

**ASSURANCE OF THE HUMAN RIGHTS IN AN EMERGENCY
UNDER THE LEGAL REGULATIONS OF VIETNAM**

Prof. Dr. Phan Trung Ly

Prof. Dr. Vu Hong Anh

1. Legal regulations of Vietnam on assurance of the human rights and citizens' rights in an emergency

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.

The Article 14 of Vietnam's Constitutions of 2014 records *"In the Socialist Republic of Vietnam, political, civic, economic, cultural and social human rights and citizen's rights are recognized, respected, protected, and guaranteed in concordance with the Constitution and the law.*

Human rights and citizen's rights shall only be restricted in imperative circumstances for the reasons of national defence, national security, social order and security, social morality, and the health of the community."

Therefore, along with the affirmation of recognition, respectation, protection and assurance of human rights and citizen's rights, it is also envisaged in the Constituion the restriction situation of human right and civil rights in certain cases related to national defense, national security, social order and safety, social morality and community health.

The principles of restriction of rights are recorded in the provisions of the legal regulations on emergency, the Law on National Security of 2004, the Law on National Defense of 2018, the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases of 2007, the Law on Veterinary of 2015, Law on Compulsory Purchase and Requisition of Property of 2008 and the legal documents providing guidelines on enforcement.

The provisions related to human rights and citizen's rights in an emergency may be divided into three categories as follows: Category of provisions on conditions for emergency declaration; category of provisions on stipulation of restriction of human right and citizen's right in an emergency; category of provisions on assurance measures to human right and citizen's right in an emergency.

- Category of provisions on conditions for emergency declaration

Under the provisions of Article 1 of the Ordinance on Emergency of 2000, an emergency is declared when a major disaster caused by nature or by human in a whole country or in one of a number of localities, when dangerous epidemic spreads on a large scale, seriously threatens the properties of the state and organizations, life, health and property of the people or when a situation seriously threatens national security and social stability and safety. The Standing Committee of the National

Assembly or the President of the State is to declare a state of emergency to apply the special measures to promptly prevent, limit the impacts and overcome the consequences, and quickly make the situation stabilized.

The special laws specifying the conditions for declaring an emergency all refer to the the legal regulations on emergency, for instance: The Law on National Defense defines the conditions for emergency declaration when there is a risk of aggression or an act of aggression or armed riots occurring but not to the extent of declaring a state of war (clause 10, Article 2); The Law on Prevention and Control of Infectious Diseases determines that when an epidemic spreads rapidly on a large scale and seriously threatens the life, human health and socio-economic situation of the country, a state of emergency must be declared. (clause 1, Article 42); The Law on Veterinary identifies the conditions for an animal disease to spread rapidly on a large scale, seriously threaten the human life and health or to cause serious socio-economic damages (clause 6, Article 28).

- Category of provisions on stipulation of restriction of human right and citizen's right in an emergency

Articles of 6, 7, and 8 of the Ordinance on Emergency of 2000 provide provisions on the measures of restriction of human right and citizen's right as follows:

- + Prohibition to people and vehicles to enter and exit in certain areas and region;
- + Prohibition to people and vehicles to operate for a given period of time;
- + Requisition of vehicles and properties of the organizations and individuals;
- + Closures of theaters, cinemas and other public facilities activities;
- + Prohibition to strikes, school leaves, market closures;
- + Prohibition to and dissolution of demonstrations, mass people gatherings and performance of individuals and organizations;
- + Suspension of operation of roads, airways, railways and waterways;
- + Restriction of entry, exit and transits; suspension of entry, exit and transits for a number of special cases where visas have been granted;
- + Control of mass media; control of publication; suspension of publication;
- + Application of special controlling measures to the use of communication means.

In addition, the special laws also record additional provisions on a number of measures for restriction of human right and citizen's right in an emergency, in particular, the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases stipulates the following measures.

- + Medical isolation (Article 43);
- + Temporary suspension of operation of the public foods and drinks catering facilities, which potentially threaten to spread epidemics in epidemic (point a clause 1 Article 52);
- + Prohibition of the trade and usage of foods confirmed as intermediaries for epidemic transmission by competent agencies (point b clause 1 Article 52);

+ Prohibition of movements of articles, animals, plants, foods and other goods capable of spreading epidemics from the epidemic area; (point b clause 1 Article 53);

- Disposal of animals, foods and other species that could spread the disease to human (point g clause 2 Article 54).

The Law on Veterinary prescribes compulsory disposing of slaughtering measures for infected animals (clause 1 Article 30).

