DÂN TRUNG HOA – MỘT SỐ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Nữ*

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp hay còn gọi là tình trạng đặc biệt, khi áp dụng tình trạng khẩn cấp tất yếu sẽ hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi phân tích những quy định về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Vương quốc Anh và Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, từ đó rút ra một số giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Từ khóa:

Bảo đảm, quyền con người, tình trạng khẩn cấp.

1. Đặt vấn đề

Tình trạng khẩn cấp được hiểu là những tình huống bất thường và bất lợi có nguyên nhân từ con người hoặc tự nhiên, mà có thể xảy ra ở bất kỳ quốc gia nào, gây ra những hậu quả to lớn về chính trị, kinh tế, xã hội cho người dân và nhà nước. Để đối phó hiệu quả với tình trạng khẩn cấp, pháp luật cần có quy định để giới hạn hay hạn chế quyền con người, quyền công dân. Hiến pháp hay luật của quốc gia sẽ có điều khoản hạn chế quyền, cho phép Nhà nước áp đặt điều kiện đối với việc hưởng thụ hay thực hiện quyền và tự do cá nhân nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng, hợp lý của Nhà nước, xã hội và của cá nhân khác. Việc tìm hiểu những quy định của pháp luật về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và từ đó rút ra một số giá trị tham khảo cho Việt Nam được phân tích ở bài viết này.

2. Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ

Hiến pháp của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ không đề cập đến vấn đề khẩn cấp. Tuy nhiên trong những lúc quốc gia trải qua cơn khủng hoảng tất cả các Tổng thống đều khẳng định rằng, họ có quyền dùng những biện pháp đặc biệt. Ví dụ như Tổng thống A. Lincoln vào đầu trận Nam Bắc phân tranh đã ký sắc lệnh đình chỉ tất cả các quyền tự do công cộng.

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

Trước Nghị viện, ông đã giải thích hành động của mình thực hiện trong tình hình khẩn cấp đó là nhằm để giữ gìn Hiến pháp và bảo vệ quốc gia¹.

Ở Hoa Kỳ, quyền khẩn cấp thường được hiểu ở hai nghĩa: Một là những quyền lực đặc biệt trao cho Chính phủ hoặc cơ quan hành pháp cho phép đình chỉ hiệu lực của các thủ tục lập pháp thông thường hoặc các trình tự tư pháp. Hai là quyền lực được nói rộng cho Tổng thống Mỹ theo Khoản 2 và Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp vì tính khẩn cấp của tình hình, nhằm đối phó với vấn đề đang diễn ra².

Việc thực hiện quyền hạn khẩn cấp có thể sau đó được hoặc không được Tòa án tối cao xem xét. Trong phán quyết vụ Kormatsu kiện Hoa Kỳ (1944), Tòa án tối cao khẳng định, trong Chiến tranh thế giới thứ hai, Tổng thống Franklin D. Roosevelt đã cưỡng chế tập trung người Mỹ gốc Nhật. Tuy nhiên, trong Luật về các quyền tự do công dân 1988 đã xin lỗi các công dân này vì sự đối xử tệ bạc của Chính phủ và quy định rằng, nếu còn sống, các công dân này được đền bù 20.000 đô la. Nhưng trong Phán quyết Youngstown sheet and tube v Sawyer, Tòa án tối cao đã bác bỏ yêu sách của Tổng thống Harry S. Truman đòi được trao quyền lực khẩn cấp để trưng dụng các nhà máy thép tư nhân nhằm đảm bảo sản lượng của thời chiến. Tổng thống có thể làm hầu hết những gì ông muốn trong khuôn khổ quyền lực khẩn cấp cho tới khi bị một trong hai quyền lực còn lại ngăn cản. Việc giám sát chéo như vậy giúp hạn chế được quyền hạn khẩn cấp của Tổng thống cho tới khi nào quyền lực đó được coi là cần thiết³.

3. Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Vương quốc Anh

Ở nước Anh giữa lúc phiến loạn vào cuối thế kỷ 19, Chính phủ – cơ quan hành pháp đã ký một loạt những sắc lệnh đặc biệt: Sắc lệnh duy trì hòa bình (Peace Preservation Acts); đến năm 1920⁴, Quốc hội Anh đã biểu quyết thành đạo luật về quyền khẩn cấp: Luật quyền lực trong tình trạng khẩn cấp (Emergency Power Acts). Văn bản luật này cho phép Chính phủ tuyên bố tình trạng khẩn cấp trong trường hợp xảy ra đình công trên diện rộng hay bạo loạn làm tê liệt các hoạt động xã hội thông thường hoặc gây rối loạn an ninh. Bên cạnh đó, văn bản luật này cũng cho phép Chính phủ sử dụng tất cả các biện pháp cần thiết để khôi phục trật tự công cộng⁵.

¹ Nguyễn Đăng Dung (2020), Vấn đề tình trạng khẩn cấp trong pháp luật: Từ thế giới đến Việt Nam, tạp chí nghiên cứu lập pháp.

² Xem 1

³ Jay M. Shafritz, Từ điển về Chính quyền và chính trị Hoa kỳ, Nxb. Chính trị quốc gia Hà Nội năm 2002.

⁴ Vấn đề Tình trạng khẩn cấp trong pháp luật: Từ thế giới đến Việt Nam - Redsvn.net, truy cập ngày 15.5.2024.

⁵ Vũ Công Giao, Nguyễn Anh Đức (2021), Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam, tạp chí Nghiên cứu lập pháp.

Hiện nay, Luật Dự phòng dân sự năm 2004 (Civil Contingencies Act of 2004) đã thay thế các văn bản luật khẩn cấp ra đời trước đó. Luật Dự phòng dân sự năm 2004 định nghĩa tình trạng khẩn cấp rất rõ ràng, bao gồm các sự kiện hay tình huống đe dọa gây thiệt hại tới đời sống bình yên của con người hay tới môi trường ở từng khu vực hay trên toàn quốc, hay chiến tranh hoặc chủ nghĩa khủng bố là mối đe dọa lớn tới đất nước. Thiệt hại cho đời sống bình yên con người hay cho môi trường được định nghĩa chi tiết bao gồm sự mất mát thực tế và tiềm tàng về sinh mạng, ốm đau hay thương tật, vô gia cư, thiệt hại về tài sản, sự gián đoạn trong cung ứng các hàng hóa cơ bản hay dịch vụ sức khỏe, sự gián đoạn trong hệ thống thông tin hay giao thông, hoặc trong trường hợp về môi trường, ô nhiễm đất đai, nguồn nước hay không khí với các chất sinh học, hóa học hoặc phóng xạ hay sự phá vỡ hay phá hủy đời sống động thực vật⁶.

Tình trạng khẩn cấp được Nữ hoàng tuyên bố theo đề nghị của Chính phủ. Trong trường hợp quy trình như vậy không thể được tuân theo, Thủ tướng hay bất kỳ Bộ trưởng có thể quyết định về các quy định khẩn cấp⁷. Quyết định này phải được Nghị viện Anh phê chuẩn sau 7 ngày; trường hợp Nghị viện không thông qua, Quyết định về tình trạng khẩn cấp sẽ hết hiệu lực⁸.

4. Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa

Ở Trung Hoa, cho đến trước năm 2003, Hiến pháp năm 1982 không quy định trực tiếp về tình trạng khẩn cấp quốc gia, mà chỉ quy định về chế độ giới nghiêm. Theo quy định tại Điều 67 của Hiến pháp Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền quyết định giới nghiêm toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương⁹, Điều 80 quy định Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Ủy ban thường vụ công bố lệnh giới nghiêm, Điều 89 Quốc vụ viện có quyền quyết định giới nghiêm khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương. Trong lần sửa đổi Hiến pháp năm 2004, “giới nghiêm” được sửa thành “tình trạng khẩn cấp”, cụ thể như sau: Tại Điều 67: Ủy ban thường vụ có quyền quyết định toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương bước vào tình trạng khẩn cấp, Điều 89: Quốc vụ viện căn cứ quy định của pháp luật quyết định khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương bước vào tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, Hiến pháp không có quy định nào giải thích rõ hơn về tình trạng khẩn cấp. Dưới Hiến pháp, quy

⁶ Xem 5.

⁷ Điều 20, Đạo luật Dự phòng dân sự 2004.

⁸ Điều 27, Đạo luật Dự phòng dân sự 2004.

⁹ Điều 67 Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982.

định về tình trạng khẩn cấp không được quy định ở một đạo luật riêng mà nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật như: Luật giới nghiêm (1996), Luật quốc phòng (2009), Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm (2013), Luật phòng tránh và giảm nhẹ động đất và thiên tai (2008), Luật ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ (2007),... Có thể thấy rằng ở Trung Hoa đã có khuôn khổ pháp luật về tình trạng khẩn cấp với Hiến pháp là trung tâm. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp luật này chưa kiện toàn và có thiếu sót như sau: Chế định pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa rõ ràng, đặc biệt vấn đề bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp chưa được pháp luật quy định đầy đủ. Một số luật hiện hành đã quy định nhấn mạnh việc tăng cường bảo vệ một số quyền lợi của công dân, nhưng ở mức độ rất chung. Ví dụ, Luật giới nghiêm quy định: “Chính phủ nhân dân trong khu vực giới nghiêm căn cứ theo Luật này sử dụng các biện pháp cần thiết, nhanh chóng khôi phục trật tự xã hội bình thường, bảo vệ an toàn tính mệnh và tài sản của nhân dân và cung cấp các nhu yếu phẩm cơ bản”¹⁰; Luật quốc phòng quy định: “Các công dân và tổ chức chịu thiệt hại trực tiếp về kinh tế do xây dựng quốc phòng và các hoạt động quân sự, có thể căn cứ vào quy định có liên quan của Nhà nước để nhận bồi thường”¹¹; Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm quy định: “Các tổ chức phòng chống, tổ chức chữa trị dịch bệnh không được tiết lộ thông tin, tài liệu có liên quan đến quyền riêng tư cá nhân”; “Không đơn vị hoặc cá nhân nào được phân biệt đối xử với bệnh nhân mắc bệnh truyền nhiễm, người mang mầm bệnh và bệnh nhân nghi ngờ mắc bệnh truyền nhiễm”¹².

Quyền có thể bị hạn chế hoặc tạm đình chỉ với quyền không thể bị tạm đình chỉ chưa được quy định. Trong khi đó, các biện pháp hạn chế được quy định rõ hơn, ví dụ Luật giới nghiêm quy định: nghiêm cấm hoặc hạn chế hội họp, diễu hành, thị uy, diễu thuyết ngoài đường và các hoạt động tập trung đông người khác; nghiêm cấm bãi công, đình công, bãi lớp; thực hiện quản chế tin tức; thực hiện quản chế thông tin, bưu chính, điện tín; thực hiện quản chế xuất nhập cảnh; nghiêm cấm bất cứ hoạt động nào phản đối giới nghiêm.

5. Pháp luật về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

5.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp

Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định:

¹⁰ Điều 5 Luật giới nghiêm năm 1996

¹¹ Điều 55 Luật quốc phòng 2009

¹² Xem Điều 12, 16 Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm 2013.

“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”.

Theo như quy định trên, bên cạnh việc khẳng định công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp cũng quy định khả năng hạn chế quyền con người, quyền công dân trong một số trường hợp nhất định 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 đã được cụ thể hóa bằng các quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp, 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 trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008... và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Các quy định liên quan đến quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp thành 3 nhóm sau: nhóm quy định về điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp; 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. Cụ thể theo Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định những biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp đó là:

- 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 chính¹³;

- 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 giờ¹⁴;

- 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 luật¹⁵;

- 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.

¹³ Khoản 1 Điều 14 Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000.

¹⁴ Điểm c khoản 2 Điều 14 Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000.

¹⁵ Khoản 1 Điều 19 Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000.

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 luật¹⁶.

Qua nghiên cứu quy định của pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam có thể thấy rằng pháp luật đã có những kết quả nhất định trong bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp của Việt Nam hiện nay còn bộc lộ một số hạn chế, bất cập sau đây:

Thứ nhất, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) tuy nhiên, Hiến pháp chưa xác định nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế bằng 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.

Thứ hai, trong pháp luật tình trạng khẩn cấp, nội dung quy định các hạn chế quyền con người, quyền công dân chưa thật đầy đủ. Thực tế cho thấy, trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp, một số quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế nhưng chưa được pháp luật về tình trạng khẩn cấp trừ liệu. Ví dụ như các quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, quyền bầu cử, ứng cử; quyền bảo đảm an sinh xã hội; quyền học tập...

Thứ ba, pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa dự trừ được hết phạm vi quyền con người, quyền công dân có thể hoặc cần bị hạn chế trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp vì vậy các biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp chưa được pháp luật xác định đầy đủ. Ngoài các biện pháp bảo đảm quyền bất khả xâm phạm về thân thể, bảo đảm quyền sở hữu, theo 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, lại không quy định đó là những biện pháp gì? Phạm vi và mức độ chưa được quy định cụ thể trong Pháp lệnh dẫn đến sự lúng túng trong quá trình thực hiện.

5.2. Một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

Từ việc nghiên cứu thực tiễn quy định của pháp luật Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, Vương quốc Anh và Cộng hòa dân chủ nhân dân Trung Hoa về tình trạng khẩn cấp có thể rút ra một số bài học có giá trị tham khảo cho Việt Nam như sau:

¹⁶ Khoản 2 Điều 19 Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000.

Một là: Đảm bảo sự phù hợp với pháp luật quốc tế và các cam kết quốc tế của Việt Nam trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Việc xây dựng và thực thi pháp luật về tình trạng khẩn cấp đương nhiên phải xuất phát trước hết từ bối cảnh riêng của Việt Nam, nhưng không vì thế mà đi ngược lại những tiêu chuẩn quốc tế, đặc biệt là yêu cầu về bảo đảm quyền con người cho mọi người dân. Để bảo đảm hiệu quả thực hiện cũng như phù hợp với điều kiện mà Công ước về các quyền dân sự và chính trị đã đặt ra, nước ta cần ghi nhận rõ các quyền không thể bị hạn chế ngay cả trong tình trạng khẩn cấp, trước hết là trong Hiến pháp.

Hai là: Theo kinh nghiệm ở nước Anh và Hoa Kỳ Anh thì Việt Nam cần hoàn thiện cơ sở pháp lý của tình trạng khẩn cấp. Ở nước ta hiện nay, Hiến pháp năm 2013 có ghi nhận về tình trạng khẩn cấp ở Hiến pháp tuy nhiên chỉ ghi nhận một cách gián tiếp qua quy định về quyền hạn của các cơ quan nhà nước như Quốc hội tại Điều 70, Ủy ban thường vụ Quốc hội tại Điều 74 và Chủ tịch nước tại Điều 88. Do vậy, Có thể xem xét ghi nhận trực tiếp quy định về “tình trạng khẩn cấp” trong Hiến pháp, tạo cơ sở hiến định cho việc cụ thể hóa nội dung chi tiết của vấn đề này trong các đạo luật chuyên ngành.

Ba là: Theo như kinh nghiệm của Hoa Kỳ, Việt Nam cần tiếp tục củng cố, hoàn thiện các thiết chế tư pháp để bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, đồng thời xử lý nghiêm các hành vi lợi dụng quy định này để xâm phạm quyền con người.

Bốn là: Tình trạng khẩn cấp là tình trạng bất thường, tình trạng đó đòi hỏi phải có sự ứng xử nhanh cho nên chúng ta không thể lấy các quy định của pháp luật bình thường để quản lý. Như quy định của pháp luật các nước (Hoa Kỳ và Anh) thường ưu tiên cho người đứng đầu hành pháp. Theo quy định của Pháp lệnh năm 2000, có 2 chủ thể quyết định tình trạng khẩn cấp là Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước¹⁷. Trên cơ sở nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể thấy Ủy ban thường vụ Quốc hội là chủ thể quan trọng. Do vậy cần ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp thay thế cho Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính hợp hiến của những hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp. Luật Tình trạng khẩn cấp cần quy định đầy đủ các vấn đề liên quan, nhất là việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân hoặc hạn chế quyền con người, quyền công dân khi cần thiết trong tình trạng khẩn cấp phù hợp với yêu cầu của Hiến pháp năm 2013.

6. Kết luận

¹⁷ Điều 74 Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000.

Pháp luật về tình trạng khẩn cấp luôn gắn với nhu cầu giới hạn nhiều quyền hiến định. Ở Việt Nam, pháp luật về tình trạng khẩn cấp cần dựa trên nền tảng bảo vệ quyền con người, quyền công dân và cần được bảo đảm về tính hợp hiến. Hiến pháp năm 2013 đã chứa đựng những quy định quan trọng để tạo điều kiện thuận lợi cho việc hoàn thiện quyền con người, quyền công dân, tuy nhiên trong thời gian tới cần có những rà soát, sửa đổi để phù hợp với thông lệ quốc tế và các Công ước mà Việt Nam là thành viên.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Jay M. Shafritz, Từ điển về Chính quyền và chính trị Hoa kỳ, Nxb. Chính trị quốc gia Hà Nội năm 2002.
2. Nguyễn Đăng Dung (2020), *Vấn đề Tình trạng khẩn cấp trong pháp luật: Từ thế giới đến Việt Nam*, tạp chí nghiên cứu lập pháp.
3. Vũ Công Giao, Nguyễn Anh Đức (2021), *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, tạp chí Nghiên cứu lập pháp.
4. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), Hiến pháp năm 2013.
5. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2000), Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tình trạng khẩn cấp.
6. Luật Dự phòng dân sự 2004 nước Anh.
7. Vấn đề Tình trạng khẩn cấp trong pháp luật: Từ thế giới đến Việt Nam - Redsvn.net, truy cập ngày 15.5.2024.
8. Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982.
9. Luật giới nghiêm năm 1996 Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.
10. Luật quốc phòng 2009 Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.
11. Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm 2013 Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.
12. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2000), Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000.

18. NGUYÊN TẮC CÂN XỨNG TRONG GIỚI HẠN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TRUYỀN THỐNG THÔNG LUẬT (COMMON LAW) VÀ MỘT SỐ GỢI MỞ BẢO ĐẢM NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM

Lê Ngọc Phú*

Nguyễn Thị Phương Thảo**

Tóm tắt: Học thuyết cân xứng được xem là học thuyết hiện đại trong chủ nghĩa Hiến pháp phổ biến ở các quốc gia theo truyền thống Thông luật. Học thuyết cân xứng tạo nên những cơ chế cho phép Tòa án có thể xem xét, đánh giá tính hợp pháp, phù hợp với các quyền con người cơ bản của pháp luật, chính sách được các cơ quan nhà nước ban hành. Trên cơ sở học thuyết cân xứng, nguyên tắc cân xứng giữa các chính sách của nhà nước và quyền cơ bản của con người đã được ra đời và áp dụng nhằm mục đích kiểm tra, đánh giá về tính hợp pháp, hợp lý của pháp luật, chính sách của nhà nước trong những hoàn cảnh khác nhau. Bài viết nêu lên một số nguyên tắc, đặc điểm của học thuyết cân xứng và các phép đánh giá được áp dụng ở các quốc gia theo truyền thống Thông luật qua việc phân tích các phán quyết của các Tòa án. Tình trạng khẩn cấp một khi được ban bố sẽ có những tác động to lớn đến quyền cơ bản của con người, do đó việc xây dựng các phương thức để đánh giá về việc ban hành tình trạng khẩn cấp của Nhà nước là yêu cầu quan trọng để bảo vệ các quyền con người. Trong bối cảnh xây dựng nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, học thuyết cân xứng cho thấy những triển vọng áp dụng trong việc nâng cao nhận thức và cách thức đưa ra các quy định pháp luật trong tình trạng khẩn cấp.

Từ khóa: tính cân xứng, quyền con người cơ bản, tình trạng khẩn cấp

1. Nguyên tắc cân xứng trong Hiến pháp hiện đại

Lịch sử phát triển của Hiến pháp xuất phát từ nhu cầu hạn chế quyền lực của Nhà Vua và giai cấp phong kiến của giai cấp trong các cuộc Cách mạng Tư sản. Hệ quả của quá trình đấu tranh này là sự hình thành và phát triển của các bản Hiến pháp. Trong quá trình phát triển của mình, Hiến pháp đã trải qua nhiều hình thái và mang nhiều chức năng, nhiệm vụ khác nhau nhưng nhìn chung đều mang vai trò chung trong việc bảo vệ các quyền con người cơ bản. Các bản Hiến pháp không chỉ dừng ở việc buộc các cơ quan nhà nước phải

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

** Phòng Tổ chức Hành Chính, Trường Đại học Y Dược, Đại học Huế; Email: ntpthao.tchc@huemed-univ.edu.vn

tuân thủ pháp luật mà còn yêu cầu, đòi hỏi ở các cơ quan này những sự bảo đảm những quyền cơ bản của con người, đặc biệt là đối với các quyền cơ bản của con người. Tôn trọng và bảo vệ nhân quyền là một phần quan trọng của nhà nước pháp quyền. Bảo vệ các quyền con người cơ bản là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước và Pháp luật. Điều này đã được khẳng định trong Đại hiến chương Tự do Magna Carta, Bản tuyên ngôn về nhân quyền và dân quyền năm 1789 của Pháp hay trong Hiến pháp Mỹ và 10 Tu chính án tiếp theo của Mỹ. Tất cả các văn bản trên đều khẳng định về tầm quan trọng và sự công nhận bảo vệ quyền con người trở thành nhiệm vụ quan trọng trong một nhà nước pháp quyền. Điều này tiếp tục được công nhận bởi các văn kiện quốc tế về quyền con người như Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền năm 1948 và tuyên bố của Tòa án nhân quyền châu Âu¹. Các quốc gia và chính Tòa án Nhân quyền châu Âu cũng quan tâm rất lớn vào việc giải quyết các vụ việc liên quan đến chính sách ban hành bởi các quốc gia có tranh chấp với quyền cơ bản của con người. Trong thế giới hiện đại dần hình thành nên những ranh giới về quyền của nhà nước đối với quyền của cá nhân dựa trên các quy định của pháp luật được đồng thuận bởi đông đảo người dân². Những ranh giới này được đặt ra bởi các quy định của một bản Hiến pháp - Đạo luật tối cao, cơ bản của một nhà nước.

Trong các quyền con người, một số quyền được xem là những quyền cơ bản, có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển và phẩm giá của con người. Do đó, trong các chính sách điều chỉnh vấn đề liên quan đến các quyền cơ bản của con người, những giới hạn này càng cần được xem xét, sử dụng một cách kỹ lưỡng và nghiêm ngặt. Theo Đạo luật về nhân quyền của Anh, một số quyền con người được xác định là các quyền cơ bản, có tầm quan trọng lớn đến sự phẩm giá, sự tồn tại và phát triển của con người³. Mức độ quan trọng của quyền cơ bản đối với con người dẫn đến bất cứ quyết định nào liên quan đến vấn đề này đều đem lại gánh nặng cho cá nhân và ngay cả trường hợp quyết định đó đạt được sự đồng thuận đa số tuyệt đối cũng không đủ⁴. Tầm quan trọng của quyền cơ bản của con người đã thúc đẩy các quốc gia xây dựng cho mình những quy tắc, nguyên tắc nhằm đánh giá mức độ ảnh hưởng của các chính sách, pháp luật ban hành bởi Nhà nước có nguy cơ ảnh hưởng đến những quyền cơ bản của con người. Trong thế kỷ XX, các học thuyết về nguyên tắc cân

¹ Tòa án Nhân quyền châu Âu cho rằng “khái niệm pháp quyền là nguồn cảm hứng của Công ước Châu Âu về Nhân quyền”

² Bingham T. (2011), *The rule of law*, Penguin Uk.

³ Các quyền căn bản được bảo vệ ở các quốc gia theo truyền thống luật hiện nay có thể kể đến như quyền được sống, quyền không bị tra tấn, quyền bị biến thành nô lệ và không bị lao động cưỡng bức, quyền tự do và an toàn cá nhân, quyền được xét xử công bằng, quyền được tôn trọng cuộc sống riêng tư và gia đình, quyền được tự do về tư tưởng, lương tâm và tôn giáo, quyền được tự do biểu đạt, quyền được kết hôn, chống phân biệt đối xử.

⁴ Friedman M. (2016), *Capitalism and freedom, In Democracy: a reader*, Columbia University Press, tr. 334-349.

xứng dần được ra đời tại các quốc gia phương Tây nhằm thúc đẩy sự tôn trọng, bảo vệ của nhà nước với các quyền con người cơ bản. Nguồn gốc của việc nguyên tắc đánh giá tính cân xứng xuất phát từ Luật Hành chính của Đức⁵, được chính thức áp dụng trong Đạo luật Nhân quyền năm 1998 tại Anh và được áp dụng rộng rãi tại các vụ kiện liên quan đến vi phạm quyền con người tại Tòa án Nhân Quyền châu Âu.

Nội dung của nguyên tắc cân xứng hướng tới đối tượng chủ yếu là các quyết định, pháp luật, chính sách ban hành bởi các cơ quan Hành pháp và Lập pháp. Nguyên tắc cân xứng là cơ sở quan trọng trong việc xây dựng các thước đo để đánh giá tính hợp pháp, tính hợp lý. Nguyên tắc cân xứng được xem như là cấu trúc pháp lý, công cụ, phương tiện để xem xét mục đích của các chính sách, quyền Hiến định của công dân và mối quan hệ giữa chúng. Đối với các quốc gia, nguyên tắc cân xứng được sử dụng như một sự khuyến khích hơn là một yêu cầu bắt buộc đối với quá trình ban hành, thực hiện các quy định của pháp luật⁶ ban hành bởi Nhà nước đối với xã hội và đặc biệt là trong mối quan hệ với các quyền cơ bản của con người. Cân xứng không chỉ là nguyên tắc pháp lý mà có màu sắc của luật tự nhiên, mang tính phổ quát⁷.

Quá trình đánh giá tính cân xứng, hợp lý được giao cho hệ thống cơ quan Tư pháp. Tòa án có quyền xem xét các quyết định của cơ quan Nhà nước công quyền (cơ quan Hành pháp hoặc cơ quan Lập pháp) không phù hợp với Hiến pháp hoặc các bản án đã ban hành khi liên quan đến các vấn đề về quyền con người cơ bản. Sự can thiệp của Tòa án vào các hoạt động của chính quyền, cơ quan công quyền được xây dựng trên cơ sở của thuyết tư pháp tích cực. Ngay cả trong những hệ thống pháp luật đề cao về Chủ quyền của Nghị viện, Tòa án vẫn có những chức năng riêng biệt. Quan điểm trên được đồng tình bởi Giáo sư Goldsworthy: *“Khi giải quyết những bất đồng về những quyền con người cơ bản, và liệu pháp luật cụ thể có phù hợp với những quyền đó hay không, lời nói của thẩm phán chứ không phải của Quốc hội sẽ là quyết định cuối cùng”*⁸. Quá trình các cơ quan tư pháp xem xét về hiệu lực của các văn bản, hành vi của các cơ quan Nhà nước được gọi là xem xét Tư pháp (Judicial activism). Tòa án có quyền được bác bỏ các văn bản pháp luật nếu nó đi trái ngược với mục đích hợp pháp của Chính phủ. Tại các quốc gia thuộc hệ thống Thông

⁵ Sullivan, E. Thomas, and Richard S. Frase (2009), *Proportionality principles in American law: controlling excessive government actions*, Oxford University Press, tr. 193.

⁶ Barak A. & Kalir D. (2012), *Proportionality: constitutional rights and their limitations*.

⁷ Đậu Công Hiệp (2020), *Nguyên tắc cân xứng trong hạn chế quyền con người và vận dụng trong tình trạng khẩn cấp*, *Law on state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp*, https://repository.vnu.edu.vn/bitstream/VNU_123/142272/1/PhapLuatVeTinhTrangKhanCap-499-507.pdf truy cập ngày 28/4/2024

⁸ Goldsworthy Jeffrey (2001), *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford University Press.

luật như ở Vương Quốc Anh và Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, các phán quyết của Thẩm phán, quyết định nhà nước là một nguồn quan trọng phản ánh những tiêu chí, cơ sở được đưa ra để xem xét các quyết định pháp lý của các cơ quan Nhà nước. Thông qua quá trình giải quyết các vấn đề theo tính chất vụ việc, các Thẩm phán hay chính Chính phủ đã hình thành cho mình những phương pháp đánh giá khác nhau đối với tính hợp pháp, hợp lý của các quy định pháp luật, các quyết định do cơ quan nhà nước ban hành.

2. Áp dụng nguyên tắc cân xứng trong giới hạn quyền con người trong hệ thống Thông luật.

Trên thực tế, rất nhiều quyền cơ bản được ghi nhận ở Hiến pháp của con người hoàn toàn có thể bị xâm phạm bởi các văn bản luật có hiệu lực thấp hơn so với Hiến pháp. Vấn đề được đặt ra ở đây việc xác định những giới hạn cho việc ban hành các văn bản có nội dung xâm phạm quyền con người. Các quốc gia theo hệ thống pháp luật Thông Luật đã sử dụng các nguyên tắc cân xứng để hình thành cho mình các phương thức đánh giá các quyết định và pháp luật của cơ quan Nhà nước, trong đó nổi bật nhất có thể kể đến đánh giá tính “hợp lý” và đánh giá “tính cân xứng”. Việc đánh giá tính hợp lý, hợp pháp của các chính sách, quyết định của cơ quan nhà nước ở các quốc gia Thông luật hoàn toàn phù hợp với truyền thống đề cao trình tự công bằng, hợp lý (due process) của mình. Bảo vệ những quyền cơ bản của con người được thực hiện tốt nhất thông qua các hệ thống, cơ chế thay vì giao trong tay của cá nhân. Vấn đề này được các quốc gia theo truyền thống Thông luật nhận thức và cụ thể hoá trong quá trình xét xử của mình. Nghiên cứu phương thức áp dụng nguyên tắc cân xứng trong các quốc gia theo Truyền thống Thông luật sẽ đóng góp vào phương thức bảo vệ quyền con người thông qua hai khía cạnh: Thứ nhất, Cơ chế bảo vệ quyền con người thông qua các bài kiểm tra đánh giá, các quy trình rõ ràng là phương thức để bảo vệ quyền con người. Thứ hai, những bài kiểm tra, đánh giá tính cân xứng, hợp lý được xây dựng thông qua thực tiễn xét xử của các quốc gia theo truyền thống Thông luật nên sẽ dễ dàng hơn cho quá trình áp dụng trên thực tế, phù hợp với thực tiễn phát triển của quyền con người ở các quốc gia.

Mở đầu cho việc đánh giá trên cơ sở nguyên tắc cân xứng có thể kể đến vụ kiện *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corp* (1948) tại Anh. Trong vụ kiện này Công ty Associated Province Picture Houses đã được Tập đoàn Wednesbury thuộc sở hữu của Chính phủ ở Staffordshire cấp giấy phép để vận hành rạp chiếu phim với điều kiện không được phép tiếp đón trẻ em dưới 15 tuổi, dù có người lớn đi cùng hay không, vào Chủ nhật. Đối với quyết định này, công ty Associated Province Picture Houses

đã khiếu nại về vấn đề luật cấm trẻ em vào ngày Chủ nhật là không thể chấp nhận và nằm ngoài thẩm quyền của công ty Wednesbury. Trong vụ kiện này, Tòa án đã từ chối phán quyết này vì lí do Tòa án chỉ có thể can thiệp đến các quyết định này nếu như: (a) công ty, khi đưa ra quyết định đó, đã tính đến các yếu tố lẽ ra không nên tính đến; hoặc (b) công ty đã không tính đến các yếu tố đáng lẽ phải được tính đến; hoặc (c) quyết định đó phi lý đến mức không có cơ quan có thẩm quyền hợp lý nào cân nhắc việc áp dụng nó⁹. Tạm thời bỏ qua những vấn đề về tính hợp lý và những phán quyết của Tòa án đối với quyết định này, phán quyết nêu trên đã tạo nên nền tảng cho việc xây dựng và áp dụng các biện pháp đánh giá tính hợp lý của các quyết định của cơ quan công quyền. Mức độ, giới hạn được xem là phi lý ở đây được xác định là vô lý đến mức không có cơ quan có thẩm quyền hợp lý nào xem xét áp dụng nó.

Trên thực tế các Thẩm phán không có quá nhiều kinh nghiệm về lĩnh vực mà họ phán quyết, và thường có những quan điểm khác nhau về tính hợp lý của các chính sách và pháp luật vì không phải mọi hành động được phán đoán hợp lý đều đúng, và không phải mọi hành động phán đoán sai đều phi lý¹⁰. Nhằm tránh cho việc sử dụng các vấn đề một cách quá đa dạng, yếu tố “phi lý” (irrational) thường được sử dụng trong các bài đánh giá của các Thẩm phán. Yếu tố “phi lý” trong các chính sách của cơ quan nhà nước sẽ được thể hiện trên cơ sở các logic hoặc tiêu chuẩn đạo đức tối thiểu của một người bình thường. Trong vụ kiện *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (1983)¹¹, phép thử Wednesbury được vận dụng bởi Thượng Nghị viện Anh để khẳng định các quyết định “phi lý” (irrational) tức là các quyết định “quá đáng đến mức bất chấp logic hoặc các tiêu chuẩn đạo đức được chấp nhận mà không một người bình thường nào có thể thực hiện” và các quyết định như vậy sẽ có khả năng bị bác bỏ. Cơ sở để đưa ra được các đánh giá cho thấy được xây dựng trên những tiêu chuẩn trên mang nhiều tính chất định tính và thường được xác định ở giới hạn cân đối cao như tính hợp lý của các quyết định của cơ quan Nhà nước, tầm quan trọng của vấn đề được xem xét hoặc mức độ đặc thù của vấn đề.

Những phán quyết trong vụ án Wednesbury đã tạo tiền đề quan trọng cho việc tiếp tục xây dựng các nội dung về nguyên tắc cân xứng đối với các quyền cơ bản của con người. Việc xác định một quyết định của cơ quan Nhà nước đã xâm phạm quyền con người hay không là vấn đề không đơn giản. Chẳng hạn, xác định về mức độ hạn chế quyền tự do của

⁹ <http://www.its-training-uk.com/legal-terms-explained/>

¹⁰ Án lệ *W(Ab Infant)* [1971] AC 682, 700 D-E

¹¹ Trong vụ kiện này, Chính phủ Thatcher sử dụng lệnh hoàng gia để cấm các nhân viên truyền thông của chính phủ thành lập công đoàn.

con người trong tình trạng khẩn cấp (chiến tranh, dịch bệnh, bạo loạn,...) của Nhà nước đến mức độ như thế nào thì sẽ xâm phạm đến quyền con người? Quyền tự do biểu đạt, tín ngưỡng nên được hạn chế ở mức độ như thế nào để bảo đảm được hiệu quả? Thông qua quá trình xét xử, các Thẩm phán tại các quốc gia theo hệ thống Thông luật đã xác định các tiêu chí liên quan đến đánh giá tính cân xứng trong các chính sách ảnh hưởng đến các quyền con người.

Phạm vi của phương thức đánh giá “tính cân xứng” đã được phát triển thông qua quá trình xét xử các vụ việc liên quan đến quyền cơ bản của con người tại các quốc gia theo truyền thống Thông luật và Tòa án Châu Âu. Trong vụ kiện R (Daly) v Bộ trưởng Tư pháp (2001)¹², các Thẩm phán đã khẳng định *tính cân xứng là phép thử thích hợp trong các vụ việc liên quan đến các quyền được bảo vệ bởi Đạo luật Nhân quyền 1998 (Human Right Act)*. Như vậy, phạm vi của phép đánh giá được sử dụng chủ yếu trong các trường hợp liên quan đến quyền cơ bản con người được xác định theo Đạo luật Nhân quyền năm 1998 của Anh. Các quyền cơ bản được xác định bao gồm: Quyền được sống, quyền không bị tra tấn, Quyền tự do và an toàn, Quyền được tôn trọng đời sống riêng tư và gia đình, quyền tự do biểu đạt ý kiến, Tự do hội họp và thành lập hiệp hội¹³.

Thông qua các vụ xét xử, phép đánh giá tính cân xứng đã khẳng định ý nghĩa và vai trò trong bảo vệ quyền con người. Trong vụ kiện khác liên quan đến vấn đề tước quốc tịch của công dân, *Pham v Bộ trưởng Bộ Nội vụ (2015)*¹⁴, tòa án đã xác định xem xét tính cân xứng là “*Công cụ cân xứng... sẽ [] vừa sẵn có vừa có giá trị để quyết định khả năng bị tước quyền công dân dẫn đến một người nhập cư không quốc tịch*. Vụ kiện này đã khẳng định được tính khả thi và tính hiệu quả của phép đánh giá cân xứng trong sắc lệnh của Hành pháp liên quan đến quyền cơ bản của công dân. Mục đích của phương thức này không nhằm đến sự sắp xếp thứ bậc giữa quyền cá nhân và quyền của cộng đồng mà cá nhân đó thuộc về mà chỉ nhằm bảo đảm được những quyền cơ bản của con người được tôn trọng và bảo vệ một cách tốt nhất.

¹² R (Daly) v Secretary of State for the Home Department (2001): Vụ án này liên quan đến quyền của tù nhân được quyền nhận có thư từ pháp lý bí mật.

¹³ Điều 2, Điều 3, Điều 5, Điều 8, Điều 10, Điều 11 Đạo luật Nhân quyền 1998

¹⁴ Phạm (P) sinh ra ở Việt Nam nhưng nhập quốc tịch Anh. Bộ trưởng Nội vụ đã ra lệnh theo s40(2) Đạo luật Quốc tịch Anh năm 1981 nhằm tước bỏ quyền công dân của P dựa trên bằng chứng cho thấy P đã được huấn luyện khủng bố ở Yemen. Theo s40(4), Bộ trưởng Nội vụ “không được ra lệnh theo tiêu mục (2) nếu có cơ sở cho rằng lệnh đó sẽ khiến một người trở thành người không quốc tịch”. P nộp đơn xin xem xét tư pháp lệnh tước quốc tịch vì hai lý do: (1) Lệnh này là bất hợp pháp theo luật trong nước vì nó vi phạm điều 40(4) Đạo luật Quốc tịch Anh năm 1981 vì anh ta sẽ trở thành người không quốc tịch và (2) Lệnh này phải được xem xét theo các tiêu chuẩn hành chính trong luật pháp EU, chẳng hạn như tính tương xứng vì P là công dân EU nhờ quốc tịch Anh theo Điều 20(1) TFEU

So với phương thức đánh giá tính hợp lý thì việc đánh giá tính cân xứng còn yêu cầu cao hơn và tỉ mỉ hơn. Yêu cầu này xuất phát từ việc đánh giá các chính sách, pháp luật của Nhà nước đối với các quyền con người bị xâm hại cần được tiến hành ở mức độ cẩn trọng, kĩ lưỡng hơn các chính sách khác. Trong vụ kiện R (Begum) v Denbigh High School (2006)¹⁵, Tòa án tuyên bố các biện pháp xem xét tính cân xứng được sử dụng “*ngay cả việc đánh giá tính hợp lý được tìm kiếm kĩ lưỡng nhất*”. Phán quyết chỉ rõ rằng tính cân xứng đòi hỏi sự giám sát chặt chẽ và hạn chế hơn đối với hành động của Chính phủ so với phương thức đánh giá tính hợp lý. Các nguyên tắc này bảo đảm các cơ quan Nhà nước không chỉ cần thực hiện đúng các chức năng, nhiệm vụ của mình mà còn phải tuân thủ nghiêm ngặt đến vấn đề quyền con người.

Những tiêu chí của phép đánh giá tính cân xứng trong chính sách được thể hiện trong vụ kiện Ngân hàng Mellat v HM Kho bạc (Số 2) (2013). Trong vụ kiện này, Chính phủ Vương quốc Anh ban hành lệnh cấm khu vực tài chính Vương quốc Anh giao dịch kinh doanh với ngân hàng Iran (do nguy cơ tài trợ khủng bố). Vụ việc trên được xét xử kín (không có phiên điều trần công khai). Ngân hàng phản đối và tuyên bố rằng phiên tòa kín là vi phạm Công ước châu Âu về Nhân quyền. Tòa án không đồng ý với khiếu kiện của phía Ngân hàng Mellat và đưa ra nhận định về các tiêu chí, cấu thành của tính cân xứng đòi hỏi Chính phủ phải quyết định khi: “*(i) có một mục tiêu đủ quan trọng, (ii) có liên hệ một cách phù hợp đối với quá trình hoàn thành mục tiêu đó, (iii) không có giải pháp thay thế hợp lý nào ít xâm phạm hơn quyền lợi bị xâm phạm, và (iv) có sự cân bằng, công bằng giữa quyền cá nhân và lợi ích công cộng*”. Như vậy, việc áp dụng nguyên tắc cân xứng trong các phán quyết của Thẩm phán ở Vương Quốc Anh và Hoa Kỳ trong việc đánh giá các quyết định của cơ quan Hành pháp được tiến hành qua bốn tiêu chí như sau:

- Có mục tiêu đủ quan trọng để hạn chế quyền con người. Mục tiêu này cần được xác định mang tính chính đáng, phù hợp với lợi ích công hoặc phù hợp với quyền và lợi ích chính đáng của số đông

- Có liên hệ phù hợp với quá trình hoàn thành mục tiêu đó. Tiêu chí này hướng tới yêu cầu về sự hợp lý của Quyết định, cụ thể phương tiện sử dụng để hạn chế quyền con người được đưa ra phải có liên hệ hợp lý với mục đích cần đạt.

¹⁵ R (Begum) v Denbigh High School (2006), R bị buộc rời khỏi trường học vì mặc jilbab (trang phục tôn giáo dài) và không được phép quay lại trường cho đến khi cô tuân thủ chính sách đồng phục của trường. R đã yêu cầu xem xét lại bởi Tòa án đối với quyết định này với lý do rằng quyết định này đã vi phạm điều 9 ECHR quyền tự do tôn giáo và Điều 2 về quyền được giáo dục trong Nghị định thư thứ nhất. Kháng cáo của R đã được chấp nhận tại Tòa phúc thẩm, tòa cho rằng quyền biểu đạt tôn giáo theo điều 9 của cô đã bị vi phạm.

- Phương thức được sử dụng phải là phương thức cuối cùng và không có giải pháp thay thế hợp lý nào ít xâm phạm hơn quyền lợi bị xâm phạm.

- Có sự cân bằng giữa quyền cá nhân và lợi ích công cộng. Tiêu chí này đặt nặng về sự nhìn nhận về sự cân bằng giữa nhóm quyền cá nhân và quyền của cộng đồng. Cách thức xác định theo hướng cân bằng này bị các học giả ủng hộ Hệ thống pháp luật châu Âu lục địa đánh giá là “mơ hồ, tổng quát và phi cấu trúc”¹⁶

3. Triển vọng áp dụng nguyên tắc cân xứng trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam

Tình trạng khẩn cấp là khái niệm được sử dụng đi liền với những hoàn cảnh đặc biệt, khi quyền lập pháp bị thay thế bởi quyền Hành pháp trong vấn đề quyền con người. Tình trạng khẩn cấp là tình trạng cho phép chính quyền dùng những biện pháp đặc biệt để đối phó với tình trạng đặc biệt, nhưng không phải với bất cứ biện pháp nào cũng được áp dụng, mà chỉ những biện pháp cần thiết cho một tình thế nhất định mới là hợp pháp. Các quyền tự do con người có thể bị ảnh hưởng bởi tình trạng khẩn cấp như tự do đi lại, tự do lập hội, tự do cư trú,...¹⁷. Việc xác định tình huống đang diễn ra là tình trạng khẩn cấp phải dựa trên các điều kiện nhất định, đồng thời các biện pháp được các quốc gia áp dụng trong tình trạng khẩn cấp cũng phải tuân thủ các yêu cầu nhất định để đảm bảo quyền con người và quyền công dân không bị xâm phạm một cách tùy tiện. Khoản 1 Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) khẳng định: *“Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”*. Như vậy, một quốc gia muốn công bố tình trạng khẩn cấp đối với một tình huống đang diễn ra thì phải chứng minh được hai điều kiện: (1) Quốc gia đó phải chứng minh về việc tồn tại tình trạng khẩn cấp đang xảy ra trên thực tế và tình trạng này đe dọa đến sự sống còn của quốc gia đó và (2) tuyên bố về tình trạng khẩn cấp phải đảm bảo tính hợp pháp và thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, kể cả trong trường hợp tình trạng khẩn cấp đang diễn ra thì việc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người không được áp dụng với các quyền không bị đình chỉ như quyền sống, quyền không

¹⁶ Moshe Cohen-Eliya, Iddo Porat (2010), *American balancing and German proportionality: The historical origins*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, Issue 2, tr. 274

¹⁷ Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước Tập chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 18, tr.418.

bị tra tấn và đối xử tàn ác, vô nhân đạo, quyền không bị nô lệ, nô dịch,...¹⁸ và không được phân biệt đối xử và không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó. Đồng thời, các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp cần được áp dụng một cách chặt chẽ và kỹ lưỡng, cẩn trọng, trên cơ sở những đánh giá khách quan, toàn diện về tình huống đã diễn ra để xác định chính sách, quyết định dự kiến áp dụng sao cho tương xứng với tình huống đang đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, với mục đích giới hạn quyền con người, quyền công dân ở mức độ, phạm vi nhất định, bảo đảm lợi ích chung của toàn xã hội.

Việc áp dụng các nguyên tắc cân xứng trong việc đánh giá tính hợp pháp của các chính sách, pháp luật của Nhà nước ở các Quốc gia theo truyền thống Thông luật sẽ có những khác biệt nhất định so với các quốc gia không thuộc truyền thống này. Điểm khác biệt này tồn tại chủ yếu ở khía cạnh về Nguồn luật và các cơ quan áp dụng nguyên tắc. Ở các quốc gia theo truyền thống Thông luật, án lệ được coi là nguồn luật chính, có hiệu lực pháp lý đối với các nhánh Hành pháp và Lập pháp, đồng thời các Thẩm phán được trao quyền đưa ra các án lệ để từ đó trở thành các pháp luật. Vấn đề này sẽ khác biệt với các quốc gia khác khi án lệ ở các quốc gia không thuộc truyền thống thông luật khi án lệ chưa được coi là nguồn luật hoặc chưa được xem như nguồn luật chính và các Thẩm phán chủ yếu có vai trò áp dụng pháp luật trong xét xử. Tuy nhiên, trong thế giới hiện đại, việc phân chia các hệ thống pháp luật không phải là tiêu chuẩn bắt buộc đối với mỗi quốc gia. Ngược lại, các hệ thống pháp luật luôn có xu hướng tiếp thu, sử dụng những đặc điểm pháp lý của nhau để hoàn thiện và bổ sung cho nhau. Bên cạnh đó, quyền cơ bản con người là những quyền mang tính phổ quát, cần được bảo vệ đầy đủ dù ở quốc gia nào. Do đó, những quy tình, nguyên tắc phù hợp với mục đích bảo vệ quyền cơ bản của con người cần được áp dụng rộng rãi mà không chịu sự hạn chế do khác biệt về truyền thống pháp luật.

Trong bối cảnh hiện nay, Việt Nam đã dần công nhận các án lệ như là nguồn bổ sung của luật, đồng thời vai trò của ngành Tòa án càng lớn hơn trong việc tác động đến các quy phạm pháp luật nhà nước, bảo vệ Công lý và quyền con người cơ bản¹⁹. Do đó, Việt Nam hoàn toàn có thể vượt qua khỏi những khác biệt giữa các quyền thống pháp luật để áp dụng các nguyên tắc cân xứng trong đánh giá chính sách, pháp luật ban hành trong tình trạng khẩn cấp. Bên cạnh đó, nguyên tắc cân xứng này hoàn toàn có thể sử dụng bởi chính

¹⁸ Khoản 2 Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR)

¹⁹ Đậu Công Hiệp (2020), Nguyên tắc cân xứng trong hạn chế quyền con người và vận dụng trong tình trạng khẩn cấp, Law on state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp https://repository.vnu.edu.vn/bitstream/VNU_123/142272/1/PhapLuotVeTinhTrangKhanCap-499-507.pdf, truy cập ngày 01/04/2024

các cơ quan nhà nước khác như Quốc Hội, Chính phủ. Những cơ quan này hoàn toàn có thể sử dụng nguyên tắc này trong việc đánh giá các chính sách trước khi ban hành, nhất là trong tình trạng khẩn cấp. Phép đánh giá của các quốc gia theo truyền thống Thông luật có những triển vọng áp dụng rất lớn ở Việt Nam trong việc hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp:

Thứ nhất, phù hợp với định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam việc áp dụng các bài đánh giá về tính hợp lý, tính cân xứng của các chính sách, pháp luật ban hành bởi các cơ quan Nhà nước có những điều kiện phù hợp để có thể áp dụng. Một hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu của một nhà nước pháp quyền đòi hỏi không chỉ phải bảo đảm tính hợp pháp mà còn phải thỏa đáng, phù hợp và cân xứng với những quyền con người cơ bản. Trong bối cảnh hiện nay, các hệ thống pháp luật Thông luật Dân luật luôn có xu hướng tương tác và làm giàu lẫn nhau thông qua các giá trị của nhau. Những bài đánh giá trên, thông qua những đóng góp cho việc xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền tại các quốc gia theo truyền thống Thông luật cũng như trong quá trình bảo vệ và tôn trọng quyền con người. Với đặc trưng phù hợp với mục tiêu xây dựng một Nhà nước Pháp quyền Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, việc áp dụng các đánh giá trên cho thấy những tiềm năng rất lớn khi nó hoàn toàn phù hợp với mục đích xây dựng một nhà nước pháp quyền cũng như tôn trọng và bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp như đã được đề ra tại Hiến pháp năm 2013.

Thứ hai, tình trạng khẩn cấp ảnh hưởng lớn đến quyền cơ bản của con người do đó đòi hỏi phải có sự cân nhắc cẩn trọng, kỹ lưỡng trước khi áp dụng trên thực tế. Tôn trọng quyền con người trở thành một trong những mục tiêu quan trọng của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Mục đích của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phù hợp với các bài đánh giá, xem xét về tính hợp lý, tính cân xứng với các quyền con người căn bản đã phân tích ở phần trên. Do đó, việc đưa ra và sử dụng các bài kiểm tra cân xứng sẽ phục vụ một cách tích cực cho sự tôn trọng quyền con người của một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trên cơ sở những bài kiểm tra, đánh giá này, tính chất rõ ràng của Luật - một trong những yêu cầu quan trọng của Nhà nước pháp quyền - sẽ được thực hiện một cách hiệu quả và cụ thể hơn. Việc áp dụng các biện pháp này phù hợp với mục đích được đặt ra bởi Nhà nước trong việc xây dựng một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tôn trọng đầy đủ các quyền con người và quyền công dân.

Thứ ba, phạm vi áp dụng với tính thích đáng có thể được sử dụng bởi đa dạng các cơ quan trong bộ máy nhà nước Việt Nam. Trong tình trạng khẩn cấp, những bài đánh giá tính hợp lý, tính cân xứng này sẽ được sử dụng để xác định về phạm vi, thẩm quyền của cơ quan chịu trách nhiệm ban hành, thực hiện pháp luật, luật trong tình trạng khẩn cấp. Đối với các cơ quan Tư pháp, sẽ là khó khăn cho hệ thống Tòa án ở Việt Nam có vai trò tương tự như ở Vương Quốc Anh và Hoa Kỳ, tuy nhiên với quy định nhiệm vụ là cơ quan bảo vệ công lý, nguyên tắc cân xứng sẽ là công cụ hữu hiệu cho Tòa án phục vụ cho nhiệm vụ xét xử và vai trò kiến nghị đối với các quy định pháp luật trái với Hiến pháp và quyền công dân. Đối với Việt Nam việc áp dụng nguyên tắc cân xứng trong tình trạng khẩn cấp có thể được các cơ quan Nhà nước cân nhắc thực hiện trong việc hạn chế một số quyền con người được tiến hành thông qua năm bước:

Bước một, xác định tính hợp lý của quyết định, chính sách. Trong bước này cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ xem xét về tính logic và đạo đức của các quyết định được đưa ra. Đối với bước này, cơ quan nhà nước sẽ xem xét để xác định khả năng áp dụng nguyên tắc cân xứng trong việc đánh giá đối với văn bản được đưa ra. Bước này đóng vai trò như vòng sơ loại đối với các vấn đề cần xem xét, đồng thời giảm thiểu tình trạng chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước.

Bước hai, mục đích đạt được đủ quan trọng. Phải được xuất phát trên nền tảng bảo vệ lợi ích của con người và lợi ích công cộng. Mục đích phải được xem là chính đáng khi hướng tới bảo vệ lợi ích của con người, lợi ích công cộng

Bước ba, có mối liên hệ phù hợp giữa chính sách và mục đích cần đạt được. Bước này đòi hỏi tồn tại mối liên hệ nhân quả giữa những phương thức được nhà nước đưa ra và kết quả mong muốn đạt được

Bước bốn, không có giải pháp thay thế nào ít xâm phạm hơn quyền lợi bị xâm phạm. Đối với bước này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải xem xét, đánh giá đối với tất cả các phương thức, giải pháp dự định áp dụng. Theo đó, việc thực hiện các biện pháp làm hạn chế quyền con người phải được xem là giải pháp cuối cùng được áp dụng để đạt được mục đích chính đáng được đưa ra.

Bước năm, chính sách đạt được sự cân bằng giữa lợi ích công cộng và quyền cá nhân. Trong tình trạng khẩn cấp, các cơ quan công quyền khi thực hiện quyền hạn của mình trong việc ban hành các chính sách, pháp luật sẽ đưa ra các quyết định tiềm ẩn mâu thuẫn giữa quyền lợi công cộng và các lợi ích của cá nhân. Trong khi nhà nước đại diện cho lợi ích công cộng thì những chính sách hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn

cấp có xu hướng mâu thuẫn đến quyền lợi cá nhân. Nhà nước có nghĩa vụ phải cân bằng các yếu tố giữa quyền lực công cộng và lợi ích cá nhân trong việc ban hành chính sách và pháp luật của mình. Do đó, xác định giới hạn xâm phạm là vấn đề được thực hiện một cách cần thiết nhằm bảo đảm các cơ quan nhà nước thực hiện các quyết định, hành vi của mình một cách hợp pháp và thoả đáng, phù hợp với các quyền con người cơ bản. Ranh giới của chính sách có xâm phạm hoặc không xâm phạm quyền con người thường rất mờ nhạt, có thể bị vượt qua bởi chính các cơ quan thực hiện pháp luật, do đó, việc có một bài thử dành cho các chính sách liên quan đến quyền con người là điều rất cần thiết. Giải quyết được sự cân bằng này phải được thực hiện trên cơ sở hai yếu tố chính là các tư duy pháp lý và phương thức đưa ra các quyết định của cơ quan nhà nước. Để đạt được hai yếu tố này đòi hỏi những người ban hành, thực hiện luật trong tình trạng khẩn cấp phải có trình độ, chuyên môn cao, có khả năng hiểu và vận dụng yếu tố cân bằng lợi ích trong nhận định về tính hợp pháp, phù hợp của các chính sách hạn chế quyền con người ban hành trong tình trạng khẩn cấp.

Quá trình đánh giá tính cân xứng của một văn bản có thể được tiến hành thông qua các cơ chế giám sát được tiến hành trước hoặc sau khi văn bản đó được ban hành. Tuy nhiên, trong tình trạng khẩn cấp, phương thức cho thấy hiệu quả hơn là đánh giá sau văn bản được ban hành do tính chất phù hợp với điều kiện hoàn cảnh cấp bách. Một chính sách sẽ được lần lượt đánh giá ở cả năm bước. Chính sách vượt qua năm bước trên thì được coi là phù hợp và ngược lại, chính sách không đáp ứng được ở bước nào thì bị coi là không phù hợp và không cần thiết phải tiến hành đánh giá ở các bước tiếp theo.

4. Kết luận

Trong tình trạng khẩn cấp các quyền tự do cơ bản của con người có xu hướng bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Trong bối cảnh những tranh luận xung quanh việc áp dụng những chính sách, luật, pháp luật cho quá trình hạn chế quyền tự do của con người, nguyên tắc tương xứng đã ra đời và đóng vai trò như phép đánh giá tính hợp pháp, công lý của các quốc gia trong việc hạn chế các quyền cơ bản của con người. Trong bối cảnh các hệ thống pháp luật có xu hướng tiến gần lại nhau, tiếp thu những nội dung của hệ thống pháp luật khác để hoàn thiện các quy định pháp luật của mình, Việt Nam hoàn toàn có thể xem xét, áp dụng những kết quả có được từ hoạt động xét xử của các Thẩm phán ở Vương quốc Anh và Hoa Kỳ. Những kinh nghiệm đúc kết từ quá trình xét xử của các quốc gia theo truyền thống Thông luật cho thấy những kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam trong việc xử lý mối quan hệ giữa lợi ích công cộng với quyền cá nhân trong tình trạng khẩn cấp.

Phương thức đánh giá tính cân xứng không đòi hỏi phải được nội luật hóa hay đưa vào trong các quy định của pháp luật mà chỉ đóng vai trò như một công cụ, phương pháp luận cho các cơ quan Nhà nước có thể cân nhắc sử dụng để đánh giá tính hợp lý của các chính sách của mình. Trong tương lai, những tình thế khẩn cấp, đe dọa tới sự phát triển, tồn tại của cộng đồng tương tự như dịch bệnh COVID-19 hoàn toàn có thể tái diễn. Với công cụ này trong tay, Việt Nam hoàn toàn có thể đối diện với các thách thức trong việc đưa ra các quyết định hạn chế quyền con người phù hợp để đối diện với các thách thức này.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Barak A. & Kalir D. (2012), Proportionality: constitutional rights and their limitations.
2. Bingham T. (2011), The rule of law, Penguin UK.
3. Đâu Công Hiệp (2020), Nguyên tắc cân xứng trong hạn chế quyền con người và vận dụng trong tình trạng khẩn cấp, Law on state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp,
https://repository.vnu.edu.vn/bitstream/VNU_123/142272/1/PhapLuatVeTinhTrangKhanCap-499-507.pdf
4. Friedman M. (2016), Capitalism and freedom, In Democracy: a reader, Columbia University Press.
5. Goldsworthy Jeffrey (2001), The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy, Oxford University Press.
6. Moshe Cohen-Eliya, Iddo Porat (2010), American balancing and German proportionality: The historical origins, International Journal of Constitutional Law, Vol. 8, Issue 2.
7. Nguyễn Đăng Dung (2020), Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18.
8. Sullivan, E. Thomas, and Richard S. Frase (2009), Proportionality principles in American law: controlling excessive government actions, Oxford University Press.
9. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966
10. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013

Án lệ

1. Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corp (1948)
2. W(Ab Infant) [1971] AC 682, 700 D-E

3. Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service (1983)
4. R (Daly) v Secretary of State for the Home Department (2001):
5. Pham v Bộ trưởng Bộ Nội vụ (2015)
6. R (Begum) v Denbigh High School (2006)
7. Ngân hàng Mellat v HM Kho bạc (Số 2) (2013).

19. BẢO ĐẢM QUYỀN AN SINH XÃ HỘI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TỪ THỰC TIỄN Ở VIỆT NAM

Ngô Hữu Phúc*

Tóm tắt:

Quyền bảo đảm an sinh xã hội là một trong những quyền cơ bản của người dân, an sinh xã hội là quyền tối thiểu của con người được ghi nhận và bảo vệ trong chính sách pháp luật quốc gia và các thoả thuận pháp lý. Bảo đảm quyền an sinh xã hội luôn được cộng đồng quốc tế, quốc gia, mỗi cá nhân, tổ chức quan tâm chú trọng thường xuyên, nhằm mục đích cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của người dân. Khi áp dụng biện pháp khẩn cấp một số quyền lợi, cuộc sống sinh hoạt, công việc bình thường của người dân bị ảnh hưởng rất lớn. Vì vậy trong tình trạng khẩn cấp, quyền bảo đảm an sinh xã hội càng được quan tâm. Trong bài viết tác giả nghiên cứu khái quát về quyền bảo đảm an sinh xã hội trên phương diện quốc tế và Việt Nam trong tình trạng khẩn cấp, chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền, yêu cầu mức độ bảo đảm an sinh xã hội phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội mỗi quốc gia và đáp ứng yêu cầu trong tình trạng khẩn cấp, thực tiễn về việc bảo đảm an sinh xã hội khi ban hành tình trạng khẩn cấp. Bài viết nghiên cứu thực tiễn bảo đảm an sinh xã hội trong phòng và chống đại dịch Covid-19 ở Việt Nam, từ đó đưa ra một số nhận xét, đánh giá làm kinh nghiệm cho Việt Nam và tham khảo cho cộng đồng quốc tế.

Từ khóa:

Quyền bảo đảm an sinh xã hội, tình trạng khẩn cấp, hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Tình trạng khẩn cấp là tình trạng đặc biệt mà không có Nhà nước nào trên thế giới mong muốn ban hành. Vì khi một Nhà nước phải ban hành tình trạng khẩn cấp cho thấy Nhà nước đang phải gánh chịu tình huống sau đây: (i) thảm họa thiên nhiên như sóng thần, động đất, núi lửa; (ii) Chiến tranh hoặc tình trạng bất ổn vi phạm nghiêm trọng đến trật tự công cộng như bạo loạn, khủng bố; (iii) Dịch bệnh trên diện rộng; (iv) Rủi ro công nghệ như rò rỉ hoặc nổ các nhà máy điện nguyên tử¹. Những tình huống này xảy ra một cách nghiêm trọng dẫn đến vượt quá giới hạn ứng phó của chính quyền Nhà nước, đe dọa nghiêm

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

¹ Nguyễn Thị Thu Vân, Bàn về sự cần thiết ban hành luật về tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh, Tạp chí dân chủ và pháp luật, <https://danchuphapluat.vn/ban-ve-su-can-thiet-ban-hanh-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-do-dich-benh>, truy cập 5/5/2024

trọng đến mọi mặt đời sống của con người, đe dọa đến an ninh Quốc gia, kèm theo đó là những thiệt hại lớn về tính mạng, sức khỏe, tài sản của con người, tài sản của Nhà nước. Dẫn đến Nhà nước phải ban hành tình trạng khẩn cấp nhằm mục đích thiết lập lại trật tự và kiểm soát tình hình. Việc ban hành tình trạng khẩn cấp sẽ ảnh hưởng một số quyền con người, quyền công dân nên cần có những nghiên cứu khác nhau về vấn đề này, cả lý luận và thực tiễn nhằm hạn chế thiệt hại ảnh hưởng đến quyền con người, quyền công dân, bảo đảm an toàn tính mạng, tài sản của người dân, tài sản của Nhà nước giúp cho người dân và Nhà nước cùng nhau vượt qua tình huống khẩn cấp, bất thường. Nghiên cứu quyền bảo đảm an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp lấy thực tiễn từ phòng chống dịch Covid-19 ở Việt nam sẽ cho thấy nhiều thuận lợi và khó khăn. Từ đó rút ra được nhiều bài học kinh nghiệm cho cộng đồng quốc tế khi ban hành tình trạng khẩn cấp.

2. Khái quát về bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp

2.1. Bảo đảm quyền an sinh xã hội

Quyền an sinh xã hội là một trong những quyền con người cơ bản được cộng đồng quốc tế, các quốc gia trên thế giới quan tâm, ghi nhận trong các văn kiện quốc tế và pháp luật các quốc gia. Quyền an sinh xã hội lần đầu tiên được khẳng định một cách rõ ràng dưới góc độ quyền con người trong Tuyên bố Philadelphia năm 1944, trong đó kêu gọi mở rộng “*Các biện pháp An sinh xã hội để cung cấp thu nhập cơ bản cho tất cả mọi người cần sự bảo vệ và cần sự chăm sóc y tế toàn diện*”². Sau đó Quyền an sinh xã hội được ghi nhận trong Điều 22 của Tuyên ngôn quốc tế Nhân quyền (UDHR) năm 1948: “*Với tư cách là thành viên của xã hội, mọi người đều có quyền được hưởng an sinh xã hội cũng như được thực hiện các quyền về kinh tế, xã hội và văn hoá không thể thiếu đối với nhân phẩm và tự do phát triển nhân cách của mình, thông qua nỗ lực quốc gia, hợp tác quốc tế và phù hợp với hệ thống tổ chức và nguồn lực của mỗi quốc gia*”³. Ngoài ra, tuyên ngôn quốc tế Nhân quyền một lần nữa được tái khẳng định tại Điều 25: “*Ai cũng có quyền được hưởng một mức sống khả quan về phương diện sức khỏe và an lạc cho bản thân và gia đình kể cả thức ăn, quần áo, nhà ở, y tế và những dịch vụ cần thiết; ai cũng có quyền được hưởng an sinh xã hội trong trường hợp thất nghiệp, đau ốm, tật nguyền, goá bụa, già yếu, hay thiếu phương kế sinh nhai do những hoàn cảnh ngoài ý muốn*”⁴.

