

# **AUTHORITY AND APPLICATION OF RESTRICTIONS ON HUMAN RIGHTS AS A RESULT OF EMERGENCY MEASURES UNDER THE LAWS OF VIETNAM AND CONSIDERATIONS.**

*PhD. Nguyễn Thị Minh Hà*

*PhD. Student Tạ Đức Hòa*

*School of Law – Vietnam National University, Hanoi*

**Abstract:** *The study of authority and enforcement of human rights in a state of emergency plays an important role in the fight against any arbitrary or abusive acts to infringe on human rights, and points out legal foundations to restrict a number of human rights-related acts in the event of a declared state of emergency. The author focuses on the generalization of authority and applied measures to restrict human rights in a state of emergency in general and the laws on authority and measures to restrict human rights in particular.*

A state of emergency is a special situation of society that prevents the government's operation and people's life from the normal state. Acts of God, disasters, wars, riots, have put people's life in emergencies. In the world history, there were times and locations put in emergencies, therefore, the legal science on emergency has its long and popular history, especially during the wars, humanity is always placed in the state of emergency. In modern times, the countries have, more or less, their own regulations on emergency or otherwise quickly issue amendments, for instance, before the epidemic COVID-19<sup>1</sup> in the event of no specific regulations on the state of emergency.

In Vietnam, there are regulations on the state of emergency in the Constitutions and the laws. The 1959 Constitution and the 1980 Constitution failed to fully mention the state of emergency, because in such historical context, Vietnam had undergone a very long period of war and ended in 1980s of the 20<sup>th</sup>

---

<sup>1</sup>For example, on April 1, the Cambodian government passed the bill on the state of emergency in the context of COVID-10 respiratory epidemic. Accordingly, the Government will take all necessary measures to run the country in the state of emergency with an aim to protect security, public order, life and health of people, properties and environment.

century. Accordingly, the state of emergency at that time was “the decision on matters of war and peace (under the authority of the National Assembly of Vietnam) and “the declaration of the state of war when the country was invaded”<sup>2</sup>. Shortly, the 1992 Constitution – the Constitution of the national renovation and construction period demonstrated a more comprehensive awareness of the state of emergency and specific regulations on authority and declaration of emergency. Correspondingly, the National Assembly shall have the duty and power to “determine the state of emergency”<sup>3</sup>, the Standing Committee of the National Assembly shall have the duty and power to proclaim a national or local state of emergency”<sup>4</sup>, the President shall declare a state of emergency in the whole country or in localities following resolutions of the National Assembly’s National Assembly<sup>5</sup>. On 23/3/2000, the Standing Committee of the National Assembly promulgated the Ordinance on the state of emergency. The state of emergency, hence, is generally prescribed as “when there are, in the whole country or in various localities, great disasters caused by human or natural factors, or dangerous epidemics spreading on a large scale, seriously threatening to properties of the State and organizations; health, life and properties of people or national security and social order and safety, the Standing Committee of the National Assembly or the President shall proclaim the state of emergency and apply special measures to timely prevent, restrict and overcome the consequences, quickly stabilize the situation. The state of emergency is specified more clearly in the 2013 Constitution. Besides the 2000 Ordinance on the state of emergency, the State of Vietnam also promulgated several laws to amend a number of emergency situations such as the Law on National Defense, the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases.

The declaration of the state of emergency is aimed at applying special measures to quickly prevent, restrict and remedy consequences. These acts and

---

<sup>2</sup> Under the authority of the State Council – 1980 Constitution, Article 100, Item 20

<sup>3</sup> Item 12, Article 84, 1992 Constitution

<sup>4</sup> Item 10, Article 91, 1992 Constitution

<sup>5</sup> Item 6, Article 103, 1992 Constitution.

policies may partially restrict human rights and quickly introduce reaction mechanisms to cope with the state of emergency. The above viewpoint of the State of Vietnam is in line with international practice, generally saying that a state of emergency is a situation that allows the government, on behalf of the community, to enact policies or implement actions that normally are not allowed. It is provided in the Article 4.1 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights to which Vietnam is acceded: “In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, color, sex, language, religion or social origin”. The Covenant also excludes the application of the mentioned to restrict human rights such as the right to life (Article 6), freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Article 7), freedom from slavery, servitude and other rights<sup>6</sup>.

It is aware that the connotation of the state of emergency (via relevant legislative documents) including serious diseases, natural disasters and situations threatening to national security and social order and safety. In the above circumstances, human rights that can be most restricted are freedom rights such as freedom of movement, freedom of expression, freedom of assembly, association, demonstration, etc., the rights resulting in compulsory compulsions but complying with normal procedures such as arrest, detention, examination or custody of vehicles.

The state of emergency is an abnormal phenomenon that affects both sides: the people and the state. Thence, the State shall declare to suspend a number of functions of the government; acts of individuals, organizations performed in normal conditions and add authorities to the state agencies and require individuals,

---

<sup>6</sup> Refer to Article 4.2 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights.

organizations to perform certain acts. In such situation, the regulatory role of the law is very essential to stabilize people's life and maintain social order. The requirement for all subjects in society is the compliance with the provisions of law, mandatory orders from the State or competent persons.

The study shall base on applicable regulations in Vietnam to clarify the authority and procedures to restrict human rights in each state of emergency and problems raised for the law on state of emergency.

## **1. AUTHORITY AND GENERAL REGULATIONS ON THE STATE OF EMERGENCY**

Due to its special nature, the regulations on the state of emergency are prescribed by the central state authorities. The 2013 Constitution states that: the National Assembly - the highest body of State power of the Socialist Republic of Vietnam shall stipulate a state of emergency<sup>7</sup>; the Standing Committee of the National Assembly – the permanent body of the National Assembly shall declare or cancel a state of emergency throughout the country or in a particular locality<sup>8</sup>; the President, based on resolutions of the Standing Committee of the National Assembly, to declare or cancel a state of emergency<sup>9</sup>. This is the highest competence to declare a state of emergency in all circumstances under the 2013 Constitution.

Regarding the declaration process of a state of emergency, it is provided in the 2000 Ordinance on a state of emergency as follows: the Standing Committee of the National Assembly shall issue a resolution to declare a state of emergency at the request of the Prime Minister; in case the Standing Committee of the National Assembly can't organize a meeting immediately, the President shall proclaim a state of emergency on proposal of the Prime Minister.

