

Pháp luật về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Trung Quốc và những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Nguyễn Minh Tâm

Viện Luật, Đại học Sư phạm Hồ Nam (Trung Quốc)

Tóm tắt: Trong những tình huống đặc biệt đe dọa tới sự sống còn của một quốc gia, pháp luật quốc tế và quốc gia đều dự liệu cho phép những hạn chế nhất định hoặc thậm chí đình chỉ thực hiện đối với một số quyền con người. Tuy nhiên, những hạn chế đó phải được quy định rõ ràng trong luật và thoả mãn một số tiêu chí nhất định như: tính cần thiết, tính tương xứng, tính tối thiểu,... Nghiên cứu về trường hợp Trung Quốc, tác giả nhận thấy khung pháp luật hiện hành của quốc gia này về tình trạng khẩn cấp nói chung, bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp nói riêng chưa được kiện toàn, cụ thể như: pháp luật về tình trạng khẩn cấp không tề nhất và chưa được chế định rõ ràng, pháp luật chưa chú trọng bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, chưa có cơ chế giám sát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp. So sánh với trường hợp Việt Nam, tác giả cũng nhận thấy những hạn chế trong hệ thống pháp luật hiện hành về vấn đề này ở hai quốc gia khá tương đồng. Trên cơ sở đó, dưới góc độ luật nhân quyền quốc tế và thông lệ pháp luật của một số quốc gia tiên bộ trên thế giới, tác giả đưa ra một số khuyến nghị mang tính gợi mở như: phân biệt giữa tình trạng khẩn cấp và tình trạng giới nghiêm, xác định rõ chế độ pháp lý của tình trạng khẩn cấp, xác định các nguyên tắc chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng tình trạng khẩn cấp, thiết lập cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả.

Từ khoá: tình trạng khẩn cấp, quyền con người, pháp trị/pháp quyền

Chinese Laws on Protecting Human Rights in State of Emergency and Experiences for Vietnam

Nguyen Minh Tam

College of Law, Hunan Normal University (China)

Abstract. In some particular situations that are threatening a nation's survival, international laws and national laws both allow certain limitations on or even degorating (suspending) the implementation of some certain human rights. However, such limitations must be clearly defined in the laws and meet certain criteria or principles such as necessity, proportionality, minimum, etc. In the case of China, the authors found out that Chinese currently legal framework for state

of emergency in general and protecting human rights in state of emergency in particular have not been strengthened, namely: laws on state of emergency are not completed and not yet clearly regulated, laws do not focus on protecting human rights in state of emergency, there is no mechanism to monitor state power in state of emergency, etc. In comparing to the case of Vietnam, the authors also found out that the limitations in the currently legal systems in the two countries are quite similar. On that basis, in terms of the international human rights law and legal practice of some civilized nations in the world, the authors make some suggestive recommendations such as: distinguish between state of emergency and martial law, clearly define the legal regime of state of emergency, set out principles that government must follow when applying state of emergency, establish monitoring and remedy mechanisms.

Keywords: state of emergency, human rights, rule of law

Pháp luật về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Trung Quốc và những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Nguyễn Minh Tâm

Viện Luật, Đại học Sư phạm Hồ Nam (Trung Quốc)

1. Quyền con người trong tình trạng khẩn cấp theo luật nhân quyền quốc tế

Theo luật nhân quyền quốc tế (LNQQT), trong những tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của đất nước (*state of emergency*), quốc gia có thể tạm đình chỉ (hay tạm dừng) việc thực hiện một số quyền con người (*derogation of rights*) trong một thời gian nhất định,¹ được thể hiện qua việc áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ như: thiết quân luật (ở một khu vực, địa phương, hay trên cả nước), cấm biểu tình, cấm hội họp đông người, cấm hoặc hạn chế hoạt động của một số cơ quan thông tin đại chúng, cấm đi lại, ra vào một khu vực hoặc xuất nhập cảnh, cấm tổ chức các hoạt động tôn giáo,... Tuy nhiên, để áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ, LNQQT yêu cầu:² Thứ nhất, biện pháp áp dụng phải thực sự xuất phát từ tình huống khẩn cấp, do tình hình bắt buộc phải làm để cứu vãn sự sống còn của quốc gia. Thứ hai, biện pháp áp dụng không được trái với những nghĩa vụ khác xuất phát từ pháp luật quốc tế, đặc biệt không được mang tính chất phân biệt đối xử. Thứ ba, không áp dụng với các quyền không thể bị tạm đình chỉ (*non-derogable rights*). Thứ tư, tình trạng khẩn cấp, biện pháp hạn chế và thời gian dự định áp dụng phải được thông báo (hay tuyên bố) một cách chính thức.

Các yêu cầu trên được giải thích và làm rõ hơn ở trong *Bình luận chung số 29 (General Comment)* của Ủy ban Quyền con người (CCPR)³ và trong một văn kiện có tính hướng dẫn là *Các nguyên tắc Siracusa* (1984) như là các nguyên tắc định hướng cho các quốc gia khi áp dụng biện pháp tạm đình chỉ thực hiện quyền. Nhìn chung, tạm đình chỉ việc thực hiện quyền chỉ được áp dụng đối với một số quyền dân sự và chính trị. Những biện pháp áp dụng phải mang tính chất bắt buộc như là phương thức cuối cùng mà việc áp dụng những biện pháp (khắc phục) bình thường khác sẽ không mang lại kết quả, và phải có tính tương xứng (hay tính hợp lý) giữa sự hạn chế các quyền và yêu cầu thực tế. Những biện pháp áp dụng phải mang tính chất ngoại lệ và tạm thời, chỉ trong thời gian nhất định khi có mối đe dọa thực sự và cấp thiết đối với quốc gia.⁴

¹ Xem: Lã Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), *ABC về các quyền dân sự chính trị cơ bản*, (tài liệu lưu hành nội bộ), tr.30-31, tại: <http://isee.org.vn/wp-content/uploads/2018/11/abc-ve-cac-quyen-dan-su-chinh-tri-co-ban.pdf>, [truy cập: 01/3/2020].

