

NĂM KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

TS. CAO VŨ MINH

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tình trạng khẩn cấp; phòng thủ dân sự; an ninh quốc gia; trật tự an toàn xã hội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/11/2025

Hoàn thành phân biên: 19/11/2025

Duyệt đăng : 20/11/2025

Tóm tắt:

Tình trạng khẩn cấp là trạng thái xã hội đang lâm vào khủng hoảng nghiêm trọng do nhiều nguyên nhân tác động, đe dọa sự sống còn của quốc gia. Theo Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025), Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền quy định về tình trạng khẩn cấp. Khi tình trạng khẩn cấp được công bố, các cơ quan nhà nước có thể hạn chế một số quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Nguyên tắc hiến định là quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật. Do đó, sự tồn tại của Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000 với nhiều quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân là không phù hợp với nguyên tắc pháp quyền. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đã trình Quốc hội ban hành Luật Tình trạng khẩn cấp để thay thế cho Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000. Bài viết phân tích một số vấn đề pháp lý trong Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp nhằm đưa ra các kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật.

Article Information:

Keywords: State of emergency; civil defense; national security; social order and safety.

Article History:

Received : 09 Nov. 2025

Review completed : 19 Nov. 2025

Approved : 20 Nov. 2025

Abstract:

A state of emergency is a state in which society faces a serious crisis caused by multiple factors, posing a threat to the survival of the nation. According to the 2013 Constitution (amended and supplemented in 2025), the National Assembly is the sole authority empowered to regulate the declaration of a state of emergency. Once a state of emergency is declared, state agencies can restrict certain rights and legitimate interests of individuals and organizations. The constitutional principle affirms that human rights and citizens' rights may only be restricted in accordance with the law. Therefore, the continued existence of the 2000 State of Emergency Ordinance with many provisions restricting human rights and civil rights is inconsistent with the principle of the rule of law. To address this issue, the Government has submitted a proposal to the National Assembly to enact the Draft Law on the State of Emergency, replacing the 2000 State of Emergency Ordinance. This article analyses several legal issues in the Draft Law on the State of Emergency to make recommendations for improving its legislative provisions.

1. Khái niệm tình trạng khẩn cấp

Ngày nay, tình trạng khẩn cấp được thừa nhận rộng rãi trong khoa học pháp lý thế giới¹. Đơn cử, Điều 4 Công ước quốc

tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) quy định: “Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được

¹ David Dyzenhaus (2006), *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 4.

chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này...”. Tình trạng khẩn cấp (state of emergency) là tình huống cho phép chính quyền có thể ban hành những chính sách hoặc thực hiện những hành động mà thông thường không được phép thực hiện, nhân danh lợi ích công cộng. Tình trạng khẩn cấp có thể được tuyên bố khi đất nước lâm vào hoàn cảnh chiến tranh, xung đột vũ trang, thiên tai, thảm họa, dịch bệnh hoặc những nguyên nhân khác đe dọa sự sống còn của quốc gia². Khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, chính quyền sẽ thiết lập một hệ thống các biện pháp ứng xử nhằm đối phó với tình huống cực kỳ nguy hiểm hoặc khó khăn. Những biện pháp ứng xử này có khả năng gia tăng quyền lực của chính quyền, đồng thời hạn chế một số quyền và tự do của con người³. Do đó, việc xây dựng khái niệm về tình trạng khẩn cấp là vấn đề rất quan trọng.

Trên cơ sở nghiên cứu Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp⁴ (Dự thảo Luật), tác giả nhận thấy, Dự thảo Luật đã mạnh dạn đưa ra khái niệm tình trạng khẩn cấp. Cụ thể, theo khoản 1 Điều 2 Dự thảo Luật thì *“Tình trạng khẩn cấp là trạng thái xã hội được cấp có thẩm quyền ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp tại một hay nhiều địa phương hoặc trên phạm vi cả nước khi có thảm họa do tự nhiên hoặc con người gây ra đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người, tài sản của Nhà nước, cơ quan, tổ chức và cá nhân hoặc có tình*

hình đe dọa nghiêm trọng đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội”.

