

QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT QUỐC TẾ, PHÁP LUẬT TRUNG QUỐC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

TS. NGUYỄN MINH TÂM

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Tình trạng khẩn cấp; quyền con người; pháp quyền.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/11/2025

Hoàn thành phản biện: 18/11/2025

Duyệt đăng : 21/11/2025

Tóm tắt:

Bài viết phân tích cơ sở pháp lý quốc tế về tình trạng khẩn cấp, soi chiếu vào trường hợp Trung Quốc và từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp luật bảo vệ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp, đáp ứng yêu cầu cân bằng giữa bảo đảm an toàn quốc gia và bảo vệ quyền con người.

Article Information:

Keywords: State of emergency; human rights; rule of law.

Article History:

Received : 08 Nov. 2025

Review completed : 18 Nov. 2025

Approved : 21 Nov. 2025

Abstract:

The article analyses the international legal framework concerning the state of emergency, examines the case of China, and draws experience for Vietnam in perfecting its legal framework for the protection of human rights during states of emergency, addressing the need to balance between ensuring national security and protecting human rights.

Đặt vấn đề

Trong tình trạng khẩn cấp (TTKC/*state of emergency*), Nhà nước phải áp dụng biện pháp đặc biệt nhằm bảo vệ an ninh và trật tự công cộng, nhưng các biện pháp đó cũng tiềm ẩn nguy cơ xâm phạm quyền con người (QCN) nếu thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả. Luật nhân quyền quốc tế (LNQQT) giải quyết vấn đề này bằng hai cơ chế là **giới hạn quyền** (*limitation of rights*) và **tạm đình chỉ quyền** (*derogation of rights*) với các điều kiện về tính cần thiết, tính tương xứng, tính thời hạn, không phân biệt đối xử, và bảo đảm các QCN không thể bị tạm đình chỉ (non-derogable rights). Tuy nhiên, để xác định thế

nào là TTKC và các tiêu chí nhận diện tình huống pháp lý đặc biệt này lại chưa được thống nhất trong nhiều hệ thống pháp luật, bao gồm cả Việt Nam.

1. Tình trạng khẩn cấp và bảo vệ quyền con người theo Luật Quốc tế

Trong LNQQT, TTKC được hiểu là tình trạng mà một quốc gia phải đối mặt với những mối nguy hiểm đặc biệt, đang hoặc sắp xảy ra, đe dọa sự sống còn của quốc gia. Sự đe dọa ảnh hưởng đến toàn bộ dân chúng, toàn bộ hay một phần lãnh thổ quốc gia, và gây nguy hiểm cho sự toàn vẹn của dân cư, độc lập chính trị hoặc sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia, hay việc duy trì

những chức năng cơ bản của các thiết chế thiết yếu trong bảo đảm và bảo vệ các QCN được LNQQT ghi nhận. TTKC sẽ không bao gồm những tình huống khó khăn đơn thuần về kinh tế, xung đột nội bộ hoặc tình trạng hỗn loạn mà không gây ảnh hưởng nghiêm trọng và cấp bách đến sự sống còn của quốc gia¹.

TTKC cũng cần được phân biệt với những sự kiện hay hiện tượng có thể dẫn đến TTKC như thiên tai, bạo loạn, xung đột... Chỉ khi những sự kiện này đã xảy ra trên thực tế và làm thay đổi trạng thái bình thường của đời sống xã hội, tạo nên tình huống đặc biệt yêu cầu phải có biện pháp ứng phó đặc biệt thì mới tạo thành TTKC. Như vậy, dựa trên tác động thực tế của những sự kiện, Nhà nước có thể đưa ra tuyên bố đặt một khu vực nhất định hoặc toàn bộ quốc gia vào TTKC mà theo đó có thể tạm dừng một số chức năng bình thường của Nhà nước cũng như xã hội, đồng thời thông báo hay yêu cầu công dân thay đổi các hành vi bình thường, và ra lệnh cho các cơ quan nhà nước thi hành các biện pháp ứng phó với TTKC. Nhìn chung, TTKC có thể được hiểu là một tình huống pháp lý đặc biệt ở một quốc gia trong đó các cơ quan nhà nước, đặc biệt là nhánh hành pháp, được trao quyền thực hiện các hành động, hoặc áp đặt các biện pháp mà theo Hiến pháp sẽ không được phép thực hiện trong bối cảnh bình thường.