---

<sup>7</sup> Item 13, Article 69, 2013 Constitution

<sup>8</sup> Item 10 Article 74, 2013 Constitution

<sup>9</sup> Item 5 Article 88, 2013 Constitution

The resolution of the Standing Committee of the National Assembly or the Order of the President shall include reasons for declaring a state of emergency; locations placed in a state of emergency; date and time to start a state of emergency; competence to organize implementation of a state of emergency. Due to its urgent nature, the Order of the President or the resolution of the Standing Committee of the National Assembly shall be published on mass media and posted publicly for everyone to see. All agencies, organizations, armed forces units and individuals have the responsibility to strictly comply with the laws on emergencies<sup>10</sup>.

Hence, it can be seen that the state of emergency for people's safety and social order is regulated and proclaimed by the highest authorities of the country. To do that, the State may have to restrain a number of human rights to which people are entitled in normal conditions and are protected by competent authorities if they are restricted or abused. The declaration of a state of emergency is not only meaningful to the handling and remedy of unexpected situations but also a legal basis for the Government to suspend a number of civil and freedom rights that have great impacts on personal life, economic and social life of the country.

## **2. IMPACT OF RESTRICTIONS OF HUMAN RIGHTS AS A RESULT OF EMERGENCY MEASURES**

In a state of emergency which seriously threatens to the national security and social order and safety, human rights are most restricted. The restriction is based on the specific political regime of Vietnam, aiming at quickly re-establishing the order and controlling the situation. In the case of great natural disasters or dangerous epidemics, human rights are restricted mainly for the safety of people, community and overcoming consequences.

In the 2000 Ordinance on the state of emergency, the impact of the restriction measures of human rights in a state of emergency can be generalized as follows:

---

<sup>10</sup> Article 3,4 2000 Ordinance on the state of emergency

- Restrictions of human rights relating to the rights to enjoy and access cultural values and information, for example, closing cinemas, theaters and other public places; controlling media, censoring works before publishing; suspending production and withdrawal of newspapers, audio/video tapes and disks and other publications with contents harmful to national security and social order and safety; taking special measures to the use of communication means<sup>11</sup>.
- Restrictions of human rights relating to the rights to freedom of movement, freedom of residence including: temporarily evacuating people from dangerous places; forbidding or restricting unauthorized people and means to access dangerous or epidemic places or places where the control of national security and social order and safety is required; those who may endanger national security and social order and safety are forced to leave important areas or not to leave certain residences<sup>12</sup>.
- Restrictions of human rights relating to the rights of property and freedom to conduct a business such as: public catering businesses may be strictly controlled, restricted or closed when a source of disease is detected; forbidding the transportation of goods, animals, food from the epidemic areas to the outside; suspend airway, waterway, railway and roadway in case of necessity; requisition of properties and vehicles of individuals and organizations.
- Restrictions of human rights relating to political rights such as: forbidding strikes, demonstrations, mass gatherings, and activities of individuals and organizations that deem to endanger national security and social order and safety; restricting and strictly controlling the entry and exit of foreigners for the reasons of national security and social order and safety;
- Restrictions of human rights relating to the arrest and detention such as: Special patrol team leader has the right to order immediate arrest or body search, search of residences, means, objects of persons who commit harmful acts to national security, social order and safety, violate regulations on travel ban and

---

<sup>11</sup> Point a, m, n Item 1 Article 8, the 2000 Ordinance on the state of emergency

<sup>12</sup> Article 6,7,8 of the 2000 Ordinance on the state of emergency

obstruct or oppose the person on duty in the state of emergency<sup>13</sup>. In normal conditions, the above-mentioned arrest, detention and body search must strictly comply with procedure rules of judicial agencies (Police, Procuracy, Court) to avoid abuse of human body.

The study and pointing out of restricted human rights in the state of emergency are to identify the compliance with the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and also the basis to consider and review the relevance in application of measures to restrict human rights in the state of emergency in Vietnam at the moment.

### **3. APPLICATION OF MEASURES TO RESTRICT HUMAN RIGHTS IN A STATE OF EMERGENCY**

The authority to organize the implementation of resolutions of the Standing Committee of the National Assembly or the President's Order belongs to the person with the highest executive power: Prime Minister. Accordingly, the Prime Minister organizes and directs application of two groups of measures: to remedy, prevent possible bad consequences and to restrict human rights in a state of emergency. Besides, the Prime Minister is also empowered to decide which organizations or individuals are responsible for implementing such measures. The policies, decisions of the Prime Minister must be published on mass media.

The most important principle in the actions of agencies, individuals or persons implementing measures to restrict human rights is to comply with the regulations of the Ordinance on the state of emergency, resolution to declare a state of emergency, and especially, strictly obey superiors' commands (in a state of emergency, commands of superiors are valid as law). Persons who implement special measures in a state of emergency must wear consistent badges as prescribed by the Government. This is a formal but very important rule to avoid the abuse of the emergency, bad persons who commit acts of profiteering, violating

---

<sup>13</sup> Article 8 of the 2000 Ordinance on the state of emergency

human rights in name of the State, disturbing national security and social order and safety.

The involvement of the armed forces in a state of emergency is required in all emergencies. The ordinance stipulates: “in case of necessity, the Prime Minister may request the President to mobilize the armed forces to the places in a state of emergency to support local forces, overcome the consequences of disasters, epidemics or to stabilize & maintain security and social order and safety”<sup>14</sup>. The involvement of armed forces in the COVID-19 pandemic in Vietnam has confirmed the validity and effectiveness of this regulation. In the emergencies, besides the armed forces (police, military), militia and self-defense force and members of special interdisciplinary patrol teams are equipped with proper weapons and tools to carry out relevant measures relating to the restriction of human rights such as preventing, arresting persons who commit illegal acts (against public officials on duty, threatening life and health of public officials on duty, launching rebellions, vandalizing prisons, etc.); dispersing gatherings and protests. In general, the armed forces and authorized persons may use weapons or support tools in case of any sign of violation of laws, not relating to freedom and civil rights. The above regulation clearly defines the state’s viewpoint on the application of repressive measures to acts of resistance or legal violation only in the state of emergency but not to violations of regulations on restriction of human rights such as freedom of movement, body search, control of vehicles.