² Xem: Trung tâm NC QCN&QCD (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr.48-52.

³ Bình luận chung số 29 (2001) thay thế cho Bình luận chung số 5 (1981) của CCPR, tại: <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>, [truy cập: 01/3/2020].

⁴ Xem: Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2009), *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr.71-73.

Cũng theo LNQQT, ngoài tạm đình chỉ, quốc gia cũng có thể đặt ra những giới hạn (hay hạn chế) với quyền con người (*limitation of rights*), nhưng cần phải thoả mãn các điều kiện: Thứ nhất, sự giới hạn phải được quy định trong pháp luật. Thứ hai, giới hạn đặt ra không được trái với bản chất của quyền bị giới hạn. Thứ ba, chỉ đặt ra giới hạn nếu điều đó là cần thiết trong một xã hội dân chủ và nhằm mục đích thúc đẩy phúc lợi chung của cộng đồng.⁵ Thứ tư, không áp dụng đối với các quyền tuyệt đối (*absolute rights*).

Nhìn chung, xét về bản chất, tạm đình chỉ có thể coi là một hình thức giới hạn quyền nhưng ở mức độ cần thiết cao hơn so với bối cảnh thông thường. Chẳng hạn, tình trạng khẩn cấp thường được tuyên bố khi xảy ra thảm họa thiên tai, dịch bệnh, bạo động hoặc tuyên bố chiến tranh. Những tình huống này đe dọa tác động và ảnh hưởng đến đời sống bình thường của toàn bộ đất nước. Trong khi đó, giới hạn quyền có thể được đặt ra trong những thời điểm bình thường nhằm để bảo vệ an ninh quốc gia (*national security*), an toàn công cộng (*public safety*), sức khỏe hay đạo đức của cộng đồng (*public health or moral*), quyền và tự do hợp pháp của người khác (*rights and freedoms of others*).⁶ Ngoài ra, theo khuyến nghị, tình trạng khẩn cấp và giới hạn quyền cần phải được quy định trong hiến pháp và/hoặc luật để ngăn ngừa sự tùy tiện và tránh sự lạm dụng.

Các quyền không thể bị tạm đình chỉ (*non-derogable rights*) cũng thường được đồng nhất với các quyền tuyệt đối (*absolute rights*). Tuy nhiên, trên thực tế, hai phạm trù này ít nhiều có sự khác nhau, thể hiện qua bảng dưới đây:⁷

<p>Quyền không thể bị tạm đình chỉ (<i>non-derogable rights</i>): không thể bị tạm đình chỉ thực hiện, ngay cả trong tình huống khẩn cấp quốc gia, bởi không bao giờ là cần thiết để tạm đình chỉ hoặc việc tạm đình chỉ sẽ gây ra những rủi ro nghiêm trọng đến việc thực hiện các quyền này.</p>	<p>Quyền tuyệt đối (<i>absolute rights</i>): không thể bị giới hạn trong bất cứ hoàn cảnh nào, vì bất cứ lý do nào, bởi việc thực hiện các quyền này không ảnh hưởng đến bất cứ lợi ích chính đáng nào của cá nhân khác hay của cộng đồng.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Quyền sống; - Quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; - Quyền không bị bắt giữ làm nô lệ hay nô dịch; - Quyền không bị bỏ tù chỉ vì lý do không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng; - Quyền không bị áp dụng hồi tố trong tố tụng hình sự; - Quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật; 	<ul style="list-style-type: none"> - Quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; - Quyền không bị bắt giữ làm nô lệ hay nô dịch; - Quyền không bị bắt, giam giữ vô cớ; - Quyền không bị bỏ tù chỉ vì lý do không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng; - Quyền không bị áp dụng hồi tố trong tố tụng hình sự; - Quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật.

⁵ Xem: Trung tâm NC QCN&QCD (2012), tài liệu đã dẫn, tr.51-52.

⁶ Xem: Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2009), tài liệu đã dẫn, tr.74.

⁷ Xem: Lê Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), tài liệu đã dẫn, tr.29-33; Bình luận chung số 29 của CCPR; Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR), tại: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>. [truy cập: 01/3/2020].

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Quyền tự do tư tưởng, lương tâm, tôn giáo; - Quyền không bị sử dụng làm thí nghiệm y học mà không có sự đồng ý; - Quyền của người bị tước tự do được đối xử nhân đạo với sự tôn trọng phẩm giá vốn có của con người; - Quyền được bảo vệ khỏi bị bắt làm con tin, bị cưỡng bức đưa đi mất tích hoặc bị giam giữ bí mật; - Một số yếu tố của quyền của những người thuộc về các nhóm thiểu số về sắc tộc, tôn giáo, tín ngưỡng; - Cấm tuyên truyền cho chiến tranh, kích động bạo lực, sự hận thù về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo. | |
|--|--|

2. Pháp luật Trung Quốc về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp

Ở hệ cấp pháp lý cao nhất, cho đến trước năm 2003, Hiến pháp năm 1982 không quy định trực tiếp về tình trạng khẩn cấp quốc gia, mà chỉ quy định về chế độ giới nghiêm (*jieyan zhidu*). Theo đó, Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền quyết định giới nghiêm toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 67), Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Ủy ban thường vụ công bố lệnh giới nghiêm (Điều 80), Quốc vụ viện có quyền quyết định giới nghiêm khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 89).

