

AUTHORITY AND PROCEDURES FOR DECLARING AN EMERGENCY UNDER THE LAW OF VIETNAM AND MATTERS RAISED

Prof. Ph.D. Pham Hong Thai and MA. Ta Duc Hoa*

* Faculty of Law – Vietnam National University, Hanoi, E1 Building, 144 Xuan Thuy Street, Cau Giay District, Hanoi City

Summary: Emergency is a situation/circumstance/social state caused by nature, people, or dangerous epidemics, threatening to cause serious disasters to the state's and organization's property; individuals' life, health and property; national security; social order and safety; national or local environment. In such situations, the competent entity with authority decides to declare a state of emergency, enforces that decision by special emergency measures, including measures to restrict the rights and freedoms of individuals to prevent, limit and overcome consequences. Therefore, in order to limit the violation of human rights and freedoms, the laws of all countries stipulate the authority and procedures for emergencies. The article analyzes the provisions of Vietnam's law on authority and procedures for declaring an emergency. The author believes that Vietnam's law on emergency has not been consistent, there are still conflicts that need to be improved. For example, there existed the inconsistency in the understanding and implementing of the Prime Minister's directive on "social distancing" practicing when Covid-19 epidemic occurred in Vietnam.

Keywords: Authority, procedures, emergency, law, matters raised.

1. Concept of emergency

Natural phenomena such as: storms, floods, fires, earthquakes, tsunamis, epidemics, or events caused by human (armed riot, government overthrow, occupation of political, economic, cultural and social objectives), threatening to cause disasters, damage to life and property of individuals, organizations, the state, damage to the environment in a region of the territory, or across the territory, infringe upon national security, constitutional state, and happening in reality, which are legal events [1] (events or acts) that “create, change or terminate legal relations” [2]. When these events happen in reality, they change the normal social status of human life, the state and society, creating situations/circumstances/social relationship status (collectively called situations). In these situations, to prevent, limit and overcome consequences, to ensure safety of life, health, and property of the state, society, individuals, organizations and environment in areas where the legal events occur, or to protect national security, the constitutional state regime, the competent entity may, in accordance with law, take urgent or special measures, including special coercive measures, to restrict some rights or freedoms of individuals, organizations, or force them to fulfill certain obligations within a certain time. Natural or human disaster that creates such a situation is called an “emergency”. But it does not mean that when a situation like that occurs, it is possible to declare an emergency right away. An emergency is declared only when the situation practically threatens: i) security of many people, large-scale environment, national security, social order and safety, constitutional state regime; ii) the prevention, restriction and overcoming of consequences cannot be done without application of urgent or especially necessary measures [3].

Thus, emergencies are not disasters caused by nature, epidemic, or human. But when those disasters occur, they change the normal state of society, turning it into an abnormal social status. Under such circumstances, according to the

provisions of law, the competent entity with authority shall declare an emergency and apply necessary and special measures to prevent, limit and overcome consequences caused by disasters. About the change of the social relationship status, it can be generalized as follows: normal social status A is changed to status B, leading to a situation called an emergency.

In the current legal documents in Vietnam, there is no general definition of any emergency, although “emergency” is mentioned in many documents such as: 2013 Constitution, Law on Organization of the National Assembly 2014, Law on Organization of the Government 2015, Law on Promulgation of Legal Documents 2015, Law on National Defense 2018, Law on Prevention and Control of Infectious Diseases 2007, Ordinance on Emergency on March 23rd, 2000, Decree No. 71/2002/ND/CP dated July 23rd, 2002 of the Government specifying the implementation of a number of articles of the Ordinance on Emergency in the event of a major disaster or dangerous epidemic, and many other legal documents.

The Ordinance on Emergency - a general legal document regulating an emergency, has 7 chapters: i- General provisions; ii) Special measures applied in an emergency; iii) Organize the implementation of resolutions and orders to declare an emergency; iv) Abolish the emergency; v) Commend and discipline violations; vi) Enforcement provisions. However, this Ordinance also does not provide a definition of emergency, but it stipulates: “when there is a great disaster caused by nature or human, a dangerous epidemic spreading on a large scale, nationwide or in many provinces, seriously threatening the property of the state and organizations, the people’s life, health and property, or there is a situation that seriously threatens national security and social order and safety, the Standing Committee of National Assembly or the State President will declare an emergency to apply special measures to promptly prevent, limit and overcome consequences,