The applied measures to restrict human rights are strong and tough ones, including:

- A number of acts forbidden are demonstrations, mass gatherings, strikes (of workers, students, merchants), unauthorized vehicles in or out of an emergency area, travel at certain hours, in certain areas, etc.
- Restrictions: travel, transit, exit, entry, visa, vehicle
- Evacuate or be forced to leave certain areas

---

<sup>14</sup> Article 11, 2000 Ordinance on the state of emergency



- Control and set up checkpoints for: people and vehicles, exit, entry, travel of people, mass media, publications, food and goods, public catering establishments having risk of spreading disease
- Suspension: publishing and withdrawing all kinds of newspapers, flights, air cargo, shipping, landing at airports or docking at seaports, etc.
- Requisition: personal properties and vehicles if necessary
- Arrest, body search, search of residences and vehicles

The application in all emergencies should be in a quick and timely manner for the purpose of handling and remedy, then are assigned directly to public officials on duty, especially for arrests of persons, special patrol team leader shall have the right to order an immediate arrest or search body, residences, vehicles, objects of any person who commits illegal acts and even travel ban violators. In this case, though the firmness is required but still in compliance with basic procedures such as making a report, taking testimony of the arrestee. Then, the captain of the special patrol team shall transfer the arrestee and all relevant documents to competent investigating agency (depending on the extent of prescribed by criminal or administrative regulations) within 48 hours. Those who are arrested and administratively sanctioned for violations on travel ban and have valid papers shall be released immediately when the travel ban expires.

The essential needs of people, such as lack of food, electricity, water, in the state of emergency will be seriously affected. Hence, maintaining minimum living conditions must be top priority. “The agencies and units of power, water, post, telecommunications, television, sanitation and health sector shall maintain their regular, uninterrupted operation during the state of emergency”<sup>15</sup>, the State shall take responsibility for ensuring the mobilization and maintenance.

In urgent situations, the issuance of legal regulations, orders of State bodies or authorized individuals will inevitably be arbitrary, inconsistent in interpretation

---

<sup>15</sup> Article 13, 2000 Ordinance on the state of emergency

and action; therefore, it is required to have a mechanism to control the application of measures to restrict human rights. The Standing Committee of the National Assembly, Ethnic Council, and the Committees of the National Assembly, within its powers and duties, shall supervise legal compliance in implementation of resolutions or declaration of a state of emergency. The People's Procuracies at all levels shall supervise the law observance in implementation of resolutions or declaration of emergency<sup>16</sup>.

The application of the state of emergency is less popular in the countries with stable political situation while the countries with dictatorial political regime often declare the state of emergency for unlimited time during the regime's lifetime, such as martial law. Failure to declare an end to a state of emergency will seriously affect civil and political rights. For such reason, the law should prescribe the declaration to end the state of emergency so that human rights are guaranteed in a normal social state. The law of Vietnam stipulates the authority to abolish the state of emergency and announce, invalidate legal documents on organization and implementation in the state of emergency. Things that need to be done immediately after declaring the abolition of the state of emergency relating to human rights are: those who are arrested before the state of emergency is abolished but not yet transferred to competent authorities, the agencies holding them in custody shall transfer or release them immediately if they are travel ban violators only. The vehicles, properties which are requisitioned by state bodies shall be promptly returned to their lawful owners or users; if they are damaged, state bodies shall make compensation according to the laws.

#### **4. CONCERNED MATTERS AND RECOMMENDATIONS**

Vietnam had made adjustments to the law on the state of emergency in a number of legal documents, mainly the 2000 Ordinance on the state of emergency. While many fields in the society of Vietnam need to be adjusted by law, the promulgation of the 2000 Ordinance on the state of emergency has presented the

---

<sup>16</sup> Article 15, 2000 Ordinance on the state of emergency

necessity to take consistent actions in the state of emergency because one of the goals of the Ordinance is to avoid arbitrary infringement of human rights. The Ordinance is also a warning to citizens to change their normal behaviors and halt several civil and political rights in a state of emergency. The restriction of civil and political freedom analyzed hereabove is in line with Article 4 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights. However, there are still some issues related to the authority and application of measures to restrict human rights in the hope of further improvement of the emergency law.

***Firstly: the provisions on authority and application of measures to restrict human rights shall be in line with the applicable Constitution.***

The Constitution is the law having highest legal value in the legal system. Therefore, other valid documents shall not be against the provisions of the Constitution. The 2000 Ordinance on the state of emergency are still in force for 20 years up to now. There have been many changes in legal regulations, particularly the issuance of the Constitution 2013, causing several basic contents of the Ordinance no longer relevant, as follows:

- The authority to prescribe a state of emergency as recorded in the Constitution 2013 belongs to the National Assembly. Accordingly, the National Assembly shall issue these regulations in the form of a law to regulate a state of emergency, the Standing Committee of the National Assembly has the authority to declare a state of emergency. However, the regulations on a state of emergency issued by the Standing Committee under the 2000 Ordinance remain in force. The applicable authority to issue the regulations on a state of emergency now is inconsistent with the Constitution 2013. Therefore, the National Assembly should use its authority to enact a law on a state of emergency to replace the 2000 Ordinance, in which presents the viewpoint of the National Assembly on the authority and measures to restrict human rights in a state of emergency.

- The provision that the People's Procuracy at all levels is in charge of law observance in implementation of resolutions or declarations of a state emergency is no longer effective for many years. It is because the function to supervise the law observance of ministries, ministerial-level agencies, government-attached agencies,

local authorities, social & economic organizations, people's armed forces units and citizens of the People's Procuracy as prescribed in the 1992 Constitution was abolished in 2001<sup>17</sup>. Hence, it is required to have a competent State agency to perform this function in replacement of the People's Procuracy. In the event of no agency in charge of supervising the law observance in a state of emergency, it is likely that the provisions on authority or application of measures to restrict human rights shall not be properly implemented or violations shall not be detected for adjustment or handling. Mechanisms to control the law observance in a state of emergency are very important to minimize violations of authority as well application of measures to restrict human rights when the society is in a state of emergency.

***Secondly: the codification of provisions on authority and application of measures to restrict human rights in a state of emergency.***

The state of emergency is mostly and directly stipulated in the 2000 Ordinance on the state of emergency. In addition, there are also other laws governing the state of emergency. Particularly, Section 2 Chapter IV (Epidemic Combat) of the Law on Prevention and Control of Infectious Diseases 2007 regulates the proclamation of the state of emergency, mainly in terms of epidemic in the spirit of the 2000 Ordinance on the state of emergency.