Dựa và nội hàm, đặc điểm tính chất để thực hiện phân nhóm các loại quyền của con người. Thì quyền an sinh xã hội thuộc nhóm quyền kinh tế, xã hội và văn hoá của con

² Tuyên bố về các mục tiêu và mục đích của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Phụ lục Điều lệ của ILO, phần III(f).

³ Điều 22, UDHR 1948

⁴ Điều 25, UDHR 1948

người, ngoài việc được ghi nhận chính thức ở Tuyên ngôn nhân quyền thế giới năm 1946 (UDHR), quyền an sinh xã hội được ghi nhận trong Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (ICESCR) tại Điều 9: “*Các quốc gia thành viên Công ước này thừa nhận quyền của mọi người được hưởng an sinh xã hội, kể cả bảo hiểm xã hội*”⁵. Ngoài ra, quyền An sinh xã hội còn được ghi nhận trong nhiều văn kiện khu vực về quyền con người như: Tuyên bố châu Mỹ về các Quyền và nghĩa vụ con người (Điều XVI); Nghị định thư bổ sung Công ước châu Mỹ về Nhân quyền trong lĩnh vực các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (Nghị định thư San Salvador, Điều 9); Hiến chương xã hội châu Âu (sửa đổi năm 1996, các Điều 12,13 và 14). Năm 2001 đã diễn ra một sự kiện quan trọng trong sự phát triển của quyền được hưởng An sinh xã hội, đó là Hội nghị Lao động quốc tế (bao gồm đại diện của các chính phủ, các tổ chức và người sử dụng lao động và người lao động) trong chương trình nghị sự của mình, Hội nghị đã khẳng định An sinh xã hội không chỉ là “một quyền con người cơ bản” mà còn là “một phương tiện cơ bản để tạo sự gắn kết xã hội”⁶.

Bình luận chung số 16 của Ủy ban về các Quyền kinh tế, xã hội, văn hoá (cơ quan giám sát thực hiện ICESCR), An sinh xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc tái phân phối, thúc đẩy xoá đói giảm nghèo, hoà nhập xã hội, ngăn chặn tình trạng bị gạt ra bên lề của sự phát triển, đảm bảo nhân phẩm cho tất cả mọi người, đặc biệt khi họ gặp phải những hoàn cảnh khó khăn trong cuộc sống⁷. Quyền an sinh xã hội có liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội khác, trong đó biểu hiện rõ nhất là các quyền: Quyền được hưởng thụ mức sống phù hợp (về ăn, mặc, ở) và được “không ngừng cải thiện đời sống” (Điều 11 ICESCR); Quyền được hưởng một “tiêu chuẩn sức khoẻ về thể chất và tinh thần ở mức cao nhất có thể” (Điều 12 ICESCR).

Bình luận số 19 của Ủy ban giám sát Công ước ICESR năm 2008 đã làm rõ nội hàm của quyền an sinh xã hội với việc khẳng định quyền an sinh xã hội bao gồm tiếp cận và duy trì những trợ cấp, bằng tiền mặt hoặc bằng hiện vật, mà không có sự phân biệt đối xử để bảo vệ con người trong các hoàn cảnh: a) thiếu thu nhập từ việc làm do bệnh tật, khuyết tật, thai sản, tai nạn lao động, thất nghiệp, tuổi già hoặc cái chết của một thành viên trong gia đình; b) không có khả năng chi trả cho các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ; c) không đủ khả

⁵ Điều 9, ICESCR

⁶ Nghiêm Kim Hoa – Vũ Công Giao, Giới thiệu Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, văn hóa, xã hội (ICESCR 1966), NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2012.

⁷ Nghiêm Kim Hoa – Vũ Công Giao, Giới thiệu Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, văn hóa, xã hội (ICESCR 1966), NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr.111.

năng hỗ trợ gia đình, đặc biệt đối với trẻ em và những người lớn sống phụ thuộc⁸. Không có bất kỳ phân biệt nào để phân biệt việc hưởng quyền an sinh xã hội, mọi người đều có quyền được hưởng an sinh xã hội.

An sinh xã hội là chương trình xã hội có thể được điều chỉnh khi áp dụng sao cho phù hợp với điều kiện thực tế. Tuy nhiên, trong mọi bối cảnh, các chương trình an sinh xã hội cần đảm bảo các yếu tố sau:

Thứ nhất, tính sẵn có, thể hiện ở việc hệ thống An sinh xã hội phải có một hoặc nhiều cơ chế cung cấp những trợ cấp cho người rơi vào những trường hợp rủi ro xã hội và rủi ro khác. Hệ thống An sinh xã hội cần được thành lập theo pháp luật quốc gia và quản lý bởi cơ quan công quyền. Hệ thống này cần mang tính bền vững để đảm bảo việc thực hiện quyền được hưởng an sinh xã hội đối với thế hệ hiện tại và tương lai.

Thứ hai, tính bao quát, thể hiện ở việc hệ thống an sinh xã hội phải bao gồm các dịch vụ chính sau: a) Chăm sóc sức khỏe; b) Ốm đau; c) Người cao tuổi; d) Thất nghiệp; e) Tai nạn nghề nghiệp; f) Hỗ trợ gia đình và trẻ em; g) Nghi thai sản; h) Khuyết tật; i) Trợ cấp cho cá nạn nhân và trẻ mồ côi.

Thứ ba, tính thích đáng, thể hiện ở việc trợ cấp xã hội, bằng tiền mặt hay bằng hiện vật đều phải thích đáng về số lượng và thời gian nhằm đảm bảo các cá nhân có thể thụ hưởng đầy đủ các quyền liên quan đến việc bảo vệ và hỗ trợ gia đình, quyền có mức sống thích đáng và khả năng tiếp cận thích đáng với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe.

Thứ tư, tính có thể tiếp cận được, thể hiện ở việc các chương trình an sinh xã hội phải có thể trang trải được; hợp lý, tương ứng và minh bạch; có sự tham gia quản lý từ các cá nhân hưởng lợi từ chương trình; đảm bảo quyền tiếp cận thông tin đối với cá nhân và tổ chức⁹

Để bảo đảm chung cho tất cả các quyền nói chung và quyền an sinh xã hội nói riêng đã được quy định, ICESCR đã đặt ra nghĩa vụ của quốc gia. Các quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và thực thi nhằm từng bước hướng tới thực hiện đầy đủ quyền được hưởng an sinh xã hội. Các quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng là việc không can thiệp tùy tiện, bất hợp lý dù là trực tiếp hay gián tiếp và việc thụ hưởng các quyền được hưởng an sinh xã hội của con người. Nghĩa vụ bảo vệ có các biện pháp ngăn chặn và trừng phạt những vi phạm quyền được hưởng an sinh xã hội do bất kỳ chủ thể nào gây ra (cá nhân, nhóm, doanh nghiệp, các

⁸ Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Quyền con người, Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung của ủy ban công ước Liên hợp quốc, Nxb Công an nhân dân, H., 2010, tr.210.

⁹ Vũ Công Giao, Nguyễn Thủy Dương, Quyền được hưởng an sinh xã hội trong luật nhân quyền quốc tế và những vấn đề đặt ra với Việt Nam: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210145> truy cập ngày 8/5/2024

cơ quan, viên chức nhà nước...). Nghĩa vụ thực thi, theo điều 2 ICESCR, các quốc gia thành viên phải có các biện pháp hiệu quả và định kỳ sửa đổi những biện pháp này khi cần thiết, để thực hiện đầy đủ quyền của tất cả mọi người trong lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, trong đó có các quyền về an sinh xã hội, trong phạm vi tối đa các nguồn lực sẵn có của nước mình mà không có bất kỳ phân biệt đối xử nào. Đặc biệt, các quốc gia có nghĩa vụ tạo điều kiện trợ giúp các cá nhân và cộng đồng trong việc thụ hưởng quyền an sinh xã hội.

Tóm lại, quyền an sinh xã hội được hiểu là một quyền phổ biến của con người được công nhận trong pháp luật quốc tế và quốc gia nhằm duy trì sự hỗ trợ đối với những người cần được bảo vệ trong những hoàn cảnh bất lợi vượt khỏi tầm kiểm soát của họ, như thất nghiệp, bệnh tật, khuyết tật, tai nạn lao động, tuổi già, hoặc không có khả năng chi trả cho các dịch vụ chăm sóc sức khỏe, hỗ trợ gia đình. Quyền an sinh xã hội đã được quy định rõ trong các văn kiện quốc tế, và kèm theo là các bảo đảm quyền của nhiều chủ thể, nhiều phương thức và biện pháp, ở cả phạm vi quốc gia và hợp tác quốc tế, phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội và mức độ phát triển của quốc gia. Theo vào mức độ phát triển của mỗi quốc gia thì việc bảo đảm quyền an sinh xã hội cũng dần được tăng lên.

2.2. Tình trạng khẩn cấp và việc bảo đảm quyền an sinh xã hội

Tình trạng khẩn cấp là việc chính quyền phải áp dụng ngay một số biện pháp đặc biệt để bảo vệ quốc gia, bảo vệ người dân, giữ vững ổn định trật tự an toàn xã hội. Các tuyên bố tình trạng khẩn cấp thường được ban hành khi có thiên tai, thảm họa thiên nhiên như sóng thần, động đất, núi lửa; chiến tranh hoặc tình trạng bất ổn vi phạm nghiêm trọng đến trật tự công cộng như bạo loạn, khủng bố; dịch bệnh trên diện rộng; rủi ro công nghệ như rò rỉ hoặc nổ các nhà máy điện nguyên tử. Khi xuất hiện tình trạng khẩn cấp đời sống xã hội bình thường của con người, người dân sẽ bị đảo lộn; trở nên bất bình thường; tất cả các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hoá đều bị hạn chế hoặc chịu ảnh hưởng liên quan ở những mức độ khác nhau. Song song với việc hạn chế các quyền cơ bản của người dân thì nhà nước cũng cần phải có các chính sách hỗ trợ kèm theo về kinh tế, xã hội cho người dân, đồng thời mỗi cá nhân tổ chức trong cộng đồng sẽ cùng nhà nước thực hiện các trách nhiệm để bảo đảm các quyền cơ bản của con người.

Trong các công ước quốc tế về tôn trọng và bảo đảm quyền con người dành rất ít quy định về bảo đảm các quyền trong tình trạng khẩn cấp. UDHR và ICESCR không có quy định nào trực tiếp về tình trạng khẩn cấp và bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp. Các quyền trong tình trạng khẩn cấp được quy định tại điều 4 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị như sau: *“Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra để*

doạ sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”¹⁰. Mặc dù cho phép các quốc gia thành viên tạm thời từ bỏ thực hiện các nghĩa vụ trong Công ước nhằm ứng phó với tình huống khẩn cấp đang đe dọa trực tiếp tới sự tồn tại của quốc gia, Điều 4 Công ước về các quyền dân sự và chính trị vẫn ghi nhận một số quyền “không thể bị từ bỏ” theo mọi điều khoản của Công ước. Các quyền này bao gồm: Quyền được sống; quyền không bị tra tấn, đối xử, trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo, hạ nhục và thử nghiệm y tế hoặc khoa học mà không có sự đồng ý của cá nhân đó; quyền tự do khỏi chế độ nô lệ, buôn bán nô lệ; quyền không bị bắt giam do không có khả năng thực hiện nghĩa vụ hợp đồng; quyền không bị áp dụng luật hồi tố; quyền được công nhận tư cách con người trước pháp luật; quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tín ngưỡng và quyền không bị áp dụng hình phạt tử hình¹¹. Điều 4 của ICCPR đã quy định về hạn chế quyền dân sự, chính trị, kèm theo là trình tự, cách thức và ngoại lệ trong việc hạn chế các quyền, cũng chính là hàm ý của bảo vệ quyền không bị hạn chế một cách tùy tiện. Dựa trên mối liên hệ giữa việc cần đảm bảo quyền con người và yêu cầu của hạn chế quyền, trong tình trạng khẩn cấp, chúng ta cần nghiên cứu thêm về quy định bảo đảm quyền được hưởng an sinh xã hội của người dân trong tình trạng khẩn cấp.

Bảo đảm quyền an sinh xã hội là vấn đề được quan tâm thường xuyên, quan trọng, là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội. Việc bảo đảm quyền an sinh xã hội được thực hiện bằng nhiều phương thức và biện pháp. Trong đó tập trung nhất vào trách nhiệm nhà nước phải bảo đảm quyền trên cơ sở điều kiện và sự phát triển về kinh tế, xã hội ngày càng gia tăng, cải thiện mức độ thụ hưởng quyền, theo tích lũy và phát triển của Quốc gia. Đặc biệt là trong tình trạng khẩn cấp người dân đã phải chịu thiệt thòi nhường đi những quyền đáng ra mình được nhận để nhằm mục đích ổn định xã hội. Trong tình trạng khẩn cấp nhà nước phải bảo đảm quyền an sinh xã hội tốt nhất trong phạm vi khả năng kinh tế - xã hội của mình, phù hợp với yêu cầu của tình hình khẩn cấp, bảo đảm công bằng không phân biệt và trên cơ sở quy định pháp luật.

3. Bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam

¹⁰ Khoản 1, Điều 4 ICCPR

¹¹ Khoản 2, Điều 4, ICCPR

Hiện nay, Việt Nam đều tham gia các công ước quốc tế và khu vực về nhân quyền, trở thành thành viên của các công ước như ICESR, ICCPR, ngoài ra Việt Nam nhiều Công ước của ILO về an sinh xã hội. Nhận thức được tầm quan trọng của việc bảo đảm quyền an sinh xã hội góp phần giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội và củng cố quốc phòng an ninh. Đặc biệt hơn nữa là việc bảo đảm quyền an sinh xã hội của người dân trong lúc ban bố tình trạng khẩn cấp. Việc bảo đảm quyền an sinh xã hội được nước ta ghi nhận tại Điều 34 Hiến pháp năm 2013: *“Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội”*. Theo quy định tại Điều 34, Hiến pháp năm 2013 thì mọi công dân Việt Nam đều có quyền được bảo đảm an sinh xã hội, không phân biệt giới tính, tôn giáo, tín ngưỡng, nghề nghiệp, thành phần xã hội,... Vậy chủ thể nào bảo đảm và có trách nhiệm thực hiện quyền an sinh xã hội cho công dân Việt Nam? Điều 34, Hiến pháp năm 2013 thì không quy định về việc chủ thể bảo đảm và có trách nhiệm thực hiện, về nội dung này được quy định tại Điều 3 Hiến pháp năm 2013: *“Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”*¹², Khoản 1 Điều 14, Hiến pháp năm 2013: *“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”*¹³, Khoản 2, Điều 59, Luật Hiến pháp: *“Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác”*¹⁴. Cùng với đó là việc cụ thể hoá quyền an sinh xã hội trong nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành như: Bộ luật Lao động, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Người cao tuổi, Luật Trẻ em, Luật Người khuyết tật,... Trong việc xây dựng hệ thống pháp luật về an sinh xã hội, Nhà nước đã chú ý tới các yếu tố: i) tăng cường cơ hội có việc làm, bảo đảm thu nhập tối thiểu cho người lao động thông qua hỗ trợ cá nhân và hộ gia đình phát triển sản xuất, hỗ trợ tín dụng, giải quyết việc làm và kết nối thông tin thị trường lao động; (ii) mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia hệ thống chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp nhằm đối phó với những tình huống rủi ro như bị giảm sút hoặc mất khả năng lao động; (iii) tăng cường sự tiếp cận của người dân đối với những dịch vụ xã hội cơ bản, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường; (iv) hỗ trợ đột xuất cho

¹² Điều 3, Hiến pháp năm 2013

¹³ Khoản 1, Điều 14, Hiến pháp năm 2013

¹⁴ Khoản 2, Điều 59, Hiến pháp năm 2013

người dân khi gặp các rủi ro không lường trước hoặc vượt quá khả năng kiểm soát (mất mùa, thiên tai, động đất, chiến tranh, đói nghèo...) thông qua các khoản tiền mặt và hiện vật do ngân sách nhà nước bảo đảm; (v) hỗ trợ thường xuyên đối với những cá nhân có hoàn cảnh đặc thù, cá nhân thuộc nhóm yếu thế trong xã hội (người cao tuổi, người khuyết tật...) ¹⁵.

Hiến pháp và pháp luật nước ta hiện nay không quy định cụ thể về bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp. Hiến pháp chỉ có quy định: “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”. Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 (được hướng dẫn bởi Nghị định 71/2002/NĐ-CP), Luật phòng chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 (được hướng dẫn bởi Nghị định 101/2010/NĐ-CP) hai văn bản đều không đề cập đến quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp. Mặc dù nhà nước chưa quy định cụ thể về bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp. Thực tế trong đại dịch Covid19 “*tình trạng y tế khẩn cấp*”, Đảng, Nhà nước ta đã có nhiều chỉ đạo đúng đắn, kịp thời, linh hoạt; Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng chính phủ với phương châm “vừa làm vừa rút kinh nghiệm” ¹⁶ đã ban hành các chủ trương, chính sách, giải pháp bảo đảm an sinh xã hội cho người dân. Ngay từ khi đại dịch Covid-19 xuất hiện ở nước ta, ngày 09/04/2020, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số 42/NQ-CP và Nghị quyết số 154/NQ-CP ngày 19/10/2020 về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19. Bước sang năm 2021 đại dịch Covid-19 bùng phát nhanh chóng, có sự tác động nặng nề đến xã hội nước ta, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 01/07/2021 về một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch Covid-19, gồm 12 chính sách hỗ trợ, trong đó nguồn từ quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ bảo hiểm thất nghiệp và quỹ bảo hiểm tai nạn, bệnh nghề nghiệp. Nhằm tập trung tốt hơn chăm lo cuộc sống người dân trong Đại dịch Covid-19, một số chính sách được ban hành như: “*Chỉ thị số 05-CT/TW ngày 23/6/2021 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác giảm nghèo bền vững đến năm 2030; Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2030; Hai Nghị định quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh Ưu đãi người*

¹⁵ Vũ Công Giao, Nguyễn Thuỳ Dương, “Quyền được hưởng an sinh xã hội trong luật nhân quyền quốc tế và những vấn đề đặt ra với Việt Nam”: <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210145> truy cập ngày 11/05/2024

¹⁶ Đào Ngọc Dung, “Bảo đảm an sinh xã hội trong điều kiện thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch Covid-19”, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/tin-tieu-diem/-/asset_publisher/s5L7xhQiJeKe/content/bao-dam-an-sinh-xa-hoi-trong-dieu-kien-thich-ung-an-toan-linh-hoat-kiem-soat-hieu-qua-dich-covid-19 truy cập ngày 13/5/2024

có công với cách mạng năm 2020, bảo đảm chăm lo tốt hơn cho người có công cả về vật chất và tinh thần; Nghị định số 20/2021/NĐ-CP mở rộng diện bao phủ và tăng mức chuẩn trợ giúp xã hội với đối tượng bảo trợ xã hội từ ngày 1/7/2021 lên 360 nghìn đồng/tháng; Nghị định số 108/2021/NĐ-CP điều chỉnh lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội và trợ cấp hằng tháng có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2022, tăng thêm 7,4% mức lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội, trợ cấp hằng tháng cho người hưởng lương hưu thấp, người về hưu trước năm 1995”. Bên cạnh đảm bảo an sinh xã hội cho người dân trong nước, Chính phủ còn thực hiện bảo đảm khám chữa bệnh cho người nước ngoài tại Việt Nam, tổ chức giải cứu người Việt Nam bị ảnh hưởng do Covid-19 ở nước ngoài trở về nước. Chính phủ Việt Nam đặt ra phương châm “không một ai bị bỏ lại phía sau”.

4. Một số nhận xét và kinh nghiệm

Sự chỉ đạo quyết liệt của Đảng, Chính phủ Việt nam hiện nay đã kiểm soát được tình hình dịch bệnh Covid-19, các hoạt động của xã hội đã trở lại bình thường. Để có thể vượt qua tình trạng khẩn cấp như đại dịch Covid-19 đó là sự phối hợp đồng lòng giữa Chính phủ và người dân. Chính phủ Việt Nam đã ban hành những quyết sách về an sinh xã hội kịp thời, là điểm tựa cho người dân trong đại dịch. Năm 2020 thực hiện các Chính sách hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19 đã thực hiện được hơn 33 nghìn tỷ đồng cho gần 14,5 triệu đối tượng bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19, trong đó bảo hiểm xã hội Việt Nam đã tiếp nhận hồ sơ giải quyết tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất với 1.846 đơn vị/doanh nghiệp cho 192.503 lao động với tổng số tiền tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất trên 786 tỷ đồng. Năm 2021, kết quả triển khai đến nay, nhóm chính sách bảo hiểm có tổng kinh phí hỗ trợ là gần 5,1 nghìn tỷ đồng (chiếm 30,6% kinh phí dự kiến chính sách về bảo hiểm của Nghị quyết 68), hỗ trợ cho 378.690 đơn vị sử dụng lao động và trên 11,57 triệu người lao động. Cơ quan bảo hiểm xã hội đã rà soát và thông báo cho 378.060 đơn vị sử dụng lao động với gần 11,46 triệu người lao động được giảm mức đóng bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp từ tháng 7/2021 đến hết tháng 6/2022 với tổng số tiền (tạm tính) khoảng 4.322 tỷ đồng. Chính sách tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất đã được thực hiện tại 54/63 tỉnh, thành phố trong cả nước với tổng số 630 đơn vị sử dụng lao động và 113.444 người lao động, tổng kinh phí 777 tỷ đồng (chiếm 9,2% kinh phí dự kiến ban đầu của chính sách này). Đối với chính sách hỗ trợ đào tạo duy trì việc làm cho người

lao động, có 17 đơn vị sử dụng lao động đã đề nghị cơ quan bảo hiểm xã hội xác nhận hồ sơ đề nghị hỗ trợ cho 1.308 người lao động¹⁷.

Để vượt qua tình trạng Covid – 19 Nhà nước đã bảo đảm quyền an sinh xã hội bằng việc hỗ trợ chăm sóc sức khỏe, an toàn tính mạng cho người dân. Nhà nước đã ban hành nhiều biện pháp tổng thể để ứng phó kịp thời, hiệu quả với dịch bệnh; với sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị nhằm bảo đảm an toàn tính mạng, sức khỏe, đời sống của người dân. Sự phối hợp Ngành Y tế, Quân đội, Công an đã chủ động vào cuộc tích cực giám sát, cách ly, xét nghiệm điều trị hiệu quả cho người dân.

Đây là một trong số các kết quả thiết thực đạt được trong việc bảo đảm quyền an sinh xã hội của Việt Nam trong tình trạng khẩn cấp. Nhờ ban hành Chính sách chống dịch nói chung và chính sách an sinh xã hội nói riêng kịp thời mà người dân Việt Nam được an toàn trước đại dịch Covid-19 dù có hạn chế về kinh tế, kỹ thuật, các điều kiện xã hội, y tế,.... Với những chính sách nhân văn, thiết thực, chăm lo đời sống của người dân, người lao động của Đảng, Nhà nước, thể hiện sự chung sức chung lòng cùng với người dân vượt qua khó khăn của Đảng, Nhà nước. Qua đó khẳng định được khả năng, quản lý, điều hành đất nước của Đảng, Chính phủ nước ta trước nhân dân.

Do pháp luật Việt Nam và công ước quốc tế chưa trừ liệu¹⁸ được một số quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp, nên việc triển khai các bảo đảm một số quyền của con người, quyền công dân nói chung và bảo đảm quyền an sinh xã hội nói riêng còn lúng túng chưa được thống nhất, bị động trong tình trạng dịch Covid-19. Do chưa được pháp luật trừ liệu trước nên Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành những văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân nói chung, quyền an sinh xã hội nói riêng trong đại dịch Covid-19 còn chậm. Các quy định của pháp luật hiện hành chưa bao quát được hết các tình huống ứng phó với tình trạng dịch bệnh. Sau khi ban hành chính sách việc triển khai bảo đảm quyền an sinh xã hội ở địa phương còn nhiều bất cập như việc chỉ có 4 nhóm 4 đối tượng nhận được hỗ trợ, đó là: người có công, bảo trợ xã hội, hộ nghèo và cận nghèo trong danh sách. Việc rà soát lập danh sách các nhóm lao động, hộ kinh doanh bị ảnh hưởng gặp nhiều trở ngại, kéo dài do thiếu căn cứ để thực hiện. Nhiều lao động làm việc trong doanh nghiệp

¹⁷ Mai Ngọc, “Bảo đảm an sinh xã hội trong bối cảnh đại dịch Covid-19”, <https://dangcongsan.vn/bao-hiem-xa-hoi-bao-hiem-y-te-vi-an-sinh-xa-hoi/bao-dam-an-sinh-xa-hoi-trong-boi-canhh-dai-dich-covid-19-597686.html>, truy cập ngày 15/05/2024

¹⁸ Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thuý “Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam”, https://repository.vnu.edu.vn/bitstream/VNU_123/142270/1/PhapLuatVeTinhTrangKhanCap-478-484.pdf, truy cập 16/05/2024

hay khu công nghiệp bị tác động, nhưng do không có hợp đồng lao động, nên không có cơ sở để xem xét. Việc bảo đảm quyền an sinh xã hội của công dân trong tình trạng khẩn cấp là từ phía Nhà nước, cần có sự phối hợp tích cực giữa cơ quan lập pháp và hành pháp. Trong tình trạng khẩn cấp nguồn lực kinh tế của Nhà nước bị ảnh hưởng rất nặng nề, trong lúc đó việc bảo đảm quyền an sinh xã hội đều dựa vào nguồn lực của nhà nước hiện có, vì vậy việc bảo đảm quyền an sinh xã hội của công dân rất khó khăn.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm thực tiễn chính sách bảo đảm quyền an sinh xã hội trong đại dịch Covid – 19 ở Việt Nam, có thể rút ra một số giá trị tham khảo cho Việt Nam và thế giới giúp nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp. Cần hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách về tình trạng khẩn cấp. Điều này góp phần tạo lập hành lang pháp lý đầy đủ, thống nhất cho việc bảo đảm quyền con người nói chung, quyền được bảo đảm an sinh xã hội nói riêng cho công dân trong tình trạng khẩn cấp. Xây dựng hệ thống an sinh xã hội đa dạng, cần có một hệ thống an sinh xã hội riêng nếu có tình trạng khẩn cấp được ban hành, cần có cơ chế pháp lý hiệu quả cho việc thực thi và giám sát bảo đảm các tiêu chuẩn về quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp.

5. Kết luận

Bảo đảm quyền an sinh xã hội cho công dân trong tình trạng khẩn cấp có tuy gặp nhiều khó khăn nhưng đóng vai trò quan trọng để giúp cho Việt Nam và các nước trên thế giới cùng với công dân nước mình vượt qua tình huống khẩn cấp. Việc bảo đảm quyền an sinh xã hội trong tình trạng khẩn cấp là một vấn đề có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn. Việc chia sẻ, tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia giải quyết vấn đề này thực sự cần thiết để từ đó rút ra được những giá trị tham khảo hữu ích trong bối cảnh thế giới biến động không ngừng như hiện nay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Thu Vân, *Bàn về sự cần thiết ban hành luật về tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh*, *Tạp chí dân chủ và pháp luật*, <https://danchuphapluat.vn/ban-ve-su-can-thiet-ban-hanh-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-do-dich-benh>, truy cập 5/5/2024

2. Tuyên bố về các mục tiêu và mục đích của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), Phụ lục Điều lệ của ILO, phần III(f)

3. Điều 22, UDHR 1948

4. Điều 25, UDHR 1948

5. Điều 9, ICESCR

6. Nghiêm Kim Hoa – Vũ Công Giao, *Giới thiệu Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, văn hóa, xã hội (ICESCR 1966)*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2012.
7. Nghiêm Kim Hoa – Vũ Công Giao, *Giới thiệu Công ước quốc tế về các Quyền kinh tế, văn hóa, xã hội (ICESCR 1966)*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr.111.
8. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, *Quyền con người, Tập hợp những bình luận/khuyến nghị chung của ủy ban công ước Liên hợp quốc*, Nxb Công an nhân dân, H., 2010.
9. Vũ Công Giao, Nguyễn Thuỳ Dương, *Quyền được hưởng an sinh xã hội trong luật nhân quyền quốc tế và những vấn đề đặt ra với Việt Nam:*
<http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210145> truy cập ngày 8/5/2024
10. Khoản 1, Điều 4 ICCPR
11. Khoản 2, Điều 4, ICCPR
12. Điều 3, Hiến pháp năm 2013
13. Khoản 1, Điều 14, Hiến pháp năm 2013
14. Khoản 2, Điều 59, Hiến pháp năm 2013

20. BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THÔNG QUA CƠ CHẾ KIỂM SOÁT, GIỚI HẠN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Nguyễn Nam Phương*

Võ Thị Phương Uyên**

Tóm tắt:

Bài viết phân tích về tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp thông qua cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước. Từ đó, có những đánh giá quy định pháp luật hiện hành liên quan đến cơ chế này ở Việt Nam hiện nay và đề xuất phương hướng hoàn thiện cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước hướng đến việc bảo vệ quyền con người nói chung và bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp nói riêng.

Từ khóa:

Quyền con người; tình trạng khẩn cấp; kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước.

1. Đặt vấn đề

Tình trạng khẩn cấp làm gia tăng quyền lực của các cơ quan nhà nước đồng thời hạn chế các quyền con người hơn mức bình thường. Do đó, làm thế nào để có thể bảo vệ được quyền con người nhưng vẫn kiểm soát, giới hạn được quyền lực nhà nước? Làm thế nào để bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp trong quyết định và hành động của các cơ quan công quyền là vấn đề cần được xem xét thấu đáo, nhất là trong điều kiện Việt Nam hướng đến mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

2. Khái quát về tình trạng khẩn cấp và kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước trong tình trạng khẩn cấp để bảo vệ quyền con người

2.1 Về tình trạng khẩn cấp và bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Tình trạng khẩn cấp là tình trạng bất thường có thể xảy ra ở các địa phương trong cùng một quốc gia, trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia hay có thể xảy ra đồng loạt ở các quốc gia khác nhau trên thế giới vì lý do có thiên tai, dịch bệnh, chiến tranh.... Trong trường hợp này, Nhà nước cần tuyên bố tình trạng khẩn cấp để ứng phó tình trạng bất thường, bảo vệ sự tồn vong của quốc gia. Lẽ dĩ nhiên, khi tình trạng khẩn cấp xuất hiện vì phải bảo vệ

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Cần Thơ; Email: namphuong@ctu.edu.vn

** ThS., Giảng viên Trường Đại học Cần Thơ; Email: vtpuyen@ctu.edu.vn

những lợi ích quốc gia, lợi ích, sức khỏe của cả cộng đồng nên quyền con người ở quốc gia đó sẽ bị hạn chế hoặc đình chỉ thực hiện ở những mức độ khác nhau.

Trong tình trạng khẩn cấp, Nhà nước có thể tạm dừng nghĩa vụ đảm bảo quyền con người và phải hạn chế quyền con người để bảo vệ những lợi ích lớn hơn. Trong trường hợp này “chính quyền dùng những biện pháp đặc biệt để đối phó với tình trạng đặc biệt, nhưng không phải với bất cứ biện pháp nào cũng được áp dụng, mà chỉ những biện pháp cần thiết cho một tình thế nhất định mới là hợp pháp”¹. Do đó, tình trạng khẩn cấp thường được quy định trong Hiến pháp và pháp luật của các quốc gia để bảo đảm rằng dù là tình thế cấp bách của quốc gia thì việc thực thi quyền lực vẫn phải được kiểm soát bởi Hiến pháp và pháp luật nhằm tránh việc hạn chế quyền con người một cách tùy tiện bởi các cơ quan công quyền.

Nhà nước là một tổ chức công quyền, sinh ra trong lòng xã hội, thực hiện việc quản lý xã hội, có trách nhiệm duy trì trật tự xã hội, tạo điều kiện cho xã hội ổn định và phát triển vì lợi ích chung vì sự tồn tại, phát triển của mỗi người và của xã hội. Để có thể quản lý xã hội, nhà nước cần sử dụng quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước được xem là khả năng của Nhà nước buộc các cá nhân, tổ chức khác trong xã hội phải phục tùng Nhà nước². Với những đặc điểm riêng biệt của quyền lực nhà nước thì khả năng tác động của nó đến các chủ thể khác trong xã hội mạnh mẽ hơn hẳn các loại quyền lực khác. Tình trạng khẩn cấp với mục đích bảo vệ sự tồn tại chính đáng của quốc gia nên các quyền con người sẽ bị thu hẹp và hạn chế vì lợi ích của cả cộng đồng. Song, bằng cách thức nào có thể bảo vệ được quyền con người mà vẫn ứng phó được tình trạng khẩn cấp là vấn đề cần được xem xét thấu đáo. Do đó, cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước cần được đặt ra để bảo vệ quyền con người nhất là trong tình trạng khẩn cấp khi các quyền con người có nguy cơ bị xâm phạm nhiều hơn so với tình trạng thông thường.

2.2 Về sự kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước trong tình trạng khẩn cấp để bảo vệ quyền con người

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp làm gia tăng quyền lực cho các cơ quan công quyền đồng thời các quyền con người trong các lĩnh vực sẽ bị hạn chế hoặc đình chỉ thực hiện, đó là sự hạn chế đáng kể các quyền con người trong trạng thái bất thường của xã hội do tình trạng khẩn cấp gây ra. Tình trạng khẩn cấp là tình trạng đặc biệt, xảy ra đột ngột và

¹ Nguyễn Đăng Dung (2020), Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 18, tr.11

² Nguyễn Minh Đoan (2020), Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.39

trong tình trạng khẩn cấp vì phải ứng phó nhanh nên các cơ quan nhà nước sẽ được trao quyền nhiều hơn và các quyền con người sẽ bị hạn chế ở một mức độ lớn hơn bình thường, tự do của con người sẽ bị thu hẹp.

Trong tình trạng khẩn cấp nếu quyền lực nhà nước được sử dụng đúng thì có thể đưa đất nước vượt qua được giai đoạn khó khăn, khôi phục lại trạng thái ban đầu để có thể ổn định và phát triển. Tuy nhiên, trong trường hợp quyền lực nhà nước không được sử dụng đúng đắn cộng thêm sự cấp bách của tình trạng khẩn cấp vì sự tồn vong của quốc gia thì hậu quả của việc quyền lực nhà nước không bị kiểm soát, giới hạn thật khó lường và chủ thể bị tác động nhiều nhất đó chính là người dân. Vì vậy, đòi hỏi phải có cơ chế phù hợp nhằm mục đích hạn chế tới mức tối đa khả năng lạm quyền của các cơ quan nhà nước ngay cả khi trong tình trạng khẩn cấp.

Việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp là sự khởi đầu cho việc thực hiện quyền lực đặc biệt của một nhà nước, qua đó làm tăng trưởng quyền lực của các cơ quan nhà nước hơn so với hoàn cảnh thông thường. Tuyên bố đó cho phép chính quyền có thể tiến hành những hành động nhanh chóng và mạnh mẽ trong các tình huống phức tạp và nguy hiểm. Tuy nhiên, việc này dễ dẫn đến hệ quả là “tạo ra những hệ lụy tiêu cực với nhiều chủ thể trong xã hội, vì thế đòi hỏi cần phải có những quy trình, thủ tục chặt chẽ để tránh sự lạm dụng quyền lực, cũng như để những biện pháp mạnh mẽ mà chính quyền nêu ra được thực thi suôn sẻ, không vấp phải những phản ứng từ cộng đồng”³.

Một trong những đặc trưng cốt lõi của nhà nước pháp quyền đó là nhà nước phải hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật. Mọi hành động của nhà nước hạn chế quyền con người dù là trong tình trạng khẩn cấp vẫn phải được trù liệu bởi pháp luật. Sự hạn chế đối với một quyền con người nào đó được hiểu là việc nhà nước không cho phép các chủ thể thụ hưởng quyền có thể thực hiện quyền đó ở mức độ tuyệt đối. Cụ thể, ở Điều 29 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 đã nêu rõ “*Trong việc thực thi các quyền và tự do, mọi người chỉ phải chịu những hạn chế do luật định, nhằm mục tiêu bảo đảm sự thừa nhận và tôn trọng quyền, và tự do của những người khác, cũng như nhằm thỏa mãn những đòi hỏi chính đáng về đạo đức, trật tự công cộng và nền an sinh chung trong một xã hội dân chủ*”. Đối với Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 ghi nhận về hạn chế quyền trong tình trạng khẩn cấp ở Điều 4 : “*Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc*

³ 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, Nxb Hồng Đức, tr 420

gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội". Việc đặt ra nguyên tắc Hiến pháp hạn chế quyền con người cũng là cách thức để giới hạn quyền lực nhà nước, vì khi có nguyên tắc hạn chế quyền con người thì các cơ quan công quyền phải hạn chế theo đúng những gì nguyên tắc này đã quy định. Do đó, tránh được sự hạn chế quyền con người một cách tùy tiện dù trong tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, khi một quốc gia quy định về nguyên tắc này cần có sự tham khảo các văn kiện pháp lý quốc tế về quyền con người cũng như cần áp dụng nguyên tắc tương xứng khi hạn chế quyền.

Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định thêm về cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước khi đó quyền con người sẽ được bảo vệ một cách hiệu quả ngay cả trong tình trạng khẩn cấp. Vì cơ chế này có thể giới hạn, đóng khung quyền lực của các cơ quan nhà nước tránh được sự lạm quyền. Đó có thể là sự kiểm tra, giám sát từ bên trong giữa các cơ quan nắm giữ các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp hoặc có thể là sự kiểm tra, giám sát từ bên ngoài bằng một cơ quan giám sát chuyên trách.

Muốn bảo vệ được quyền con người nói chung và quyền con người trong tình trạng khẩn cấp nói riêng cần sự vận hành của cả một cơ chế. Nói rõ hơn, bên cạnh những quy định của pháp luật về bảo vệ quyền con người, quy định về các cơ quan nhà nước được hành động như thế nào cũng phải nằm trong khuôn khổ của pháp luật vì mọi hành vi của công quyền phải được pháp luật kiểm soát mới phù hợp với nguyên tắc pháp quyền. Do đó, cơ chế này được đặt ra để bảo đảm cho quyền lực nhà nước được thực thi đúng và trong phạm vi Hiến pháp và pháp luật đã quy định.

3. Những vấn đề đặt ra khi bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp thông qua cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước

Tình trạng khẩn cấp là một hoàn cảnh đất nước có những khó khăn, do đó cần có những biện pháp nhanh chóng, quyết liệt để ngăn chặn, khắc phục và điều đó cũng dẫn đến khả năng xâm phạm đến quyền con người rất lớn và cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước càng trở nên quan trọng. Việc kiểm soát quyền lực nhà nước sẽ góp phần hạn chế được sự tùy tiện của các cơ quan nhà nước khi thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình đồng thời góp phần đảm bảo quyền con người đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, với thực tiễn trong thời gian qua ở Việt Nam đã xuất hiện một số vấn đề cần làm rõ liên quan

đến vấn đề bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp thông qua cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước.

Thứ nhất, về quy định hạn chế quyền con người trong Hiến pháp 2013. Theo quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 thì “*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 quy định này không đề cập đến khả năng áp dụng ngoại lệ cho phép hạn chế quyền con người nếu đất nước rơi vào tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, hiện nay tình trạng khẩn cấp được thừa nhận rộng rãi trong các văn kiện pháp lý quốc tế về quyền con người hay Hiến pháp và pháp luật của các quốc gia trên thế giới.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam tại Điều 1 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 thì tình trạng khẩn cấp được định nghĩa 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, 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*”. Như vậy, câu hỏi đặt ra là hiện nay những quy định về tình trạng khẩn cấp có còn thật sự phù hợp và điều này có thể hạn chế quyền con người hay không khi mà Hiến pháp không có quy định về ngoại lệ này? Bên cạnh đó dưới góc độ hình thức văn bản cũng sẽ không hợp lý khi mà ngay từ đầu đã nhấn mạnh quyền con người chỉ có thể bị hạn chế bởi “Luật”.

Hơn nữa, chủ thể nào có quyền xác định việc hạn chế một loạt các quyền con người trong tình trạng khẩn cấp là theo quy định của Luật và đó là trường hợp cần thiết bắt buộc phải hạn chế thì Hiến pháp năm 2013 vẫn chưa xác định cụ thể. Thực tế, trong thời gian vừa qua có tình trạng một số văn bản – không phải do Quốc hội ban hành – đã vô hình chung hạn chế quyền con người⁴, việc này được giải thích là do trong tình hình dịch bệnh, tình hình khẩn cấp tuy nhiên vấn đề tiếp tục đặt ra là trong thời gian đó chúng ta chưa tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Như vậy, có thể thấy nguyên tắc hạn chế quyền con người trong một số trường hợp là một nguyên tắc mới được ghi nhận trong Hiến pháp nhưng trình tự, thủ tục thực hiện cũng như cách hiểu đối với nguyên tắc này vẫn chưa thật sự đầy đủ và

⁴ Chẳng hạn như các Chỉ thị 15, Chỉ thị 16 của Thủ tướng Chính phủ

thống nhất và từ đó đã ảnh hưởng đến việc bảo đảm quyền con người. Qua đó, có thể thấy Việt Nam đang thiếu khung pháp lý để ứng phó với tình trạng khẩn cấp.

*Thứ hai, sự thiếu vắng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước sẽ có khả năng dẫn đến trường hợp các cơ quan công quyền lấy lý do trường hợp khẩn cấp để hạn chế quyền con người vượt quá mức cần thiết. Nhìn từ thực tiễn hoạt động phòng, chống dịch Covid-19 đã xảy ra tình trạng hạn chế quyền con người một cách tùy tiện. Dĩ nhiên, tình trạng khẩn cấp đặt ra yêu cầu phải hành động nhanh chóng, và vì vậy trong tình huống này quyền lực của cơ quan hành pháp - cơ quan có trách nhiệm thực hiện công tác quản lý trong tình trạng khẩn cấp thường khá lớn. Vậy câu chuyện đặt ra là làm sao kiểm soát được quyền lực của nhánh hành pháp trong việc ban hành cũng như thi hành những quyết định quản lý của mình - nhưng cũng là những quyết định có khả năng hạn chế quyền con người - trong tình trạng khẩn cấp? Về cơ chế kiểm soát giữa lập pháp đối với hành pháp thì hiện nay chúng ta vẫn có quy định Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ... tuy nhiên vì đây là trong tình trạng khẩn cấp nên thẩm quyền này chủ yếu mang tính chất hậu kiểm và như thế dẫn đến khả năng là quyền con người đã bị ảnh hưởng. Trong khi đó về cơ chế kiểm soát giữa tư pháp đối với hành pháp thì còn khó khăn hơn, chúng ta chưa có cơ chế cho việc cơ quan tư pháp xem xét đối với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành pháp thậm chí ở Việt Nam hiện nay, thẩm quyền của Tòa án cũng mới chỉ dừng lại ở việc xem xét và nếu phát hiện văn bản đó “sai trái” thì yêu cầu chủ thể có thẩm quyền ban hành ra văn bản đó xem xét lại, chứ không có quyền đưa ra phán quyết trực tiếp đối với văn bản đó. Hiện nay, trong quá trình dự thảo sửa đổi Luật tổ chức Tòa án nhân dân đã có một số nội dung liên quan đến thẩm quyền này của Tòa án được đưa vào trong nội dung dự thảo nhưng vẫn còn rất nhiều tranh luận.⁵ Còn đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính đối với cơ quan hành pháp thì cũng chỉ dừng ở các văn bản từ cấp Bộ trở xuống. Theo khoản 1 Điều 32 Luật tổ tụng hành chính năm 2015 thì thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp tỉnh trong việc giải quyết sơ thẩm những khiếu kiện là “*Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và quyết định hành chính, hành vi hành chính của người có thẩm quyền trong cơ quan đó mà người khởi kiện có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư**

⁵ Lê Anh, Cần nhắc quy định về thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong xét xử, Công thông tin điện tử của Quốc hội, <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=80701>, đăng ngày 08/10/2023, truy cập ngày 04/05/2024

trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc Tòa án nơi cơ quan, người có thẩm quyền ra quyết định hành chính, có hành vi hành chính”.

Như vậy, văn bản do Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ ban hành kể cả văn bản quy phạm hay văn bản cá biệt thì Tòa án đều không có quyền xem xét. Những điều này cho thấy cơ chế kiểm soát giữa tư pháp đối với hành pháp còn rất nhiều hạn chế.

4. Một số kiến nghị

Để có thể bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp thông qua cơ chế kiểm soát, giới hạn quyền lực nhà nước, nhóm tác giả đề xuất một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất, về quy định hạn chế quyền con người trong Hiến pháp năm 2013 cần phải có một chủ thể - có thể là Ủy ban thường vụ Quốc hội với nhiệm vụ được giao là giải thích Hiến pháp – giải thích rõ ràng và đầy đủ về nội dung của khoản 2 Điều 14 Hiến pháp 2013 chẳng hạn như thế nào là trường hợp cần thiết? Văn bản “luật” được hiểu như thế nào? Điều này sẽ tạo cơ sở cho việc áp dụng nguyên tắc hiến định hạn chế quyền con người một cách thống nhất để nguyên tắc này thật sự là công cụ để bảo vệ quyền con người trên thực tế. Hơn nữa, nguyên tắc hạn chế quyền con người giúp đóng khung và giới hạn quyền lực nhà nước vì cơ quan công quyền muốn hạn chế quyền con người thì phải hạn chế trong khuôn khổ của nguyên tắc này quy định. Đồng thời, cần phải xây dựng thủ tục thực hiện một cách hợp lý và đảm bảo việc hạn chế quyền con người phải trên cơ sở của sự chính đáng, cần thiết và tương xứng. Bên cạnh đó, cũng cần điều chỉnh lại các quy định liên quan đến tình trạng khẩn cấp để đảm bảo tính khả thi khi đặt ra vấn đề áp dụng vào thực tế, tránh trường hợp mâu thuẫn giữa các văn bản có liên quan cũng như thẩm quyền của các chủ thể. Có thể sửa đổi và nâng văn bản lên thành Luật về tình trạng khẩn cấp để đảm bảo tính phù hợp với nguyên tắc hạn chế quyền con người đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Vì theo nội dung nguyên tắc hạn chế quyền con người đã quy định trong Hiến pháp hiện hành thì quyền con người chỉ bị hạn chế theo quy định của Luật, do đó nâng Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp lên thành Luật về tình trạng khẩn cấp sẽ bảo đảm được tính hợp hiến, phù hợp với nguyên tắc pháp quyền.

Thứ hai, cần tăng cường sự kiểm soát quyền lực nhà nước. Như trên đã phân tích, các chủ thể được trao quyền thường có xu hướng lạm quyền, do đó, để đảm bảo rằng những quyết định đưa ra trong tình trạng khẩn cấp liên quan đến việc hạn chế quyền con người là cần thiết và tương xứng thì phải tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước. Nói cách khác, cần thiết lập cơ chế kiểm soát để ngăn chặn khả năng đưa ra những quy định hạn chế quyền con người vượt quá mức cần thiết và trong tình trạng chưa đến mức khẩn cấp. Về cơ chế

kiểm soát giữa lập pháp đối với hành pháp thì cần phải có quy định xem xét lại ngay từ trước khi ban hành mà không phải chỉ là hậu kiểm. Trong khi đó về cơ chế kiểm soát giữa tư pháp đối với hành pháp thì cần cho phép Tòa án được quyền xem xét đối với văn bản mang tính chất hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp mà không phân biệt loại văn bản.

Để có thể kiểm soát, giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước hiệu quả có thể thành lập một cơ quan hiến định độc lập, chuyên trách bảo vệ quyền con người như Ủy ban nhân quyền quốc gia hay Hội đồng nhân quyền quốc gia để cơ quan này trực tiếp giám sát quá trình ra quyết định và thực thi các quyết định của cơ quan nhà nước có liên quan đến quyền con người nói chung và trong tình trạng khẩn cấp nói riêng. Như đã phân tích, tình trạng khẩn cấp do phải ứng phó nhanh nên làm gia tăng quyền lực của hành pháp nhiều hơn các nhánh quyền lực còn lại nên một cơ quan giám sát chuyên trách là một giải pháp hiệu quả trong giải quyết bài toán về việc vẫn bảo vệ được quyền con người cho dù có sự gia tăng quyền lực của các cơ quan nhà nước trong tình trạng khẩn cấp. Theo đó, cơ quan nhân quyền quốc gia có thể kịp thời phát hiện, đưa ra phán quyết và xử lý đối với các văn bản, các quyết định vi phạm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

5. Kết luận

Kiểm soát, giới hạn được quyền lực nhà nước kể cả trong tình trạng khẩn cấp là công cụ hiệu quả để bảo vệ quyền con người vì một trong những đặc trưng cốt lõi của nhà nước pháp quyền là quyền lực nhà nước phải bị giới hạn và phải bảo vệ được quyền con người. Những quy định về bảo vệ quyền con người hay nguyên tắc hiến pháp hạn chế quyền con người cũng như quy định về cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi quyền lực đã thể hiện sự nhận thức ngày càng rõ hơn của Việt Nam về các vấn đề có liên quan đến quyền con người. Tuy nhiên, việc bảo vệ được quyền con người ngay cả trong tình huống khẩn cấp vẫn còn những hạn chế nhất định cần Việt Nam phải nỗ lực hơn nữa để có thể thực hiện được cam kết mạnh mẽ của Việt Nam đã được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 rằng là: các quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam sẽ được nhà nước công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm dù là trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013
2. Luật tổ tụng hành chính 2015
3. Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000

4. Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948
5. Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966
6. Lê Anh, *Cân nhắc quy định về thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong xét xử*, Cổng thông tin điện tử của Quốc hội, <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?ItemID=80701>, đăng ngày 08/10/2023, truy cập ngày 04/05/2024
7. Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 18.
8. Nguyễn Minh Đoan (2020), *Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội
9. 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, Nxb Hồng Đức

21. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

Nguyễn Văn Quân*

Tóm tắt:

Đề đối phó với tình trạng khẩn cấp làm chao đảo xã hội, pháp luật của nhiều quốc gia dự liệu các biện pháp đặc biệt mà chính quyền có thể sử dụng. Các biện pháp này tạm đình chỉ việc thực hiện một số quy tắc thông thường để áp dụng các quy tắc hạn chế tự do và trao cho chính quyền sự tập trung quyền lực. Tuy nhiên, trong nhà nước pháp quyền, các xâm phạm tới quyền, tự do cơ bản đều phải được xem xét, nhà làm luật đòi hỏi việc áp dụng các biện pháp này phải được liệt kê rõ, tương xứng với nguy cơ và phù hợp với vụ việc. Các biện pháp được chính quyền sử dụng phải được kiểm soát bằng các cơ chế pháp lý hữu hiệu. Bài viết phân tích những thách thức của tình trạng khẩn cấp đối với các quyền, tự do, cũng như sự cần thiết của việc xây dựng cơ chế giám sát nhằm đảm bảo tuân thủ nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp.

Từ khoá: nguyên tắc pháp quyền, nguyên tắc tương xứng, tình trạng khẩn cấp, quyền con người.

1. Tình trạng khẩn cấp

Có nhiều quan niệm khác nhau về tình trạng khẩn cấp (TTKC). Nhưng có thể hiểu, TTKC là tình trạng đặc biệt của một quốc gia và được chính thức tuyên bố. TTKC đòi hỏi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (thường là cơ quan hành pháp) được trao một số quyền hạn và áp dụng một số biện pháp đặc biệt để vận hành, tổ chức thực hiện nhằm ổn định tình hình mà trong điều kiện thông thường không được phép sử dụng¹.

Tình trạng khẩn cấp là tình trạng thường xảy ra bất ngờ, đột ngột vì các nguyên nhân dẫn đến TTKC (chiến tranh, động đất, hạn hán, dịch bệnh, khủng bố...) là đột ngột, dẫn đến sự bất ngờ, đột ngột đối với con người, không lường trước của thiệt hại, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của quốc gia. TTKC xuất hiện ngoài quy luật “không bình thường”. TTKC có thể xuất hiện ở bất cứ nơi nào, phạm vi hẹp hoặc rộng, một vùng hoặc cả lãnh thổ, thậm chí là toàn cầu. TTKC có nguyên nhân từ sự vận động của các yếu tố trong tự

* TS., Trường Đại học Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội; Email: nguyen.vnu@gmail.com

¹ Nguyễn Đình Toàn, Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, 2023, tr.32.

nhiên hoặc xuất phát từ chính đời sống xã hội hoặc chủ quan do con người tạo ra (như các hoạt động kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, chăm sóc sức khỏe, trật tự xã hội), mang đến những hậu quả xã hội ở mức độ khác nhau. Như vậy, TTKC là tình trạng phát sinh bất ngờ mà việc Nhà nước sử dụng các biện pháp giải quyết thông thường không hiệu quả, cần sử dụng các biện pháp đặc biệt.

Dưới góc độ pháp lý, tình trạng khẩn cấp là một “tình trạng đặc biệt”, bắt đầu từ sự kiện pháp lý tuyên bố TTKC và kết thúc khi bãi bỏ TTKC. Kể từ thời điểm tuyên bố TTKC, nhà nước thực hiện quyền lực đặc biệt, theo đó, chính quyền có thể tiến hành những hành động đặc biệt mà những hành động này không được áp dụng trong trạng thái xã hội thông thường² Những hành động đó nhằm giải quyết các vấn đề trong các tình huống phức tạp, nguy hiểm, vì lợi ích chung của cộng đồng, của quốc gia³. Mặt khác, hành động đặc biệt của chính quyền cũng có thể có những tác động tiêu cực đến xã hội, tác động đến nhiều chủ thể⁴. Chính vì thế, để tránh lạm dụng quyền lực, những hành động đặc biệt của chính quyền cần phải được quy định với quy trình, thủ tục chặt chẽ. Đồng thời, chính bởi những quy định chặt chẽ đó, kết hợp với các biện pháp giáo dục, thuyết phục sẽ giảm thiểu những thiệt hại đối với lợi ích cá nhân.

2. Thách thức của tình trạng khẩn cấp đối với quyền con người

Để đối phó lại những tình huống, hoàn cảnh làm chao đảo xã hội (dịch bệnh, thiên tai, thảm họa...), các biện pháp đặc biệt được các quốc gia đề ra. Các biện pháp này có mục đích tạm đình chỉ một số quy tắc thông thường để áp dụng các quy tắc đặc biệt-hạn chế một phần quyền, tự do cá nhân. Đồng thời, các biện pháp trong tình huống khẩn cấp này trao cho chính quyền sự tập trung quyền lực nhằm đối phó những hiểm họa bất thường.

Nhân danh tình huống khẩn cấp, chính quyền có thể đưa ra các biện pháp nhằm bảo vệ lợi ích công đồng hay quốc gia, các biện pháp này thường ảnh hưởng đến các quyền, tự do cá nhân. Các quyền dễ bị hạn chế là quyền đi lại và quyền riêng tư, ví dụ như quyền bảo vệ dữ liệu cá nhân thường bị xâm phạm khi ban bố tình trạng khẩn cấp về y tế.

Ví dụ: quyền riêng và bảo đảm bí mật về chỗ ở, thư tín có thể bị xâm phạm khi Chính quyền áp dụng quyền được cung cấp thông tin. Việc nêu danh tính chi tiết của người bị

² Oren Gross và Fionnuala Ní Aoláin (2006), *Law in times of crisis: emergency powers in theory and practice*, Vol. 46, Cambridge University Press, tr.249.

³ Cao Vũ Minh (2021), "*Pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Liên bang Nga và những gợi mở cho Việt Nam*", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. 10 (434). Xem: <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210829>, truy cập ngày 20/5/2024.

⁴ Nguyễn Anh Đức và Vũ Công Giao (2020), *Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế “Law on the State of emergency”, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr. 418.

nhễm bệnh COVID- 19 trên mạng xã hội dễ dẫn đến những suy diễn bất lợi cho người bệnh và gia đình họ, ảnh hưởng tiêu cực đến việc điều trị của bệnh nhân cũng như đời sống của cả gia đình⁵.

Trong thời kỳ đại dịch covid các địa phương đã triển khai thực hiện 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, cách ly toàn xã hội, xử lý nguồn lây bệnh, ổ dịch, quản lý lây nhiễm chéo tại cơ sở y tế, quản lý nguy cơ lây nhiễm ở các nhóm nguy cơ cao và trường hợp cần cách ly... Tuy nhiên, một số địa phương áp dụng một số biện pháp mà chưa từng được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật, chẳng hạn như việc hạn chế ra, vào vùng không có dịch⁶ do các địa phương sợ người nhiễm bệnh từ địa phương khác vào địa phương mình, hoặc quy định ngày phải trở về gia đình để nếu có nhu cầu trong dịp lễ, tết⁷ Có thể thấy rằng, trong giai đoạn “ban bố tình trạng khẩn cấp” về y tế do COVID-19, mỗi địa phương có những quy định khác nhau về biện pháp tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân, thậm chí là những biện pháp đó vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, người dân thì ‘chấp nhận’ những vi phạm của cơ quan nhà nước để thực hiện phòng, chống COVID-19, bởi COVID-19 mới là đáng sợ hơn là sự vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trong trường hợp này, còn một số cơ quan nhà nước đã thu hồi, bãi bỏ, điều chỉnh các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân khi biết sai, một số cơ quan nhà nước để mặc, miễn là công tác phòng, chống dịch bệnh đạt hiệu quả.

Tình trạng khẩn cấp tạo ra mối đe dọa và thách thức đối với các quyền, tự do cá nhân. trong tình huống khẩn cấp, các quyền, tự do cá nhân có thể bị giới hạn nhân danh lợi ích công cộng. Tuy nhiên, trong nhà nước pháp quyền, các xâm phạm, hạn chế đối với tự do, các quyền cơ bản đều phải được xem xét kỹ lưỡng. Nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi việc áp dụng các biện pháp này phải được chỉ rõ, tương xứng với nguy cơ và phù hợp với vụ việc về thời gian và địa điểm.

Để đảm bảo hài hoà giữa lợi ích công cộng (an ninh quốc gia, sức khoẻ cộng đồng...) với lợi ích của các cá nhân, việc áp dụng và thực thi các biện pháp hạn chế, đình chỉ quyền trong tình huống khẩn cấp đòi hỏi tuân thủ nguyên tắc pháp quyền.

⁵ Nguyễn Đình Toàn (2020), *The protection of human rights in emergency situation: The prevention of COVID-19*, Law on the state of emergency, tr. 129-138.

⁶ Thế Phong (2021), *Thừa Thiên- Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://baochinhphu.vn/Xa-hoi/Thua-Thien-Hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich/440774.vgp>.

⁷ Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên (2021), Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 2021 về việc đơn đốc lao động đi làm ngoài tỉnh có nhu cầu trở về địa phương trong dịp tết nguyên đán Nhâm Dần năm 2022.

3. Vai trò của nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp

Tại Việt Nam, nhận thức về hai khái niệm pháp quyền và nhà nước pháp quyền vẫn còn thiếu rõ ràng, chưa thống nhất⁸ và còn những điểm chưa hợp lý, trong đó đáng tranh luận nhất đó là xu hướng đồng nhất pháp quyền (*Rule of Law*) với nhà nước pháp quyền (*the state governed by the rule of law*).

Mặc dù trên thế giới hiện cũng chưa có một định nghĩa thống nhất về pháp quyền, song một số thuộc tính cấu thành của nó đã được thừa nhận một cách phổ biến mà tập trung vào những vấn đề như: hạn chế và kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ nhân quyền, bảo đảm pháp luật được xây dựng một cách phù hợp và được thực thi hiệu quả trên thực tế. Nhìn chung, hầu như tất cả các yếu tố cấu thành của pháp quyền theo cách hiểu phổ biến trên thế giới đã được thể hiện, một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, trong các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật của Nhà nước Việt Nam, song với tính chất như là các yêu cầu hay nội dung của nhà nước pháp quyền XHCN. Như vậy, có thể tham khảo và áp dụng các yếu tố cấu thành của pháp quyền mà đã được đồng thuận bởi cộng đồng quốc tế để xây dựng lên nội hàm của nguyên tắc pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Tuy nhiên, một yêu cầu đặt ra ở đây là cần tách bạch giữa các yếu tố cấu thành của nguyên tắc pháp quyền với các yếu tố cấu thành của nhà nước pháp quyền. Để thực hiện được việc này, cần bắt đầu từ việc nhận thức lại về khái niệm pháp quyền trong mối quan hệ với khái niệm nhà nước pháp quyền.

Khoa học pháp lý Việt Nam hiện nay có nhiều cách tiếp cận khác nhau về nội dung của nguyên tắc pháp quyền. Trong một nghiên cứu gần đây, tác giả Nguyễn Đức Minh đã tổng kết có 04 cách tiếp cận phổ biến về nguyên tắc pháp quyền trong khoa học pháp lý Việt Nam⁹:

Nhóm quan điểm thứ nhất cho rằng, nội hàm của nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa chính là “nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Do đó, nội dung của nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa bao gồm toàn bộ nội dung yêu cầu và nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nguyên tắc pháp quyền đồng nhất với chế độ pháp quyền hay nhà nước pháp quyền¹⁰.

⁸ Gần đây có một số nghiên cứu phân biệt giữa pháp quyền với nhà nước pháp quyền, nguyên tắc pháp trị... Xem: Nguyễn Đức Minh, *Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6(362), 2018, tr.3-21.

⁹ Nguyễn Đức Minh, *Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6/2018, tr.4 và tiếp theo.

¹⁰ Hoàng Văn Nghĩa, *Một số vấn đề lý luận về nhà nước pháp quyền và giá trị tham khảo đối với Việt Nam*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 2/2014, tr.49.

Nhóm quan điểm thứ hai định nghĩa nguyên tắc pháp quyền là “tinh thần thượng tôn của pháp luật của Nhà nước, cơ quan nhà nước, các nhân viên nhà nước, của mọi tổ chức, cá nhân và của toàn xã hội; là một trong những tư tưởng chủ đạo trong tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền, trong quản lý và phát triển xã hội”¹¹. Nói cách khác, pháp luật là quy tắc chuẩn mực, hệ quy chiếu để điều chỉnh hành vi của các chủ thể trong xã hội.

Nhóm quan điểm thứ ba cũng nói đến yêu cầu về tính tối thượng của pháp luật, vai trò xác định giới hạn của việc tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước và ranh giới cho tổ chức và hoạt động của các thiết chế xã hội phi nhà nước của nguyên tắc pháp quyền, nhưng quy nạp thêm vào khái niệm nguyên tắc pháp quyền yêu cầu tôn trọng, bảo đảm quyền con người¹².

Nhóm quan điểm thứ tư: Ngoài các yêu cầu về thượng tôn pháp luật của toàn xã hội, ý thức tuân thủ và chấp hành pháp luật của cơ quan nhà nước, công chức, viên chức và mọi người dân, hạn chế ảnh hưởng của việc sử dụng quyền lực một cách tùy tiện, thì trong mỗi nội dung của nguyên tắc pháp quyền còn yêu cầu “áp dụng pháp luật một cách nhất quán, bình đẳng và không thiên vị”. Để bảo đảm tính pháp quyền thì các đạo luật phải phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật, thể hiện các giá trị cao cả như lương tri, tự do, bình đẳng, công bằng, phù hợp với tiến bộ xã hội và các giá trị nhân văn của xã hội nói chung.

Các quan điểm này tuy có nhiều điểm khác nhau, nhưng đều có một số điểm chung là thừa nhận sự tồn tại khách quan của pháp luật; đề cao tính tối thượng của hiến pháp và pháp luật; đòi hỏi mọi chủ thể trong xã hội phải tôn trọng pháp luật, đặc biệt pháp luật là phương tiện ràng buộc Nhà nước và công quyền.

