

CẦN GHI NHẬN VÀ VẬN DỤNG NGUYÊN TẮC TƯƠNG XỨNG TRONG DỰ THẢO LUẬT TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

TS. ĐẬU CÔNG HIỆP

Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nguyên tắc tương xứng; tình trạng khẩn cấp; quyền con người.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/11/2025

Hoàn thành phản biện: 19/11/2025

Duyệt đăng : 20/11/2025

Tóm tắt:

Bài viết phân tích nguyên tắc tương xứng - cơ sở để Nhà nước hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp một cách hợp lý, gồm các yếu tố: chính đáng, phù hợp, cần thiết và cân bằng. Tác giả so sánh với kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt là các quy định của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị và Công ước châu Âu về Nhân quyền, nhấn mạnh yêu cầu “nhu cầu nghiêm ngặt của tình hình” và cơ chế giám sát độc lập. Trên cơ sở đó, bài viết kiến nghị Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp cần bổ sung tiêu chí xác định tình trạng khẩn cấp, nguyên tắc áp dụng biện pháp và cơ chế giám sát, khắc phục hậu quả. Việc luật hóa nguyên tắc tương xứng được xem là cần thiết để bảo đảm hài hòa giữa hiệu quả quản lý nhà nước và bảo vệ quyền con người.

Article Information:

Keywords: Principle of proportionality; State of emergency; Human rights.

Article History:

Received : 09 Nov. 2025

Review completed : 19 Nov. 2025

Approved : 20 Nov. 2025

Abstract:

This article analyzes the principle of proportionality - the basis for the State to reasonably limit human rights during a state of emergency, consisting of four elements: legitimacy, appropriateness, necessity, and balance. The author draws comparisons with international experience, particularly the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights, emphasizing the requirement of “strict necessity of the situation” and the role of independent oversight mechanisms. On this basis, the article recommends that the Draft Law on the State of Emergency should add clear criteria for determining emergencies, principles for applying restrictive measures, and mechanisms for supervision and remedy. The codification of the proportionality principle is deemed essential to ensure harmony between effective state management and the protection of human rights.

Dẫn nhập

Tình trạng khẩn cấp là hoàn cảnh đặc biệt buộc Nhà nước phải áp dụng các biện pháp can thiệp sâu rộng vào đời sống xã hội nhằm bảo vệ an ninh, trật tự và lợi ích công cộng. Tuy nhiên, trong quá trình đó, quyền con người và quyền công dân dễ bị hạn chế vượt quá mức cần thiết. Do vậy, việc xác lập nguyên tắc tương xứng trở

thành yêu cầu cốt lõi để bảo đảm mọi biện pháp của Nhà nước đều có giới hạn hợp lý và chính đáng. Nguyên tắc này giúp cân bằng giữa hiệu quả quản lý khủng hoảng và bảo vệ quyền cơ bản của cá nhân. Bài viết phân tích cơ sở lý luận, kinh nghiệm quốc tế và đề xuất vận dụng nguyên tắc tương xứng trong Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp¹ của Việt Nam.

¹) Dự thảo được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV thảo luận tại phiên họp thứ 48.

1. Khái quát về nguyên tắc tương xứng

Nguyên tắc tương xứng tạo nên một cơ sở cho việc các cơ quan nhà nước thực hiện những biện pháp tác động trực tiếp vào quyền con người, quyền công dân nhằm ứng phó với tình trạng khẩn cấp. Nguyên tắc này có thể phát biểu một cách đơn giản: mọi biện pháp hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp phải tương xứng với mục đích, hậu quả của nó. Để phân tích và đánh giá tính cân xứng có bốn công đoạn², bao hàm những yếu tố sau³: (1) Chính đáng, (2) Phù hợp, (3) Cần thiết, (4) Cân bằng.