and quickly stabilize the situation”[4]. This provision is not a definition of emergency, but lists the bases for declaring an emergency. However, in some specialized documents, the definition of “emergency” has been given, for example, the Law on National Defense 2018 defines: *A national defense emergency* is a social state of the country when there is a risk of direct invasion or an invasion or armed riot has taken place but not to the point of declaring a war [5]. According to this provision, the “social state of the country” is also the “situation/circumstance of the country” caused by the risk of direct invasion or an invasion or armed riot. In that situation, the competent state authority shall declare an emergency and apply necessary and special measures to promptly prevent, limit and overcome consequences when there is a risk of direct invasion or an invasion or armed riot. The Law on Prevention and Control of Infectious Diseases dated November 21st, 2007 regulates the declaration of emergency, but does not define an emergency in epidemic. However, it prescribes “When an epidemic spreads rapidly on a large scale, seriously threatening human life and health and socio-economic situation of the country, the emergency must be declared” [6]. From this provision, it can be understood that an epidemic emergency is a social situation, circumstance or state “in which the epidemic spreads rapidly,... seriously, threatening human life and health and socio-economic situation of the country”.

From the above discussion we could conclude that: An emergency is a situation/circumstance caused by natural disasters, epidemics, or caused by human, threatening to cause loss to human life and health, damage to property of the state, society, individuals, damage to human environment and living conditions, social security and safety, the constitutional state regime throughout the country or in the entire locality. In that situation, the competent entity may, in accordance with law, declare an emergency and apply urgent or special measures to restrict some rights

of individuals, organizations or force them to perform obligations in order to prevent, restrict and overcome consequences to ensure and protect human life and health, property of the state, society and individuals, protect human environment and living conditions, national security, and protect the constitutional state regime.

2. Authority to regulate, declare and enforce the emergency

The law on emergency is prescribed in the Constitution, laws and bylaws, constituting a legal institution, which regulates the authority (synthesizing all rights and obligations [7]) of the state agency in prescribing and declaring an emergency and enforcing a decision on declaration of an emergency, the procedures to declare and cancel an emergency, the special measures applied in an emergency and some other relevant contents. The laws of different countries have different rules of emergency.

According to the Constitution 1993 of the Russian Federation, under the circumstances and in the order prescribed by the federal constitutional law, the State President of the Russian Federation declares an emergency throughout the territory of the Russian Federation or in each locality, and immediately notifies the Federal Council and the State Duma [8]. The ordinance declaring an emergency must be approved by the Soviet Union within 72 hours, if it is not approved, it will lose its validity [9]. The ordinance must clearly state: the situation, the necessary basis to declare the emergency; limits of the territorial area declaring the emergency; forces and means; urgent measures and impact limits of the measures; the rights and freedoms of Russian citizens, the foreigners and non-citizens are restricted, but the rights and freedoms stipulated in Articles 20,21,23 (clause 1), 24, 34 (clause 1) and Articles from 46 – 54 of the Constitution of the Russian Federation [10] are not infringed on; state agencies, competent persons who are

responsible for implementing the measures to be applied in the emergency; the effective date of the ordinance and the duration of the emergency [11].

According to Russian Law, the basis for declaring an emergency includes: i) political and social emergencies, expressed in a plot to use violence to change the federal constitutional regime, overthrowing the government or using weapons to occupy important targets or some locations, the preparation and operation of illegal armed organizations, conflict of ethnicity and religion with acts of violence directly threatening the life and security of citizens, the normal operation of state agencies and local self-government; ii) criminal emergencies expressed in collective riots, terrorism; iii) natural and technical emergencies, including economic emergencies, earthquakes, floods, tsunamis, natural disasters and other natural phenomena, causing damage to human life and health and environment, great properties and infringing the activities of the population [12].

According to the Vietnamese Constitution 2013, the National Assembly regulates the emergencies [13], the Standing Committee of National Assembly will declare and abolish an emergency throughout the country or in each locality [13], the State President shall base on the Resolution of the National Assembly Standing Committee to declare and abolish an emergency, in case the Standing Committee of National Assembly cannot meet up, declare and abolish an emergency throughout the country or in each locality [15], the Government implements the order to declare an emergency [16] and other necessary measures to protect the Fatherland, and ensure the life and property of the people. Based on the provisions of 2013 Constitution, the Law on Organization of the National Assembly 2014 stipulates “The National Assembly regulates the emergencies and other special measures to ensure national defense and security” [17], the Standing Committee of National Assembly decides to declare an emergency throughout the country or in