Với tư cách là một nguyên tắc, nguyên tắc pháp quyền được hiểu là nguyên lý, tư tưởng chỉ đạo nhất thiết phải tuân theo với nội dung cốt lõi là quyền lực nhà nước phải được kiểm soát, ràng buộc bằng pháp luật, chỉ được và phải được thực hiện trên cơ sở và trong khuôn khổ pháp luật¹³. Nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi mọi chủ thể pháp luật, trước hết là các cơ quan nhà nước, công chức, viên chức nhà nước phải tôn trọng luật pháp, tồn tại trong mối quan hệ với pháp luật, ràng buộc bởi pháp luật và thực hiện pháp luật, hành

¹¹ Quan điểm của nhóm nghiên cứu chuyên đề 6 “*Nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo*”, do Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu chủ trì phối hợp với Thường trực Hội đồng Lý luận Trung ương thực hiện, trang 7 của báo cáo, dẫn bởi Nguyễn Đức Minh, Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6/2018, tr.5.

¹² Trần Thái Dương, *Bàn về khái niệm pháp quyền, nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3/2017, tr.3.

¹³ Nguyễn Đức Minh, *Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*, Tlđđ, tr.6.

động hoặc không hành động trên cơ sở pháp luật và không vi phạm những điều pháp luật cấm¹⁴.

Mối liên hệ giữa nguyên tắc pháp quyền và tình trạng khẩn cấp thể hiện ở 02 điểm: thứ nhất, tình trạng khẩn cấp tạo ra những thách thức đối với quyền, tự do cơ bản của con người. Trong khi, nội hàm của pháp quyền/nhà nước pháp quyền chính là bảo vệ và bảo đảm các quyền con người (Đào Trí Úc); thứ hai, nguyên tắc pháp quyền đảm bảo cho quyền con người được tôn trọng và bảo vệ ngay cả trong những tình huống “khẩn cấp” thông qua nguyên tắc tương xứng khi giới hạn quyền.

4. Nguyên tắc tương xứng: cơ chế đảm bảo pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp

Các biện pháp ứng phó với các tình huống trong TTKC nêu trên không áp dụng một cách tùy tiện mà phải được thực hiện theo quy định của pháp luật. Pháp luật cần phải quy định chặt chẽ về điều kiện áp dụng, trình tự, thủ tục, biện pháp áp dụng. Các quốc gia có những quy định khác nhau về vấn đề này, tuy nhiên đều dựa vào những tiêu chí chung được quy định tại khoản 1 Điều 4 ICCPR: “trong thời gian có TTKC xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể có những biện pháp tạm đình chỉ thực hiện các quyền nêu ra trong công ước này, trong chừng mực để đáp ứng nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”. Như vậy, các điều kiện cho phép một quốc gia tạm đình chỉ một số quyền hiến định là: (1) Bối cảnh khẩn cấp đe dọa đến sự an nguy của một quốc gia; (2) Việc tạm đình chỉ một số quyền hiến định không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế; (3) Việc tạm đình chỉ một số quyền hiến định không được chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào; (4) Quốc gia cần thực hiện đầy đủ nghĩa vụ thông báo.

Theo quy định của ICCPR, hầu hết các quyền về dân sự, chính trị có thể bị tạm đình chỉ trong TTKC, trừ một số quyền tuyệt đối được liệt kê trực tiếp tại khoản 2 Điều 4. Ngoài ra, cũng theo Công ước Quốc tế về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (ICESCR), đối với nhóm quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, việc tạm đình chỉ ít được chấp nhận hơn và quyền đình công là nhóm quyền duy nhất có thể bị tạm đình chỉ¹⁵. Theo Manisuli Ssenyonjo, cách thức quy định ở Công ước ICESCR thì kể cả trong các tình huống xung

¹⁴ Nguyễn Đức Minh, như trên.

¹⁵ Amrei Müller (2009), "Limitations to and derogations from economic, social and cultural rights", Human Rights Law Review. 9(4), tr.601.

đột vũ trang, chiến tranh hay các TTKC khác thì ICESCR vẫn có hiệu lực, và ICESCR không cho phép các quốc gia tạm dừng các nghĩa vụ bảo đảm những quyền kinh tế, xã hội, văn hoá cốt lõi theo Công ước này¹⁶.

Nguyên tắc tương xứng là trụ cột chính cho việc bảo vệ quyền con người trong xã hội dân chủ trên toàn thế giới. Nguyên tắc tương xứng có nguồn gốc từ Đức, được tạo ra như một phần của nỗ lực bảo vệ các quyền của cá nhân¹⁷.

Việc tạm đình chỉ quyền hiến định trong tình trạng khẩn cần tuân theo nguyên tắc tương xứng. Nguyên tắc tương xứng đề cập đến một tập hợp các quy tắc xác định các điều kiện cần và đủ để hạn chế một quyền được bảo vệ theo hiến định được hiến pháp cho phép. Nội dung của nguyên tắc tương xứng quy định rằng tất cả các quy định ảnh hưởng đến quyền con người nên tương xứng hoặc hợp lý. Các phân tích tương xứng được tạo thành từ ba thành tố: (1) Sự đầy đủ; (2) Sự cần thiết và (3) Sự tương xứng chặt chẽ với nhau.

Thành tố đầu tiên là nguyên tắc đầy đủ, thiết lập rằng những ảnh hưởng đến quyền con người phải phù hợp với mục đích mà nhà làm luật mong muốn. Những biện pháp và mục đích khi áp dụng có phù hợp với mong muốn nhà làm luật thiết kế không và gây ảnh hưởng đến quyền con người không¹⁸. Thành tố thứ hai, đánh giá, xem xét các biện pháp và lựa chọn biện pháp sử dụng để có kết quả ít hạn chế nhất đối với các quyền con người¹⁹. Thành tố thứ ba, được thiết lập sau khi đã tuân thủ nguyên tắc phụ thứ nhất và thứ hai, phải xác định xem nó là hợp lý hay không, kiểm tra sự cân bằng giữa các lợi thế và những bất lợi do pháp luật mang lại²⁰.

Nguyên tắc tương xứng về cơ bản có cấu trúc bốn bước (1) Bước 1: Mục đích chính đáng (proper purpose/legitimate aim); (2) Bước 2: Sự phù hợp (rational connection) của việc hạn chế quyền với mục đích cần đạt được; (3) Bước 3: Sự cần thiết (necessity) của biện pháp hạn chế quyền nhằm đạt mục đích và (4) Bước 4: Sự cân bằng (fair balance) giữa lợi ích thu được và thiệt hại từ việc hạn chế quyền.

Bước 1: Mục đích chính đáng: Học giả Ahron Barak khẳng định rằng, mục đích chính đáng của việc quy định giới hạn quyền hiến định khởi nguồn từ các giá trị dân chủ của nhà

¹⁶ Manisuli Ssenyonjo (2010), "*Economic, social and cultural rights: An examination of state obligations*", Research handbook on international human rights law, tr.38

¹⁷ Nguyễn Minh Tuấn (Chủ biên), *Giới hạn chính đáng đối với các quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2015, tr.13.

¹⁸ Juan Cianciardo, *The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights*, 3 J. Civ. L. Stud. (2010), tr.179. Available at: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/jcls/vol3/iss1/11>.

¹⁹ Juan Cianciardo, *The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights*, 3 J. Civ. L. Stud. (2010), tr.179.

²⁰ Như trên, tr.180.

nước²¹ [và dân chủ là nguồn pháp luật của nguyên tắc tương xứng²² Trong số nhiều giá trị cơ bản của nền dân chủ, giá trị phù hợp nhất là các quyền hiến định và lợi ích công cộng²³. Trong nguyên tắc tương xứng, việc bảo vệ các quyền hiến định luôn luôn là mục đích chính đáng, nhưng không phải lợi ích nào cũng là lợi ích công cộng và cũng là chính đáng²⁴. Lợi ích công cộng chỉ được coi là chính đáng khi đảm bảo được các yếu tố sau: (1) mục tiêu xã hội quan trọng đạt được và (2) các quyền hiến định của con người được bảo vệ.

5. Kết luận

Khi ban bố tình trạng khẩn cấp, để bảo vệ lợi ích công cộng, Nhà nước có thể sử dụng các biện pháp và phương tiện “phi truyền thống” giới hạn, đình chỉ một số quyền, tự do cơ bản của con người. Để đảm bảo sự hài hoà về lợi ích và hạn chế sự lạm dụng quyền lực của công nguyên, nguyên tắc pháp quyền cần được tuân thủ. Trong số các thành tố của nguyên tắc pháp quyền thì nguyên tắc tương xứng là trụ cột nhằm bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Barak (2012), *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* Cambridge University Press, UK
2. Juan Cianciardo, *The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights*, 3 J. Civ. L. Stud. (2010). Available at: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/jcls/vol3/iss1/11>.
3. Trần Thái Dương, *Bàn về khái niệm pháp quyền, nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 3/2017.
4. Nguyễn Đức Minh, *Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6(362), 2018.
5. Cao Vũ Minh (2021), "*Pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Liên bang Nga và những gợi mở cho Việt Nam*", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. 10 (434). Xem: <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210829>, truy cập ngày 20/5/2024.

²¹ Ahoron Barak (2012), *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* Cambridge University Press, UK, tr.251

²² Ahoron Barak (2012), *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* Cambridge University Press, UK, tr.234.

²³ Ahoron Barak (2012), *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* Cambridge University Press, UK, tr.253

²⁴ Ahoron Barak (2012), *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* Cambridge University Press, UK, tr.255.

6. Amrei Müller (2009), "*Limitations to and derogations from economic, social and cultural rights*", Human Rights Law Review. 9(4).
7. Hoàng Văn Nghĩa, *Một số vấn đề lý luận về nhà nước pháp quyền và giá trị tham khảo đối với Việt Nam*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 2/2014.
8. Oren Gross và Fionnuala Ní Aoláin (2006), *Law in times of crisis: emergency powers in theory and practice*, Vol. 46, Cambridge University Press.
9. Nguyễn Đình Toàn, *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, 2023.
10. Nguyễn Minh Tuấn (Chủ biên), *Giới hạn chính đáng đối với các quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2015
11. Manisuli Ssenyonjo (2010), "*Economic, social and cultural rights: An examination of state obligations*", Research handbook on international human rights law.

22. BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG CÁC TRƯỜNG HỢP ĐÌNH CHỈ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP COVID-19 Ở VIỆT NAM

Hoàng Thị Vĩnh Quỳnh*

Tóm tắt:

Một trong những việc cần được ưu tiên trong Tình trạng khẩn cấp (TTKC) là bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Quyền bình đẳng trước pháp luật không chỉ được cụ thể hóa trong Hiến pháp mà còn được cụ thể hóa trong tất cả các lĩnh vực cụ thể của các quan hệ pháp luật. Trong TTKC, mọi người đều bình đẳng và được pháp luật bảo vệ. Trong TTKC Covid-19, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc cân đối giữa việc thực hiện các biện pháp khẩn cấp và bảo đảm thực hiện các quy định của pháp luật quốc tế và Hiến pháp, pháp luật quốc gia trong giới hạn quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình khi triển khai thực hiện các biện pháp ứng phó với đại dịch Covid-19. Tuy nhiên các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong TTKC còn nhiều hạn chế, bất cập đòi hỏi Việt Nam cần bổ sung, ban hành các quy định điều chỉnh kịp thời các quan hệ phát sinh trong TTKC.

Từ khóa:

Tình trạng khẩn cấp, Bảo đảm quyền con người, Tình trạng khẩn cấp Covid-19.

1. Khái quát về Tình trạng khẩn cấp và Tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

Pháp luật Việt Nam đã có nhiều quy định đề cập đến TTKC. Văn bản chứa đựng những quy phạm chung nhất có phạm vi áp dụng trực tiếp trong khẩn cấp là Pháp lệnh TTKC. Tuy nhiên, Pháp lệnh này không đưa ra một khái niệm chung về TTKC mà chỉ liệt kê phạm vi những lĩnh vực có thể ban bố TTKC đó là: sự cố, thảm họa thiên nhiên; sự cố, thảm họa do con người gây ra; dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên diện rộng đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước và tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của nhân dân, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội¹.

Bên cạnh Pháp lệnh TTKC - là văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về TTKC, pháp luật chuyên ngành Việt Nam cũng đã có một số quy định về TTKC. Trong

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

¹ Nguyễn Thị Minh Hà, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*; Phạm Hồng Thái, Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền, thủ tục ban bố TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*; Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020. Tham khảo thêm: Báo cáo rà soát pháp luật liên quan đến dịch COVID-19 của Tổ công tác của TTg (dự thảo), trang 26.

lĩnh vực y tế, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm và tiếp theo là Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm 2007.

Hiện nay, chưa có văn bản nào trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam đưa ra khái niệm cụ thể về TTKC.

TTKC do dịch bệnh là một chế định pháp lý đặc biệt cho phép một quốc gia áp dụng những biện pháp ngoại lệ để đối phó với tình huống đặc biệt nguy hiểm liên quan đến dịch bệnh gây ra những khủng hoảng nghiêm trọng về sức khỏe nhân dân.

Các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam cho thấy chưa có một văn bản pháp luật nào đưa ra khái niệm TTKC do dịch bệnh mà chỉ sử dụng khái niệm TTKC nói chung áp dụng cho trường hợp có dịch bệnh như đã phân tích ở trên. Luật PCBTN 2007 là văn bản luật chuyên ngành quy định về phòng chống dịch bệnh nói chung. Luật này có quy định về việc ban bố TTKC về dịch² nhưng không đưa ra khái niệm về TTKC do dịch bệnh.

Mặc dù chưa có khái niệm cụ thể nhưng có thể dựa vào đặc điểm của TTKC và TTKC do dịch bệnh để làm rõ hơn về hai trường hợp này.

TTKC có các đặc điểm sau đây³:

Thứ nhất, các hiện tượng có thể dẫn đến TTKC có phạm vi rất rộng, có thể là các hiện tượng tự nhiên như lũ lụt, hạn hán động đất, núi lửa, sóng thần,...; hay từ các hành động của con người hình thành nên các hiện tượng xã hội như chiến tranh, xâm lược, bạo loạn, tấn công khủng bố...; và các dịch bệnh xuất hiện trên diện rộng cũng thuộc vào phạm vi này. Mặc dù vậy, không phải bất cứ hiện tượng gây ra khủng hoảng hay dẫn tới sự bất ổn cho xã hội cũng đều được coi là TTKC. Ví dụ như trong các cuộc khủng hoảng kinh tế, nếu trật tự xã hội hay tính mạng con người cũng như các hoạt động bình thường của các cơ quan công quyền không bị đe dọa ngay lập tức thì không được xét vào mức độ nghiêm trọng là TTKC.⁴

Thứ hai, một yếu tố quan trọng để quyết định những hiện tượng thảm họa thiên nhiên, sự kiện xã hội, dịch bệnh chỉ trở thành TTKC là khi việc chúng xuất hiện trở nên nghiêm trọng dẫn đến trạng thái xã hội thay đổi từ bình thường chuyển sang một tình trạng xã hội bất thường.

² Mục 2 Chương IV Luật PCBTN.

³ Nguyễn Thị Thu Vân, Đề tài Khoa học cấp Bộ 2021, *Hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp – Chuyên đề 1: Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp và pháp luật về tình trạng khẩn cấp*, Viện Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp), tr. 3-11.

⁴ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 15.

Thứ ba, khi TTKC xảy ra bộ máy nhà nước phải ứng phó một cách khẩn trương, kiên quyết, kịp thời. Vì vậy sẽ dẫn đến một hệ quả tất yếu là làm tác động đến chu trình vận hành của các guồng máy trong xã hội yêu cầu chính quyền cần phải tập trung mọi nguồn lực để giải quyết không được phép chậm trễ để bảo vệ lợi ích quốc gia, cũng như bảo đảm an ninh, an toàn xã hội. Học giả Clinton Rossiter và William J Quirk nhận định rằng trong thời gian khủng hoảng, chính phủ phải “tạm thời được thay đổi ở bất kỳ mức độ nào cần thiết để vượt qua hiểm họa và khôi phục điều kiện bình thường”.⁵

Lúc này, khi TTKC xảy ra, hầu hết các biện pháp và chính sách đều được pháp luật quốc gia quy định theo hướng tập trung quyền lực vào cơ quan hành pháp để thiết chế này có thể phát huy được vai trò của mình trong việc ứng phó với khủng hoảng một cách chủ động, nhanh chóng, mạnh mẽ, kịp thời nhằm bảo vệ sự sống còn của quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội.

Thứ tư, các biện pháp căn bản áp dụng trong TTKC thường gắn liền với các biện pháp hạn chế quyền con người. Trong TTKC, chính quyền phải sử dụng những biện pháp đặc biệt nhằm nhanh chóng ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả. Trong TTKC, việc tạm đình chỉ một số quyền con người, quyền công dân rất dễ dẫn hành pháp đến chỗ lạm quyền. Để tránh tình trạng này, Hiến pháp các nước thường yêu cầu sau khi quyết định TTKC được ban hành, cơ quan lập pháp phải họp để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Mọi sự hạn chế quyền con người, quyền công dân phải được quy định cụ thể trong luật; trong đó, luật ấn định rõ phạm vi áp dụng trong thời gian và không gian.

Thứ năm, TTKC là một tình huống đặc biệt, tạm thời và phải được giới hạn về mặt không gian, thời gian. Tính tạm thời của các biện pháp áp dụng trong TTKC thể hiện qua khoảng thời gian áp dụng nó. Về vấn đề này, Điều 27(1) Công ước nhân quyền châu Mỹ (ACHR) nêu rằng, việc nhà nước tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân trong TTKC chỉ có giá trị “trong khoảng thời hạn nghiêm ngặt theo yêu cầu của tình huống”⁶. Chính vì vậy, các biện pháp áp dụng trong TTKC cũng phải thể hiện tính tạm thời của nó. Việc áp dụng các biện pháp cần phải được thường xuyên đánh giá và rà soát để bảo đảm là các biện pháp này phù hợp với các quy định của pháp luật và cần thiết, liên quan đến diễn biến của thực tế.

TTKC do dịch bệnh có những đặc điểm sau:

⁵ Clinton Rossiter và William J Quirk (2017), *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*, Routledge, p.5.

⁶ Organization of American States (1969), American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose", Costa Rica, chủ biên, Organization of American States (OAS).

Bên cạnh những đặc điểm chung của TTKC theo phân tích ở trên, TTKC do dịch bệnh có những điểm khác biệt căn bản như sau:

Một là, đối với TTKC do dịch bệnh, nhất là những đại dịch có tính chất toàn cầu như COVID-19, tất cả mọi người dù ở đâu, trong bất cứ khu vực nào, thậm chí có thể trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia hay liên quốc gia, cũng đều có nguy cơ bị nhiễm bệnh. Trong khi đó TTKC do khủng bố vũ trang, bạo loạn hoặc thiên tai, các tình huống xảy ra chỉ giới hạn trong phạm vi một khu vực, một hay một số thành phố, một vài khu dân cư được xác định – vì vậy số lượng dân cư bị tác động thường trong một giới hạn nhất định. Điều này dẫn những chính sách, biện pháp áp dụng cho TTKC có phạm vi hẹp như vũ trang, bạo loạn hay thiên tai có thể sẽ không phù hợp khi áp dụng cho TTKC cấp do dịch bệnh.

Thứ hai, rất khó để có thể xác định “đối tượng cần áp dụng TTKC” vì tính chất thay đổi rất nhanh chóng của nó. Trong đại dịch COVID-19, các biến chủng của virus ngày càng tiến hóa với tốc độ chóng mặt; chỉ trong một thời gian ngắn, đã có tới 5 nhóm virus được WHO xếp vào nhóm đáng quan ngại bao gồm Alpha, Beta, Gamma, Delta và Omicron. Trong đó, biến thể Delta được đánh giá là nguy hiểm nhất, và biến thể Omicron là chủng lây nhiễm thống trị trên toàn cầu bởi khả năng lây lan cao.⁷

Thứ ba, TTKC do dịch bệnh có diễn biến phức tạp và thời gian kéo dài hơn rất nhiều so với các trường hợp bạo loạn, khủng bố, thiên tai thường diễn ra trong thời gian tương đối ngắn. Lịch sử loài người đã từng biết đến dịch cúm Tây Ban Nha với thời gian xảy ra kéo dài tới gần ba năm (từ tháng 1/1918 - tháng 12/1920). Đại dịch COVID-19 hiện nay xuất hiện và diễn ra ở Việt Nam cũng trong gần ba năm (từ tháng 1/2020-tháng 10/2023).

Có thể thấy rằng, đặc tính, quy mô, phạm vi tác động và tính khó dự đoán của dịch bệnh là những yếu tố để TTKC về dịch bệnh có những điểm khác biệt nhất định so với các tình huống khẩn cấp nói chung. Vì vậy, các quy định về điều kiện, thẩm quyền, thủ tục ban bố hoặc bãi bỏ TTKC về dịch bệnh; các biện pháp được áp dụng trong quá trình phòng, chống dịch cần phải được xem xét trên cơ sở vừa thể hiện được các đặc điểm giống nhau trong các tình huống của TTKC nói chung, vừa tách bạch được sự khác biệt của TTKC do dịch bệnh nói riêng, để từ đó có những chính sách và biện pháp ứng phó phù hợp.

2. Quyền con người trong các trường hợp tạm đình chỉ quyền trong TTKC

⁷ Nguyễn Hưng Quang (và các thành viên), Báo cáo đánh giá quy định pháp luật về TTKC cấp bồi cảnh dịch bệnh và đề xuất hoàn thiện pháp luật về TTKC để phòng chống dịch covid, Dự án Tăng cường Pháp luật và Tư pháp cho Việt Nam (EU JULE) và Vụ Pháp luật hình sự - hành chính (Bộ Tư pháp) cùng phối hợp thực hiện, 03/2022, tr.12-13, <https://www.undp.org/vi/vietnam/publications/bao-cao-danh-gia-quy-dinh-phap-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-trong-boi-can-dich-benh-va-de-xuat-hoan-thien-phap-luat-ve-tinh>. Truy cập ngày 26/5/2024.

2.1. Quyền con người trong TTKC

Quyền con người là khả năng con người được tự do lựa chọn hành động, tự do lựa chọn cách thức và mức độ thể hiện thái độ cũng như hành động theo ý mình, không bị hạn chế, ràng buộc, cấm đoán một cách vô lí. Trong TTKC, nhà nước có thể để áp dụng biện pháp đặc biệt nhằm kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả xảy ra; nhanh chóng ổn định tình hình. Một trong những biện pháp mà nhà nước thường áp dụng trong TTKC là việc tạm đình chỉ quyền con người trong một khoảng thời gian nhất định theo quy định của pháp luật để ứng phó và bảo vệ lợi ích của cộng đồng, của quốc gia. Luật nhân quyền quốc tế (LNQQT), quốc gia có thể tạm đình chỉ (hay tạm dừng) việc thực hiện một số quyền con người trong một thời gian nhất định.⁸ nghiêm trọng hơn so với việc giới hạn quyền con người trong điều kiện bình thường⁹.

Nhằm đảm bảo vệ quyền con người trong TTKC, các công ước quốc tế về quyền con người đã đưa ra danh mục các quyền tuyệt đối (không bị đình chỉ trong mọi trường hợp) và các quyền tương đối có thể bị hạn chế. Từ góc độ kỹ thuật, việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong TTKC có thể được xem xét bởi hai góc độ: Một là, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân thuộc phạm vi có thể bị tạm đình chỉ (derogable rights); hai là, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân không thuộc phạm vi tạm đình chỉ (non-derogable rights). Khi nhắc đến quyền con người trong TTKC, cần phân biệt tạm đình chỉ quyền trong TTKC và giới hạn quyền trong TTKC. Xét về bản chất, tạm đình chỉ được hiểu là một hình thức giới hạn quyền nhưng ở mức độ cần thiết cao hơn so với bối cảnh thông thường. Ví dụ như tình trạng khẩn cấp thường được tuyên bố khi xảy ra thảm họa thiên tai, dịch bệnh, bạo động hoặc tuyên bố chiến tranh. Những tình huống này đe dọa tác động và ảnh hưởng đến đời sống bình thường của toàn bộ đất nước. Do tính chất của TTKC nên tạm đình chỉ quyền thường được áp dụng trên diện rộng (cả về số lượng quyền, đối tượng áp dụng, phạm vi áp dụng) và có tính chất khắc nghiệt hơn so với việc giới hạn quyền con người trong điều kiện bình thường¹⁰. Trong khi đó, giới hạn quyền xuất phát từ nhóm quyền tương đối. Bởi vì nhóm quyền tương đối thì nó sẽ có những trường hợp bị giới hạn. Bên cạnh đó, cũng cần phân biệt

⁸ Lã Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), *ABC về các quyền dân sự chính trị cơ bản*, (tài liệu lưu hành nội bộ), tr.30-31, tại: <http://isee.org.vn/wp-content/uploads/2018/11/abc-ve-cac-quyen-dan-su-chinh-tri-co-ban..pdf>,

⁹ Ovunda VC Okene (2009), "Derogations and restrictions on the right to strike under international law: The case of Nigeria", *The international journal of human rights*. 13(4), p.558

¹⁰ Ovunda VC Okene (2009), "Derogations and restrictions on the right to strike under international law: The case of Nigeria", *The international journal of human rights*. 13(4), p.558

hai nghĩa “giới hạn” quyền và “hạn chế” quyền. Nghĩa “giới hạn” được sử dụng khi diễn đạt việc thiết lập phạm vi, ranh giới mà trong khuôn khổ đó quyền có thể bị hạn chế trong các điều kiện, hoàn cảnh, mục đích xác định, còn “hạn chế” quyền thì có nghĩa là hạn chế trong việc thực thi, sử dụng, áp dụng các quyền con người¹¹.

2.2. Quyền con người trong các trường hợp tạm đình chỉ quyền trong TTKC do dịch bệnh theo quy định pháp luật Việt Nam

Pháp luật Việt Nam về TTKC do dịch bệnh

Pháp luật về TTKC được quy định trong Hiến pháp, các luật và văn bản dưới luật, tạo thành chế định pháp luật về TTKC. Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định về TTKC trên cơ sở kế thừa các quy định về TTKC của Hiến pháp năm 1992. Bên cạnh đó, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 vẫn đang còn có hiệu lực cũng là một văn bản pháp lý quan trọng để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong TTKC. Ngoài ra, một số luật cũng có những quy định về TTKC phù hợp với từng ngành, lĩnh vực như Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Thú y năm 2015; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015; Luật Quốc phòng năm 2018; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; ... Mặc dù được quy định tại các văn bản pháp luật khác nhau, nhưng các quy định của pháp luật phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, và phải tuân theo thứ bậc hiệu lực pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật, nghĩa là văn bản có giá trị pháp lý thấp hơn phải quy định phù hợp với các văn bản có tính chất pháp lý cao hơn.

Đối với việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục được thực hiện theo quy định của pháp luật về phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm mà trực tiếp là Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007.

Cụ thể, tại Điều 42 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm, 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. 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, theo quy định trên, để ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch thì cần tiến hành công bố dịch. Bên cạnh đó, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

¹¹Nguyễn Minh Tuấn (2015), *Giới hạn chính đáng đối với các quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, NXB Hồng Đức, Hà Nội, tr.97.

thì nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc lệnh của Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp phải được thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật.

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). Theo đó, 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.

Cụ thể, 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.

Trong thời gian phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua, một số luật và văn bản hướng dẫn thi hành có liên quan đến công tác phòng, chống dịch bệnh gồm: Luật PCBTN, Nghị định 101/2010/NĐ-CP, Luật Dược, Luật Đấu thầu, Luật Giá, Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, Pháp lệnh TTKC và các văn bản của Chính phủ, bộ ngành hướng dẫn các Luật, Pháp lệnh trên. Tuy nhiên, không phải tất cả các văn bản nói trên đều có các quy định về TTKC do dịch bệnh.

Để chỉ đạo công tác phòng, chống dịch COVID-19, thời gian qua Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, điều hành công tác phòng chống dịch COVID-19. Mặc dù không phải là những văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong bối cảnh Việt Nam ban bố TTKC do dịch bệnh nhưng đây là những văn bản được ban hành để trực tiếp điều hành công tác phòng, chống dịch COVID-19 thời gian qua và thực tế cho thấy các văn bản đó đã giúp tháo gỡ nhiều vướng mắc trong công tác phòng, chống dịch COVID-19

Quy định về tạm đình chỉ quyền trong TTKC của pháp luật Việt Nam

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 đã lồng ghép cả hai cách thức về tạm đình chỉ quyền con người là nguyên tắc chung về tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân và quy định một số quyền có thể tạm đình chỉ cụ thể.

Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định nguyên tắc chung: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng”. Mặc dù Hiến pháp đã quy định như vậy, nhưng làm thế nào để xác định được là “cần thiết” thì cần phải được xem xét một cách kỹ lưỡng. Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 dùng phương pháp liệt kê các trường hợp được cho là “cần thiết” bao gồm:

- + Lý do quốc phòng, an ninh quốc gia;
- + Trật tự, an toàn xã hội;
- + Đạo đức xã hội; và
- + Sức khỏe của cộng đồng.

Có thể thấy rằng, những lý do này còn được biết đến với cách diễn tả là lợi ích hợp pháp của Nhà nước. Sự cần thiết ở đây có thể hiểu là việc giới hạn quyền chỉ cần thiết khi không có sự thay thế nào khác nhằm bảo toàn lợi ích hợp pháp của Nhà nước và biện pháp này nên được áp dụng như là một giải pháp cuối cùng nhằm hạn chế tối đa tác động nên việc hạn chế quyền. Các tiêu chí này về cơ bản phù hợp với cách hiểu chung của pháp luật quốc tế và cũng là cách hiểu của rất nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. Tuy nhiên, các lý do trên cần phải được giải thích và chỉ ra một cách rõ ràng, minh bạch, quyền nào sẽ bị hạn chế vì lý do quốc phòng, an ninh, trường hợp nào vì lý do an toàn trật tự, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng hoặc là tất cả các lý do trên. Hiện nay, chỉ có khái niệm “quốc phòng, an ninh quốc gia” được ghi nhận trong các Điều 2 Luật An ninh quốc gia năm 2014 và Điều 3 Luật Quốc phòng năm 2018, còn các khái niệm “trật tự, an toàn xã hội”, “đạo đức xã hội”, “sức khỏe cộng đồng” vẫn chưa được giải thích cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Theo quy định khoản 2 Điều 74 Hiến Pháp 2013 và khoản 3 Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì việc giải thích các quy định của Hiến pháp thuộc thẩm quyền của UBTWQH; tuy nhiên, trên thực tế, cơ quan này hiếm khi thực hiện quyền giải thích Hiến pháp, mà dành việc thích thuật ngữ trong các luật chuyên ngành.

Bên cạnh đó, các Điều 30, 32, 54, 103 Hiến pháp năm 2013 quy định hạn chế đối với một số ít quyền tương ứng với đặc điểm của các quyền này. Qua việc xem xét các quy định hạn chế về một số các quyền cụ thể cho thấy các hạn chế quyền cụ thể được đưa ra phù hợp với nguyên tắc chung được quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp. Đồng thời, xét theo tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế, các quy định về hạn chế quyền trong

Hiến pháp năm 2013 có sự tương thích. Tuy nhiên, các quy định này vẫn có những hạn chế nhất định cần phải làm rõ để đảm bảo cho việc áp dụng luôn hợp hiến, hợp pháp và minh bạch.

Pháp luật TTKC có nhiều quy định liên quan đến tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân. Pháp lệnh TTKC năm 2000 quy định những biện pháp tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân tại Điều 6, Điều 7, Điều 8; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm quy định biện pháp tại Điều 49, điểm a, điểm b, điểm c, khoản 1 Điều 52, điểm g khoản 2 Điều 54.

Điểm đ Khoản 1 Điều 14 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 TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm cũng quy định tạm đình chỉ hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ khi cần thiết là một biện pháp tạm đình chỉ quyền.

Luật Phòng thủ dân sự năm 2023 (có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2024) quy định tại Điều 25 về biện pháp phòng thủ dân sự được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp.

Như vậy, có thể thấy rằng mặc dù Hiến pháp quy định quyền con người, quyền công dân chỉ bị hạn chế theo quy định của luật nhưng việc tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân còn có thể bị hạn chế theo quy định của Pháp lệnh của UBTWQH, kể cả được quy định trong Nghị định của Chính phủ. Việc hạn chế quyền con người, quyền công dân được quy định tại các loại văn bản khác nhau (không phải là luật) là vi hiến nên cần được xem xét để được điều chỉnh một cách phù hợp hơn trong thời gian tới.

3. Thực tiễn thi hành pháp luật về tạm đình chỉ quyền trong TTKC Covid-19 tại Việt Nam

Chính phủ đã ban hành 03 Chỉ thị phòng chống dịch nhằm đảm bảo công tác phòng chống dịch có hiệu quả, đó là:

- + Chỉ thị 15/CT-TTg ngày 27/3/2020;
- + Chỉ thị số 16/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 31 tháng 3 năm 2020;
- + Chỉ thị 19/CT-TTg ngày 24 tháng 4 năm 2020 .

Nội dung của ba Chỉ thị này tập trung ở ba khía cạnh chính: Tập trung đông người, khoảng cách an toàn, các cơ sở kinh doanh và hoạt động vận tải.

Đối với nội dung tập trung đông người, ba chỉ thị lần lượt thể hiện như sau:

- Chỉ thị 16 quy định về việc thực hiện:
- + Cách ly toàn xã hội. Mọi người dân phải ở nhà, chỉ ra ngoài khi thật sự cần thiết

+ Không tập trung quá 02 người ngoài công sở, bệnh viện, trường học và nơi công cộng

- Chỉ thị 15 quy định về việc thực hiện:

+ Dừng các sự kiện tập trung trên 20 người 1 phòng.

+ Dừng tất cả các hoạt động văn hóa, thể thao, giải trí.

+ Không tụ tập từ 10 người trở lên ngoài công sở, bệnh viện, trường học

- Chỉ thị 19 quy định thực hiện:

+ Dừng lễ hội, nghi lễ tôn giáo, giải đấu thể thao, sự kiện có tập trung đông người.

+ Không tập trung đông người tại nơi công cộng, ngoài công sở, bệnh viện, trường học.

+ Đối với tỉnh, thành phố trực thuộc TW có nguy cơ: Không tập trung quá 20 người.

+ Đối với tỉnh, thành phố trực thuộc TW có mức nguy cơ thấp: Không tập trung quá 30 người.

Đối với nội dung khoảng cách an toàn:

- Chỉ thị 16 và Chỉ thị 15 áp dụng khoảng cách an toàn giữa 2 người là tối thiểu 2m.

- Chỉ thị 19 áp dụng khoảng cách an toàn giữa 2 người là tối thiểu 1m.

Đối với hoạt động của các cơ sở kinh doanh:

- Chỉ thị 16 quy định:

+ Tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh dịch vụ.

+ Các cơ sở kinh doanh các loại hàng hóa, dịch vụ thiết yếu được hoạt động nhưng phải thực hiện nghiêm các biện pháp chống dịch.

- Chỉ thị 15 quy định:

+ Tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh dịch vụ.

+ Các cơ sở kinh doanh các loại hàng hóa, dịch vụ thiết yếu được mở cửa.

- Chỉ thị 19 quy định:

+ Tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh không thiết yếu: karaoke, quán bar, mát-xa, cơ sở làm đẹp, vũ trường,...

+ Mở cửa trở lại đối với nhà hàng, khách sạn, quán ăn, bán buôn, bán lẻ, khu tập luyện thể thao, khu di tích, danh lam thắng cảnh.

Ba chỉ thị này được xem như là ba kịch bản phòng, chống dịch bệnh COVID-19, tùy theo tình hình của mình, các địa phương có thể áp dụng kịch bản theo một trong ba cách trên.

Trên cơ sở của 3 Chỉ thị trên, các địa phương đã triển khai thực hiện 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, cách ly toàn xã hội, xử lý nguồn lây bệnh, ổ dịch, quản lý lây nhiễm chéo tại cơ sở y tế, quản lý nguy cơ lây nhiễm ở các nhóm nguy cơ cao và trường hợp cần cách ly v.v... Tuy nhiên, một số địa phương áp dụng một số biện pháp mà chưa từng được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật, chẳng hạn như việc hạn chế ra, vào vùng không có dịch¹² do các địa phương sợ người nhiễm bệnh từ địa phương khác vào địa phương mình, hoặc quy định ngày phải trở về gia đình để nếu có nhu cầu trong dịp lễ, tết¹³,... Như vậy, trong TTKC do COVID-19, mỗi địa phương có những quy định khác nhau về biện pháp tạm đình chỉ quyền con người, quyền công dân, thậm chí là những biện pháp đó vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, người dân thì ‘chấp nhận’ những vi phạm của cơ quan nhà nước để thực hiện phòng, chống COVID-19, bởi COVID-19 mới là đáng sợ hơn là sự vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trong trường hợp này, còn một số cơ quan nhà nước đã thu hồi, bãi bỏ, điều chỉnh các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân khi biết sai, một số cơ quan nhà nước thì cũng để mặc, miễn là công tác phòng, chống dịch bệnh đạt hiệu quả.

Có thể thấy từ các nội dung chính của ba Chỉ thị nêu trên đều có các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân mà chưa ban bố TTKC, do Thủ tướng Chính phủ ban hành trong ban hành trong văn bản hành chính, mà theo quy định của pháp luật về TTKC thì ở tình huống nêu trên, chỉ hạn chế quyền con người, quyền công dân khi đã ban bố TTKC, và thẩm quyền do Quốc hội quy định trong luật.

Bảo đảm quyền con người, quyền công dân là việc cần được ưu tiên trong TTKC. Trong đại dịch COVID-19, một số quyền thuộc phạm vi tạm đình chỉ được bảo đảm. Ví dụ như, các địa phương đã thực hiện trưng dụng cơ sở vật chất, tài sản của các chủ sở hữu để làm khu cách ly: Hà Nội trưng dụng các dự án nhà tái định cư làm nơi cách ly¹⁴, Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Giang ban hành Quyết định số 261/QĐ-UBND ngày 04 tháng 02 năm 2021 về việc trưng dụng khách sạn để thành lập khu cách ly phòng, chống dịch bệnh

¹² Thế Phong (2021), *Thừa Thiên- Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://baochinhpheu.vn/Xa-hoi/Thua-Thien-Hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich/440774.vgp>.

Sở Y tế Hà Tĩnh (2021), Công văn số 2114/SYT-NVY ngày 25 tháng 6 năm 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.

¹³ Nguyễn Đình Toàn (2020), *The protection of human rights in emergency situation: The prevention of COVID-19*, *Law on the state of emergency*, tr. 129-138.

¹⁴ HC (2021), *Hà Nội trưng dụng quỹ nhà tái định cư để phòng dịch COVID-19*, <https://dangcongsan.vn/phong-chong-dich-covid-19/ha-noi-trung-dung-quy-nha-tai-dinh-cu-de-phong-dich-covid-19-586356.html>

COVID-19 cho lao động nước ngoài [113], sau khi thực hiện xong nhiệm vụ, tài sản trung dụng được trả lại cho chủ sở hữu theo quy định của pháp luật. Các địa phương cơ bản đã thực hiện bảo đảm các quyền thuộc phạm vi tạm đình chỉ, tuy nhiên cũng có vi phạm việc đảm bảo quyền con người, quyền công dân thuộc phạm vi tạm đình chỉ.

Một số quy định hạn chế quyền đi lại của công dân được một số địa phương đưa ra. Không chỉ thực hiện việc cấm ra, vào vùng dịch, nhiều địa phương còn cấm người từ vùng dịch về địa phương làm việc, sử dụng một số phương tiện cá nhân, sử dụng một số loại giấy phép đi lại. Ví dụ: Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu) đã ban hành Công văn số 5065/UBND-VP ngày 18 tháng 7 năm 2021 về việc tăng cường biện pháp kiểm soát người lưu thông ở thành phố này trong thời gian thực hiện giãn cách¹⁵. Theo đó, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu kiên quyết thực hiện việc không cho người lao động đi xe máy đến nơi làm, để đảm bảo được yếu tố an toàn cho người lao động, đặc biệt là để duy trì sản xuất. Tuy nhiên, ngày 19 tháng 7 năm 2021, Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu phải ban hành Công văn số 5092/UBND-VP bãi bỏ Công văn số 5065/UBND-VP ngày 18 tháng 7 năm 2021 nêu trên và hướng dẫn lưu thông trên địa bàn TP.Vũng Tàu trong thời gian tình áp dụng Chỉ thị 16¹⁶. Tỉnh Thừa Thiên Huế cũng ban hành văn bản có nội dung "tuyệt đối không tiếp nhận công dân đến từ/trở về TP Đà Nẵng đến địa bàn tỉnh Thừa Thiên Huế (trừ các trường hợp thực thi công vụ và có ý kiến của Ban chỉ đạo)"¹⁷. Sở Y tế Hà Tĩnh có văn bản hỏa tốc số 2114/ SYT-NVY ngày 25 tháng 6 năm 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 việc¹⁸. Tuy nhiên, không có quy định pháp luật nào cho phép Sở Y tế ban hành lệnh cấm này. Đối với Thủ đô Hà Nội cũng gặp khó khăn trong việc quy định quyền đi lại của công dân. Trong vòng chưa đầy 2 tháng, Hà Nội đã 04 lần thay đổi mẫu giấy đi đường nhằm hạn chế quyền đi lại của công dân¹⁹. Những lần thay đổi hình thức giấy đi đường đã cho

¹⁵ Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (2021), Công văn số 5065/UBND- VP ngày 18 tháng 7 năm 2021 về việc tăng cường biện pháp kiểm soát người lưu thông ở thành phố này trong thời gian thực hiện giãn cách.

¹⁶ Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (2021), Công văn số 5092/UBND- VP ngày 19 tháng 7 năm 2021 hướng dẫn lưu thông trên địa bàn TP.Vũng Tàu trong thời gian tình áp dụng Chỉ thị 16.

¹⁷ Thế Phong (2021), *Thừa Thiên- Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://baochinhphu.vn/Xa- hoi/Thua-Thien-Hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich/440774.vgp>.

Phạm Tuấn (2021), *Thừa Thiên Huế dừng tiếp nhận người từ Đà Nẵng, Hải Dương yêu cầu cách ly tại nhà 21 ngày*, <https://tuoitre.vn/thua-thien-hue-dung-tiep-nhan-nguoi-tu-da- nang-hai-duong-yeu-cau-cach-ly-tai-nha-21-ngay-20210515124527936.htm>.

¹⁸ Sở Y tế Hà Tĩnh (2021), Công văn số 2114/ SYT-NVY ngày 25 tháng 6 năm 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.

¹⁹ Anh Trọng và Trương Phong (2021), *Quy định mới về giấy đi đường ở Hà Nội: Dân xếp hàng dài, chính quyền lúng túng*, <https://tienphong.vn/quy-dinh-moi-ve-giay-di-duong-o-ha- noi-dan-xep-hang-dai-chinh-quyen-lung-tung-post1364248.tpo>.

người dân và doanh nghiệp vì Chỉ thị có hiệu lực tức thì. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện Chỉ thị cũng lúng túng không biết xử lý như thế nào trước yêu cầu mới của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội khiến cho người dân có nhiều bức xúc. Bên cạnh đó, các địa phương cũng thực hiện phong tỏa theo nhiều cách khác nhau. Đã có trường hợp chỉ một khu vực nhỏ đã xảy ra dịch bệnh; tuy nhiên một khu vực rộng lớn bị cách ly. Chẳng hạn, một người đàn ông bị nhiễm COVID-19 không đi đâu, chỉ liên lạc với người nhà nhưng UBND tỉnh Hà Nam đã chỉ đạo cách ly cả một xã²⁰. Trường hợp khác 5 người trong một gia đình dương tính với COVID-19, UBND tỉnh Hải Dương đã chỉ đạo phong tỏa toàn bộ huyện Nam Sách²¹.

Nghị quyết số 128/NQ-CP được Chính phủ ban hành ngày 11 tháng 10 năm 2021 Quy định tạm thời “Thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19”²². Nội dung Nghị quyết 128/NQ-CP hướng tới là vẫn đảm bảo ứng phó dịch bệnh từ cố gắng dập tắt dứt điểm sang sống chung an toàn với dịch bệnh. Tuy nhiên, một số địa phương vẫn có các văn bản quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân trái với quy định của pháp luật cho dù Nghị quyết số 128/NQ-CP có hiệu lực. Chẳng hạn như trường hợp Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên, huyện Vân Hồ, tỉnh Sơn La có Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 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 2022²³ (phải trở về trước ngày 10/01/2022 để kịp thời gian cách ly). Hay do ban hành văn bản sai quy định của pháp luật nên Bộ Y tế đã có Công văn số 10745/BYT-MT ngày 17 tháng 12 năm 2021 gửi UBND tỉnh Ninh Bình về việc thực hiện Nghị quyết số 128/NQ-CP trong phòng chống dịch Covid-19²⁴, Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình được yêu cầu thực hiện chỉ đạo Sở Y tế tỉnh Ninh Bình thu hồi trong đó có nội dung không phù hợp với Nghị quyết số 128/NQ-CP. Hay đối với nội dung tổ chức xét nghiệm sàng lọc SARS-CoV-2 cho người về từ Hà Nội trong Công văn số số 3529/SYT-NVY ngày 16 tháng 12 năm 2021²⁵, có quy định "yêu cầu người từ Hà Nội về Ninh Bình dù ở cấp độ dịch nào vẫn

²⁰ Trung Du (2021), *Hà Nam: Một F2 dương tính với COVID-19, cách ly cả xã*, <https://laodong.vn/y-te/ha-nam-mot-f2-duong-tinh-voi-covid-19-cach-ly- ca-xa-ngay-trong-dem-909693.lido>.

²¹ Cổng Thông tin điện tử tỉnh Hải Dương (2021), *Tạm thời phong tỏa toàn bộ huyện Nam Sách để đánh giá tình hình dịch tế liên quan ca bệnh mới phát*, <http://haiduong.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=10851&title=tam-thoi-phong-toa-toan-bo-huyen-nam-sach-de-danh-gia-tinh-hinh-dich-te-lien-quan-ca-benh-moi-phat-sinh.htm>.

²² Chính phủ c (2021), Nghị quyết số 128/NQ-CP ngày 11 tháng 10 năm 2021 Quy định tạm thời “Thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19”.

²³ Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên (2021), Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 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.

²⁴ Bộ Y tế (2021), Công văn số 10745/BYT-MT ngày 17 tháng 12 năm 2021 gửi UBND tỉnh Ninh Bình về việc thực hiện Nghị quyết số 128/NQ-CP trong phòng chống dịch Covid-19.

²⁵ Sở Y tế tỉnh Ninh Bình (2021), Công văn số số 3529/SYT-NVY ngày 16 tháng 12 năm 2021 về việc tổ chức xét

phải cách ly, lấy mẫu xét nghiệm sàng lọc SARS-CoV-2 có kết quả âm tính mới được sinh hoạt, làm việc bình thường".

Qua công tác phòng, chống COVID-19, cho thấy các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân còn có nhiều hạn chế, cần phải có những sửa đổi, bổ sung và quy định chặt chẽ hơn cho phù hợp với tình hình mới.

Có thể thấy, trong công tác phòng, chống COVID-19, sự lúng túng và gặp nhiều khó khăn trong chỉ đạo trong Chỉ thị 15, Chỉ thị 16 và Chỉ thị 19 và Nghị quyết số 128/NQ-CP của các địa phương là không thể tránh khỏi, cụ thể:

Một là, các văn bản hạn chế quyền con người được ban hành khi chưa ban bố TTKC. Về nội dung, việc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các Chỉ thị, Nghị quyết quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân cũng là sự vi phạm quy định của Hiến pháp và pháp luật. Về hình thức, thay vì ban hành hình thức văn bản quy phạm pháp luật, Chính phủ và các địa phương ban hành văn bản hành chính hạn chế quyền con người, quyền công dân cũng là vi phạm Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, thẩm quyền ban hành quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân không dựa vào căn cứ pháp lý về thẩm quyền. Điều này thể hiện qua thực trạng sự tham gia của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Sở y tế, Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã, có những nơi ban hành chỉ thị, nơi thì ban hành công văn, nơi thì ban hành công điện để quy định là không đúng với quy định của pháp luật về thẩm quyền quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân, trong khi pháp luật quy định thẩm quyền quy định này là của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ chỉ có nhiệm vụ tổ chức thực hiện.

Ba là, việc ban hành các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân nêu trên đã không tuân thủ các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Trong khi Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm quy định các biện pháp chống dịch được quy định tại Chương III chưa có quy định cụ thể về vấn đề này.

Bốn là, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm và các quy định khác của pháp luật chỉ quy định biện pháp hạn chế ra, vào vùng có dịch đối với người và phương tiện chứ không quy định việc hạn chế ra, vào vùng không có dịch. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện công tác phòng, chống COVID-19, các địa phương liên tục ra văn bản hạn chế, kể cả những địa phương không có dịch.

Các quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong TTKC còn có

nghiệm sàng lọc SARS-CoV-2 cho người về từ Hà Nội.

nhiều bất cập, thiếu những quy định cần thiết để triển khai trên thực tế. Vì vậy, Việt Nam cần bổ sung, ban hành các quy định điều chỉnh kịp thời các quan hệ phát sinh trong TTKC.

4. Một số kiến nghị giải pháp nhằm bảo đảm quyền con người trong trường hợp tạm đình chỉ trong TTKC Covid-19 tại Việt Nam

Thứ nhất, cần phải quy định rõ những nguyên tắc mà chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng TTKC. Bên cạnh đó, những nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền tối thiểu cần bảo vệ trong thời gian TTKC cũng cần được chú trọng như: tôn trọng và bảo vệ nhân phẩm cá nhân, không phân biệt đối xử,... Cần quy định cụ thể các quyền không thể bị tạm đình chỉ (hay những quyền tuyệt đối, như: Hiến pháp của Nga và Bồ Đào Nha, Điều 4(2) ICCPR, Điều 27(2) Công ước Nhân quyền châu Mỹ).²⁶

Thứ hai, cần có những quy định đảm bảo được các nội dung như:

+ Tính có thể khôi phục của quyền. Trong TTKC sẽ có những quyền có thể bị hạn chế, tạm đình chỉ nhưng sau đó có thể được khôi phục lại như: tự do di chuyển, biểu tình, tuần hành; còn các quyền một khi đã bị huỷ hoại thì không thể khắc phục, đền bù thì không thể hạn chế, tạm đình chỉ (như: quyền sống);

+ Tính liên quan, nghĩa là các quyền không cần thiết phải tạm đình chỉ trong TTKC như: tự do tư tưởng.

Để thực hiện có hiệu quả, cần tham khảo quy định trong LNQQT và những tiến bộ của luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia dân chủ trên thế giới về vấn đề này.²⁷

Thứ ba, xây dựng quy định nhằm hạn chế lạm quyền trong TTKC. Trong TTKC, dễ xảy ra tình trạng lạm quyền của cơ quan hành pháp, đặc biệt là sự vi phạm của cơ quan hành pháp đối với việc đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, pháp luật TTKC cần quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong TTKC. Bởi vì cơ quan hành pháp thường được ưu tiên trao quyền hành động so với các cơ quan thuộc các nhánh quyền lực khác trong TTKC, mặc dù có tính hợp lý khi đảm bảo được việc nhanh chóng ngăn chặn những nguy cơ đe dọa đến sự tồn vong của quốc gia, nhưng cũng tạo ra rủi ro lớn về sự lạm quyền của nhánh hành pháp. Vì vậy, cần xác lập các cơ chế về thiết chế và thể chế nhằm ngăn chặn và xử lý sự lạm quyền, vi phạm nhân quyền trong TTKC.

Thứ tư, quy định biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong TTKC.

²⁶ Zhou YouYung (2004), [Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 1(37), tr.21-22.

²⁷ Zhang XianYong (2006), [Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 1(37), tr.98.

Hiện nay, quy định các biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong TTKC chưa được pháp luật xác định và quy định đầy đủ xuất phát từ việc pháp luật về TTKC ở Việt Nam hiện nay chưa dự liệu được hết phạm vi quyền con người, quyền công dân có thể hoặc cần bị hạn chế, đình chỉ trong thời gian diễn ra TTKC. Bên cạnh một số biện pháp bảo đảm quyền bất khả xâm phạm về thân thể, bảo đảm quyền sở hữu, khoản 1 Điều 10 Pháp lệnh TTKC quy định: “Ủy ban nhân dân các cấp tại địa bàn có TTKC 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, cần làm rõ “các biện pháp cần thiết” là những biện pháp cụ thể nào và được áp dụng trong phạm vi nào và mức độ ra để tránh sự lúng túng trong một số trường hợp trong hoạt động phòng, chống đại dịch vừa qua.

Thứ năm, tiếp tục thể chế hóa, cụ thể hóa kịp thời về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đầy đủ theo quan điểm, chủ trương của Đảng và quy định của Hiến pháp. Đồng thời, thực hiện nội luật hóa các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm; quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân, việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia-dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Các Văn bản quy phạm pháp luật

1. Quốc hội (1980), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
2. Quốc hội (1989), Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân.
3. Quốc hội (1992), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
4. Quốc hội (2007), Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm.
5. Quốc hội (2009), Luật Khám chữa bệnh.
6. Quốc hội (2013), Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
7. Quốc hội (2014), Luật Tổ chức Quốc hội.
8. Quốc hội (2015), Bộ Luật Dân sự.
9. Quốc hội (2015), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
10. Quốc hội (2015), Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.
11. Quốc hội (2015), Luật Tổ chức Chính phủ.

12. Quốc hội (2020), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

13. Quốc hội (2021), Nghị quyết số 30/2021/QH15 kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XV ngày 28 tháng 7 năm 2021.

14. Quốc hội (2023), Luật Phòng thủ dân sự.

15. Chính phủ (2002), Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 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.

16. Chính phủ (2020), Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 09 tháng 4 năm 2020 về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch COVID-19.

B. Các tài liệu tham khảo trong nước

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

2. Bộ Y tế (2021), Công văn số 10745/BYT-MT ngày 17 tháng 12 năm 2021 gửi UBND tỉnh Ninh Bình về việc thực hiện Nghị quyết số 128/NQ-CP trong phòng chống dịch Covid-19.

3. Cục Y tế dự phòng – Bộ Y tế, *Vì sao Việt Nam chưa công bố tình trạng khẩn cấp?*, tháng 2, 2020, <https://vncdc.gov.vn/vi-sao-viet-nam-chua-cong-bo-tinh-trang-khan-cap-nd15085.html>

4. Cổng Thông tin điện tử tỉnh Hải Dương (2021), *Tạm thời phong tỏa toàn bộ huyện Nam Sách để đánh giá tình hình dịch tế liên quan ca bệnh mới phát*, <http://haiduong.gov.vn/Trang/ChiTietTinTuc.aspx?nid=10851&title=tam-thoi-phong-toa-toan-bo-huyen-nam-sach-de-danh-gia-tinh-hinh-dich-te-lien-quan-ca-benh-moi-phat-sinh.htm>.

5. HC (2021), *Hà Nội trung dụng quỹ nhà tái định cư để phòng dịch COVID-19*, <https://dangcongsan.vn/phong-chong-dich-covid-19/ha-noi-trung-dung-quy-nha-tai-dinh-cu-de-phong-dich-covid-19-586356.html>

6. Lã Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), *ABC về các quyền dân sự chính trị cơ bản*, (tài liệu lưu hành nội bộ), tr.30-31, tại: <http://isee.org.vn/wp-content/uploads/2018/11/abc-ve-cac-quyen-dan-su-chinh-tri-co-ban..pdf>,

7. Nguyễn Thị Minh Hà, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*; Phạm Hồng

Thái, Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền, thủ tục ban bố TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*; Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020. Tham khảo thêm: Báo cáo rà soát pháp luật liên quan đến dịch COVID-19 của Tổ công tác của TTg (dự thảo).

8. Nguyễn Thị Thu Vân, Đề tài Khoa học cấp Bộ 2021, *Hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp – Chuyên đề 1: Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp và pháp luật về tình trạng khẩn cấp*, Viện Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp).

9. Nguyễn Hưng Quang (và các thành viên), Báo cáo đánh giá quy định pháp luật về TTKC cấp bồi cảnh dịch bệnh và đề xuất hoàn thiện pháp luật về TTKC để phòng chống dịch covid, Dự án Tăng cường Pháp luật và Tư pháp cho Việt Nam (EU JULE) và Vụ Pháp luật hình sự - hành chính (Bộ Tư pháp) cùng phối hợp thực hiện, 03/2022, <https://www.undp.org/vi/vietnam/publications/bao-cao-danh-gia-quy-dinh-phap-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-trong-boi-can-dich-benh-va-de-xuat-hoan-thien-phap-luat-ve-tinh>.

10. Nguyễn Minh Tuấn (2015), *Giới hạn chính đáng đối với các quyền con người, quyền công dân trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam*, NXB Hồng Đức, Hà Nội.

11. Nguyễn Đình Toàn (2020), The protection of human rights in emergency situation: The prevention of COVID-19, *Law on the state of emergency*.

12. Phạm Tuấn (2021), *Thừa Thiên Huế dừng tiếp nhận người từ Đà Nẵng, Hải Dương yêu cầu cách ly tại nhà 21 ngày*, <https://tuoitre.vn/thua-thien-hue-dung-tiep-nhan-nguoi-tu-da-nang-hai-duong-yeu-cau-cach-ly-tai-nha-21-ngay-20210515124527936.htm>.

13. Sở Y tế tỉnh Ninh Bình (2021), Công văn số số 3529/SYT-NVY ngày 16 tháng 12 năm 2021 về việc tổ chức xét nghiệm sàng lọc SARS-CoV-2 cho người về từ Hà Nội.

14. Thế Phong (2021), *Thừa Thiên- Huế dừng tiếp nhận công dân từ vùng dịch*, truy cập ngày 10-01-2022, tại trang web <http://baochinhphu.vn/Xa- hoi/Thua-Thien-Hue-dung-tiep-nhan-cong-dan-tu-vung-dich/440774.vgp>

15. Trung Du (2021), *Hà Nam: Một F2 dương tính với COVID-19, cách ly cả xã*, <https://laodong.vn/y-te/ha-nam-mot-f2-duong-tinh-voi-covid-19-cach-ly-ca-xa-ngay-trong-dem-909693.ldo>.

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

17. Ủy ban nhân dân thành phố Vũng Tàu (2021), Công văn số 5092/UBND- VP ngày 19 tháng 7 năm 2021 hướng dẫn lưu thông trên địa bàn TP.Vũng Tàu trong thời gian tình áp dụng Chỉ thị 16.

18. Ủy ban nhân dân xã Chiềng Yên (2021), Công văn số 74/UBND ngày 30 tháng 12 năm 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.

C. Tài liệu nước ngoài

1. Clinton Rossiter và William J Quirk (2017), *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*, Routledge.

2. Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEAQuốc tế, 2018.

3. Organization of American States (1969), American Convention on Human Rights, "*Pact of San Jose*", Costa Rica, chủ biên, Organization of American States (OAS).

4. Ovunda VC Okene (2009), "*Derogations and restrictions on the right to strike under international law: The case of Nigeria*", *The international journal of human rights*. 13(4).

5. Zhou YouYung (2004), *Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy, số 1(37).

6. Zhang XianYong (2006), *Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy, số 1(37).

23. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

Hoàng Thị Ái Quỳnh*

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu một số vấn đề lý luận về “áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp”. Nghiên cứu sử dụng các phương pháp diễn giải, quy nạp để xây dựng khái niệm “áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp”, các phương pháp phân tích, tổng hợp nhằm làm rõ đặc điểm và các nguyên tắc áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp.

Từ khoá:

Áp dụng pháp luật, tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Bất kì quốc gia nào cũng có thể trải qua các tình trạng khẩn cấp (TTKC). TTKC là một cấp độ nghiêm trọng của thời kì khủng hoảng mà ở đó nhà nước được thực hiện các hành động, áp đặt các biện pháp khẩn cấp để điều hành đất nước vượt qua khủng hoảng, bảo vệ sự sống còn của quốc gia và an toàn cho công dân của mình.

Pháp luật ở nhiều quốc gia trên thế giới có xu hướng xây dựng các điều khoản khẩn cấp¹, cho phép bộ máy công quyền trong những hoàn cảnh như vậy, được áp dụng các biện pháp khẩn cấp, cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, duy trì pháp luật và trật tự, bảo vệ tính mạng và tài sản của công dân, ổn định các dịch vụ công thiết yếu nhằm khôi phục lại trạng thái bình thường của xã hội.

Áp dụng pháp luật (ADPL) trong TTKC có sự thay đổi so với trong hoàn cảnh thông thường. Vì vậy, những vấn đề lý luận về ADPL trong TTKC cần được nghiên cứu dưới góc độ là một đối tượng của khoa học pháp lý nhằm xác định nội hàm đặc điểm và các nguyên tắc áp dụng.

2. Khái lược về tình trạng khẩn cấp

Về khái niệm TTKC, các nhà nghiên cứu trong nước và nước ngoài có nhiều cách đặt vấn đề dựa trên các hướng tiếp cận chính từ truyền thống đến hiện đại: lịch sử phát triển TTKC, tính phân nhánh giữa chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa pháp quyền: quyền con người (QCN), nền tảng dân chủ, quyền lực nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước.

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

¹ 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.

Tiếp cận từ góc độ lịch sử, khái niệm “*tình trạng khẩn cấp*” đã có từ lâu trong khoa học pháp lý và được cho là có nguồn gốc lịch sử bắt nguồn từ thời La Mã với quy định “*Justitium*”. Đây là một trạng thái xã hội được quyết định bởi Viện Nguyên Lão (*senatus consultum ultimum*) của nhà nước La Mã và quyết định này được đưa ra nhanh chóng mà không bị khiếu nại². “*Tình trạng khẩn cấp trong Luật La Mã không phải, như một số người có thể nhận thức, rằng vị vua đóng vai trò là một nhà độc tài sẽ nắm giữ toàn bộ quyền lực. Đó đúng hơn là một sự bế tắc hoặc đình chỉ luật pháp*”.³

Điều khoản này đã được hồi sinh trong thời kỳ hiện đại lần đầu tiên bởi Niccolò Machiavelli khi cho rằng TTKC là khoảng thời gian khủng hoảng mà nhà nước được trao quyền lực đặc biệt để có thể cứu được một xã hội cũng như các thể chế chính trị của nó. Điều này cũng đã được John Locke và Jean-Jacques Rousseau tán thành.⁴ Tuy nhiên, phải đến thế kỷ 19, cùng với truyền thống dân chủ tự do ở Tây Âu, khái niệm về tình trạng khẩn cấp mới thực sự trở nên phổ biến.⁵ Điều này được cho là sự ra đời của các khái niệm pháp lý hiện đại về tình trạng khẩn cấp xuất phát từ sự phân nhánh giữa chuẩn mực và ngoại lệ, theo đó tình trạng khẩn cấp được coi như một sự hợp pháp hóa việc chính phủ có quyền hạn chế đi các quyền cá nhân.⁶

Những lý do phổ biến nhất để cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp bao gồm chiến tranh, xâm lược, thiên tai hoặc đe dọa đến nền độc lập quốc gia hay hoạt động của các tổ chức công. Tuy vậy, các sự kiện gần đây cho thấy tình trạng khẩn cấp cũng có thể được sử dụng như một công cụ để giải quyết các cuộc khủng hoảng từ vấn nạn di cư hay thậm chí là khủng hoảng kinh tế. Nhiều nước chỉ định nghĩa chung chung cho tình trạng khẩn cấp như: “*hoàn cảnh bất thường*”, “*khủng hoảng quốc tế*”, “*tình huống khẩn cấp đặc biệt*”, “*thời chiến*” như được quy định trong nhiều hiến pháp Tây Âu⁷ hay “*tình trạng bao vây*”, “*tình trạng ngoại lệ*”... Các loại mối đe dọa cũng không được nêu chi tiết, thường ở các công thức như “*mối đe dọa trật tự hiến pháp*”, “*mối đe dọa nghiêm trọng và tức thì đối với trật tự công cộng*” hoặc “*đe dọa đến sự toàn vẹn và độc lập lãnh thổ*”.