Qua nghiên cứu, tác giả nhận thấy khái niệm tình trạng khẩn cấp đã được khái quát cao, bao hàm được những yếu tố, đặc điểm quan trọng nhất của tình trạng khẩn cấp như: *i. Là tình huống cấp bách, bất thường và được đánh giá là trạng thái xã hội đang lâm vào khủng hoảng nghiêm trọng; ii. Thuộc các lĩnh vực đặc biệt như quốc phòng; an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; thiên tai, y tế, môi trường, bức xạ, hạt nhân...; iii. Phải áp dụng các biện pháp đặc thù, đặc biệt, cấp bách để ứng phó, khắc phục có hiệu quả. Tuy nhiên, khái niệm này chưa thể hiện rõ thẩm quyền công bố tình trạng khẩn cấp - cơ sở rất quan trọng để áp dụng các quyền hạn khẩn cấp, từ đó làm gia tăng quyền lực cho các cơ quan nhà nước mà chủ yếu là các cơ quan hành chính⁵. Tương ứng với sự gia tăng quyền lực nhà nước là sự hạn chế quyền và lợi ích của con người, của công dân⁶.*

Theo Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025), Quốc hội Việt Nam là chủ thể duy nhất có quyền ban hành quy định về tình trạng khẩn cấp (khoản 13 Điều 70). Khi quy định về tình trạng khẩn cấp, Quốc hội sẽ sử dụng hình thức văn bản là luật⁷. Căn cứ vào quy định về tình trạng khẩn cấp của Quốc hội, khi có những tình huống đã được dự liệu phát sinh trên thực tế thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) sẽ ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương (khoản 10 Điều 74 Hiến

² Mircea Tutunaru (2015), “State of Emergency Decrees and Laws Legislative Delegation in the Rule of Law”, Journal of Law and Administrative Sciences, No. 4, pp. 232.

³ Kim Lane Scheppele (2004), “Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11”, University of Pennsylvania Journal of Constitution Law, Vol. 6, Issue 5, pp. 1001.

⁴ Dự thảo trình tại phiên họp thứ 48 Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa XV.

⁵ Ana Jabauri (2020), “State of emergency: shortcut to authoritarianism”, Journal of Constitutional Law, No. 1, pp. 138.

⁶ John W Sap (2007), “The State of Emergency and Human Rights”, European Constitutional Law Review, No. 3, pp. 495.

⁷ Điểm d khoản 1 Điều 10 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định: “Quốc hội ban hành luật để quy định về tình trạng khẩn cấp”.

pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025)). Trên cơ sở nghị quyết của UBTVQH, Chủ tịch nước sẽ công bố tình trạng khẩn cấp.

Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà trên thực tế UBTVQH có thể không kịp thời ban bố tình trạng khẩn cấp. Điều này làm cho khả năng ứng phó của đất nước trở nên chậm chạp. Dự liệu được khả năng trên, Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định cho Chủ tịch nước có quyền “*công bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương trong trường hợp UBTVQH không thể họp được*” (khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025)). Đây là thẩm quyền quan trọng của Chủ tịch nước, có ý nghĩa quyết định trong việc chủ động ứng phó và khắc phục tình trạng khẩn cấp.

Dưới góc độ ngôn ngữ thì “ban bố” (ban: cấp cho, bố: truyền báo) là “báo cho biết để thi hành vấn đề đã được quyết định”⁸, còn “công bố” (công: chung, bố: truyền báo) là “báo cho mọi người, báo cho công chúng biết”⁹. Như vậy, *ban bố* có nghĩa là quyết định một vấn đề nào đó rồi báo cho chủ thể khác để thi hành. Trong khi đó, *công bố* chỉ là việc báo tin đến chủ thể khác để biết. Cả *ban bố* và *công bố* đều là báo cho một hay một số chủ thể nào đó biết. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa *ban bố* và *công bố* còn ở phạm vi báo tin. Theo đó *ban bố* là báo tin nhưng trong phạm vi hẹp, mang tính nội bộ giữa các cơ quan, tổ chức có mối liên hệ với nhau. Trong khi đó, *công bố* là báo tin ở phạm vi rộng, công khai cho mọi người cùng biết¹⁰.