each locality. When in the whole country or in one or many localities there is a major disaster caused by nature or human, a dangerous epidemic spread on a large scale, seriously threatening the property of the State or organizations, the life, health and property of the people, or in a situation seriously threatening national security and social order and safety at the proposal of the Prime Minister[18]. The Law on Organization of the Government 2015 stipulates that the Government has the duty to “organize the implementation of the general or partial mobilization order, the order to declare an emergency and necessary measures to protect the Fatherland, protect the life and property of the people” [19]. The Law on National Defense 2018, besides reiterating the provisions on the emergency of the Constitution of the Law on Organization of the Nationals of the Law on Organization of the Government, also has some more specific provisions: “The Government shall stipulate the implementation of decisions on declaration, announcement and abolition of a defense emergency. The Minister of Defense has the right to issue special orders to ensure combat duties in war zones. Heads of local governments, agencies and organizations where the war takes place must obey the special orders of the Minister of Defense” [20]. It is worth noting that when there is a decision to declare, announce or abolish the defense emergency, the Government must not only organize the implementation, but also issue a document regulating the implementation of this decision. The Law on Prevention and Control of Infectious Diseases 2007, in addition to stipulating the authority of state agencies in regulating, declaring, announcing, abolishing and implementing measures to implement decision or order to announce the emergency, also regulates the rules for declaring an epidemic emergency a) When an epidemic spreads rapidly on a large scale, seriously threatening human life and health, and socio-economic situation of the country, an emergency must be declared; b) The declaration of an emergency must be public, accurate, timely and within the office

authority; at the same time, it must be specified in the resolution; the order to declare and announce an emergency must also clearly state the reasons for declaring the emergency, area in the emergency, date and time of starting of the emergency, the authority to organize the implementation of the resolution or the order to declare the emergency, conditions for announcing the end of an epidemic [21], state policies on prevention and control of infectious diseases and on tasks and powers of agencies and organizations when an emergency occurs. In addition, the Law on Promulgation of Legal Documents 2015 contains provisions on authority, regulations, declaration of emergencies and procedures to declare and abolish the emergencies in Articles 16, 146, 147, 148 and 149.

From the above mentioned provisions, it is possible to generalize the authority of state agencies related to emergencies as follows: i) the National Assembly is the only agency to have the right to regulate an emergency in the form of documents that may be laws or resolutions ii) the Standing Committee of National Assembly and the State President are authority entities entitled to declare and abolish an emergency; iii) the Prime Minister is the only entity who has the right to request the declaration and abolition of an emergency iv) the Government is responsible for implementing the decision to declare the emergency; v) Ministries, ministerial agencies, local governments are responsible for implementing the decision to declare the emergency within their authority and under the unified direction of the Prime Minister.

3. Procedures for regulating and declaring a state of emergency in Vietnam

3.1. Procedures for issuing legal documents on a state of emergency

According to point d, Article 15 of the 2015 law on promulgating legal documents, the National Assembly promulgates a resolution to stipulate”... on the

state of emergency, other special measures to ensure national defense and security”. However, some laws also provide for a state of emergency, such as: the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases, enacted in 2007; The Law on Defense 2018. Thus, the provisions of a state of emergency are made according to the procedures for building and promulgating resolutions, or procedures for building and promulgating laws of the National Assembly.

This has led to conflicts, inconsistencies regarding the type (name) of documents, procedures for promulgating regulations on emergencies. The above provisions of the law on promulgating legal documents become unreasonable; they are viewed being "constrained to the framework” of the legislative power of the National Assembly. As the highest representative organ of the people, the highest organ of state power of the Socialist Republic of Vietnam, the National Assembly exercises constitutional and legislative rights ... [22], thus a law can be adopted to regulate any social relationship when there is a need to adjust by law, according to the choice of the National Assembly, including emergency provisions. Moreover, the application of special measures in an emergency situation always involves the restriction of human rights and civil rights, which is only possible “in accordance with the law in case of necessity for defense reasons, national security, social order and safety, social ethics, public health”[23]. Therefore, the provisions of these measures must be prescribed by law, not by resolutions of National Assembly. From the viewpoint of building a rule of law state, the Constitution is the basic law with the highest legal effect, all other legal documents must be consistent with the Constitution, all violations of the Constitution will be punished. Therefore, it is necessary to amend the provision of the 2015 law on promulgating legal documents in accordance with the Constitution, in order to the rule of law.

3.2. Procedures for declaring and canceling an emergency

The Standing Committee of the National Assembly and the State President are the two subjects competent to declare and abolish emergencies at the request of the Prime Minister, thus the declaration and abolition of emergency state are implemented according to the procedures of formulating and promulgating legal documents of the National Assembly Standing Committee and procedures for building and promulgating legal documents of the President. These are the situations put forth in practice, the State President only proclaims and abolishes the state of emergency in case the Standing Committee of National Assembly cannot meet up.