² Scott P Sheeran (2012), Reconceptualizing states of emergency under international human rights law: theory, legal doctrine, and politics, *Mich. J. Int'l L.* 34, pp.492

³ Mark Klamberg (2018), Reconstructing the Notion of State of Emergency, *Stockholm Faculty of Law Research Paper*, Pp.101-143

⁴ Gordon Silverstein, Quyền hạn khẩn cấp. Có sẵn tại: <https://www.britannica.com/topic/emergency-powers>

⁵ Kim Lane Scheppele, Luật trong thời điểm khẩn cấp: Các quốc gia ngoại lệ và những cám dỗ của vụ 11/9, 6 *U. PA. J. CONST. L.* 1001 (2004)

⁶ Emmanuel Saffa Abdulai, Lý thuyết hiến pháp, học thuyết pháp lý quốc tế và luật pháp thân trọng nền tảng cho tình trạng khẩn cấp, *Đánh giá Luật Sinh viên IALS*, 8, (Covid, p.3.Ấn bản Đặc biệt), 2021, tr.3.

⁷ Anna Chakee, Bảo vệ Dân chủ? Phân tích so sánh về các quyền lực khẩn cấp ở châu Âu, *Tài liệu chính sách – Số 30, Trung tâm kiểm soát dân chủ các lực lượng vũ trang (DCAF)*, 2009, 11.

Tiếp cận từ góc độ quan điểm, có hai trường phái tư tưởng rộng rãi về tình trạng khẩn cấp, được gọi là “*Sovereignty*” (chủ quyền): những người ủng hộ hành động của nhà nước vượt ra ngoài quy định Hiến pháp, pháp luật, nhấn mạnh các hành động thực thi đột ngột, đôi khi không lường trước được đối với quyền hành pháp tùy ý và “*Legality*” (pháp quyền): những người ủng hộ cách tiếp cận pháp quyền (hiến pháp hoặc lập pháp) đối với tình trạng khẩn cấp.

Carl Schmitt⁸ là người đại diện cho trường phái “*Sovereignty*”. Ông đã đưa ra quan điểm của mình về TTKC trong bài luận “*Về chế độ độc tài*” năm 1921 và được coi là người đặt nền móng cho khái niệm TTKC hiện đại. Trong bài tiểu luận sau này của mình là “*Thần học Chính trị*”, ông đã định nghĩa TTKC theo “*Sovereignty*” về cơ bản là “*khả năng phát lệnh pháp luật và điều này là cần thiết do tính chất không thể đoán trước của các trường hợp khẩn cấp*”. Đối với Carl Schmitt, TTKC trong chủ nghĩa pháp quyền và chủ nghĩa tự do thật sự khác biệt: TTKC đòi hỏi hành động của nhà nước không tuân theo pháp quyền, nhấn mạnh đến các hoạt động thực thi một cách bất ngờ, đôi khi không lường trước được của quyền hành pháp tùy ý. Theo Carl Schmitt, trong TTKC, ngoại lệ thích hợp hơn là quy tắc hay có thể hiểu chủ nghĩa tự do phù hợp hơn chủ nghĩa pháp quyền.⁹

Trái ngược với quan điểm của Carl Schmitt, những người theo trường phái chủ nghĩa pháp quyền cho rằng quyền hạn khẩn cấp có thể và nên được tích hợp vào mệnh lệnh pháp lý để ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực khẩn cấp.¹⁰ Giorgio Agamben bác bỏ quan điểm của Schmitt trong cuốn sách “*State of Exception*” (2005): “*Trong mọi trường hợp, trạng thái ngoại lệ đánh dấu một ngưỡng mà tại đó ranh giới giữa logic và thực tiễn trở nên mờ nhạt với nhau*”. Trong TTKC, các quyền theo hiến pháp có thể bị giảm bớt, thay thế và bị từ chối trong quá trình chính phủ yêu cầu mở rộng quyền lực khẩn cấp. Tình trạng ngoại lệ trao cho một người hoặc chính phủ quyền lực và thẩm quyền vượt xa phạm vi mà luật pháp quy định. Việc đình chỉ luật pháp trong TTKC có thể trở thành một tình trạng tồn tại kéo dài. Vì vậy, cần phải “*tìm cách sáp nhập trạng thái ngoại lệ ngay lập tức vào luật*” hoặc “*đưa nó một cách gián tiếp vào bối cảnh pháp lý*”.¹¹

⁸ M là một luật sư, nhà lý luận chính trị người Đức và là thành viên nổi bật của Đảng Quốc xã. Schmitt đã viết rất nhiều về việc sử dụng hiệu quả quyền lực chính trị. Là một nhà lý luận bảo thủ độc tài, ông được coi là người chỉ trích nền dân chủ nghị viện, chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa quốc tế. Tác phẩm của ông có ảnh hưởng lớn đến lý thuyết chính trị, lý thuyết pháp lý, triết học lục địa và thần học chính trị sau này, nhưng giá trị và tầm quan trọng của nó vẫn còn gây tranh cãi, chủ yếu là do sự hỗ trợ trí tuệ và sự tham gia tích cực của ông vào Chủ nghĩa Quốc xã.

⁹ Tác giả William E. Scheuerman trong *The Oxford Handbook of Carl Schmitt* xuất bản năm 2017 đã phân tích góc nhìn của nhà luật gia người Đức Carl Schmitt về TTKC như sau:

¹⁰ Anna Chakee, *Bảo vệ Dân chủ? Phân tích so sánh về các quyền lực khẩn cấp ở châu Âu*, Tài liệu chính sách – Số 30, Trung tâm kiểm soát dân chủ các lực lượng vũ trang (DCAF), 2009, 6.

¹¹ *Hợp pháp hóa tình trạng vô luật pháp: Về tình trạng ngoại lệ của Giorgio Agamben* Stephen Humphreys*

Tiếp cận dưới góc độ pháp lý, bản chất của TTKC thường tiềm ẩn nguy cơ vi phạm nhân quyền nên khái niệm tình trạng khẩn cấp thường được nhắc đến trong luật pháp quốc tế liên quan đến nhân quyền.¹² Tình trạng khẩn cấp được quy định trong luật pháp quốc tế thông qua các khái niệm về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền. Khi phải đối mặt với tình trạng khẩn cấp công cộng “*đe dọa sự sống của quốc gia*”, các hiệp ước nhân quyền quốc tế cho phép các quốc gia đình chỉ việc bảo vệ một số quyền cơ bản nhất định. Sự tồn tại của các điều khoản này thường được coi là sự “nhượng bộ” trước “tính tất yếu” của các biện pháp đặc biệt của nhà nước trong trường hợp khẩn cấp và cũng là một phương tiện để kiểm soát bằng cách nào đó những biện pháp này.

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966 (ICCPR) quy định rằng trong thời điểm xảy ra “tình huống khẩn cấp đe dọa sự tồn vong của quốc gia” và sự tồn tại của tình huống này đã được “công bố chính thức”, một quốc gia thành viên của Công ước có thể tạm thời từ bỏ việc thực hiện nghĩa vụ nhân quyền trong Công ước để tập trung ứng phó với tình huống đó.¹³ Cũng 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 tình huống khẩn cấp.¹⁴ Trong TTKC, các quốc gia có thể tạm thời áp đặt các giới hạn về quyền con người để giải quyết các mối đe dọa cụ thể nhưng không được dẫn tới việc vi phạm các quyền con người tuyệt đối (absolute rights). Công ước Châu Âu về Nhân quyền¹⁵ và Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền¹⁶ cũng có những phát biểu tương tự về khái niệm này.

Ngoài ra, Nguyên tắc Siracusa¹⁷ cũng yêu cầu các chính phủ phải xem xét những tác động không cân xứng đối với các nhóm dân cư hoặc nhóm dễ bị tổn thương khi thực hiện các biện pháp liên quan đến tình trạng khẩn cấp. Hơn nữa, nguyên tắc Siracusa yêu cầu tất cả các biện pháp của Nhà nước phải dựa trên cơ sở khoa học, không độc đoán hay phân biệt đối xử và tôn trọng phẩm giá con người.¹⁸

¹²Nguyễn Đình Toàn

¹³Điều 4 (1), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966 (ICCPR)

¹⁴Điều 4 (2), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị 1966 (ICCPR)

¹⁵Điều 15 cho phép các quốc gia ký kết vi phạm một số quyền nhất định được công ước bảo đảm trong thời điểm “chiến tranh hoặc tình trạng khẩn cấp công cộng khác đe dọa đến sinh mệnh của quốc gia”.

¹⁶Grossman, Claudio. “Khuôn khổ kiểm tra các tình trạng khẩn cấp theo Công ước Hoa Kỳ về Nhân quyền.” Tạp chí Luật Quốc tế của Đại học Mỹ số 1, số 1. 1 (1986): 35-55.

¹⁷Năm 1984, một Hội nghị Quốc tế được tổ chức tại thành phố Siracusa, (Ý) và đã thông qua các nguyên tắc về hạn chế và đình chỉ tạm thời các quyền con người - gọi là Nguyên tắc Siracusa. Các nguyên tắc này đã được Hội đồng Kinh tế và Xã hội (ECOSOC) của Liên hợp quốc thông qua và đưa vào phần phụ lục của Nghị quyết - UN Doc E/CN.4/1985/4 (1985) Với 9 nguyên tắc Siracusa được giải thích rõ hơn các quy định về những hạn chế và tạm đình chỉ việc thực hiện các quyền con người trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

¹⁸Hội đồng Kinh tế và Xã hội, Nguyên tắc Siracusa về các điều khoản hạn chế và xúc phạm trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, UN Doc. E/CN.4/1985/4, p39-70 (28/09/1984)

Khi an toàn công cộng bị đe dọa nghiêm trọng, chính phủ có thể cần phải hành động nhanh chóng và dứt khoát mà không cần dựa vào các quy tắc hiến pháp thông thường. Kết quả là, hiến pháp hiện đại thường có những điều khoản đặc biệt để giải quyết các tình huống khẩn cấp.¹⁹ Vì vậy, nhiều hệ thống pháp luật của các nước trên thế giới có xu hướng xây dựng các quy định khẩn cấp trong Hiến pháp và pháp luật, cho phép cơ quan công quyền trong những trường hợp đặc biệt được thực hiện các quy định khẩn cấp. Thực hiện các biện pháp cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, duy trì luật pháp và trật tự, bảo vệ tính mạng và tài sản của công dân, ổn định các dịch vụ công thiết yếu để khôi phục trạng thái bình thường của xã hội.^{20 21 22 23}

Từ những dẫn luận trên, có thể thấy TTKC đặt ra vấn đề về tính linh hoạt cho chính phủ trong để thực hiện các hành động, biện pháp ngoại lệ so với thông thường nhưng vẫn nằm trong hành lang hiến pháp và pháp luật. Có thể nói rằng TTKC là tình trạng chính phủ của một quốc gia thực hiện một phản ứng đặc biệt nhằm ứng phó với các mối đe dọa mà một quốc gia phải đối mặt. Các phản ứng này, một mặt, có thể vượt ra ngoài các trật tự pháp luật thông thường do nhu cầu đảm bảo sự bảo vệ và chủ quyền của nhà nước. Nhưng mặt khác, nó không thể là một hình thức vi phạm pháp luật, vi phạm nhân quyền và những thỏa thuận có trong Hiến pháp.

3. Một số vấn đề lý luận về áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

3.1. Khái niệm áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

Nhìn chung, yêu cầu của nhà nước đối với các chủ thể được thực hiện trong quy định của pháp luật rất đa dạng nên hình thức thực hiện pháp luật cũng khác nhau với nhiều các dạng chủ thể (cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, pháp nhân, cá nhân). Vì vậy, quan điểm các nhà khoa học chia thành bốn hình thức thực hiện pháp luật, bao gồm: (1) Tuân theo (tuân thủ pháp luật); (2) Thi hành (chấp hành pháp luật); (3) Sử dụng (vận dụng) pháp luật và (4) Áp dụng pháp luật.

Trong đó, ADPL là một hình thức thực hiện pháp luật mang tính tổ chức quyền lực. Nhà nước thông qua các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, hoặc trong những trường hợp

¹⁹ John Ferejohn và Pasquale Pasquino (2004), Luật ngoại lệ: Một loại hình quyền lực khẩn cấp, Nhà xuất bản Đại học Oxford và Trường Luật Đại học New York, Tập 2, Số 2, 2004, trang 210–239

²⁰ Aigbokhaevbo tím (2022), Tuyên bố tình trạng khẩn cấp và chủ nghĩa hợp hiến, Tạp chí Luật công, Tập 2, Số 1

²¹ Lomba Pedro (2020), Tình trạng khẩn cấp được Hiến pháp hóa: Trường hợp của Bồ Đào Nha, DOI: 10.17176/20200415-212 7 05-0

²² András Jakab (2006), Luật Hiến pháp Đức và Học thuyết về tình trạng khẩn cấp – Mô hình và vấn đề nan giải của một diễn ngôn truyền thống (lục địa), Tạp chí Luật Đức, Tập.7, Iss.5, trang 453 – 477

²³ Nguyễn Đăng Dũng (2020), Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (418)

đặc biệt uỷ quyền cho các tổ chức xã hội, thực hiện cá biệt hoá các QPPL vào từng trường hợp cụ thể. TTKC là một trạng thái đặc biệt, thuộc trường hợp cần ADPL

Nhìn chung, ADPL trong TTKC là hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân mang quyền lực nhà nước hoặc các tổ chức xã hội khác được nhà nước trao quyền thực hiện cá biệt hoá các QPPL hoặc áp đặt các biện pháp mà theo Hiến pháp sẽ không được phép thực hiện trong bối cảnh bình thường nhằm giải quyết các bất ổn phát sinh từ chiến tranh, khủng bố, vãn nạn di cư, sức khoẻ công cộng, khủng hoảng kinh tế đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, an ninh của công dân và khắc phục các hậu quả.

Các cách tiếp cận chủ yếu thông qua góc nhìn vai trò của các chủ thể ADPL trong TTKC như: vai trò của thiết chế tư pháp (Toà án Hiến pháp, Toà án Hình sự, Toà án Hành chính), của cơ quan hành pháp (trung ương, địa phương) trong các TTKC, thiết chế chính trị (đảng phái chính trị, tổ chức xã hội) trong TTKC. Ngoài ra, các nghiên cứu cũng tập trung vào nội dung hoạt động của chủ thể trong các loại hình ADPL như: loại hình tư pháp (xem xét tư pháp các hoạt động của cơ quan nhà nước (ra các văn bản quyết định, áp đặt các biện pháp cưỡng chế) và ra quyết định áp dụng (bản án) và phi tư pháp: ban bố, duy trì và bãi bỏ TTKC, ban hành các văn bản QPPL chứa đựng các biện pháp hoặc hướng dẫn việc ứng phó với TTKC, ban hành các văn bản áp dụng pháp luật xử lý các vi phạm pháp luật TTKC hoặc các vi phạm pháp luật khác trong TTKC. Các nguyên tắc pháp lý (nguyên tắc pháp quyền, nguyên tắc cân xứng, không phân biệt đối xử) đối với các hoạt động, biện pháp giải quyết TTKC cũng được quan tâm nghiên cứu.

3.2. Đặc điểm áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

Một là, ADPL trong TTKC là một hoạt động mang tính tổ chức - quyền lực. Là một trường hợp ADPL, ADPL trong TTKC có đặc điểm chung của ADPL, cụ thể sự tham gia của nhà nước với tư cách là chủ thể mang quyền lực công khiến hoạt động ADPL trong TTKC có đặc điểm mang tính tổ chức - quyền lực. Khác với các hình thức thực hiện pháp luật khác có thể do các chủ thể pháp luật khác tiến hành, ADPL trong TTKC chỉ có thể do nhà nước thông qua những cơ quan có thẩm quyền tiến hành. Pháp luật quy định mỗi một loại cơ quan nhà nước nhất định (như Chính phủ, các Bộ, VKS hay Tòa án, v.v...) được tiến hành hoạt động ADPL trong TTKC.

Chủ thể ADPL là chủ thể có thẩm quyền, là đại diện cụ thể cho tính tối cao của quyền lực nhà nước. Về nguyên tắc, các chủ thể này thực hiện việc ADPL một cách đơn phương,

không bị phụ thuộc vào ý chí của đối tượng bị áp dụng.²⁴ Tuy nhiên, khi phát sinh TTKC, việc ADPL không chỉ là quyền mà còn là nghĩa vụ của các chủ thể ADPL. Mặc dù TTKC là một trạng thái đặt ra tính linh hoạt cho các hành động, biện pháp của cơ quan hành pháp, thậm chí hạn chế quyền của các chủ thể bị ADPL, trong vai trò là các chủ thể có thẩm quyền nhưng các chủ thể ADPL không nhân danh ý chí chủ quan của mình mà nhân danh ý chí của nhà nước đã được quy định trong pháp luật.

Hai là, ADPL trong TTKC thực hiện dựa trên cơ sở của quy phạm pháp luật. Vì TTKC là một trạng thái xã hội đặc biệt, nên các biện pháp áp dụng trong các tình huống này cũng là những biện pháp đặc biệt, thậm chí chưa từng có tiền lệ trước đó. TTKC cho phép cơ quan có thẩm quyền nhân danh lợi ích cộng đồng để ban hành các chính sách và thực hiện biện pháp mà trong tình trạng bình thường rất khó hoặc không thể thực hiện được.

Cơ sở quy phạm pháp luật cho phép ADPL trong TTKC có xu hướng mở rộng các quyền hạn cho chủ thể ADPL nhằm đáp ứng kịp thời, nhanh chóng các yêu cầu ứng phó. Dù vậy, ADPL trong TTKC cũng vẫn cần tuân theo các nguyên tắc pháp luật. ADPL trong TTKC có đặc trưng đó là các chủ thể chỉ có thể được phát sinh, thay đổi hay chấm dứt việc ADPL theo ý chí của mình khi có một tuyên bố rõ ràng về TTKC theo một quy trình cụ thể được pháp luật quy định. Thẩm quyền ban bố, gia hạn hay bãi bỏ TTKC được Hiến pháp, pháp luật quy định cụ thể, thông thường trao cho Nguyên thủ quốc gia, người đứng đầu cơ quan lập pháp, hoặc thuộc thẩm quyền của Tòa án Hiến pháp.

Có thể thấy rằng khách thể phổ biến trong các hoạt động của nhà nước trong tình trạng khẩn cấp là các quyền con người và việc hạn chế, tạm đình chỉ các quyền con người. Liên quan đến vấn đề này, từ góc độ của luật quốc tế, các quốc gia không thể tự do tạm đình chỉ các quyền con người trong tình trạng khẩn cấp. Luật nhân quyền quốc tế chú trọng kiểm soát việc tạm dừng nghĩa vụ của nhà nước về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp bằng việc đưa ra danh mục các quyền không thể bị tạm đình chỉ và khuyến nghị áp dụng nguyên tắc tương xứng khi áp dụng các biện pháp tạm đình chỉ thực hiện quyền. Vì vậy, ADPL trong TTKC cần dựa trên cơ sở của pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia nhằm kiểm soát được hành động của cơ quan nhà nước và bảo vệ quyền con người.

²⁴ Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên) (2003), Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội., tr353

Ba là, ADPL trong TTKC mang tính sáng tạo. ADPL nói chung và ADPL trong TTKC là hoạt động tích cực của các chủ thể pháp luật chuyên hóa pháp luật thành các xử sự cụ thể nên ở những chủ thể khác nhau, việc chuyên hóa do vậy cũng khác nhau nhưng vẫn trong khuôn khổ mà pháp luật cho phép. Tuy nhiên, đặt trong bối cảnh TTKC đặt ra yêu cầu cao cho sự sáng tạo của các chủ thể ADPL, điều này được giải thích thông qua tính chất chưa có tiền lệ do TTKC tạo ra. Do tính chất bất thường của TTKC, các nhà nước rất khó dự báo chính xác những diễn tiến lâu dài sẽ xảy ra trong tình trạng khẩn cấp. Hơn nữa, đối với hầu hết quốc gia, việc áp dụng bất kì biện pháp ứng phó nào trong tình huống khẩn cấp đều mới mẻ, hầu như chưa có tiền lệ. Trong trường hợp này, chủ thể ADPL có thể bằng ý chí, kinh nghiệm và quyền hạn của mình, triển khai các hoạt động phù hợp một cách linh hoạt, sáng tạo mà không xâm hại đến các nguyên tắc pháp lý về nhà nước và pháp luật.

Do tính chất khó dự đoán và không thương xuyên của TTKC, hiến pháp của các nước có quy định về tình trạng khẩn cấp, cũng như các biện pháp ứng phó trong những tình huống đó, nhưng chỉ được nêu một cách khái quát trong hiến pháp của quốc gia chứ không đưa ra một khái niệm cụ thể. Cũng bởi vì không diễn ra thường xuyên, ở một số quốc gia không thể chế hoá TTKC trong Luật. Điều này đặt ra yêu cầu cần ADPL tương tự trong TTKC. Việc ADPL tương tự đòi hỏi tính sáng tạo cao của chủ thể ADPL. Nói cách khác, ADPL tương tự trong TTKC là một giải pháp cần thiết mang tính sáng tạo của hoạt động ADPL.

Bốn là, có đa dạng các hình thức ADPL trong TTKC. TTKC đòi hỏi cần mở rộng thẩm quyền cho các cơ quan nhà nước cộng với yêu cầu về việc quy trình, thủ tục cần rút gọn để bảo đảm áp dụng kịp thời các biện pháp ứng phó với TTKC. Tuy nhiên, bởi đặc tính bất thường và xảy ra trong một khoảng thời gian không xác định, vì vậy để kích hoạt các thẩm quyền mở rộng và thủ tục rút gọn như vậy, cần một tuyên bố chính thức về ban bố, gia hạn hay bãi bỏ TTKC. Tuyên bố này được pháp luật quốc gia quy định bằng một trình tự, thủ tục chặt chẽ. Như vậy, bản chất của hoạt động ban bố, gia hạn hay bãi bỏ TTKC là một hình thức của ADPL trong TTKC, trong đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, căn cứ vào quy định của luật để thực hiện hoạt động.

Các hình thức ADPL trong TTKC phổ biến là các hoạt động áp dụng các biện pháp khẩn cấp ứng phó với TTKC và hoạt động xử phạt vi phạm trong TTKC. Một hình thức ADPL trong TTKC quan trọng là xem xét tư pháp. Một số khía cạnh về giám sát của cơ quan tư pháp như sau: Đầu tiên đánh giá tính hợp lệ về mặt thủ tục của việc ban bố TTKC. Thứ hai, đánh giá hành động của cơ quan hành pháp trong việc thực hiện các hạn chế khẩn

cấp trái với các quyền cơ bản của công dân. Thứ ba, yêu cầu hành động, cụ thể là buộc cơ quan hành pháp phải có hành động tích cực để bảo vệ quyền lợi của công dân trong tình huống khẩn cấp.

3.3. Các nguyên tắc áp dụng pháp luật trong tình trạng khẩn cấp

Thứ nhất, ADPL trong TTKC phải bảo đảm quyền con người. Bảo vệ quyền con người là trách nhiệm cơ bản, cốt lõi của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Theo đó, nhà nước có nghĩa vụ đảm bảo cho tự do cá nhân, an toàn và phát triển của con người. Trong TTKC, quyền con người có thể bị xâm phạm từ phía các cá nhân trong xã hội nhưng cũng không loại trừ trường hợp nó có thể bị xâm phạm từ phía cơ quan công quyền khi nhà nước thực hiện chức năng quản lý xã hội của mình thông qua các quyết định hành chính, hành vi hành chính và các biện pháp ứng phó khẩn cấp tạm thời. Trên thực tế, khi đặt trong trạng thái khẩn cấp, việc mất cân bằng giữa các quyền lực đặc biệt của nhà nước và đảm bảo các quyền con người là tất yếu.

Thứ hai, ADPL trong TTKC phải có tính hợp pháp. Tình trạng khẩn cấp xuất hiện sẽ là cơ hội bộc lộ những giới hạn của luật pháp khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, bởi yếu tố chủ quyền quốc gia – quyền tối cao của quốc gia đối với lãnh thổ sẽ trao quyền cho nhà nước để đình chỉ quyền và các nghĩa vụ khác nhằm bảo vệ nhà nước trong tình trạng khẩn cấp. Nên câu hỏi đưa ra là việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp là đặc quyền bên trong hay ngoài hiến pháp?

Đặc quyền được John Locke định nghĩa là “*không có gì ngoài sức mạnh của việc làm tốt các vấn đề công cộng mà không có luật lệ*”. Như vậy, John Locke quan niệm rằng khi có tình huống phát sinh mà không được quy định sẵn bởi luật, nhưng từ yêu cầu khẩn cấp của chính trị cần phải có quyết sách kịp thời thì cơ quan hành pháp sẽ có thẩm quyền xuất phát từ yếu tố đạo đức để tuyên bố khi thấy phù hợp, dù tuyên bố này thiếu thẩm quyền pháp lý và ngay cả khi nó hành động không tuân theo pháp luật. Nhưng quan niệm về đặc quyền của Locke rất mơ hồ và ông tin rằng Chính phủ đó sẽ vì lợi ích công cộng khi đưa ra tuyên bố, nên người dân sẽ tin tưởng vào đạo đức của Chính phủ.

Thứ ba, ADPL trong TTKC phải đảm bảo nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử. Quyền bình đẳng, không bị phân biệt đối xử phải được tôn trọng, đảm bảo trong mọi hoàn cảnh ngay cả khi có các TTKC phát sinh. Bình đẳng, không phân biệt đối xử là một nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế về quyền con người. Đây chính là quyền bình đẳng, không bị phân biệt đối xử đã được đề cập trong các văn kiện quốc tế về quyền con người.

Bình đẳng, không phân biệt đối xử là nguyên tắc nền tảng của luật quốc tế về quyền con người. Nguyên tắc này lần đầu được thừa nhận và bảo đảm trong các Điều 1, 2, 6, 7, 8 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người (UDHR) năm 1948, cũng như tái khẳng định tại các Điều 2, 3, 16 và 26 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) năm 1966.

Theo đó, bình đẳng, không phân biệt đối xử được định nghĩa "...là nguyên tắc cơ bản và chung liên quan đến bảo vệ quyền con người. Do đó, Điều 2, khoản 1, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị bắt buộc mỗi Quốc gia thành viên phải tôn trọng và đảm bảo cho tất cả mọi người trong lãnh thổ của mình và tuân theo quyền tài phán của mình các quyền được ghi nhận trong Công ước mà không có sự phân biệt nào, chẳng hạn như chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc quốc gia hoặc xã hội, tài sản, nơi sinh hoặc địa vị khác. Điều 26 không chỉ cho phép tất cả mọi người bình đẳng trước pháp luật cũng như được pháp luật bảo vệ bình đẳng mà còn nghiêm cấm mọi sự phân biệt đối xử theo pháp luật và bảo đảm cho tất cả mọi người sự bảo vệ bình đẳng và chống lại sự phân biệt đối xử trên bởi bất kỳ lý do nào như chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính trị, nguồn gốc quốc gia hoặc xã hội, tài sản, nơi sinh hoặc địa vị khác".²⁵

Ngoài ra, Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc 1965 (ICERD), Công ước Liên hợp quốc về Quyền của Người khuyết tật 2008 (CRPD), cùng với nhiều công cụ pháp lý giải thích các nghĩa vụ được ghi trong các Công ước quốc tế, tạo ra một nghĩa vụ rõ ràng đối với các Quốc gia để đảm bảo tất cả mọi người được cung cấp đầy đủ và được hưởng quyền bình đẳng, không phân biệt đối xử.²⁶

Ngoài ra, nguyên tắc Siracusa về các quy định giới hạn và đình chỉ trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1985 cũng yêu cầu tương tự trong việc các chính phủ phải xem xét tác động không cân xứng đối với dân cư hoặc nhóm yếu thế khi thực hiện các biện pháp liên quan đến sức khỏe cộng đồng và các trường hợp khẩn cấp. Hơn nữa, nguyên tắc Siracusa yêu cầu mọi biện pháp của Nhà nước phải dựa trên cơ sở khoa học, không tùy tiện hoặc phân biệt đối xử và tôn trọng phẩm giá con người.²⁷

²⁵ Paragraph (1), General comment No. 18: Non-discrimination, Thirty-seventh session (1989), ICCPR

²⁶ Kate Holcombe, Ensuring Non-Discrimination in the Context of COVID-19 Triage Protocols, *American University International Law Review*, Volume 36, issue 5, article 8

²⁷ Economic and Social Council, Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, p39-70

Thứ tư, ADPL trong TTKC đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch. Lý do đầu tiên và cấp bách nhất về tính minh bạch khi ADPL trong TTKC là vai trò của thông tin trong việc thúc đẩy các mục tiêu cốt lõi về các hành động của cơ quan công quyền nhằm ứng phó với TTKC. Khi đối mặt với các biện pháp khẩn cấp được thực hiện, các quyền cơ bản của người dân có thể bị hạn chế, các biện pháp can thiệp trực tiếp có thể ngay lập tức được áp dụng. Do đó, việc truyền đạt thông tin và hướng dẫn thường được coi là hành động bắt buộc trong quy trình ban bố TTKC.

Trong trường hợp khẩn cấp, nhu cầu minh bạch trong việc ra quyết định và trách nhiệm giải trình là điều cần thiết để tăng cường niềm tin của công chúng và sự rõ ràng trong các hành động và biện pháp của chính phủ. Trách nhiệm giải trình của quốc gia khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp bao gồm nghĩa vụ thông báo ngay cho các bên liên quan, thông qua trung gian là Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, và thông tin chi tiết đi kèm với Tuyên bố tình trạng khẩn cấp.²⁸ Mục đích của việc thông báo này là nhằm công khai việc đình chỉ quyền và thông báo đến các quốc gia khác về việc đình chỉ quyền tại quốc gia đó. Ủy ban nhân quyền Châu Âu nhấn mạnh rằng, trong trường hợp không có thông báo chính thức về việc đình chỉ hay không có đủ thông tin (bao gồm các biện pháp được đề cập trong văn bản của quốc gia) để các quốc gia ký kết khác đánh giá bản chất của việc tạm đình chỉ thì Điều 15 ECHR không được áp dụng.

Các tình huống khẩn cấp có thể tạo cơ hội cho việc thao túng thông tin và có thể tạo ra các điều kiện khuyến khích việc sử dụng không đúng quỹ khẩn cấp và ngân sách bất thường.²⁹ Vì vậy, vấn đề về tính minh bạch trong chi tiêu công cho các biện pháp khẩn cấp phải được bảo đảm, thậm chí được quy định cụ thể trong luật. Đối mặt với tình huống khẩn cấp, cần phải xem xét lại ngân sách bất thường bằng các biện pháp đặc biệt nhằm đảm bảo hiệu quả và tính toàn vẹn trong việc sử dụng các nguồn lực. Để đạt được mục tiêu đó, các cơ chế giám sát bổ sung cần phải được triển khai vượt xa những cơ chế được dự đoán trước bởi luật pháp của chính quyền quốc gia và địa phương. Đồng thời, có các cơ chế cho phép người dân tố cáo, tố cáo những vi phạm mà họ quan sát thấy. Các cơ chế này phải đảm bảo tính ẩn danh và bảo mật của những người báo cáo, cũng như việc theo dõi các báo cáo này.

²⁸ Lê Quỳnh Mai, Trần Thu Hằng và Mai Trung Hiếu (2020), *Giới hạn tình trạng khẩn cấp để bảo vệ quyền con người*, Kỷ yếu Hội thảo Quốc tế Pháp luật trong tình trạng khẩn cấp, Nxb. Hồng Đức, tr.492

²⁹ Transparency International, *Public Procurement During State of Emergency: Minimum Requirement to Ensure the Integrity of Contracts Awarded During Crisis*, https://www.transparency.org/files/content/event/EN_Latin_America_emergency_procurement_report_Layout.pdf, truy cập 10/2023

Thứ năm, ADPL trong TTKC đảm bảo tính cân xứng. Các nguyên tắc cân xứng trong tình trạng khẩn cấp thường được xem xét và áp dụng trong pháp luật quốc tế để đảm bảo rằng mọi quốc gia và cá nhân đều được đối xử một cách công bằng và nhân văn trong những thời điểm khó khăn. Nguyên tắc cân xứng trong tình trạng khẩn cấp là một khía cạnh quan trọng của quản lý tình huống khẩn cấp và những quyết định được đưa ra trong bối cảnh đó. Nguyên tắc này đề cập đến việc đảm bảo sự công bằng và bình đẳng trong việc phân phối tài nguyên và quyền lợi trong tình huống khẩn cấp.

Nguyên tắc cân xứng trong tình trạng khẩn cấp là một khía cạnh quan trọng của quản lý tình huống khẩn cấp và những quyết định được đưa ra trong bối cảnh đó. Nguyên tắc này đề cập đến việc đảm bảo sự công bằng và bình đẳng trong việc phân phối tài nguyên và quyền lợi trong tình huống khẩn cấp.

Một số nguyên tắc cơ bản của cân xứng trong tình trạng khẩn cấp có thể bao gồm: (1) Đảm bảo rằng mọi người được đối xử bình đẳng và có cơ hội truy cứu quyền lợi của mình trong tình trạng khẩn cấp; (2) tất cả mọi người, bao gồm cả các nhà quản lý và cơ quan chính phủ, phải chia sẻ trách nhiệm trong việc xử lý tình trạng khẩn cấp và đảm bảo rằng mọi quyết định đều được đưa ra dưới góc độ lợi ích chung; (3) các biện pháp khẩn cấp nên tập trung vào việc đáp ứng nhu cầu cần thiết nhất của cộng đồng hoặc nhóm người bị ảnh hưởng nghiêm trọng nhất bởi tình trạng khẩn cấp; (4) các hành động phải xem xét tới việc hỗ trợ những người dễ bị tổn thương nhất, và hạn chế những hậu quả xã hội không công bằng.

Cân xứng trong tình trạng khẩn cấp không chỉ là một nguyên tắc, mà còn là một nguyên lý đạo đức quan trọng để đảm bảo rằng mọi người đều được đối xử một cách công bằng và nhân văn trong những thời điểm khó khăn.

4. Kết luận

Thế giới ngày chứng kiến hàng loạt cuộc khủng hoảng toàn cầu, bao gồm cả khủng hoảng tự nhiên: thiên tai, đại dịch và khủng hoảng nhân tạo: bất ổn chính trị, xung đột vũ trang, vấn nạn di cư, buộc các quốc gia phải ban bố TTKC. Các cuộc khủng hoảng tương tự được dự báo sẽ tiếp tục xuất hiện và thậm chí trầm trọng hơn trong thời gian tới, đặt ra nhiều thách thức đối với các quốc gia.

Trong hoàn cảnh đó, áp dụng pháp luật đóng vai trò quan trọng điều tiết các hoạt động, hành vi của cơ quan nhà nước, cân bằng các giới hạn mong manh giữa yêu cầu cấp thiết áp dụng các biện pháp khẩn cấp nhằm bảo an ninh quốc gia với việc đảm bảo các nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền, bảo đảm quyền con người.

Vì vậy, những vấn đề lý luận về ADPL trong TTKC cần được nghiên cứu dưới góc độ là một đối tượng của khoa học pháp lý. Xây dựng khái niệm về ADPL trong TTKC nhằm xác định nội hàm (đặc điểm, ý nghĩa và nguyên tắc áp dụng) là quan trọng./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Scott P Sheeran (2012), *Reconceptualizing states of emergency under international human rights law: theory, legal doctrine, and politics*, Mich. J. Int'l L. 34.
2. Mark Klamberg (2018), *Reconstructing the Notion of State of Emergency*, Stockholm Faculty of Law Research Paper, Pp.101-143
3. Gordon Silverstein, *Quyền hạn khẩn cấp*. Có sẵn tại: <https://www.britannica.com/topic/emergency-powers>
4. Kim Lane Scheppele, Luật trong thời điểm khẩn cấp: *Các quốc gia ngoại lệ và những cám dỗ của vụ 11/9*, 6 U. PA. J. CONST. L. 1001 (2004)
5. Emmanuel Saffa Abdulai, *Lý thuyết hiến pháp, học thuyết pháp lý quốc tế và luật pháp thận trọng nền tảng cho tình trạng khẩn cấp*, Đánh giá Luật Sinh viên IALS, 8, (Covid, p.3.Ấn bản Đặc biệt), 2021.
6. Anna Chakee, *Bảo vệ Dân chủ? Phân tích so sánh về các quyền lực khẩn cấp ở châu Âu*, Tài liệu chính sách – Số 30, Trung tâm kiểm soát dân chủ các lực lượng vũ trang (DCAF), 2009, 11.
7. Anna Chakee, *Bảo vệ Dân chủ? Phân tích so sánh về các quyền lực khẩn cấp ở châu Âu*, Tài liệu chính sách – Số 30, Trung tâm kiểm soát dân chủ các lực lượng vũ trang (DCAF), 2009, 6.
8. Grossman, Claudio. "*Khuôn khổ kiểm tra các tình trạng khẩn cấp theo Công ước Hoa Kỳ về Nhân quyền*." Tạp chí Luật Quốc tế của Đại học Mỹ số 1, số 1. 1 (1986).
9. Hội đồng Kinh tế và Xã hội, *Nguyên tắc Siracusa về các điều khoản hạn chế và xúc phạm trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị*, UN Doc. E/CN.4/1985/4, (28/09/1984)
10. John Ferejohn và Pasquale Pasquino (2004), *Luật ngoại lệ: Một loại hình quyền lực khẩn cấp*, Nhà xuất bản Đại học Oxford và Trường Luật Đại học New York, Tập 2, Số 2, 2004.
11. Aigbokhaevbo Velvet (2022), *Tuyên bố tình trạng khẩn cấp và chủ nghĩa hợp hiến*, Tạp chí Luật công, Tập 2, Số 1

12. Lomba Pedro (2020), *Tình trạng khẩn cấp được Hiến pháp hóa: Trường hợp của Bồ Đào Nha*, DOI: 10.17176/20200415-212 7 05-0
13. András Jakab (2006), *Luật Hiến pháp Đức và Học thuyết về tình trạng khẩn cấp – Mô hình và vấn đề nan giải của một diễn ngôn truyền thống (lục địa)*, Tạp chí Luật Đức, Tập.7, Iss.5.
14. Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (418)
15. Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên) (2003), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
16. Paragraph (1), General comment No. 18: Non-discrimination, Thirty-seventh session (1989), ICCPR
17. Kate Holcombe, *Ensuring Non-Discrimination in the Context of COVID-19 Triage Protocols*, American University International Law Review American University International Law Review, Volume 36, issue 5, article 8
18. Economic and Social Council, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4.
19. Lê Quỳnh Mai, Trần Thu Hằng và Mai Trung Hiếu (2020), *Giới hạn tình trạng khẩn cấp để bảo vệ quyền con người*, Kỷ yếu Hội thảo Quốc tế Pháp luật trong tình trạng khẩn cấp, Nxb. Hồng Đức.
20. Transparency International, *Public Procurement During State of Emergency: Minimum Requirement to Ensure the Integrity of Contracts Awarded During Crisis*, https://www.transparency.org/files/content/event/EN_Latin_America_emergency_procurement_report_Layout.pdf, truy cập 10/2023.

24. PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở NƯỚC CỘNG HOÀ NHÂN DÂN TRUNG HOA VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

Nguyễn Minh Tâm*

Tóm tắt:

Trong những tình huống đặc biệt đe dọa tới sự sống còn của một quốc gia, pháp luật quốc tế và quốc gia đều dự liệu cho phép những hạn chế nhất định hoặc thậm chí đình chỉ thực hiện đối với một số quyền con người. Tuy nhiên, những hạn chế đó phải được quy định rõ trong luật và thoả mãn những tiêu chí nhất định như: tính cần thiết, tính tương xứng, tính tối thiểu,... Nghiên cứu về trường hợp Trung Quốc, tác giả nhận thấy khuôn khổ pháp luật hiện hành của quốc gia này về tình trạng khẩn cấp nói chung, bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp nói riêng chưa hoàn thiện, cụ thể, pháp luật về tình trạng khẩn cấp không đồng nhất và chưa quy định rõ ràng, pháp luật chưa chú trọng bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp, chưa có cơ chế giám sát quyền lực nhà nước trong tình trạng khẩn cấp. So sánh với hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam về những vấn đề này, tác giả cũng nhận thấy những hạn chế khá tương đồng. Trên cơ sở đó, dưới góc độ của luật nhân quyền quốc tế và thông lệ pháp luật của một số quốc gia tiên bộ trên thế giới, tác giả đưa ra một số khuyến nghị mang tính gợi mở như sau: phân biệt giữa tình trạng khẩn cấp và tình trạng giới nghiêm, xác định rõ chế độ pháp lí của tình trạng khẩn cấp, xác định các nguyên tắc chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng tình trạng khẩn cấp, thiết lập cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả.

Từ khoá:

Tình trạng khẩn cấp, quyền con người, pháp quyền

1. Quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo luật quốc tế

Theo luật nhân quyền quốc tế (“LNQQT”), trong những tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của đất nước (*state of emergency*), một quốc gia có thể tạm đình chỉ (hay tạm dừng) việc thực hiện một số quyền con người (*derogation of rights*) trong một thời gian nhất định,¹ được thể hiện qua việc áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ như: thiết quân luật (ở một khu vực, địa phương, hay toàn quốc), cấm biểu tình, cấm hội họp đông người,

* TS, Giảng viên, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Email: mxintam@vnu.edu.vn

¹ Lã Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), ABC về các quyền dân sự, chính trị cơ bản, (lưu hành nội bộ), tr. 30-31.

cấm hoặc hạn chế hoạt động của một số cơ quan thông tin đại chúng, cấm đi lại, ra vào một khu vực hoặc xuất nhập cảnh, cấm tổ chức các hoạt động tôn giáo,... Tuy nhiên, để áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ, LNQQT yêu cầu:² Thứ nhất, biện pháp áp dụng phải thực sự xuất phát từ tình huống khẩn cấp, do tình hình bắt buộc phải làm để cứu vãn sự sống còn của quốc gia. Thứ hai, biện pháp áp dụng không được trái với những nghĩa vụ khác xuất phát từ pháp luật quốc tế, đặc biệt không được mang tính chất phân biệt đối xử. Thứ ba, không áp dụng với các quyền không thể bị tạm đình chỉ (*non-derogable rights*). Thứ tư, tình trạng khẩn cấp, biện pháp hạn chế và thời gian dự định áp dụng phải được thông báo (hay tuyên bố) một cách chính thức.

Những yêu cầu trên được giải thích và làm rõ hơn trong *Bình luận chung số 29* của Ủy ban Nhân quyền (HRC)³ và trong một văn kiện có tính hướng dẫn là *Các nguyên tắc Siracusa* (1984)⁴ như là những nguyên tắc định hướng cho các quốc gia khi áp dụng các biện pháp tạm đình chỉ việc thực hiện quyền con người. Nhìn chung, tạm đình chỉ việc thực hiện quyền con người chỉ được áp dụng đối với một số quyền dân sự và chính trị. Những biện pháp áp dụng phải mang tính chất bắt buộc như là phương thức cuối cùng mà việc áp dụng những biện pháp (khắc phục) bình thường khác sẽ không mang lại kết quả, và phải có tính tương xứng (hay hợp lý) giữa sự hạn chế các quyền con người và yêu cầu thực tế. Những biện pháp áp dụng phải mang tính chất ngoại lệ và tạm thời, chỉ trong thời gian nhất định khi có mối đe dọa thực sự và cấp thiết đối với quốc gia.⁵

Cũng theo LNQQT, ngoài tạm đình chỉ việc thực hiện quyền con người, một quốc gia cũng có thể đặt ra những giới hạn (hay hạn chế) đối với quyền con người (*limitation of rights*), nhưng cần phải thoả mãn các điều kiện: Thứ nhất, sự giới hạn phải được quy định trong luật. Thứ hai, giới hạn đặt ra không được trái với bản chất của quyền con người bị giới hạn. Thứ ba, chỉ đặt ra giới hạn nếu điều đó là cần thiết trong một xã hội dân chủ và nhằm mục đích thúc đẩy phúc lợi chung của cộng đồng.⁶ Thứ tư, không áp dụng đối với các quyền tuyệt đối (*absolute rights*).

² Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người & Quyền công dân (“CRIGHTS”) (2012), Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 48-52.

³ UN Human Rights Committee (“HRC”) (2001), General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, <<https://www.refworld.org/legal/general/hrc/2001/en/30676>>.

⁴ The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1984), <<https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200>>.

⁵ Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2015), Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người (tái bản lần thứ hai có sửa đổi, bổ sung), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 72-75.

⁶ CRIGHTS (2012), đã dẫn, tr. 51-52.

Nhìn chung, xét về bản chất, tạm đình chỉ có thể coi là một hình thức giới hạn quyền nhưng ở mức độ cần thiết cao hơn so với bối cảnh thông thường. Chẳng hạn, tình trạng khẩn cấp thường được tuyên bố khi xảy ra thảm họa thiên tai, dịch bệnh, bạo động hoặc chiến tranh. Những tình huống này đe dọa tác động và ảnh hưởng đến đời sống thường nhật của toàn bộ đất nước. Trong khi đó, giới hạn quyền có thể được đặt ra trong những thời điểm bình thường nhằm mục đích bảo vệ an ninh quốc gia (*national security*), an toàn công cộng (*public safety*), sức khỏe hay đạo đức của cộng đồng (*public health or moral*), quyền và tự do hợp pháp của người khác (*rights and freedoms of others*).⁷ Ngoài ra, theo khuyến nghị chung, tình trạng khẩn cấp và giới hạn quyền cần phải được quy định trong hiến pháp và/hoặc luật để ngăn ngừa sự tùy tiện và tránh sự lạm dụng.

Các quyền không thể bị tạm đình chỉ (*non-derogable rights*) cũng thường được đồng nhất với các quyền tuyệt đối (*absolute rights*). Tuy nhiên, trên thực tế, hai nhóm quyền này ít nhiều có sự khác nhau, thể hiện qua bảng dưới đây:⁸

<p>Quyền không thể bị tạm đình chỉ (non-derogable rights): không thể bị tạm đình chỉ thực hiện, ngay cả trong tình trạng khẩn cấp quốc gia, bởi không bao giờ là cần thiết để tạm đình chỉ hoặc việc tạm đình chỉ sẽ gây ra những rủi ro nghiêm trọng đến việc thực hiện các quyền này.</p>	<p>Quyền tuyệt đối (absolute rights): không thể bị giới hạn trong bất cứ hoàn cảnh nào, vì bất cứ lí do nào, bởi việc thực hiện các quyền này không ảnh hưởng đến bất cứ lợi ích chính đáng nào của cá nhân khác hay của cộng đồng.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Quyền sống; - Quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; - Quyền không bị bắt giữ làm nô lệ hay nô dịch; - Quyền không bị bỏ tù chỉ vì lí do không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng; - Quyền không bị áp dụng hồi tố trong tố tụng hình sự; - Quyền được công nhận là thể nhân trước 	<ul style="list-style-type: none"> - Quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; - Quyền không bị bắt giữ làm nô lệ hay nô dịch; - Quyền không bị bắt, giam giữ vô cớ; - Quyền không bị bỏ tù chỉ vì lí do không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng; - Quyền không bị áp dụng hồi tố trong tố tụng hình sự;

⁷ Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng (2015), đã dẫn, tr. 75-76.

⁸ Bảng này do tác giả bài viết tổng hợp từ các nguồn: Lê Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), đã dẫn, tr. 29-33; Bình luận chung số 29 của HRC; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR).

<p>pháp luật;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quyền tự do tư tưởng, lương tâm, tôn giáo; - Quyền không bị sử dụng làm thí nghiệm y học mà không có sự đồng ý; - Quyền của người bị tước tự do được đối xử nhân đạo với sự tôn trọng phẩm giá vốn có của con người; - Quyền được bảo vệ khỏi bị bắt làm con tin, bị cưỡng bức đưa đi mất tích hoặc bị giam giữ bí mật; - Một số yếu tố của quyền của những người thuộc về các nhóm thiểu số về sắc tộc, tôn giáo, tín ngưỡng; - Cấm tuyên truyền cho chiến tranh, kích động bạo lực, sự hận thù về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật.
--	---

2. Pháp luật về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa

Ở hệ cấp pháp lí cao nhất, cho đến trước năm 2003, Hiến pháp năm 1982 hiện hành không quy định trực tiếp về tình trạng khẩn cấp quốc gia, mà chỉ quy định về chế độ giới nghiêm (*jieyan zhidu/戒严制度*). Theo đó, Uỷ ban thường vụ Nhân Đại có quyền quyết định giới nghiêm toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 67(20)),⁹ Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Uỷ ban thường vụ Nhân Đại tuyên bố lệnh giới nghiêm (Điều 80), Quốc vụ viện có quyền quyết định giới nghiêm khu vực bộ phận trong phạm vi của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 89(16)).¹⁰

Trong lần sửa đổi hiến pháp năm 2004, “giới nghiêm” được sửa thành “tình trạng khẩn cấp” (*jinji zhuangtai/紧急状态*), tương ứng như sau: Uỷ ban thường vụ Nhân Đại có quyền quyết định toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương *bước vào tình trạng khẩn cấp* (Điều 67(21)), Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Uỷ ban

⁹ “Nhân Đại” là tên gọi tắt của Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc, là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan lập pháp cao nhất ở Trung Quốc, tương ứng với Nghị viện/Quốc hội ở các nước trên thế giới.

¹⁰ Hiến pháp năm 1982 (được Nhân Đại khoá V thông qua vào ngày 4/12/1982, thay thế cho bản Hiến pháp năm 1978) [1982年《宪法》], <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/qt/gjxfz/2014-12/03/content_1888093.htm>.

thường vụ Nhân Đại tuyên bố *bước vào tình trạng khẩn cấp* (Điều 80), Quốc vụ viện căn cứ theo quy định của pháp luật quyết định khu vực bộ phận trong phạm vi của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương *bước vào tình trạng khẩn cấp* (Điều 89(16)).¹¹ Sự sửa đổi này cho thấy, giới nghiêm được coi là một hình thức đặc thù của tình trạng khẩn cấp; tình trạng khẩn cấp bao hàm nhưng không hạn chế ở hình thức giới nghiêm, mà nó có phạm vi (hay có nội hàm) rộng hơn.¹² Tuy nhiên, hiến pháp không có điều khoản nào khác quy định hay giải thích rõ hơn về tình trạng khẩn cấp.

Ở hệ cấp pháp lí thấp hơn, dưới Hiến pháp, quy định về tình trạng khẩn cấp không được xây dựng thống nhất (tập trung) thành một đạo luật riêng mà nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật như: Luật giới nghiêm (1996), Luật quốc phòng (1997), Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm (2013), Luật phòng tránh và giảm nhẹ động đất và thiên tai (2008), Luật ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ (2007),... Các văn bản pháp luật này, cùng với Hiến pháp, một mặt kết hợp bổ sung cho nhau tạo thành khuôn khổ pháp luật về tình trạng khẩn cấp với Hiến pháp là trung tâm. Tuy nhiên, mặt khác chúng cho thấy khuôn khổ pháp luật về vấn đề này chưa hoàn thiện và có những thiếu sót như sau:

Thứ nhất, chế định pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa rõ ràng. Mặc dù đã có căn cứ hiến định, nhưng Hiến pháp và pháp luật hiện hành chưa có quy định (hay giải thích) cụ thể về tình trạng khẩn cấp. Một giải thích gần tương tự nhất là về “sự kiện phát sinh bất ngờ” (*tufa shijian/突发事件*) trong *Luật ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ* (2007).¹³ Theo đó, sự kiện phát sinh bất ngờ chỉ “thiên tai, sự cố tai nạn, sự kiện vệ sinh công cộng và sự kiện an toàn xã hội phát sinh bất ngờ, tạo ra hay có khả năng tạo ra nguy hại xã hội nghiêm trọng, đòi hỏi sử dụng biện pháp giải quyết khẩn cấp để ứng phó” (Điều 3).¹⁴ Tuy nhiên, Luật này cũng quy định, “xảy ra sự kiện phát sinh bất ngờ đặc biệt lớn, tạo thành mối đe dọa lớn đối với an toàn sinh mạng tài sản của nhân dân, an toàn quốc gia, an toàn công cộng, an toàn môi trường hoặc trật tự xã hội, sử dụng các biện pháp giải quyết khẩn cấp của Luật này và quy định của các luật, pháp quy, điều lệ khác có liên quan mà không thể loại bỏ hay không chế hiệu quả, giảm nhẹ nguy hại xã hội nghiêm trọng, cần bước vào tình

¹¹ Hiến pháp năm 1982 (được sửa đổi 5 lần theo phương thức tu chính án lần lượt vào các năm 1988, 1993, 1999, 2004 và 2018), <http://www.npc.gov.cn/c191/c505/201905/t20190521_263492.html>.

¹² Trương Tuyết Lôi (2009), “Lược đàm hiện trạng chế độ tình trạng khẩn cấp và bảo vệ nhân quyền ở nước ta” [浅谈我国紧急状态制度现状与人权保障], Tạp chí Đại học Phát thanh truyền hình Sơn Đông, số 3, tr. 43-44.

¹³ Luật ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ (được Ủy ban thường vụ Nhân Đại thông qua ngày 30/8/2007, và đang được dự thảo sửa đổi) [突发事件应对法], <https://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm>.

¹⁴ Ở đoạn 2 của Điều này quy định 4 cấp độ của sự kiện phát sinh bất ngờ là: thông thường, tương đối lớn, rất lớn, đặc biệt lớn, căn cứ vào các yếu tố như mức độ nguy hại cho xã hội, phạm vi ảnh hưởng,... Ở đoạn 3 quy định tiêu chuẩn cấp độ của sự kiện phát sinh bất ngờ do Quốc vụ viện hoặc Bộ ngành được Quốc vụ viện xác định xây dựng.

trạng khẩn cấp, do Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc hoặc Quốc vụ viện căn cứ vào quyền hạn và trình tự theo quy định của Hiến pháp và các pháp luật khác có liên quan quyết định” (Điều 69).

Qua các quy định nêu trên, có hai hướng suy luận như sau: thứ nhất, tình trạng khẩn cấp là sự kiện phát sinh bất ngờ nhưng ở mức độ tương đương hoặc vượt quá mức độ đặc biệt lớn (trong bốn cấp: đặc biệt lớn, rất lớn, tương đối lớn, và thông thường), sử dụng biện pháp giải quyết khẩn cấp để ứng phó nhưng không hiệu quả mà cần sử dụng biện pháp đặc biệt; thứ hai, sự kiện phát sinh bất ngờ không đồng nghĩa với tình trạng khẩn cấp, nhưng (một số sự kiện) có thể trở thành tình trạng khẩn cấp khi thoả mãn hai yếu tố về mức độ và hiệu quả của biện pháp áp dụng.¹⁵ Quan điểm của tác giả nghiêng về hướng suy luận thứ hai, bởi theo nhận thức chung phổ biến, tình trạng khẩn cấp là những tình huống rất hãn hữu mà đe dọa đến sự sống còn của quốc gia. Trong khi đó, theo một thống kê sơ bộ tính đến năm 2004, Trung Quốc đã ban hành 35 luật, 36 pháp quy hành chính, 55 điều lệ của bộ ngành liên quan đến ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ.¹⁶ Nếu theo hướng suy luận thứ nhất thì phạm vi, căn cứ để tuyên bố tình trạng khẩn cấp cùng với biện pháp áp dụng là quá rộng và tùy nghi.

Trong *Luật giới nghiêm* (1996) - quy định về một tình trạng khá tương tự với tình trạng khẩn cấp, xác định: “trong thời gian tình trạng khẩn cấp khi phát sinh nguy hiểm nghiêm trọng tới an ninh, thống nhất quốc gia hoặc loạn lạc, bạo động, hoặc rối loạn nghiêm trọng tới an ninh công của xã hội, không sử dụng biện pháp đặc biệt sẽ không đủ để duy trì trật tự xã hội, bảo vệ sinh mệnh và an toàn tài sản của nhân dân, quốc gia có thể quyết định thực hành giới nghiêm” (Điều 2).¹⁷ Quy định này cho thấy, tình trạng giới nghiêm sẽ có thể được áp dụng khi: (i) đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp; (ii) có mối nguy hiểm nghiêm trọng tới an ninh, thống nhất quốc gia hoặc an ninh, trật tự công của xã hội; và (iii) cần thiết phải sử dụng các biện pháp đặc biệt. Như vậy, các yếu tố chung giống với quy định về sự kiện phát sinh bất ngờ nêu trên là mức độ (hay tính chất) của mối nguy hiểm và sự cần thiết áp dụng biện pháp đặc biệt. Tuy nhiên, nhìn tổng quát, pháp luật hiện hành vẫn

¹⁵ Mạnh Ngoạ Kiệt (2009), “Luận về hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong cưỡng chế hành chính khẩn cấp” [论行政紧急强制中的人权限制与保障], Tạp chí Học viện Hành chính Vân Nam, số 4, tr. 112.

¹⁶ Trương Tuyết Lôi (2009), đã dẫn, tr. 44.

¹⁷ Luật giới nghiêm (được Ủy ban thường vụ Nhân Đại thông qua ngày 1/3/1996) [戒严法], <https://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31178.htm>

chưa quy định rõ về tình trạng khẩn cấp và trao quyền tùy nghi rất lớn cho cơ quan có quyền quyết định tình trạng khẩn cấp.¹⁸

Thứ hai, hệ thống pháp luật hiện hành về tình trạng khẩn cấp không đồng nhất. Một trong những nguyên nhân của thực tế này là do mô hình lập pháp ở Trung Quốc. Theo Hiến pháp¹⁹ và Luật lập pháp,²⁰ quyền lập pháp do Nhân Đại, Ủy ban thường vụ Nhân Đại thực hiện và chia sẻ một phần với Quốc vụ viện theo uỷ quyền. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành không phân định rõ ranh giới thẩm quyền xây dựng luật và không có sự phân biệt hệ cấp pháp lí giữa luật do Nhân Đại và Ủy ban thường vụ Nhân Đại xây dựng và ban hành. Trên thực tế, Ủy ban thường vụ Nhân Đại mới là cơ quan lập pháp chính, và thẩm quyền còn được mở rộng với quyền giải thích pháp luật, quyền quyết định khi pháp luật có xung đột, quyền thẩm định và đưa ra quyết định hoặc ý kiến về dự luật do Nhân Đại thông qua mà đang có vấn đề lớn cần tiếp tục được nghiên cứu.²¹ Mô hình lập pháp này, cùng với một hệ thống đồ sộ các văn bản pháp lí của các cơ quan nhà nước khác ở trung ương và địa phương với quy trình ban hành thường đơn giản hơn, đặc biệt là chưa có cơ chế tài phán hiến pháp, đã dẫn đến sự “lạm phát” lập pháp và sự thiếu thống nhất (mâu thuẫn, trùng lặp) của hệ thống pháp luật nói chung.

Trong khi pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa được quy định rõ ràng, hệ thống các văn bản pháp lí về cơ chế quản lí sự kiện phát sinh bất ngờ của các bộ ngành thiếu sự

¹⁸ Mạnh Ngoạ Kiệt (2009), đã dẫn, tr. 114. Quyền hạn tuyên bố lệnh giới nghiêm được quy định tại Điều 3 của Luật giới nghiêm như sau: “Giới nghiêm của toàn quốc, các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương do Quốc vụ viện đệ trình Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc quyết định; Chủ tịch nước Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa căn cứ quyết định của Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc tuyên bố lệnh giới nghiêm. Giới nghiêm của khu vực bộ phận trong phạm vi của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương do Quốc vụ viện quyết định, Thủ tướng Quốc vụ viện tuyên bố lệnh giới nghiêm”. Điều 4 Luật này quy định: “Trong thời gian giới nghiêm, để bảo đảm thực thi giới nghiêm và bảo vệ trật tự trị an xã hội, trong khu vực giới nghiêm, quốc gia có thể căn cứ theo Luật này làm ra quy định đặc biệt đối với việc thực hiện quyền lợi và tự do của công dân được Hiến pháp, pháp luật quy định”.

¹⁹ Hiến pháp năm 1982 quy định: “Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc và Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc thực hiện quyền lập pháp quốc gia” (Điều 58); “Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc thực hiện chức năng quyền hạn sau: [...] (3) Xây dựng và sửa đổi pháp luật cơ bản về hình sự, dân sự, cơ cấu quốc gia và các pháp luật cơ bản khác” (Điều 62(3)); “Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc thực hiện chức năng quyền hạn sau: [...] (2) Xây dựng và sửa đổi các pháp luật khác ngoài pháp luật phải do Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc xây dựng; (3) Trong thời gian Đại hội Đại biểu Nhân dân bế mạc, tiến hành bổ sung và sửa đổi một phần đối với pháp luật của Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc xây dựng, nhưng không được mâu thuẫn với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật đó” (Điều 67(2)-(3)).

²⁰ Luật lập pháp (được Nhân Đại thông qua vào ngày 15/3/2000, được sửa đổi vào các năm 2015 và 2023) [立法法], <https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/14/content_5746569.htm>. Luật này tái quy định các nội dung về quyền lập pháp của Nhân Đại và Ủy ban thường vụ Nhân Đại tại Điều 10; các nội dung có thể xây dựng pháp luật tại Điều 11; quy định về uỷ quyền lập pháp cho Quốc vụ viện tại Điều 12 như sau: “Các nội dung quy định tại Điều 11 của Luật này nếu chưa xây dựng pháp luật, Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc và Ủy ban thường vụ có quyền quyết định, uỷ quyền Quốc vụ viện căn cứ yêu cầu thực tế xây dựng pháp quy hành chính đối với một số nội dung trong đó, nhưng ngoại trừ các nội dung liên quan đến tội phạm và hình phạt, tước đoạt quyền lợi chính trị công dân và thực hiện cưỡng chế và trừng phạt hạn chế tự do thân thể, chế độ tư pháp”.

²¹ Dương Lệ Quyên (2004), “Nghiên cứu mối quan hệ thẩm quyền lập pháp của Nhân Đại toàn quốc và cơ quan thường vụ của nó” [全国人大与其常委会的立法权限关系], Tạp chí Học viện cán bộ quản lí chính pháp Quảng Tây, số 5, tr. 43.

thống nhất và phối hợp. Các quy định về báo động trước, công bố thông tin chưa hoàn thiện; các thông tin hữu hiệu đối với toàn xã hội không được công bố nhanh, kịp thời, chuẩn xác. Năng lực điều tiết, khống chế vĩ mô đối với các tình huống khẩn cấp phát sinh bất ngờ thiếu hụt, ngăn cản việc thực hiện quyền được biết của công dân và hiệu quả giải quyết mối nguy hiểm, dẫn đến sự bị động của nhà nước trong việc giải quyết, khắc phục tình trạng khẩn cấp.²² Chẳng hạn, dịch SARS năm 2003 hay dịch Covid-19 làm ví dụ, do việc công khai, cung cấp thông tin chuẩn xác, kịp thời về bệnh dịch không được thực hiện, dẫn đến bệnh dịch bùng phát và lây lan nhanh, không được khống chế kịp thời.²³

Thứ ba, pháp luật hiện hành chưa quy định đầy đủ về bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp. Một số luật hiện hành đã quy định nhấn mạnh việc tăng cường bảo vệ một số quyền lợi của công dân, nhưng ở mức độ rất chung chung. Chẳng hạn, *Luật giới nghiêm* quy định: “Chính phủ nhân dân trong khu vực giới nghiêm căn cứ theo Luật này sử dụng các biện pháp cần thiết, nhanh chóng khôi phục trật tự xã hội bình thường, bảo vệ an toàn tính mệnh và tài sản của nhân dân và cung cấp các nhu yếu phẩm sinh hoạt cơ bản” (Điều 5); *Luật quốc phòng* quy định: “Công dân và tổ chức chịu thiệt hại trực tiếp về kinh tế do xây dựng quốc phòng và hoạt động quân sự, có thể căn cứ vào quy định có liên quan của nhà nước để nhận bồi thường” (Điều 58);²⁴ *Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm* quy định: “Các cơ quan khống chế dự phòng dịch bệnh, cơ quan chữa trị không được tiết lộ thông tin, tài liệu có liên quan đến riêng tư cá nhân” (Điều 12); “Bất kì đơn vị và cá nhân không được phân biệt đối xử với bệnh nhân mắc bệnh truyền nhiễm, người mang mầm bệnh và bệnh nhân nghi ngờ mắc bệnh truyền nhiễm” (Điều 16).²⁵ Ngoài ra, các nguyên tắc như bảo đảm an toàn sinh mệnh và sức khoẻ thân thể của cộng đồng, bảo vệ an toàn sinh mạng và tài sản của nhân dân, bảo đảm sức khoẻ thân thể,... cũng được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác.²⁶

Nhìn chung, pháp luật hiện hành chưa có những quy định mang tính nguyên tắc mà có ý nghĩa bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp. Cụ thể, các nguyên tắc như: biện pháp (hay phương tiện) được áp dụng phải tương xứng, phù hợp với mục đích (yêu cầu của

²² Trương Tuyết Lôi (2009), đã dẫn, tr. 44.