The Law on National Defense 2018 provides for the state of defense emergency, thereby there are differences in authority as well as measures, applications against the 2000 Ordinance. For example, the Law on National Defense provides authorities for Minister of National Defense; there are many new regulations on measures and applications such as martial law, curfew. While the state of emergency in the event of natural disasters fails to be mentioned in the Law on Prevention and Control of Natural Disasters 2013.

From the fact that the emergency situations provided by the laws are natural disasters, dangerous diseases, threatened national security and social order and safety, it can be seen that the laws fail to regulate consistently and adequately the

---

<sup>17</sup> Under the Resolution on amending and supplementing a number of articles of the 1992 Constitution of the Socialist Republic of Vietnam.

state of emergency, in which authority and application of measures to restrict human rights are implemented. Accordingly, it is necessary to quickly codify the laws on a state of emergency at lower level by removing expired provisions, collecting valid regulations under legal institutions, including regulations on authority, restriction measures of human rights and application, mechanisms to supervise implementation of legal provisions in a state of emergency, etc. At higher level, the National Assembly shall enact the Law on the state of emergency for two reasons: in compliance with the authority of the National Assembly under the Constitution 2013; consistent adjustment of all emergency situations such as natural disasters, dangerous diseases, threatened national security and social order and safety.

***Thirdly, formulation of mechanisms to control the implementation of laws on emergency and application of measures to restrict human rights in particular.***

In our opinion, the formulation of mechanisms to control the implementation of measures to restrict human rights is as important as the issuance of relevant application methods and procedures. The State issues the regulations governing social relations arising in the state of emergency in the hope of establishing and maintaining an order necessary to stabilize the social situation. Achieving that goal requires state authorities, competent persons, and other persons to respect and follow. Most of violations of the law are due to lack of action control. Furthermore, in urgent situations, understanding and obeying the orders of authorized persons may be inconsistent. This judgement is evidenced by the fact that happened during the COVID-19 pandemic in Vietnam as follows: the Prime Minister issued a directive on “social distancing”, many localities misunderstood the directive then some provinces backfilled soils on roads to prevent vehicles from entering or prohibiting people to travel to provinces with diseases. These result in the disorder in implementation of measures to restrict human rights in the state of emergency, etc.

Consequently, it is needed to have a mechanism to strictly control the application by state authorities or competent persons of measures to restrict human rights. This control will prevent, detect, and handle arbitrary acts or take advantage of

emergencies to abuse human rights. As analyzed hereabove: the function to supervise administrative activities of the People's Procuracy is no longer effective; therefore, there's only the supervision of the Standing Committee of the National Assembly, the Ethnic Council and the Committees of the National Assembly. Then it is required to supplement mechanisms to better control the application of laws on emergency in general and the authority and application of measures to restrict human rights in particular.

***Fourthly, identification of authority and application of measures to restrict human rights in different situations***

At present, the legal regulations of Vietnam on the state of emergency are specified in a number of legal documents as above analyzed in the *second* recommendation; however, mainly are regulated in the Ordinance on the state of emergency, in which there are provisions on measures to be applied in specified situations such as natural disasters, dangerous epidemics and situations threatening to national security, social order and safety. However, there are the same provisions on the authority and application of measures to handle violations of law and restriction of human rights in all above situations. Each state of emergency shall have its own features in which the authority and measures and methods to restrict human rights shall be detailed to fit the situation. For example, natural disaster situations shall have different authority and measures to restrict human rights from dangerous epidemics. This show the needs to clarify and supplement these regulations to facilitate both the government and individuals in protecting and exercising human rights in the state of emergency.

**CONCLUSION:** The study on authority and application of measures to restrict human rights in the state of emergency is to better understand the current regulations on the mentioned issue and put it in relation to the international legal system, particularly the compliance with international covenants on human rights to which Vietnam is acceded. From that point, it is obviously needed to systematize the legal regulations governing this matter, amend and supplement new regulations to suit the current legal system and actual situation.

## REFERENCES

- 2013 Constitution
- 1992 Constitution
- Resolution on amending and supplementing a number of articles of the 1992 Constitution of the Socialist Republic of Vietnam by the Standing Committee of the National Assembly in 2001
- 2000 Ordinance on the state of emergency
- 1948 Universal Declaration of Human Rights
- 1966 International Covenant on Civil and Political Rights
- Textbook on Human Rights Theory and Law: eds: Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng, Hanoi National University Publishing House 2011
- Legal mechanisms to control the state's powers in the world and in Vietnam, eds: Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga, National Politics – Truth Publishing House 2020

# THẨM QUYỀN VÀ CÁCH THỨC ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA.

*TS. Nguyễn Thị Minh Hà*

*NCS. Tạ Đức Hòa*

*Khoa Luật – Đại học quốc gia Hà Nội*

**Tóm tắt:** *Nghiên cứu về thẩm quyền và cách thức thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp có ý nghĩa quan trọng trong việc chống lại những hành vi tùy tiện, hoặc lợi dụng để xâm hại các quyền con người, đồng thời cũng chỉ ra các cơ sở pháp lý hạn chế một số hành vi liên quan đến quyền con người khi Chính phủ ban bố tình trạng khẩn cấp. Tác giả tập trung vào việc khái quát về thẩm quyền và các biện pháp được áp dụng để hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, trên cơ sở đó đề xuất một số kiến nghị với mong muốn hoàn thiện hơn nữa pháp luật về tình trạng khẩn cấp nói chung và pháp luật về thẩm quyền và cách thức hạn chế quyền con người nói riêng.*

Tình trạng khẩn cấp là một trạng xã hội đặc biệt thái khiến cho hoạt động của nhà nước và cuộc sống của người dân không diễn ra bình thường như đang tiếp diễn. Thiên tai, dịch bệnh, chiến tranh, bạo động thay nhau đặt đời sống của con người vào tình trạng khẩn cấp. Lịch sử của thế giới không hiếm thời gian và địa điểm đã từng rơi vào tình trạng khẩn cấp, vì vậy mà khoa học pháp lý về tình trạng khẩn cấp cũng có lịch sử lâu đời và phổ biến, đặc biệt là trong thời chiến tranh, nhân loại luôn bị đặt trong tình trạng khẩn cấp. Thời kỳ hiện đại, các quốc gia dù ít hay nhiều cũng đều có những quy định về tình trạng khẩn cấp, hoặc nếu chưa có các quy định cụ thể về tình trạng khẩn cấp thì trước đại dịch lịch sử COVID-19 các quốc gia cũng nhanh chóng ban hành pháp luật để điều chỉnh<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ví dụ: Ngày ¼ Chính phủ Campuchia đã thông qua dự luật về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh đại dịch hô hấp COVID-19. Theo đó Chính phủ sẽ triển khai mọi biện pháp cần thiết để điều hành đất nước trong tình trạng khẩn cấp với mục tiêu bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, tình mạng và sức khỏe người dân, tài sản và môi trường.