Về ý nghĩa pháp lý, hai thuật ngữ còn khác nhau ở chỗ, *ban bố* là thẩm quyền quyết định,

còn *công bố* chỉ là thẩm quyền mang tính nghi thức. Trong một số trường hợp không có thủ tục ban bố thì công bố cũng có thể được xem là đã bao hàm luôn quyền quyết định. UBTVQH ban bố tình trạng khẩn cấp tức có nghĩa quyền quyết định thuộc về UBTVQH. Chủ tịch nước công bố tình trạng khẩn cấp tức có nghĩa Chủ tịch nước chỉ báo tin một cách công khai đến mọi cá nhân, tổ chức về tình trạng khẩn cấp do UBTVQH đã quyết. Ngoại lệ có trường hợp UBTVQH không thể họp để ban bố thì Chủ tịch nước sẽ công bố tình trạng khẩn cấp. Trong trường hợp này, quyền công bố của Chủ tịch nước đã hàm chứa luôn quyền quyết định về tình trạng khẩn cấp.

Ở nước ta, vai trò của Chủ tịch nước mang tính nghi lễ nên thẩm quyền của Chủ tịch nước phần nhiều mang tính nghi thức (như công bố Hiến pháp, luật). Tuy nhiên, do tính chất trọng của người đứng đầu Nhà nước, thay mặt cho đất nước, đại diện cho sự tập trung, thống nhất, đoàn kết quốc gia nên Chủ tịch nước có lợi thế đặc biệt trong việc quyết định tình huống khẩn cấp của đất nước¹¹. Vì vậy, trong những trường hợp cần thiết (khi UBTVQH không thể họp) thì Chủ tịch nước có quyền quyết định và công bố tình trạng khẩn cấp. Chính vì yếu tố này cộng thêm tính chất công khai cho mọi người cần biết nên công bố tình trạng khẩn cấp thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước mới là thủ tục mang tính bắt buộc. Ngay cả khi UBTVQH ban bố tình trạng khẩn cấp thì vẫn cần “phương tiện chuyển tải vào cuộc sống” là thủ tục công bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước. Nói cách khác, công bố tình trạng khẩn cấp là thủ tục bắt buộc và thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước. Trong khi đó, thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp

⁸) Nguyễn Lâm, *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, năm 2006, tr. 74.

⁹) Nguyễn Lâm, *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, năm 2006, tr. 419.

¹⁰) Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý, *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, năm 2013, tr. 173.

¹¹) Cao Vũ Minh, “*Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong tình trạng khẩn cấp và những vấn đề cần hoàn thiện*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 2, năm 2021, tr. 8.

của UBTVQH lại không phải là thủ tục mang tính bắt buộc.

Vì vậy, khái niệm tình trạng khẩn cấp trong Dự thảo Luật cần được điều chỉnh nhằm đáp ứng tính chính xác trong thẩm quyền công bố tình trạng khẩn cấp. Ngoài ra, nhằm bảo đảm sự thống nhất với Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) thì khái niệm tình trạng khẩn cấp trong Dự thảo Luật chỉ cần quy định phạm vi công bố tình trạng khẩn cấp là “trong cả nước hoặc ở địa phương” chứ không cần sử dụng cụm thuật ngữ “một hay nhiều địa phương”. “Một hay nhiều địa phương” thì cũng chỉ là ở cấp địa phương nên có viết ra hay không cũng không có sự khác biệt. Vì vậy, khoản 1 Điều 2 Dự thảo Luật cần được điều chỉnh như sau: “Tình trạng khẩn cấp là trạng thái xã hội được *Chủ tịch nước công bố* tình trạng khẩn cấp *trong cả nước hoặc ở địa phương* khi có thảm họa do tự nhiên hoặc con người gây ra đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người, tài sản của Nhà nước, cơ quan, tổ chức và cá nhân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội”.