Trong TTKC, theo LNQQT, quốc gia có thể tạm đình chỉ thực hiện một số QCN trong thời gian nhất định², thông qua các biện pháp

như thiết quân luật, cấm biểu tình, cấm hội họp đông người, cấm hoặc hạn chế báo chí, cấm đi lại hay cấm hoạt động tôn giáo... Tuy nhiên, có một số QCN sẽ không bao giờ bị tạm đình chỉ trong bất kỳ hoàn cảnh nào. LNQQT đưa ra bốn điều kiện cơ bản khi một quốc gia tuyên bố TTKC, bao gồm: (i) Có mối đe dọa thực sự đến sự sống còn của quốc gia; (ii) Chỉ áp dụng các biện pháp trong phạm vi và thời hạn cần thiết; (iii) Không trái với các nghĩa vụ quốc tế, và không mang tính phân biệt đối xử; (iv) Phải được thông báo (hay tuyên bố) chính thức cho cộng đồng quốc tế về những biện pháp hạn chế và thời gian dự định áp dụng³.

Những điều kiện trên được giải thích và làm rõ hơn trong *Bình luận chung số 29* của Ủy ban Nhân quyền (HRC)⁴ và *Các nguyên tắc Siracusa* (1984), nhấn mạnh tính ngoại lệ, tính tạm thời, và tính tương xứng của các biện pháp tạm đình chỉ QCN khi có mối đe dọa thực sự và cấp thiết đối với quốc gia⁵. Điều này nhằm bảo đảm nguyên tắc minh bạch, trách nhiệm giải trình và tạo điều kiện cho cơ chế giám sát quốc tế đối với các biện pháp tạm đình chỉ QCN, tránh việc kéo dài TTKC vô thời hạn. Ngoài ra, LNQQT cũng yêu cầu các biện pháp tạm đình chỉ QCN phải dựa trên cơ sở luật quốc gia, được cơ quan lập pháp đánh giá về tính cần thiết, và chỉ duy trì trong thời gian thực sự cần thiết.

Ngoài tạm đình chỉ QCN, quốc gia cũng có thể đặt ra giới hạn/hạn chế đối với QCN trong bối cảnh bình thường, nhưng phải có căn cứ luật định, không trái với bản chất quyền, và là cần

¹) *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, các đoạn 39-41, <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200>, truy cập ngày 28/10/2025.

²) Lã Khánh Tùng - Vũ Công Giao (2014), *ABC về các quyền dân sự, chính trị cơ bản* (lưu hành nội bộ), tr. 30-31.

³) Trung tâm Nghiên cứu quyền con người và quyền công dân ("CRIGHTS") (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.

⁴) UN Human Rights Committee ("HRC") (2001), General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/2001/en/30676>, truy cập ngày 15/09/2025.

⁵) Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (đồng chủ biên) (2015), *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người* (tái bản lần thứ hai có sửa đổi, bổ sung), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 72-75.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

thiết trong một xã hội dân chủ và nhằm mục đích bảo vệ an ninh quốc gia, an toàn công cộng, sức khỏe hay đạo đức của cộng đồng, quyền và tự do hợp pháp của người khác⁶, và không áp dụng hạn chế đối với các quyền tuyệt đối.