Trong lần sửa đổi hiến pháp năm 2004, “giới nghiêm” được sửa thành “tình trạng khẩn cấp” (*jinji zhuangtai*), tương ứng như sau: Ủy ban thường vụ có quyền quyết định toàn quốc hoặc các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương *bước vào tình trạng khẩn cấp* (Điều 67), Chủ tịch nước căn cứ theo quyết định của Ủy ban thường vụ *tuyên bố bước vào tình trạng khẩn cấp* (Điều 80), Quốc vụ viện *căn cứ quy định của pháp luật* quyết định khu vực trong phạm vi bộ phận của tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương *bước vào tình trạng khẩn cấp* (Điều 89). Sửa đổi này cho thấy, giới nghiêm được coi là một hình thức đặc thù của tình trạng khẩn cấp; tình trạng khẩn cấp bao hàm nhưng không hạn chế ở hình thức giới nghiêm, mà nó có phạm vi (hay có nội hàm) rộng hơn.⁸ Tuy nhiên, hiến pháp không có quy định nào giải thích rõ hơn về tình trạng khẩn cấp.

Ở hệ cấp pháp lý thấp hơn, dưới hiến pháp, quy định về tình trạng khẩn cấp không được chế định thống nhất (tập trung) thành một đạo luật riêng mà nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật như: Luật giới nghiêm (1996), Luật quốc phòng (2009), Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm (2013), Luật phòng tránh và giảm nhẹ động đất và thiên tai (2008), Luật ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ (2007),... Các văn bản pháp luật này, cùng với hiến pháp, một mặt đã kết hợp bổ sung cho

⁸ Xem: Zhang XueLei (2009), 《浅谈我国紧急状态制度现状与人权保障》 [“Lược đàm hiện trạng chế độ tình trạng khẩn cấp và bảo vệ nhân quyền ở nước ta”], *Tạp chí Đại học Phát thanh truyền hình Sơn Đông*, số 3(2009), tr.43-44.

nhau tạo thành khuôn khổ pháp luật về tình trạng khẩn cấp với hiến pháp là trung tâm. Tuy nhiên, mặt khác chúng cho thấy khuôn khổ pháp luật này chưa kiện toàn và có những thiếu sót như sau:

Thứ nhất, chế định pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa rõ ràng. Mặc dù đã có căn cứ hiến định, nhưng Hiến pháp và pháp luật hiện hành chưa có quy định (hay giải thích) cụ thể về tình trạng khẩn cấp. Một giải thích gần tương tự nhất là về “sự kiện phát sinh bất ngờ” (*tufa shijian*) trong *Luật ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ* (2007). Theo đó, sự kiện phát sinh bất ngờ chỉ “thiên tai, sự cố tai nạn, sự kiện vệ sinh công cộng và sự kiện an toàn xã hội phát sinh bất ngờ, tạo ra hay có khả năng tạo ra tổn hại xã hội nghiêm trọng, đòi hỏi sử dụng biện pháp giải quyết khẩn cấp để ứng phó” (Điều 3). Tuy nhiên, Luật này cũng quy định, “sự kiện phát sinh bất ngờ đặc biệt lớn, tạo thành mối đe dọa lớn đối với an toàn tài sản của nhân dân, an toàn quốc gia, an toàn công cộng, an toàn môi trường hoặc trật tự xã hội, sử dụng các biện pháp giải quyết khẩn cấp của Luật này và quy định của các luật, pháp quy, điều lệ khác có liên quan nhưng không thể loại bỏ hay khống chế, giảm nhẹ hiệu quả tổn hại xã hội nghiêm trọng đó, cần bước vào tình trạng khẩn cấp, Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc hoặc Quốc vụ viện căn cứ vào quyền hạn và trình tự trong Hiến pháp và các quy định của pháp luật khác có liên quan quyết định” (Điều 69).

Qua các quy định trên, theo quan điểm của tác giả, có hai hướng suy luận: (i) tình trạng khẩn cấp là sự kiện phát sinh bất ngờ nhưng ở mức độ tương đương hoặc vượt quá mức độ đặc biệt lớn (trong bốn cấp: đặc biệt lớn, rất lớn, tương đối lớn, và thông thường), sử dụng biện pháp giải quyết khẩn cấp để ứng phó nhưng không hiệu quả mà cần sử dụng biện pháp đặc biệt; hoặc (ii) sự kiện phát sinh bất ngờ không đồng nghĩa với tình trạng khẩn cấp, nhưng (một số sự kiện) có thể trở thành tình trạng khẩn cấp khi thỏa mãn hai yếu tố về mức độ và hiệu quả của biện pháp áp dụng.⁹ Quan điểm của tác giả nghiêng về hướng suy luận thứ hai (ii), bởi theo nhận thức chung phổ biến, tình trạng khẩn cấp là những tình huống rất hãn hữu mà đe dọa đến sự sống còn của quốc gia. Trong khi đó, theo một thống kê sơ bộ tính đến năm 2004, Trung Quốc đã ban hành 35 luật, 36 pháp quy hành chính, 55 điều lệ của bộ ngành, và 111 văn kiện của Trung ương Đảng, Quốc vụ viện và các bộ ngành liên quan đến ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ.¹⁰ Nếu theo hướng suy luận thứ nhất (i), thì phạm vi, căn cứ để tuyên bố tình trạng khẩn cấp và biện pháp áp dụng là quá rộng và tùy nghi.