Thứ nhất, về yếu tố chính đáng

Chính đáng ở đây nhằm hướng tới sự giải thích về mục đích của việc hạn chế quyền có chính đáng hay không. Các lý lẽ thường được đưa ra để biện minh cho tính chính đáng của việc hạn chế quyền đó là: sự tồn tại của nền dân chủ, an ninh quốc gia, trật tự công, phòng ngừa tội phạm, bảo vệ trẻ em, sức khỏe cộng đồng, khoan dung, nhân văn, các nguyên tắc pháp quyền⁴. Các lý do trên có thể được trình bày một cách rõ ràng hoặc được suy luận từ các nguyên tắc hiến pháp. Nhìn chung, hầu hết các hành vi của Nhà nước đều trải qua được bước này⁵ bởi nó chỉ đơn thuần nhìn nhận về ý định của Nhà nước có nằm ngoài những mục tiêu chính đáng của pháp luật hay không mà thôi. Thông thường

các cơ quan nhà nước phải tuyên bố rõ về mục đích hay ý định của mình và hiếm khi mục đích hay ý định đó đi ngược lại những lý lẽ cơ bản của việc hạn chế quyền.

Thứ hai, về sự phù hợp

Yêu cầu về sự phù hợp đặt ra giữa phương tiện hạn chế quyền và mục đích hạn chế quyền. Cụ thể, mối liên hệ giữa chúng phải có lý. Nếu không thấy được sự phù hợp giữa việc hạn chế quyền và mục đích của việc đó thì việc hạn chế quyền là sai trái. Trong vụ án Unions New South Wales kiện thành phố New South Wales⁶, Đạo luật về gây quỹ bầu cử 1981 đã bị Tòa án đem ra xem xét. Đạo luật này đã hạn chế quyền gây quỹ bầu cử của những người không phải là ứng cử viên vì mục đích chống tham nhũng. Tòa án cho rằng, không có sự liên hệ giữa việc hạn chế quyền gây quỹ bầu cử với mục đích chống tham nhũng trong trường hợp người gây quỹ và ứng cử viên có mối liên hệ chặt chẽ với nhau.

Thứ ba, về tính cần thiết

Tính cần thiết thể hiện ở chỗ không có biện pháp nào tối ưu hơn có thể lựa chọn trong trường hợp này. Tức là đối với một hành vi hạn chế quyền, đó phải là sự lựa chọn thiết yếu nhất trong số tất cả mọi sự lựa chọn. Một ví dụ khá đơn giản là khi ở Đức có quy định cấm bán một loại kẹo để bị nhầm lẫn

² Ngoài ra còn có phương pháp xem xét tính đúng đắn của việc hạn chế quyền thông qua nguyên tắc tương xứng nhưng chỉ với ba công đoạn: Phù hợp; Cần thiết; Tương xứng. Xem thêm: http://www.academia.edu/21038017/Stages_of_the_Principle_of_Proportionality, tr. 4.

³ http://www.academia.edu/21038017/Stages_of_the_Principle_of_Proportionality.

⁴ Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, Cambridge University Press, 2012, tr. 102.

⁵ Jeremy Brown, *The doctrine of proportionality: a comparative analysis of the proportionality principle applied to free speech cases in Canada, South Africa and the European Convention on human right and freedom*, Master of Laws Thesis, Central European University, 2012.

⁶ Xem thêm tại:

[https://www.federationpress.com.au/pdf/Unions%20NSW%20v%20New%20South%20Wales%20\[2013\]%20HCA%2058_Chapter%2029.pdf](https://www.federationpress.com.au/pdf/Unions%20NSW%20v%20New%20South%20Wales%20[2013]%20HCA%2058_Chapter%2029.pdf).

với một loại kẹo khác đã có trước, Tòa án đã kết luận điều này là không cần thiết vì có thể dùng các biện pháp khác như bắt buộc dán nhãn cảnh báo⁷.

Thứ tư, về sự cân bằng

Cân bằng là trạng thái cần thiết giữa lợi ích thu được và thiệt hại từ việc hạn chế quyền. Chẳng hạn, trong Luật Quốc tế về xung đột vũ trang, tất cả các hành vi tấn công được dự đoán là sẽ gây ra thương vong cho thường dân vượt quá mức đạt được lợi thế quân sự cụ thể và trực tiếp⁸.