In order to ensure the urgency, promptness and promptness in the application of measures in administrative procedures, the procedures for declaring and abolishing a state of emergency are shortened, the Standing Committee of National Assembly , decided by the President [24]. Accordingly, in the drafting stage, it is not necessary to set up a drafting board, it is not necessary to consult relevant agencies, organizations and individuals on draft documents, if time to collect comments and the time limit shall not exceed 20 days; The agency in charge of evaluation is responsible for verifying the draft within 7 days, on which basis, the drafting agency completes the draft and submits it to the Prime Minister for consideration and decision on submission of the draft to the Standing Committee of National Assembly, or the President with documents including: draft, report, verification report. The order of considering and approving the draft resolution of the Standing Committee of National Assembly, the President's order according to the abridged procedure is similar to the drafting document according to common procedures [25]. But, in an state of emergency, in order to ensure that the document will be issued as quickly as possible, the Standing Committee of the National Assembly shall consider and approve the draft document at the latest

meeting and order according to the order and procedures in Article 77 of the law on promulgating legal documents; The President shall review, sign and issue the order immediately after receiving the draft order, according to the order and procedures specified in Article 81, the law on promulgating legal documents [26]. Thus, according to the provisions of the law on promulgating legal documents, there are two situations: the Prime Minister may submit to the Standing Committee of National Assembly, or submit to the President. This completely depends on the reality when the situation/ circumstance is declared to be an emergency. But legally, the Prime Minister submits to the Standing Committee of National Assembly, the time and procedures for declaring an emergency situation will be longer and more complicated than the procedures promulgated by the President, abolishing a state of emergency.

Regarding the procedures for declaring and abolishing a state of emergency in Vietnam can be generalized into the following model:

** Prime Minister => proposes => Standing Committee of National Assembly declares a state of emergency => The President announces and abolishes a state of emergency.*

** Prime Minister => proposes => The President announces and abolishes the state of emergency, in case the Standing Committee of National Assembly cannot meet.*

4. Issues in case of declaring the state of emergency

In fact, Vietnam has never declared a state of emergency in all fields. Only in the field of defense, in 1950, President Ho Chi Minh signed the Ordinance on the mobilization of manpower, material and financial resources of the entire people to

serve the needs for the French resistance that was then coming to the counter-attack phase. During the American resistance war, President Ho Chi Minh's call for compatriots and soldiers across the country in 1966 and the mobilization of forces to the South battlefields and the years 1972 and 1974 was called General mobilization. Before the situation on February 17, 1979, China mobilized an estimation of more than a quarter million troops and thousands of tanks and motor vehicles overflowing the Vietnamese border, attacking six northern provinces from Pa Nam (Lai Chau province) to Po Hen (Quang Ninh province) on the border length of 1,200 km, at the request of the Government Council, on May 03, 1979 the Standing Committee of National Assembly issued a general mobilization resolution, on the same day as the President Executive Order No. 29 - LCT provides general mobilization [27].

When an outbreak of Covid -19 occurred , did Vietnam declare a medical emergency?

The proclamation of a state of emergency in terms of epidemic, principles, authority and procedures is directly stipulated in the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases 2007. Article 42 of this Law says in case of extensive epidemic, serious threat to the life, human health and socio-economic of the country, a state of emergency must be declared. The epidemic issues a resolution to declare a state of emergency at the request of the Prime Minister; in cases where the epidemic cannot meet immediately, the President shall issue an emergency declaration. Therefore, to declare a state of emergency on epidemic, it is necessary to announce the epidemic. According to Clause 1, Article 3 of the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases, the respiratory disease caused by a new strain of Corona virus has been identified as a group A infectious disease (particularly dangerous infectious disease capable of spreading very quickly,

widespread and high mortality or unknown pathogens). Principles, competence, time limits and conditions for epidemic declaration comply with Article 38 of the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases and the Prime Minister's Decision No. 02/2016/QĐ-TTg prescribing the conditions proclamation of epidemics, declaration of all infectious diseases. Accordingly, the Minister of Health announces the epidemic within 24 hours after receiving the proposal of the Chairman of the provincial People's Committee when at least one patient is diagnosed and identified. The Prime Minister announces the epidemic at the request of the Minister of Health in case the epidemic spreads rapidly from one province to another, seriously affecting human life and health.