Trong *Luật giới nghiêm* (1996) – một tình trạng khá tương tự với tình trạng khẩn cấp, quy định: “trong thời gian tình trạng khẩn cấp khi phát sinh nguy hiểm nghiêm trọng cho an ninh, thống nhất quốc gia hoặc bạo động, loạn lạc hoặc rối loạn nghiêm trọng cho an ninh công của xã hội, không sử dụng biện pháp đặc biệt

⁹ Xem: Meng WoJie (2009), 《论行政紧急强制中的人权限制与保障》 [Luận về hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong cưỡng chế hành chính khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Vân Nam*, số 4(2009), tr.112.

¹⁰ Xem: Zhang XueLei (2009), tài liệu đã dẫn, tr.44.

sẽ không đủ để duy trì trật tự xã hội, bảo vệ sinh mệnh và an toàn tài sản của nhân dân, quốc gia có thể quyết định thực hành giới nghiêm” (Điều 2). Quy định này cho thấy, tình trạng giới nghiêm sẽ có thể được áp dụng khi: (i) đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp; (ii) có mối nguy hiểm nghiêm trọng tới an ninh, thống nhất quốc gia hoặc an ninh, trật tự công của xã hội; (iii) cần thiết phải sử dụng các biện pháp đặc biệt. Như vậy, các yếu tố chung giống với quy định nêu trên về sự kiện phát sinh bất ngờ là mức độ (hay tính chất) của mối nguy hiểm và sự cần thiết áp dụng biện pháp đặc biệt. Tuy nhiên, nhìn tổng quát, pháp luật hiện hành vẫn chưa quy định rõ ràng về tình trạng khẩn cấp và trao quyền tùy nghi rất lớn cho cơ quan có quyền quyết định tình trạng khẩn cấp.¹¹

Thứ hai, hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp không tề nhất. Một trong những nguyên nhân của thực tế này là do mô hình lập pháp ở Trung Quốc. Theo Hiến pháp và *Luật lập pháp* (2015), quyền lập pháp do Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (hay Quốc hội), Ủy ban thường vụ thực hiện và chia sẻ một phần với Quốc vụ viện theo uỷ quyền. Tuy nhiên, pháp luật không phân định rõ ranh giới thẩm quyền làm luật và không có sự phân biệt hệ cấp pháp lý giữa luật do Quốc hội và Ủy ban thường vụ ban hành. Trên thực tế, Ủy ban thường vụ mới là cơ quan lập pháp chính, và thẩm quyền còn được mở rộng với quyền giải thích pháp luật, quyền quyết định khi pháp luật có xung đột, quyền thẩm định và đưa ra quyết định hoặc ý kiến về dự luật do Quốc hội thông qua mà đang có vấn đề lớn cần tiếp tục được nghiên cứu.¹² Mô hình lập pháp này, cùng với một hệ thống đồ sộ các văn bản pháp lý của các cơ quan nhà nước khác ở trung ương và chính quyền địa phương với quy trình ban hành thường đơn giản hơn, đặc biệt là chưa có cơ chế tài phán hiến pháp, đã dẫn đến sự “lạm phát” lập pháp và sự thiếu thống nhất (mâu thuẫn, trùng lặp) của hệ thống pháp luật nói chung.

Trong khi pháp luật về tình trạng khẩn cấp chưa được quy định rõ ràng, hệ thống các văn bản pháp lý về cơ chế quản lý sự kiện phát sinh bất ngờ của các bộ ngành thiếu thống nhất và sự phối hợp. Các quy định về báo động trước, công bố thông tin chưa hoàn thiện; các thông tin hữu hiệu đối với toàn xã hội không được công bố nhanh, kịp thời, chuẩn xác. Năng lực điều tiết-không chế vĩ mô đối với các tình huống khẩn cấp phát sinh bất ngờ thiếu hụt, ngăn cản việc hành sử quyền được biết của công dân và hiệu quả giải quyết mối nguy hiểm, dẫn đến sự bị động của nhà nước trong việc giải quyết, khắc phục tình trạng khẩn cấp.¹³ Chẳng hạn, dịch SARS năm 2003 hay dịch nCovid-19 làm ví dụ, do việc công khai, cung cấp thông tin chuẩn xác, kịp thời về bệnh dịch không được thực hiện, dẫn đến bệnh dịch bùng phát và lây lan nhanh, không được không chế kịp thời.¹⁴

¹¹ Xem: Meng WoJie (2009), tài liệu đã dẫn, tr.114.

¹² Xem: Yang LiJuan (2004), 《全国人大与其常委会的立法权限关系》[Mối quan hệ về thẩm quyền lập pháp của Quốc hội và cơ quan thường vụ của nó], *Tạp chí Học viện cán bộ quản lý chính pháp Quảng Tây*, số 19(5), tr.43.

¹³ Xem: Zhang XueLei (2009), tài liệu đã dẫn, tr.44.

¹⁴ Xem: Zhang XianYong (2006), 《紧急状态下的人权保障机制》[Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 1(37), tr.98.