2. Một số kinh nghiệm quốc tế về nguyên tắc tương xứng trong tình trạng khẩn cấp

Việc áp dụng nguyên tắc tương xứng trong tình trạng khẩn cấp ở châu Âu đã được cụ thể hóa và bao hàm các yếu tố về mức độ nghiêm trọng, thời gian và phạm vi⁹. Cụ thể, Điều 4 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị có 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 áp dụng 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*”. Còn Điều 15 Công ước châu

Âu về Nhân quyền cho phép các quốc gia ký kết Công ước miễn thi hành một số quyền được bảo đảm bởi Công ước trong thời gian “chiến tranh hoặc tình trạng khẩn cấp công cộng khác đe dọa cuộc sống của dân tộc”. Các miễn trừ được phép theo Điều 15 phải đáp ứng ba điều kiện quan trọng: (1) Phải là tình trạng khẩn cấp công cộng đe dọa cuộc sống dân tộc; (2) Mọi biện pháp để đáp ứng (tình hình) phải do “đòi hỏi nghiêm ngặt của các nhu cầu cấp bách của tình hình”; và (3) Những biện pháp để đáp ứng với tình hình, phải phù hợp với một nghĩa vụ khác của quốc gia theo Luật Quốc tế. Tóm lại, hai điều khoản trên đòi hỏi hai vấn đề: (1) Tình trạng khẩn cấp phải đe dọa sự sống còn của quốc gia trên thực tế; và (2) Những biện pháp được thực hiện trong tình trạng khẩn cấp đó là xuất phát từ những nhu cầu nghiêm ngặt¹⁰.

Về vấn đề đầu tiên, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị cũng như Công ước châu Âu về Nhân quyền đều thiếu một định nghĩa chính xác về thế nào là trường hợp khẩn cấp ảnh hưởng đến đời sống của quốc gia. Các cơ quan nhân quyền được hình thành trên khuôn khổ Công ước, như Ủy ban Nhân quyền châu Âu, đã giải thích thuật ngữ này một cách rộng rãi. Nội dung Điều 15 Công ước châu Âu về Nhân quyền được giải thích tại án lệ *Lawless v. Ireland*¹¹. Cụ thể, Điều 15 nên được hiểu “*một cách thuận tự nhiên và theo thông lệ*”. “Tình trạng khẩn cấp công cộng đồng” là một tình huống khủng hoảng hoặc khẩn cấp đặc biệt gây ra cho toàn

⁷ Bùi Tiến Đạt, *Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10, 2015.

⁸ <http://www.jus.uio.no/smr/english/research/phd-nchr/military-necessity/>.

⁹ M Eissen, ‘The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights’ in R St J Macdonald, F Matscher and H Petzold (eds), *The European System for the Protection of Human Rights* (Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff, 1993) 12537.

¹⁰ S Tierney, ‘Determining the State of Exception: What Role for Parliament and the Courts?’ (2005) 68(4) *Modern Law Review* 668.

¹¹ *Lawless v Ireland* (No 3) (1961) 1 EHRR 15.

bộ dân số và tạo thành môi đe dọa đối với đời sống có tổ chức của cộng đồng đó. Trong vụ việc của Hy Lạp¹², Ủy ban Nhân quyền châu Âu đã cho rằng, trường hợp khẩn cấp cộng đồng phải có bốn đặc điểm sau: (1) Nó thực tế hoặc sắp xảy ra; (2) Ảnh hưởng của nó phải liên quan đến cả quốc gia; (3) Sự tồn tại của cộng đồng phải bị đe dọa; (4) Các biện pháp thông thường là không đủ hiệu quả.