Nhìn chung, tạm đình chỉ quyền có thể coi là một hình thức giới hạn quyền nhưng ở mức độ cần thiết cao hơn, thường gắn với

thảm họa thiên tai, dịch bệnh, bạo động hoặc chiến tranh. Trong khi giới hạn quyền có thể được đặt ra trong thời điểm bình thường nhằm mục đích bảo đảm lợi ích chung⁷. Các quyền không thể bị tạm đình chỉ cũng thường được đồng nhất với các quyền tuyệt đối. Tuy nhiên, trên thực tế, hai nhóm quyền này ít nhiều có sự khác nhau, thể hiện qua bảng dưới đây:

Quyền không thể bị tạm đình chỉ (non-derogable rights): không thể bị tạm đình chỉ thực hiện, ngay cả trong TTKC, 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	Quyền tuyệt đối (absolute rights): 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
<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;- 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.	<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.

⁶) CRIGHTS (2012), tldd, tr. 51-52.

⁷) Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lê Khánh Tùng (2015), tldd, tr. 75-76.

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

Pháp luật Trung Quốc hiện hành về TTKC được xây dựng theo hướng quản trị khủng hoảng hơn là bảo vệ QCN. Trước năm 2004, Hiến pháp không quy định về TTKC, mà chỉ đề cập đến “chế độ giới nghiêm” (*jiayan zhidu/戒严制度*). Theo đó, Ủy ban thường vụ (UBTV) Nhân Đại có quyền quyết định giới nghiêm trên phạm vi toàn quốc hoặc cấp tỉnh, Chủ tịch nước công bố lệnh giới nghiêm, Quốc vụ viện có quyền quyết định giới nghiêm trong phạm vi địa phương dưới cấp tỉnh. Năm 2004, sửa đổi Hiến pháp đã thay thuật ngữ “chế độ giới nghiêm” bằng “tình trạng khẩn cấp” (*jinji zhuangtai/紧急状态*) với cơ chế thẩm quyền quyết định tương tự. Như vậy, sửa đổi này cho thấy giới nghiêm chỉ là một hình thức đặc thù của TTKC - có phạm vi (nội hàm) rộng hơn⁸. Tuy nhiên, Hiến pháp không quy định chi tiết hay giải thích rõ hơn về TTKC.

Dưới Hiến pháp, quy định về TTKC nằm rải rác trong nhiều đạo luật như: Luật Giới nghiêm (1996), Luật Quốc phòng (1997), Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm (2013), Luật Phòng tránh và giảm nhẹ động đất và thiên tai (2008), Luật Ứng phó sự kiện bất ngờ (2007)... Các luật này cùng Hiến pháp tạo thành khuôn khổ pháp luật hiện hành về TTKC, nhưng thiếu sự thống nhất và bộc lộ nhiều hạn chế như sau:

Thứ nhất, chế định pháp luật về TTKC chưa rõ ràng. Dù có căn cứ hiến định, Hiến pháp và luật hiện hành chưa có quy định hay giải thích pháp lý cụ thể để xác định TTKC. Một giải thích gần tương tự là về “sự kiện bất ngờ” (*tufa shijian/突发事件*) trong *Luật Ứng phó sự kiện bất ngờ* (2007)⁹, theo đó đề chỉ “thiên tai, tai nạn, dịch bệnh, sự cố xã hội... đòi hỏi sử dụng biện pháp khẩn cấp để ứng phó” (Điều 3)¹⁰. Luật này cũng quy định nếu sự kiện bất ngờ là đặc biệt lớn và vượt khả năng ứng phó thông thường thì có thể tuyên bố TTKC (Điều 69).

Quy định trên dẫn tới hai cách hiểu: (i) TTKC là sự kiện bất ngờ 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) và sử dụng biện pháp giải quyết khẩn cấp thông thường nhưng không hiệu quả; hoặc (ii) Sự kiện bất ngờ không đồng nghĩa với TTKC, nhưng có thể trở thành TTKC khi thỏa mãn điều kiện về mức độ và hiệu quả của biện pháp áp dụng¹¹. Tác giả nghiêng về cách hiểu thứ hai, bởi TTKC là tình huống rất hãn hữu đe dọa sự sống còn của quốc gia. Trong khi đó, số lượng văn bản pháp luật hiện hành liên quan đến ứng phó sự kiện bất ngờ ở Trung Quốc là rất lớn¹². Nếu theo cách hiểu thứ nhất thì thẩm quyền, phạm vi, căn cứ để tuyên bố TTKC cùng với biện pháp áp dụng là quá rộng và tùy nghi.