Thứ ba, bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp chưa được pháp luật quy định đầy đủ. Một số đạo luật hiện hành đã quy định nhấn mạnh việc tăng cường bảo vệ một số quyền lợi của công dân, nhưng ở mức độ rất chung chung. Chẳng hạn, *Luật giới nghiêm* quy định: “Chính phủ nhân dân trong khu vực giới nghiêm căn cứ theo Luật này sử dụng các biện pháp cần thiết, nhanh chóng khôi phục trật tự xã hội bình thường, bảo vệ an toàn tính mệnh và tài sản của nhân dân và cung cấp các nhu yếu phẩm cơ bản” (Điều 5); *Luật quốc phòng* quy định: “Các công dân và tổ chức chịu thiệt hại trực tiếp về kinh tế do xây dựng quốc phòng và các hoạt động quân sự, có thể căn cứ vào quy định có liên quan của nhà nước để nhận bồi thường” (Điều 55); *Luật phòng chống bệnh truyền nhiễm* quy định: “Các tổ chức phòng chống, tổ chức chữa trị dịch bệnh không được tiết lộ thông tin, tài liệu có liên quan đến quyền riêng tư cá nhân”; “Không đơn vị hoặc cá nhân nào được phân biệt đối xử với bệnh nhân mắc bệnh truyền nhiễm, người mang mầm bệnh và bệnh nhân nghi ngờ mắc bệnh truyền nhiễm” (Điều 12, Điều 16). Ngoài ra, các nguyên tắc như “bảo đảm an toàn sinh mệnh và sức khoẻ thân thể của cộng đồng”, “bảo vệ an toàn sinh mạng và tài sản của nhân dân”, “bảo đảm sức khoẻ thân thể”,... cũng được quy định trong nhiều văn bản khác.¹⁵

Nhìn chung, pháp luật chưa có những quy định mang tính nguyên tắc mà có ý nghĩa bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp. Cụ thể, các nguyên tắc như: biện pháp (hay phương tiện) được áp dụng phải tương xứng, phù hợp với mục đích (yêu cầu của thực tế); phải tôn trọng nhân cách và các tiêu chuẩn nhân quyền tối thiểu; không có sự phân biệt đối xử;... Đặc biệt, pháp luật chưa có sự phân biệt giữa quyền có thể bị hạn chế hoặc tạm đình chỉ với quyền không thể bị tạm đình chỉ (theo LNQQT).¹⁶ Trong khi đó, các biện pháp hạn chế được quy định rõ hơn, ví dụ *Luật giới nghiêm* quy định: nghiêm cấm hoặc hạn chế hội họp, diễu hành, thị uy, diễn thuyết ngoài đường và các hoạt động tập trung đông người khác; nghiêm cấm bãi công, đình công, bãi lớp (bỏ học); thực hiện quản chế tin tức; thực hiện quản chế thông tin, bưu chính, điện tín; thực hiện quản chế xuất nhập cảnh; nghiêm cấm bất cứ hoạt động nào phản đối giới nghiêm.¹⁷

Trong thực tiễn, lấy dịch SARS năm 2003 làm ví dụ, do pháp luật quy định không đầy đủ và nhận thức bảo vệ nhân quyền của chủ thể chấp pháp còn hạn chế đã dẫn đến những hạn chế quá mức đối với quyền lợi công dân và tài sản tư nhân, như: tất cả những người từ bên ngoài đến đều bắt buộc cưỡng chế cách ly, thậm chí cưỡng chế di dời; những người hồi hương và gia thuộc của họ cùng lữ khách đi qua đều thu phí theo dõi, phí kiểm tra, phí cách ly, tiền thế chấp và bảo lãnh; kiểm tra nhiều lần các doanh nghiệp để phạt bừa bãi; ép buộc nông dân để thu phí khử trùng ngoài trời,¹⁸... Như vậy, có thể thấy trong tình huống khẩn cấp, sự

¹⁵ Xem: Wang ZhenJun (2008), 《对保护不可克减的权利的一些思考》[Một số suy nghĩ về bảo vệ quyền lợi không thể hạn chế-cắt giảm], *Tạp chí Viện nghiên cứu sinh Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc*, số 3(165), tr.99-100.

¹⁶ Xem: Zhou YouYung (2004), 《紧急状态下的人权限制与保障》[Hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Chuyên luận Luật học*, số 25(2004), tr.21-22.

¹⁷ Xem: Zhang XianYong (2006), tài liệu đã dẫn, tr.98.

¹⁸ Xem: Meng WoJie (2009), tài liệu đã dẫn, tr.114.

thiếu kiện toàn của pháp luật cùng nhận thức hạn chế của chủ thể chấp pháp dễ dẫn đến sự lạm quyền, xâm phạm quá mức đến quyền lợi cơ bản của công dân.

Thứ tư, chưa có cơ chế giám sát hiệu quả đối với tình trạng khẩn cấp, đặc biệt là cơ chế giám sát của lập pháp và tư pháp. Hiến pháp và pháp luật hiện hành không quy định chủ thể nào có quyền xem xét để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ tình trạng khẩn cấp. Theo quy định của pháp luật hiện hành, với cách hiểu thông thường, chủ thể có quyền quyết định tình trạng khẩn cấp cũng sẽ đồng thời là chủ thể có quyền quyết định bãi bỏ tình trạng khẩn cấp (Ủy ban thường vụ và Quốc vụ viện). Như vậy, câu hỏi được đặt ra là điều gì bảo đảm các quyết định về tình trạng khẩn cấp là hợp pháp và chính đáng chứ không phải tùy nghi và bị lạm dụng? Do đó, sự thiếu vắng chế định về quyền của lập pháp hoặc/và tư pháp xem xét lại quyết định về tình trạng khẩn cấp rõ ràng là một khoảng trống của pháp luật.