Ở Việt Nam, những quy định về tình trạng khẩn cấp đã xuất hiện trong các bản Hiến pháp và pháp luật. Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 chưa đề cập một cách toàn diện đến tình trạng khẩn cấp, bởi bối cảnh trong giai đoạn lịch sử đó, đất nước Việt Nam trải qua thời kỳ chiến tranh lâu dài và kết thúc vào những năm 80 của thế kỷ 20. Do vậy tình trạng khẩn cấp khi đó chỉ được ưu tiên hàng đầu là việc “quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình (thuộc thẩm quyền của Quốc hội) và “tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nhà nước bị xâm lược”<sup>19</sup>. Ngay sau đó, Hiến pháp 1992 – Hiến pháp của thời kỳ đổi mới và xây dựng đất nước đã thể hiện nhận thức toàn diện hơn về tình trạng khẩn cấp và quy định cụ thể về thẩm quyền và trình tự ban bố. Theo đó Quốc hội có nhiệm vụ quyền hạn “quy định về tình trạng khẩn cấp”<sup>20</sup>, Ủy ban thường vụ Quốc hội “ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương”<sup>21</sup>, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương<sup>22</sup>. Ngày 23/3/2000, Ủy ban thường vụ quốc hội ban hành Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp. Theo đó, tình trạng khẩn cấp được quy định chung là: “khi trong cả nước hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của nhà nước và tổ chức, tính mạng, sức khỏe và tài sản của nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì 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”<sup>23</sup>. Như vậy, phạm vi tình trạng khẩn cấp bao gồm: thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên diện rộng, tình hình đe dọa đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Đến Hiến pháp năm 2013, tình trạng khẩn cấp được quy định cụ thể, rõ ràng hơn. Bên cạnh Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000, nhà nước Việt Nam cũng ban hành một số đạo luật để điều chỉnh về

---

<sup>19</sup> Thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhà nước - Hiến pháp 1980, điều 100, khoản 20

<sup>20</sup> Khoản 12, Điều 84 Hiến pháp 1992

<sup>21</sup> Khoản 10, Điều 91 Hiến pháp 1992

<sup>22</sup> Khoản 6, Điều 103 Hiến pháp 1992.

<sup>23</sup> Điều 1 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp ngày 23/3/2000

một số tình huống của tình trạng khẩn cấp như Luật Quốc phòng, Luật phòng chống dịch bệnh truyền nhiễm.

Mục đích ban bố tình trạng khẩn cấp là để áp dụng những biện pháp đặc biệt nhằm nhanh chóng ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả. Những chính sách, những hành động đó có thể hạn chế một phần quyền con người, đồng thời nhanh chóng đưa ra những cơ chế phản ứng kịp thời để đối phó với tình trạng khẩn cấp. Quan điểm trên của nhà nước Việt Nam phù hợp với thông lệ quốc tế, nhìn chung cho rằng tình trạng khẩn cấp là một tình huống cho phép chính quyền nhân danh lợi ích của cộng đồng có thể ban hành những chính sách, hoặc thực hiện những hành động mà thông thường không được phép thực hiện. Tại khoản 1 Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 mà Việt Nam tham gia quy định: “ Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể có những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội”. Đồng thời Công ước cũng loại trừ áp dụng quy định trên để hạn chế các quyền con người như quyền sống (Điều 6), quyền không bị tra tấn, đối xử và trừng phạt tàn ác ( Điều 7), quyền không bị bắt làm nô lệ hoặc nô dịch và một số các quyền khác<sup>24</sup>.

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

---

<sup>24</sup> Xem thêm Khoản 2 Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

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

Nghiên cứu sẽ theo hướng khái quát dựa trên các quy định đang có hiệu lực ở Việt Nam để làm rõ về thẩm quyền và quy trình hạn chế quyền con người trong từng trường hợp khẩn cấp và các vấn đề đặt ra đối với pháp luật về tình trạng khẩn cấp.

## **5. THẨM QUYỀN VÀ QUY TRÌNH CHUNG QUY ĐỊNH VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP**

Do tính chất đặc biệt nên việc quy định tình trạng khẩn cấp thuộc các cơ quan nhà nước ở trung ương. Hiến pháp năm 2013 quy định: Quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nhà nước Việt Nam quy định về tình trạng khẩn cấp<sup>25</sup>; Ủy ban thường vụ Quốc hội – cơ quan thường trực của Quốc hội ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương<sup>26</sup>; Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp<sup>27</sup>. Đây là thẩm quyền cao nhất tuyên bố về tình trạng khẩn cấp trong mọi tình huống theo Hiến pháp năm 2013.

Về quy trình tuyên bố tình trạng khẩn cấp, Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định như sau: Ủy ban thường vụ Quốc hội ra nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trường hợp Ủy ban thường

<sup>25</sup> Khoản 13, Điều 69 Hiến pháp 2013

<sup>26</sup> Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp 2013

<sup>27</sup> Khoản 5 Điều 88 Hiến pháp 2013

vụ Quốc hội không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Lệnh của Chủ tịch nước phải đầy đủ các nội dung: Lý do ban bố tình trạng khẩn cấp; địa bàn được đặt trong tình trạng khẩn cấp; ngày giờ bắt đầu tình trạng khẩn cấp; thẩm quyền tổ chức thi hành tình trạng khẩn cấp. Do tính chất khẩn cấp của tình trạng mà Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội hay Lệnh của Chủ tịch nước phải được công bố ngay trên các phương tiện thông tin đại chúng và phải được niêm yết công khai để mọi người đều biết. Mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị vũ trang và cá nhân có trách nhiệm thi hành tuyệt đối tuân thủ pháp luật về tình trạng khẩn cấp<sup>28</sup>.