Ngoài ra, *Luật Giới nghiêm* (1996) quy định về áp dụng tình trạng giới nghiêm sau

⁸ Trương Tuyết Lô (2009), “*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, tr. 43-44.

⁹ Luật Ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ (được UBTV Nhân Đại thông qua ngày 30/8/2007, và đang được dự thảo sửa đổi) [突发事件应对法], https://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-08/30/content_732593.htm, truy cập ngày 15/09/2025.

¹⁰ Ở đoạn 2 của Điều này quy định bốn cấp độ của sự kiện phát sinh bất ngờ là: thông thường, tương đối lớn, rất lớn, đặc biệt lớn, căn cứ vào các yếu tố như mức độ nguy hại cho xã hội, phạm vi ảnh hưởng... Ở đoạn 3 quy định tiêu chuẩn cấp độ của sự kiện phát sinh bất ngờ do Quốc vụ viện hoặc Bộ, ngành được Quốc vụ viện chỉ định xây dựng.

¹¹ Mạnh Ngọa Kiệt (2009), “*Luận về hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong cường chế hành chính khẩn cấp*”, Tạp chí Học viện Hành chính Văn Nam, số 4, tr. 112.

¹² Trương Tuyết Lô (2009), tldd, tr. 44.

khi đã tuyên bố TTKC, có nguy hiểm nghiêm trọng đe dọa an ninh hay trật tự công cộng, và cần phải sử dụng các biện pháp đặc biệt (Điều 2)¹³. Như vậy, các điều kiện chung giống với quy định về sự kiện bất ngờ là mức độ (tính chất) của mối nguy hiểm và sự cần thiết áp dụng biện pháp đặc biệt. Tuy nhiên, nhìn chung pháp luật hiện hành vẫn chưa xác định rõ tình trạng pháp lý của TTKC và trao quyền tùy nghi rất lớn cho cơ quan có thẩm quyền¹⁴.

Thứ hai, hệ thống pháp luật hiện hành về TTKC thiếu thống nhất. Nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ mô hình lập pháp của Trung Quốc: quyền lập pháp do Nhân Đại, UBTV Nhân Đại thực hiện và chia sẻ một phần với Quốc vụ viện theo ủy quyền¹⁵. Tuy nhiên, thẩm quyền lập pháp chưa được phân định rõ ràng và không có sự phân biệt hiệu lực pháp lý giữa luật do Nhân

Đại và UBTV ban hành. Trên thực tế, UBTV mới là cơ quan lập pháp chính, có quyền giải thích, quyết định khi pháp luật có xung đột, quyền thẩm định và quyết định dự luật¹⁶. Cùng với hệ thống văn bản pháp luật đồ sộ, quy trình ban hành đơn giản và thiếu cơ chế tài phán hiến pháp, thực tế này tạo ra tình trạng “lạm phát” lập pháp, mâu thuẫn và chồng chéo.

Ngoài ra, các văn bản pháp luật về quản lý sự kiện phát sinh bất ngờ giữa các bộ ngành cũng thiếu sự thống nhất và phối hợp¹⁷, đặc biệt là về cảnh báo sớm và công bố thông tin¹⁸. Thực tiễn dịch SARS năm 2003 hay Covid-19 cho thấy sự chậm trễ, thiếu minh bạch thông tin đã dẫn đến bệnh dịch bùng phát, lan rộng và gây bị động cho Nhà nước trong ứng phó¹⁹.

Thứ ba, pháp luật hiện hành chưa quy định đầy đủ về bảo vệ QCN trong TTKC. Một số

¹³ Luật Giới nghiêm (được UBTV Nhân Đại thông qua ngày 1/3/1996) [戒严法], https://www.gov.cn/ziliao/fifg/2005-09/12/content_31178.htm, truy cập ngày 15/09/2025.