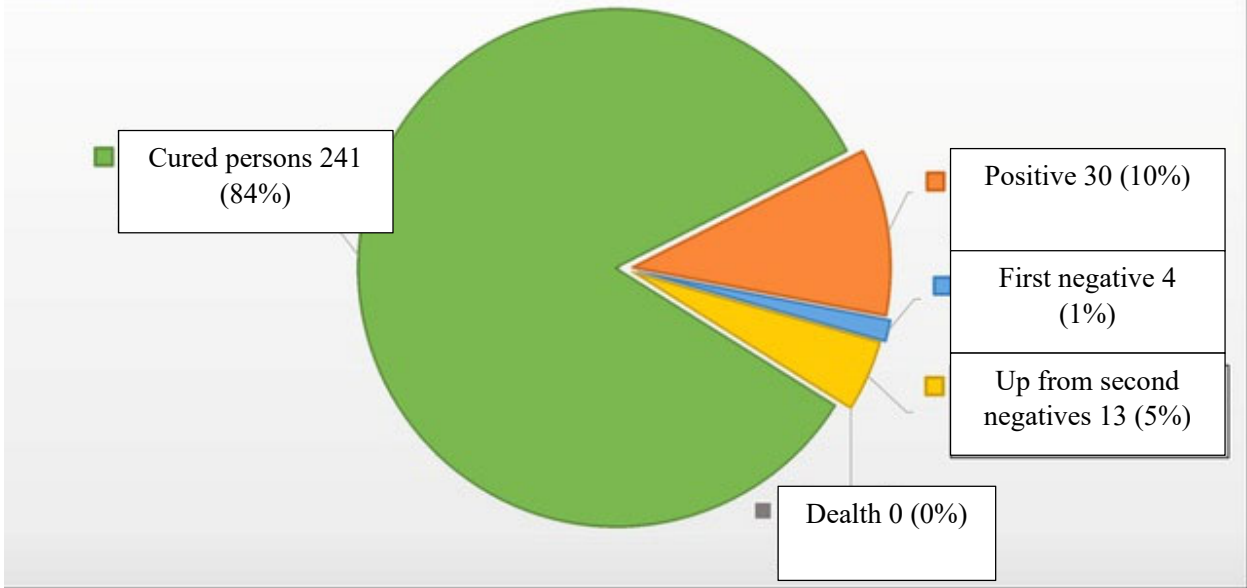
In fact, in Vietnam, on January 23, 2020, the first case of acute pneumonia caused by a new strain of coronavirus was detected as of January 1, 2020, according to the Ministry of Health's report. The total number of Covid - 19 cases in Vietnam was up to 212, on April 1, 2020 the Prime Minister signed a decision to announce the nationwide Covid -19 epidemic [27]. Vietnam has not chosen the plan to declare a state of emergency because the declaration of a state of emergency on the one hand must follow the process and procedures for promulgating legal documents through many steps, extending time, limiting the operationalism and dynamism of the application of the epidemic prevention and control measures, on the other hand, it is difficult to predict how the practice of Covid 19 evolves, and at the same time the declaration of emergency medical conditions must be based on criteria such as: the number of infected people, the number of deaths of patients, the spread of the epidemic. From the early state Vietnam chose to apply measures in a bid to prevent the epidemic and realized the plan issued by the Prime Minister directives for applying measures to prevent, limit and overcome epidemic consequences. In the outbreak, the Prime Minister issued

Directive No. 05/CT/TTg dated January 28, 2020 on the prevention and control of acute respiratory infections caused by new strains of Coronavirus caused; Directive No. 15/CT-TTg of March 17, 2020 “on drastically implementing COVID-19 prevention and control and Directive No. 16/CT-TTg of March 31, 2020" on the implementation of urgent measures to prevent and combat COVID-19”. The directive contents mainly assign tasks to ministries, local administrations and instruct people on epidemic prevention and control, and prescribe measures directly related to the prevention and control of epidemics: the whole society within 15 days from April 1, 2020 on a national scale according to the principle that people were practising social distancing, families separated from families and villages isolated from villages and communes isolated from communes and districts isolated with the district, the province isolated from the province, ... no gathering of more than 2 people outside the workplace, school, hospital and in public places”. “Temporarily closing the main and secondary border gates for passersby from 00:00 on April 1, 2020 on the main borders with Laos and Cambodia ... all people entering from Laos and Cambodia must be separated from community for 14 days ”.

The situation of Covid 19 epidemic in Vietnam and practical prevention and treatment as of 10/5/2020.



Total number of cases up to 6h on 10/5: 288 persons



In addition, the total number of people who were in close contact with infected case, people got entry into Vietnam from the epidemic areas were being monitored for health (checking). The total was continuing to decrease. Now there are still 11,130 cases, of which: centralized isolation in hospitals are 180; Centralized isolation at other establishments: 6,146; isolation at home and place of stay: 4.804.

Treatment situation: According to the report of the National Steering Committee on COVID-19 Prevention and Control Committee:

- Number of first negative cases with SARS-CoV-2: 4 cases.
- Number of second negative cases or more with SARS-CoV-2: 13 cases. [28].

Vietnam's successes in combating the COVID - 19 epidemic result from:

i) First of all, the leadership and participation of the political system (the Vietnamese Communist Party; Vietnam Fatherland Front and its member

organizations, from the central to grassroots levels), under the leadership of Communist Party;

ii) The drastic, specific and close guidance of the Government, headed by the Prime Minister, ministries, ministerial-level agencies, local authorities at all levels, cadres, public servants working in the villages and communes right from the beginning. Since the onset of epidemic (mid-January 2020), a series of measures have been taken to prevent the risk of infection from China, where the first outbreak of pandemic occurred. When detecting cases, the Vietnam government immediately implemented measures to isolate infected cases thoroughly in each specific area, in villages, communes and residential areas in urban areas such as Son Loi commune, Vinh Phuc province, Bach Mai hospital, Truc Bach quarter, Ha Loi commune, Hanoi.