Cơ chế giám sát của tư pháp chủ yếu đóng vai trò giám sát hoạt động chấp pháp của các chủ thể và tính hợp pháp. Trong thời gian tình trạng khẩn cấp, không phải mọi hành vi của nhà nước đều hợp pháp (có căn cứ pháp luật) và chính đáng, có khả năng gây ra những xung đột. Do đó, pháp luật cho phép đối tượng có liên quan quyền tìm đến sự trợ giúp của tư pháp.¹⁹ Tuy nhiên, các quy định hiện hành bảo vệ nhân quyền trong thời gian tình trạng khẩn cấp rất chung chung mà chưa có những tiêu chuẩn tối thiểu cụ thể. Ngoài ra, một số đạo luật, điều lệ có ý nghĩa giám sát nhà nước như: *Điều lệ công khai thông tin chính phủ* (2019), *Luật tổ tụng hành chính* (2017), *Luật bồi thường nhà nước* (2012),... Tuy nhiên, các luật lệ này chỉ quy định chung cho những tình huống (phổ biến) bình thường, chưa có quy định cụ thể liên quan đến việc giám sát quyền lực trong tình trạng khẩn cấp. Nhìn chung, đây vẫn là một khoảng trống của pháp luật và cần được nghiên cứu kiện toàn.²⁰ Chẳng hạn, *Luật tổ tụng hành chính* quy định: “Toà án nhân dân sẽ không thụ lý giải quyết những khiếu tố của cá nhân, pháp nhân và tổ chức khác liên quan đến: (1) hành vi nhà nước về quốc phòng, ngoại giao;... (Điều 13). Như vậy, nếu tình trạng khẩn cấp được đồng nghĩa với hành vi quốc phòng, thì tư pháp sẽ không có thẩm quyền xem xét.

3. Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Qua Mục 2, có thể thấy rằng, hệ thống pháp luật Trung Quốc về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp chưa kiện toàn. Ở góc độ khái quát, nếu so sánh, cũng có thể thấy rằng, pháp luật của Trung Quốc và Việt Nam về vấn đề này khá tương đồng. Do đó, những nghiên cứu-bàn thảo về hoàn thiện chế định pháp luật về quyền con người trong tình trạng khẩn cấp ở Trung Quốc cũng có giá trị tham khảo đối với Việt Nam, cụ thể như sau:

¹⁹ Xem: Lu ZhiAn (2009), 《国家紧急状态与人权保护》 [Tình trạng khẩn cấp quốc gia và bảo hộ nhân quyền], *Tạp chí Nhân Quyền*, số 1(2009), tr.40.

²⁰ Xem: Tong XinQiu (2009), 《紧急状态下人权的法律保护》 [Pháp luật bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Đại học Hàng hải Đại Liên*, số 8(2009), tr.37.

Thứ nhất, cần phải phân biệt tình trạng khẩn cấp với tình trạng giới nghiêm. Mặc dù hai tình trạng này có đặc điểm tương đồng là trong những tình huống cấp thiết, chính quyền có thể hạn chế hay thậm chí đình chỉ áp dụng một số quyền tự do của công dân. Tuy nhiên, điểm khác biệt của tình trạng giới nghiêm là: (i) Giao phó quyền trị an cho viên chức quân sự; (ii) Nói rộng tất cả quyền trị an và thừa nhận thẩm quyền của toà án quân sự để xét xử những vi phạm không có tính cách quân sự và cả những vi phạm của thường dân. Do đó, có thể xem tình trạng giới nghiêm là một giải pháp mang tính thái cực. Còn tình trạng khẩn cấp là giải pháp mang tính ôn hoà-trung gian giữa tình trạng bình thường và tình trạng giới nghiêm, nó tăng cường phương tiện pháp lý cho các nhân viên và cơ quan hành pháp (dân sự) để đối phó với tình huống nguy cơ khẩn cấp.²¹

Thứ hai, cần phải chế định rõ chế độ pháp lý của tình trạng khẩn cấp, đặc biệt là về vấn đề *thiết lập* và *hiệu lực*.²² Trong vấn đề thiết lập, có ba câu hỏi được đặt ra là: (i) Chủ thể nào có quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp? (ii) Trong những trường hợp nào? (iii) Tình trạng khẩn cấp có thể thiết lập ở những vùng nào và sẽ được áp dụng trong vùng nào?

Ở câu hỏi thứ nhất, mặc dù pháp luật ở nhiều nước có quy định khác nhau, nhưng thông lệ chung cho thấy, quyền thiết lập tình trạng khẩn cấp là đặc quyền của hành pháp mà mục đích không ngoài việc bảo vệ sự chính đáng của nhà nước và sự liên tục của quốc gia. Trên phương diện (pháp lý) lý thuyết, lập pháp là một cơ quan thảo luận, còn hành pháp là một cơ quan hành động. Do đó, khi sự sinh tồn của quốc gia lâm nguy, thì cơ quan hành động chiếm một địa vị ưu tiên. Trên phương diện thực tiễn, đặc quyền của hành pháp là một thực tế, cho phép nó có thể áp dụng tất cả những gì nhằm giúp bảo vệ sự sinh tồn của quốc gia và vấn đề an ninh trật tự.