2. Trường hợp Chủ tịch nước công bố tình trạng khẩn cấp khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thể họp để ban bố tình trạng khẩn cấp

Về nguyên lý, tình trạng khẩn cấp là vấn đề đặc biệt hệ trọng, ảnh hưởng đến sự tồn vong của một quốc gia nên việc tuyên bố, kéo dài và chấm dứt biện pháp khẩn cấp, trong từng trường hợp đều cần gắn với vai trò của Quốc hội/Nghị viện¹². Tuy nhiên, là một thiết chế hoạt động không thường xuyên nên việc yêu cầu Quốc hội/Nghị viện phải có phản ứng

nhANH chóng, kịp thời khi xảy ra tình trạng khẩn cấp là điều bất khả thi. Vì vậy, cơ chế dự phòng với sự tham gia của những chủ thể mang quyền lực khác như nguyên thủ quốc gia, thủ tướng... đã được tính đến¹³.

Theo pháp luật Việt Nam, UBTVQH là cơ quan được trao quyền ban bố tình trạng khẩn cấp. Do UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội nên khi ban bố tình trạng khẩn cấp sẽ bảo đảm tính nhanh chóng, kịp thời. Ngoài ra, UBTVQH lại hoạt động theo nguyên tắc tập thể nên sẽ huy động được trí tuệ tập thể, từ đó bảo đảm sự cẩn trọng, toàn diện khi ban bố tình trạng khẩn cấp. Thế nhưng, vẫn có trường hợp UBTVQH không thể họp được thì để bảo đảm tính nhanh chóng, kịp thời, Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) trao cho Chủ tịch nước chủ động công bố tình trạng khẩn cấp. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là trong trường hợp nào thì được xem là UBTVQH không thể họp được và Chủ tịch nước có quyền chủ động công bố tình trạng khẩn cấp? Câu hỏi này nhất định phải được trả lời cụ thể trong Dự thảo Luật, bởi nếu không có lời giải thì thẩm quyền độc lập công bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước - một thẩm quyền hiến định sẽ bị “treo” vì phải “đợi chờ” việc họp bàn của UBTVQH.

Theo khoản 3 Điều 9 Dự thảo Luật thì Thủ tướng Chính phủ đề nghị UBTVQH quyết định ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp. Như vậy, khi có đề nghị chính thức từ phía Thủ tướng Chính phủ thì UBTVQH phải tiến hành họp bàn và quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp. Theo tác giả, nếu trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được đề nghị chính thức từ Thủ tướng Chính phủ mà UBTVQH không tiến hành họp bàn và quyết định ban bố tình trạng

¹² Vũ Công Giao, Nguyễn Anh Đức, “*Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18, năm 2021, tr. 63.

¹³ Anna Khakee (2009), *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper - No. 30, pp.27.

khẩn cấp thì Chủ tịch nước sẽ thực hiện việc công bố tình trạng khẩn cấp một cách độc lập mà không cần có nghị quyết ban bố tình trạng khẩn cấp của UBTVQH.

Vì vậy, khoản 3 Điều 9 Dự thảo Luật có thể được điều chỉnh như sau: “Thủ tướng Chính phủ đề nghị UBTVQH quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp. Đề nghị này được gửi đồng thời cho Chủ tịch nước. *Trong thời hạn 24 giờ kể từ khi nhận được đề nghị chính thức từ Thủ tướng Chính phủ mà UBTVQH không thể họp được thì Chủ tịch nước công bố tình trạng khẩn cấp*”.