In addition, Decree No. 71/2002 / ND-CP providing detailed guidelines on the enforcement of a number of articles of the Ordinance on Emergency in case of great disaster or dangerous epidemics dated July 23, 2002 also provides supplemental provisions on restrictions on human right and citizen's right compared to the Ordinance, for instance:

+ Temporary suspension of production and business activities of enterprises, production, business and service catering facilities when needed (point đ clause 1 Article 14)

- *Category of provisions on assurance measures to human right and citizen's right in an emergency*

The Ordinance on Emergency of 2000 records provisions on measures to ensure the human rights and citizen's rights in the state of emergency as follows:

+ Persons arrested or temporarily detained as prescribed by law must be handled according to the criminal procedures or the administrative handling procedures (clause 1 Article 14);

+ Persons arrested and administratively sanctioned due to violation of the regulations on travel ban, if possessing the valid personal identifications, they shall be released immediately after the time of travel ban expired; in cases where the arrestees have no valid personal identifications, they shall be detained until their relatives are verified but not more than seventy-two hours (point c clause 2 Article 14);

+ Persons illegally arrested, illegally detained or held in custody or damaged by other illegal acts of competent persons shall have their honor and interests restored and compensated for damages according to law provisions (clause 1 Article 19)

+ The competence agencies that requisitioned vehicles and property of agencies, organizations or individuals shall immediately return such vehicles and property to their lawful owners or managers. In case the vehicles or property is lost or damaged, the requisitioning agency shall compensate in accordance with law (clause 2, Article 19).

The Law on Veterinary also records provisions on supports from State to the compulsory disposals and slaughtering of infected animals, animals with signal of disease and animal products with pathogens on the List of animal diseases subject to epidemic declaration (clause 1, Article 30).

2. Comments to Vietnam's legal regulations on assurance of human right, citizen's right in emergency

It can be concluded the following comments by reviews of Vietnam's legal regulations on assurance of human rights, citizen's rights:

Firstly, it can be seen that the entire system of the legal regulation of emergencies is aimed at providing measures to protect and assure the human rights and citizens' rights when they are in one or more localities or the whole country face with a natural disaster or human one or a widespread epidemic threatening the lives, health and property of individuals.

Secondly, the current legal regulations on emergency provides a number of restrictions to human rights and citizens' rights to assure the human rights, citizen's rights. The lawful restrictions on the human and citizen's rights are related to various fields:

- Democratic freedom and personal freedom: inviolability of the body; the right to freedom of movement, the right to go abroad and to return from abroad; right to freedom of residence; right to freedom of speech and press; right to freedom of assembly, association and protests.

- Culture and society: the right to enjoyment and accession of cultural values, right to participation in cultural life and right to use of cultural establishments.

- Economics: right to work, freedom to conduct a business, right of ownership

Thirdly, along with provisions on restriction of human rights, citizen's rights, the legal regulations on emergency also sets up measures to assure the human rights and citizens' rights. The measures are expressed in the following aspects:

One, the legal regulations on emergency specifies the conditions for declaring an emergency. The conditions are in compliance with the provisions on the principle of restriction of the human rights and citizen's rights under the Constitution of 2013.

Two, the legal regulations on emergency provides for a number of measures to assure and restore the human and citizen's rights during and after the emergency. They are the provisions on the rights of arrested persons or detained persons according to the legal regulations during the time of emergency must be handled according to criminal procedures or administrative handling procedures; the rights of persons who are illegally arrested, detained or who suffer damages caused by other illegal acts of the competent persons, shall have their honor and interests restored and compensated for the damages; persons whose requisitioned vehicles and property to be returned to the vehicles and property, in case the vehicles and property is lost or damaged, the requisitioning agency shall have to compensate according to the legal regulations; rights of owners of the infected animals or of the disease signal infection and of animal products with pathogens which are subject to compulsory disposal or slaughter with financial supports from the government.

Three, the legal regulations on emergency provides for the responsibilities of state agencies, organizations and units in the implementation of resolutions of the National Assembly Standing Committee or the order of the State President on the declaration of state of emergency; defines the responsibilities of the National Assembly Standing Committee, the Ethnic Council, and Committees of the National Assembly in their supervision of compliance of the implementation of the resolutions or orders on declaration of state of emergency.