Như vậy, có thể thấy rằng thẩm quyền quy định tình trạng khẩn cấp được đặt ra bởi mục đích chung về sự an toàn của người dân và trật tự xã hội được những cấp có thẩm quyền cao nhất của quốc gia quy định và ban bố. Để đạt được mục đích đó thì Nhà nước có thể sẽ phải hạn chế một số quyền con người đáng lẽ ra trong những điều kiện bình thường thì họ được hưởng và nếu có sự hạn chế hoặc xâm hại sẽ bị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý. Việc ban bố tình trạng khẩn cấp không chỉ có ý nghĩa đối với việc xử lý và khắc phục các tình huống không mong muốn mà còn là cơ sở pháp lý để Chính phủ tạm ngừng một số quyền thuộc về tự do và dân sự, tác động lớn đến đời sống cá nhân, đời sống kinh tế và xã hội của đất nước.

## **6. PHẠM VI TÁC ĐỘNG CỦA CÁC BIỆN PHÁP HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP**

Có thể nhận thấy trong tình trạng khẩn cấp đe dọa nghiêm trọng đến ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì quyền con người bị hạn chế nhiều nhất. Việc hạn chế này dựa trên cơ sở chế độ chính trị đặc thù của Việt Nam, với mục đích nhanh chóng thiết lập lại trật tự và kiểm soát được tình hình. Đối với tình trạng khẩn cấp thảm họa thiên nhiên lớn hoặc dịch bệnh nguy hiểm thì việc các quyền

---

<sup>28</sup> Theo Điều 3,4 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

con người bị hạn chế chủ yếu vì lý do an toàn cho người dân, cộng đồng và khắc phục hậu quả xảy ra.

Trong Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000, phạm vi tác động của các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp có thể khái quát như sau:

- Các biện pháp hạn chế quyền con người về những nội dung liên quan đến quyền thụ hưởng về văn hóa, thông tin như đóng cửa các rạp hát, rạp chiếu bóng và các nơi sinh hoạt công cộng khác; kiểm soát các phương tiện thông tin đại chúng, kiểm duyệt các tác phẩm trước khi xuất bản; đình chỉ việc sản xuất và thu hồi báo chí, chương trình băng âm thanh, đĩa âm thanh, băng hình, đĩa hình và các xuất bản phẩm khác có nội dung gây nguy hại đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội; áp dụng các biện pháp đặc biệt đối với việc sử dụng các phương tiện thông tin liên lạc<sup>29</sup>.

- Các biện pháp hạn chế quyền con người về những nội dung liên quan đến quyền tự do đi lại, tự do cư trú hợp pháp như: tạm thời sơ tán nhân dân ra khỏi nơi nguy hiểm; cấm hoặc hạn chế người và phương tiện không có nhiệm vụ ra vào những nơi nguy hiểm, nơi đang có dịch bệnh, nơi đang trong tình trạng cần kiểm soát về an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội; đối với những người xét thấy có thể gây nguy hại cho an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì bị buộc rời khỏi các khu vực quan trọng hoặc không được rời khỏi nơi cư trú nhất định<sup>30</sup>.

- Các biện pháp hạn chế quyền con người liên quan đến các quyền về tài sản và tự do kinh doanh như: các cơ sở kinh doanh dịch vụ ăn uống công cộng có thể bị kiểm soát chặt chẽ, hạn chế hoặc bị đóng cửa khi phát hiện ra nguồn lây dịch bệnh; cấm đưa các vật phẩm, hàng hóa, động vật, thực phẩm từ vùng dịch ra bên ngoài; đình chỉ hoạt động đường hàng không, đường thủy, đường sắt và đường bộ trong trường hợp cần thiết; có thể trưng dụng phương tiện và tài sản của các cá nhân, tổ chức

---

<sup>29</sup> Theo điểm a, m, n khoản 1 Điều 8 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

<sup>30</sup> Theo các điều 6,7,8 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

- Các biện pháp hạn chế quyền con người liên quan đến các quyền về chính trị như: cấm bãi công, bãi khóa, bãi thị; cấm các cuộc biểu tình, các cuộc tụ tập đông người và những hoạt động của cá nhân, tổ chức xét thấy có nguy hại đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn, xã hội; đối với người nước ngoài có thể hạn chế và kiểm soát chặt chẽ việc xuất, nhập cảnh vì lý do an ninh quốc phòng và trật tự an toàn xã hội;

- Các biện pháp hạn chế quyền liên quan đến việc bắt, giam giữ người như: Đội trưởng đội tuần tra đặc biệt có quyền ra lệnh bắt ngay hoặc khám người, khám nơi ở, phương tiện, đồ vật của người có hành vi gây hại cho an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, người vi phạm quy định về cấm đi lại và người có hành vi cản trở hoặc chống người thi hành công vụ trong tình trạng khẩn cấp<sup>31</sup>. Nếu trong các điều kiện bình thường thì việc bắt, giam giữ, khám người như trên phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về tố tụng của các cơ quan tư pháp (Công an, Viện kiểm sát, Tòa án) để tránh xâm hại đến thân thể con người.

Việc nghiên cứu và chỉ ra các quyền con người bị hạn chế trong tình trạng khẩn cấp với mục đích nhận diện sự phù hợp với Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, đồng thời cũng là cơ sở để xem xét, đánh giá mức độ phù hợp trong cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam hiện nay.

## **7. CÁCH THỨC ÁP DỤNG CÁC BIỆN PHÁP HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP.**

Thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc lệnh của Chủ tịch nước thuộc về người đứng đầu cao nhất quyền hành pháp: Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ tổ chức và chỉ đạo áp dụng hai nhóm các biện pháp thuộc: các biện pháp nhằm khắc phục, ngăn ngừa các hậu quả xấu có thể xảy ra và các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp. Bên cạnh đó, Thủ tướng còn được trao quyền quyết định các cơ quan, tổ chức

---

<sup>31</sup> Theo các điều 8 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

nào có trách nhiệm thi hành các biện pháp đó. Các chính sách, quyết định của Thủ tướng phải được công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Nguyên tắc chung quan trọng nhất trong hành động của các cơ quan, tổ chức hoặc người thi hành các biện pháp hạn chế quyền con người là phải tuân thủ các quy định của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp, đặc biệt phục tùng mệnh lệnh của cấp trên (trong tình trạng khẩn cấp, mệnh lệnh của cấp trên có hiệu lực như pháp luật). Người thi hành các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp phải đeo phù hiệu thống nhất do Chính phủ quy định. Đây là quy định mang tính hình thức, nhưng lại rất quan trọng nhằm tránh việc lợi dụng tình trạng khẩn cấp, các đối tượng xấu có những hành vi trục lợi, nhân danh nhà nước vi phạm nhân quyền hoặc để gây rối an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội.

