

# BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VIỆT NAM<sup>1</sup>

Vũ Hồng Anh\*

Nguyễn Thị Thủy\*\*

\* PGS.TS. Tạp Chí Nghiên cứu lập pháp.

\*\*TS. Học viện Chính trị Quốc gia Khu vực II.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Tình trạng khẩn cấp; bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

## Lịch sử bài viết:

Ngày nhận bài : 02/5/2020

Biên tập : 17/5/2020

Duyệt bài : 19/5/2020

## Article Information:

*Keywords:* Emergency; assurance of the human rights and citizens' rights

## Article History:

Received : 02 May. 2020

Edited : 17 May. 2020

Approved : 19 May. 2020

## 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. 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. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi phân tích thực trạng các quy định của pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật.

## Abstract:

An emergency is a situation caused by major disasters by nature or human, by an epidemic spreading out beyond a state's coping capacity, seriously threatening human health, life and property of individuals, property of the state and of other entities. Emergency situations may occur in one or more localities or nationwide. Declaration of an emergency will inevitably lead to the restriction of right of democratic freedom and personal freedom, in several cases declaration of an emergency also leads to the restriction of rights in politics and in socio-economics. We, under this article, provide analysis of the current legal provisions of Vietnamese laws on assurance of the human rights and citizens' rights in emergency and also the proposed recommendations for further improvements.

<sup>1</sup> Bài viết này có sử dụng kết quả nghiên cứu của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ năm 2019-2020: “Quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn” do GS.TS. Phan Trung Lý làm chủ nhiệm, Viện Nghiên cứu lập pháp là cơ quan chủ trì.



## 1. Quy định của pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp

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.

Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền của Liên hợp quốc năm 1948 khẳng định: “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” (Điều 29).

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”.

Như vậy, bên cạnh việc khẳng định công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp cũng trù

liệu 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.

Có thể chia 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.

*- Nhóm quy phạm quy định về điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp*

Theo quy định của Điều 1 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000, 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.

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)...

*- Nhóm quy phạm quy định quyền con người, quyền công dân 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:

- + 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 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).

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,... (khoản 3 Điều 30).

## 2. Nhận xét về quy định của pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp

Qua nghiên cứu quy định của pháp luật Việt Nam về bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

*Thứ nhất*, có thể nói rằng, 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 khi ở một hay nhiều địa phương hoặc trên cả nước diễn ra thảm họa do thiên nhiên hoặc con người gây ra hoặc do dịch bệnh lây lan trên diện rộng đe dọa đến tính mạng, sức khỏe, tài sản của cá nhân.

*Thứ hai*, để bảo đảm quyền con người, quyền công dân, pháp luật về tình trạng khẩn cấp hiện hành trừ liệu một số hạn chế quyền con người, quyền công dân. Các hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau:

- Lĩnh vực tự do dân chủ, tự do cá nhân: 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.

- Lĩnh vực 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.

- Lĩnh vực 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 về tình trạng khẩn cấp thiết lập các biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Các biện pháp thể hiện ở các khía cạnh sau đây:



*Một là*, pháp luật về tình trạng khẩn cấp xác định cụ thể điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp. Các điều kiện này bảo đảm phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân.

*Hai là*, pháp luật về tình trạng khẩn cấp 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. Đó là quy định về 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*, pháp luật về tình trạng khẩn cấp quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị trong thi hành nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc lệnh của Chủ tịch nước về ban bố tình trạng khẩn cấp; quy định trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội, 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.

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*, 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. Việc Hiến pháp năm 2013 bổ sung nguyên tắc này 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.

*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. 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 tập.

Trong đợt bùng phát đại dịch Covid 19, hầu như tất cả các nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam đều áp dụng biện pháp giãn cách xã hội ở các mức độ khác nhau, trong đó có các hoạt động kinh tế, chính trị, văn



hóa, xã hội gần như bị đóng băng. Các biện pháp giãn cách được đưa ra là: 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.

Các biện pháp này ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, làm cho một bộ phận không nhỏ người lao động mất việc làm và dĩ nhiên tác động mạnh mẽ đến việc bảo đảm các quyền con người, quyền công dân trên tất cả các lĩnh vực. Tuy nhiên, đây là những biện pháp tối cần thiết. Với việc tổ chức thực hiện kịp thời các biện pháp này dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo đúng đắn, quyết liệt của Đảng, Chính phủ, với sự ủng hộ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các cấp, các ngành, chúng ta đã vững vàng vượt qua đại dịch Covid-19.

*Thứ ba*, do pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa 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. Ngoài các biện pháp bảo đảm quyền bất khả xâm phạm về thân thể, bảo đảm quyền sở hữu như đã nêu ở trên, 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, đó là những biện pháp gì? Phạm vi và mức độ đến đâu thì chưa được quy định cụ thể. Đó cũng chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến lúng túng trong một số trường hợp trong hoạt động phòng, chống đại dịch vừa qua.

### 3. Một số kiến nghị

Từ những phân tích nêu trên, chúng tôi cho rằng, để bảo vệ, bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp thì cần thực hiện một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Việt Nam như sau:

*Thứ nhất*, 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.

*Thứ hai*, cần bổ sung quy định về các biện pháp khẩn cấp trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Luật Dự trữ quốc gia năm 2012, bổ sung thẩm quyền của các cơ quan hữu quan trong việc huy động nguồn lực từ ngân sách nhà nước, từ quỹ dự trữ quốc gia để thực hiện các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp.

*Thứ ba*, sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính phủ, chính quyền địa phương trong tình trạng khẩn cấp làm cơ sở bảo đảm sự thống nhất chung cho những quy định về thẩm quyền của Chính phủ, chính quyền địa phương trong các văn bản luật chuyên ngành ■