Về vấn đề thứ hai, yêu cầu cơ bản đối với một biện pháp hạn chế quyền đó là nó phải nằm trong phạm vi yêu cầu nghiêm ngặt mà chính tình huống đặt ra. Và việc hạn chế quyền đó phải được kiểm tra về tính tương xứng. Tại án lệ *Handyside v. United Kingdom*¹³, Tòa án đã đưa ra một yêu cầu quan trọng đó là tính không thể tránh khỏi (indispensability). Cụ thể, nhà cầm quyền phải chứng minh được năm vấn đề: (1) Các biện pháp thông thường khác không đủ đáp ứng sự đe dọa; (2) Các biện pháp được áp dụng phải có hiệu quả giảm bớt mối đe dọa; (3) Các biện pháp được áp dụng trong một giới hạn thời gian; (4) Mức độ hạn chế quyền phải tỷ lệ thuận với mức độ nghiêm trọng của tình huống; (5) Cần có các cơ chế bảo vệ để tránh việc áp dụng các biện pháp này bị lạm dụng (chẳng hạn là cần có sự giám sát của các thiết chế độc lập và xã hội).

Nói chung, các khuôn khổ của luật châu Âu về áp dụng nguyên tắc tương xứng vẫn tạo điều kiện chủ động cho các quốc gia trong cả việc xác định đâu là tình trạng khẩn cấp và đâu là biện pháp phù hợp. Tất nhiên là trong bối cảnh khẩn cấp, khi mọi thứ cần được quyết định nhanh chóng và dứt khoát, việc tranh cãi về tính đúng đắn của một biện pháp hạn chế quyền nào đó có thể trở nên một lực cản với những nỗ lực của Nhà nước.

Vì vậy, cần chú trọng vào cơ chế giám sát và hậu kiểm, trong đó nhấn mạnh vào vai trò của các tổ chức xã hội độc lập, và cơ quan tư pháp với tư cách một đối trọng để chính quyền không thể lạm dụng quá mức việc áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời.

3. Cơ sở và cách thức vận dụng nguyên tắc tương xứng trong Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp

Cơ sở hiến định để vận dụng nguyên tắc tương xứng đó chính là khoản 2 Điều 14 Hiến pháp hiện hành. Cụ thể: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Vấn đề ở đây là khái niệm “trường hợp cần thiết” phải được hiểu một cách đầy đủ ở 2 góc độ:

- Góc độ thứ nhất là bối cảnh, trường hợp, giả định của việc hạn chế quyền con người phải là một tình huống được pháp luật quy định. Cụ thể trong trường hợp này là “tình trạng khẩn cấp”. Vì vậy, Luật cần quy định về nguyên tắc xác định tình trạng khẩn cấp để các cơ quan nhà nước có căn cứ ban bố, công bố. Hiện nay, trong Dự thảo Luật chưa có các tiêu chí xác định khi nào có thể ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp. Theo chúng tôi, vì không thể lượng hóa chi tiết các tiêu chí để xác định tình trạng khẩn cấp, cơ quan soạn thảo có thể học tập kinh nghiệm của các nước châu Âu để quy định về căn cứ ban bố, công bố tình trạng khẩn cấp bao gồm: (1) Tình trạng khẩn cấp đã hoặc sẽ xảy ra trong thời gian gần; (2) Ảnh hưởng của nó phải liên quan đến cả quốc gia/địa bàn; (3) Thực tế hoặc có khả năng

¹² Greek Case (1969) 12 Yearbook ECHR 1.

¹³ *Handyside v. United Kingdom* (1976) 1 EHRR 737, [48].

khuyến cho đời sống cộng đồng bị đe dọa; (4) Các biện pháp thông thường là không đủ hiệu quả. Hiện nay, định nghĩa về tình trạng khẩn cấp theo Dự thảo vẫn chưa bao quát đủ 4 tiêu chí trên. Vì vậy, chúng tôi đề nghị Dự thảo Luật thêm một điều vào ngay sau Điều 9 hiện tại với nội dung về căn cứ xác định tình trạng khẩn cấp.