With the slogan “fighting the epidemic like fighting enemy”, “going to each lane, knocking on every house”, people from foreign epidemic areas entering Vietnam, people having close contacts of the people infected with Covid – 19 has been isolated. People infected with Covid - 19 have been treated in hospitals and health centers;

iii) The active and effective participation of the army, police, especially medical facilities;

iv) Information about the epidemic is widely communicated to all people through different methods, the participation and support of the whole people on the Government’s policies on epidemic prevention and control.

v) Publicity, transparency, non-discrimination against people infected with Covid - 19, regardless of whether they are Vietnamese citizens or foreigners.

vi) Promptly handling violations of the law on prevention and control of the offense by means of disciplinary liability (for officials, public servants and officials), disciplinary and even criminal liability.

However, from a legal perspective, the Prime Minister's directives also raise issues that need to be considered. These directives are actually executive documents, but the content contains legal documents, so when issuing, it is necessary to cite the legal basis of the issuance of coercive measures in order to ensure the legality of the directives. Also, it is necessary to define the definition of "social isolation". Because there are no definitions of "social distance", "epidemic zones", and together with the ambiguity over the Prime Minister's Directive No. 16/CT-TTg of March 31, 2020, it leads to different understandings and practices among local authorities. Some localities forbade all people, vehicles from one district to another inside one province, or vehicles from other provinces when returning home were forced to put into isolation of 14 days, while some provinces did not apply such measures.

Emergency situations occur when there are disasters caused by epidemics or when there are natural disasters, or human-caused disasters, creating an unrest or a calamity on a large scale. Legally, Vietnam needs to improve the emergency law issued on the basis of the 2013 Constitution. At the same time Vietnam needs to enact an Emergency Law to replace the Ordinance on Emergencies and all documents with current regulations on emergencies, in which there are general provisions on the types of emergencies in all areas of state and social life, stipulating the competent state agencies and individuals to prescribe, declare and abolish a state of emergency; procedures for declaring and canceling a state of emergency; measures applied in an emergency situation; responsibilities, tasks and powers of agencies and individuals in the implementation of emergency decisions in each domain; punish measures in the cases of legislation violation on state of emergency.

References

- [1] Nguyen Cuu Viet, Vietnamese Administrative Law (2013), Publishing House. VNU, p. 137.
- [2] A. G. Khabibulin, V.V.Lazarev, State Theory and Law, Third Edition, revised, supplemented, Nxb. “Phorum”: Inphra - Matcova 2009, p. 419.
- [3] See: Đ.N. Bakhrac The Russian Administrative Law, fifth edition, has amendments and supplements. Publisher. Ekxmo, Matcova 2010, p. 388.
- [4] Article 1 of 2000 Emergency Ordinance.
- [5] Clause 10. Article 12, Law on Defense 2018.
- [6] Section a, Article 42 of the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases
- [7] Dictionary of jurisprudence. Publisher. Encyclopedic dictionary. H. 1999.tr. 459.
- [8] [10] Article 88, Article 56 of the Russian Constitution of 1993.
- [9] A.B. Agapov Administrative Law, 6th edition, amended and supplemented. Iurait Publishing house. Matcova 2009, p. 436.
- [10] [11] [12] Đ.N. Bakhrac. Russian administrative law, sixth edition, amended and supplemented. Ekxmo Publishing house 2009, p. 388; tr. 387.
- [13] [14] [15] [16] [22] [23] Clause 13, Article 70; f. 10 Article 74; Clause 5, Article 88; Clause 10, Article 96; Article 69; Clause 2, Article 14 of the Vietnamese Constitution 2013.
- [17] [18] clause 3 Article 17; Clause 2, Article 57 of the Law on Organization of the National Assembly 2014.
- [19] Clause 4 Article 18 of Law on Organization of the Government in 2015.
- [20] Article 20 of the Defense Law 2018.
- [21] Article 4 of the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases was enacted in 2007
- [23] [24] [25] [26] Article 146, 147; Article 147 LBHVBQPPL 2015.
- [27] Online Investment Review was updated on March 5, 2016 12:43
- [28] Portal of the Ministry of Health, dated 01/4/2020, updated at 16:01 PM.
- [29] Electronic newspaper updated on 10/05/2020 - 06:11