²³ Trương Hiến Dũng (2006), “Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp” [紧急状态下的人权保障机制], Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy, số 1, tr. 98.

²⁴ Luật quốc phòng (được Nhân Đại thông qua ngày 14/3/1997, được Ủy ban thường vụ Nhân Đại sửa đổi một phần vào năm 2020) [国防法], <http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201226_309438.html>.

²⁵ Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm (được Ủy ban thường vụ Nhân Đại thông qua sửa đổi vào năm 2013) [传染病防治法], <http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c238/202001/t20200122_304251.html>.

²⁶ Vương Trinh Quân (2008), “Một số suy nghĩ về bảo vệ quyền lợi không thể hạn chế, cắt giảm” [对保护不可克减的权利的一些思考], Tạp chí Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc, số 3, tr. 99-100.

thực tế); phải tôn trọng nhân cách và các tiêu chuẩn nhân quyền tối thiểu; không có sự phân biệt đối xử;... Đặc biệt, pháp luật chưa có sự phân biệt giữa quyền có thể bị hạn chế hoặc tạm đình chỉ với quyền không thể bị tạm đình chỉ (theo LNQQT).²⁷ Trong khi đó, các biện pháp hạn chế được quy định rõ hơn, ví dụ *Luật giới nghiêm* quy định: nghiêm cấm hoặc hạn chế hội họp, diễu hành, thị uy, diễu thuyết ngoài đường và các hoạt động tập trung đông người khác; nghiêm cấm bãi công, đình công, bãi lớp (bỏ học); thực hiện quản chế tin tức; thực hiện quản chế thông tin, bưu chính, điện tín; thực hiện quản chế xuất nhập cảnh; nghiêm cấm bất cứ hoạt động nào phản đối giới nghiêm (Điều 13).²⁸

Trong thực tiễn, lấy ví dụ dịch SARS năm 2003, do pháp luật quy định không đầy đủ và nhận thức bảo vệ nhân quyền của chủ thể chấp pháp còn hạn chế đã dẫn đến những hạn chế quá mức đối với quyền lợi công dân và tài sản tư nhân, như: tất cả những người từ bên ngoài đến đều bắt buộc cưỡng chế cách li, thậm chí cưỡng chế di dời; những người hồi hương và gia thuộc của họ cùng lữ khách đi qua đều thu phí theo dõi, phí kiểm tra, phí cách li, tiền thế chấp và bảo lãnh; kiểm tra nhiều lần các doanh nghiệp để xử phạt bừa bãi; ép buộc nông dân để thu phí khử trùng ngoài trời;²⁹... Như vậy, có thể thấy trong tình huống khẩn cấp, sự thiếu hoàn thiện của pháp luật cùng nhận thức hạn chế của chủ thể chấp pháp dễ dẫn đến sự lạm quyền, xâm phạm quá mức đến quyền lợi cơ bản của công dân.

Thứ tư, chưa có cơ chế giám sát hiệu quả đối với tình trạng khẩn cấp, đặc biệt là cơ chế giám sát của lập pháp và tư pháp. Hiến pháp và pháp luật hiện hành không quy định chủ thể nào có quyền xem xét để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ tình trạng khẩn cấp. Theo quy định của pháp luật hiện hành, với cách hiểu thông thường, chủ thể có quyền quyết định tình trạng khẩn cấp cũng sẽ đồng thời là chủ thể có quyền quyết định bãi bỏ tình trạng khẩn cấp (Ủy ban thường vụ Nhân Đại và Quốc vụ viện). Như vậy, câu hỏi được đặt ra là điều gì bảo đảm các quyết định về tình trạng khẩn cấp là hợp pháp và chính đáng chứ không phải tùy nghi và bị lạm dụng? Do đó, sự thiếu vắng chế định về quyền của lập pháp hoặc/và tư pháp xem xét lại quyết định về tình trạng khẩn cấp rõ ràng là một khoảng trống của pháp luật.

Cơ chế giám sát của tư pháp chủ yếu đóng vai trò giám sát hoạt động chấp pháp của các chủ thể và tính hợp pháp. Trong thời gian tình trạng khẩn cấp, không phải mọi hành vi của nhà nước đều hợp pháp (có căn cứ pháp luật) và chính đáng, có khả năng gây ra những

²⁷ Chu Hựu Dũng (2004), “Hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp” [紧急状态下的人权限制与保障], Tạp chí Luật học, số 25, tr. 21-22.

²⁸ Trương Hiến Dũng (2006), đã dẫn, tr. 98.

²⁹ Mạnh Ngoạ Kiệt (2009), đã dẫn, tr. 114.

xung đột. Do đó, pháp luật cho phép đối tượng có liên quan quyền tìm đến sự trợ giúp của tư pháp.³⁰ Tuy nhiên, các quy định hiện hành bảo vệ nhân quyền trong thời gian tình trạng khẩn cấp rất chung chung mà chưa có những tiêu chuẩn tối thiểu cụ thể. Ngoài ra, một số đạo luật, điều lệ có ý nghĩa giám sát nhà nước như: *Điều lệ công khai thông tin chính phủ* (2019), *Luật tổ tụng hành chính* (2017), *Luật bồi thường nhà nước* (2012),... Tuy nhiên, các văn bản pháp luật này chỉ quy định chung cho những tình huống (phổ biến) bình thường, chưa có quy định cụ thể liên quan đến việc giám sát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp. Nhìn chung, đây vẫn là một khoảng trống của pháp luật hiện hành và cần được nghiên cứu hoàn thiện.³¹ Chẳng hạn, *Luật tổ tụng hành chính* quy định: “Pháp viện nhân dân sẽ không thụ lý giải quyết những khiếu tố của cá nhân, pháp nhân hoặc các tổ chức khác liên quan đến sự việc sau: (1) Hành vi nhà nước về quốc phòng, ngoại giao;...” (Điều 13).³² Như vậy, nếu tình trạng khẩn cấp được đồng nghĩa với hành vi nhà nước về quốc phòng, thì tư pháp sẽ không có thẩm quyền xem xét.

3. Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Qua những nội dung trên có thể thấy, hệ thống pháp luật Trung Quốc về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp chưa hoàn thiện. Ở góc độ khái quát, nếu so sánh, cũng có thể thấy rằng, pháp luật của Trung Quốc và Việt Nam về vấn đề này khá tương đồng. Do đó, những nghiên cứu và thảo luận về hoàn thiện chế định pháp luật về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Trung Quốc cũng có giá trị tham khảo đối với Việt Nam, cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần phải phân biệt tình trạng khẩn cấp với tình trạng giới nghiêm. Hai tình trạng này mặc dù có điểm tương đồng là trong những tình huống cấp thiết, chính quyền có thể hạn chế hay thậm chí đình chỉ áp dụng một số quyền tự do của công dân. Tuy nhiên, điểm khác biệt của tình trạng giới nghiêm đó là: (i) Giao phó quyền trị an cho viên chức quân sự; (ii) Nói rộng tất cả quyền trị an và thừa nhận thẩm quyền của toà án quân sự để xét xử những vi phạm không có tính cách quân sự và cả những vi phạm của thường dân. Do đó, có thể xem tình trạng giới nghiêm là một giải pháp mang tính thái cực. Còn tình trạng khẩn cấp là giải pháp mang tính ôn hoà, trung gian giữa tình trạng bình thường và

³⁰ Lục Chí An (2009), “Tình trạng khẩn cấp quốc gia và bảo hộ nhân quyền” [国家紧急状态与人权保护], Tạp chí Nhân Quyền, số 1, tr. 40.

³¹ Đồng Hân Thu (2009), “Pháp luật bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp” [紧急状态下人权的法律保护], Tạp chí Đại học Hàng hải Đại Liên, số 8, tr. 37.

³² Luật tổ tụng hành chính (được Nhân Đại thông qua vào ngày 4/4/1989, được Uỷ ban thường vụ Nhân Đại sửa đổi một phần vào các năm 2014 và 2017) [行政诉讼法], <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/29/content_2024894.htm>.

tình trạng giới nghiêm, nó tăng cường phương tiện pháp lí cho các nhân viên và cơ quan hành pháp (dân sự) để đối phó với tình huống nguy cơ khẩn cấp.³³

Thứ hai, cần phải chế định rõ chế độ pháp lí của tình trạng khẩn cấp, đặc biệt là về vấn đề *thiết lập và hiệu lực*.³⁴ Trong vấn đề thiết lập, có ba câu hỏi được đặt ra là: (i) Chủ thể nào có quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp? (ii) Trong những trường hợp nào? (iii) Tình trạng khẩn cấp có thể thiết lập ở những vùng nào và sẽ được áp dụng trong vùng nào?

Ở câu hỏi thứ nhất, mặc dù pháp luật ở nhiều nước có quy định khác nhau, nhưng thông lệ chung cho thấy, quyền thiết lập tình trạng khẩn cấp là đặc quyền của hành pháp mà mục đích không ngoài việc bảo vệ sự chính đáng của nhà nước và sự liên tục của quốc gia. Trên phương diện (pháp lí) lí thuyết, lập pháp là một cơ quan thảo luận, còn hành pháp là một cơ quan hành động. Do đó, khi sự sinh tồn của quốc gia lâm nguy, thì cơ quan hành động sẽ chiếm một địa vị ưu tiên. Trên phương diện thực tiễn, đặc quyền của hành pháp là một thực tế, cho phép nó có thể áp dụng tất cả những gì nhằm giúp bảo vệ sự sinh tồn của quốc gia và văn hóa an ninh trật tự.

Ở câu hỏi thứ hai, quy định trong hiến pháp, pháp luật của hầu hết các quốc gia về *thế nào là tình trạng khẩn cấp hay điều kiện để có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp* thường không rõ ràng, có tính mập mờ và rộng rãi. Một nguyên nhân của thực tế này là bởi tình trạng khẩn cấp là tình huống bất thường, bất ngờ và tựu chung của rất nhiều sự kiện, nên khó có thể định nghĩa được rõ ràng. Do đó, trong một quốc gia dân chủ, chính quyền (được chấp nhận) có một quyền tùy nghi nhất định trong việc xác định trường hợp khẩn cấp.³⁵ Tuy nhiên, chính quyền bị kiểm soát bởi dư luận và lập pháp khi bàn luận về vấn đề có hay không tình trạng khẩn cấp, dự luật uỷ quyền về tình trạng khẩn cấp và hành vi của hành pháp có phù hợp hay không với tinh thần của hiến pháp.

Ở câu hỏi thứ ba, chính quyền có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ, hoặc trong một hay nhiều vùng (khu vực). Nhưng điều cần nhấn mạnh là, *tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ* không có nghĩa là tình trạng khẩn cấp sẽ được áp dụng trên toàn lãnh thổ. Chúng ta sẽ thấy rõ điều này trong vấn đề về hiệu lực của tình trạng khẩn cấp sau đây.

Trong vấn đề hiệu lực, tuyên bố tình trạng khẩn cấp không có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, mà chỉ có tính cách thông tin và hiệu lực pháp lí đối với nhân viên hành chính. *Chỉ trong những vùng mà tình trạng khẩn cấp được áp dụng*

³³ Nguyễn Văn Bông (1969), Luật hiến pháp và Chính trị học, Saigon.

³⁴ Như trên.

³⁵ Lục Chí An (2009), đã dẫn, tr. 38.

thì quyền tự do của công dân mới bị thu hẹp, và nó xuất hiện nguy cơ lạm dụng quyền lực của chính quyền. Do đó, hiến pháp và pháp luật thường quy định, trong một khoảng thời gian nhất định sau khi (hành pháp) tuyên bố tình trạng khẩn cấp, lập pháp phải được triệu tập để phê chuẩn, sửa đổi, hoặc bãi bỏ tuyên bố về tình trạng khẩn cấp đó.

Thứ ba, cần phải chế định rõ những nguyên tắc mà chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng tình trạng khẩn cấp. Chẳng hạn, việc quyết định tình trạng khẩn cấp phải căn cứ dựa trên ba nguyên tắc: *thích đáng*, *tất yếu*, và *cân bằng*. Nguyên tắc thích đáng có nghĩa các biện pháp sử dụng phải đạt được mục tiêu bảo vệ sự sống còn của quốc gia. Nguyên tắc tất yếu (hay nguyên tắc xâm hại tối thiểu) để chỉ quốc gia thực hành quyền lực trong tình trạng khẩn cấp chỉ đưa ra những hạn chế (hay giới hạn) đối với quyền lợi của công dân ở mức thấp nhất (có thể), trong khi không trái ngược hoặc làm suy yếu mục đích thực thi tình trạng khẩn cấp của quốc gia. Nguyên tắc cân bằng nghĩa là mặc dù việc thực hành quyền về tình trạng khẩn cấp là cần thiết nhằm bảo vệ sự sống còn của quốc gia, tuy nhiên nó cũng không được hạn chế quá mức hay không thích đáng đối với quyền lợi cơ bản của công dân, mà cần phải có một mức độ thích hợp nhất định.³⁶

Cần thiết quy định những nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền tối thiểu cần được bảo vệ trong thời gian tình trạng khẩn cấp như: phải tôn trọng và bảo vệ nhân phẩm cá nhân, không phân biệt đối xử,... Cần chế định cụ thể các quyền không thể bị tạm đình chỉ (hay những quyền tuyệt đối, như: Hiến pháp của Nga và Bồ Đào Nha, Điều 4(2) ICCPR, Điều 27(2) Công ước Nhân quyền châu Mỹ).³⁷ Theo đó, có ba khía cạnh cần quan tâm: (i) tính có thể khôi phục của quyền, nghĩa là trong thời gian tình trạng khẩn cấp có thể bị hạn chế, đình chỉ nhưng sau đó có thể khôi phục (như: tự do di chuyển, biểu tình, tuần hành). Còn các quyền một khi đã bị huỷ hoại thì không thể khắc phục, đền bù thì không thể hạn chế (như: quyền sống); (ii) tính liên quan, nghĩa là các quyền không cần thiết phải hạn chế trong tình trạng khẩn cấp thì không cần hạn chế (như: tự do tư tưởng, lương tâm); (iii) cần

³⁶ Trương Triều Lệ (2008), “Luận về bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp” [论紧急状态下的人权保障], Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy, số 2, tr. 21.

³⁷ Chu Hựu Dũng (2004), đã dẫn, tr. 21-22. Ví dụ, Điều 56(3) Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định: [Trong điều kiện tình trạng khẩn cấp]... “Không được hạn chế các quyền và tự do được quy định tại các Điều 20, 21, 23 (khoản 1), 24, 28, 34 (khoản 1), 46 - 54 của Hiến pháp Liên bang Nga” (xem, CRIGHTS (2012), Tuyển tập hiến pháp của một số quốc gia, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 404). Điều 19(6) Hiến pháp Bồ Đào Nha quy định: “Trong mọi trường hợp không một tuyên bố về tình trạng bao vây hoặc trình trạng khẩn cấp nào có thể ảnh hưởng tới quyền sống, toàn vẹn cá nhân (personal integrity), nhân thân, năng lực dân sự và quyền công dân, tính không hồi tố của luật hình sự, quyền bào chữa của người bị buộc tội, hoặc tự do lương tâm và tôn giáo” (xem, The Constitution of the Portuguese Republic 1976 (revised 2005), <https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005>).

tham khảo quy định trong LNQQT và những tiến bộ của luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia dân chủ trên thế giới về vấn đề này.³⁸

Thứ tư, thiết lập cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả. Trong một quốc gia dân chủ, rõ ràng chính quyền cần có một quyền tùy nghi nhất định. Tuy nhiên, quyền tùy nghi phải được giám sát để tránh bị lạm dụng. Theo quan điểm của tác giả, tình trạng khẩn cấp là những tình huống phát sinh bất ngờ, bất thường và khó dự đoán được. Nếu không, người ta đã biết trước được các biện pháp để ngăn ngừa nó khỏi xảy ra. Do đó, khi đối mặt với những tình huống khẩn cấp, chính quyền có một quyền tùy nghi là có thể áp dụng các biện pháp cần thiết, thậm chí là hạn chế hoặc đình chỉ việc áp dụng pháp luật, để bảo vệ sự sống còn của quốc gia và khôi phục trạng thái bình thường của xã hội. Theo thông lệ, quyền này nên được trao cho một cơ quan hành động, tức chính phủ hành pháp.

Tuy nhiên, để tránh sự tùy tiện và lạm dụng, trong một khoảng thời gian nhất định sau khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, cơ quan lập pháp phải được triệu tập để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ tuyên bố về tình trạng khẩn cấp này. Ngoài ra, trong thời gian tình trạng khẩn cấp, bởi chính phủ hành pháp có quyền đưa ra những biện pháp nào xét thấy cần thiết, bao gồm biện pháp hạn chế nhân quyền. Do đó, trên lý thuyết, việc xem xét lại của cơ quan lập pháp cũng phù hợp với nguyên tắc là các hạn chế đối với quyền con người phải do lập pháp đặt ra bằng luật.

Tình trạng khẩn cấp còn được coi là một ngoại lệ của nền pháp quyền, khi mà hiến pháp và pháp luật có thể bị đình chỉ áp dụng, quyền lực của chính quyền được mở rộng và quyền lợi của công dân bị thu hẹp. Do đó, trong thời gian tình trạng khẩn cấp quốc gia, rất dễ xảy ra việc lạm dụng quyền lực và nảy sinh những xung đột trong xã hội. Bởi vậy, cần phải hoàn thiện cơ chế khắc phục hậu quả, đặc biệt là cơ chế khiếu nại hành chính và cơ chế tư pháp./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lục Chí An (2009), “*Tình trạng khẩn cấp quốc gia và bảo hộ nhân quyền*” [国家紧急状态与人权保护], *Tạp chí Nhân Quyền*, số 1.
2. Nguyễn Văn Bông (1969), *Luật hiến pháp và Chính trị học*, Saigon.

³⁸ Trương Hiến Dũng (2006), đã dẫn, tr. 98.

3. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2015), *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người* (tái bản lần thứ hai có sửa đổi, bổ sung), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
4. Chu Hựu Dũng (2004), “*Hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*” [紧急状态下的人权限制与保障], *Tạp chí Luật học*, số 25.
5. Trương Hiến Dũng (2006), “*Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*” [紧急状态下的人权保障机制], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 1.
6. Hiến pháp năm 1982 (sửa đổi) [1982年《宪法》],
<http://www.npc.gov.cn/c191/c505/201905/t20190521_263492.html>.
7. HRC (2001), General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, <<https://www.refworld.org/legal/general/hrc/2001/en/30676>>.
8. Mạnh Ngoạ Kiệt (2009), “*Luận về hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong cưỡng chế hành chính khẩn cấp*” [论行政紧急强制中的人权限制与保障], *Tạp chí Học viện Hành chính Vân Nam*, số 4.
9. Đồng Hân Thu (2009), “*Pháp luật bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*” [紧急状态下人权的法律保护], *Tạp chí Đại học Hàng hải Đại Liên*, số 8.
10. Trương Triều Lệ (2008), “*Luận về bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*” [论紧急状态下的人权保障], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 2.
11. Trương Tuyết Lôi (2009), “*Lược đàm hiện trạng chế độ tình trạng khẩn cấp và bảo vệ nhân quyền ở nước ta*” [浅谈我国紧急状态制度现状与人权保障], *Tạp chí Đại học Phát thanh truyền hình Sơn Đông*, số 3.
12. Vương Trinh Quân (2008), “*Một số suy nghĩ về bảo vệ quyền lợi không thể hạn chế, cắt giảm*” [对保护不可克减的权利的一些思考], *Tạp chí Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc*, số 3.
13. Dương Lệ Quyên (2004), “*Nghiên cứu mối quan hệ thẩm quyền lập pháp của Nhân Đại toàn quốc và cơ quan thường vụ của nó*” [全国人大与其常委会的立法权限关系], *Tạp chí Học viện cán bộ quản lý chính pháp Quảng Tây*, số 5.
14. Lã Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), *ABC về các quyền dân sự, chính trị cơ bản*, (lưu hành nội bộ).
15. Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người & Quyền công dân (“CRIGHTS”) (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.

16. Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người & Quyền công dân (2012), *Tuyển tập hiến pháp của một số quốc gia*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.

25. THẨM QUYỀN VÀ THỦ TỤC BAN BỐ 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, hay hành vi) làm “phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật”². Khi những sự kiện

* 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

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

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, 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

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

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 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”.

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

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

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

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. Thảm 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 thảm 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 Duma 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 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

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

¹⁰ Điều 88, Điều 56 Hiến pháp Nga năm 1993

biên 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 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

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

¹² Đ.N. Bakh rác. 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.

ng 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 về thẩm quyền, quy định, ban bố tình 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

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.

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 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

²² Điều 69 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

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

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 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.*

²⁴ Điều 146 LBHVBQPPL năm 2015.

²⁵ Điều 147 LBHVBQPPL năm 2015.

²⁶ Điều 147 LBHVBQPPL năm 2015.

** 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 ưóc tình 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 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

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

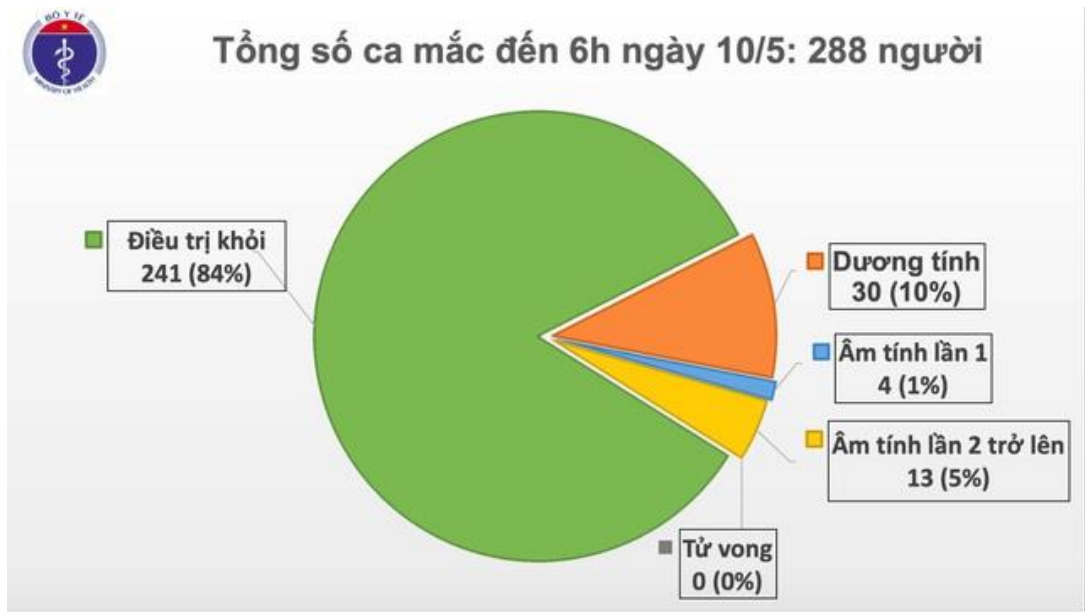
có khả năng lây truyền rất nhanh, phát tán rộng và tỷ lệ tử vong cao hoặc chưa rõ tác nhân gây bệnh). Nguyên tắc, thẩm quyền, thời hạn và điều kiện công bố dịch được thực hiện theo quy định của Điều 38 Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm và Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định 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 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,

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

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.



Nhấn để 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

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

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, thậm 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 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 rấc. *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. LBHVBQPPL 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

26. BẢO ĐẢM NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP QUA THỰC TIỄN BỐI CẢNH COVID-19 Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Thanh*

Tóm tắt:

Bài viết tập trung nghiên cứu khía cạnh lý luận của nguyên tắc pháp quyền, gắn với thực tiễn phòng chống đại dịch Covid-19 ở Việt Nam. Qua đó xác định nguyên tắc pháp quyền là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, cũng là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức đời sống xã hội đương đại; có nội dung cơ bản là quyền lực nhà nước phải được kiểm soát, tất cả các thành viên trong xã hội đều bị ràng buộc, đều phải hoạt động trong khuôn khổ pháp luật. Đồng thời, cũng phân tích về sự biến động, tính linh hoạt của nguyên tắc pháp quyền trong tình trạng khẩn cấp, gắn với thực tiễn pháp luật, hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân; những vi phạm, việc xử lý các vi phạm pháp luật khi Việt Nam phòng chống đại dịch Covid-19. Từ đó, đánh giá về mức độ bảo đảm nguyên tắc pháp quyền; cũng chỉ ra những hạn chế, nguy cơ vi phạm nguyên tắc pháp quyền từ bối cảnh đại dịch Covid-19; bài viết cũng phân tích một số nguyên nhân của thực trạng, đề ra phương hướng, gợi mở cho việc hoàn thiện về nhận thức, về ứng dụng nguyên tắc pháp quyền nếu tình trạng khẩn cấp xảy ra, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm, bảo vệ công bằng, công lý và quyền con người ở Việt Nam.

Từ khoá:

Nguyên tắc pháp quyền, tình trạng khẩn cấp, Covid – 19 ở Việt Nam

1. Đặt vấn đề

Lịch sử nhân loại cho thấy con người đã phải trải qua nhiều tình trạng khẩn cấp (TTKC) như: chiến tranh, dịch bệnh, thiên tai.... Gần đây nhất, năm 2019, con người đã trải qua đại dịch Covid-19 với sự lây nhiễm nguy hiểm, gây nhiều tổn hại..., xã hội phải giãn cách... ở phạm vi toàn cầu. Hiện tại, với thực trạng nhiều vấn đề phức tạp mà con người đang phải đối diện như: ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu toàn cầu, nguy cơ cạn kiệt tài nguyên; sự phát triển và thay đổi nhanh chóng của khoa học công nghệ kỹ thuật số, trí tuệ nhân tạo...; hợp tác và một số xung đột quốc tế cùng sự phát triển kinh tế-xã hội đang có những diễn biến nhanh, phức tạp, khó lường...; tất yếu dẫn tới con người có thể

* TS, Giảng viên, Trường Đại học Công đoàn. Email: thanhnt@dhcd.edu.vn

hoặc có nguy cơ cao tiếp tục phải đối diện với TTKC mới. Vậy mỗi chính phủ, tổ chức, cá nhân cần phải tư duy, hành động như thế nào để đối diện với TTKC được an toàn, thoả đáng, bảo đảm công bằng, quyền con người và nhân văn nhất có thể đã trở thành chủ đề cần được quan tâm nghiên cứu. Theo đó, tác giả nghiên cứu vấn đề bảo đảm nguyên tắc pháp quyền (NTPQ) trong TTKC qua thực tiễn bối cảnh Covid-19 ở Việt Nam. Nhằm củng cố nhận thức và giải pháp dự phòng, hành động ứng phó kịp thời, hiệu quả, công bằng, pháp quyền và nhân văn nếu TTKC không mong muốn xảy ra.

2. Nguyên tắc pháp quyền và việc bảo đảm thực hiện trong tình trạng khẩn cấp

Pháp quyền là thuật ngữ được sử dụng phổ biến trên thế giới nhưng được định nghĩa với nội hàm rộng, hẹp khác nhau, tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh Xong tựu chung lại, pháp quyền được hiểu là trạng thái *thượng tôn pháp luật của mọi thành viên trong xã hội; trong đó pháp luật được hình thành trên nền tảng dân chủ, chứa đựng các giá trị và lợi ích quốc gia, dân tộc và quốc tế; bảo vệ công lý, công bằng và lẽ phải, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa, pháp luật bắt nguồn từ nhân dân, vì nhân dân, của nhân dân, trước hết là để quản lý nhà nước, buộc nhà nước phải tuân theo quy định pháp luật; và tiếp đó, pháp luật là phương tiện quản lý xã hội, quản lý con người.* Với nhận thức về pháp quyền như vậy, nhiều nhà nước và nhiều tổ chức trên thế giới đã đồng nhất pháp quyền với NTPQ – là một trong những nguyên tắc cơ bản để tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và quản trị xã hội, quản trị tổ chức. Song cũng có quan niệm khác, cho rằng NTPQ gồm nhiều nội dung mang tính pháp quyền mà mỗi nội dung được xem như 1 nguyên tắc cấu thành NTPQ tổng quát¹.

Dù hiểu theo cách nào, hoặc diễn đạt theo cách khác nhau thì nội hàm NTPQ gắn Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay gồm năm nội dung cơ bản (năm nguyên tắc cơ bản sau) là²:

(1) Pháp luật phải rõ ràng, công khai, ổn định, đúng đắn và được áp dụng chung, thể hiện các giá trị khách quan của xã hội, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam;

(2) Quyền lực chính trị của Đảng và quyền lực của Nhà nước được tổ chức và hoạt động trong giới hạn và bị kiểm soát, bị ràng buộc bởi các quy định của Hiến pháp và pháp luật; thể hiện chủ quyền tối cao thuộc về nhân dân, quyền lực nhà nước bị giới hạn bởi quyền lực của nhân dân thông qua hiến pháp;

¹ Trần Ngọc Đường (2020), *Các nguyên tắc pháp quyền và việc tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta*, https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/cac-nguyen-tac-phap-quyen-va-viec-tuan-thu-cac-nguyen-tac-phap-quyen-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-nuoc-ta, truy cập ngày 26/5/2024

² Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 175

(3) 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; không ai đứng trên pháp luật, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật;

(4) Pháp luật phải được mọi người (gồm Nhà nước và toàn xã hội) tôn trọng, bảo vệ và thực thi trong hoạt động. Vấn đề này phải được thực hiện thông qua công tác tổ chức thi hành pháp luật (tuyên truyền, phổ biến, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm) thì pháp quyền mới được bảo đảm trong thực tế;

(5) Khi thực hiện quyền tư pháp, tòa án xét xử độc lập, bảo vệ công lý, công bằng, nhân phẩm, quyền con người, quyền công dân; thẩm phán, hội thẩm khi xét xử phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, vô tư, vì công lý, công bằng.

Năm nội dung cơ bản của NTPQ nêu trên ở Việt Nam về cơ bản phù hợp với quan niệm của quốc tế về NTPQ³, nhưng cũng có phản ánh đặc thù của Việt Nam. Năm nội dung này có quan hệ mật thiết với nhau, không tách rời nhau, tạo thành một tổng thể thống nhất, cấu thành pháp quyền, cấu thành nguyên tắc hay các NTPQ xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tuy nhiên, khi xã hội xuất hiện TTKC thì NTPQ có được thực hiện đúng như nội hàm của nó hay không là một câu hỏi nghiên cứu cần được làm sáng tỏ bằng cả lý luận và thực tiễn. Theo đó:

(1) *TTKC* được hiểu là tình trạng đặc biệt, bất thường xảy ra trong đời sống xã hội như: chiến tranh, thiên tai, dịch bệnh hoặc những bất ổn khác về chính trị, kinh tế, xã hội, liên quan đến sự sinh tồn của quốc gia, của cộng đồng mà con người không lường trước được. Nên cho phép chính quyền ban hành chính sách, pháp luật hoặc thực hiện hành động mà thông thường không được phép thực hiện để đối phó với tình trạng bất thường, nhân danh lợi ích chung⁴.

Chính quyền trong *TTKC* nêu trên gồm cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, cùng phối hợp hành động, nhưng hành pháp có quyền ưu tiên hơn. Bởi trong tình trạng cấp bách, nguy cơ đe dọa đến sinh tồn của quốc gia, của cộng đồng, đòi hỏi chính quyền phải có hành động và ứng xử nhanh, hiệu quả tức thời; nếu phải thảo luận, họp bàn, biểu quyết theo quy trình, thủ tục của lập pháp, tư pháp sẽ không đáp ứng được yêu cầu khẩn cấp của thực tiễn; chỉ có hành pháp với người đứng đầu nắm thực quyền hành pháp (có thể là nguyên thủ

³ Nguyễn Minh Tuấn (2022), *Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18(460), tr. 3-9; cũng xem World Justice Project - What is the Rule of Law?, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 26/5/2024

⁴ Trương Hồng Quang – Trần Việt Long – Nguyễn Tài Phương (2022), *Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 08 (456), tr. 10-18; xem thêm: Nguyễn Mai Anh (2020), *tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12(460), tr. 9-18

quốc hoặc thủ tướng) cùng với những ưu thế về huy động nguồn lực nhanh, tính thường xuyên, liên tục trong đặc thù hoạt động của hành pháp ra quyết định hành động tức thời là phù hợp để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên thẩm quyền, trình tự, thủ tục, các biện pháp áp dụng... cần phải được quy định trong hiến pháp và các luật. Chính sách, pháp luật và hành động trong TTKC thường là: hạn chế hoặc đình chỉ áp dụng các luật; ngừng bảo vệ hoặc hạn chế quyền, có sự điều chỉnh các quyền, tự do của cá nhân, tập thể và quốc gia; hoặc bằng bất cứ biện pháp nào với mục đích bảo vệ sự sinh tồn, an toàn của quốc gia, của đồng đồng. Thông thường việc hạn chế, đình chỉ áp dụng pháp luật các quyền, tự do của con người do lập pháp quy định. Nhưng việc ưu tiên và trao quyền trong TTKC cho hành pháp không thể là những biểu hiện của sự bất hợp pháp, vì trong TTKC chính quyền phải dùng những biện pháp đặc biệt, mang tính kịp thời để đối phó. Song cần chú ý rằng chỉ những biện pháp phải thật cần thiết, phù hợp và thỏa đáng cho TTKC, vì lợi ích chung, có tính cụ thể, khách quan mới là hợp pháp⁵. Dù hành pháp được ưu tiên, nhưng không thể phủ nhận việc thực hiện các biện pháp khẩn cấp thiếu vắng sự hiện diện, kiểm soát của cơ quan lập pháp hay việc kịp thời hỗ trợ, phòng ngừa, xử lý những vi phạm, những hành vi chống lại mục đích an toàn mà hành pháp đã khởi xướng; lập pháp và tư pháp là chiếc van sẵn có để phòng ngừa, chống lại sự độc đoán, lạm quyền của hành pháp khi hành pháp có quyền ưu tiên hoặc thực hiện bốn phạm đối phó với TTKC.

(2) *Việc bảo đảm NTPQ trong TTKC*: Với hoạt động ứng phó của nhà nước trước TTKC mang tính đặc biệt, nhất thời ... nêu trên, NTPQ sẽ không thể được bảo đảm thực hiện đầy đủ như trong điều kiện xã hội bình thường. Ví dụ như tính ổn định của việc tôn trọng, bảo vệ các quyền và tự do cá nhân là không thể đòi hỏi trong các chính sách, quy định, hành động của chính quyền trong TTKC, nó đã bị điều chỉnh dịch chuyển sang trạng thái bị ngừng hoặc hạn chế tạm thời, thay vào đó là ưu tiên cho các lợi ích của quốc gia, của cộng đồng; việc kiểm soát quyền lực giữa 3 nhánh quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp bởi các trình tự, thủ tục mang tính ràng buộc chặt chẽ đã chuyển sang trạng thái ưu tiên cho hành pháp có quyền ra quyết định tức thời; quy trình ban hành các quy định, chương trình hành động cũng là đặc biệt, nhanh chóng, không thể đáp ứng các quy trình, các giai đoạn thông thường.... Song, NTPQ cũng đã thể hiện rõ sức mạnh và những yêu cầu vốn có trước TTKC. Cụ thể như: việc xác định có xuất hiện tình trạng là khẩn cấp hay không; thẩm quyền, trách nhiệm, trình tự, thủ tục ban bố, huỷ bỏ TTKC cần phải được thực hiện

⁵ Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tính trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18, tr.9-14; Trương Hồng Quang – Trần Việt Long – Nguyễn Tài Phương (2022), tldđ

theo quy định trong Hiến pháp và các luật; các biện pháp áp dụng, thời gian áp dụng, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong TTKC cần phải cụ thể, rõ ràng, bảo đảm cho mọi người đều biết, nắm rõ kèm theo hoạt động tuyên truyền, giáo dục, phổ biến và cơ chế kiểm tra, giám sát, phòng ngừa và xử lý vi phạm cần thiết được bảo đảm, những nguyên tắc mà chính quyền phải tuân thủ trong TTKC để bảo đảm vì lợi ích của chung nhưng cũng phải bảo đảm ở mức cao nhất có thể, phù hợp và hiệu quả các quyền con người, quyền công dân....

Có thể thấy rằng, trong TTKC, các hoạt động của nhà nước, cá nhân, tổ chức ở trạng thái đặc biệt nên NTPQ đã có những điều chỉnh và trở lên linh hoạt để phù hợp cho nhu cầu giải quyết cấp bách, hiệu quả TTKC, theo đó, một số nội dung của NTPQ đã chịu sự tác động từ lợi ích sống còn của quốc gia, của cộng đồng, nó phải điều chỉnh một số nội dung như tính ổn định thường xuyên của pháp luật; việc tôn trọng, bảo vệ nhiều quyền và tự do cơ bản của con người bị đình chỉ hoặc thu hẹp; tính kiểm soát lẫn nhau trong các nhánh quyền lực bị ảnh hưởng theo cách thức ưu tiên cho quyền hành pháp, điều này cũng dẫn đến nguy cơ lạm quyền, xuất hiện các vi phạm của hành pháp ở mức cao hơn so với thông thường.

3. Thực tiễn bảo đảm nguyên tắc pháp quyền trong bối cảnh Covid-19 ở Việt Nam

Trên cơ sở năm nội dung của NTPQ ở Việt Nam, đối chiếu tới thực trạng bối cảnh Covid-19, việc bảo đảm NTPQ được phân tích như sau:

Thứ nhất, về yêu cầu pháp luật phải rõ ràng, công khai, ổn định, đúng đắn và được áp dụng chung, thể hiện các giá trị khách quan của xã hội, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Thực tiễn phòng chống đại dịch Covid-19 cho thấy Việt Nam đã có quy định trong Hiến pháp năm 2013 về TTKC, xác định thẩm quyền quyết định là của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chủ tịch nước sẽ công bố TTKC⁶, nhưng chưa có luật chuyên biệt về TTKC, mới chỉ có Pháp lệnh của UBTVQH năm 2000 chi tiết về TTKC nhưng không ở trạng thái công khai để người dân có thể tiếp cận. Điều 2 Pháp lệnh này quy định về việc Thủ tướng Chính phủ (TTCP) đề nghị UBTVQH quyết định, nếu UBTVQH không hợp thì Thủ tướng đề nghị Chủ tịch nước ra Lệnh ban bố TTKC. Nhưng thực tế thì Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 (được hướng dẫn bởi Nghị định 101/2010/NĐ-CP) mới là căn cứ pháp lý để TTCP đóng vai trò chủ chốt trong phòng chống Covid-19, theo đó TTCP đã ban hành quyết định công bố dịch Covid-19 và những hành động đối phó; không có thông tin về TTCP đề nghị UBTVQH ra nghị quyết ban bố

⁶ Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam, Điều 74, Điều 88; Điều 42, Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007

TTKC cho dù Luật này có riêng một mục quy định về ban bố TTKC về dịch (Mục 2, Chương IV). Như vậy, đại dịch Covid-19 ở Việt Nam chưa được xem là TTKC? Nhưng cả Tổng Bí thư, Chủ tịch nước đã kêu gọi đoàn kết dân tộc, củng cố niềm tin, thống nhất ý chí, hành động của các cấp chính quyền từ trung ương tới cơ sở; các lực lượng quân đội, công an và các ban, bộ, ngành; sự vào cuộc kịp thời, tích cực của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể, cộng đồng doanh nghiệp và các cơ quan thông tấn, báo chí để chiến thắng đại dịch, với tinh thần coi sức khỏe và tính mạng của con người là trên hết, mỗi người dân là một chiến sĩ trên mặt trận phòng, chống dịch bệnh⁷.

Như vậy có thể đánh giá rằng nội dung thứ nhất này của NTPQ chưa được bảo đảm hiệu quả trong đại dịch Covid-19 ở Việt Nam.

Thứ hai, về việc kiểm soát quyền lực của Đảng và của Nhà nước trong phòng chống dịch Covid-19. Nội dung này cho thấy điểm sáng rằng: thực tế dường như Thủ tướng Chính phủ đã thể hiện rõ vai trò, ưu thế trong việc ban hành các văn bản, chương trình hành động để phòng chống đại dịch Covid, nhưng Chính phủ luôn chịu sự kiểm soát, đặc biệt là cơ quan tư pháp, bên cạnh đó là giám sát từ phía xã hội, có sự lãnh đạo, đồng thuận của Đảng. Quả nhiên là nguy cơ lạm quyền của hành pháp về mặt lý thuyết đã xuất hiện trong thực tế, bởi nhiều vi phạm ở cả mức độ hành chính và hình sự (những đại án) đã bị phát hiện, bị xử lý hành chính, bị truy tố hình sự, trong đó nhiều cá nhân có thẩm quyền đã bị tuyên án, mang lại cảm nhận và đánh giá tích cực nhất định từ xã hội về tinh thần thượng tôn pháp luật, giám sát quyền lực, chống lạm quyền....

Thứ ba, về yêu cầu các quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật.... Dù có những vi phạm, song chính sách và hành động của Chính phủ Việt Nam khi phòng chống Covid-19 cũng đã phản ánh tinh thần vì con người, sự nhân văn, tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân, chế độ an sinh, phúc lợi, sự hỗ trợ, cứu trợ...; truyền thống tốt đẹp của dân tộc đã được cả quốc tế và quốc gia đánh giá tích cực, là phù hợp với nguồn lực và điều kiện phát triển kinh tế của Việt Nam.

Thứ tư, về yêu cầu những quy định pháp luật phải được mọi người tôn trọng, bảo vệ và thực thi.... Về cơ bản nhân dân đã được tuyên truyền, phổ biến, giáo dục các quy định về Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 và 16 vi phạm sẽ bị phạt tiền,

⁷ Bộ Y tế (2020), “*Tổng Bí thư, Chủ tịch nước kêu gọi đoàn kết để chiến thắng đại dịch*”, https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-keu-goi-oan-ket-e-chien-thang-ai-dich, Post ngày 21/5/2024

phạt tù⁸ nhằm phòng chống Covid-19 hiệu quả; hoạt động kiểm soát, giám sát đã được thực hiện cả ở phạm vi nội bộ bên trong cơ quan nhà nước; bên ngoài - từ phía xã hội, từ đó nhiều vi phạm đã bị phát hiện và xử lý vi phạm đã rõ ràng được tiến hành. Dù nhiều vi phạm đã bị phát hiện và xử lý, song cũng không thể phủ nhận kết quả đạt được của yêu cầu này trong đại dịch Covid-19 ở Việt Nam.

Thứ năm, về yêu cầu khi thực hiện quyền tư pháp, tòa án xét xử độc lập, bảo vệ công lý, công bằng, nhân phẩm, quyền con người, quyền công dân, thẩm phán, hội thẩm khi xét xử phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.... Trước những vi phạm hình sự nghiêm trọng (được xem là những đại án rung động xã hội⁹) xảy ra trong đại dịch Covid-19, cơ quan tư pháp đã thể hiện rõ việc đáp ứng được các yêu cầu của NTPQ, điều này cơ bản đã nhận được sự đánh giá tích cực từ cộng đồng xã hội.

Một số nhận xét:

Có thể thấy, trong bối cảnh đại dịch Covid-19 ở Việt Nam, việc bảo đảm NTPQ đã rõ ràng đạt được những kết quả nhất định về kiểm soát quyền lực; về bảo đảm các quyền, tính nhân văn của Nhà nước và dân tộc; về tổ chức thực hiện các quy định, hành động phù hợp với tình trạng lây nhiễm nhanh, nguy hiểm ở cấp độ cao, trên phạm vi toàn lãnh thổ...; đặc biệt là sự quyết tâm của cơ quan tư pháp trong bảo vệ công lý, công bằng trước những vi phạm hình sự nghiêm trọng.

Nhưng qua bối cảnh đại dịch Covid-19, việc bảo đảm một số nội dung của NTPQ cũng bộc lộ một hạn chế, đó là sự xuất hiện tình trạng lạm quyền của hành pháp, sự xuất hiện những vi phạm cả về hành chính và hình sự, nhất là những vi phạm hình sự nghiêm trọng liên quan đến nhiều nhà chức trách, doanh nghiệp, đến lợi ích nhóm với những cáo buộc về tội phạm tham nhũng...; việc thiếu một luật riêng về TTKC để có công bố pháp lý đối với TTKC, thiếu việc phân định pháp lý rõ về TTKC với trạng thái không là khẩn cấp; mức độ nhận thức, sự hiểu biết rõ để trở nên quen thuộc với NTPQ trong nhân dân là chưa cao, nhiều hành động, chế độ hỗ trợ từ chính quyền để người dân phòng chống đại dịch đã bị những người có chức vụ, trách nhiệm triển khai trên cơ sở các mối quan hệ quen biết..., dẫn tới sự thiếu công bằng, xuất hiện nhiều vi phạm làm ảnh hưởng nhất định đến uy tín, độ tin cậy của người dân đối với chính quyền...; còn nhiều người dân, doanh nghiệp có thể

⁸ Sở Tư pháp Hà Nội (2020), *Văn bản 1996/STP-PBGDPL về tuyên truyền một số quy định người dân cần tuân thủ trong thời gian thực hiện giãn cách xã hội và mức xử phạt vi phạm pháp luật trong phòng, chống dịch Covid-19.*

⁹ Vụ án Kit Test Việt Á; Vụ án chuyển bay “giải cứu” công dân Việt Nam ở nước ngoài trở về nước do đại dịch Covid-19

do nhận thức hoặc thái độ thiếu tích cực trước những yêu cầu pháp quyền nên đã có vi phạm¹⁰.

Một số nguyên nhân:

Tác giả chỉ ra ba nguyên nhân căn bản sau:

Thứ nhất, trong những thập niên gần đây, do điều kiện kinh tế và trình độ phát triển về mọi mặt đời sống xã ở Việt Nam mới chỉ dừng lại ở mức đủ nguồn lực để từng bước xây dựng và ngày một hoàn thiện hệ thống pháp luật, hướng tới phục vụ mục tiêu điều chỉnh các quan hệ xã hội thông thường; nguồn lực để xây dựng và hoàn thiện pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong TTKC chưa được quan tâm và đầu tư một cách thoả đáng.

Thứ hai, cũng bắt nguồn từ nguyên nhân thứ nhất mà dường như sự quan tâm, sự chú ý và nhận thức của nhà chức trách (trước nhất là Quốc hội)¹¹, các nhà nghiên cứu ở Việt Nam đối với TTKC còn mờ nhạt, qua thực tiễn bối cảnh Covid-19, vấn đề TTKC mới thực sự được quan tâm và chú ý nghiên cứu, thảo luận nhiều hơn. Có nhiều câu hỏi đặt ra là tại sao Tổ chức y tế thế giới đã công bố Covid-19 là tình trạng khẩn cấp y tế toàn cầu, còn Việt Nam không có công bố tương tự như vậy¹².

Thứ ba, vấn đề pháp quyền, nhà nước pháp quyền, NTPQ mới được nghiên cứu sơ khai ở Việt Nam từ những năm 1990, ban đầu được nhận thức qua các văn kiện của Đảng; đến năm 2001, khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992, lần đầu tiên thuật ngữ Nhà nước pháp quyền mới được pháp lý hoá, được xem là bước tiến mới, hiện đại¹³, nên vẫn còn ở mức mức khái quát, trừu tượng, trở thành vấn đề pháp lý với nhiều quan điểm khác nhau, thậm chí là trái chiều, nó đòi hỏi cần phải quan tâm nghiên cứu, làm sáng tỏ về nội hàm, sự phù hợp, tính đúng đắn, hiệu quả để áp dụng vào thực tiễn của Việt Nam.

4. Một số gợi mở để nguyên tắc pháp quyền được bảo đảm hiệu quả hơn trong tình trạng khẩn cấp

Từ thực trạng bảo đảm NTPQ trong bối cảnh dịch Covid -19 ở Việt Nam đã phân tích ở trên, đồng thời với thực trạng kinh tế - chính trị - xã hội, khoa học công nghệ... ngày

¹⁰ Hồng Vân (2023), *Xử lý hàng loạt sai phạm liên quan đến phòng, chống dịch Covid-19*, <https://baovephapluat.vn/cai-cach-tu-phap/thuc-tien-kinh-nghiem/xu-ly-hang-loat-sai-pham-lien-quan-den-phong-chong-dich-covid-19-147941.html>, truy cập ngày 29/5/2024

¹¹ Nguyễn Mai Anh (2022), tldd

¹² HY – Báo Sức khỏe & Đời sống (2020), *Nên hiểu thế nào về tình trạng khẩn cấp y tế toàn cầu?*, <https://suckhoedoisong.vn/nen-hieu-the-nao-ve-tinh-trang-khan-cap-y-te-toan-cau-169168329.htm>, truy cập ngày 29/5/2024

¹³ Nguyễn Đức Minh (2019), *Nguyên tắc pháp quyền trong hệ thống các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 09(385), tr.3-8

nay, nguy cơ và những quan ngại về sự xuất hiện TTKC trong xã hội là hiện hữu, tác giả đề xuất hai giải pháp căn bản như sau:

Thứ nhất, Đảng và Nhà nước Việt Nam cần tiếp tục quan tâm nghiên cứu, chỉ đạo xây dựng, ban hành luật riêng biệt về TTKC, bởi rõ ràng các quy định hiện hành về TTKC đang ở mức khái quát, tản mạn, bất cập, lạc hậu, thiếu sự điều chỉnh bao quát đối với những trường hợp, tình huống khẩn cấp trong nội hàm của TTKC gắn với bối cảnh hiện nay¹⁴.

Thứ hai, cần tiếp tục đẩy mạnh nhận thức của các cấp chính quyền từ trung ương tới địa phương, các tầng lớp nhân dân về TTKC cùng các quy định pháp luật kèm theo; tiếp tục phổ biến, giáo dục nhận về giá trị của NTPQ, xây dựng những điều kiện, chương trình hành động để bảo đảm nội dung của NTPQ đi vào đời sống, ngày càng trở nên quen thuộc trong tư duy, hành động của cơ quan công quyền và toàn xã hội.

5. Kết luận

Ở Việt Nam, qua bối cảnh đại dịch Covid-19, NTPQ đã có những biến động, sự linh hoạt, quyền ưu tiên đã tập trung ở Chính phủ hành pháp để bảo đảm an toàn, lợi ích chung của cộng đồng. Những giá trị nhân quyền, nhân văn cơ bản đã được bảo đảm phù hợp; cơ quan tư pháp đã thể hiện vai trò trong kiểm sát, phòng ngừa và truy tố, xử lý nghiêm minh những vi phạm. Song cũng phản ánh sự tham gia mờ nhạt của cơ quan lập pháp; quy định của Hiến pháp Việt Nam về TTKC đang khác biệt với nhiều quốc gia khác về thẩm quyền quyết định của hành pháp trước TTKC; các quy định về TTKC còn tản mạn, lạc hậu..., nên cần thiết có luật riêng để đối phó với TTKC; tiếp tục đề cao nhận thức về TTKC để thể hiện rõ và gia tăng sự bảo đảm tính pháp quyền.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Mai Anh (2020), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 12(460).
2. Bộ Y tế (2020), *Tổng Bí thư, Chủ tịch nước kêu gọi đoàn kết để chiến thắng đại dịch*, https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-keu-goi-oan-ket-e-chien-thang-ai-dich, truy cập ngày 21/5/2024
3. Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18.

¹⁴ Tuệ Văn (2024), *Đề xuất xây dựng dự án Luật Tình trạng khẩn cấp*, <https://baochinhphu.vn/de-xuat-xay-dung-du-an-luat-tinh-trang-khan-cap-102240304172502251.htm>, truy cập ngày 29/5/2024

4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016.
5. Trần Ngọc Đường (2020), *Các nguyên tắc pháp quyền và việc tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta*, https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/cac-nguyen-tac-phap-quyen-va-viec-tuan-thu-cac-nguyen-tac-phap-quyen-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-nuoc-ta, truy cập ngày 26/5/2024
6. HY – Báo Sức khỏe & Đời sống (2020), *Nên hiểu thế nào về tình trạng khẩn cấp y tế toàn cầu?*, <https://suckhoedoisong.vn/nen-hieu-the-nao-ve-tinh-trang-khan-cap-y-te-toan-cau-169168329.htm>, truy cập ngày 29/5/2024
7. Nguyễn Đức Minh (2019), *Nguyên tắc pháp quyền trong hệ thống các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 09(385).
8. Trương Hồng Quang – Trần Việt Long – Nguyễn Tài Phương (2022), *Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 08 (456).
9. Sở Tư pháp Hà Nội (2020), *Văn bản 1996/STP-PBGDPL về tuyên truyền một số quy định người dân cần tuân thủ trong thời gian thực hiện giãn cách xã hội và mức xử phạt vi phạm pháp luật trong phòng, chống dịch Covid-19*
10. Nguyễn Minh Tuấn (2022), *Thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18(460).
11. Tuệ Văn (2024), *Đề xuất xây dựng dự án Luật Tình trạng khẩn cấp*, <https://baochinhphu.vn/de-xuat-xay-dung-du-an-luat-tinh-trang-khan-cap-102240304172502251.htm>, truy cập ngày 29/5/2024
12. Hồng Vân (2023), *Xử lý hàng loạt sai phạm liên quan đến phòng, chống dịch Covid-19*, <https://baovephapluat.vn/cai-cach-tu-phap/thuc-tien-kinh-nghiem/xu-ly-hang-loat-sai-pham-lien-quan-den-phong-chong-dich-covid-19-147941.html>, truy cập ngày 29/5/2024
13. World Justice Project - *What is the Rule of Law?*, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 26/5/2024.

27. BÀN THÊM VỀ PHÁP QUYỀN

Chu Hồng Thanh*

Tóm tắt: Nhà nước Việt Nam được xác định là “Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng”, trong Hiến pháp Việt Nam 2013 (khoản 1 điều 2) và tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII “về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”. Xét dưới góc độ tư duy khoa học có thể dễ dàng nhận thấy “Pháp quyền” và “Nhà nước Pháp quyền” là hai thuật ngữ khác biệt, không thể đồng nhất, trong đó “Nhà nước Pháp quyền” là một sáng tạo riêng có của Việt Nam. Bài viết này sẽ thảo luận để làm sáng tỏ ý niệm về “pháp quyền” trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: pháp quyền, nhà nước pháp quyền, Nghị quyết số 27-NQ/TW.

Nhà nước Việt Nam được xác định là “Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng”, trong Hiến pháp Việt Nam 2013 (khoản 1 điều 2) và tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII “về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”. Xét dưới góc độ tư duy khoa học có thể dễ dàng nhận thấy “Pháp quyền” và “Nhà nước Pháp quyền” là hai thuật ngữ khác biệt, không thể đồng nhất, trong đó “Nhà nước Pháp quyền” là một sáng tạo riêng có của Việt Nam.

Kế hoạch xây dựng Đề án “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045” là một kế hoạch Đề án quốc gia có tầm vóc rộng lớn, có tính thời sự cao. 12 nội dung nghiên cứu với 28 chuyên đề chuyên sâu triển khai cho thấy Kế hoạch xây dựng Đề án hướng tới xây dựng một mô hình tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; khẳng định sự lãnh đạo của Đảng CSVN; Hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp; Hoàn thiện chế định Chủ tịch nước; Đổi mới và nâng cao chất lượng của Quốc hội; Xây dựng các chiến lược cải cách tư pháp, chiến lược cải cách hành chính, chiến lược xây dựng và hoàn thiện Hệ thống pháp luật Việt Nam; chiến lược thi hành pháp luật, đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức; đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động

* PGS.TS., Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. Email: chuhongthanh2003@yahoo.com

của Mặt trận và các tổ chức thành viên...Có thể thấy rõ Kế hoạch xây dựng Đề án này hướng tới việc hoàn thiện mô hình nhà nước với ý tưởng rất tốt đẹp, lớn lao và toàn diện trên tất cả các phương diện tổ chức và hoạt động của nhà nước, đổi mới hệ thống chính trị.

Để góp phần làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của triển khai Kế hoạch xây dựng và thực hiện Đề án, dưới góc độ khoa học pháp lý cần duy danh định nghĩa tường minh hơn một từ khóa quan trọng nhất của Đề án là “Nhà nước pháp quyền”. Việc làm rõ khái niệm này có ảnh hưởng trực tiếp tới thành công và chất lượng thực tế của triển khai xây dựng và thực hiện Đề án.

1. “Pháp quyền” hay “Nhà nước pháp quyền”?

Có nhiều người muốn gộp 2 thuật ngữ này làm một và dùng Rule of Law để giải thích cho “Nhà nước pháp quyền”, nhưng cả về nhận thức và thực tiễn đều có đáp số là không thể gộp. Cần phải có sự phân biệt sự khác nhau giữa “Nhà nước pháp quyền” và “Pháp quyền”, không thể đồng nhất, cũng không thể lấy chung nguồn gốc tiếng Anh là “Rule of Law”. Trong tiếng Việt thì đây đã là 2 cụm từ khác nhau (“Pháp quyền” gồm 2 từ, “Nhà nước pháp quyền” gồm 4 từ). Dưới góc độ từ ngữ khoa học thì “Rule of Law” chỉ có thể dịch là “Pháp quyền”, “Nguyên tắc pháp luật”, “Chế độ pháp quyền”, “Tinh thần pháp luật” (như cách gọi của Montesquieu trong tác phẩm nổi tiếng của ông...), hoặc “Xã hội pháp quyền” vì Rule of Law là quy tắc vận hành chung của toàn bộ xã hội, nhưng chắc chắn không thể dịch là “Nhà nước pháp quyền” như nhiều nhà nghiên cứu Luật học và Chính trị học trước đây ở Việt Nam đã dịch, đã dùng và hiện đang sử dụng. *Nếu dịch ngược lại sang tiếng Anh thì “Nhà nước pháp quyền” không phải là “Rule of Law” mà phải là “Rul of Law State”, một thuật ngữ không hề có trong tư tưởng của các nhà khai sáng như Thomas Paine, Voltaire, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Dicey...và cũng không hề có trong pháp luật quốc tế và đời sống quốc tế hiện đại. A.V.Dicey chính thức đưa ra thuật ngữ “Rule of Law” lần đầu tiên trong cuốn sách xuất bản năm 1885 có tên là “Nghiên cứu về Luật Hiến pháp” (Intridution to Study of Law of Constitution) trong đó giải thích nội hàm khái niệm “Rule of Law” như một xã hội pháp quyền chứ không phải là một mô hình nhà nước, càng không phải là nhà nước pháp quyền theo bất cứ mô hình cụ thể nào. Trong thực tế cách dịch sang tiếng Việt một cách trung thành về ngữ nghĩa khoa học của Rule of Law đã được thể hiện trong những văn kiện quốc tế như: Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948: “Xét rằng điều cốt yếu là quyền con người phải được một chế độ pháp quyền bảo vệ để con người khỏi bị dồn vào thế cùng, phải nổi dậy chống áp*

bức và bạo quyền”¹; Tuyên bố Thiên niên kỷ năm 2000 của Liên hợp quốc thể hiện cam kết của các quốc gia:..thúc đẩy sự “*tôn trọng pháp quyền*” trong các quan hệ ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế...”². Rõ ràng Rule of Law là pháp quyền chứ không phải là Nhà nước pháp quyền. Trong tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh thấm đẫm tính nhân văn của các nhà khai sáng vĩ đại, người nói đến “trăm điều phải có thần linh *pháp quyền*”³, người không hề sử dụng “Nhà nước pháp quyền” trong tất cả các bài nói và bài viết của mình.

Không chỉ về logic hình thức mà nội hàm của khái niệm “Pháp quyền” Rule of Law cũng khác hẳn với “Nhà nước pháp quyền”. “Nhà nước pháp quyền” và “Nhà nước pháp quyền XHCN” là các thuật ngữ chính trị pháp lý riêng có của Việt Nam mới xuất hiện từ cuối những năm 80 của thế kỷ trước và chính thức được ghi nhận trong các văn kiện chính trị pháp lý từ năm 1991, thời kỳ của tập trung quan liêu bao cấp đang bước vào đổi mới. Thực chất “Nhà nước pháp quyền” theo cách gọi của Việt Nam là một cách dịch từ Tiếng Nga “*Verkhovanstvo zakonna*” hoặc “*Pravovoe gasudastovo*”, nghĩa là muốn hiểu “Rule of Law” qua tiếng Nga, trong khi đó ở Liên Xô thời kỳ đó cũng nặng nề cơ chế tập trung quan liêu bao cấp, bước vào tan rã Liên bang, cũng chưa rõ về khái niệm “pháp quyền”. Sau đó các nhà nghiên cứu Việt Nam đã vô tình hoặc cố ý dịch sai từ “Rule of Law” sang tiếng Việt thành “Nhà nước Pháp quyền”.

Mục tiêu của thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền” là đưa ra mô hình về một nhà nước, xác định quyền lực và cấu trúc quyền lực của nhà nước, củng cố quyền lực và vị thế của nhà nước, lấy nhà nước là đối tượng chính để hoàn thiện, củng cố, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động. Khác với “Nhà nước Pháp quyền”, Rule of Law là trạng thái phát triển tự nhiên của sự vận động xã hội, trong đó lấy pháp luật tự thân, pháp luật bình đẳng, tôn trọng công lý, bảo đảm nhân quyền là nguyên tắc hành xử cho mọi thành viên trong xã hội, đối với mọi chủ thể quan hệ pháp luật. Rule of Law là một trạng thái xã hội, một xu hướng khách quan của vận động xã hội, không phân biệt giai cấp, địa vị xã hội và hoạt động chính

¹ Chu Hồng Thanh, “Quyền con người và Luật quốc tế về quyền con người”, NXBCTQG Hà Nội, năm 1997.

² Liên Hợp Quốc, Tuyên bố Thiên niên kỷ năm 2000

³ Nửa đầu năm 1919, ở Pháp có một tài liệu được phân phát rộng rãi như những tờ truyền đơn cách mạng, đó là bản “Yêu sách của nhân dân An Nam” gửi tới Hội nghị Quốc tế vì hòa bình họp ở Vécxây. Bản yêu sách tám điểm bằng tiếng Pháp này đã được đăng toàn văn trên báo L’ Humanité số ra ngày 18/6/1919, phía dưới có ghi: “Thay mặt nhóm những người yêu nước An Nam - Nguyễn Ái Quốc”. Sau đó, bản yêu sách này đã được Nguyễn Ái Quốc dịch ra tiếng Việt theo thể thơ lục bát, chuyển về phổ biến rộng rãi với đồng bào trong nước dưới nhan đề “Việt Nam yêu cầu ca”. Nếu như bản Yêu sách của nhân dân An Nam là một bản văn mẫu mực về chính trị, thì bản dịch thơ Việt Nam yêu cầu ca không chỉ dừng lại ở mục đích chính trị ấy, mà còn được xem là một tác phẩm có giá trị cao về mặt nghệ thuật, trong đó có hai câu thơ: “Bây xin Hiến pháp ban hành, Trăm điều phải có thần linh pháp quyền”. Với hai câu thơ trên, Hồ Chí Minh có thể được xem là một trong những người đầu tiên đặt ra khái niệm “pháp quyền” ở Việt Nam với nội dung thấm đẫm tư tưởng nhân quyền dân quyền, chủ quyền nhân dân và một bản Hiến pháp vì dân, của dân, do nhân dân lập nên.

trị. Rule of Law không đưa ra bất cứ mô hình tổ chức bộ máy nhà nước nào mà đòi hỏi mọi mô hình nhà nước phải theo tinh thần, nguyên tắc của Rule of Law. Khi đặt bút viết Khế ước xã hội, J.J. Russo minh định để tìm ra nguyên lý chính đáng thiết lập nên một chính quyền và xã hội dân sự, trong đó nhân dân trao quyền lực cho nhà nước để điều hành đất nước theo ý chí của nhân dân đồng thời quyền lực chính trị của chính quyền sẽ bị thu hồi bất cứ lúc nào nếu điều hành đất nước không theo nguyện vọng, ý chí và lợi ích của dân⁴. John Locke (1632 - 1704) Năm 1689 viết một danh tác chính trị để đời *Khảo luận thứ hai về chính quyền*. Học thuyết của ông tập trung vào vấn đề quyền tự nhiên, khế ước xã hội và phân chia quyền lực, trong đó vấn đề hạn chế và kiểm soát quyền lực được đặt lên hàng đầu. Montesquieu (1689 - 1755) viết danh tác ‘Tinh thần pháp luật’ tin rằng Hiến pháp là nền tảng của tự do khi nó là những cam kết bảo đảm quyền con người. Học thuyết chính trị của Montesquieu bao quát nhiều vấn đề từ bản chất của pháp luật, đến các hình thức chính quyền, phân chia quyền lực, địa chính trị... nhưng *quan trọng nhất là học thuyết phân chia quyền lực, được gọi là “Tam quyền phân lập”, xem như đó là một tất yếu để kiểm soát quyền lực với ý tưởng căn bản: Không có quyền lực nào không bị kiểm soát*. Sau này nghiên cứu những tư tưởng Rule of Law của các ông về xã hội dân sự và thuyết Tam quyền phân lập đã có nhiều ý kiến tiếp thu khác nhau. Hiện nay ở Việt Nam không chấp nhận “Tam quyền phân lập”, nhưng Tôn Trung Sơn, một người được Chủ tịch Hồ Chí Minh và lịch sử đánh giá cao về những giá trị nhân văn trong tầm tư tưởng đã tiếp thu thuyết Tam quyền phân lập để nâng lên thành “Ngũ quyền phân lập” phù hợp đất nước Trung Hoa. Ngày 18 tháng 8 năm 1916 trong một diễn thuyết, Tôn Trung Sơn nói: “Các nước văn minh trên thế giới hiện nay phần lớn đều thực hiện *Tam quyền phân lập*, tuy có nhiều lợi ích, nhưng cũng có nhiều cái hại, vì thế 15 năm trước, tôi mới đưa ra *Ngũ quyền phân lập*. Thế nào là Ngũ quyền phân lập. Đó là ngoài tư pháp, lập pháp và hành chính ra còn thêm chế độ chất vấn và Thi cử. Hai chế độ này không có gì là mới đối với nước ta, từ thời cổ đã có, là cách làm hay, có thể trở thành mô hình của các nước trên thế giới trong thời kỳ cận đại”⁵. Những tư tưởng Pháp quyền của J.J. Russo, John Locke, Montesquieu và các nhà tư tưởng thời kỳ ánh sáng đã góp phần không nhỏ vào cuộc cách mạng dân chủ nhân quyền Pháp 1789, Hiến pháp Hoa Kỳ 1787, Tuyên Ngôn nhân quyền 1948 và Bộ luật quốc tế về nhân quyền (International Bill no Human Rights) hiện nay.