The above-mentioned measures are crucial grounds for human right and citizen's rights during an emergency. However, the current legal regulations of emergency of Vietnam also reveals a number of the following shortcomings:

Firstly, the legal regulations on restriction of the human rights and citizens' rights in an emergency are presented in a form inconsistent with the provisions of the Constitution of 2013. The human rights and citizen's rights, as mentioned above, can only be restricted by the laws where needed for reasons of the national defense, national security, social stability and safety, social ethics, the health of the community. However, the applicable Ordinance on Emergencies of 2000 was promulgated on the ground of the Constitution of 1992 (amended and supplemented in 2001) where this Constitution did not define the principles to restrict the human rights and citizens' rights. That the Constitution of 2013 records the principle of restriction of the human rights and citizen's rights by only the laws requires to enact a law on emergency to replace the applicable Ordinance on Emergencies so that it is to ensure the constitutionality of the provisions on right restriction in an emergency.

Secondly, the scope and contents of the restriction of the human rights and citizen's rights are not comprehensive. In facts, during a state of emergency, certain human rights and citizen's rights may be restricted but they are not recorded in the regulations on emergency. For instance, the right to freedom of belief and religion; the right to vote and to stand as a candidate at elections; the right to vote when the state holds a referendum; the right for social security; right to study.

Most of the countries in the world, including Vietnam, applied measures of social distancing at different levels, while activities of business, economics, society and culture are almost frozen during the outbreak of the Covid-19 epidemic. The applied measures for social distancing are: closures of factories, workshops, schools, churches, pagodas, tourist resorts, places of interest, recreation areas; suspension of culture, sports and tourism activities; postponement of mass gatherings of people, meetings, seminars; minimization of public transports, restriction of entry and exit ... These measures affect the entire socio-economic life of the country, making a large part of workers job losses and of course restricting the human rights and citizen's rights in all fields from right of democratic freedom, right of personal freedom, right of economic freedom, right of political freedom to the right of culture, right of society.

Thirdly, because the legal regulations on emergency does not fully cover the scope of the human rights, citizen's rights which may be or need to be restricted during emergency, the measures to protect and assure the human rights and citizens' rights in emergencies have not been fully determined under these legal regulations, especially the measures for economic and social security. A long with the measures to assure the right of inviolability of the body, to assure the property rights as stated above, clause 1, Article 10 of the Ordinance on Emergency records: *"The People's Committees at all levels in localities in state of emergency and other relevant state agencies shall apply necessary measures to help people quickly in stabilizing their lives and restoring their production."* However, which measures to be applied are not mentioned in the Ordinance. Moreover, the Ordinance does not anticipate any measures at national level.

The outbreak of the Covid-19 has revealed the embarrassment of the governmental authorities in determining the ground for economic measures to support the laborers. This is reflected in promulgation of the Resolution No. 42/CP-NQ dated April 9, 2020 of the Government on measures to support the people in difficulties due to the Covid-19 pandemic. Of 4 legal grounds for the promulgation of the Decree, the third legal ground saying: *"Based on the Conclusion at the meeting of*

the National Assembly Standing Committee dated April 8, 2020 presented in Notice No.3546/TB-TTKQH of April 9, 2020 signed by the General Secretary of the National Assembly", which is not a legal ground and therefore it cannot be used as a legal ground for promulgation of the said Resolution. However, this is an important ground for promulgation of the Resolution because the amount of state budget to be disbursed by the Government exceeding the threshold decided by the Government. In proper manner, the Standing Committee of the National Assembly should have issued its resolutions on a number of policies and measures for social security to support the people in difficulties due to the Covid-19 pandemic, which is a legal ground for the Government to issue the mention-above Resolution. The Standing Committee of National Assembly, in facts, only provided its comments to the Government's report on the necessity to enact policies to support the people affected by the Covid-19 pandemic, and then assigned to the Secretary-General of the National Assembly to notify the Conclusion of the meeting of the Standing Committee of the National Assembly as one of ground for the Government to issue the Resolution. The said practical manner is often used by the administrative agencies but cannot be used in legislative activities of the National Assembly and Standing Committee of the National Assembly.

3. Recommendations

Based on the above analysis, it is believed that in order to protect and better assure the human rights and citizens' rights in an emergency, it is necessary to seek some solutions to improve Vietnam's legal regulations on emergency as follows:

Firstly, it is necessary to enact the Law on Emergency to replace the Ordinance on Emergency so that it is ensured the constitutionality of restrictions on the human rights and citizen's rights in the state of emergency;

Second, It is required to set force the conditions for declaration of an emergency in the Law on Emergency Law, which must be consistent with to the provisions of the Constitution of 2013, to fully record the human rights, citizen's rights may be or compulsorily restricted during a state of emergency. It is to avoid the situation that government needs to issue a decree supplementing provisions on the human rights, citizen's right subject to restriction in an emergency¹.