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

GS.TS Phạm Hồng Thái và Th.S, NCS Tạ Đức Hòa*

* Khoa Luật ĐHQGHN, nhà E1, 144 Đường Xuân Thủy, quận Cầu Giấy, TP Hà Nội

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

giữa 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 gia, xâm phạm an ninh quốc gia, chế độ nhà nước hợp hiến xảy ra trong thực tiễn là những sự kiện pháp lý [1] (sự biến, hay hành vi) làm “phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật” [2]. Khi những sự kiện này xảy ra trên thực tế đã làm thay đổi trạng thái xã hội bình thường của đời sống con người, nhà nước, xã hội, tạo nên những tình huống/ hoàn cảnh/ tình trạng quan hệ xã hội (gọi chung là tình huống), trong tình huống đó, để ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả, để đảm bảo an toàn tính mạng, sức khỏe, tài sản của nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức, môi trường trong những vùng xảy ra các sự kiện pháp lý, hay bảo vệ an ninh quốc gia, bảo vệ chế độ nhà nước hợp hiến, chủ thể có thẩm quyền, theo quy định của pháp luật có thể áp dụng các biện pháp cấp bách, đặc biệt, trong đó có những biện pháp cưỡng chế đặc biệt, hạn chế một số quyền, tự do của cá nhân, tổ chức, hoặc buộc họ phải thực hiện những nghĩa vụ nhất định, trong thời gian nhất định. Những thảm họa do thiên nhiên, hay con người gây nên tạo nên tình huống, tình huống đó được gọi là “tình trạng khẩn cấp”. Nhưng, không có nghĩa là khi xuất hiện những tình huống đó là có thể ban bố ngay tình trạng khẩn cấp, việc ban bố tình trạng khẩn cấp chỉ khi những tình huống đó thực tế đe dọa :i) đến an ninh cho nhiều người, môi trường trên phạm vi rộng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, chế độ nhà nước hợp hiến pháp; ii) việc ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả không thể thực hiện được nếu không áp dụng các biện pháp khẩn cấp, đặc biệt cần thiết [3].

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 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”.

Từ những vấn đề nêu trên có thể hiểu: Tình trạng khẩn cấp là tình huống/hoàn cảnh xuất hiện do thảm họa thiên tai, dịch bệnh, hay do con người gây thiệt hại, hoặc đe dọa gây thiệt hại về tính mạng, sức khỏe con người, tài sản nhà nước, xã hội, cá nhân, môi trường, điều kiện sinh tồn của con người, an ninh, an toàn xã hội, chế độ nhà nước hợp hiến trên phạm vi cả nước, hay địa phương, trong tình huống đó chủ thể có quyền, theo quy định của pháp luật ban bố tình trạng

khẩn cấp, áp dụng các biện pháp khẩn cấp, đặc biệt, hạn chế một số quyền của cá nhân, tổ chức hoặc buộc họ thực hiện các nghĩa vụ, nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả nhằm bảo đảm, bảo vệ tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức, bảo vệ môi trường, điều kiện sinh tồn của con người, an ninh quốc gia, bảo vệ chế độ nhà nước hợp hiến pháp.

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

Pháp luật về tình trạng khẩn cấp được quy định trong Hiến pháp, các luật và văn bản dưới luật, tạo thành chế định pháp luật, trong đó quy định thẩm quyền (tổng hợp các quyền và nghĩa vụ [7]) 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 gia [8]. 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 lực [9]. 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 Nga [10]; các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền chịu trách nhiệm thực hiện các biện pháp được áp dụng trong điều kiện tình trạng khẩn cấp; thời gian bắt đầu có hiệu lực của sắc lệnh và thời hạn của tình trạng khẩn cấp [11].

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 cư [12].

Theo Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp [13], Ủy ban thường vụ Quốc hội (viết tắt UBTVQH) ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương [13], 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 phương [15], Chính phủ thi hành lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp [16] 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 nghị của Thủ tướng Chính phủ [18], 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 dịch [21], 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 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 LBHVBPPL 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 hoà 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

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 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 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 UBND, Chủ tịch nước quyết định [24]. 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 [25]. Nhưng, trong tình trạng khẩn cấp, để bảo đảm văn bản sẽ được ban hành nhanh nhất có thể, UBND xem xét, thông qua dự thảo văn bản tại kỳ họp, phiên họp gần nhất theo trình tự, thủ tục tại Điều 77 LBHVBPPL; 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 LBHVBPPL [26]. Như vậy, theo quy định của LBHVBPPL 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 UBND 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.*

** 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 dôn sức cho chiến trường miền Nam và các năm 1972, 1974 chưa được gọi là Tổng động viên. Trước tình huống ngày 17 tháng 2 năm 1979, Trung Quốc huy động ước tình hơn ½ triệu quân cùng hàng ngàn xe tăng, xe cơ giới tràn quân biên giới Việt Nam, tấn công 6 tỉnh phía bắc từ Pa Nặm (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 viên[27] .