⁴ J.J.Russo “*Khế ước xã hội*” bản Tiếng Việt, NXB Thế Giới 2015, trang 20.

⁵ “*Giấc mộng Trung Hoa*”, Công ty xuất bản Hữu nghị Bắc Kinh TQ xuất bản năm 2010. Bản tiếng Việt của TTXVN năm 2015, trang 14

Như vậy Rule of Law là một nguyên tắc ứng xử trong xã hội, một tinh thần pháp luật của xã hội công dân, một chế độ pháp luật công bằng và tự nhiên để bảo đảm quyền con người và chủ quyền nhân dân, một sự cam kết mạnh mẽ giữa xã hội công dân và nhà nước để quy định phạm vi giới hạn quyền lực nhà nước, một cách thức để kiểm soát quyền lực nhà nước. *Rule of Law không đưa ra bất cứ mô hình nhà nước nào mà chỉ đòi hỏi bất cứ nhà nước nào thực hiện nguyên tắc Rule of Law đều phải tôn trọng công lý, pháp luật công bằng và quyền con người.* Bản thân Nguyên tắc Rule of Law không phân biệt “Capitalisme Rule of Law” hay “Socialisme Rule of Law”. Cũng giống như Human Rights, Rule of Law không mang tính giai cấp và không nhằm tăng cường quyền lực nhà nước mà ngược lại, *hạn chế quyền lực nhà nước, giới hạn quyền lực nhà nước* để bảo đảm các quyền và tự do cơ bản của con người, thực hiện nguyên tắc: Nhà nước và cán bộ viên chức nhà nước chỉ được làm những việc pháp luật cho phép, công dân được làm tất cả những gì pháp luật không ngăn cấm. Pháp luật trong Rule of Law không phải là pháp luật do nhà nước đặt ra mà phải là pháp luật tự thân, phản ánh những yêu cầu và quy luật tự nhiên, khách quan, các văn bản Luật là sự ghi chép lại, phản ánh lại những quy tắc xử sự đương nhiên của cuộc sống đòi hỏi phải có để điều chỉnh, F. Anghen cũng đã từng khẳng định về bản chất của pháp luật phải là như vậy. Trong một chế độ dân chủ, pháp luật trong Rule of Law là công cụ của tự do cho con người chứ không phải là công cụ thống trị con người. Cốt lõi của Rule of Law là một xã hội công lý và nhân quyền, nhà nước chỉ là một phương tiện, công cụ để thực hiện công lý và bình đẳng, tự do, nhân quyền. Điểm nhấn mạnh của Rule of Law là pháp luật công bằng cho tất cả mọi người, là pháp luật tự nhiên, là công cụ của tự do chứ không phải là công cụ thống trị, *từ đó pháp luật trở thành tối thượng.*

2. Bản thân Rule of Law không phải là một mô hình.

Nhưng câu hỏi tiếp theo được đặt ra là: có thể xây dựng mô hình nhà nước dựa trên nguyên tắc pháp quyền Rule of Law hay không? Câu trả lời là: không những có thể mà còn rất cần thiết. Từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai đến nay đã có rất nhiều mô hình về lý thuyết và thực tiễn dựa trên nguyên tắc Rule of Law đã được đưa ra và được cuộc sống chấp nhận ở những mức độ nhất định. Trong cuốn sách “ Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”⁶, Ngân hàng thế giới đã khái quát một số mô hình như: Nhà nước thể chế, Nhà nước kỹ trị, Nhà nước phúc lợi, Nhà nước tương xứng với năng lực, Nhà nước viện trợ... Trong cuốn sách này Ngân hàng thế giới đưa ra nhiều yêu cầu cơ bản của Rule of Law như: cần nhận thức lại vai trò của nhà nước trên toàn cầu, đó không phải là nhà nước

⁶ Ngân hàng thế giới WB, *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, NXBCTQG HN năm 1998

cai trị mà là nhà nước phục vụ; cần xây dựng lại các thể chế cho một nhà nước có năng lực; cần giảm thiểu và kiểm chế sự độc đoán chuyên quyền của nhà nước và nạn tham nhũng... Với sự phát triển vũ bão của công nghệ thông tin và cuộc cách mạng 4.0, đã có rất nhiều mô hình nhà nước lấy nguyên tắc phục vụ nhân dân của Rule of Law với những thuật ngữ đưa ra gắn với các mô hình nhà nước như: Chính phủ mở (Open Government), Chính phủ số (Digitent Government), Dân chủ trên không gian mạng (Teledemocracy)... Thực tiễn sôi động của nửa cuối thế kỷ XX và 20 năm đầu thế kỷ XXI có những mô hình được định hình và áp dụng tương đối phổ biến và đã thành công ở nhiều nước trên thế giới nhằm vào các tiêu chí trong sạch bộ máy, minh bạch hoạt động, cung cấp dịch vụ công và quyền lực được kiểm soát. Mô hình xây dựng một chính phủ “Liên chính, kiến thiết quốc gia và hành động phục vụ nhân dân” đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh tiếp thu và khởi sướng tháng 11 năm 1946 tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ mới Việt Nam dân chủ Cộng hòa, sau này được nhắc đến và làm sống lại trong một nhiệm kỳ Thủ tướng nước CHXHCN Việt Nam, đó là xây dựng một “*Chính phủ Liên chính, kiến tạo phát triển và hành động phục vụ nhân dân*”. Hiện nay mô hình này vẫn đang được áp dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Từ những năm 90 của thế kỷ trước đến nay, một mô hình mới hơn đã xuất hiện được sự cổ vũ của Liên Hợp Quốc, UNDP và các thể chế tài chính quốc tế, đặc biệt là Ngân hàng thế giới WB xem như là một điều kiện tiên quyết cho phát triển và trở thành nguyên tắc ngày càng mang tính phổ biến trong quản trị công đương đại. Đó là mô hình “Quản trị tốt và phòng, chống tham nhũng”, mô hình này của Rule of Law nhằm vào giảm thiểu điểm yếu căn bản nhất mang tính cố hữu của Bộ máy nhà nước là lạm quyền và lợi dụng quyền lực để tham nhũng. Cốt lõi của mô hình này là các nguyên tắc pháp quyền Rule of Law phải được tôn trọng và thể hiện đầy đủ. Hội đồng châu Âu EC xem xét “quản trị tốt” dựa trên 5 tiêu chuẩn, đó là: (i) Sự tham gia rộng rãi của người dân và toàn xã hội (Participations); (ii) Sự công khai trong tổ chức và hoạt động của nhà nước (openness); (iii) Trách nhiệm giải trình của nhà nước (Accountability); (iv) Sự gắn kết và kiểm soát lẫn nhau trong tổ chức và hoạt động (Coherence) và (v) tính hiệu quả (effectiveness)⁷. Mô hình này hoàn toàn phù hợp với các nguyên tắc của Rule of Law và “Công ước của LHQ về phòng chống tham nhũng” UNCAC (United Nations Convention against Corruption) năm 2003. Đây là Công ước mà Việt Nam là một trong các quốc gia đầu tiên đưa ra sáng kiến

⁷ Chu Hồng Thanh, “*Pháp luật về phòng, chống tham nhũng và Đạo đức liêm chính Luật gia Việt Nam*”, NXB Hồng Đức năm 2021, trang 43

và tham gia tích cực, đầy đủ 7 vòng đàm phán UNCAC, cũng là một trong các quốc gia đầu tiên ký UNCAC.

Dù theo mô hình nào thì các nguyên tắc pháp quyền Rule of Law cũng phải được thể hiện đầy đủ một số nội dung cơ bản ngay trong quá trình hình thành và vận động của mô hình ấy. Trong cuốn sách “Pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến”⁸. tập hợp các công trình nghiên cứu của 23 học giả có uy tín nước ngoài đã đưa ra một số nội dung cơ bản nhất sau đây:

Một là: Ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người là nguyên tắc trung tâm hàng đầu của chế độ pháp quyền Rule of Law trong quản trị quốc gia.

Hai là: Tính hợp hiến, hợp pháp và tính chính đáng của quyền lực nhà nước; giới hạn quyền lực nhà nước, hạn chế quyền lực nhà nước.

Ba là: Pháp luật tự thân, pháp luật công bằng; thượng tôn pháp luật; tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm công lý.

Bốn là: Phân công, phân quyền, kiểm chế, đối trọng để kiểm soát quyền lực nhà nước

Năm là: Chủ quyền nhân dân, xác định quyền chính trị của người dân (Political empowerment of people). Bầu cử dân chủ, Tư pháp độc lập, Dân sự kiểm soát quân sự, Tự do báo chí, Bảo vệ quyền của thiểu số....

Sáu là: Sự minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước.

Như vậy “Pháp quyền” Rule of Law và “Nhà nước pháp quyền” là 2 cụm từ, 2 khái niệm khác nhau. Trở lại với Kế hoạch xây dựng Đề án “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045”, nếu không làm rõ nội hàm khái niệm “ Nhà nước Pháp quyền XHCN Việt Nam” thì chắc chắn Đề án này không có căn cứ vững chắc hoặc tiếp tục rơi vào tình trạng duy ý chí, chỉ chăm chú củng cố, hoàn thiện bộ máy nhà nước, đi ngược lại với những nguyên tắc của pháp quyền Rule of Law và cũng không thể hiện được mô hình “ Nhà nước liêm chính, kiến tạo phát triển, hành động phục vụ nhân dân” hoặc mô hình “Quản trị tốt và phòng chống tham nhũng”. Nếu 12 nội dung Đề án và 28 chuyên đề chuyên sâu chỉ là hoàn thiện và củng cố quyền lực nhà nước và các cơ quan trong Bộ máy nhà nước thì cũng không đáp ứng được yêu cầu về dân chủ theo Nghị quyết đại hội 13 của Đảng, chưa thể hiện được nguyên tắc hiến định về kiểm soát quyền lực tại khoản 3 điều 2 của Hiến pháp 2013, chưa quán triệt đầy đủ ý kiến chỉ đạo của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng: “Rà soát, hoàn thiện,

⁸ “Pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến”, NXB Lao động xã hội Hà Nội năm 2012

thực hiện nghiêm cơ chế kiểm soát việc thực thi quyền lực của người có chức có quyền. Xử lý nghiêm những hành vi vi phạm...kiên quyết chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí...Phát huy vai trò giám sát của nhân dân, của báo chí và của công luận”⁹.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu Hồng Thanh, “*Quyền con người và Luật quốc tế về quyền con người*”, NXBCTQG Hà Nội, năm 1997)
2. Liên Hợp Quốc, Tuyên bố Thiên niên kỷ năm 2000.
3. Nửa đầu năm 1919, ở Pháp có một tài liệu được phân phát rộng rãi như những tờ truyền đơn cách mạng, đó là bản “Yêu sách của nhân dân An Nam” gửi tới Hội nghị Quốc tế vì hòa bình họp ở Vécxây. Bản yêu sách tám điểm bằng tiếng Pháp này đã được đăng toàn văn trên báo L’ Humanité số ra ngày 18/6/1919, phía dưới có ghi: “Thay mặt nhóm những người yêu nước An Nam - Nguyễn Ái Quốc”. Sau đó, bản yêu sách này đã được Nguyễn Ái Quốc dịch ra tiếng Việt theo thể thơ lục bát, chuyển về phổ biến rộng rãi với đồng bào trong nước dưới nhan đề “Việt Nam yêu cầu ca”. Nếu như bản Yêu sách của nhân dân An Nam là một bản văn mẫu mực về chính trị, thì bản dịch thơ Việt Nam yêu cầu ca không chỉ dừng lại ở mục đích chính trị ấy, mà còn được xem là một tác phẩm có giá trị cao về mặt nghệ thuật, trong đó có hai câu thơ: “Bây xin Hiến pháp ban hành, Trăm điều phải có thần linh pháp quyền”. Với hai câu thơ trên, Hồ Chí Minh có thể được xem là một trong những người đầu tiên đặt ra khái niệm “pháp quyền” ở Việt Nam với nội dung thấm đẫm tư tưởng nhân quyền dân quyền, chủ quyền nhân dân và một bản Hiến pháp vì dân, của dân, do nhân dân lập nên.
4. J.J.Russo “*Khế ước xã hội*” bản Tiếng Việt, NXB Thế Giới 2015.
5. “*Giác mộng Trung Hoa*”, Công ty xuất bản Hữu nghị Bắc Kinh TQ xuất bản năm 2010. Bản tiếng Việt của TTXVN năm 2015.
6. Ngân hàng thế giới WB, “*Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*” (NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội năm 1998)
7. Chu Hồng Thanh, “*Pháp luật về phòng, chống tham nhũng và Đạo đức liêm chính Luật gia Việt Nam*”, NXB Hồng Đức năm 2021.
8. “*Pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến*”, NXB Lao động xã hội Hà Nội năm 2012.

⁹ Nguyễn Phú Trọng, Phát biểu Bế mạc Hội nghị lần thứ tư BCHTU Đảng khóa XIII ngày 07/10/2021. Tạp chí Chính trị và Phát triển, NXB Chính trị quốc gia sự thật, số 06/2021, trang 8.

9. Nguyễn Phú Trọng, *Phát biểu Bế mạc Hội nghị lần thứ tư BCHTU Đảng khóa XIII* ngày 07/10/2021. Tạp chí Chính trị và Phát triển, NXB Chính trị quốc gia sự thật, số 06/2021.

28. CƠ CHẾ PHÁP LÝ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM

Hoàng Minh Thành*

Nguyễn Thị Hoài Linh**

Tóm tắt:

Đại hội XII của Đảng đã chính thức khẳng định các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp là một trong các nội dung cốt lõi của nguyên tắc pháp quyền, không những được ghi nhận ở nước ta mà còn được thừa nhận tại các nhà nước dân chủ và pháp quyền trên thế giới. Bài viết khoa học này sẽ đề cập, phân tích cơ chế pháp lý mà pháp luật Việt Nam áp dụng để bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả, đồng thời đảm bảo sự công bằng và linh hoạt trong quá trình thực thi pháp luật.

Từ khóa:

Pháp quyền, Quyền con người, Tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Tình trạng khẩn cấp là tình trạng được nhà nước ban bố trên toàn bộ lãnh thổ của một quốc gia hoặc một vùng trên lãnh thổ quốc gia nhằm đảm bảo an toàn tới tài sản và con người của chính quốc gia đó. Và tùy thuộc vào tình trạng khẩn cấp nhà nước ban hành theo các cấp, trạng thái khác nhau nhằm bắt buộc người dân phải tuân theo quy định đã được ban bố. Khi áp dụng tình trạng khẩn cấp tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân, trong nhiều trường hợp còn dẫn đến việc hạn chế quyền trong lĩnh vực chính trị, kinh tế-xã hội. Từ đó đặt ra yêu cầu đảm bảo quyền con người. Tại Hiến Pháp năm 1992 hay Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp được ban hành năm 2000 nước ta mới bắt đầu có những quy định về quyền của con người trong tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, việc bảo đảm quyền con người và cơ chế pháp lý để thực hiện bảo đảm quyền con người đang còn bộc lộ nhiều điểm hạn chế. Đồng thời, tại Việt Nam chưa chú trọng đề cập nhiều và chưa nghiên cứu được các vấn đề liên quan cụ thể như ban bố trong tình trạng khẩn cấp mốc thời gian bao lâu là phù hợp, hay tại Pháp lệnh trạng khẩn cấp được ban hành vào năm

* Giảng viên Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: thanhhm1@hul.edu.vn

** Công ty Luật Hợp danh FDVN; Email: linhnguyenn002@gmail.com

2000 được dựa trên Hiến pháp được ban hành năm 1992 một số quy định đã không còn phù hợp với Hiến Pháp năm 2013. Chính vì vậy, cần có một cơ chế pháp lý hoàn thiện hơn và các giải pháp hỗ trợ nâng cao chất lượng thực thi.

2. Một số vấn đề lý luận chung về cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

2.1. Khái niệm tình trạng khẩn cấp

Hiện nay quy định về ban bố và thẩm quyền tình trạng khẩn cấp đang bị nhiều trùng lặp. Trong các văn bản pháp luật quy định như: Hiến pháp 2013, Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000. Ngoài ra còn một số văn bản luật chuyên ngành xác định các điều kiện cụ thể để ban hành tình trạng khẩn cấp như quy định tại Luật Quốc Phòng năm 2018 tại Điều 18 có quy định: *“Khi xảy ra tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp về quốc phòng trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Khi không còn tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.*

Căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước công bố quyết định ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được, Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

Chính phủ quy định việc thi hành quyết định ban bố, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng.”¹

Theo quy định trên, khi xảy ra tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp về quốc phòng trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Khi không còn tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước công bố quyết định ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp được, Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

¹ Điều 18 Luật Quốc Phòng năm 2018.

- Chính phủ quy định việc thi hành quyết định ban bố, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp về quốc phòng.

Có thể hiểu, tình trạng khẩn cấp là tình huống xảy ra khi thảm họa lớn do thiên nhiên, con người gây ra, khi dịch bệnh lây lan trên diện rộng vượt quá khả năng ứng phó của chính quyền, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân, tài sản của nhà nước và tổ chức khác. Tình trạng khẩn cấp có thể diễn ra trên một hoặc nhiều địa phương hay trên phạm vi cả nước. Khi áp dụng tình trạng khẩn cấp tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân, trong nhiều trường hợp còn dẫn đến hạn chế quyền trong lĩnh vực chính trị, kinh tế-xã hội.

2.2. Quyền con người là gì?

Đảm bảo tính công bằng một trong những loại quyền cơ bản của một công dân, đó chính là quyền con người. Quyền con người đã được hệ thống hóa và được pháp luật quốc tế công nhận và phải kể đến một số loại như Công ước quốc tế về quyền con người năm 1966, Bộ luật Nhân quyền quốc tế (tiếng Anh: International Bill of Human Rights).

Quyền con người (Human rights Droits de L'Homme) là *toàn bộ các quyền, tự do và đặc quyền được công nhận dành cho con người do tính chất nhân bản của nó, sinh ra từ bản chất con người chứ không phải được tạo ra bởi pháp luật hiện hành. Đây là những quyền tự nhiên, thiêng liêng và bất khả xâm phạm do đấng tạo hóa ban cho con người như quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc, những quyền tối thiểu của con người mà bất kỳ chính phủ nào cũng phải bảo vệ. Quyền con người không những được nhìn nhận trên quan điểm các quyền tự nhiên (natural rights) mà nó còn được nhìn nhận trên quan điểm các quyền pháp lý (legal right). Theo đó: "Quyền con người được hiểu là những đảm bảo pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và sự tự do cơ bản của con người"*².

Tại Việt Nam, quyền con người được nhắc tới lần đầu tiên tại bản tuyên ngôn độc lập năm 1945: "*Tất cả mọi người đều được sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền được tự do và quyền được mưu cầu hạnh phúc*"³. Kể từ đó, vấn đề quyền con người tiếp tục được ghi nhận trong các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013 và một

² PGS.TS Thái Vĩnh Thắng (2021), *Quyền con người là gì? Đặc Trưng và phân loại quyền con người*. <https://iluatsu.com/hien-phap/quyen-con-nguoi-la-gi-dac-trung-va-phan-loai-quyen-con-nguoi/>, truy cập ngày 23/05/2024.

³ Trích bản Tuyên Ngôn độc lập năm 1945.

số văn bản quy phạm pháp luật khác. Tuy nhiên thì tại Hiến pháp năm 1992 việc tôn trọng quyền con người mới chỉ được quy định như một nguyên tắc hiến định về các quyền và nghĩa vụ cơ bản của quyền con người được quy định tại chương V. Phải đến Hiến Pháp năm 2013 thì nhà nước mới công nhận các quyền con người tại Chương II: “*Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*” và còn được quy định tại những điều khoản đầu tiên của Chương I: “*Chế độ chính trị*”. Điều này chứng tỏ vấn đề ứng xử đối với quyền con người đã được quy định như một quan điểm, tư tưởng chỉ đạo đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Theo các lĩnh vực của đời sống, quyền con người được chia thành hai nhóm chính: các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Đây cũng là cách phân loại được sử dụng khi soạn thảo hai công ước quốc tế cơ bản về quyền con người của Liên hợp quốc năm 1966, đó là Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR).

Việc phân loại thành hai nhóm quyền cơ bản là các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội được cho là bắt nguồn từ nhận thức có sự khác nhau về đặc điểm và những yêu cầu trong bảo đảm hai nhóm quyền này.

Một là, các quyền con người về dân sự, chính trị

Quy định tại một số điều như tại Điều 16 Hiến pháp 2013: “*Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội*”. Điều 18 Hiến pháp năm 2013: “*Nhà nước Cộng Hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc Việt Nam, gìn giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước*”. Điều 19 Hiến pháp năm 2013: “*Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái luật*”.

Hai là, các quyền con người về kinh tế, xã hội và văn hóa.

Điều 32 Hiến pháp năm 2013: “*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*”;

Điều 33 Hiến pháp năm 2013: “*Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm*”; Khoản 2 Điều 35 Hiến pháp năm 2013: “*Người làm công ăn lương được bảo đảm các điều kiện làm việc công bằng, an toàn; được hưởng*

lương, chế độ nghỉ ngơi”. Khoản 3 Điều 35 Hiến pháp năm 2013 “*Nghiêm cấm phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động, sử dụng nhân công dưới độ tuổi lao động tối thiểu*”. Cùng tại Điều 3 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện*”. Một số quy định về quyền con người đã được quy định pháp điển hóa tại Hiến pháp năm 2013. Từ đó khẳng định ý nghĩa chính trị hết sức quan trọng của nhà nước, góp phần đưa Việt Nam hiện diện và tham gia có chiều sâu cùng với các quốc gia trên thế giới về việc bảo vệ quyền con người, tham gia tích cực trong các công ước quốc tế về quyền con người.

2.3. Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp là gì?

Theo quan điểm của PGS.TS Vũ Hồng Anh và TS.Nguyễn Thị Thủy về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam: “*Toàn bộ hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp là nhằm trừ liệu các biện pháp bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp khi ở một hay nhiều địa phương hoặc cả nước diễn ra thảm họa do thiên nhiên hoặc con người gây ra do dịch bệnh lây lan trên diện rộng đe dọa tới tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân*”.⁴

Pháp luật Việt Nam cũng đã có quy định về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, vấn đề này được thể hiện trong Hiến pháp năm 2013. Hoạt động để bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp có thể hiểu là tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể trong quá trình thực hiện ban hành tình trạng khẩn cấp vừa bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, vừa đảm bảo an ninh, chính trị của nhà nước, hoặc từng địa phương cụ thể. Trong trường hợp thiên tai, bão lũ xảy ra, lúc này cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở đây chủ tịch nước, ban bố tình trạng khẩn cấp yêu cầu di chuyển người dân đến địa điểm an toàn. Trong tình trạng khẩn cấp lúc này, mọi công dân thuộc diện ban bố tình trạng khẩn cấp cần thực hiện đảm bảo theo yêu cầu của cơ quan chức năng có thẩm quyền nhằm di chuyển đến nơi theo đúng yêu cầu của cơ quan nhà nước nhưng vẫn đảm bảo đầy đủ mọi quyền và lợi ích của người dân.

3. Cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo pháp luật Việt Nam

⁴ PGS. TS Vũ Hồng Anh, TS. Nguyễn Thị Thủy (2020), Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam, Tạp chí nghiên cứu Lập pháp số 10 (410), tháng 5/2020;

3.1. Pháp luật bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định pháp luật Việt Nam

Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy 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”.

Bên cạnh việc khẳng định công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, Hiến pháp cũng trù liệu khả năng hạn chế quyền con người trong một số trường hợp nhất định 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 đã được cụ thể hóa bằng các quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp, 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 Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008... và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Có thể chia các quy định liên quan đến quyền con người trong tình trạng khẩn cấp thành 3 nhóm sau: nhóm quy định về điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp; nhóm quy định về các quyền con người bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp; nhóm quy định các biện pháp bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

Thứ nhất, đối với điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp

Điều 1 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định điều kiện công bố tình trạng khẩn cấp 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, 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”

Điều kiện công bố tình trạng khẩn cấp còn được quy định cụ thể tại các văn bản luật chuyên ngành: Luật Quốc phòng 2018: 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 (khoản 10 Điều 2); Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm 2007: 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 (khoản 1 Điều 42); Luật Thú y 2015: Khi dịch bệnh động vật

lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế – xã hội (khoản 6 Điều 26).

Thứ hai, nhóm quy định về các quyền con người bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp Điều 6, Điều 7, Điều 8 Pháp lệnh 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 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 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 cũng quy định bổ sung một số hạn chế quyền con người, quyền công dân so với Pháp lệnh. Cụ thể như: 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).

Thứ ba, nhóm quy phạm quy định các biện pháp bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

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

Một là, 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);

Hai là, 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);

Ba là, 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);

Bốn là, 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).

Tại Khoản 3 Điều 30 Luật Thú y cũng quy định 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...

3.2. Đánh giá pháp luật bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định pháp luật Việt Nam

Thứ nhất, hiện nay ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 có ghi nhận về tình trạng khẩn cấp nhưng chỉ mới ghi nhận một cách gián tiếp qua quy định về quyền hạn của các cơ quan nhà nước như Quốc hội tại Điều 70, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) tại Điều 74 và Chủ tịch nước tại Điều 88.

Thứ hai, theo quy định của Pháp lệnh năm 2000, có 2 chủ thể quyết định tình trạng khẩn cấp: UBTVQH và Chủ tịch nước (Điều 74). Việc quy định ở phân nhiệm vụ quyền hạn của UBTVQH, cộng với việc quy định trước đã chứng tỏ UBTVQH là chủ thể quan trọng hơn. Chủ tịch nước chỉ có quyền trong trường hợp mà UBTVQH không thể họp. Tuy nhiên, việc UBTVQH triệu tập được đầy đủ các thành viên và bàn bạc, thảo luận rồi đến quyết định theo đa số thì khó cho việc quyết định nhanh đáp ứng được tình trạng khẩn cấp của vấn đề.

Thứ ba, Hiến pháp của Việt Nam chưa phân biệt rõ quyền tuyệt đối là những quyền không bị giới hạn và những quyền có thể bị giới hạn.⁵

Trong pháp luật tình trạng khẩn cấp, nội dung quy định các hạn chế quyền con người, quyền công dân chưa thật đầy đủ. Thực tế cho thấy, trong khoản thời gian này một số quyền con người như quyền bầu cử, ứng cử; quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân; quyền bảo đảm an sinh xã hội... có thể bị hạn chế nhưng chưa được pháp luật về tình trạng khẩn cấp trù liệu dẫn đến các biện pháp bảo vệ, bảo đảm chưa được pháp luật xác định đầy đủ, đặc biệt là các biện pháp về kinh tế, an sinh xã hội. Ví dụ cụ thể như tại 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*”, nhưng chưa quy định rõ biện pháp, phạm vi, mức độ áp dụng dẫn đến vướng mắc hạn chế trong quá trình áp dụng.

Ngoài ra, chúng ta cũng chưa có quy định cụ thể về nguyên tắc, thủ tục, cơ chế bảo vệ quyền con người một cách hiệu quả, việc thực thi dân chủ còn có những chỗ chưa hợp lý. Tư pháp chưa thực sự độc lập. Cơ chế thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật còn nhiều bất cập. Cùng với hệ thống pháp luật của Việt Nam còn thiếu đồng bộ, còn nhiều bất cập, ý thức tuân thủ pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và của người dân cũng chưa tốt.

4. Kiến nghị giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện quy định pháp luật về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Cần có quy định riêng biệt về tình trạng khẩn cấp trong Hiến pháp. Điều khoản khẩn cấp trong Hiến pháp nên ghi nhận các nội dung cơ bản nhất như căn cứ ban bố, chủ thể có thẩm quyền ban bố, thời hạn áp dụng. Hiện nay, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 là văn bản quy định cụ thể về tình trạng khẩn cấp, tuy nhiên Pháp lệnh này được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1992. Chính vì vậy, khi Hiến pháp năm 2013 đã có hiệu lực, việc duy trì Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 chưa thật sự phù hợp. Cần nghiên cứu và ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp để thay cho Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000.

⁵ Trần Thái Dương (2018), *Nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp Việt Nam*, https://tcnn.vn/news/detail/40674/Nguyen_tac_gioi_han_quyen_trong_cac_ban_Hien_phap_Viet_Namall.html, truy cập ngày 20/05/2024

Thứ hai, tăng cường sự tham gia của Quốc hội vào việc áp dụng tình trạng khẩn cấp để bảo đảm tính kịp thời trong đối phó với tình huống bất ngờ, tuyên bố về tình trạng khẩn cấp có thể được đưa ra theo quy trình hiện nay. Tuy nhiên các quyết định này sau đó phải nhận được sự phê chuẩn của Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Sự phê chuẩn này nên được áp dụng đối với cả hai trường hợp UBTVQH ra Nghị quyết và Chủ tịch nước công bố và khi Chủ tịch nước tự mình công bố vì xét về bản chất, việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp là một sự kiện pháp lý rất quan trọng đối với quốc gia và do vậy bắt buộc phải do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội phê chuẩn. Ngoài ra, khi tiến hành biểu quyết để phê chuẩn tuyên bố tình trạng khẩn cấp, tỷ lệ tán thành cần thiết theo tác giả nên là từ 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội hoặc cao hơn, xuất phát từ tính chất quan trọng của vấn đề.

Thứ ba, quy định rõ giới hạn của các biện pháp khẩn cấp

Việc áp dụng tình trạng khẩn cấp cho phép các cơ quan nhà nước sử dụng một số biện pháp đặc biệt để ứng phó với tình huống đe dọa đến sự tồn tại của đất nước. Để bảo đảm các biện pháp này được áp dụng một cách hợp lý, đủ để bảo vệ sự an toàn của đất nước nhưng cũng không xâm phạm quá nhiều đến quyền và lợi ích của người dân, các biện pháp này cũng cần có những giới hạn nhất định. Cần phải quy định rõ những quyền con người, quyền công dân nào không thể bị hạn chế kể cả trong tình trạng khẩn cấp và nội dung này nên được ghi nhận rõ ràng, cụ thể trong Hiến pháp. Việc quy định rõ các quyền không thể bị hạn chế trong Hiến pháp chính là giới hạn đầu tiên đối với các cơ quan nhà nước khi áp dụng các biện pháp khẩn cấp đặc biệt. Quy định này cũng là nền tảng hiến định vững chắc để bảo đảm tính dân chủ của xã hội kể cả trong tình trạng khẩn cấp. Bên cạnh đó, chúng ta cũng cần quy định rõ các hoạt động hạn chế thực hiện trong tình trạng khẩn cấp nhằm giảm thiểu nguy cơ cơ quan nhà nước lợi dụng tình trạng đặc biệt này để thay đổi trật tự xã hội

Ngoài ra, tác giả kiến nghị một số biện pháp nâng cao hiệu quả áp dụng cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam như sau:

Một là, tiếp tục củng cố, nâng cao ý thức pháp luật của các cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và người dân.

Hai là, cần thiết lập cơ chế bảo hiến và hoàn thiện cơ chế tài phán hành chính, tăng cường sự độc lập tư pháp. Khi tòa án độc lập và được trao đầy đủ thẩm quyền, Tòa án sẽ phát huy sức mạnh là thành trì quan trọng nhất để bảo vệ quyền con người. Việt Nam chưa có cơ quan bảo hiến chuyên trách. Hay nói cách khác, Việt Nam đang thiếu cơ chế hữu hiệu để thực hiện nguyên tắc pháp quyền và thông qua đó bảo vệ Hiến pháp và bảo vệ quyền cơ bản của công dân.

Ba là, cần tăng cường đối thoại pháp luật xuyên quốc gia và chuyển hóa pháp luật để pháp luật Việt Nam có sự tương thích hơn nữa với các chuẩn mực pháp luật quốc tế. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay, muốn cho pháp luật gần hơn với chuẩn mực pháp luật quốc tế, tương thích với các chuẩn mực quốc tế thì cần phải có sự đối thoại pháp lý xuyên quốc gia và chuyển hóa pháp luật. Cần soi chiếu vào những chuẩn mực mà quốc tế đặt ra.

5. Kết luận

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam cam kết luôn coi trọng thực hiện đảm bảo vấn đề quyền con người trên lãnh thổ Việt Nam. Các chủ chương, chính sách và pháp luật của Việt Nam được xây dựng đều phải chú trọng đến việc thực hiện quyền con người. Cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam được đặt ra trước hết xuất phát từ mục tiêu, bản chất của chế độ; đó cũng là một trong những nội dung và đặc trưng rất cơ bản và quan trọng của Nhà nước pháp quyền XHCN mà chúng ta đang xây dựng; đồng thời, trước xu thế dân chủ hóa, giao lưu và hội nhập quốc tế ngày càng gia tăng, đòi hỏi quyền con người phải được tôn trọng, tăng cường hơn nữa đặc biệt là trong những tình trạng khẩn cấp xảy ra. Trước yêu cầu đó, cần có những giải pháp về cơ sở pháp lý và nâng cao chất lượng thực thi.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

1. Quốc Hội, Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013,
2. Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000
3. Luật Quốc Phòng năm 2018

II. Tạp chí và tài liệu tham khảo khác

4. Thái Vĩnh Thắng (2021), *Quyền con người là gì? Đặc Trưng và phân loại quyền con người*. <https://iluatsu.com/hien-phap/quyen-con-nguoi-la-gi-dac-trung-va-phan-loai-quyen-con-nguoi/>, truy cập ngày 23/05/2024;

5. Vũ Hồng Anh, Nguyễn Thị Thủy (2020), *Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam*, Tạp chí nghiên cứu Lập pháp số 10 (410), tháng 5/2020

6. Trần Thái Dương (2018), *Nguyên tắc giới hạn quyền trong các bản Hiến pháp Việt Nam*, https://tcnn.vn/news/detail/40674/Nguyen_tac_gioi_han_quyen_trong_cac_ban_Hien_phap_Viet_Namall.html, truy cập ngày 20/05/2024

29. VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI SAU KHI CHẤM DỨT TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

Lê Thị Thìn*

Tóm tắt:

Khác với tình trạng thường, tình trạng khẩn cấp là tình trạng quyền con người của công dân bị hạn chế. Tùy vào tính chất, mức độ của tình trạng khẩn cấp mà xác định cụ thể các quyền bị hạn chế. Trong quá trình áp dụng tình trạng khẩn cấp, mọi công dân trên khu vực địa phương hoặc trên phạm vi cả nước áp dụng tình trạng khẩn cấp phải tuân theo quy định của Nhà nước, pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Thực tế cho thấy, trong quá trình áp dụng tình trạng khẩn cấp, nhiều công dân có thể xảy ra các thiệt hại không mong muốn. Tuy nhiên, việc khắc phục hậu quả cũng như bảo đảm các quyền cơ bản của công dân sau khi hết tình trạng khẩn cấp ở nước ta hiện nay vẫn chưa được chú trọng quan tâm. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung nghiên cứu vai trò của nhà nước sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp và đề xuất một số biện pháp nhằm nâng cao, bảo đảm nhân quyền đối với người dân sau khi áp dụng tình trạng khẩn cấp.

Từ khoá:

Nhà nước, quyền con người, tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Trên thế giới, tất cả các quốc gia đều quản lý, điều hành và duy trì bằng hệ thống pháp luật. Theo đó, các chủ thể trong mỗi quốc gia đều bị điều chỉnh bởi pháp luật của quốc gia mình. Mỗi công dân sống và làm việc theo quy định của pháp luật, tổ chức, cá nhân nào làm trái với quy định của pháp luật thì tổ chức, cá nhân đó đều phải gánh chịu hậu quả nhất định mà pháp luật quốc gia đó điều chỉnh. Trong một mối quan hệ cụ thể, lĩnh vực cụ thể người dân xác lập, thực hiện hay chấm dứt các mối quan hệ đó đều dựa trên hệ thống quy định của pháp luật, thuần phong mỹ tục, văn hoá, tôn giáo, ... của quốc gia. Công dân không được làm những việc mà pháp luật cấm. Việc tuân theo quy định của pháp luật như trên thường được gọi là “tình trạng thường”. Trong tình trạng thường, công dân được thực hiện các quyền con người, quyền tự do trong giới hạn pháp luật quy định.

Thực tế cho thấy, ở các quốc gia nói riêng và trên thế giới nói chung chưa bao giờ duy trì tình trạng thường là mãi mãi. Bởi lẽ, thiên tai, dịch bệnh hoặc chiến tranh, tình trạng

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

bất ổn về dân sự, bạo động, biểu tình,... có thể xảy ra và diễn biến phức tạp trên thế giới. Khi những diễn biến trên xảy ra, khác với lẽ thường nên các quốc gia đều thừa nhận đó là “tình trạng khẩn cấp”. Có thể hiểu: Tình trạng khẩn cấp (emergency) là tình trạng chỉ trạng thái bất thường của xã hội được xác định sau khi một tuyên bố chính thức được đưa ra bởi chủ thể có thẩm quyền, đánh dấu bước chuyển đổi của hệ thống chính trị từ trạng thái bình thường sang trạng thái đặc biệt nhằm đối phó với một tình huống bất ngờ xảy ra gây ra mối đe dọa nghiêm trọng đến sự tồn tại của quốc gia.¹ Tình trạng thường ở mỗi quốc gia là tình trạng mà ở đó thể chế chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, y tế,... được tiến hành theo quy định của pháp luật – nghĩa là theo lập pháp. Khi tình trạng khẩn cấp xảy ra, lập pháp thường không còn được ưu tiên áp dụng mà thay vào đó là ưu tiên đối với nhánh hành pháp. Tuy vào tính chất, mức độ mà cơ quan có thẩm quyền có quyết sách áp dụng khác nhau như: Có thể tạm đình chỉ việc áp dụng một đạo luật nếu đạo luật đó gây cản trở hành động ứng phó tình trạng khẩn cấp; Hạn chế một số quyền con người nếu như việc duy trì quyền đó gây cản trở khó khăn cho sự suy tồn của địa phương, quốc gia. Tình trạng khẩn cấp là tình trạng mà trong thời gian nhất định tại một không gian nhất định, chính quyền địa phương, quốc gia cần phải có quyết sách nhanh chóng. Vì vậy, nếu như chờ cơ quan Lập pháp họp bàn luận, ban hành luật pháp điều chỉnh thì dễ dẫn đến thiên tai, dịch bệnh lan rộng hơn. Chính vì vậy, lúc này, cơ quan hành pháp cần phải có các biện pháp giải quyết nhanh chóng nhằm khắc phục hậu quả hoặc ngăn chặn quy mô của các yếu tố tồn tại trong tình trạng khẩn cấp. Có thể thấy, khi áp dụng tình trạng khẩn cấp cụ thể, các vấn đề về an ninh quốc phòng, chính trị xã hội bị tạm thời đình chỉ thì một số quyền con người bị hạn chế. Việc hạn chế một số quyền cụ thể của công dân nhằm mục đích ngăn ngừa hậu quả xấu có thể xảy ra nhưng khi những quyền con người đó bị hạn chế cũng sẽ xảy ra một số hậu quả không mong muốn đối với người bị hạn chế quyền. Chính vì vậy, việc đảm bảo, khắc phục hậu quả cơ bản cho công dân bị áp dụng là vấn đề cần thiết nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của nhà nước đối với công dân của quốc gia.

2. Quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp và những biện pháp hạn chế quyền con người khi nhà nước áp dụng tình trạng khẩn cấp

2.1. Căn cứ ban hành tình trạng khẩn cấp

Một là, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR) trong đó Việt Nam là quốc gia thành viên, tại Điều 4 quy định :“Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra,

¹ Nguyễn Mai Anh, 2022, “*Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12, tháng 6 năm 2022.

đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”.² Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị là bản Công ước được thông qua theo Nghị quyết số 2200 (XXI) ngày 16/12/1966 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, có hiệu lực ngày 23/3/1976. Dựa trên những nguyên tắc được nêu trong Hiến chương Liên Hợp Quốc về nhân phẩm và quyền bình đẳng của mọi thành viên trong cộng đồng nhân loại; Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người. Theo đó, Công ước xây dựng và ban hành các quyền dân sự và quyền chính trị của mọi cá nhân trong xã hội đảm bảo các quyền này được duy trì và bảo vệ đồng thời thừa nhận nền độc lập, tự chủ và hoà bình của các quốc gia trên thế giới. Trong một số trường hợp bất thường của quốc gia thì quốc gia đó có thể tạm thời đình chỉ, hạn chế một số quyền cụ thể để đảm bảo sự sống còn của quốc gia nhưng những biện pháp này không nhằm hạn chế, phân biệt các quyền bình đẳng về chủng tộc, màu da, giới tính, tôn giáo.

Cũng như Công ước ICCPR, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) được xây dựng trên cơ sở tôn trọng quyền độc lập, tự chủ của các quốc gia dân tộc. Bên cạnh các quyền về dân sự, chính trị thì, các công dân của mỗi quốc gia cần được bảo vệ các quyền chính đáng về kinh tế, văn hoá, xã hội. Trong một số trường hợp khẩn cấp, các quyền này có thể bị hạn chế nhưng không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về giới tính, chủng tộc, màu da, ngôn ngữ, tôn giáo, nguồn gốc dân tộc, thành phần xuất thân của cá nhân, tổ chức. Cụ thể, tại Điều 4 của Công ước ICESCR quy định về việc các quốc gia quy định về các quyền được hưởng của mỗi cá nhân phù hợp với Công ước thì các quốc gia đó chỉ đặt ra “hạn chế” các quyền công dân trong chừng mực và không trái với bản chất của các quyền đã được Công ước ban bố.

Hai là, pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp.

Trải qua năm bản hiến pháp, từ bản Hiến pháp 1946 cho đến Hiến pháp 2013 (Hiến pháp đang có hiệu lực thi hành), tình trạng khẩn cấp lần đầu được ghi nhận tại bản Hiến pháp 1992. Trên cơ sở các bản Công ước quốc tế của Liên Hợp Quốc mà Việt Nam là quốc gia thành viên (Việt Nam gia nhập ngày 24/9/1982). Hiến pháp 1992 tại khoản 2 Điều 84

² Xem Điều 4 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR), 1966, <https://moj.gov.vn/tttp/tintuc/Lists/CongUocQuocTe/Attachments/10/1.%20Cong%20uoc%20ICCPR%20-%20VN.pdf>

quy định một trong những thẩm quyền của Quốc hội là ban bố tình trạng khẩn cấp và khoản 6 Điều 112 quy định nhiệm vụ của Chính phủ: Thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và mọi biện pháp cần thiết khác để bảo vệ đất nước. Như vậy, Quốc hội ban bố tình trạng khẩn cấp còn Chính phủ thi hành. Hiến pháp 2013, quy định về thẩm quyền của Quốc hội và Chủ tịch nước trong việc công bố hoặc bãi bỏ tình trạng khẩn cấp.

Cho đến thời điểm hiện tại, ngoài Hiến pháp, tình trạng khẩn cấp được quy định cụ thể tại Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 và các văn bản luật chuyên ngành như: Luật an ninh quốc gia năm 2004³; Luật quốc phòng năm 2018⁴; Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm năm 2007⁵; Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 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 Nghị định số 74/2002/NĐ-CP ngày 21/8/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội. Có thể thấy, pháp luật Việt Nam quy định về tình trạng khẩn cấp chưa đồng bộ, chưa được thống nhất bằng một văn bản cụ thể điều chỉnh riêng biệt.

Nhìn chung, khi tình trạng khẩn cấp được ban bố, Đảng, Nhà nước, chính quyền nơi xảy ra tình trạng khẩn cấp thực hiện nghiêm chỉnh các biện pháp nhằm ngăn chặn hoặc khắc phục hậu quả tránh tình trạng diễn biến phức tạp hơn. Thông thường khi rơi vào tình trạng khẩn cấp, một số quyền cơ bản của công dân sẽ bị hạn chế, một số quyền con người, quyền công dân sẽ được bảo đảm. Tùy vào tính chất, lĩnh vực xảy ra tình trạng khẩn cấp mà nhà nước sẽ ban bố những quyền cụ thể bị hạn chế. Theo quy định của pháp luật hiện nay, đối với những quyền con người, quyền công dân chính đáng bị hạn chế khi áp dụng tình trạng khẩn cấp vẫn chưa được nhà nước quan tâm, khắc phục khi hết tình trạng khẩn cấp.

2.2. Những quyền con người bị hạn chế khi áp dụng tình trạng khẩn cấp

Khi tình trạng khẩn cấp được ban bố, phụ thuộc vào lĩnh vực, tính chất của tình trạng khẩn cấp mà nhà nước ban hành những biện pháp phù hợp nhằm bảo vệ an ninh quốc gia; khắc phục, hạn chế nguy cơ dịch bệnh lan rộng; hạn chế mức thấp nhất đối với thiên tai, địch họa. Trong những biện pháp đó có các biện pháp hạn chế các quyền cơ bản của công dân. Sau quá trình nghiên cứu, tổng hợp, chúng ta có thể tổng hợp các biện pháp hạn chế một số quyền công dân ở các văn bản pháp luật thành các nhóm tiêu chí sau đây:

³ Xem thêm Điều 20 Luật an ninh quốc gia năm 2004

⁴ Xem khoản 6 Điều 21 và khoản 5 Điều 22 của Luật quốc phòng năm 2018

⁵ Xem mục 3 Chương 4 của Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm năm 2007

Thứ nhất, nhóm các biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại, cư trú.

Quyền tự do đi lại là quyền mà theo đó, mọi công dân có quyền tự do trong việc lựa chọn chỗ ở, điểm đến, đi lại các địa điểm trong và ngoài lãnh thổ quốc gia trừ trường hợp công dân đó bị hạn chế quyền tự do đi lại do vi phạm pháp luật. Khi áp dụng tình trạng khẩn cấp, người bị áp dụng biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại, cư trú là người không vi phạm pháp luật, không bị pháp luật hạn chế quyền này nhưng vì đảm bảo cho an ninh quốc gia hoặc tránh trường hợp tình trạng khẩn cấp diễn biến phức tạp thì nhà nước ban bố áp dụng biện pháp cấm tự do đi lại, lưu trú đối với một số cá nhân nhất định. Các biện pháp hạn chế quyền trên bao gồm các biện pháp: Cấm người, phương tiện không có nhiệm vụ vào nơi có người hoặc động vật ốm, chết do dịch bệnh; Cấm đưa người bị nhiễm bệnh ra khỏi vùng có dịch bệnh, trường hợp phải chuyển lên tuyến trên phải được phép của Đội trưởng Đội công tác chống dịch khẩn cấp; Cấm hoặc hạn chế người, phương tiện không có nhiệm vụ ra, vào vùng có dịch bệnh; Cấm người, phương tiện không có nhiệm vụ vào những khu vực nguy hiểm; Cấm người, phương tiện đi lại, hoạt động trong những giờ nhất định, tại những khu vực nhất định; Cấm người, phương tiện không có nhiệm vụ vào ổ dịch; Người mắc bệnh dịch, người bị nghi ngờ mắc bệnh dịch, người mang mầm bệnh dịch, người tiếp xúc với tác nhân gây bệnh dịch thuộc nhóm A và một số bệnh thuộc nhóm B theo quy định của Bộ trưởng Bộ Y tế phải được cách ly.

Các biện pháp trên cho thấy, cấm tự do đi lại, cư trú được áp dụng theo “hai chiều”: Di chuyển đến và di chuyển đi. Trong phạm vi địa phương đang bị áp dụng tình trạng khẩn cấp, cấm người dân từ các địa phương khác đi đến và lưu trú tại nơi đang áp dụng tình trạng khẩn cấp. Đồng thời, người đang ở trong khu vực khẩn cấp không cũng sẽ bị cấm di chuyển ra khỏi vùng dịch (Trừ lực lượng chức năng, chủ thể đang thực hiện nhiệm vụ). Với việc hạn chế quyền cơ bản này của công dân nhằm mục đích không để dịch bệnh ở người hoặc động vật lan rộng ra những nơi khác. Cấm người từ nơi khác di chuyển tới nhằm bảo vệ tính mạng, sức khỏe của người dân, bảo vệ an ninh quốc phòng, vv. Có thể thấy, các biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại, cư trú này không áp dụng một cách tuyệt đối, cứng nhắc. Đối với những cá nhân đang bị bệnh, hoặc trường hợp khẩn cấp về tính mạng do các bệnh lý thì nhà nước luôn có phương án, đội ngũ y tế, quân đội chủ động di chuyển người đó đến cơ sở y tế để cứu chữa kịp thời nhằm bảo vệ quyền được sống, được bảo vệ tính mạng, sức khỏe.

Thứ hai, nhóm các biện pháp hạn chế quyền tụ họp nơi công cộng.

Quyền tụ họp nơi công cộng được hiểu là quyền của các cá nhân được gặp gỡ, trao đổi, thảo luận các vấn đề trong đời sống ở những nơi công cộng như hội trường, quảng trường, nhà hàng, công viên, đường phố, vv. Các biện pháp nhằm hạn chế nhóm quyền này khi áp dụng tình trạng khẩn cấp bao gồm: Cấm biểu tình, đình công, bãi thị, bãi khóa, tụ tập đông người; Cấm tụ tập đông người; Đình chỉ hoặc hạn chế hoạt động tại một số nơi công cộng trong những thời điểm nhất định; Cấm, giải tán hoặc hạn chế các cuộc tụ tập đông người và những hoạt động của cá nhân, tổ chức xét thấy có hại cho an ninh quốc gia; Hạn chế tập trung đông người hoặc tạm đình chỉ các hoạt động, dịch vụ tại nơi công cộng tại vùng có dịch; Cấm tập trung đông người và các hoạt động khác có nguy cơ làm lây truyền bệnh dịch tại vùng có dịch; vv. Quyền hội họp là một những quyền cơ bản, chính đáng của con người, của công dân. Tuy nhiên, trong bối cảnh thiên tai, dịch họa, dịch bệnh đe dọa đến an ninh quốc phòng, sức khoẻ cộng đồng thì việc hạn chế các quyền trên trong phạm vi địa bàn và thời gian nhất định là việc cần thiết. Bởi lẽ, hạn chế tập trung đông người, hạn chế các hoạt động văn hoá văn nghệ hay đình công, biểu tình thông thường không dẫn đến hậu quả nghiêm trọng nhưng nếu không hạn chế thì hậu quả sẽ phức tạp có thể dẫn đến nguy hiểm về tính mạng, sức khoẻ cộng đồng hoặc độc lập dân tộc, bình định quốc gia.

Thứ ba, nhóm các biện pháp hạn chế quyền bất khả xâm phạm về thân thể, danh dự nhân phẩm.

Hiến pháp năm 2013 quy định rõ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Theo đó, tại Điều 20 quy định: (i) Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm; (ii) Không ai bị bắt nếu không có quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam, giữ người do luật định. Như vậy, việc bắt giữ, quản chế một người phải được tiến hành theo đúng quy định của pháp luật và quyết định của người có thẩm quyền. Thông thường việc bắt, giam, giữ một cá nhân nào đó chỉ được tiến hành khi có căn cứ cho rằng người đó phạm tội. Tuy nhiên, trong khi nhà nước áp dụng tình trạng khẩn cấp, rơi vào trường hợp khẩn cấp bắt buộc phải cưỡng chế một hoặc một số cá nhân nào đó làm trái với mệnh lệnh, không tuân thủ quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực hiện các biện pháp ngăn chặn thì trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của các chủ thể có thẩm quyền có thể tiến hành việc bắt giữ người ngay cả khi người đó không phạm tội hình sự và chưa có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Có thể thấy, khi một cá nhân bị bắt, giam, giữ thì không chỉ thuần túy hạn

chế quyền bất khả xâm phạm về thân thể mà còn hạn chế đối với quyền được bảo vệ danh dự nhân phẩm, uy tín của cá nhân đó. Các biện pháp hạn chế nhóm quyền trên thông thường được áp dụng khi có tình trạng khẩn cấp trong lĩnh vực an ninh quốc phòng có thể kể đến như: Bắt giữ hoặc cưỡng chế cá nhân, tổ chức có hoạt động xâm hại đến quốc phòng, an ninh phải rời khỏi hoặc cấm đi khỏi nơi cư trú hoặc một khu vực nhất định (điểm c khoản 6 Điều 21 Luật quốc phòng năm 2018); Kịp thời bắt giữ và xử lý người, phương tiện vi phạm lệnh giới nghiêm và vi phạm quy định khác của pháp luật (điểm đ khoản 5 Điều 22 Luật quốc phòng năm 2018) .

Thứ tư, nhóm các biện pháp hạn chế quyền tự do kinh doanh, quyền làm việc.

Khi tình trạng khẩn cấp xảy ra, bên cạnh hạn chế quyền tự do đi lại thì một trong những quyền thường bị hạn chế đó là quyền tự do kinh doanh. Theo quy định tại Điều 33 của Hiến pháp năm 2013: “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm”. bên cạnh đó, Điều 35 của Hiến pháp quy định: “Công dân có quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc”. Điều này có thể hiểu, mọi công dân có quyền lựa chọn ngành nghề kinh doanh, miễn sao các ngành nghề lựa chọn đó không bị nhà nước cấm kinh doanh. Hiểu rộng hơn, khi công dân lựa chọn ngành nghề, việc làm hợp pháp thì việc lựa chọn việc làm, ngành nghề đó không thuần túy là việc làm mà là làm việc để mưu sinh, xây dựng kinh tế của cá nhân, gia đình. Khi áp dụng tình trạng khẩn cấp, tùy theo lĩnh vực ngành nghề, tùy vào tính chất, nguyên nhân của tình trạng khẩn cấp là gì mà một số ngành nghề sẽ bị cấm, tạm đình chỉ hoạt động trong phạm vi, thời hạn nhất định. Các biện pháp hạn chế bao gồm:

Tạm đình chỉ hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ khi cần thiết; Ngừng cấp điện ở những nơi có nguy cơ xảy ra cháy, nổ điện (điểm đ, điểm e Điều 14 Nghị định Số: 71/2002/NĐ-CP) ; Quản lý đặc biệt đối với các loại vũ khí, vật liệu nổ, công cụ hỗ trợ, chất cháy, chất độc, chất phóng xạ; kiểm soát chặt chẽ cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin, phương tiện thông tin, hoạt động báo chí, xuất bản, cơ sở in, sao chụp, việc thu thập, sử dụng thông tin (điểm đ khoản 6 Điều 21 Luật quốc phòng năm 2018); 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; 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 a, b khoản 1 Điều 52 của Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm). Cấm, tạm đình chỉ các hoạt động kinh doanh thông thường được áp dụng đối với các ngành nghề đặc thù như các ngành

ngành liên quan đến vũ khí, chất cháy nổ, các ngành nghề liên quan tới chăn nuôi gia súc, gia cầm, nuôi trồng thủy sản và các ngành nghề liên quan đến việc bảo vệ môi trường.

3. Thực trạng pháp luật về vai trò của nhà nước khi áp dụng tình trạng khẩn cấp và một số kiến nghị giải pháp bảo đảm quyền con người sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp

3.1. Thực trạng pháp luật về vai trò của nhà nước khi áp dụng tình trạng khẩn cấp

Một là, pháp luật chưa quy định đồng bộ về tình trạng khẩn cấp. Theo quy định của Hiến pháp và các văn bản luật chuyên ngành, việc ban bố tình trạng khẩn cấp tại một địa phương hay toàn quốc thuộc thẩm quyền của chủ thể mang quyền lực nhà nước. Sau khi tình trạng khẩn cấp được công bố, các cơ quan nhà nước như Bộ, cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương các cấp trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của mình tiến hành các biện pháp nhằm bảo đảm an ninh quốc phòng, bảo vệ tính mạng, sức khỏe của người dân và ngăn chặn hậu quả nghiêm trọng phát sinh. Thực tế hiện nay cho thấy, hệ thống pháp luật của nước ta điều chỉnh tới các vấn đề về tình trạng khẩn cấp bao gồm: (i) Cơ sở, căn cứ để xác định tính chất tình trạng khẩn cấp; (ii) Thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp, thẩm quyền thực thi tình trạng khẩn cấp; (iii) Các biện pháp hạn chế quyền công dân, phát triển kinh tế; (iiii) Các biện pháp khắc phục hậu quả sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp; (v) Các biện pháp bồi thường thiệt hại. Tất cả các nội dung trên hiện nay quy định chưa đồng bộ. Điều này đã dẫn đến việc khi có tình trạng khẩn cấp xảy ra, các địa phương lúng túng trong việc áp dụng, các địa phương thường xuyên gánh chịu thiên tai, dịch họa, dịch bệnh thì có kinh nghiệm áp dụng trong khi các địa phương khác thì không có kinh nghiệm, dẫn đến khi tình trạng khẩn cấp xảy ra thì việc áp dụng tình trạng khẩn cấp gặp nhiều khó khăn, lúng túng cho cơ quan nhà nước tại địa phương và không thuận lòng quần chúng nhân dân và dễ dẫn đến những sai phạm không đáng có.

Hai là, pháp luật nước ta chưa xây dựng được cụ thể các cấp độ, giải pháp nhằm bảo vệ những quyền lợi ích chính đáng của nhân dân. Chính vì chưa xây dựng được đồng bộ hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh tới tình trạng khẩn cấp, dẫn đến khi có tình trạng khẩn cấp xảy ra, chính quyền địa phương phải chờ văn bản chỉ đạo của cơ quan có thẩm quyền (Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ), quyết định các biện pháp áp dụng. Thông thường, các biện pháp áp dụng là các biện pháp hạn chế các quyền cơ bản của công dân như đã đề cập ở trên hoặc các biện pháp ngăn chặn, hỗ trợ cứu chữa, vv. Nhà nước dốc tiềm lực, vật lực để nhằm bảo vệ tính mạng sức khỏe của người dân, ngăn chặn dịch bệnh, truyền nhiễm, thiệt hại về thiên tai lũ lụt. Các biện pháp được áp dụng trong

trạng thái gấp rút, căng thẳng nhưng song song với việc áp dụng các biện pháp đó thì một số quyền cơ bản của công dân bị ảnh hưởng như: Bị hạn chế đi lại, dẫn đến việc thăm khám bệnh lý chạy chữa bị ảnh hưởng, hạn chế đi lại, làm việc dẫn đến thiếu lương thực, điều kiện sống cơ bản. Ví dụ như, tại thời điểm Việt Nam xảy ra dịch bệnh Covid-19, dịch bệnh nguy hiểm, lan rộng và gây chết người. Đảng nhà nước ta đã xây dựng phương án, biện pháp phòng bệnh, chữa bệnh và dập tắt dịch bệnh rất hiệu quả. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc hạn chế giao thương, đi lại, tự do kinh doanh đã ít nhiều đe dọa đến vấn đề an ninh lương thực, kế sinh nhai của người dân trên địa bàn áp dụng tình trạng khẩn cấp.

Ba là, nhà nước chưa đồng bộ trong việc xây dựng, ban hành các quy định điều chỉnh đến việc khắc phục hậu quả sau khi áp dụng các biện pháp hạn chế trong tình trạng khẩn cấp. Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp có quy định về nhóm các biện pháp khắc phục hậu quả, Luật Quốc phòng, Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm, Luật An ninh quốc gia có quy định về việc khắc phục hậu quả sau khi tình trạng khẩn cấp chấm dứt. Tuy nhiên những quy định này còn mang tính chung chung như: Tổ chức và chỉ đạo các cơ quan, tổ chức, lực lượng ở địa phương thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả thảm họa, dịch bệnh; Huy động lực lượng, kinh phí, vật tư, phương tiện hiện có của địa phương và động viên nhân dân đóng góp nhân lực, vật lực tham gia khắc phục hậu quả thảm họa, dịch bệnh. Trong khi tình trạng khẩn cấp xảy ra, các biện pháp hạn chế các quyền cơ bản của công dân được liệt kê cụ thể đối với việc khắc phục hậu quả nếu như việc áp dụng đó không đúng thì chưa được pháp luật quy định cụ thể.

Bốn là, nhà nước ta chưa quy định phân cấp thẩm quyền trong việc ban bố tình trạng khẩn ở cấp địa phương mà còn phụ thuộc vào cấp trung ương. Quy định này đã gây khó khăn cho các cấp địa phương dẫn đến khi rơi vào tình trạng khẩn cấp, các địa phương lúng túng trong việc giải quyết, ngăn ngừa hậu quả xảy ra. Đồng thời, khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp, các biện pháp khắc phục hậu quả cũng như nguồn ngân sách phục vụ cho việc khắc phục hậu quả cũng phải phụ thuộc vào sự phân bổ của cấp Trung ương.

3.2. Một số kiến nghị giải pháp bảo đảm quyền con người sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp

Qua quá trình nghiên cứu một cách tổng hợp các văn bản quy phạm pháp luật có đề cập, quy định tới tình trạng khẩn cấp và trên cơ sở thực trạng hiện nay. Tác giả cho rằng, việc xây dựng, ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp là việc cần thiết. theo đó, Luật Tình trạng khẩn cấp được xây dựng trên cơ sở bảo đảm các yếu tố sau đây:

Thứ nhất, Luật Tình trạng khẩn cấp được xây dựng trên cơ sở tổng hợp tất cả các nội dung liên quan tới tình trạng khẩn cấp, bao gồm nhóm các quy phạm sau: Thống nhất quy định thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp, phân bổ thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp cho Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi, cấp độ khẩn cấp nhất định. Quy định này sẽ tránh được tình trạng khi yếu tố khẩn cấp xảy ra, cơ quan nhà nước trong cấp tỉnh có quyền ban bố tình trạng khẩn cấp trên địa phương và áp dụng các biện pháp thiết yếu đáp ứng nhu cầu cầu bách.

Thứ hai, cần quy định cụ thể các lĩnh vực có thể xảy ra tình trạng khẩn cấp, trong các lĩnh vực đó cần xây dựng tiêu chí xác định và cấp độ cụ thể của tình trạng khẩn cấp. Từ đó, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn và khả năng của địa phương (cấp tỉnh) người có thẩm quyền xác định được nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và tiến hành áp dụng các biện pháp ngăn chặn đạt hiệu quả, đáp ứng yêu cầu cấp bách.