¹⁴ Mạnh Ngọa Kiệt (2009), tldd, tr. 114. Theo *Luật Giới nghiêm* (1996), Điều 3 quy định lệnh giới nghiêm toàn quốc hoặc cấp tỉnh do Quốc vụ viện đệ trình UBTV Nhân Đại quyết định, Chủ tịch nước công bố lệnh; trong phạm vi địa phương dưới cấp tỉnh, Quốc vụ viện quyết định và Thủ tướng công bố. Điều 4 quy định trong thời gian giới nghiêm, Nhà nước có thể đặt ra quy định đặc biệt hạn chế việc thực hiện một số quyền và tự do của công dân để bảo đảm trật tự xã hội.

¹⁵ Hiến pháp năm 1982 quy định: “Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc và Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc thực hiện quyền lập pháp” (Điều 58); “Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc thực hiện chức năng, quyền hạn sau: [...] (3) Xây dựng và sửa đổi pháp luật cơ bản về hình sự, dân sự, bộ máy nhà nước và các pháp luật cơ bản khác” (Điều 62(3)); “Ủy ban thường vụ Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc thực hiện chức năng, quyền hạn sau: [...] (2) Xây dựng và sửa đổi các pháp luật khác ngoài pháp luật phải do Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc xây dựng; (3) Trong thời gian Đại hội Đại biểu Nhân dân bế mạc, tiến hành bổ sung và sửa đổi một phần đối với pháp luật của Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc xây dựng, nhưng không được mâu thuẫn với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật đó” (Điều 67(2)-(3)). *Luật Lập pháp* (được Nhân Đại thông qua vào ngày 15/3/2000, được sửa đổi vào các năm 2015 và 2023) tái quy định các nội dung về quyền lập pháp của Nhân Đại và UBTV Nhân Đại tại Điều 10; các nội dung có thể xây dựng pháp luật tại Điều 11; quy định về ủy quyền lập pháp cho Quốc vụ viện tại Điều 12 như sau: “Các nội dung quy định tại Điều 11 của Luật này nếu chưa xây dựng pháp luật, Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc và Ủy ban thường vụ có quyền quyết định, ủy quyền Quốc vụ viện căn cứ yêu cầu thực tế xây dựng pháp quy hành chính đối với một số nội dung trong đó, nhưng ngoại trừ các nội dung liên quan đến tội phạm và hình phạt, tước đoạt quyền chính trị công dân và thực hiện cưỡng chế và trừng phạt, hạn chế tự do thân thể, chế độ tư pháp”.

¹⁶ Dương Lệ Quyên (2004), “*Nghiên cứu mối quan hệ thẩm quyền lập pháp của Nhân Đại toàn quốc và cơ quan thường vụ của nó*”, Tạp chí Học viện cán bộ quản lý chính pháp Quảng Tây, số 5, tr. 43.

¹⁷ Lâm Hồng Triều, Khổng Lương Thành (2020), “*Bàn về việc tái cấu trúc pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở nước ta - phân tư từ Luật Ứng phó sự kiện phát sinh bất ngờ*”, Tạp chí Đại học Thượng Hải (bản Khoa học xã hội), số 37(05), tr. 130-140.

¹⁸ Trương Tuyết Lôi (2009), tldd, tr. 44.

¹⁹ Trương Hiến Dũng (2006), “*Cơ chế bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*”, Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy, số 1, tr. 98.

luật đã đề cập bảo vệ quyền của công dân như an toàn tính mạng, tài sản, quyền được bồi thường hay bảo mật thông tin cá nhân... nhưng chủ yếu còn chung chung²⁰. Các nguyên tắc quan trọng như tính tương xứng, không phân biệt đối xử, tôn trọng nhân phẩm, hay phân biệt giữa quyền có thể hạn chế hoặc tạm đình chỉ và quyền không thể bị tạm đình chỉ... vẫn chưa được quy định rõ ràng²¹. Trong khi đó, các biện pháp hạn chế lại được quy định cụ thể hơn như cấm hội họp, đình công, quản chế thông tin, xuất nhập cảnh²².