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 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.

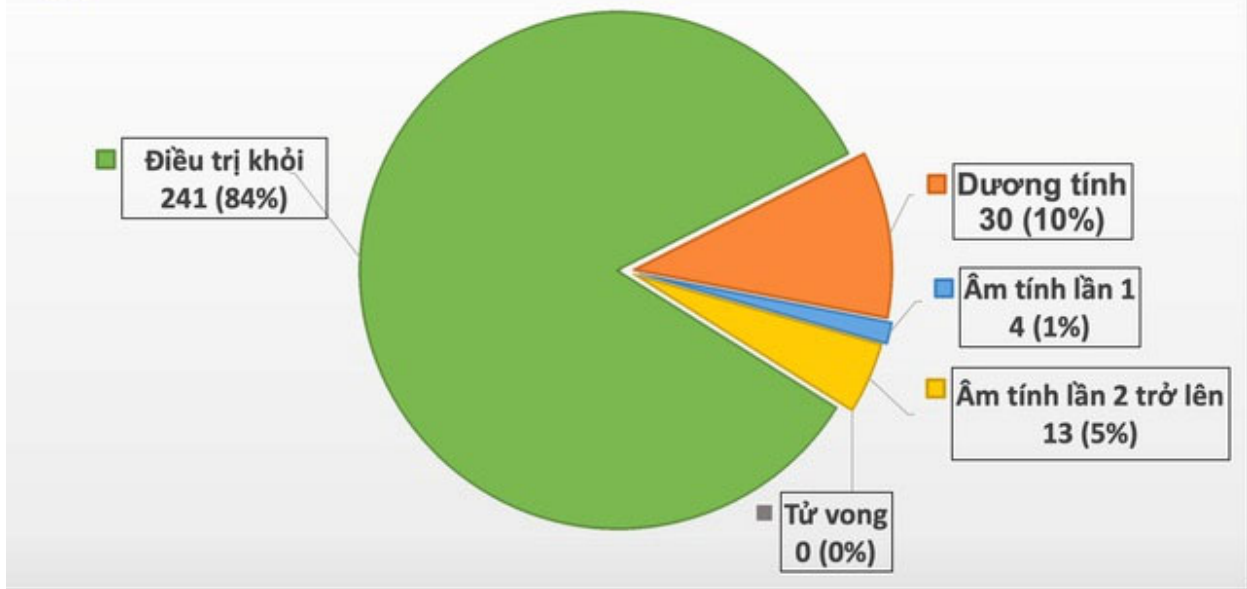
Thực tiễn, ở Việt Nam, ngày 23/01/2020 xác định có ca bệnh viêm phổi cấp tính đầu tiên do virus corona chủng mới gây ra, tính đến sáng ngày 01/4/2020, theo báo cáo của Bộ Y Tế, tổng số ca nhiễm Covid – 19 ở Việt Nam lên đến 212 ca, ngày 01/4/2020 Thủ tướng Chính phủ ký quyết định công bố dịch Covid -19 toàn quốc [27]. 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, 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.



Tổng số ca mắc đến 6h ngày 10/5: 288 người



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. [28].

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

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

ii) Sự chỉ đạo quyết liệt, cụ thể, sát sao của Chính phủ, đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ, của các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương các cấp, đến tận

làng, xã, ngay từ khi bắt đầu có dịch (giữa tháng 1/2020) đã áp dụng hàng loạt biện pháp để ngăn chặn nguy cơ lây nhiễm từ Trung Quốc, nơi bùng phát dịch đầu tiên. Khi phát hiện ca nhiễm, chính quyền Việt Nam triển khai ngay các biện pháp cách ly triệt để ở từng khu vực, ở làng, xã, khu dân cư trong đô thị như: xã Sơn Lôi tỉnh Vĩnh Phúc, Bệnh viện Bạch Mai, khu phố Trúc Bạch, xã Hạ Lôi thuộc Hà Nội.

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

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

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

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

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

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.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Cửu Việt, Luật hành chính Việt Nam (2013), Nxb. ĐHQGHN, 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.
- [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.
- [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. tr. 459.
- [8] [10] Điều 88, Điều 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] [11] [12] Đ.N. Bakh rắc. Luật hành chính Nga, tái bản lần thứ sáu, có sửa chữa, bổ sung. Nxb. Ekxmo. 2009, tr. 388; tr. 387.

[13] [14] [15] [16] [22] [23] khoản 13 Điều 70; k hoản 10 Điều 74; khoản 5 Điều 88; khoản 10 Điều 96; Điều 69; Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

[17] [18] khoản 3 Điều 17; 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

[23] [24] [25] [26] Điều 146, 147; Điều 147 LBHVBPPL năm 2015.

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

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

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