3. Nguyên tắc áp dụng biện pháp trong tình trạng khẩn cấp

Tình trạng khẩn cấp đòi hỏi sự phản ứng kịp thời, quyết đoán từ phía các cơ quan nhà nước mà chủ yếu là các cơ quan hành chính. Xuất phát từ tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động quản lý nhà nước nên các cơ quan hành chính là chủ thể thích hợp nhất được trao quyền lực khẩn cấp - tức là được áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp¹⁴. Các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp có thể là cách ly tập trung; giãn cách xã hội; hạn chế hoặc tạm dừng hoạt động giao thông, vận tải ra, vào địa bàn xảy ra sự cố, thảm họa; cấm hoặc hạn chế người, phương tiện đi lại; đình chỉ hoặc hạn chế hoạt động tại các nơi công cộng; cưỡng chế di dời người dân trong các khu vực nguy hiểm đến nơi an toàn; đặt các trạm canh gác và kiểm tra giấy tờ, vật phẩm, hành lý; huy động người, phương tiện của cơ quan, tổ chức, cá nhân; trưng mua, trưng dụng tài sản... Tuy nhiên, để loại trừ tình trạng lạm dụng quyền lực khẩn cấp cũng như bảo đảm duy trì sự cân bằng giữa nhu cầu hành động nhanh chóng trong các cuộc khủng

hoảng với việc bảo đảm quyền con người, pháp luật quốc tế và pháp luật nhiều quốc gia quy định về tính chính đáng khi áp dụng quyền lực khẩn cấp¹⁵.

Tiếp thu tính hợp lý này, Điều 12 Dự thảo Luật cũng quy định về nguyên tắc áp dụng biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Theo đó, việc áp dụng các biện pháp trong tình trạng khẩn cấp phải bảo đảm nguyên tắc sau:

“1. Ưu tiên việc bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc, tính mạng, sức khỏe của người dân.

2. Áp dụng một hoặc nhiều biện pháp để linh hoạt trong việc ứng phó, khắc phục tình trạng khẩn cấp.

3. Trong trường hợp thật cần thiết, vì lợi ích quốc gia, dân tộc, Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng các biện pháp mà pháp luật chưa quy định để ứng phó, khắc phục tình trạng khẩn cấp hoặc áp dụng các biện pháp quy định trong Luật này khi chưa ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp. Việc áp dụng các biện pháp trên phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Quốc hội trong thời gian gần nhất”.

Theo tác giả, nguyên tắc quy định tại khoản 1, 2 Điều 12 Dự thảo Luật là hợp lý và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, nguyên tắc quy định tại khoản 3 Điều 12 Dự thảo Luật thì cần phải có sự cân nhắc kỹ lưỡng.

Căn cứ vào nguyên nhân, mục đích, nguồn gốc, có thể chia tình trạng khẩn cấp thành các dạng: *i.* Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng; *ii.* Tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia; *iii.* Tình trạng khẩn cấp về thiên tai; *iv.* Tình trạng khẩn cấp về thảm họa; *v.* Tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh. Bản thân Dự thảo Luật cũng đã có sự phân chia tình trạng khẩn

¹⁴ Rahul Sagar (2016), *Emergency powers*, in S. Choudhry, M. Khosla and P. Mehta (eds), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, Oxford: Oxford University Press, pp. 213.

¹⁵ Christian Bjørnskov, Stefan Voigt (2016), “*The Architecture of Emergency Constitutions*”, *European Journal of Political Economy*, p. 11.