Sự tham gia của lực lượng vũ trang trong tình trạng khẩn cấp là không thể thiếu trong tất cả các tình huống khẩn cấp. Pháp lệnh quy định: “trong trường hợp cần thiết, Thủ tướng có thể đề nghị Chủ tịch nước điều động lực lượng vũ trang đến địa bàn có tình trạng khẩn cấp để hỗ trợ các lực lượng tại chỗ, khắc phục hậu quả của thảm họa, dịch bệnh hoặc để ổn định, duy trì an ninh và trật tự an toàn xã hội”<sup>32</sup>. Sự tham gia hỗ trợ của lực lượng vũ trang trong đại dịch COVID – 19 ở Việt Nam đã khẳng định hiệu lực, hiệu quả của quy định này. Trong những tình huống khẩn cấp, bên cạnh lực lượng vũ trang (công an, quân đội) thì dân quân tự vệ và những người thuộc các đội tuần tra đặc biệt liên ngành được trang bị vũ khí và công cụ hỗ trợ thích hợp để thực hiện các biện pháp liên quan đến hạn chế quyền con người như: ngăn chặn, bắt giữ người có những hành vi bị coi là vi phạm pháp luật (chống người thi hành công vụ, đe dọa tính mạng, sức khỏe của người thi hành công vụ, gây bạo loạn, phá hoại trại giam...); giải tán các vụ tụ tập, biểu tình. Nhìn chung, lực lượng vũ trang và những người được giao thẩm quyền có thể sử dụng vũ khí hoặc công cụ hỗ trợ trong trường hợp đối tượng có dấu hiệu của vi phạm pháp luật, không liên quan đến các quyền con người về tự do và dân sự. Quy định trên đã phân định rõ quan điểm của nhà nước về cách thức áp dụng những

---

<sup>32</sup> Điều 11 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

biện pháp mang tính trấn áp chỉ đối với những hành vi chống đối, vi phạm pháp luật trong tình trạng khẩn cấp mà không áp dụng với những hành vi vi phạm đến những quy định hạn chế quyền con người như những quyền về tự do đi lại, khám người, kiểm soát các phương tiện.. .

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

- Cấm không được tiến hành một số hành vi: biểu tình, tụ tập đông người, bãi công, bãi khóa, bãi thị, phương tiện không có nhiệm vụ ra vào địa bàn có tình trạng khẩn cấp, đi lại vào những giờ nhất định, khu vực nhất định...
- Hạn chế: đi lại, quá cảnh, xuất cảnh, nhập cảnh, cấp visa, phương tiện
- Sơ tán hoặc buộc rời khỏi những địa bàn nhất định
- Kiểm soát và đặt trạm kiểm soát đối với: người và phương tiện, tình trạng nhập cảnh, xuất cảnh, đi lại của người dân, phương tiện thông tin đại chúng, các ấn phẩm, thực phẩm và hàng hóa, các cơ sở ăn uống công cộng có nguy cơ lây lan dịch bệnh
- Đình chỉ: xuất bản và thu hồi các loại báo chí, các chuyên hàng không, hàng thủy, cập cảng hàng không, hàng thủy..
- Trưng dụng: tài sản và phương tiện thuộc sở hữu cá nhân khi cần thiết
- Bắt người, khám người, phương tiện, nơi ở

Cách thức áp dụng trong tất cả các tình huống khẩn cấp cần đảm bảo yếu tố nhanh chóng, kịp thời nhằm mục tiêu xử lý và khắc phục, vì thế được giao trực tiếp cho những người đang thi hành công vụ, đặc biệt đối với việc bắt người trong khi làm nhiệm vụ, đội trưởng đội tuần tra đặc biệt có quyền ra lệnh bắt ngay hoặc khám người, khám nơi ở, phương tiện, đồ vật đối với người có hành vi vi phạm pháp luật và cả với những người vi phạm quy định về cấm đi lại. Trong trường hợp này, mặc dù cần phải đảm bảo sự kiên quyết, nhưng vẫn cần phải tuân theo những thủ tục tối giản như: lập biên bản, lấy lời khai của người bị bắt. Sau đó, chậm nhất là 48 giờ đội trưởng đội tuần tra đặc biệt phải chuyển người bị bắt cùng toàn bộ hồ sơ cho cơ quan điều tra có thẩm quyền xử lý (tùy mức độ theo quy định của hình



sự hoặc hành chính). Đối với người bị bắt và bị xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm quy định về cấm đi lại mà có giấy tờ hợp lệ thì được trả tự do ngay sau khi hết thời gian cấm đi lại.

Trong các tình huống khẩn cấp thì những nhu cầu thiết yếu của con người sẽ bị ảnh hưởng nặng nề như thiếu thốn lương thực, thực phẩm, điện, nước... Do đó, việc duy trì các điều kiện sống tối thiểu cần phải được đặt lên hàng đầu. “Các cơ quan, đơn vị thuộc các ngành điện, nước, bưu chính, viễn thông, truyền hình, vệ sinh, y tế phải đảm bảo duy trì hoạt động thường xuyên, liên tục trong thời gian có tình trạng khẩn cấp”<sup>33</sup>, Nhà nước đứng ra nhận trách nhiệm bảo đảm việc huy động và duy trì đó.

Trong tình trạng khẩn cấp, việc đưa ra các quy định pháp luật, các mệnh lệnh của các cơ quan nhà nước hoặc của các cá nhân có thẩm quyền sẽ không tránh khỏi sự tùy tiện, sự không thống nhất trong cách hiểu và hành động, cho nên cần có một cơ chế để kiểm soát cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong nhiệm vụ quyền hạn của mình giám sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp. Viện kiểm sát nhân dân các cấp có nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp<sup>34</sup>.