Thực tiễn dịch SARS năm 2003 cho thấy do khuôn khổ pháp luật chưa hoàn thiện và nhận thức bảo vệ QCN của chủ thể thực thi pháp luật còn hạn chế đã dẫn đến tình trạng lạm quyền, áp dụng biện pháp cưỡng chế quá mức, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân²³.

Thứ tư, chưa có cơ chế giám sát quyền lực và bảo vệ QCN trong TTKC. Hiến pháp và pháp luật hiện hành không quy định rõ chủ thể có quyền phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ TTKC. Trên thực tế, theo cách hiểu thông thường, chủ thể có quyền quyết định TTKC cũng đồng thời là chủ thể có quyền bãi bỏ (UBTV Nhân Đại, Quốc vụ viện), dẫn đến nguy cơ tùy nghi và lạm quyền. Ngoài ra, sự phân định thẩm quyền và phạm vi áp dụng TTKC cũng thiếu nhất quán khi UBTV Nhân

Đại và Quốc vụ viện đều có thể tuyên bố tình trạng này. Sự thiếu vắng cơ chế về quyền của lập pháp hoặc/và tư pháp xem xét lại tính hợp pháp và chính đáng của quyết định về TTKC theo khuyến nghị trong LNQQT là một khoảng trống pháp luật.

Cơ chế giám sát của tư pháp cũng hạn chế, chủ yếu chỉ dừng lại ở giám sát tính hợp pháp của hoạt động thực thi pháp luật, nhưng chưa có tiêu chuẩn cụ thể trong TTKC²⁴. Các văn bản pháp luật như: *Điều lệ công khai thông tin Chính phủ* (2019), *Luật Tổ tụng hành chính* (2017), *Luật Bồi thường nhà nước* (2012)... chỉ áp dụng chung cho bồi cảnh bình thường, chưa có quy định cụ thể liên quan đến giám sát quyền lực trong TTKC²⁵. Đáng chú ý, *Luật Tổ tụng hành chính* tại Điều 13 loại trừ thẩm quyền của Tòa án đối với một số hành vi liên quan đến quốc phòng, ngoại giao... có thể khiến tư pháp không có thẩm quyền xét xử nếu TTKC được đồng nghĩa với hành vi nhà nước về quốc phòng.

3. Những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Ở Việt Nam, pháp luật hiện hành chưa có luật chuyên biệt về TTKC. Trong khi *Pháp lệnh Tình trạng khẩn cấp năm 2000* và các quy định rải rác trong *Luật Quốc phòng năm 2018*, *Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013* thiếu tính thống nhất, khiến cho thẩm quyền hạn chế QCN dễ bị áp dụng tùy nghi²⁶.

²⁰ Ví dụ, Luật Giới nghiêm, Điều 5; Luật Quốc phòng, Điều 58; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm, Điều 12 và 27. Xem: Vương Trinh Quân (2008), “*Một số suy nghĩ về bảo vệ quyền lợi không thể hạn chế, cắt giảm*”, Tạp chí Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc, số 3, tr. 99-100.

²¹ Chu Hựu Dũng (2004), “*Hạn chế và bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*”, Tạp chí Luật học, số 25, tr. 21-22.

²² Trương Hiến Dũng (2006), t.lđd, tr. 98.

²³ Mạnh Ngọa Kiệt (2009), t.lđd, tr. 114.

²⁴ Lục Chí An (2009), “*Tình trạng khẩn cấp quốc gia và bảo hộ nhân quyền*”, Tạp chí Nhân quyền, số 1, tr. 40.

²⁵ Đồng Hân Thu (2009), “*Pháp luật bảo vệ nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*”, Tạp chí Đại học Hàng hải Đại Liên, số 8, tr. 37.