- Góc độ thứ hai là tính cần thiết của các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp. Cần thấy rằng, các biện pháp được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp phải mạnh mẽ hơn các biện pháp thông thường. Liên quan đến vấn đề này, trong Dự thảo Luật có 2 nội dung cần chú ý. Đầu tiên là nguyên tắc áp dụng biện pháp trong tình trạng khẩn cấp theo Điều 12. Điều này hiện quy định 3 nguyên tắc, nhưng chưa có nguyên tắc nào đề cập tới nội dung, phạm vi, giới hạn của biện pháp trong tình trạng khẩn cấp. Theo chúng tôi, để áp dụng nguyên tắc tương xứng khi quy định về các biện pháp trong tình trạng khẩn cấp cần cân nhắc tới các tiêu chí sau để đưa vào Dự thảo. Cụ thể là: (1) Tính thích đáng: có nghĩa các biện pháp sử dụng phải hướng tới mục tiêu bảo vệ xã hội khi thực sự có nguy cơ xảy ra mất an toàn; (2) Tính tất yếu: có nghĩa là các biện pháp sử dụng không được quá đà mà phải là tối thiểu nhất có thể. Chẳng hạn cách ly xã hội không cần thiết thực hiện trên cả nước mà chỉ cần ở khu vực có dịch bệnh; (3) Tính cân bằng: có nghĩa là giữa mục đích và phương tiện phải có sự cân bằng nhau.

- Cuối cùng, Dự thảo Luật cần thiết lập nên cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả. Như đã trình bày, việc áp dụng tình trạng khẩn cấp có tính tùy nghi rất cao và không có gì bảo đảm được là việc quy định rõ về chủ thể, nguyên tắc có thể ngăn ngừa sự tùy tiện. Biểu hiện của sự tùy tiện có thể rất đa

dạng: (1) Tùy tiện để dễ dàng thực hiện công việc mà không cần phải để tâm tới sự tổn thất về quyền lợi của người dân; (2) Tùy tiện để trục lợi (tham nhũng); (3) Tùy tiện do năng lực yếu kém.

Vì vậy, cần có một cơ chế giám sát hữu hiệu để ngăn ngừa sự tùy tiện nói trên với các yêu cầu: (1) Giám sát liên tục, nhanh chóng và phản hồi ngay lập tức vì những biến động trong giai đoạn áp dụng tình trạng khẩn cấp cũng rất nhanh chóng; (2) Giám sát nhưng không được ảnh hưởng lớn tới hiệu quả thực hiện các biện pháp trong tình trạng khẩn cấp; (3) Giám sát phải tạo ra nhiều cơ chế để thu thập thông tin từ người dân bởi trong bối cảnh tình trạng khẩn cấp, các cơ chế tố quyền cũng như phản ánh sẽ khó có thể được thực thi một cách dễ dàng.

Bên cạnh đó, việc tùy tiện trong các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp có thể đem lại nhiều hậu quả. Vì thế, phải có cơ chế khắc phục hậu quả. Dĩ nhiên việc khắc phục hậu quả không nhất thiết phải diễn ra ngay lập tức, trong khi đang áp dụng tình trạng khẩn cấp nhưng nó cần thiết để người bị tổn hại có niềm tin rằng sẽ được đền bù.

Kết luận

Nguyên tắc tương xứng là nền tảng bảo đảm việc hạn chế quyền con người trong tình trạng khẩn cấp được thực hiện một cách hợp pháp, hợp lý và có kiểm soát. Việc luật hóa nguyên tắc này trong Dự thảo Luật Tình trạng khẩn cấp sẽ giúp ngăn ngừa sự tùy tiện và lạm quyền trong quá trình áp dụng biện pháp đặc biệt. Đồng thời, nó củng cố niềm tin của người dân vào tính minh bạch và công bằng của Nhà nước pháp quyền. Đây là điều kiện cần thiết để dung hòa giữa yêu cầu bảo vệ lợi ích quốc gia và bảo đảm quyền con người trong mọi hoàn cảnh ■