Việc áp dụng tình trạng khẩn cấp ít phổ biến trong các nước mà tình hình chính trị ổn định, nhưng đối với các nhà nước có chế độ chính trị theo xu hướng độc tài thường tuyên bố tình trạng khẩn cấp kéo dài vô thời hạn trong thời gian tồn tại của chế độ đó, chẳng hạn như trường hợp thiết quân luật. Việc không tuyên bố chấm dứt tình trạng khẩn cấp sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền con người về dân sự và chính trị. Do đó, pháp luật cần phải có những quy định rõ ràng về việc tuyên bố chấm dứt tình trạng khẩn cấp để đảm bảo quyền con người được thực hiện trong

---

<sup>33</sup> Điều 13 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

<sup>34</sup> Theo Điều 15 Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000

trạng thái xã hội bình thường. Pháp luật của Việt Nam quy định về thẩm quyền bãi bỏ tình trạng khẩn cấp và công bố, chấm dứt hiệu lực của các văn bản pháp luật về tổ chức thi hành trong tình trạng khẩn cấp. Những việc cần làm ngay sau khi ban bố bãi bỏ tình trạng khẩn cấp liên quan đến quyền con người là những người bị bắt trước khi tình trạng khẩn cấp bị bãi bỏ nhưng chưa được chuyển giao cho cơ quan có thẩm quyền xử lý thì cơ quan cơ quan đang tạm giữ người đó phải chuyển giao ngay hoặc phải trả tự do ngay nếu người đó chỉ vi phạm quy định và cấm đi lại. Đối với các phương tiện, tài sản bị cơ quan nhà nước trưng dụng thì phải trả lại ngay cho người chủ sở hữu hoặc người sử dụng hợp pháp, nếu bị hư hỏng thì cơ quan nhà nước phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

## **8. NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ**

Việt Nam đã có sự điều chỉnh pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong một số văn bản pháp luật, chủ yếu là Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000. Trong khi xã hội Việt Nam còn nhiều lĩnh vực cần phải điều chỉnh bằng pháp luật thì việc ban hành Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 đã thể hiện sự cần thiết thống nhất hành động trong tình trạng khẩn cấp mà một trong những mục đích của việc ban hành Pháp lệnh là nhằm tránh sự tùy tiện xâm phạm đến quyền con người. Pháp lệnh cũng là thông điệp cảnh báo tới công dân sẽ cần phải thay đổi các hành vi bình thường và tạm ngừng một số quyền tự do dân sự và chính trị khi đang trong tình trạng khẩn cấp. Sự hạn chế quyền tự do dân sự và chính trị được phân tích ở phần trên là phù hợp với Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966. Tuy nhiên vẫn còn một số vấn đề đặt ra liên quan đến thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người với mong muốn hoàn thiện hơn nữa về pháp luật tình trạng khẩn cấp.

***Thứ nhất: về việc quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người phải phù hợp với những quy định của Hiến pháp hiện hành.***

Hiến pháp là đạo luật có giá trị pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật. Do đó, các văn bản khác đang còn hiệu lực không được trái với các quy định của Hiến pháp. Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp ban hành năm 2000 hiện vẫn đang còn hiệu lực thi

hành, cho đến nay là 20 năm. Đã có nhiều quy định thay đổi, đặc biệt là với việc ban hành Hiến pháp năm 2013 khiến cho một số nội dung rất cơ bản của Pháp lệnh không còn phù hợp nữa, cụ thể như sau:

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

- Việc quy định Viện kiểm sát nhân dân các cấp có nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp đã không còn hiệu lực từ nhiều năm nay. Lý do là bởi chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, các chính quyền địa phương, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân của Viện Kiểm sát nhân dân quy định trong Hiến pháp năm 1992 đã bị bãi bỏ năm 2001<sup>35</sup>. Do đó, rất cần thiết phải có cơ quan nhà nước có thẩm quyền thay thế Viện Kiểm sát thực hiện chức năng này. Nếu không có cơ quan kiểm soát tình trạng thực hiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp thì rất có thể các quy định về thẩm quyền hay cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người sẽ không được thực hiện đúng, hoặc có vi phạm mà không bị phát hiện để điều chỉnh hoặc xử lý. Các cơ chế kiểm soát việc thực hiện pháp luật trong tình trạng khẩn cấp có ý nghĩa rất quan trọng nhằm hạn chế tối đa sự vi phạm về thẩm quyền cũng như cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người khi xã hội đang trong tình trạng bất bình thường.

---

<sup>35</sup> Theo quy định của Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.

***Thứ hai: về việc pháp điển hóa các quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.***

Pháp luật quy định về tình trạng khẩn cấp nói chung hiện nay được quy định trực tiếp và chủ yếu trong Pháp lệnh về Tình trạng khẩn cấp năm 2000. Bên cạnh đó còn có một số đạo luật khác quy định về tình trạng khẩn cấp. Cụ thể như Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007, trong đó có Mục 2 Chương IV (Chống dịch) có quy định về việc ban bố tình trạng khẩn cấp về dịch, chủ yếu là quy định về việc công bố dịch theo tinh thần của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000.

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

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

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

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

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

Hiện nay pháp luật của Việt Nam về tình trạng khẩn cấp được quy định trong một số văn bản pháp luật như trên đã phân tích ở phần kiến nghị *thứ hai*, nhưng chủ yếu được quy định tại Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp, trong đó có quy định về

các biện pháp được áp dụng trong các tình huống cụ thể như thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm và tình trạng đe dọa an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Tuy nhiên nội dung quy định về thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật và hạn chế quyền con người lại được quy định chung cho tất cả các tình huống trên. Mỗi một tình huống khẩn cấp có những đặc thù riêng mà trong đó thẩm quyền và các biện pháp và cách thức hạn chế quyền con người cần phải được chi tiết hóa cho phù hợp với tình huống, chẳng hạn như tình huống thảm họa thiên nhiên sẽ có những thẩm quyền và cách thức áp dụng biện pháp hạn chế quyền con người khác với tình huống dịch bệnh nguy hiểm. Từ đó cho thấy sự cần thiết phải làm rõ và bổ sung những quy định này nhằm mục đích thuận lợi cho cả phía nhà nước và cá nhân trong việc bảo vệ và thực hiện quyền con người trong tình trạng khẩn cấp.

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

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Hiến pháp năm 2013
- Hiến pháp năm 1992
- Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 2001
- Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000
- Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948
- Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966
- Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người, chủ biên: Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội 2011
- Các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam, chủ biên: Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga, Nhà xuất bản chính trị quốc gia sự thật 2020