Thirdly, it is necessary to supplement the provisions on emergency measures in the Law on State Budget Law of 2015, in the Law on National Reserve of 2012, to supplement provisions on the Government's authority in mobilizing resources from the state budget, from the national reserve fund to carry out the measures to assure the human and citizen's rights in an emergency.

Fourthly, It is to amend the Law on Organization of the Government, the Law on Organization of Local Authority, to supplement the provisions on the competence of the Government and local governments in an emergency as a common legal ground for the competence of the Government and local governments in special legal documents.

¹ The Decree No.71/2002/ND-CP providing additional measures in details to restrict the human rights and citizens' rights "Temporary suspension of production and business activities of enterprises, production and business establishments and services when needed".

Bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo quy định của pháp luật Việt Nam

GS.TS, Phan Trung Lý

PGS.TS. Vũ Hồng Anh

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.

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, Hiến pháp cũng trừ 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 Trung 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 về 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 các quyền con người, công dân bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp.

Điều 6, Điều 7, Điều 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 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,

+ 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).

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).

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 tinh 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 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; 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, 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. Như đã đề cập ở trên đây, 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 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. 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, nội dung 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 trù 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: đóng cửa nhà máy, công xưởng, trường học, nhà thờ, nhà chùa, các khu du lịch, danh lam thắng cảnh, khu vui chơi giải trí; đình chỉ các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch; tạm hoãn tổ chức các sự kiện tập trung đông người, các cuộc hội họp, hội thảo; hạn chế tối đa hoạt động giao thông công cộng, hạn chế hoạt động xuất, nhập cảnh... 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 đã hạn chế quyền con người, quyền công dân trên tất cả các lĩnh vực từ tự do dân chủ, tự do cá nhân, kinh tế, chính trị đến lĩnh vực văn hóa, xã hội.

Thứ ba, do pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa trù 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”. Tuy nhiên, những biện pháp này là biện pháp gì thì Pháp lệnh không đề cập đến. Hơn nữa, Pháp lệnh cũng không trù liệu đến các biện pháp mang tầm quốc gia.

Đại dịch Covid 19 bùng nổ đã chỉ ra cho thấy sự lúng túng của chính quyền trong việc xác định cơ sở để ban hành những biện pháp kinh tế hỗ trợ người lao động. Điều này thể hiện ở việc ban hành Nghị quyết số 42/CP-NQ ngày 9/4/2020 của Chính phủ về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid 19. Trong số 4 căn cứ ban hành Nghị quyết, căn cứ thứ ba: “Căn cứ kết luận phiên họp ngày 08 tháng 4 năm 2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại Thông báo số 3546/TB-TTKQH ngày 09 tháng 4 năm 2020 của Tổng Thư ký Quốc hội” không mang tính chất pháp lý, do đó không thể lấy làm căn cứ để ban hành Nghị quyết này. Tuy nhiên, đây lại là căn cứ quan trọng để ban hành nghị quyết vì số kinh phí mà Chính phủ huy động từ ngân sách nhà nước vượt quá thẩm quyền của Chính phủ. Đúng ra Ủy

ban thường vụ Quốc hội phải ban hành nghị quyết về một số biện pháp, chính sách an sinh xã hội nhằm hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19 làm căn cứ cho Chính phủ ban hành Nghị quyết này. Thế nhưng Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ cho ý kiến vào tờ trình của Chính phủ về sự cần thiết phải ban hành chính sách hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid 19, và giao cho Tổng thư ký Quốc hội thông báo kết luận phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội làm cơ sở cho Chính phủ ban hành nghị quyết. Cách làm này thường được các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng nhưng không thể sử dụng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

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 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;

Thứ hai, Luật Tình trạng khẩn cấp cần trừ liệu các điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013, trừ liệu đầy đủ các quyền con người, quyền công dân có thể hay buộc phải hạn chế trong thời gian diễn ra tình trạng khẩn cấp. Tránh tình trạng nghị định của Chính phủ quy định bổ sung các quyền con người, quyền công dân bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp².

Thứ ba, 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 Chính phủ trong việc huy động nguồn lực từ ngân sách nhà nước, từ quỹ dự trữ quốc gia để thực hiện các biện pháp bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp.

Thứ tư, 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.

² Nghị định số 71/2002/NĐ-CP quy định bổ sung biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân “Tạm đình chỉ hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ khi cần thiết”.