Ở câu hỏi thứ hai, quy định trong hiến pháp, pháp luật của hầu hết các quốc gia về *thế nào là tình trạng khẩn cấp* hay *điều kiện để có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp* thường không rõ ràng, có tính mập mờ và rộng rãi. Một nguyên nhân của thực tế này là bởi tình trạng khẩn cấp là tình huống bất thường, bất ngờ và tự chung của rất nhiều sự kiện, nên khó có thể định nghĩa được rõ ràng. Do đó, trong một quốc gia dân chủ, chính quyền (được chấp nhận) có một quyền tùy nghi nhất định trong việc xác định trường hợp khẩn cấp.²³ Tuy nhiên, chính quyền bị kiểm soát bởi dư luận và lập pháp khi bàn luận về vấn đề có hay không tình trạng khẩn cấp, dự luật uỷ quyền về tình trạng khẩn cấp và hành vi của hành pháp có phù hợp hay không với tinh thần của hiến pháp.

Ở câu hỏi thứ ba, chính quyền có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ, hoặc trong một hay nhiều vùng (khu vực). Nhưng điều cần nhấn mạnh là, *tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên toàn lãnh thổ* không có nghĩa là tình trạng

²¹ Xem: Nguyễn Văn Bông (1969), *Luật hiến pháp và Chính trị học*, Saigon.

²² Xem: Nguyễn Văn Bông (1969), tài liệu đã dẫn.

²³ Xem: Lu ZhiAn (2009), tài liệu đã dẫn, tr.38.

khẩn cấp sẽ được áp dụng trên toàn lãnh thổ. Chúng ta sẽ thấy rõ điều này trong vấn đề về hiệu lực của tình trạng khẩn cấp sau đây.

Trong vấn đề hiệu lực, tuyên bố tình trạng khẩn cấp không có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, mà chỉ có tính cách thông tin và hiệu lực pháp lý đối với nhân viên hành chính. *Chỉ trong những vùng mà tình trạng khẩn cấp được áp dụng* thì quyền tự do của công dân mới bị thu hẹp, và nó xuất hiện nguy cơ lạm dụng quyền lực của chính quyền. Do đó, hiến pháp và pháp luật thường quy định, trong một khoảng thời gian nhất định sau khi (hành pháp) tuyên bố tình trạng khẩn cấp, lập pháp phải được triệu tập để phê chuẩn, sửa đổi, hoặc bãi bỏ tình trạng khẩn cấp.

Thứ ba, cần phải chế định rõ những nguyên tắc mà chính quyền phải tuân thủ khi áp dụng tình trạng khẩn cấp. Chẳng hạn, việc quyết định tình trạng khẩn cấp phải căn cứ dựa trên ba nguyên tắc: *thích đáng, tất yếu, và cân bằng*. Nguyên tắc thích đáng có nghĩa các biện pháp sử dụng phải đạt được mục tiêu bảo vệ sự sống còn của quốc gia. Nguyên tắc tất yếu (hay nguyên tắc xâm hại tối thiểu) chỉ quốc gia hành sử quyền lực trong tình trạng khẩn cấp chỉ đưa ra những hạn chế (hay giới hạn) quyền lợi của công dân ở mức thấp nhất (có thể), trong khi không trái ngược hoặc làm suy yếu mục đích thực thi tình trạng khẩn cấp của quốc gia. Nguyên tắc cân bằng nghĩa là mặc dù việc hành sử quyền về tình trạng khẩn cấp là cần thiết nhằm bảo vệ sự sống còn của quốc gia, tuy nhiên nó cũng không được hạn chế quá mức hay không thích đáng đối với quyền lợi cơ bản của công dân, mà cần phải có một mức độ thích hợp nhất định.²⁴

Cần quy định những nguyên tắc và tiêu chuẩn nhân quyền tối thiểu cần bảo vệ trong thời gian tình trạng khẩn cấp như: phải tôn trọng và bảo vệ nhân phẩm cá nhân, không phân biệt đối xử,... Cần chế định cụ thể các quyền không thể bị tạm đình chỉ (hay những quyền tuyệt đối, như: Hiến pháp của Nga và Bồ Đào Nha, Điều 4(2) ICCPR, Điều 27(2) Công ước Nhân quyền châu Mỹ).²⁵ Theo đó, có ba khía cạnh cần quan tâm: (i) tính có thể khôi phục của quyền, nghĩa là trong thời gian tình trạng khẩn cấp có thể bị hạn chế, đình chỉ nhưng sau đó có thể khôi phục (như: tự do di chuyển, biểu tình, tuần hành). Còn các quyền một khi đã bị huỷ hoại thì không thể khắc phục, đền bù thì không thể hạn chế (như: quyền sống); (ii) tính liên quan, nghĩa là các quyền không cần thiết phải hạn chế trong tình trạng khẩn cấp thì không cần hạn chế (như: tự do tư tưởng, lương tâm); (iii) cần

²⁴ Xem: Zhang ZhaoLi (2008), 《论紧急状态下的人权保障》 [Luận về bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 2(50), tr.21.