cấp thành các dạng: *a.* Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng; *b.* Tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; *c.* Tình trạng khẩn cấp về thảm họa do thiên tai, dịch bệnh, sự cố về môi trường, hóa chất, bức xạ, hạt nhân, năng lượng hoặc các sự cố khác (khoản 2 Điều 2). Sở dĩ như vậy vì nhà làm luật mong muốn khái quát hóa một nhóm các biện pháp đặc thù ứng phó với các dạng tình trạng khẩn cấp cụ thể. Tuy nhiên, pháp luật là một chỉnh thể thống nhất. Do đó, ngoài Dự thảo Luật, các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp còn được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác như Luật Phòng thủ dân sự năm 2023, Luật Quốc phòng năm 2018 (được sửa đổi, bổ sung năm 2023, 2024, 2025)¹⁶, Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 (được sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2018)... Cụ thể, trong những văn bản quy phạm pháp luật, nhà làm luật đã quy định rất nhiều biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp. Vì vậy, các biện pháp được áp dụng để ứng phó, khắc phục tình trạng khẩn cấp đã rất đầy đủ và không cần “khai sinh” thêm các biện pháp khác mà pháp luật chưa quy định. Vì vậy, nguyên tắc “*Trong trường hợp thật cần thiết, vì lợi ích quốc gia, dân tộc, Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng các biện pháp mà pháp luật chưa quy định để ứng phó, khắc phục tình trạng khẩn cấp*” cần được bãi bỏ nhằm bảo đảm tính pháp quyền khi áp dụng các biện pháp có tính hạn chế quyền con người, quyền công dân trong tình trạng khẩn cấp.

Bên cạnh đó, việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp chỉ có thể

được thực hiện khi có một tuyên bố pháp lý rõ ràng. Lẽ dĩ nhiên, tuyên bố pháp lý đó phải là lệnh công bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước. Logic pháp lý cho phép ta kết luận rằng, khi Chủ tịch nước công bố tình trạng khẩn cấp thì đây là thời điểm bắt đầu có thể áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp. Do đó, nguyên tắc “trong trường hợp thật cần thiết, vì lợi ích quốc gia, dân tộc, Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng các biện pháp quy định trong Luật này khi chưa ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp” nếu được quy định sẽ không bảo đảm tính chính danh. Việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình trạng khẩn cấp cần phải nhanh chóng, kịp thời và có tính linh hoạt. Tuy nhiên, không thể vì những thuộc tính này mà bỏ qua tính chính danh trong việc áp dụng. Các biện pháp đặc biệt áp dụng trong tình trạng khẩn cấp có tính chất hạn chế quyền con người, quyền công dân nên cần tính chính danh bằng lệnh công bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước. Vì vậy, nhà làm luật cần cân nhắc bãi bỏ nguyên tắc “*trong trường hợp thật cần thiết, vì lợi ích quốc gia, dân tộc, Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng các biện pháp quy định trong Luật này khi chưa ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp*”. Cần lưu ý là ngay cả khi Dự thảo Luật có quy định “chữa cháy” là “*việc áp dụng các biện pháp trên phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Quốc hội trong thời gian gần nhất*” thì cũng không bảo đảm tính chính danh bởi cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Quốc hội không phải là chủ thể có quyền công bố tình trạng khẩn cấp - một sự kiện pháp lý có thể áp dụng các biện pháp

¹⁶ Cụ thể, văn bản hợp nhất Luật Quốc phòng mới nhất năm 2025 là Văn bản 85/VBHN-VPQH hợp nhất Luật Quốc phòng do Văn phòng Quốc hội ban hành ngày 20/8/2025.

Theo đó, các văn bản được hợp nhất bao gồm:

- Luật sửa đổi 11 Luật về quân sự, quốc phòng năm 2025;
- Luật Công nghiệp quốc phòng, an ninh và động viên công nghiệp năm 2024;
- Luật Phòng thủ dân sự năm 2023;
- Luật Quốc phòng năm 2018.

đặc biệt nhằm nhanh chóng đưa đất nước trở lại trạng thái bình thường.

4. Các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp

Một điểm tiên bộ cần ghi nhận là Dự thảo Luật đã mạnh dạn phân loại ra các dạng tình trạng khẩn cấp. Cùng với sự phân loại này, Dự thảo Luật cũng quy định các biện pháp cụ thể áp dụng trong tình trạng khẩn cấp có tính đặc thù. Theo đó, Điều 13 Dự thảo Luật quy định các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp khi có thảm họa; Điều 14 quy định các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; Điều 15 quy định các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về quốc phòng. Việc thiết kế những biện pháp đặc thù áp dụng phù hợp với phân loại từng tình trạng khẩn cấp vừa tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước dễ dàng nhận thức, kịp thời ứng phó với tình hình thực tế, vừa hạn chế tình trạng lạm quyền, tùy tiện, vi phạm quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, việc áp dụng các biện pháp này chỉ có thể được thực hiện khi có lệnh công bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước.