²⁶ Chẳng hạn, trong bối cảnh Covid-19, WHO đã tuyên bố tình trạng y tế khẩn cấp toàn cầu. Tuy nhiên, Việt Nam đã không ban bố TTKC ở cấp quốc gia theo quy định tại Điều 42 của *Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007*, với thẩm quyền thuộc về UBTV Quốc hội hoặc Chủ tịch nước. Thay vào đó, Chính phủ đã áp dụng các biện pháp hành chính thông qua các “Chỉ thị” để đối phó với Covid-19 mà không bị kiểm soát bằng cơ chế lập pháp hay tư pháp.

Do đó, Việt Nam cần ban hành *Luật Tình trạng khẩn cấp*, thay thế cho Pháp lệnh hiện hành, nhằm bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp của việc giới hạn QCN trong các tình huống đặc biệt. Qua những phân tích ở trên, có thể thấy pháp luật Trung Quốc về QCN trong TTKC chưa hoàn thiện và khá tương đồng với Việt Nam. Do đó, các nghiên cứu và thảo luận về cải cách pháp luật ở Trung Quốc về vấn đề này có giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Thứ nhất, cần phân biệt TTKC với giới nghiêm. Cả hai tình trạng này đều cho phép Nhà nước hạn chế hoặc đình chỉ thực hiện một số QCN trong hoàn cảnh cấp bách, nhưng giới nghiêm mang tính cực đoan hơn: (i) Trao quyền trị an cho quân sự; (ii) Mở rộng tất cả quyền trị an và thừa nhận thẩm quyền của Tòa án quân sự đối với cả dân sự. Trong khi đó, TTKC mang tính ôn hoà hơn, nằm giữa tình trạng bình thường và giới nghiêm, nhằm tăng cường phương tiện pháp lý cho cơ quan hành pháp (dân sự) ứng phó với tình huống nguy cơ khẩn cấp²⁷.

Ngoài ra, cũng cần phân biệt rõ TTKC với các sự kiện hay hiện tượng có thể dẫn đến TTKC như thiên tai, bạo loạn, xung đột... Chỉ khi những sự kiện này đã phát sinh và làm thay đổi trạng thái bình thường của đời sống xã hội và đời hỏi phải có biện pháp ứng phó đặc biệt thì mới được coi là TTKC. Như vậy, bên cạnh việc mô tả các tình huống có thể gây ra TTKC, pháp luật cũng phải quy định rõ những tiêu chí pháp lý để xác định TTKC.

Thứ hai, cần quy định rõ chế độ pháp lý của TTKC, đặc biệt về *thiết lập* và *hiệu lực*²⁸. Về thiết lập, ba câu hỏi cần được làm rõ: (i) Chủ thể có quyền tuyên bố? (ii) Điều

kiện để tuyên bố? (iii) Phạm vi áp dụng? Thông lệ chung quốc tế cho thấy, tuyên bố TTKC chủ yếu là đặc quyền của hành pháp nhằm bảo đảm sự liên tục của quốc gia, nhưng vẫn phải chịu sự kiểm soát của lập pháp và dư luận. Do tính bất thường và khó dự báo, pháp luật thường trao cho Nhà nước quyền tùy nghi nhất định trong xác định TTKC²⁹.

Về hiệu lực, tuyên bố TTKC không tự động làm thay đổi quyền và nghĩa vụ của công dân, mà chỉ có tính thông tin và hiệu lực pháp lý đối với hành pháp và áp dụng trong phạm vi cụ thể được công bố. Để hạn chế nguy cơ lạm quyền, Hiến pháp và pháp luật nhiều nước thường yêu cầu lập pháp phải sớm được triệu tập để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ tuyên bố của hành pháp về TTKC.

Hiến pháp năm 2013 không phân định rõ thẩm quyền ban hành và thẩm quyền bãi bỏ TTKC, tạo khoảng trống pháp lý trong kiểm soát quyền lực. Theo cách hiểu thông thường, cơ quan ban hành cũng đồng thời là cơ quan bãi bỏ TTKC, dẫn đến thiếu cơ chế giám sát độc lập của lập pháp hoặc tư pháp. Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 cũng không quy định rõ cơ chế bảo vệ QCN trong TTKC, dẫn đến nguy cơ quyết định của cơ quan nhà nước thiếu cơ sở hiến định và vượt thẩm quyền. Do đó, cần thiết lập khuôn khổ hiến định và luật định rõ ràng về thẩm quyền, thủ tục, thời hạn, hình thức và giám sát trong TTKC.