²⁵ Xem: Zhou YouYung (2004), tài liệu đã dẫn, tr.21-22. Lấy ví dụ, Điều 56(3) Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định: [Trong điều kiện tình trạng khẩn cấp]... “Không được hạn chế các quyền và tự do được quy định tại các Điều 20, 21, 23 (khoản 1), 24, 28, 34 (khoản 1), 46 – 54 của Hiến pháp Liên bang Nga”. Điều 19(6) Hiến pháp Bồ Đào Nha quy định: “Trong mọi trường hợp không một tuyên bố về tình trạng bao vây hoặc tình trạng khẩn cấp nào có thể ảnh hưởng tới quyền sống, toàn vẹn cá nhân (personal integrity), nhân thân, năng lực dân sự và quyền công dân, tính không hồi tố của luật hình sự, quyền bào chữa của người bị buộc tội, hoặc tự do lương tâm và tôn giáo”.

tham khảo quy định trong LNQQT và những tiến bộ của luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia dân chủ trên thế giới về vấn đề này.²⁶

Thứ tư, thiết lập cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả. Trong một quốc gia dân chủ, rõ ràng chính quyền cần có một quyền tùy nghi nhất định. Tuy nhiên, quyền tùy nghi phải được giám sát để tránh bị lạm dụng. Theo quan điểm của tác giả, tình trạng khẩn cấp là những tình huống phát sinh bất ngờ, bất thường và khó dự đoán được. Nếu không, người ta đã biết trước được các biện pháp để ngăn ngừa nó khỏi xảy ra. Do đó, khi đối mặt với những tình huống khẩn cấp, chính quyền có một quyền tùy nghi là có thể áp dụng các biện pháp cần thiết, thậm chí là hạn chế hoặc đình chỉ việc áp dụng pháp luật, để bảo vệ sự sống còn của quốc gia và khôi phục trạng thái bình thường của xã hội. Theo thông lệ, quyền này nên được trao cho một cơ quan hành động, tức chính phủ hành pháp.

Tuy nhiên, để tránh sự tùy tiện và lạm dụng, trong một khoảng thời gian nhất định sau khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, cơ quan lập pháp phải được triệu tập để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định này. Ngoài ra, trong thời gian tình trạng khẩn cấp, bởi chính phủ hành pháp có quyền đưa ra những biện pháp nào xét thấy cần thiết, bao gồm biện pháp hạn chế quyền con người. Do đó, trên lý thuyết, việc xem xét lại của cơ quan lập pháp cũng phù hợp với nguyên tắc là các hạn chế đối với quyền con người phải do lập pháp đặt ra.

Tình trạng khẩn cấp còn được coi là một ngoại lệ của nền pháp quyền/pháp trị, khi mà hiến pháp và pháp luật có thể bị đình chỉ áp dụng, quyền lực của chính quyền được mở rộng và quyền lợi của công dân bị thu hẹp. Do đó, trong thời gian tình trạng khẩn cấp quốc gia, rất dễ xảy ra việc lạm dụng quyền lực và nảy sinh những xung đột trong xã hội. Bởi vậy, cần phải kiện toàn cơ chế khắc phục hậu quả, đặc biệt là cơ chế khiếu nại hành chính và cơ chế tư pháp./.

Tài liệu tham khảo:

1. *CCPR General Comment No. 29*, available at: <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>, [accessed: 01/3/2020].
2. Lã Khánh Tùng, Vũ Công Giao (2014), *ABC về các quyền dân sự chính trị cơ bản*, (tài liệu lưu hành nội bộ).
3. Lu ZhiAn (2009), 《国家紧急状态与人权保护》 [Tình trạng khẩn cấp quốc gia và bảo hộ nhân quyền], *Tạp chí Nhân Quyền*, số 1(2009).
4. Meng WoJie (2009), 《论行政紧急强制中的人权限制与保障》 [Luận về hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong cưỡng chế hành chính khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Vân Nam*, số 4(2009).
5. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2009), *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

²⁶ Xem: Zhang XianYong (2006), tài liệu đã dẫn, tr.98.

6. Nguyễn Văn Bông (1969), *Luật hiến pháp và Chính trị học* [Constitutional Law and Political Science], Saigon.
7. Tong XinQiu (2009), 《紧急状态下人权的法律保护》 [Pháp luật bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Đại học Hàng hải Đại Liên*, số 8(2009).
8. Trung tâm NC QCN&QCD (2012), *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
9. Wang ZhenJun (2008), 《对保护不可克减的权利的一些思考》 [Một số suy nghĩ về bảo vệ quyền lợi không thể hạn chế-cắt giảm], *Tạp chí Viện nghiên cứu sinh Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc*, số 3(165).
10. Yang LiJuan (2004), 《全国人大与其常委会的立法权限关系》 [Mối quan hệ về thẩm quyền lập pháp của Quốc hội và cơ quan thường vụ của nó], *Tạp chí Học viện cán bộ quản lý chính pháp Quảng Tây*, số 19(5).
11. Zhang XianYong (2006), 《紧急状态下的人权保障机制》 [Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 1(37).
12. Zhang XueLei (2009), 《浅谈我国紧急状态制度现状与人权保障》 [“Lược đàm hiện trạng chế độ tình trạng khẩn cấp và bảo vệ nhân quyền ở nước ta”], *Tạp chí Đại học Phát thanh truyền hình Sơn Đông*, số 3(2009).
13. Zhang ZhaoLi (2008), 《论紧急状态下的人权保障》 [Luận về bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy*, số 2(50).
14. Zhou YouYung (2004), 《紧急状态下的人权限制与保障》 [Hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp], *Chuyên luận Luật học*, số 25(2004).