Như đã trình bày, *ban bố* và *công bố* là hai thủ tục khác nhau, có nội hàm pháp lý khác nhau và do những chủ thể khác nhau thực hiện nên không thể có sự nhầm lẫn. Chủ tịch nước không có quyền ban bố mà chỉ có quyền công bố tình trạng khẩn cấp. Do đó, Điều 13, 14, 15 Dự thảo Luật đều có điểm không chính xác khi quy định: “*Trên địa bàn đã ban bố tình trạng khẩn cấp, có thể áp dụng một hoặc một số biện pháp sau đây*”. Lẽ ra phải là “*Trên địa bàn đã công bố tình trạng khẩn cấp*” bởi Chủ tịch nước - người đứng đầu nhà nước mới là chủ thể chính danh trong việc công bố tình trạng khẩn cấp và *công bố* chứ không phải *ban bố* mới là thủ tục mang tính bắt buộc nhằm kích hoạt các biện pháp đặc biệt áp dụng trong tình trạng khẩn cấp.

Bên cạnh đó, việc phân loại các tình trạng khẩn cấp là nhằm xác định các biện pháp đặc thù để áp dụng cho phù hợp. Đơn cử, khi công bố tình trạng khẩn cấp về quốc phòng thì các cơ quan nhà nước có thể áp dụng các biện pháp đặc thù như động viên cục bộ, thiết quân luật. Tuy nhiên, Dự thảo Luật không nên quy định theo hướng chỉ được giới hạn áp dụng các biện pháp đặc thù trong tình trạng khẩn cấp theo phân loại. Hiện nay, Điều 15 Dự thảo Luật quy định 04 biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp về quốc phòng là: *i*. Biện pháp đặc biệt được áp dụng trong thời gian thi hành lệnh thiết quân luật; *ii*. Quản lý đặc biệt đối với việc sử dụng các phương tiện thông tin liên lạc và dịch vụ viễn thông; *iii*. Thiết lập thủ tục đặc biệt công nhận các phóng viên, báo chí trong địa bàn ban bố tình trạng khẩn cấp và quy trình cho hoạt động tác nghiệp của phóng viên; *iv*. Cấm xuất khẩu đối với các mặt hàng có liên quan đến quốc phòng.

Như vậy, ngoài 04 biện pháp này thì các cơ quan nhà nước không được áp dụng các biện pháp đặc biệt khác như cách ly tập trung; cưỡng chế di dời người dân trong các khu vực nguy hiểm đến nơi an toàn; chỉ định sân bay hạ cánh cho tàu bay, nơi cập bến, neo đậu cho tàu thuyền, nhà ga cho tàu hỏa, điểm đỗ cho ô tô và các phương tiện giao thông khác... Thiết nghĩ, trong bối cảnh các quan hệ xã hội phát triển như vũ bão, mơ hồ, bất định, tình trạng khẩn cấp không chỉ đứng yên mà có thể có sự phức hợp và đan xen lẫn nhau. Do những tương đồng về nguyên nhân, tính chất, hậu quả nên tình trạng khẩn cấp về an ninh quốc gia hoàn toàn có thể đan xen với tình trạng khẩn cấp về quốc phòng. Do đó, nhà làm luật không nên “trói tay” mình khi quy định về việc giới hạn các biện pháp được áp dụng trong một tình trạng khẩn cấp cụ thể. Vì lẽ này mà kỹ thuật làm luật theo phương án thiết kế điều khoản “quét” là cần

thiết. Theo đó, ngoài 04 biện pháp được liệt kê cụ thể trong tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, Điều 15 Dự thảo Luật có thể quy định thêm điều khoản “các biện pháp khác được quy định trong pháp luật nhằm ứng phó, khắc phục tình trạng khẩn cấp”. Tương tự, Điều 13 và Điều 14 Dự thảo Luật cũng cần quy định thêm điều khoản “quét” này. Điều khoản “quét” một mặt tạo điều kiện cho người có thẩm quyền linh hoạt, chủ động, sáng tạo trong áp dụng pháp luật, nhưng vẫn bảo đảm tính pháp lý khi thực hiện bởi các biện pháp này phải được quy định trong pháp luật.