Thứ ba, cần xây dựng cụ thể nguồn ngân sách, phân bổ ngân sách, các khoản chi cơ bản được phép áp dụng và phạm vi áp dụng trên địa bàn bị áp dụng tình trạng khẩn cấp. Quy định này sẽ giúp cho cơ quan có thẩm quyền cũng như người dân bị áp dụng các biện pháp ngăn chặn, biện pháp hạn chế quyền công dân có thể nhanh chóng tiếp cận và áp dụng, tránh trường hợp áp dụng không đồng bộ, không công bằng.

Thứ tư, cần xây dựng một cách hệ thống các biện pháp khắc phục hậu quả, bảo vệ quyền lợi chính đáng của công dân sau khi bị hạn chế các quyền công dân, quyền con người cơ bản. Ví dụ: (i) Xây dựng các chính sách hỗ trợ lương thực, kinh phí dựa trên đầu người nhằm hỗ trợ người dân ổn định cuộc sống cơ bản sau khi tình trạng khẩn cấp kết thúc; Xây dựng các chính sách việc làm, các cam kết, nghĩa vụ của các chủ doanh nghiệp có sử dụng người lao động trở lại làm việc sau khi bị hạn chế quyền tự do đi lại, quyền tự do làm việc, kinh doanh nhằm đảm bảo người dân có việc làm, có khả năng mưu sinh ổn định cuộc sống. Tránh tình trạng người dân thất nghiệp sau khi tình trạng khẩn cấp kết thúc⁶.

Thứ năm, cần xây dựng, ban bố công khai các giải pháp khắc phục hậu quả đối với các biện pháp hạn chế quyền bất khả xâm phạm về thân thể,... danh dự nhân phẩm. Đối với con người, việc tự do thân thể hay danh dự, nhân phẩm là quyền công dân cơ bản đầu tiên. Chính vì vậy, khi một người bị bắt, giam, giữ không đúng sẽ làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến danh dự nhân phẩm của họ. Để duy trì, đảm bảo các yếu tố khi rơi vào tình trạng khẩn cấp nhà nước được phép bắt, giam, giữ một người khi chưa đủ các yếu tố xác định họ

⁶Thứ trưởng Lê Văn Thanh (2022) “*Tác động của đại dịch Covid-19 tới lao động, việc làm và các giải pháp hỗ trợ phục hồi thị trường lao động*”, <https://kinhtevdubao.vn/tac-dong-cua-dai-dich-covid-19-toi-lao-dong-viec-lam-va-cac-giai-phap-ho-tro-phuc-hoi-thi-truong-lao-dong-21196.html>

là người vi phạm pháp luật, tội phạm hình sự thì nhà nước có các quyết sách trong việc khôi phục quyền cơ bản của công dân, tiến hành bồi thường thiệt hại và khôi phục danh dự, nhân phẩm chính đáng cho người dân. Có như vậy, giữa nhà nước và nhân dân hài hoà trong việc bảo vệ quyền lợi chính đáng của nhân dân.

4. Kết luận

Có thể nói, với sự phát triển không ngừng của xã hội, các mối quan hệ trong xã hội ngày càng diễn biến phức tạp, điều này dẫn đến việc công bố một tình trạng khẩn cấp có thể xảy ra ở bất kỳ thời điểm nào trong tương lai. Chính vì vậy, việc ban hành hệ thống quy định pháp luật hoàn thiện về tình trạng khẩn cấp là yêu cầu tất yếu. Luật Tình trạng khẩn cấp không chỉ quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khi tình trạng khẩn cấp diễn ra mà còn bao gồm các quy định nhằm bảo đảm, phục hồi các vấn đề nhân quyền của con người sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, 1966
2. Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, 1966 (ICESCR)
3. Quốc hội (1992), Hiến pháp nước cộng hoà chủ nghĩa xã hội Việt Nam năm 1992
4. Quốc hội (2013), Hiến pháp nước cộng hoà chủ nghĩa xã hội Việt Nam năm 2013
5. Quốc hội (2004), Luật an ninh quốc gia số 32/2004/QH11 ngày 03/12/2004, Hà Nội
6. Quốc Hội (2018), Luật quốc phòng số 22/2018/QH14 ngày 08/06/2018, Hà Nội
7. Quốc Hội (2007), Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm số 03/2007/QH12 ngày 21/11/2007, Hà Nội
8. Chính phủ (2002), Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23 tháng 7 năm 2002 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.
9. Chính phủ (2002), Nghị định số 74/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, ngày 21/8/2002
10. Nguyễn Mai Anh, 2022, “*Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12, tháng 6 năm 2022.

11. Lê Văn Thanh (2022) “*Tác động của đại dịch Covid-19 tới lao động, việc làm và các giải pháp hỗ trợ phục hồi thị trường lao động*”, <https://kinhtevadubao.vn/tac-dong-cua-dai-dich-covid-19-toi-lao-dong-viec-lam-va-cac-giai-phap-ho-tro-phuc-hoi-thi-truong-lao-dong-21196.html>, truy cập ngày 20/5/2024

30. THỰC HIỆN QUYỀN TƯ PHÁP TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN Ở VIỆT NAM

Đặng Công Nhật Thuận*

Tóm tắt:

Trong điều kiện khẩn cấp, quyền tư pháp có thể bị hạn chế so với quyền hành pháp. Tuy nhiên, cần xác lập các quy tắc hiến định và luật định rõ ràng của việc tuyên bố và thực thi các biện pháp ứng với phó tình trạng khẩn cấp (TTKC) để đảm bảo sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn về thực hiện quyền tư pháp trong tình trạng khẩn cấp, cùng những điểm chưa hoàn thiện của pháp luật Việt Nam.

Từ khóa:

Tình trạng khẩn cấp, tình trạng đặc biệt, quyền tư pháp, thực hiện quyền tư pháp, hạn chế quyền tư pháp

1. Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và pháp luật Việt Nam

Tình trạng khẩn cấp hay tình trạng đặc biệt là khái niệm đã có từ lâu và được sử dụng ở nhiều quốc gia dưới mọi chế độ chính trị¹. Ở Việt Nam, các quy định pháp luật hiện hành chưa có định nghĩa về TTKC mà chỉ liệt kê những tình huống có thể ban bố TTKC². Theo cách hiểu chung nhất, tình trạng khẩn cấp là một tình huống đặc biệt, mang tính ngoại lệ, bất thường và nguy hiểm, xuất phát từ tự nhiên hoặc do con người, có thể xảy ra ở bất cứ đâu, bất cứ thời điểm nào, gây ra những ảnh hưởng to lớn về kinh tế, xã hội, chính trị đối với nhà nước và tài sản, sức khỏe, tính mạng của người dân, đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền phải áp dụng các biện pháp đặc biệt nhằm hạn chế, ngăn chặn và khắc phục hậu quả đã hoặc sẽ xảy ra.

Pháp luật về TTKC là tổng hợp các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến TTKC (chủ thể, thủ tục quy định, ban bố, thi hành, hủy bỏ TTKC; thẩm quyền; nguyên tắc; biện pháp áp dụng; cơ chế giám sát và khắc

* ThS., Khoa Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị khu vực III; Email: nhatthuanlawhue@gmail.com

¹ Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 18 (418).

² Bộ Quốc phòng (2024), *Tờ trình số 1195/TTr-BQP ngày 01/4/2024 về Đề nghị xây dựng dự án Luật Tình trạng khẩn cấp*, Hà Nội.

phục hậu quả). Cũng như các lĩnh vực pháp luật khác, pháp luật về TTKC cần có thiết chế thi hành pháp luật, đội ngũ nhân lực và hệ thống đào tạo nhân lực pháp luật cùng hệ thống thông tin pháp luật để bảo đảm thi hành trong thực tế. Thông thường, ở các nước, thẩm quyền liên quan đến tình trạng khẩn cấp được Hiến pháp quy định³.

Ở Việt Nam hiện nay, pháp luật về TTKC được quy định tại nhiều văn bản khác nhau, từ Hiến pháp, luật và văn bản dưới luật. Cụ thể: Hiến pháp năm 2013; Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000; Luật An ninh quốc gia năm 2004; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007; Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi năm 2020; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; Luật Thú y năm 2015; Luật Quốc phòng năm 2018; Luật Dân quân tự vệ năm 2019; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm; Nghị định số 74/2002/NĐ-CP ngày 21/8/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội...⁴

Theo Điều 70 Hiến pháp năm 2013, quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia thuộc thẩm quyền của Quốc hội – lập pháp. Theo khoản 10 Điều 74 Hiến pháp năm 2013, UBTVQH có quyền quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Theo khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của UBTVQH, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, 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 phương. Có thể thấy, theo quy định của Hiến pháp, tình trạng khẩn cấp được chia thành 2 công đoạn: công đoạn quyết định và công đoạn công bố. Công đoạn quyết định thuộc thẩm quyền của Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) – cơ quan thường trực hoạt động thường xuyên của Quốc hội. Công đoạn công bố thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước – nguyên thủ quốc gia.

³ Trương Hồng Quang, Trần Việt Long, Nguyễn Tài Phương (2022), *Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 08 (456).

⁴ Bộ Quốc phòng (2024), *Tờ trình số 1195/TTr-BQP ngày 01/4/2024 về Đề nghị xây dựng dự án Luật Tình trạng khẩn cấp*, Hà Nội.

Bên cạnh đó, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 của UBTVQH (Pháp lệnh năm 2000) cũng có quy định chi tiết về trình trạng khẩn cấp. Theo Điều 2 của Pháp lệnh năm 2000, 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. Theo Điều 16 của Pháp lệnh năm 2000, theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, UBTVQH ra nghị quyết, hoặc Chủ tịch nước ra lệnh bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, khi thảm họa đã được ngăn ngừa, hạn chế hoặc khắc phục, dịch bệnh đã được chặn đứng, hoặc dập tắt, tình trạng an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội đã được ổn định. Như vậy, theo Pháp lệnh năm 2000, có 2 chủ thể quyết định tình trạng khẩn cấp: UBTVQH và Chủ tịch nước (Điều 74). Việc quy định ở phần nhiệm vụ quyền hạn của UBTVQH, cộng với việc quy định trước đã chứng tỏ UBTVQH là chủ thể quan trọng hơn. Chủ tịch nước chỉ có quyền trong trường hợp mà UBTVQH không thể họp. Tuy nhiên, việc UBTVQH triệu tập được đầy đủ các thành viên và bàn bạc, thảo luận rồi đến quyết định theo đa số thì khó cho việc quyết định nhanh đáp ứng được tình trạng khẩn cấp của vấn đề.

Hiện nay, Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 là văn bản quy định cụ thể về TTKC, tuy nhiên Pháp lệnh này được ban hành trên cơ sở Hiến pháp năm 1992. Xét về tính chất quan trọng của TTKC cũng như sự phù hợp giữa các văn bản pháp luật và Hiến pháp hiện hành thì việc duy trì Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 chưa thật sự phù hợp. Ngoài ra, kể từ khi có Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp và một số đạo luật chuyên ngành, Việt Nam chưa từng ban bố TTKC. Ngay trong giai đoạn dịch bệnh Covid-19 với cơ sở của Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm, nhưng Việt Nam cũng chưa ban bố TTKC về dịch bệnh. Vậy nên, trong thực tiễn phòng, chống dịch Covid-19 cho thấy, mặc dù chưa ban bố TTKC nhưng một số biện pháp của TTKC đã được áp dụng để kịp thời ứng phó với tình hình dịch bệnh. Thực tiễn áp dụng pháp luật trong phòng, chống dịch Covid-19 có ý nghĩa quan trọng đối với việc đánh giá, hoàn thiện pháp luật về phòng, chống dịch bệnh nói chung và pháp luật về TTKC về dịch bệnh nói riêng. Thực tiễn công tác chống dịch Covid-19 đã mang lại nhiều bài học kinh nghiệm, đồng thời cũng bộc lộ những chế, bất cập trong tổ chức thực hiện pháp luật về TTKC.

2. Thực hiện quyền tư pháp trong tình trạng khẩn cấp

TTKC là tình trạng bất thường nên không thể lấy các quy định pháp luật bình thường để điều hành và quản lý⁵. Việc áp dụng TTKC có thể được xem như cách “tự bảo vệ” của mỗi quốc gia trước những mối đe dọa từ bên ngoài hoặc xung đột nội bộ bằng những biện pháp đặc biệt mà trong bối cảnh thông thường không được phép áp dụng. Khi đó, mối tương quan giữa lợi ích cá nhân với sự tồn vong của đất nước phải được cân nhắc điều chỉnh lại.

Khi áp dụng TTKC sẽ kéo theo nhiều hệ quả pháp lý như: (1) một số quyền tự do cơ bản của con người có thể bị giới hạn hoặc phủ nhận một cách tạm thời; (2) thay đổi sự cân bằng trong cơ cấu quyền lực của nhà nước, lập pháp và tư pháp có thể bị giảm bớt để giành sự ưu tiên cho hành pháp. Thế nên, về lý thuyết, trong TTKC, cơ quan hành pháp không phải thảo luận mà phải hành động trong tình trạng nguy cơ và cấp bách vì sự sinh tồn của quốc gia, 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 gia⁶. Tuy nhiên, trong bất kì tình huống nào, pháp luật và các quyền con người cũng cần được tôn trọng và có cơ chế bảo vệ, dù có thể tạm thời bị hạn chế. Khi đó, quyền lập pháp và quyền tư pháp vẫn phải được duy trì và thực hiện một cách hiệu quả, phù hợp với điều kiện và tình hình thực tế. Ở Việt Nam, quyền tư pháp được tổ chức thực hiện thông qua cơ quan tư pháp và hoạt động tư pháp, cụ thể là Tòa án và hoạt động xét xử của Tòa án. Trong TTKC, dù bị hạn chế nhưng quyền tư pháp của Tòa án vẫn phải được duy trì để đảm bảo quyền lực thống nhất của Nhà nước, thể hiện qua các hoạt động chủ yếu sau:

Một là, duy trì hoạt động xét xử của Tòa án.

Tòa án là cơ quan đại diện trung tâm nhất và đầy đủ nhất của quyền tư pháp. Hai chức năng cơ bản của tòa án là chức năng duy trì công bằng, công lý và chức năng khôi phục các quyền đã bị xâm phạm. Ở nghĩa đó, không một cơ quan nào khác trong hệ thống quyền lực nhà nước có thể đảm nhận đầy đủ⁷. Khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp”. Mục đích thực hiện quyền tư pháp là để xử lý mọi hành vi vi phạm pháp luật, giải quyết các tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh, bổ sung, thay đổi hoặc chấm dứt từ các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ do Tòa án thực hiện bằng thủ tục tố tụng chặt chẽ, dân chủ, công khai và công bằng, nhằm khôi phục, duy trì trật tự

⁵ Huỳnh Thị Hồng Nhiên (2023), *Tình trạng khẩn cấp theo pháp luật của Cộng hòa Pháp-Những giá trị gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn, 54/2023, tr.87.

⁶ Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 18 (418).

⁷ Đào Trí Úc (2015), *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.195.

pháp luật, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị xâm phạm, góp phần bảo đảm pháp luật được tôn trọng và chấp hành nghiêm minh⁸.

Trong TTKC, việc thực hiện quyền tư pháp nói chung và hoạt động xét xử nói riêng có thể bị hạn chế do những trở ngại khách quan hoặc để nhường sự ưu tiên cho các hoạt động cấp thiết khác. Tuy nhiên, sự hạn chế hay gián đoạn chỉ mang tính tạm thời và không thể bị xem nhẹ. Liên hệ trong thời kỳ diễn ra đại dịch Covid-19, để bảo vệ an toàn cho người dân, an toàn công cộng, các Tòa án ở nhiều quốc gia về cơ bản phải tạm dừng hoạt động xét xử. Trước tình hình đó, nhiều quốc gia đã đưa ra hàng loạt biện pháp, trong đó có một số phiên xét xử từ xa, trực tuyến để hoạt động xét xử không bị gián đoạn. Điều này cũng gây ra nhiều tranh luận về vấn đề bảo đảm công lý theo thủ tục và công lý thực chất. Tuy nhiên, không thể phủ nhận điều này đã giúp cung cấp quyền tiếp cận công lý và giữ cho hệ thống tư pháp hoạt động trong một cuộc khủng hoảng chưa biết khi nào sẽ kết thúc. Cũng có thể nói, trong thời đại công nghệ số thì đây cũng là một khả năng, một xu hướng tất yếu để biện pháp xét xử trực tuyến, việc điều trần, xét xử từ xa sẽ trở nên bình thường ở một số quốc gia sau dịch bệnh⁹.

Theo thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, từ ngày 01/10/2020 đến ngày 30/9/2021, các Tòa án đã thụ lý 537.577 vụ việc, đã giải quyết được 436.660 vụ việc (đạt tỷ lệ 81,2%). Đáng chú ý, do ảnh hưởng của dịch Covid-19 nên nhiều vụ việc không thể mở phiên tòa, phiên họp theo kế hoạch, số vụ việc đã thụ lý giảm 64.675 vụ việc, số vụ việc đã giải quyết giảm 107.944 vụ việc. Trong đó, đã xử lý nghiêm các vụ án tham nhũng gây ra những thiệt hại đặc biệt lớn, được dư luận xã hội rất quan tâm, do những người có chức vụ, quyền hạn thực hiện như: vụ án Đinh La Thăng, Trịnh Xuân Thanh và đồng phạm xảy ra tại Dự án Ethanol Phú Thọ, vụ án xảy ra tại Công ty Nhật Cường, Công ty Gang thép Thái Nguyên, ... Đặc biệt, Tòa án các cấp đã đưa ra xét xử 136 vụ với 177 bị cáo liên quan phòng, chống dịch bệnh Covid-19, góp phần tích cực vào công tác phòng, chống dịch bệnh. Việc xét xử các vụ án hình sự bảo đảm nghiêm minh, đúng pháp luật¹⁰. Có thể thấy, hoạt động xét xử của Tòa án cơ bản được duy trì.

⁸ Phạm Thị Hồng Đào (2016), *Quyền tư pháp và thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp năm 2013*, <https://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/tin-hoat-dong.aspx?ItemID=152>, truy cập ngày 20/5/2024.

⁹ Lê Thanh Hoàn (2021), *Tòa án quốc gia trên thế giới xét xử trực tuyến trong thời kỳ Covid-19*, <https://daibieunhandan.vn/ngghi-vien-the-gioi-viet-nam-va-the-gioi/Toa-an-quoc-gia-tren-the-gioi-xet-xu-truc-tuyen-trong-thoi-ky-Covid19-i276409/>, truy cập ngày 21/5/2024.

¹⁰ Dũng Trung Toàn (2021), *Năm 2021, số vụ việc được Tòa án giải quyết giảm do ảnh hưởng dịch Covid-19*, <https://nhandan.vn/nam-2021-so-vu-viec-duoc-toa-an-giai-quyet-giam-do-anh-huong-dich-covid-19-post670771.html>, truy cập ngày 22/5/2024.

Hai là, đảm bảo vai trò của cơ quan tư pháp trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Quyền lực nhà nước, một mặt, là yếu tố cần thiết để duy trì trật tự xã hội; mặt khác, luôn có xu hướng bị lạm dụng bởi những người nắm giữ. Do vậy, quyền lực nhà nước cần phải được kiểm soát. Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là một tập hợp các quy định, luật lệ do các chủ thể quyền lực đưa ra nhằm bảo đảm quyền lực được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả. Có thể kể đến ba cơ chế chính trong kiểm soát quyền lực nhà nước hiện nay là: Sự tự kiểm soát của người cầm quyền; sự kiểm soát giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước; sự kiểm soát của xã hội¹¹.

Ở Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việc thiết lập cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước là cần thiết, nhằm ngăn chặn khả năng lạm quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích. Nhìn chung, trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, trung tâm của sự kiểm soát được đặt vào Chính phủ, cụ thể là sự kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ. Đối với cơ quan tư pháp, Hiến pháp không trao cho Chính phủ bất kỳ quyền kiểm soát nào đối với hoạt động của Tòa án. Quy định này có sự tính toán, nhằm bảo đảm cho Tòa án có được vị thế độc lập, khách quan trong hoạt động xét xử. Tuy nhiên, Tòa án cũng không có quyền kiểm soát đối với Quốc hội và Chính phủ. Trên thực tế, Tòa án không thực hiện chức năng bảo hiến (quyền phủ quyết đối với các văn bản quy phạm pháp luật, quyết định của Quốc hội và Chính phủ nếu chúng trái với Hiến pháp) cũng như giám sát hoạt động của hai cơ quan quyền lực này. Hệ thống tòa án chỉ thực hiện nhiệm vụ xét xử theo luật định. Qua hoạt động xét xử, Tòa án có quyền đề nghị hay yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền khắc phục, sửa đổi, hoặc bãi bỏ các quy định không còn phù hợp. Trên cơ sở đó, Tòa án thực hiện việc tổng kết thực tiễn, xét xử, nhằm bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động xét xử¹². Có thể thấy, theo quy định hiện hành, ngay cả trong điều kiện bình thường, vai trò của Tòa án đối với hoạt động kiểm soát quyền lực của Chính Phủ và Quốc hội cũng còn rất hạn chế.

¹¹ Lưu Văn Quảng (2020), *Bàn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Cộng sản, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/817167/ban-ve-co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay.aspx>, truy cập ngày 20/5/2024.

¹² Lưu Văn Quảng (2020), *Bàn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Cộng sản, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/817167/ban-ve-co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay.aspx>, truy cập ngày 20/5/2024.

TTKC đòi hỏi sự phản ứng kịp thời, quyết đoán từ phía các cơ quan nhà nước, do vậy các thẩm quyền đặc biệt trong trường hợp này thường được trao về cho cơ quan hành pháp, xuất phát từ tính chủ động của nó. Tuy nhiên, khi quyền lực tập trung quá nhiều vào một cơ quan thì khả năng mất cân bằng trong cơ cấu quyền lực càng dễ có nguy cơ xảy ra nếu không có cơ chế kiểm soát hợp lý. Do đó, bên cạnh quy định các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong TTKC, một số quốc gia đã ghi nhận những hạn chế nhất định đối với quyền hạn khẩn cấp¹³. Sự hạn chế này góp phần đảm bảo cho cơ cấu quyền lực không bị xáo trộn, tránh thu tóm quyền lực hoặc những thay đổi tùy tiện chỉ đem lại lợi ích cho phía cơ quan hành pháp. Thực tế cho thấy, vai trò của cơ quan tư pháp trong TTKC đương nhiên bị hạn chế. Chẳng hạn như trong thời kỳ dịch bệnh Covid-19 ở Việt Nam, nhờ có nhiều biện pháp để ứng phó và thích nghi, Tòa án các cấp đã cơ bản thực hiện tốt chức năng xét xử, đặc biệt là các vụ án liên quan đến sai phạm trong công tác phòng chống, dịch. Tuy nhiên, đây chỉ mang tính chất khắc phục hậu quả và kiến nghị hoàn thiện pháp luật dựa trên kết quả tổng kết công tác xét xử.

Ba là, duy trì sự giám sát của cơ quan tư pháp đối với hoạt động của cơ quan hành pháp và lập pháp.

TTKC là một trạng thái rất đặc biệt và việc áp dụng TTKC sẽ gây ra sự thay đổi nhất định trong trật tự pháp luật thông thường của xã hội, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, cũng như tiềm ẩn nguy cơ làm mất tính dân chủ trong xã hội. Nhìn chung hiện nay ở các quốc gia trên thế giới, việc giám sát trong tình trạng khẩn cấp thường được trao về cho cơ quan lập pháp và tư pháp bằng nhiều cách thức khác nhau. Sự tham gia của các cơ quan tư pháp thông qua cơ chế xem xét tư pháp có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo đảm tính dân chủ trong tình trạng khẩn cấp bởi lẽ ngay cả khi Hiến pháp cho phép áp dụng các biện pháp đặc biệt, việc áp dụng này cũng phải theo đúng quy định của pháp luật (bao gồm cả pháp luật quốc gia và các văn kiện pháp lý quốc tế). Tòa án có thể tham gia vào quá trình ra tuyên bố hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp và giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các biện pháp đặc biệt được áp dụng. Tuy nhiên, hiện nay cơ chế này được quy định rất khác nhau ở các quốc gia¹⁴.

¹³ Nguyễn Mai Anh (2022), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 12 (460).

¹⁴ Nguyễn Mai Anh (2022), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 12 (460).

Ở Việt Nam, việc tuyên bố hoặc gia hạn TTKC không thuộc thẩm quyền của Tòa án và sự giám sát đối với các biện pháp khẩn cấp do Chính phủ thực hiện cũng chưa được quy định cụ thể.

3. Một số gợi mở cho Việt Nam về thực hiện quyền tư pháp trong tình trạng khẩn cấp

Từ những phân tích về quy định của Hiến pháp và pháp luật Việt Nam về TTKC nói chung và quyền tư pháp trong TTKC nói riêng, tác giả rút ra một số gợi mở cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện cơ sở pháp lý về tình trạng khẩn cấp.

Khi áp dụng TTKC tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân, trong nhiều trường hợp còn dẫn đến việc hạn chế quyền trong lĩnh vực chính trị, kinh tế-xã hội. Vì vậy, các nội dung về tình trạng khẩn cấp nên được ghi nhận trước hết trong Hiến pháp – văn bản có giá trị pháp lý cao nhất của mỗi quốc gia dưới dạng một điều khoản riêng biệt (Điều khoản khẩn cấp) để nhằm: (1) đảm bảo tính cẩn trọng, ổn định trong việc áp dụng tình trạng khẩn cấp và (2) đảm bảo sự cân bằng trong cán cân quyền lực của hệ thống chính trị.

Hiện nay, ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 có ghi nhận về tình trạng khẩn cấp nhưng chỉ mới ghi nhận một cách gián tiếp qua quy định về quyền hạn của các cơ quan nhà nước như Quốc hội (Điều 70), UBTVQH (Điều 74) và Chủ tịch nước (Điều 88). Thế nên, chúng tôi cho rằng cần thiết phải bổ sung một điều khoản riêng biệt về TTKC trong Hiến pháp. Điều khoản này sẽ ghi nhận các nội dung cơ bản như: căn cứ ban bố, chủ thể có thẩm quyền ban bố, thời hạn áp dụng. Các quy định chi tiết hơn về TTKC sẽ được thể hiện trong các luật chuyên ngành, chẳng hạn như Luật Tình trạng khẩn cấp, thay cho Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000.

Thứ hai, quy định rõ giới hạn của các biện pháp khẩn cấp.

Để các biện pháp khẩn cấp được áp dụng một cách hợp lý, đủ để bảo vệ sự an toàn của đất nước nhưng cũng không xâm phạm quá mức đến quyền và lợi ích của người dân, các biện pháp này cũng cần có những giới hạn nhất định.

Trước hết, Hiến pháp cần quy định rõ những quyền con người, quyền công dân nào không thể bị hạn chế kể cả trong TTKC và cơ quan tư pháp phải thực sự được trao quyền để thực hiện các hiệu quả các biện pháp bảo vệ. Quy định này cũng là nền tảng hiến định vững chắc để bảo đảm tính dân chủ của xã hội kể cả trong TTKC. Bên cạnh đó, chúng ta

cũng cần quy định rõ các hoạt động hạn chế thực hiện trong TTKC nhằm giảm thiểu nguy cơ cơ quan nhà nước lợi dụng tình trạng đặc biệt này để thay đổi trật tự xã hội¹⁵.

Thứ ba, tăng cường vai trò giám sát của cơ quan tư pháp trong TTKC.

Có thể đánh giá, theo quy định hiện hành, vai trò giám sát của Quốc hội và UBTVQH về cơ bản đã được quy định rõ, tuy nhiên vai trò của Tòa án vẫn còn khá mơ hồ. Đặc biệt, trong TTKC thì hoàn toàn chưa có quy định cụ thể nào. Vì vậy, nên cân nhắc bổ sung các quy định trong các luật chuyên ngành về TTKC để thể hiện rõ vai trò giám sát của Tòa án đối với hoạt động của Chính phủ và Quốc hội. Những quy định này sẽ góp phần tạo nên một cơ chế bảo vệ tư pháp mạnh mẽ, đủ để giám sát, bảo đảm tính dân chủ trong TTKC.

Thứ tư, quy định cụ thể về các biện pháp Tòa án có thể áp dụng trong TTKC để duy trì hoạt động xét xử, đảm bảo thực hiện quyền tư pháp.

Trong TTKC, các điều kiện về chính trị, xã hội, cơ sở vật chất để đảm bảo cho công tác xử sẽ bị ảnh hưởng, thế nên Tòa án phải áp dụng các biện pháp phù hợp để có thể duy trì hoạt động của mình, để bảo vệ pháp luật, bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân. Thế nên, cần thiết phải bổ sung những quy định nhằm đa dạng hóa phương thức xét xử của Tòa án, giúp hoạt động của Tòa án linh hoạt hơn, hiệu quả hơn, qua đó nâng cao tính minh bạch trong hoạt động tố tụng của Tòa án, tạo đòn bẩy thúc đẩy quá trình giải quyết vụ việc, vụ án được nhanh chóng, thuận lợi hơn cho đương sự trong TTKC. Cụ thể, cần quy định cụ thể về các biện pháp như: (1) tạm hoãn hoạt động xét xử trong thời hạn công bố TTKC; (2) di chuyển tạm thời địa điểm xét xử đến nơi có đủ điều kiện xét xử và (3) thực hiện hoạt động xét xử theo phương thức trực tuyến. Các biện pháp này sẽ góp phần giúp người dân, doanh nghiệp thực hiện được kịp thời quyền về trong lĩnh vực tư pháp của mình; giúp giảm thiểu rủi ro; giúp họ chủ động hơn trong lao động, hoạt động sản xuất kinh doanh để duy trì sự đóng góp vào nền kinh tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Mai Anh (2022), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 12 (460).
2. Bộ Quốc phòng (2024), *Tờ trình số 1195/TTr-BQP ngày 01/4/2024 về Đề nghị xây dựng dự án Luật Tình trạng khẩn cấp*, Hà Nội.

¹⁵ Nguyễn Mai Anh (2022), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 12 (460).

3. Nguyễn Đăng Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, 18 (418).
4. Phạm Thị Hồng Đào (2016), *Quyền tư pháp và thực hiện quyền tư pháp theo Hiến pháp năm 2013*, <https://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/tin-hoat-dong.aspx?ItemID=152>, truy cập ngày 20/5/2024.
5. Lê Thanh Hoàn (2021), *Tòa án quốc gia trên thế giới xét xử trực tuyến trong thời kỳ Covid-19*, <https://daibieunhandan.vn/nghi-vien-the-gioi-viet-nam-va-the-gioi/Toa-an-quoc-gia-tren-the-gioi-xet-xu-truc-tuyen-trong-thoi-ky-Covid19-i276409/>, truy cập ngày 21/5/2024.
6. Huỳnh Thị Hồng Nhiên (2023), *Tình trạng khẩn cấp theo pháp luật của Cộng hòa Pháp-Những giá trị gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn, 54/2023.
7. Lưu Văn Quảng (2020), *Bàn về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Cộng sản, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu-/2018/817167/ban-ve-co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay.aspx>, truy cập ngày 20/5/2024.
8. Trương Hồng Quang, Trần Việt Long, Nguyễn Tài Phương (2022), *Một số vấn đề lý luận về pháp luật tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 08 (456).
9. Dũng Trung Toàn (2021), *Năm 2021, số vụ việc được Tòa án giải quyết giảm do ảnh hưởng dịch Covid-19*, <https://nhandan.vn/nam-2021-so-vu-viec-duoc-toa-an-giai-quyet-giam-do-anh-huong-dich-covid-19-post670771.html>, truy cập ngày 22/5/2024.
10. Đào Trí Úc (2015), *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.

31. BÀN VỀ VIỆC THỰC THI NGUYÊN TẮC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Mai Thị Diệu Thúy*

Tóm tắt:

Với mục tiêu phấn đấu đưa Việt Nam sớm trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại; chính trị - xã hội ổn định, dân chủ, kỷ cương và đồng thuận, Đại hội XII của Đảng đã chính thức khẳng định các nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Nước ta, góp phần hoàn thiện các thể chế pháp lý nhằm bảo đảm và phát huy quyền con người, quyền công dân, chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người. Trong bối cảnh đó, lý luận pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) trở thành tâm điểm phát triển của nền tảng lý luận về xây dựng và phát huy dân chủ XHCN. Trong đó, nguyên tắc pháp quyền XHCN lại là trọng tâm và được ghi nhận trong các văn bản chính thức của Đảng và Nhà nước, và từng bước thấm nhuần vào nhận thức cũng như hoạt động của bộ máy nhà nước và toàn thể xã hội. Tuy nhiên, trong những năm qua, ở Việt Nam việc thực thi nguyên tắc này trên thực tế vẫn tồn tại những hạn chế nhất định. Chính vì thế, việc tiếp tục nghiên cứu, làm rõ nội dung nguyên tắc pháp quyền cũng như thực trạng thực thi nguyên tắc này ở Việt Nam làm cơ sở để đề xuất những giải pháp khắc phục sẽ có ý nghĩa lý luận và thực tiễn rất thiết thực trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

Từ khóa:

Nhà nước pháp quyền, nguyên tắc pháp quyền

1. Nguyên tắc pháp quyền và tầm quan trọng của việc thực thi nguyên tắc pháp quyền đối với việc tổ chức và hoạt động của nhà nước Việt Nam

1.1. Khái niệm nguyên tắc pháp quyền

Có nhiều quan niệm của cả Phương Tây lẫn phương Đông đề cập đến thuật ngữ pháp quyền và nguyên tắc pháp quyền. Điển hình như ở Anh thì pháp quyền với quan niệm cơ bản là tinh thần “thượng tôn pháp luật”, nguyên tắc pháp quyền là nguyên tắc bao trùm lên toàn bộ Hiến pháp mà cốt lõi là sự bình đẳng trước pháp luật, bất kể địa vị hay điều kiện kinh tế-xã hội như thế nào đều được xét xử một cách bình đẳng trước Tòa án. Nhưng ở Đức, pháp quyền (Rechtsstaat) được hiểu là nguyên tắc phân chia, phân công quyền lực trong tổ chức

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

bộ máy nhà nước, củng cố cơ chế tiếp cận công lý và đảm bảo quyền con người.¹ Đối với quan điểm của Liên hiệp quốc thì “*pháp quyền đòi hỏi các biện pháp để đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc thượng tôn pháp luật, bình đẳng trước pháp luật, trách nhiệm pháp lý, công bằng trong áp dụng pháp luật, phân chia quyền lực, sự tham gia vào việc ra quyết định, tính tin cậy pháp lý, tránh sự tùy tiện và tính minh bạch của pháp luật và thủ tục*”². Có quan điểm khác lại cho rằng, pháp quyền trong xã hội công dân chính là quyền lực của pháp luật trong xã hội công dân, công dân là chủ thể sử dụng quyền lực của pháp luật để bảo vệ các quyền và tự do của mình. Đối với pháp quyền của công quyền thì chính công quyền là đối tượng chịu sự kiểm soát của pháp luật.³

Từ những quan điểm trên cho thấy, khái niệm pháp quyền (rule of law) dùng để chỉ cách thức quản lý nhà nước và xã hội dựa trên cơ sở các quyền được pháp luật quy định theo luật tự nhiên, giúp cho các chủ thể pháp luật sử dụng quyền một cách tự do trong giới hạn pháp luật không cấm. Như vậy, trong xã hội pháp quyền, pháp luật được khởi nguồn từ luật tự nhiên nên ngoài luật thành văn thì còn dựa trên các án lệ, tập quán, công lý, lương tâm, đạo đức và các giá trị xã hội. Đồng thời, pháp luật cho phép người dân viện dẫn đến lẽ phải, lý trí để bảo vệ mình trước những đạo luật bất hợp lý của Nhà nước. Cho nên, pháp luật trở thành công cụ hữu hiệu của công dân để kiểm tra, giám sát công quyền.

Bên cạnh đó, theo định nghĩa tại Từ điển tiếng Việt, thì nguyên tắc là điều cơ bản định ra, nhất thiết phải tuân theo trong một loạt việc làm. Từ đó, chúng ta có thể xác định, nguyên tắc pháp quyền là tổng thể những nguyên lý, tư tưởng chỉ đạo về tính tối thượng của pháp luật trong đời sống nhà nước, đời sống xã hội của một quốc gia.

1.2. Đặc trưng của nguyên tắc pháp quyền

Từ định nghĩa này cho thấy, đối với một quốc gia nguyên tắc pháp quyền thường mang những đặc trưng cơ bản:

Thứ nhất, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi trong việc tổ chức và hoạt động của quốc gia đó phải bảo đảm tinh thần thượng tôn pháp luật của toàn xã hội. Điều này cho thấy, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi trong xã hội pháp quyền có sự ngự trị tuyệt đối của pháp luật như là sự hạn chế ảnh hưởng của việc sử dụng quyền lực một cách tùy tiện. Hoạt động hành pháp

¹ Nguyễn Xuân Tùng, *Về khái niệm “Nhà nước pháp quyền XHCN”*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4 (264) năm 2010, tr.14.

² UN Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General*, đoạn 6; nguồn: <http://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, truy cập ngày 20/7/2017.

³ Nguyễn Đăng Dung (chủ biên), Bùi Ngọc Sơn và Nguyễn Mạnh Tường: *Tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội, 2007, tr. 94.

của chính phủ phải đảm bảo tính dân chủ và pháp quyền, phải tuân thủ những quy tắc đã được ấn định và công bố từ trước. Các cơ quan công quyền có trách nhiệm áp dụng pháp luật một cách nhất quán, bình đẳng và không thiên vị. Chính vì thế, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi ý thức tuân thủ và chấp hành pháp luật của cơ quan nhà nước, công chức, viên chức và mọi người dân làm cho pháp luật được tôn trọng, bảo vệ và thực thi trong thực tiễn xã hội.

Thứ hai, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi nhà nước đó phải xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch. Hệ thống pháp luật này phải đáp ứng được những yêu cầu khách quan của xã hội, đồng thời cũng phải thể hiện các giá trị tiến bộ xã hội như tự do, nhân đạo, công bằng, bảo đảm và bảo vệ các quyền con người. Dưới ánh sáng của nguyên tắc pháp quyền, một đạo luật sẽ không khả thi nếu nó không phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật, không thể hiện được các giá trị cao cả như lương tri, tự do, bình đẳng, công bằng, không phù hợp với tiến bộ xã hội và các giá trị nhân văn của xã hội nói chung. Cho nên, chính yếu tố pháp luật là biểu hiện phương diện hình thức của nguyên tắc pháp quyền.

Thứ ba, về phương diện nội dung nguyên tắc pháp quyền là yếu tố thể hiện chủ quyền tối cao thuộc về nhân dân. Nhân dân là chủ thể sử dụng quyền lực của pháp luật để bảo vệ các quyền và tự do của mình cũng như dùng pháp luật để kiểm soát hoạt động quản lý của nhà nước, phòng, chống sự tha hóa của quyền lực mà cơ bản là sự lạm quyền, lạm quyền.

Thứ tư, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi sự độc lập và liêm chính trong quá trình xét xử, các nguyên tắc tố tụng phải chặt chẽ và hợp lý để tìm ra sự thật. Các cơ quan tư pháp phải thực sự là chỗ dựa của nhân dân trong việc bảo vệ công lý, công bằng, nhân phẩm, quyền con người, quyền công dân đồng thời phải là công cụ hữu hiệu bảo vệ pháp luật và pháp chế, đấu tranh có hiệu quả với các loại tội phạm và vi phạm khác.

Thứ năm, yếu tố cốt lõi của nguyên tắc pháp quyền là công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Trong nhà nước pháp quyền, không cho phép bất kỳ một cá nhân, cơ quan, tổ chức nào đứng trên pháp luật; con người nếu không vi phạm pháp luật thì họ hoàn toàn tồn tại trong trạng thái an toàn về mặt pháp lý khi đối diện với quyền lực nhà nước.

1.3. Tầm quan trọng của việc thực thi nguyên tắc pháp quyền đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam

Đối với Việt Nam, nguyên tắc pháp quyền XHCN là một nguyên tắc mới được hình thành trong lĩnh vực chính trị - pháp lý trong bối cảnh nước ta đang đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Khái niệm “nguyên tắc

pháp quyền XHCN” đã được Đảng ta chính thức sử dụng tại Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị ban hành ngày 24 tháng 5 năm 2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Tiếp đó, tại Đại hội XII của Đảng cũng đã khẳng định: “*Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao hơn*”. Có thể nói, lần đầu tiên trong văn kiện của Đảng, đã chính thức thừa nhận và khẳng định các nguyên tắc pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Điều này cho thấy tầm quan trọng của nguyên tắc pháp quyền đối với hiệu quả hoạt động quản lý của Nhà nước và xã hội Việt Nam. Sõ dĩ như thế là vì:

Nguyên tắc pháp quyền đóng vai trò là tư tưởng chỉ đạo trong quản trị quốc gia, đồng thời là cơ sở cho việc hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Nước ta. Trong nhà nước pháp quyền, việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền có sự tác động mạnh mẽ đến vai trò lãnh đạo của Đảng cũng như vai trò quản lý của Nhà nước nhằm giữ vững bản chất của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, chủ quyền thuộc về nhân dân. Vì thế, hoạt động lập hiến, lập pháp cho đến hoạt động hành pháp, hoạt động tư pháp đều phải lấy các nguyên tắc pháp quyền làm tư tưởng chỉ đạo. Việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền sẽ đảm bảo cho bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN trong sạch, vững mạnh, phòng chống có hiệu quả sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Vì thế, dựa vào nguyên tắc pháp quyền có thể đánh giá được trình độ pháp quyền trong quản trị nhà nước cũng như trong đối với hiệu quả thực thi các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Bên cạnh đó, thực hiện nguyên tắc pháp quyền còn là cơ sở bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật phát huy hiệu lực và hiệu quả. Bởi với tính chất thượng tôn pháp luật mà nguyên tắc này đề ra sẽ bảo đảm không cho phép bất kỳ một người nào, cơ quan, tổ chức nào đứng trên pháp luật, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Vì thế, việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền sẽ là cơ sở cho việc bảo đảm hài hòa lợi ích của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường và thúc đẩy quá trình dân chủ hóa mọi mặt đời sống xã hội. Các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ bằng Hiến pháp và pháp luật.

Ngoài ra, việc thực thi nguyên tắc pháp quyền còn nhằm nâng cao vị thế và uy tín của nhà nước Việt Nam trong việc thiết lập các quan hệ ngoại giao hữu nghị, hợp tác và cùng phát triển. Bởi theo Liên hợp quốc, pháp quyền không chỉ là nguyên tắc quản trị của các quốc gia dân chủ và pháp quyền, mà còn là nguyên tắc quản trị trong các môi quan hệ quốc tế. Trong một nhà nước mà tất cả mọi cá nhân, tổ chức, thiết chế công và tư, kể cả nhà nước đều

thượng tôn pháp luật, thì sẽ phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế và là nền tảng cơ bản để mở rộng quan hệ quốc tế, phát triển mối quan hệ giữa các quốc gia.

2. Thực tiễn nhận thức và thực thi nguyên tắc pháp quyền trong Nhà nước Việt Nam hiện nay

2.1. Thực trạng nhận thức của các chủ thể pháp luật về nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam hiện nay

Có thể nói, trong những năm qua, ở Nước ta, việc nhận thức về nguyên tắc pháp quyền của các chủ thể trong xã hội ngày càng thống nhất, đầy đủ và sâu sắc hơn. Điều này được thể hiện rõ trong nội dung các nghị quyết của Đảng cũng như pháp luật của Nhà nước Việt Nam. Điển hình: trong nội dung phương hướng mà Văn kiện Đại hội XII của Đảng đề ra đã khẳng định: *“Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao hơn”*. Đồng thời, *“Bảo đảm pháp luật vừa là công cụ để Nhà nước quản lý xã hội, vừa là công cụ để nhân dân làm chủ, kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước”*⁴. Kế thừa tinh thần của Đại hội Đảng lần thứ XII, trong nội dung Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã nhận định: *“Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”* với những định hướng lớn trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là: *“xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động”*. *“Nhà nước quản lý, điều hành nền kinh tế bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các công cụ điều tiết trên cơ sở các quy luật thị trường. Tăng cường công tác giám sát, chủ động điều tiết, giảm các tác động tiêu cực của thị trường, không can thiệp làm sai lệch các quan hệ thị trường”*⁵. Đặc biệt, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm là: *“Hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán; bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật”*⁶. Bên cạnh đó, tại Khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân. Theo quy định này, mô hình lý tưởng*

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 172

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 118

⁶ Ban chấp hành TW Khóa XIII, *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*, 2022, tr 5.

mà công cuộc xây dựng bộ máy nhà nước Việt Nam hướng tới là Nhà nước pháp quyền XHCN với bản chất của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Trong đó, nguyên tắc “Pháp quyền XHCN” là nguyên tắc hạt nhân, cốt lõi của Nhà nước pháp quyền XHCN điều này được thể hiện tại Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013: *Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật...* Từ đây, việc thừa nhận và phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần định hướng XHCN tạo tiền đề kinh tế - xã hội để hình thành cơ chế thượng tôn pháp luật ngày càng rõ ràng, công khai, minh bạch, đúng đắn. Không những thế, việc thực thi nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân làm cơ sở cho việc kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lực chính trị của Đảng lãnh đạo và quyền lực nhà nước bằng Hiến pháp và pháp luật ngày càng hiệu quả. Điều này đưa đến, việc giải quyết mối quan hệ bình đẳng về quyền và nghĩa vụ giữa Nhà nước và công dân ngày càng khả quan và tiến bộ. Nhà nước có xu hướng mở rộng việc công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân thể hiện sâu sắc, giá trị pháp quyền của nhân loại đã được thể hiện trong Hiến pháp và pháp luật. Ngoài ra, việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ra đang có biến chuyển lớn từ tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập quyền sang tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp – điều này cho thấy sự đổi mới cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam dựa trên nguyên tắc pháp quyền ở nước ta.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được thì việc nhận thức nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay vẫn còn một số những hạn chế nhất định như: một số các cơ quan, tổ chức và công dân chưa nhận thức sâu sắc về bản chất và sự cần thiết của việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong điều kiện kinh tế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Bên cạnh đó, còn tồn tại sức ì của “tập quyền” và lợi ích cục bộ làm cản trở việc tổ chức quyền lực theo nguyên tắc “phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực”. Ngoài ra, sự nhận thức về kiểm soát quyền lực nhà nước chưa đầy đủ, nên hiệu lực và hiệu quả của cơ chế thực thi còn thấp.

2.2. Thực trạng thực thi nguyên tắc pháp quyền trong công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay

Trong những năm qua, xã hội Việt Nam đã có những bước phát triển mạnh mẽ trên nhiều lĩnh vực đáp ứng yêu cầu của nguyên tắc pháp quyền.

Việc tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước đã được đổi mới, sắp xếp, tinh gọn, chức năng, nhiệm vụ được phân định rõ ràng, chi tiết trong Hiến pháp 2013 và

Luật Tổ chức và hoạt động của Quốc hội được nâng cao về chất lượng. Hoạt động của Chính phủ chủ động, tích cực, tập trung hơn vào quản lý, điều hành vĩ mô, tháo gỡ rào cản, kiến tạo phát triển. Cải cách hành chính, cải cách tư pháp có bước đột phá trên một số lĩnh vực. Tổ chức bộ máy của tòa án, viện kiểm sát, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án, cơ quan hỗ trợ tư pháp tiếp tục được kiện toàn, chất lượng được nâng cao. Bên cạnh đó, cơ chế phân cấp, phân quyền giữa các cơ quan nhà nước theo chiều dọc từ trung ương tới các cấp chính quyền địa phương, giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp theo chiều ngang được xác định và hoạt động trên cơ sở pháp luật. Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ngày càng rõ hơn và có chuyên biến tích cực⁷.

Hệ thống pháp luật đã được hoàn thiện một bước cơ bản; đặc biệt là hệ thống pháp luật về thủ tục hành chính được sửa đổi, bổ sung một cách toàn diện theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp khi tham gia các quan hệ pháp luật hành chính. Điều này làm cho vai trò của pháp luật và việc thực thi pháp luật được chú trọng thực hiện. Công tác ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết được quan tâm, bởi đây là hoạt động quan trọng tạo cơ sở cho tổ chức thực hiện pháp luật. Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ngày càng bảo đảm chất lượng, đáp ứng yêu cầu triển khai đồng bộ, hiệu quả việc thi hành luật, pháp lệnh.

Quyền con người, quyền công dân được quy định trong Hiến pháp tiếp tục được cụ thể hóa bằng pháp luật và thực hiện tốt hơn trên thực tế; dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện được tăng cường. Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội từng bước được đổi mới. Vì thế, theo Báo cáo cơ chế Rà soát định kỳ phổ quát (UPR) chu kỳ II của các cơ quan Liên hợp quốc đối với Việt Nam thực hiện vào năm 2014 cho thấy đánh giá chung đối với Việt Nam là đã đảm bảo tốt quyền con người, các quy định về thủ tục tố tụng và việc tuân thủ quy trình, thủ tục trong điều tra, tố tụng hình sự có nhiều đổi mới, bảo đảm quyền của bị can, bị cáo đã được tăng cường trong thực tế⁸.

Các chủ thể tổ chức thực hiện pháp luật có sự linh hoạt, chủ động, sáng tạo trong tổ chức thực hiện những biện pháp bảo đảm thi hành pháp luật. Vì thế, nhiều vụ tham nhũng đã được vạch trần xử lý nghiêm minh, kịp thời góp phần củng cố niềm tin của Nhân dân vào Đảng và Nhà nước. Cho nên, Việt Nam được đánh giá là một trong các quốc gia có sự kiểm soát tội

⁷ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 118

⁸ UNDP, (2014), Báo cáo cơ chế Rà soát định kỳ phổ quát (UPR) chu kỳ II đối với Việt Nam <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx>

phạm khá hiệu quả; việc điều tra và phá án được thực hiện một cách nhanh gọn và luôn có sự hỗ trợ thông tin từ quần chúng nhân dân.

Ý thức tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức, nhân dân ngày càng được nâng cao. Các hành vi vi phạm pháp luật phần lớn được xử lý nghiêm minh, kịp thời, đúng thẩm quyền, đúng người, đúng tội.

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ngày càng hiệu quả. Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và chủ thể khác trong việc tổ chức công tác phổ biến, giáo dục pháp luật có nhiều tiến bộ từ nội dung đến hình thức cũng như phương thức thực hiện. Ý thức pháp luật của nhân dân ngày càng được nâng cao, việc ứng dụng công nghệ hiện đại vào công tác tuyên truyền pháp luật đã mang lại hiệu quả cao, làm cho luật đi vào cuộc sống một cách nhanh chóng, kịp thời, hiệu quả và tiết kiệm. Bên cạnh đó, việc hình thành chính phủ mở đã giúp cho việc công bố văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay đã được thực hiện kịp thời và đúng quy định pháp luật.

Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác pháp luật được nâng cao về năng lực chuyên môn, kỹ năng tổ chức thực hiện pháp luật và đạo đức công vụ. Công tác tuyển dụng, sử dụng và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức được đổi mới về quy trình tuyển dụng.

Nguồn lực vật chất đầu tư cho công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền nói chung và tổ chức thực thi nguyên tắc pháp quyền nói riêng được Đảng và Nhà nước chú trọng.

Tuy nhiên, ở một mức độ nhất định, việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong thực tiễn thời gian qua vẫn tồn tại một số hạn chế cần sớm được khắc phục:

Như tại Đại hội lần thứ XIII, Đảng ta đã nhận diện: *“Hoạt động quản lý, điều hành của Nhà nước trên một số lĩnh vực chưa tập trung, kiên quyết, dứt điểm; kỷ luật, kỷ cương không nghiêm. Tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu”, “Chấp hành pháp luật nhìn chung chưa nghiêm; kỷ cương, phép nước có nơi, có lúc còn bị xem nhẹ, xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời, chế tài xử lý chưa đủ sức răn đe. Cải cách hành chính, cải cách tư pháp chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển đất nước”*⁹.

Việc đổi mới tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước còn bộc lộ một số bất cập. Việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan theo Hiến pháp, pháp luật và thực hiện tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế theo các nghị quyết của Đảng còn chậm hoặc còn sắp xếp cơ học ở một số nơi, còn thiếu tính dài hạn. Việc quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam làm cho nhận thức của một bộ

⁹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr. 172,179.

phận công dân trong xã hội làm tương quyền lực Quốc hội cao hơn Tòa Án hay Chính phủ hoặc quyền lực tập trung vào Quốc hội, ...

Bên cạnh đó, cơ chế kiểm soát việc thực hiện các giới hạn quyền lực chưa đầy đủ, rõ ràng, chưa hình thành cơ chế bảo hiến chuyên trách để tài phán các biểu hiện vi hiến trong hoạt động lập pháp,...

Hoạt động cải cách tư pháp vẫn còn là một trong những khâu yếu với nhiều bất cập trong áp dụng pháp luật tại Tòa Án ở Việt Nam hiện nay. Nguyên tắc độc lập trong xét xử chưa thực sự đảm bảo, việc can thiệp từ nhiều phía ngoài quyền tư pháp vẫn diễn ra trên thực tế; cơ chế thanh, kiểm tra bên trong cơ quan thực hiện tư pháp chưa được coi trọng đúng mức, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả. Việc giải quyết các tranh chấp dân sự bằng con đường Tòa án còn nhiều bất cập, tiêu cực, người dân còn tốn tiền của và thời gian để theo kiện tại tòa.

Cơ chế pháp lý phòng ngừa lợi ích nhóm trong xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật chưa được hình thành gây khó khăn trong việc phòng ngừa nạn tham nhũng chính sách, pháp luật sau này. Thêm vào đó, việc người dân tham gia vào quy trình góp ý, xây dựng chính sách còn mang nặng tính hình thức. Việc công bố thông tin chỉ dừng lại ở việc đăng tải mà không gọi ý, định hướng cũng không có cơ chế công khai hóa những phản hồi đối việc tiếp thu hay không tiếp thu xử lý ý kiến đóng góp của người dân.

Sự phối kết hợp trong việc triển khai tổ chức thực hiện pháp luật giữa các cơ quan nhà nước còn bất cập, chưa hiệu quả. Công tác kiểm tra, đánh giá việc tổ chức thực hiện pháp luật chưa được thực hiện thường xuyên, do vậy việc giám sát, phản biện cũng như việc tổng kết thực tiễn để từ đó tham mưu, hoạch định chính sách pháp luật hiệu quả chưa cao làm cho pháp luật chưa thực sự đi vào cuộc sống.

Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật ở một số nơi còn mang tính hình thức. Nội dung, hình thức tuyên truyền, phổ biến chưa phù hợp với đối tượng thực sự cần phổ biến, chất lượng phổ biến, giáo dục pháp luật chưa cao.

Có thể nói, những hạn chế trong nhận thức cũng như cơ chế tổ chức thực thi nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam hiện nay xuất phát từ một số nguyên nhân sau: (i) Hệ thống các văn bản pháp luật còn bất cập, vướng mắc nên tổ chức thực hiện gặp khó khăn, chưa kịp thời nên khó phát huy được tính tối thượng của pháp luật (ii) Trình độ nhận thức của một bộ phận cán bộ, công chức và nhân dân về nguyên tắc pháp quyền còn hạn chế nên chưa tích cực tuân thủ pháp luật triệt để. (iii) Một bộ phận cán bộ, công chức chưa đáp ứng yêu cầu về chất lượng, chưa có kỹ năng xử lý tình huống trong quá trình tổ chức thực thi pháp luật (iv) Cơ chế phân cấp, phân

quyền và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước chưa thực sự phù hợp và hiệu quả; (v) Nguồn lực vật chất đầu tư cho công tác tổ chức thực hiện pháp luật chưa thỏa đáng.

3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay

Để tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam đáp ứng các tiêu chí của một Nhà nước hoạt động trên cơ sở nguyên tắc pháp quyền cần thiết phải tiến hành đồng bộ một số giải pháp sau:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo hướng tăng cường tính dân chủ, công bằng, nhân đạo, hiện đại, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, có sức cạnh tranh quốc tế, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của cá nhân, tổ chức làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo; đa dạng hóa nguồn pháp luật gắn với đơn giản hóa, giảm tầng nấc các loại hình văn bản quy phạm pháp luật, thu gọn đầu mối cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. bảo đảm nguyên tắc “thượng tôn” Hiến pháp và pháp luật.

Thứ hai, đặc thù của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng duy nhất cầm quyền. Tuy nhiên, cần làm rõ chức năng, nhiệm vụ và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, để đảm bảo không chồng chéo giữa lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước. Cần xác định rõ toàn bộ hoạt động lãnh đạo của Đảng là để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị của bộ máy Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ ba, tăng cường các biện pháp nhằm đổi mới quản trị quốc gia theo hướng “*hiện đại, hiệu quả*” và có đủ “*sức cạnh tranh quốc tế*” nhằm thúc đẩy hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng đồng thời hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; hoàn thiện cơ chế thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước; phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ trên cơ sở chức năng của mỗi quyền, tăng cường kiểm soát quyền lực bên trong mỗi quyền và giữa các loại quyền lực.

Thứ tư, cần tiếp tục nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội cũng như tỷ lệ đại biểu chuyên trách. Bởi Quốc hội nước ta hiện nay vẫn mang nặng tính cơ cấu, vì thế, cần nâng cao tính chuyên nghiệp của Quốc hội để các đại biểu thực sự là tiêu biểu, tinh hoa trong nhân dân. Mặt khác, khi tăng cường tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách sẽ giúp Quốc hội độc lập và chủ động trong việc soạn thảo và ban hành các dự án luật.

Thứ năm, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở tổ chức hợp lý các bộ đa ngành, đa lĩnh vực; Chính phủ đề cao

trách nhiệm trong quản trị nhà nước bằng pháp luật. Đề xuất chính sách, pháp luật theo hướng phục vụ mọi yêu cầu chính đáng của người dân, doanh nghiệp để phát triển và hội nhập quốc tế sâu rộng. Chú trọng hơn nữa đến hoạt động cải cách nền hành chính quốc gia theo hướng xây dựng nền hành chính pháp quyền, dân chủ, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, minh bạch.

Thứ sáu, tập trung thực hiện cải cách tư pháp trên cơ sở nguyên tắc thượng tôn pháp luật, với một nền tư pháp độc lập trong xét xử, công lý được bảo vệ. Cụ thể, cần tổ chức tòa án theo thẩm quyền xét xử thay cho tổ chức theo đơn vị hành chính như hiện nay nhằm bảo đảm cho tòa án thực sự độc lập, không bị ràng buộc bởi các mối quan hệ cấp trên, cấp dưới với các cơ quan hành chính các cấp. Đồng thời, cần xác định duy nhất chỉ có Tòa án thực hiện quyền tư pháp của Nhà nước pháp quyền XHCN. Xem xét tách hành chính tư pháp ra khỏi quyền xét xử của tòa án, chuyển Viện kiểm sát về thuộc hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước và đổi tên là Viện Công tố thuộc Chính phủ.

Thứ bảy, tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định, trong đó hướng đến mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu quả, phân định rõ ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, nâng cao tính chủ động, tự chủ của ngân sách địa phương phù hợp với điều kiện, yêu cầu phát triển mới.

Thứ tám, đẩy mạnh phát triển nguồn nhân lực pháp luật, nhất là nhân lực chất lượng cao, đủ về số lượng, bảo đảm về chất lượng, quan tâm xây dựng đội ngũ chuyên gia đầu ngành về pháp luật, đội ngũ luật sư giỏi, đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và hội nhập quốc tế.

4. Kết luận

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN là xu thế phát triển tất yếu của Nhà nước Việt Nam trong thời gian tới. Những thành tựu đạt được trong việc thực thi nguyên tắc pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước Việt Nam có tác động tích cực đến công cuộc xây dựng và quản lý xã hội bằng pháp luật ở Việt Nam. Chính vì thế, việc thực hiện đồng bộ một số giải pháp trên sẽ góp phần nâng cao hiệu quả thực thi nguyên tắc pháp quyền, góp phần thúc đẩy mạnh mẽ quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban chấp hành TW Khóa XIII (2022), *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.*
2. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên), Bùi Ngọc Sơn và Nguyễn Mạnh Tường (2007), *Tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, (2021) *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
5. Nguyễn Xuân Tùng, (2010), *Về khái niệm “Nhà nước pháp quyền XHCN”*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4 (264).
6. UN Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General*, <http://www.refworld.org/docid/45069c434.html>.

32. GIỚI HẠN VÀ TẠM ĐÌNH CHỈ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP Ở VIỆT NAM: KHUNG KHỔ PHÁP LÝ VÀ THÁCH THỨC ĐẶT RA

Đặng Minh Tuấn*

Lê Quỳnh Mai**

Hoàng Thị Ái Quỳnh***

Tóm tắt:

Quyền con người có thể bị giới hạn trong tình trạng khẩn cấp vì quốc phòng, an ninh, sức khỏe cộng đồng hay vì các lý do khác mà đe dọa đến sự sống còn của quốc gia. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam chỉ hiến định nguyên tắc giới hạn quyền mà chưa có điều khoản riêng về tình trạng khẩn cấp. Để trả lời câu hỏi liệu các quy định hiện hành của Việt Nam về tình trạng khẩn cấp có đáp ứng nguyên tắc hiến định về giới hạn quyền theo Hiến pháp và tương thích với pháp luật quốc tế. Bài viết tập trung vào nội dung đánh giá khung khổ pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền con người và tạm đình chỉ quyền đặt trong tình trạng khẩn cấp; từ đó chỉ ra những hạn chế của pháp luật Việt Nam đặt ra những thách thức trong việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người khi xuất hiện tình trạng khẩn cấp. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số giải pháp hoàn thiện khung khổ pháp luật về giới hạn quyền con người và tạm đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa:

Giới hạn quyền, tạm đình chỉ quyền, tình trạng khẩn cấp

1. Đặt vấn đề

Với tư cách là con người, các thể nhân có các quyền con người được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế như Tuyên ngôn nhân quyền năm 1948 (UDHR), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 (ICESCR)... Các quyền ghi nhận trong các Công ước này có giá trị phổ quát toàn cầu và là các quyền tối thiểu mà một cá nhân con người cần có để

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

** TS., Trường Đại học An ninh nhân dân; Email: mailq.hlu@gmail.com

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

tồn tại và được tôn trọng. Bởi mọi người sinh ra đều bình đẳng và được Nhà nước bảo đảm, bảo vệ các quyền của mình. Từ cách tiếp cận trên cho thấy quyền con người là quyền cơ bản của mỗi cá nhân được ghi nhận và bảo vệ trong các văn kiện quốc tế và pháp luật quốc gia. Nhưng khi nói đến con người, thường gắn với yếu tố quốc tịch. Mỗi cá nhân có mối quan hệ với Nhà nước dựa trên yếu tố quốc tịch để xác định công dân và người nước ngoài, và các nhà nước có những quyền riêng dành cho công dân và quyền dành cho công dân và người nước ngoài được biết đến là quyền con người. Tuy nhiên, mỗi Nhà nước sẽ có quan điểm về quyền con người phù hợp với điều kiện phát triển tại từng quốc gia. Nhưng các nhà nước đều thống nhất rằng để hưởng thụ quyền sẽ tạo ra sự xung đột với quyền lực của Nhà nước. Vì vậy, cần thiết phải giới hạn quyền, và mỗi quyền có giới hạn khác nhau. Nhà nước cần xác định ranh giới mà tại đó quyền bị giới hạn để bảo vệ các lợi ích công cộng, ranh giới này được nhận diện qua các điều kiện giới hạn quyền. Giới hạn quyền con người “là giới hạn trong việc hưởng thụ, thực thi quyền và tự do cá nhân bằng cách Nhà nước quy định các điều kiện cần thiết nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khác hoặc lợi ích chung của cộng đồng”.¹ Với cách hiểu về giới hạn quyền này thì giới hạn quyền là một phần của quyền và được đặt ra trong điều kiện thông thường. Vì lẽ đó mà các điều ước quốc tế khi ghi nhận quyền, đồng thời có điều khoản quy định giới hạn quyền.² UDHR đã dành một quy định riêng về giới hạn quyền tại Điều 29 trong đó quy định rõ về điều kiện giới hạn quyền,³ và trở thành điều khoản mẫu cho các quốc gia khi ghi nhận điều khoản giới hạn quyền trong Hiến pháp.