5. Các biện pháp khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp

Khi đất nước xảy ra tình trạng khẩn cấp, những mất mát, thiệt hại về nhân lực, vật lực là không thể tránh khỏi. Do đó, việc khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp đóng vai trò quan trọng. Dự thảo Luật quy định khá cụ thể về các biện pháp khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp. Theo Điều 16 Dự thảo Luật thì các biện pháp khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp bao gồm:

“1. Cứu trợ, hỗ trợ lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, nhu yếu phẩm và hỗ trợ tâm lý người dân; thực hiện công tác chính sách, bảo đảm đời sống cho Nhân dân.

2. Đánh giá, thống kê thiệt hại, nhu cầu cứu trợ, hỗ trợ và triển khai phương án khắc phục hậu quả.

3. Bố trí nơi ăn ở tạm thời phục vụ việc di dời khẩn cấp các hộ dân đang sinh sống ở địa bàn áp dụng tình trạng khẩn cấp, đảm bảo an toàn, ổn định cuộc sống cho người dân.

4. Thực hiện cơ chế, chính sách hỗ trợ sản xuất giúp người dân, doanh nghiệp, tổ chức khắc phục thiệt hại trong tình trạng khẩn cấp, phục hồi sản xuất, kinh doanh.

5. Bảo đảm an toàn và hoạt động của các hệ thống giao thông công cộng, thông tin liên lạc, cấp nước, thoát nước, cung cấp điện, y tế, phát thanh truyền hình.

6. Các biện pháp khắc phục ô nhiễm môi trường”.

Nhìn chung, mục đích của việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp là giảm thiểu tác động xấu, bảo vệ an toàn và khôi phục các hoạt động bình thường. Các biện pháp khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp được quy định tại Điều 16 Dự thảo Luật đã có khả năng hỗ trợ Nhân dân về nhu yếu phẩm, thuốc chữa bệnh, từ đó bảo đảm an ninh, phục hồi sản xuất và khắc phục ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, Điều 16 Dự thảo Luật vẫn thiếu vắng các quy định liên quan đến tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ.

Theo Luật Phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ năm 2024 thì *cứu nạn* là hoạt động cứu người thoát khỏi nguy hiểm đang đe dọa đến tính mạng, sức khỏe trong các sự cố và hoạt động tìm kiếm nạn nhân, còn *cứu hộ* là hoạt động cứu phương tiện, tài sản thoát khỏi nguy hiểm trong các sự cố¹⁷. Tình trạng khẩn cấp là sự cố nguy hiểm, đe dọa đến tính mạng, sức khỏe của con người. Do đó, việc áp dụng các biện pháp liên quan đến tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ là rất cần thiết. Chính vì vậy, Điều 16 Dự thảo Luật cần bổ sung “tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ” vào các biện pháp khắc phục hậu quả trong tình trạng khẩn cấp. Bổ sung này không chỉ thể hiện tính toàn diện trong quy định pháp luật về biện pháp khắc phục hậu quả khi xảy ra tình trạng khẩn cấp mà còn tạo ra sự nhất quán trong chính đạo luật này bởi theo khoản 2 Điều 8 Dự thảo Luật thì một trong các nội dung hợp tác quốc tế về tình trạng khẩn cấp là “tìm kiếm, cứu nạn, cứu trợ nhân đạo, hỗ trợ ứng phó, khắc phục hậu quả” ■

¹⁷⁾ Khoản 5, 6 Điều 2 Luật Phòng cháy, chữa cháy và cứu nạn, cứu hộ năm 2024.