Nhưng với sự phát triển của quyền con người, các điều ước quốc tế đề cập đến một trường hợp ngoại lệ mà tại đó quyền con người bị hạn chế ngặt nghèo hơn trong điều kiện thông thường. Đó là khi quốc gia đối diện với các nguy cơ đe dọa đến sự sống còn của quốc gia buộc phải tuyên bố tình trạng khẩn cấp để Chính phủ được trao quyền áp dụng các biện pháp nhằm thoái lui nghĩa vụ của quốc gia theo các cam kết quốc tế hay còn gọi là tạm đình chỉ quyền con người. Các biện pháp này ngặt nghèo hơn với các biện pháp nhằm giới hạn quyền trong điều kiện thông thường, bởi chính bối cảnh khẩn cấp buộc các quốc gia phải nhanh chóng ứng phó khẩn cấp với các nguy cơ nhằm bảo vệ sự sống còn

¹ Lê Quỳnh Mai (2023), “*Pháp luật về hạn chế quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án tiến sĩ tại Trường Đại học Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, tr.58.

² Điều 29 UDHR; Điều 4 ICESCR; Điều 6,7,8,9,10,11 ICCPR

³ khoản 2 Điều 29 UDHR: “*Khi hưởng thụ các quyền và tự do của mình, mọi người chỉ phải tuân thủ những hạn chế do luật định, nhằm mục đích bảo đảm sự công nhận và tôn trọng thích đáng đối với các quyền và tự do của người khác, cũng như nhằm đáp ứng những yêu cầu chính đáng về đạo đức, trật tự công cộng và phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ*”.

của quốc gia – lợi ích cần được ưu tiên bảo vệ. Câu hỏi về quyền được bảo vệ như thế nào trong trường hợp khẩn cấp; sự cân bằng giữa lợi ích cần được bảo vệ và việc giới hạn quyền. Các vấn đề trên được ICCPR đặt ra trong Điều 4 về điều kiện để tuyên bố tình trạng khẩn cấp và các yêu cầu mà quốc gia phải tuân thủ khi tạm đình chỉ quyền, đồng thời xác định một số quyền không thể bị tạm đình chỉ ngay cả khi có tình trạng khẩn cấp.⁴ Nhưng UDHR không đề cập về vấn đề này vào năm 1948, mà phải đến năm 1966, ICCPR đã xem xét và khởi xướng quan điểm về tạm đình chỉ quyền trong bối cảnh khẩn cấp của quốc gia.

Khi nội luật hóa điều ước quốc tế trong pháp luật quốc gia. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 đã dành riêng về điều khoản giới hạn quyền tại khoản 2 Điều 14 và được đánh giá là nguyên tắc hiến định về giới hạn quyền. Tuy nhiên, tương tự như UDHR và ICESCR, Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam không có một điều khoản riêng về tình trạng khẩn cấp nhưng lại có các điều khoản quy định về quyền lực khẩn cấp.⁵ Các quy định về tình trạng khẩn cấp với các biện pháp nghiêm ngặt nhằm giới hạn quyền được quy định trong văn bản pháp luật dưới Hiến pháp là Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000. Và tại mỗi lĩnh vực khác nhau có Luật riêng đều có các điều khoản quy định 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 Trưng mua, trưng dụng tài sản năm 2008...

Sự tản mạn, chưa tương thích giữa các quy định về tình trạng khẩn cấp nói chung cũng như tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh nói riêng đã đặt ra nhu cầu hoàn thiện khung pháp luật về tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam. Một khung pháp luật hoàn thiện sẽ tạo cơ sở pháp lý cho Chính phủ thực hiện các biện pháp nhằm giới hạn quyền hoặc tạm đình chỉ quyền, qua đó ứng phó với các nguy cơ đe dọa đến lợi ích công cộng, đồng thời bảo vệ quyền con người trong các tình huống khẩn cấp. Pháp luật Việt Nam không sử dụng thuật ngữ “tạm đình chỉ quyền”, nhưng lại có điều khoản riêng trong về giới hạn quyền trong

⁴ Điều 4 ICCPR: “1. Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội; 2. Điều này không được áp dụng để tạm đình chỉ các quyền quy định trong điều 6, 7, 8 (các khoản 1 và 2), 11, 15, 16 và 18; 3. Bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này khi sử dụng quyền tạm đình chỉ nêu trong điều này đều phải thông báo ngay cho các quốc gia thành viên khác, thông qua trung gian là Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, về những quy định mà quốc gia đó đã tạm đình chỉ và lý do của việc đó. Việc thông báo tiếp theo sẽ được thực hiện, cũng thông qua trung gian trên, vào thời điểm quốc gia chấm dứt việc tạm đình chỉ đó”.

⁵ Điều 70.13 Hiến pháp năm 2013 quy định về quyền hạn của Quốc hội trong tình trạng khẩn cấp; Điều 74.10 về nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố và bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương tại; Điều 88.5 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước về công bố và bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương khi Ủy ban thường vụ Quốc hội không họp được; Điều 32.3 quy định về quyền trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường trong trường hợp tình trạng khẩn cấp.

Hiến pháp và một số luật chuyên ngành.⁶ Vì vậy, bài viết sẽ tập trung làm rõ khung pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền trong bối cảnh khẩn cấp, trong đó tình trạng khẩn cấp được xác định như là một lý do cần thiết để giới hạn quyền; và những biện pháp giới hạn quyền được áp dụng khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp sẽ được tiếp cận là các biện pháp tạm đình chỉ quyền – hình thức giới hạn quyền trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp. Từ những phân tích trên, bài viết đưa ra những hạn chế trong pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp; đưa ra những khuyến nghị, giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao năng lực thực thi pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam trong thời gian tới.

3. Khung pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp

3.1. Khung pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền

Lần đầu tiên Hiến pháp Việt Nam năm 2013 dành riêng điều khoản quy định về giới hạn quyền tại Khoản 2 Điều 14, theo đó: “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”. Với cách quy định một điều khoản chung giới hạn cho tất cả các quyền dẫn đến cách hiểu rằng tất cả các quyền đều bị giới hạn và điều kiện giới hạn quyền là như nhau. Cách quy định trên trong Hiến pháp tương tự với khoản 2 Điều 29 UDHR, nhưng lại có sự khác biệt với ICCPR khi quy định điều kiện giới hạn riêng cho mỗi quyền. Và như vậy, để xác định liệu một quyền có phải là quyền tuyệt đối sẽ phụ thuộc vào sự giải thích của Ủy ban thường vụ Quốc hội.⁷ Nhưng hiếm khi Ủy ban thường vụ Quốc hội sử dụng quyền giải thích hiến pháp, luật. Bởi từ khi ban hành Hiến pháp đến nay, Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa có sự giải thích chính thức các nội dung vẫn còn đang tranh luận bởi những nhà nghiên cứu khi luận giải điều kiện giới hạn quyền trong hiến pháp. Đặc biệt là điều kiện “*quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật*”,

- Điều kiện “theo quy định của luật”. Hiện nay vẫn còn có những tranh luận về loại văn bản quy phạm pháp luật được phép quy định điều khoản giới hạn quyền. Có nghiên cứu cho rằng cách diễn đạt “theo quy định của luật” trong tiếng Anh như “determined by law”, “in accordance with the law” hay “prescribed by law” thì không chỉ giới hạn là đạo luật (statute law) do cơ quan lập pháp ban hành (Quốc hội) mà có thể mở rộng ra các loại

⁶ Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013; khoản 2 Điều 2 Bộ luật Dân sự năm 2015; khoản 4 Điều 3 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016.

⁷ Khoản 2 Điều 74 Hiến pháp năm 2013

văn bản quy phạm pháp luật dưới luật.⁸ Với cách tiếp cận này, tác giả lập luận do ở Việt Nam việc thi hành các đạo luật còn phụ thuộc quá nhiều vào sự chi tiết hóa của các văn bản dưới luật. Nên điều kiện chỉ có “luật” do Quốc hội ban hành mới được quy định giới hạn quyền là “bất khả thi”.⁹ Nhưng có quan điểm cho rằng dựa vào lời văn tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 thì từ “luật” khi đứng một mình được hiểu là văn bản do Quốc hội - cơ quan lập pháp quốc gia ban hành.¹⁰ Điều này là cần thiết cho những quyền cần phải được “luật định” về giới hạn quyền. Điều này được minh chứng qua số liệu từ sau khi ban hành Hiến pháp năm 2013, tính đến hết tháng 6/2019, Quốc hội đã ban hành 11/16 luật về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân để đảm bảo hệ thống pháp luật thống nhất, đủ cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện và bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.¹¹ Như vậy, chính Quốc hội đã quán triệt đầy đủ nguyên tắc giới hạn quyền được hiến định và chỉ bằng luật.

Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng ra điều kiện giới hạn đối với một số quyền là “theo quy định của pháp luật”, như quyền tự do đi lại và cư trú ở trong nước, quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước của công dân tại Điều 23; quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình tại Điều 25. Hiến pháp 2013 đã khẳng định “việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định” và không đề cập đến ủy quyền lập pháp. Điều này “gián tiếp” cho rằng không cần có ủy quyền lập pháp, các cơ quan nhà nước khác có thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật giới hạn quyền. Nhưng để phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước và bảo đảm an ninh trật tự, phát triển kinh tế, Chính phủ đã ban hành các Nghị định để giới hạn một số quyền mà không trên cơ sở của đạo luật chuyên ngành. Giải pháp này là sự lựa chọn phù hợp nhưng chỉ mang tính giai đoạn. Để bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân thì quyền cần phải được giới hạn bởi luật.

- Điều kiện quyền chỉ được giới hạn trong trường hợp cần thiết vì các mục đích chính đáng

Sự cần thiết được Hiến pháp năm 2013 liệt kê bao gồm và giới hạn bởi các lý do sau: quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng

⁸ Bùi Tiến Đạt (2015), *Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 6(286), tháng 3/2015.

⁹ Bùi Tiến Đạt (2015), sđd

¹⁰ Lê Quỳnh Mai (2023), “*Pháp luật về hạn chế quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án tiến sĩ tại Trường Đại học Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, tr.118-119.

¹¹ Chính phủ (2019), *Báo cáo số 344/BC-CP ngày 22/8/2019 của Chính phủ về Báo cáo sơ kết 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (2014-2019)*.

đồng. Như vậy, khi luật định đã dự trù các tình huống mà tại đó có sự xung đột lợi ích giữa cá nhân và xã hội, Nhà nước với chức năng, nhiệm vụ của mình phải có sự can thiệp vừa mức vào quyền, để bảo vệ các lợi ích chung của cộng đồng. Nhưng để hiểu nội hàm về các lý do trên thì mỗi luật quy định liên quan đến quốc phòng, an ninh quốc gia hay sức khỏe cộng đồng... sẽ có lý giải riêng. Chính phủ - chủ thể được trao quyền tổ chức thi hành luật sẽ quy định cụ thể, hướng dẫn để làm rõ từng trường hợp cần thiết này trong bối cảnh nào để quyền được hưởng thụ.

Điều này đặt ra bối cảnh pháp lý, đòi hỏi Chính phủ phải có biện pháp phù hợp nhằm ứng phó với nguy cơ đe dọa đến sự sống còn của quốc gia. Bởi nguy cơ này cũng có thể được xác định là lý do cần thiết giới hạn quyền con người theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp.

3.2. Khung pháp luật Việt Nam về tạm đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp

Hiến pháp Việt Nam chưa có điều khoản riêng về tình trạng khẩn cấp, nhưng trong bản Hiến pháp hiện hành đã có những điều khoản riêng quy định về quyền lực khẩn cấp như: quy định về quyền hạn của Quốc hội trong tình trạng khẩn cấp tại Điều 70.13; nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố và bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương tại Điều 74.10; quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước về công bố và bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương khi Ủy ban thường vụ Quốc hội không họp được tại Điều 88.5; quy định về quyền trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường trong trường hợp tình trạng khẩn cấp tại Điều 32.3. Điểm đặc biệt là văn bản quy định riêng về tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam hiện nay là Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành năm 2000, nhưng lại đặt dưới chế độ mật và vẫn đang có hiệu lực thi hành.

Bên cạnh đó, mỗi lĩnh vực về an ninh, quốc phòng hay dịch bệnh tại Việt Nam có quy định riêng về từng biện pháp ứng phó với tình huống khẩn cấp, như: Luật An ninh quốc gia năm 2004 (khẩn cấp về an ninh quốc gia, tình trạng chiến tranh theo Điều 20), Luật Quốc phòng năm 2018 (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 theo Điều 10.2); Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 (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, theo Điều 42.1), Luật Thú y năm 2015 (trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội, Điều 28.6)...

4. Thách thức trong việc thực thi pháp luật về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền trong bối cảnh khẩn cấp ở Việt Nam

Khung pháp luật hiện hành về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền trong bối cảnh khẩn cấp cho thấy những thách thức mà Việt Nam cần sớm tìm ra giải pháp hoàn thiện, bao gồm:

Một là, cần có sự xác định rõ ràng về điều kiện áp dụng giới hạn quyền và tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Bởi, khi có tình trạng khẩn cấp được xác định là mối đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, Điều 4 ICCPR cho phép các quốc gia có thể lựa chọn tuyên bố tình trạng khẩn cấp để áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt hơn giới hạn quyền trong điều kiện thông thường, đó là tạm đình chỉ quyền (*derogation from rights*). Nhưng để áp dụng biện pháp này, quốc gia cần phải bảo các nghĩa vụ đi kèm như nghĩa vụ báo cáo hay các biện pháp áp dụng sẽ cần phải tuân thủ các điều kiện nghiêm ngặt của tình huống. Tuy nhiên, một giải pháp khác mà nhiều quốc gia sẽ sử dụng để ứng phó với tình trạng khẩn cấp thay vì phải tuyên bố tình trạng khẩn cấp, quốc gia áp dụng các biện pháp giới hạn quyền có trong các đạo luật tương ứng với mối nguy hiểm đe dọa sự sống còn của quốc gia. Nếu mối nguy cơ đó ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh quốc gia thì các biện pháp giới hạn quyền sẽ được áp dụng theo Luật Quốc phòng hay Luật An ninh quốc gia, khi xảy ra dịch bệnh sẽ áp dụng các biện pháp giới hạn quyền theo Luật phòng, chống dịch bệnh...

Hai là, hình thức pháp lý và nội dung của văn bản quy định về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam chưa đáp ứng được yêu cầu của tình hình mới. Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp ban hành hơn 20 năm, trước khi có Hiến pháp năm 2013. Nhiều nội dung trong Pháp lệnh đã được quy định trong các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn, cụ thể hơn. Như khi có tình trạng khẩn cấp về quốc phòng được quy định trong Luật Quốc phòng năm 2018 được định nghĩa rõ ràng là trạng thái xã hội của đất nước khi có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược hoặc đã xảy ra hành động vũ trang xâm lược hoặc bạo loạn, nhưng chưa đến mức tuyên bố tình trạng chiến tranh. Và quy định rõ về thẩm quyền, biện pháp áp dụng. Hay các quy định trong Luật phòng, chống dịch bệnh năm 2007 đã quy định cụ thể các biện pháp, chủ thể áp dụng khi có dịch bệnh nguy hiểm. Nhưng cả Pháp lệnh năm 2000 và Luật phòng, chống dịch bệnh năm 2007 đã không quy định rõ thẩm quyền cho vị trí điều hành của cá nhân Thủ tướng. Quyền công bố dịch và công bố/ban bố tình trạng khẩn cấp (về dịch bệnh) là khác nhau.

Ba là, Việt Nam là thành viên của ICCPR từ năm 1982, nhưng những sửa đổi trong pháp luật Việt Nam lại chưa thống nhất với quy định về biện pháp được áp dụng trong tình

trạng khẩn cấp tương tự với Điều 4 ICCPR. Pháp luật Việt Nam chưa phân định rõ về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền theo ICCPR. Đây cũng là khoảng trống pháp lý mà Ủy ban nhân quyền đưa khuyến nghị 6(a) cho Việt Nam vào năm 2019 sau khi xem xét báo cáo định kỳ lần thứ ba của Việt Nam về thực thi Công ước ICCPR.¹² Trên cơ sở đó, Việt Nam cần tiếp tục rà soát để có những đề xuất nhằm hoàn thiện khung pháp luật về giới hạn quyền trong tình trạng khẩn cấp.

5. Bối cảnh khẩn cấp về dịch bệnh COVID-19 và những thách thức về khung khổ pháp luật nhằm áp dụng các biện pháp ứng phó với dịch bệnh

Ngày 23/1/2020, ca nhiễm bệnh Covid-19 đầu tiên tại Việt Nam (ở thành phố Hồ Chí Minh). Vào thời điểm Tổ chức Y tế thế giới công bố dịch bệnh toàn cầu vào ngày 31/1/2020 và xác định là tình trạng y tế công cộng khẩn cấp gây quan ngại quốc tế,¹³ nhưng Việt Nam vẫn chưa công bố dịch bệnh. Nhưng khi số ca bệnh lây lan nhanh trong cộng đồng vào tháng 3/2020, buộc Chính phủ phải có biện pháp ứng phó kịp thời ngay sau đó. Ngày 01/4/2020, theo Quyết định số 447/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về công bố dịch COVID-19 đã xác định thời điểm xảy ra dịch bệnh ở Việt Nam là ngày 23/1/2020 và quy mô trên toàn quốc, xếp mức độ nguy hiểm của Covid-19 là bệnh truyền nhiễm nhóm A, nguy cơ đại dịch toàn cầu; xác định các biện pháp chống dịch theo Luật phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm; đồng thời thành lập Ban chỉ đạo quốc gia phòng, chống dịch.

Trên cơ sở Luật phòng, chống dịch bệnh năm 2007, Thủ tướng áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch bệnh và chỉ đạo thống nhất trên cả nước bằng việc ban hành các Chỉ thị, như: Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19, Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/03/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19, Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 24/4/2020 về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 trong tình hình mới, một số quyết định, công điện và công văn... Trong đó, Chỉ thị số 16 là văn bản thể hiện sự quyết liệt nhất của Chính phủ về công tác phòng chống dịch với biện pháp “cách ly toàn xã hội” trong vòng 15 ngày từ 0 giờ ngày 01/4/2020 trên phạm vi toàn quốc và yêu cầu người dân ở tại nhà, chỉ

¹² Khuyến nghị 6(a): “rà soát khung pháp luật hiện hành trong nước để xác định những khoảng trống- và xung đột với Công ước; đảm bảo rằng tất cả các quyền của Công ước có hiệu lực pháp lý đầy đủ trong trật tự pháp lý của mình; và chỉ khi cần thiết, ban hành các hạn chế/giới hạn rõ ràng và cụ thể, cần thiết và tương xứng, đối với việc thực hiện các quyền của Công ước”, Human Rights Committee (2019), Concluding observations on the third periodic report of Viet Nam, <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/ccprevnmc03-human-rights-committee-concluding-observations-third>

¹³ Ngày 05/5/2023, Tổ chức Y tế thế giới đưa ra công bố dịch bệnh Covid-19 không được coi là tình trạng khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng gây quan ngại quốc tế và chuyển từ giai đoạn khẩn cấp sang quản lý bệnh lâu dài.

ra ngoài trong trường hợp thật sự cần thiết; giữ khoảng cách tối thiểu 2m khi giao tiếp; không tập trung quá 2 người ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện và nơi công cộng...

Như vậy, để ứng phó với dịch bệnh COVID-19, Việt Nam không tuyên bố tình trạng khẩn cấp mà áp dụng các biện pháp nhằm giới hạn quyền được quy định trong Luật phòng, chống dịch bệnh. Nhưng các Chỉ thị của Thủ tướng Việt Nam ban hành trong đó đưa ra các biện pháp yêu cầu lãnh đạo các tỉnh, các địa phương có dịch phải triển khai áp dụng, xét thấy đây là văn bản hành chính mang tính chất quản lý, điều hành và không thuộc loại văn bản quy phạm pháp luật theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

Vì vậy, để hoàn thiện cơ sở pháp lý, mãi sau đó, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 cho phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục chủ động, linh hoạt và thực hiện một số giải pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19 đã thực hiện trong thời gian qua; trao cho Chính phủ, Thủ tướng có quyền hạn chế một số quyền và tự do cá nhân như hạn chế một số phương tiện, yêu cầu người dân không ra khỏi nơi cư trú trong một khoảng thời gian nhất định, tại một số khu vực, địa bàn; được quyền áp dụng các biện pháp có thể áp dụng trong tình trạng khẩn cấp để ngăn chặn kịp thời dịch bệnh lây lan. Đặc biệt, Quốc hội ủy quyền cho Chính phủ và Thủ tướng được “quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp chưa được luật định hoặc khác với quy định trong luật, pháp lệnh hiện hành để đáp ứng yêu cầu cấp bách của công tác phòng, chống dịch Covid-19”. Vì vậy. Chính phủ Việt Nam trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 86/NQ-CP ngày 06/8/2021 về các giải pháp cấp bách phòng, chống bệnh COVID-19. Hay sau đó, ngày 11/10/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 128/NQ-CP quy định tạm thời thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch Covid-19.

Từ những phản ứng ban đầu của Chính phủ nhằm ứng phó với dịch bệnh Covid-19 cho thấy, khung pháp luật Việt Nam nhằm ứng phó với tình huống cấp bách về dịch bệnh có những điểm vướng mắc sau:

Thứ nhất, các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành mới chỉ tập trung ứng phó dịch bệnh Covid-19 do yếu tố bất ngờ và chưa được lường trước trong luật hiện hành, cũng như chưa có một cơ sở pháp lý rõ ràng chỉ ra tính hợp pháp của các biện pháp được ban hành trong văn bản chỉ mang tính chất điều hành, nhưng lại là những biện pháp đặc biệt, tạo ra những ngoại lệ mà chỉ có trong tình huống khẩn cấp mới áp dụng.

Thứ hai, khoảng trống pháp lý về tính linh hoạt trong pháp luật khi các tình huống khẩn cấp thường là những trường hợp cấp bách, cần có phản ứng nhanh, kịp thời để ứng

phó với các nguy cơ đe dọa. Nhưng với trình tự ban bố, công bố, chấm dứt về tình trạng khẩn cấp như theo Hiến pháp năm 2013 hay Pháp lệnh năm 2000, Luật phòng, chống dịch bệnh năm 2007 trao cho Chủ tịch nước hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội – thiết chế không tỏ những phản ứng nhanh nhằm ứng phó với dịch bệnh. Đồng thời, việc thi hành “lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp khác theo luật hiện hành” chỉ trao cho tập thể Chính phủ, vai trò của Thủ tướng Chính phủ chưa được làm rõ.

Thứ ba, pháp luật Việt Nam chưa phân định rõ biện pháp được áp dụng nhằm giới hạn quyền trong bối cảnh dịch bệnh truyền nhiễm nói chung nhằm bảo vệ sức khỏe của cộng đồng và trong bối cảnh khẩn cấp về dịch bệnh nguy hiểm. Các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh sẽ có mức độ giới hạn quyền cao hơn, phạm vi rộng hơn so với tình trạng dịch bệnh truyền nhiễm. Pháp luật cũng chưa có hướng dẫn cụ thể về biện pháp “hạn chế tập trung đông người” khi có dịch bệnh thông thường và biện pháp “cấm tập trung đông người” trong tình trạng khẩn cấp theo quy định tại Luật phòng, chống dịch bệnh năm 2007 (Điều 52, khoản 1, điểm c và Điều 54, khoản 2, điểm d).

Thứ tư, Pháp lệnh năm 2000 lại trao nhiệm vụ giám sát việc tuân thủ pháp luật trong tình trạng khẩn cấp cho Việt Kiểm sát nhân dân thực hiện. Nhưng Viện kiểm sát hiện không còn thực hiện chức năng này theo quy định Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân từ năm 2002 và năm 2014. Như vậy, cơ chế nào sẽ giám sát việc tuân thủ pháp luật trong tình trạng khẩn cấp, cụ thể hơn là giám sát Chính phủ thi hành các biện pháp trong tình trạng khẩn cấp.

6. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện khung khổ pháp luật về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền trong bối cảnh khẩn cấp

Một là, pháp luật cần giải thích rõ về loại văn bản quy phạm pháp luật được quy định về giới hạn quyền. Hiến pháp năm 2013 quy định quyền chỉ có thể bị giới hạn bởi luật, trong khi đó Quốc hội lại trao cho Chính phủ, Thủ tướng được quyền ban hành các biện pháp nhằm ứng phó với dịch bệnh kể cả bằng Chỉ thị với những quy định hàm ý về các biện pháp giới hạn quyền.¹⁴ Như vậy, cần có sự giải thích Hiến pháp về điều kiện giới hạn quyền tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 về loại văn bản “luật” được giới hạn quyền là luật do quốc hội ban hành hay mở rộng ra văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính như cách hiểu của Liên minh châu Âu.¹⁵ Nếu hiểu theo cách quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp ngay cả theo nghĩa mở rộng nhất về loại văn bản được quy định điều

¹⁴ Quốc hội (2021), Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội Khóa XV,

¹⁵ Bùi Tiến Đạt (2015), sđd

kiện giới hạn quyền là Luật và Nghị định. Vậy Chỉ thị của Thủ tướng nếu quy định về giới hạn quyền sẽ cần được xem xét về tính hợp hiến, dù được ủy quyền lập pháp bởi Quốc hội “Quốc hội tán thành việc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục chủ động, linh hoạt áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 đã thực hiện trong thời gian qua; đồng thời, giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định và chịu trách nhiệm về việc thực hiện một số giải pháp cấp bách”.¹⁶ Tuy nhiên, Hiến pháp là đạo luật có giá trị cao nhất, mọi văn bản trái hiến pháp cần phải được hủy bỏ, sửa đổi.

Hai là, sớm đưa nội dung xây dựng Luật về tình trạng khẩn cấp trong kỳ họp của Quốc hội. Về bản chất, các biện pháp ứng phó với nguy cơ tạo ra tình trạng khẩn cấp tại Việt Nam chính là biện pháp giới hạn quyền, nhưng nó đặc biệt là chỉ áp dụng trong tình huống khẩn cấp và có tính ngắn hạn. Nhưng, tính thống nhất của pháp luật đặt ra yêu cầu rằng loại văn bản để giới hạn quyền bằng các biện pháp khẩn cấp/cấp bách cũng cần phải đáp ứng nguyên tắc giới hạn quyền đã được hiến định – chỉ bằng luật. Vì vậy, để có đủ cơ sở pháp lý, hợp hiến cho cơ quan thi hành pháp luật triển khai các biện pháp ứng phó với tình trạng khẩn cấp thì Luật về tình trạng khẩn cấp cần sớm được ban hành thay thế cho Pháp lệnh năm 2000. Theo đó, Luật Tình trạng khẩn cấp cần quy định đầy đủ các vấn đề liên quan đến cách hiểu, điều kiện tuyên bố tình trạng khẩn cấp, nhất là việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước các biện pháp ứng phó với tình trạng khẩn cấp.

Ba là, pháp luật cần làm rõ về quyền tương đối và quyền tuyệt đối, quyền không bị tạm đình chỉ trong tình trạng khẩn cấp như cách mà ICCPR đã quy định. Khoảng trống pháp lý trên cần phải được làm rõ bởi cơ quan có quyền giải thích Hiến pháp - Ủy ban thường vụ Quốc hội. Bởi với lời văn tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 dẫn đến cách hiểu các quyền có tính tương đối, và các quyền có chung điều kiện giới hạn trong đó lý do về bảo vệ sức khỏe cộng đồng được áp dụng để giới hạn mọi quyền. Liệu với cách tiếp cận này có ảnh hưởng đến bản chất của quyền.

Bốn là, Việt Nam nên tham khảo để trao cho Tòa án có quyền giải thích pháp luật áp dụng trong xét xử. Bởi pháp luật Việt Nam đã công nhận án lệ của Tòa án với vai trò là nguồn của pháp luật và phục vụ công tác xét xử. Bởi trong các vụ án liên quan đến quyền bị giới hạn, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và tự do cá nhân như việc Tòa án áp dụng hình phạt tù, áp dụng các biện pháp xử phạt, cưỡng chế. Do đó, Tòa án cần giải thích rõ trong bản án về sự cần thiết, về nội dung quy định pháp luật liên quan vụ việc để người bị tuyên án tâm phục, khẩu phục. Quyền này của Tòa án không trùng với thẩm quyền giải thích luật của Ủy

¹⁶ Quốc hội (2021), Nghị quyết số 30/2021/QH15.

ban thường vụ quốc hội, do việc giải thích của Tòa án áp dụng trong từng vụ án cụ thể và có ý nghĩa đối với từng đối tượng cụ thể, không ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật.

Năm là, hoàn thiện khung pháp luật Việt Nam trong tình trạng khẩn cấp cần phải làm rõ về thẩm quyền giám sát đối với việc thực hiện quyền lực của Chính phủ, Thủ tướng khi được trao quyền áp dụng các biện pháp giới hạn quyền ngay cả khi “chưa có luật”. Bởi Nhà nước pháp quyền cần đề cao tính “thượng tôn pháp luật”, Chính phủ cũng cần phải hành động trên cơ sở pháp luật. Như vậy, Chính phủ cần phản ứng sớm việc thực hiện ủy quyền lập pháp bằng lập quy – ban hành Nghị định tiên phát nhằm cụ thể, thống nhất các biện pháp ứng phó khẩn cấp với các mối nguy cơ, trong đó có dịch bệnh, thay vì chỉ ban hành Chỉ thị. Hoặc, Quốc hội cần hành động sớm trong việc sửa đổi Luật phòng, chống dịch bệnh năm 2007 để mở rộng các biện pháp giới hạn quyền nhằm ứng phó với các dịch bệnh như COVID-19.

Sáu là, cần cơ quan chuyên biệt để bảo vệ hiến pháp, hay chính là để bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước các biện pháp giới hạn quyền. Việt Nam chưa luật định và xác định thiết chế cụ thể bảo vệ Hiến pháp, nên sẽ là hạn chế cho việc giám sát tính hợp hiến đối với các hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng. Đồng thời, pháp luật Việt Nam chưa trao cho Tòa án có quyền giám sát tư pháp hay có quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp đối với Nghị định của Chính phủ. Tòa án Hành chính của Việt Nam mới chỉ có quyền xem xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước có phạm vi địa giới hành chính với Tòa án và của người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đó.¹⁷ Việt Nam nên tham khảo mô hình của cơ quan bảo vệ Hiến pháp tại các quốc gia có nét tương đồng với thiết chế bảo vệ hiến pháp ở Việt Nam nhằm tìm ra mô hình phù hợp.

7. Kết luận

Qua việc đánh giá khung pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền và tạm đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp cho thấy các biện pháp mà Chính phủ đã thực hiện nhằm ứng phó với dịch bệnh COVID-19 đã tạo ra những khoảng trống pháp lý, những thiếu hụt hoặc không phù hợp. Cơ quan lập pháp của Việt Nam cần sớm có những giải pháp khắc phục, hoàn thiện nhằm tạo ra hệ thống pháp luật thống nhất, đáp ứng yêu cầu không chỉ để ứng phó với dịch bệnh tương tự như đại dịch COVID-19 mà cần có tính dự đoán về các mối nguy cơ đe dọa sự sống còn của quốc gia trong tương lai. Bên cạnh đó, khung pháp luật

¹⁷ Điều 31.1; Điều 32.3 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015

cần được hoàn thiện và trao cho thiết chế đủ mạnh để bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân trước các nguy cơ lạm quyền và bảo đảm sự ổn định của xã hội.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Tiến Đạt (2015), *Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 6(286), tháng 3/2015.
2. Chính phủ (2019), Báo cáo số 344/BC-CP ngày 22/8/2019 của Chính phủ về Báo cáo sơ kết 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (2014-2019).
3. Human Rights Committee (2019), Concluding observations on the third periodic report of Viet Nam, <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/ccprevnmc03-human-rights-committee-concluding-observations-third>.
4. Hannum, H. (1998). The UDHR in national and international law. *Health and Human rights*.
5. Joseph, S., & Castan, M. (2013). *The international covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary*. OUP Oxford.
6. Lê Quỳnh Mai (2023), “*Pháp luật về hạn chế quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án tiến sĩ tại Trường Đại học Luật, Đại học quốc gia Hà Nội.
7. Quốc hội (2013). Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.
8. Quốc hội (2015). Luật tổ tụng hành chính.
9. Quốc hội (2021), Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội Khóa XV.

33. 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

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.

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: 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

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

⁴ Xem: <https://doi.org/10.1093/jlb/ljaa076>

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

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

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].

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 lập, tuy nhiên xu hướng tiến tới cách tiếp cận hài hoà 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

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.

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 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

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>

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>

mục, 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 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

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

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

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.

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,

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/lsa076>

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.

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

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

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

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.

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.

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-human-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), Isaa076., <https://doi.org/10.1093/jlb/Isaa076>
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].

34. QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP MỘT SỐ NƯỚC VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP VÀ NHỮNG GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Phi Yên*

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp là trạng thái xã hội đang lâm vào khủng hoảng nghiêm trọng bởi nhiều nguyên nhân như: thảm họa lớn do thiên nhiên, dịch bệnh trên diện rộng, bạo loạn, chiến tranh,... đe dọa trật tự, an ninh, an toàn của quốc gia. Bất kỳ quốc gia nào cũng có thể phải đối mặt với tình trạng khẩn cấp. Việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp có khả năng gia tăng quyền lực cho các cơ quan nhà nước, làm hạn chế quyền con người, quyền công dân. Tuy vậy, để đối diện với tình trạng khẩn cấp các quốc gia cần có những ứng phó phù hợp để phản ứng kịp thời với tình trạng khẩn cấp. Chính vì vậy, Hiến pháp với tư cách là luật cơ bản của nhà nước cần có những quy định chặt chẽ về tình trạng khẩn cấp. Bài viết phân tích những quy định về tình trạng khẩn cấp trong Hiến pháp một số nước, từ đó rút ra những gợi mở cho Việt Nam.

Từ khóa:

Tình trạng khẩn cấp, Hiến pháp, quyền con người, quyền công dân

1. Đặt vấn đề

Tình trạng khẩn cấp (TTKC) là trạng thái xã hội, do nhiều nguyên nhân tác động, lâm vào khủng hoảng nghiêm trọng đe dọa sự sống còn của quốc gia. Do đó, nhằm bảo vệ đất nước; bảo đảm lợi ích công cộng; bảo vệ tính mạng, tài sản của cá nhân, tổ chức, các cơ quan có thẩm quyền thiết lập những biện pháp, quy tắc đặc biệt không được áp dụng trong điều kiện bình thường¹. TTKC là những tình huống bất thường và bất lợi có nguyên nhân từ con người hoặc tự nhiên, mà có thể xảy ra ở bất kỳ quốc gia nào, gây ra những hậu quả to lớn về chính trị, kinh tế, xã hội cho người dân và nhà nước². TTKC hay còn được gọi là tình trạng đặc biệt là khái niệm đã có từ lâu và được sử dụng ở nhiều quốc gia dưới mọi chế độ chính trị. Trong quá khứ, khái niệm này biểu hiện một tình trạng quan trọng nhất định, tình trạng chiến tranh được luật pháp ở nhiều quốc gia quy định³. Tóm lại, TTKC là trạng thái xã hội đang lâm vào khủng hoảng nghiêm trọng bởi nhiều nguyên nhân như:

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

¹ Oren Gross - Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency powers in theory and practice*, Cambridge University Press, 2006, p. 249

² Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức, *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (441), tháng 9/2021.

³ Nguyễn Đăng Dung (2020), "Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước", *Nghiên cứu lập pháp*, số 18, tr. 09-14

thảm họa lớn do thiên nhiên, dịch bệnh trên diện rộng, bạo loạn, chiến tranh,... đe dọa trật tự, an ninh, an toàn của quốc gia. TTKC là tình huống mà chính quyền, vì lợi ích chung, có thể ban hành những chính sách hoặc thực hiện những hành động mà thông thường không được áp dụng⁴. Bất kỳ quốc gia nào cũng có thể phải đối mặt với TTKC. Việc tuyên bố TTKC có khả năng gia tăng quyền lực cho các cơ quan nhà nước, làm hạn chế quyền con người, quyền công dân. Để đối diện với TTKC các quốc gia cần có những ứng phó phù hợp để phản ứng kịp thời với TTKC. Chính vì vậy, Hiến pháp với tư cách là luật cơ bản của nhà nước cần có những quy định chặt chẽ về tình trạng khẩn cấp, tạo cơ sở pháp lý vững chắc trong việc ứng phó với tình trạng khẩn cấp. Bài viết phân tích những quy định về tình trạng khẩn cấp trong Hiến pháp một số nước, từ đó rút ra những gợi mở cho Việt Nam.

2. Quy định của Hiến pháp một số nước về tình trạng khẩn cấp

2.1. Về nội hàm và cơ chế xác lập tình trạng khẩn cấp

Trong Hiến pháp các quốc gia, thuật ngữ “tình trạng khẩn cấp” được sử dụng dưới nhiều dạng thức nhằm phân biệt giữa các mức độ (hoàn cảnh) khẩn cấp khác nhau⁵.

Theo quy định của Hiến pháp Cộng Hòa Pháp năm 1958 *“Khi có sự đe dọa nghiêm trọng và trực tiếp đến sự tồn tại của các thiết chế của nền Cộng hòa, độc lập dân tộc, toàn vẹn lãnh thổ hay đến việc thực hiện các cam kết quốc tế của nước Cộng hòa Pháp và có sự đứt quãng trong hoạt động bình thường của các Cơ quan Hiến định của Nhà nước, Tổng thống có quyền áp dụng mọi biện pháp cần thiết để khắc phục, sau khi tham khảo ý kiến chính thức của Thủ tướng, Chủ tịch của hai Viện và Chủ tịch Hội đồng Hiến Pháp”*⁶, *“Nghị viện có quyền tuyên bố chiến tranh”*⁷, *“Tình trạng giới nghiêm được ban hành sau khi đã đưa ra thảo luận và thông qua tại Hội đồng Bộ trưởng. Việc kéo dài thời hạn áp dụng tình trạng giới nghiêm quá 12 ngày phải có sự cho phép của Nghị viện”*⁸. Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 quy định nhiều dạng thức khác nhau về TTKC, căn cứ, mức độ về TTKC. Theo đó TTKC được chia thành 3 dạng: (1) Về quyền hạn đặc biệt Điều 16: Tổng thống, sau khi tham khảo ý kiến chính thức của Thủ tướng, Chủ tịch hai Viện và Chủ tịch Hội đồng Hiến pháp, có thể áp dụng các biện pháp đối phó với TTKC đe dọa nghiêm trọng và

⁴ Cao Vũ Minh, *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Liên bang Nga và những gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (434), tháng 5/2021.

⁵ Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức, *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (441), tháng 9/2021.

⁶ Điều 16 Hiến pháp Cộng Hòa Pháp năm 1958,

⁷ Điều 35 Hiến pháp Cộng Hòa Pháp năm 1958

⁸ Điều 36 Hiến pháp Cộng Hòa Pháp năm 1958

trực tiếp đến sự tồn tại của các thiết chế của nền Cộng hoà, độc lập dân tộc, toàn vẹn lãnh thổ hay đến việc thực hiện các cam kết quốc tế của nước Cộng hoà Pháp và có sự đứt quãng trong hoạt động bình thường của các cơ quan Hiến định của Nhà nước. Tổng thống có nghĩa vụ tuyên bố tình trạng khẩn cấp và thông báo với quốc dân các biện pháp sẽ được áp dụng bởi các chủ thể công quyền để đối phó với TTKC; (2) Về tình trạng chiến tranh Điều 35: Nghị viện có quyền tuyên bố chiến tranh; (3) Về tình trạng giới nghiêm Điều 36: Chính phủ quyết định tình trạng dưới nghiêm, nhưng nếu tình trạng này kéo dài trên 12 ngày phải có sự đồng ý của Nghị viện.

Theo quy định của Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 “*Trong trường hợp có hành động xâm lược hoặc nguy cơ xâm lược trực tiếp, Tổng thống Liên bang Nga ban bố tình trạng có chiến tranh trên lãnh thổ Liên bang Nga hoặc trên một phần lãnh thổ và thông báo ngay cho Hội đồng Liên bang và Duma Quốc gia*”⁹, “*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 lãnh thổ Liên bang Nga hoặc trên một phần lãnh thổ nhất định và thông báo ngay cho Hội đồng Liên bang và Duma Quốc gia*”¹⁰. Hiến pháp Liên bang Nga có sự phân biệt giữa tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp, tuy nhiên việc xác định thẩm quyền ban bố tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp đều thuộc thẩm quyền của Tổng thống Liên bang Nga, việc ban bố tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp của Tổng thống được thực hiện trước và sau đó thông báo cho Hội đồng Liên bang và Duma Quốc gia. Khi nhận được báo cáo của Tổng thống về việc ban bố tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp, hai viện của Quốc hội liên bang sẽ cho ý kiến, nhưng quyết định cuối cùng về việc phê chuẩn sắc lệnh này thuộc về Hội đồng Liên bang theo quy định tại điểm b, c Khoản 1 Điều 102 Hiến pháp Liên bang Nga.

Theo quy định của Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949, TTKC có các dạng sau đây: (1) Tình trạng khẩn cấp Điều 80a, (2) Lập pháp khẩn cấp Điều 81, (3) Tình trạng phòng thủ. Theo đó “*nếu Hiến pháp Liên bang hoặc một đạo luật liên bang liên quan đến quốc phòng, bao gồm việc bảo vệ thường dân, với điều kiện rằng các khoản pháp lý đó chỉ được áp dụng phù hợp với điều này, trừ khi đã có việc công bố tình trạng phòng vệ, việc áp dụng chúng sẽ chỉ được phép sau khi Hạ viện đã quyết định rằng một tình trạng khẩn cấp được ban bố hoặc đã thông qua cụ thể đề nghị đó. Việc phán quyết về tình trạng khẩn cấp và việc thông qua cụ thể các trường hợp được nêu tại câu thứ nhất của đoạn (5) và*

⁹ Khoản 2 Điều 87 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993

¹⁰ Điều 88 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993

câu thứ hai của đoạn (6) Điều 12a sẽ cần đa số trong 2/3 tổng số phiếu”¹¹, việc ban bố tình trạng khẩn cấp trong trường hợp này thuộc thẩm quyền của Hạ viện. Nếu trong các trường hợp như được mô tả tại Điều 68, Hạ viện không bị giải thể, Tổng thống Liên bang, theo yêu cầu của Chính phủ Liên bang và với sự đồng ý của Thượng viện, có thể tuyên bố tình trạng lập pháp khẩn cấp đối với một dự luật¹² việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp khi bỏ phiếu tín nhiệm, nghị viện không được giải thể thì Tổng thống Liên bang, theo yêu cầu của Chính phủ Liên bang, sự đồng ý của Thượng viện tuyên bố tình trạng lập pháp khẩn cấp đối với một dự án luật. Bất kỳ việc xác định rằng lãnh thổ liên bang đang bị tấn công hoặc sắp xảy ra cuộc tấn công bởi lực lượng vũ trang (tình trạng phòng thủ) sẽ được đưa ra bởi Hạ viện với sự tán thành của Thượng viện. Việc xác định như vậy được thực hiện theo đề nghị của Chính phủ Liên bang và yêu cầu 2/3 số phiếu tán thành, với sự có mặt của đa số các thành viên của Hạ viện¹³ việc tuyên bố tình trạng phòng thủ sẽ được quyết định bởi 2/3 thành viên Hạ viện theo đề nghị từ Chính phủ liên bang và phải nhận được sự đồng ý của Thượng viện. Nếu rơi vào tình trạng bắt buộc phải cần có hành động ngay lập tức mà Hạ viện không thể họp ngay được thì thẩm quyền này thuộc về 2/3 thành viên Ủy ban hỗn hợp. Tổng thống Liên bang công bố tình trạng phòng thủ, sau khi các cơ quan có thẩm quyền nêu trên đã quyết định. Nếu lãnh thổ liên bang bị tấn công bởi lực lượng vũ trang, và nếu cơ quan có thẩm quyền liên bang không kịp ngay lập tức thực hiện việc xác định tình trạng được quy định trong câu đầu tiên của khoản 1 Điều 115a, việc xác định được coi là đã được thực hiện và ban hành tại thời điểm cuộc tấn công bắt đầu. Tổng thống Liên bang công bố thời gian đó ngay sau khi hoàn cảnh cho phép¹⁴.

Có thể thấy rằng Hiến pháp của Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949 quy định khá chi tiết về TTKC. Các quy định của Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức về TTKC không chỉ xác định các dạng TTKC, thẩm quyền quyết định, công bố tình trạng khẩn cấp mà còn quy định các biện pháp thích ứng nếu TTKC được ban bố.

Theo quy định của Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1982 (chưa sửa đổi bổ sung) TTKC được thể hiện dưới dạng: (1) Tình trạng chiến tranh và (2) Tình trạng giới nghiêm. Việc quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh thuộc thẩm quyền của Đại hội đại biểu Nhân dân toàn quốc (Quốc hội) theo quy định tại Khoản 14 Điều 62 Hiến pháp năm 1982. Trong thời gian Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc không họp, Ủy ban thường

¹¹ Khoản 1 Điều 80a Hiến pháp Cộng Hòa Liên bang Đức năm 1949

¹² Khoản 1 Điều 81 Hiến pháp Cộng Hòa Liên bang Đức năm 1949

¹³ Khoản 1 Điều 115a Hiến pháp Cộng Hòa Liên bang Đức năm 1949

¹⁴ Khoản 4 Điều 115a Hiến pháp Cộng Hòa Liên bang Đức năm 1949

vụ Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh nếu xảy ra xâm lược vũ trang hoặc quyết định có cần thiết phải tham gia vào điều ước quốc tế để chống lại sự xâm lược trong cộng đồng quốc tế hay không¹⁵, Chủ tịch nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa căn cứ theo quyết định của Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc hoặc quyết định của Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc (trong thời gian Quốc hội không họp) có quyền công bố tuyên bố tình trạng chiến tranh (Điều 80 Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa 1982). Còn tình trạng giới nghiêm thuộc thẩm quyền quyết định của Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc theo quy định tại Khoản 20 Điều 67 Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa 1982, Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Ủy ban thường vụ công bố lệnh giới nghiêm (Điều 80 Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa 1982), Quốc vụ viện có quyền quyết định giới nghiêm khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 89 Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa 1982). Hiến pháp năm 1982 chưa có quy định cụ thể về TTKC. Đến lần sửa đổi bổ sung năm 2004, Hiến pháp này mới có quy định về TTKC, cụ thể trong Điều 26, Điều 27, Điều 28 Hiến pháp sửa đổi “giới nghiêm” được sửa đổi thành “tình trạng khẩn cấp” theo đó: Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền quyết định toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương bước vào tình trạng khẩn cấp, Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc tuyên bố bước vào tình trạng khẩn cấp, Quốc vụ viện căn cứ quy định của pháp luật quyết định khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương bước vào tình trạng khẩn cấp.

Như vậy, có thể thấy Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa có sự phân biệt giữa tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp, coi tình trạng giới nghiêm là trường hợp đặc biệt của TTKC, có nghĩa là TTKC không chỉ bao hàm tình trạng giới nghiêm mà phạm vi của TTKC rộng hơn tình trạng giới nghiêm.

2.2. Về cơ chế hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp

Việc ứng phó với TTKC tất yếu sẽ dẫn đến việc hạn chế quyền con người, quyền công dân. Chính vì vậy, với tư cách là luật cơ bản của Nhà nước, Hiến pháp cần có những quy định cụ thể về hạn chế quyền con người, quyền công dân trong TTKC, tạo cơ sở pháp lý vững chắc trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, tránh sự tùy tiện của Nhà nước trong việc hạn chế quyền con người, quyền công dân trong TTKC. Hầu hết Hiến pháp các quốc gia đều có quy định về nguyên tắc giới hạn quyền bằng một điều khoản cụ

¹⁵ Khoản 18 Điều 67 Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1982

thể; trong khi đó, một số Hiến pháp còn quy định thêm những điều kiện giới hạn áp dụng riêng cho một số quyền¹⁶. Theo quy định tại Khoản 3 Điều 55 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 “Các quyền và tự do của con người và công dân có thể bị giới hạn bởi pháp luật liên bang chỉ trong mức độ cần thiết đủ để bảo vệ nền tảng chế độ hiến pháp, đạo đức, sức khỏe, các quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia”, Điều 56 Hiến pháp Nga năm 1993 “Trong điều kiện tình trạng khẩn cấp, để bảo đảm an toàn cho công dân và bảo vệ chế độ hiến pháp, theo một đạo luật hiến pháp liên bang, có thể thiết lập những giới hạn nhất định đối với các quyền và tự do với điều kiện phải chỉ rõ phạm vi và thời hạn của những giới hạn đó”. Các quyền tự do của con người, của công dân có thể bị giới hạn chỉ trong một mức độ cần thiết để bảo vệ nền tảng chế độ hiến pháp, đạo đức, sức khỏe, các quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia. Trong tình trạng khẩn cấp việc giới hạn quyền tự do của con người, của công dân phải chỉ rõ phạm vi và thời gian về việc giới hạn những quyền đó. Cũng theo quy định tại Điều 56 Hiến pháp Nga năm 1993 thì không phải tất cả các quyền tự do của con người, của công dân đều có thể bị hạn chế, nếu xuất hiện những điều kiện như đã nêu ở trên. Có những quyền được xác định là tuyệt đối và không thể bị hạn chế “Không được hạn chế các quyền và tự do được quy định tại các điều 20, 21, 23 (khoản 1), 24, 28, 34 (khoản 1), 46 - 54 của Hiến pháp Liên bang Nga”, đó là quyền sống; quyền được bảo vệ phẩm giá con người; quyền tự do và bất khả xâm phạm cá nhân; quyền riêng tư, quyền được đảm bảo tự do tôn giáo, tín ngưỡng, quyền tự do sử dụng khả năng và tài sản của mình để tiến hành kinh doanh hoặc những hoạt động kinh tế hợp pháp khác, quyền được bảo vệ các quyền và tự do của mình tại toà án,...

Theo quy định của Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức năm 1949, vấn đề về hạn chế các quyền cơ bản trong TTKC cũng được Hiến pháp đặt ra. Các vấn đề liên quan đến các quyền cơ bản trong TTKC được quy định tại Điều 12a, 17a, 19,... của Hiến pháp. Hiến pháp Đức năm 1949 còn khẳng định quyền cơ bản chỉ có thể bị hạn chế bởi hoặc theo một đạo luật, luật đó phải áp dụng phổ biến và không chỉ đối với một trường hợp duy nhất. Ngoài ra, luật phải xác định các quyền cơ bản bị ảnh hưởng và điều luật quy định nó. Bên cạnh đó, trong việc quy định về các quyền cụ thể Hiến pháp Đức năm 1949 còn đặt ra các quyền tuyệt đối và tương đối. Quyền tuyệt đối không bị hạn chế như: Nhân phẩm Điều 1, tự do tín ngưỡng Điều 4,... Quyền tương đối có thể bị hạn chế như: Quyền tự do cá nhân

¹⁶ Đặng Minh Tuấn - Lê Quỳnh Mai (2020), Giới hạn quyền con người, quyền công dân tại Việt Nam, nguyên tác Hiến pháp và vấn đề thực thi, Tạp chí Khoa học Kiểm sát số 05/2020.

Điều 2, quyền tự do ngôn luận Điều 5, quyền tự do họp hội Điều 8, quyền tự do đi lại Điều 11,...

Trên cơ sở nghiên cứu Hiến pháp Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Liên bang Nga, Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về TTKC có thể rút ra một số nhận xét sau:

Thứ nhất, các bản Hiến pháp đều có sự phân biệt giữa tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp (TTKC), thẩm quyền quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp không giống nhau (trừ Nga);

Thứ hai, thẩm quyền quyết định tuyên bố TTKC không hoàn toàn giống nhau ở các hình thức chính thể. Tuy nhiên, điểm chung giữa các bản Hiến pháp đó là sự tham gia của hành pháp trong tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Ở Pháp Hội đồng Bộ trưởng có quyền quyết định tình trạng giới nghiêm; Tổng thống, sau khi tham khảo ý kiến chính thức của Thủ tướng, Chủ tịch hai Viện và Chủ tịch Hội đồng Hiến pháp, có thể áp dụng các biện pháp đối phó với TTKC, Tổng thống có nghĩa vụ tuyên bố tình trạng khẩn cấp và thông báo với quốc dân các biện pháp sẽ được áp dụng bởi các chủ thể công quyền để đối phó với TTKC. Ở Nga Tổng thống Liên bang Nga ban bố tình trạng khẩn cấp trên lãnh thổ Liên bang Nga hoặc trên một phần lãnh thổ nhất định sau đó báo cáo để Hội đồng liên bang phê chuẩn. Ở Đức Chính phủ có quyền đề nghị Quốc hội tuyên bố tình trạng phòng thủ. Ở Trung Hoa Quốc vụ viện căn cứ quy định của pháp luật quyết định khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương bước vào tình trạng khẩn cấp.

Thứ ba, việc quy định về TTKC trong Hiến pháp của các nước khá khái quát (trừ Hiến pháp Đức), chủ yếu TTKC được quy định cụ thể trong luật;

Thứ tư, các bản Hiến pháp đều xác định TTKC là tình trạng tạm thời, các quyền và lợi ích của người dân bị giới hạn, mà quyết định của Nhà nước cần phải nhanh. Chính vì thế, đa số các nước trao quyền quyết định cho hành pháp. Tuy nhiên, để tránh sự lạm dụng quyền lực của hành pháp, Hiến pháp các nước đều quy định về sự tham gia phê chuẩn của Nghị viện.

Thứ năm, Hiến pháp của Nga, Đức có quy định về giới hạn quyền con người, quyền công dân. Có sự phân biệt giữa quyền tuyệt đối không thể bị giới hạn và những quyền bị giới hạn trong TTKC. Việc giới hạn quyền con người, quyền công dân phải bằng luật.

3. Quy định của Hiến pháp Việt Nam về tình trạng khẩn cấp

3.1. Về nội hàm và cơ chế xác lập tình trạng khẩn cấp

Hiến pháp năm 2013 có sự phân biệt giữa tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp. Đối với tình trạng chiến tranh: Thẩm quyền quyết định thuộc Quốc hội¹⁷, trong thời gian Quốc hội không thể họp được thẩm quyền này thuộc về Ủy ban thường vụ Quốc hội¹⁸, sau đó Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội (trong thời gian Quốc hội không họp), công bố quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh¹⁹. Đối với tình trạng khẩn cấp: Quốc hội quy định về TTKC²⁰, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương²¹, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương²².

Thẩm quyền quyết định tình trạng chiến tranh theo quy định của Hiến pháp Việt Nam được trao cho Quốc hội, khá giống với Hiến pháp của các nước nêu trên. Tuy nhiên, trong thời gian Quốc hội không họp, Hiến pháp Việt Nam giao thẩm quyền này cho Ủy ban thường vụ Quốc hội (giống Trung Hoa), các nước khác thường trao cho Nguyên thủ quốc gia để đảm bảo quyết định được nhanh chóng. Với TTKC, thẩm quyền công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp được trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chủ tịch nước chỉ có quyền công bố, bãi bỏ TTKC khi Ủy ban thường vụ Quốc hội không họp. TTKC là tình trạng bất thường, không thể lấy các quy định của pháp luật trong điều kiện bình thường để điều hành và quản lý trong TTKC. Do đó, cần những quy định phù hợp để điều hành, quản lý đất nước trong TTKC, có thể gọi là “lập pháp khẩn cấp”, quyền lập pháp thuộc về Quốc hội. Nhưng để triệu tập Quốc hội họp mất nhiều thời gian. Vì vậy, hầu hết Hiến pháp các nước trao quyền này cho hành pháp để quyết định nhanh chóng, và đảm bảo quản lý điều hành đất nước. Tuy nhiên, Hiến pháp các nước đều có điểm “hãm”, đó là cần sự phê chuẩn của Nghị Viện (Quốc hội). Trong khi đó Hiến pháp Việt Nam giao quyền công bố, bãi bỏ TTKC cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, mà khi quyết định thì Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng cần phải họp, nếu Ủy ban thường vụ không thể họp thì Chủ tịch nước có quyền công bố, bãi bỏ TTKC mà không cần có sự chấp nhận hay phê chuẩn của chủ thể nào.

3.2. Về cơ chế hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp

¹⁷ Khoản 13 Hiến pháp năm 2013

¹⁸ Khoản 9 Điều 74 Hiến pháp năm 2013

¹⁹ Khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013

²⁰ Khoản 13 Hiến pháp năm 2013

²¹ Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp năm 2013

²² Khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013

Theo quy định tại Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”. Việc hạn chế quyền con người, quyền công dân đã được Hiến pháp năm 2013 đặt ra, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của Luật. Nguyên tắc hạn chế quyền nhưng thực ra đang bảo vệ quyền, để tránh sự tùy tiện trong việc hạn chế quyền con người, quyền công dân. Vấn đề đặt ra là tất cả các quyền con người, quyền công dân đều có thể bị hạn chế khi rơi vào những 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. Điều này là chưa phù hợp theo quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người. Theo quy định tại Điều 29 Tuyên ngôn quốc tế về Nhân quyền năm 1948 đã quy định nguyên tắc của việc hạn chế quyền con người “Trong việc thực thi các quyền và tự do, mọi người chỉ phải chịu những hạn chế xác định bởi luật” và việc hạn chế này cũng chỉ nhằm mục đích “bảo đảm sự công nhận và tôn trọng thích đáng các quyền và tự do của người khác” và “đáp ứng các yêu cầu chính đáng về đạo đức, trật tự công cộng và phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ”. Khoản 2 Điều 8 Công ước về Các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966 (ICESCR) cho phép các quốc gia thành viên “áp đặt các hạn chế hợp pháp đối với việc thực hiện các quyền con người trong công ước này” và Điều 4 Công ước về Các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR) cụ thể hóa quy định về việc hạn chế quyền con người trong trường hợp khẩn cấp, trong đó ghi nhận “các biện pháp phủ nhận, hậu quả cũng như các cơ chế bảo vệ” khi áp dụng điều khoản này. Mặc dù, những quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người cho phép các quốc gia có thể hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia, nhưng không phải quyền nào cũng có thể hạn chế. Theo quy định tại Khoản 2 Điều 4 ICCPR các quyền không được hạn chế gồm: quyền được sống; quyền không bị tra tấn, bảo vệ nhân phẩm, quyền tự do khỏi chế độ nô lệ, buôn bán nô lệ; quyền không bị bắt giam do không có khả năng thực hiện nghĩa vụ hợp đồng; quyền không bị áp dụng luật hồi tố; quyền được công nhận tư cách con người trước pháp luật; quyền tự do tư tưởng, tự do tín ngưỡng và tôn giáo. Cũng theo quy định của Hiến pháp Cộng hòa liên bang Nga năm 1993, Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức năm 1949,...cũng có sự phân biệt giữa các quyền tuyệt đối (các quyền không bị hạn chế) và các quyền có thể hạn chế nếu rơi vào TTKC.

Hơn nữa, việc hạn chế quyền con người, quyền công dân theo quy định của Hiến pháp năm 2013 phải bằng luật - văn bản do Quốc hội ban hành trong những trường hợp cần thiết

được nêu ở Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp. Quy định này có ý nghĩa rất lớn trong việc bảo vệ quyền. Tuy vậy, nếu trong TTKC mà phải chờ văn bản do Quốc hội ban hành thì liệu việc ứng phó với những 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 có phù hợp. Thời điểm dịch Covid 19 bùng phát Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các Chỉ thị để điều hành công tác phòng chống Covid 19. Ví dụ: Chỉ thị 16/CT-TTg ngày 31 tháng 3 năm 2020, Chỉ thị 19/CT-TTg ngày 24 tháng 4 năm 2020, ... trong đó có những nội dung hạn chế quyền con người (Khoản 1 Chỉ thị 16/CT-TTg ngày 31 tháng 3 năm 2020).

4. Một số gợi mở cho Việt Nam trong quy định về tình trạng khẩn cấp

Thứ nhất, về chủ thể có quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp.

Qua việc nghiên cứu Hiến pháp của các nước có thể thấy rằng, mặc dù quy định của Hiến pháp các nước về TTKC không hoàn toàn giống nhau, tuy nhiên việc quy định về việc thiết lập tình trạng khẩn cấp, chủ thể có quyền tuyên bố TTKC theo thông lệ chung được trao cho hành pháp và có sự tham gia của Quốc hội trong việc phê chuẩn. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 trao cho Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, còn việc công bố, bãi bỏ TTKC thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, trong thời gian Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) không thể họp thì Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ TTKC. Thiết nghĩ, TTKC là tình trạng bất thường, cần có sự phản ứng nhanh, nếu chờ UBTVQH họp để đưa ra quyết định, rồi sau đó Chủ tịch nước công bố nghị quyết của UBTVQH sẽ không đảm bảo sự nhanh chóng. Còn nếu chỉ giao cho Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ TTKC, trong khi Chủ tịch nước ở Việt Nam là người đứng đầu nhà nước, điều phối lập pháp, hành pháp, tư pháp, không trực tiếp thực hiện điều hành và thừa hành, không phải là cơ quan “hành động” thì liệu rằng việc phản ứng đó có nhanh chóng để ứng phó với TTKC. Hơn nữa, trong TTKC các quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế, do đó cần có sự tham gia của Quốc hội trong việc kiểm soát, phanh hãm trong việc công bố, bãi bỏ TTKC. Do đó, thẩm quyền thiết lập TTKC nên được giao cho hành pháp và cần có sự phê chuẩn của Quốc hội (biểu đạt đồng ý hay không đồng ý).

Thứ hai, theo quy định của Hiến pháp năm 2013, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật. Việc hạn chế quyền con người, quyền công dân phải bằng luật - văn bản do Quốc hội ban hành. Tuy nhiên, trong TTKC thì liệu rằng Quốc hội có kịp họp để ban hành luật. Thực tế, trong thời điểm dịch Covid 19 bùng phát Thủ tướng Chính phủ đã sử dụng các Chỉ thị để điều hành công tác phòng chống Covid 19, trong đó có nội dung hạn chế quyền con người “*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, 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 kinh doanh dịch vụ, hàng hóa thiết yếu không bị đóng cửa, dừng hoạt động và các trường hợp khẩn cấp khác; thực hiện nghiêm việc giữ khoảng cách tối thiểu 2m khi giao tiếp; không tập trung quá 2 người ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện và tại nơi công cộng²³". Do đó, nên quy định theo hướng 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 quyền con người, quyền công dân có thể bị hạn chế. Việc ban hành văn bản hạn chế quyền con người, quyền công dân trong những trường hợp trên cần có sự đồng ý của Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp cần có sự đồng ý của UBTVQH.

Thứ ba, Hiến pháp cần có quy định về những quyền tuyệt đối, những quyền con người, quyền công dân không thể bị hạn chế trong bất cứ trường hợp nào. Đây chính là ranh giới, giới hạn của chính quyền đối với vấn đề về quyền con người, quyền công dân, phù hợp với các văn bản pháp lý quốc tế về quyền con người, cũng như tham khảo kinh nghiệm từ quy định trong Hiến pháp của các quốc gia, đảm bảo dân chủ ngay cả trong TTKC.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Mai Anh, *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (460), tháng 6/2022.
2. Nguyễn Đăng Dung (2020), "*Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*", Nghiên cứu lập pháp, số 18.
3. Nguyễn Đăng Dung - Phạm Hồng Thái - Lã Khánh Tùng - Vũ Công Giao, *Tuyển tập hiến pháp của một số quốc gia*, Nhà xuất bản Hồng Đức, 2012.
4. Cao Vũ Minh, *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Liên bang Nga và những gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 10 (434), tháng 5/2021.
5. Oren Gross - Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency powers in theory and practice*, Cambridge University Press, 2006.

²³ Khoản 1 Chỉ thị 16/CT-TTg ngày 31 tháng 3 năm 2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19

6. Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức, *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 18 (441), tháng 9/2021.

7. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hiến pháp năm 2013

8. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Chỉ thị 16/CT-TTg ngày 31 tháng 3 năm 2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19.

9. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Chỉ thị 19/CT-TTg ngày 24 tháng 4 năm 2020 về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch covid-19 trong tình hình mới.

10. Đặng Minh Tuấn - Lê Quỳnh Mai (2020), *Giới hạn quyền con người, quyền công dân tại Việt Nam, nguyên tắc Hiến pháp và vấn đề thực thi*, Tạp chí Khoa học Kiểm sát số 05/2020.