Thứ ba, cần quy định rõ các nguyên tắc mà Nhà nước phải tuân thủ khi áp dụng TTKC. Cụ thể, quyết định TTKC phải dựa trên ba nguyên tắc: *thích đáng* (biện pháp sử dụng phải đạt được mục tiêu bảo vệ quốc gia), *tất yếu* (chỉ hạn chế QCN ở mức tối

²⁷ Nguyễn Văn Bông (1969), *Luật hiến pháp và Chính trị học*, Sài Gòn.

²⁸ Như trên.

²⁹ Lục Chí An (2009), tldd, tr. 38.

thiếu), và *cân bằng* (không hạn chế quá mức hay không thích đáng đối với QCN)³⁰. Đồng thời, cần xác định các tiêu chuẩn nhân quyền tối thiểu trong TTKC như tôn trọng và bảo vệ nhân phẩm, không phân biệt đối xử, cũng như quy định rõ các quyền tuyệt đối, quyền không thể bị tạm đình chỉ (ví dụ: quyền sống, quyền không bị tra tấn...)³¹. Theo LNQQT, Nhà nước có nghĩa vụ chứng minh tính cần thiết và hợp lý của các biện pháp, không thể viện dẫn chung chung lý do “an ninh quốc gia” để hợp pháp hóa mọi hình thức hạn chế QCN.

Có ba khía cạnh quan trọng khi áp dụng các biện pháp hạn chế QCN: (i) Khả năng khôi phục - quyền có thể bị hạn chế, tạm 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 hủy hoại thì không thể khắc phục, đền bù thì không thể hạn chế (như: quyền sống); (ii) Tính liên quan - không hạn chế các QCN mà không cần thiết phải hạn chế (như: tự do tư tưởng, lương tâm); và (iii) Tham chiếu chuẩn mực trong LNQQT hay pháp luật của các quốc gia dân chủ để hoàn thiện cơ chế bảo vệ QCN trong TTKC³².

Thứ tư, cần thiết lập cơ chế giám sát và khắc phục hậu quả. Trong TTKC, Nhà nước cần có quyền tùy nghi nhất định áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ sự tồn tại của quốc gia và khôi phục trật tự, và thường do cơ quan hành pháp thực hiện. Tuy nhiên, để tránh nguy cơ lạm quyền, pháp luật cần quy định trong một khoảng thời gian nhất định sau khi tuyên bố TTKC, cơ quan lập pháp phải được triệu tập để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ tuyên bố về TTKC. Điều này phù

hợp với nguyên tắc rằng các hạn chế đối với QCN chỉ được đặt ra bằng luật. Nó cũng biến các nguyên tắc trừu tượng thành nhiệm vụ thể chế cụ thể, bảo đảm mọi hành vi của Nhà nước trong TTKC đều được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật.

TTKC được coi là “ngoại lệ” của pháp quyền, khi Hiến pháp và pháp luật có thể bị đình chỉ áp dụng, quyền lực nhà nước được mở rộng và quyền công dân bị thu hẹp. Do đó, trong thời gian TTKC, rất dễ xảy ra nguy cơ lạm dụng quyền lực và nảy sinh những xung đột xã hội. Vì vậy, cần xây dựng cơ chế khắc phục hậu quả, đặc biệt là thông qua cơ chế khiếu nại hành chính và cơ chế tư pháp nhằm bảo đảm tính hợp pháp và chính đáng của các biện pháp được áp dụng trong TTKC, đồng thời khôi phục niềm tin của công dân sau khủng hoảng.

Hiện nay, Tòa án ở Việt Nam chưa được trao thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các biện pháp hoặc quyết định được áp dụng trong TTKC. Thực tiễn này có thể dẫn đến nguy cơ lạm quyền của hành pháp. Do đó, cần thiết phải mở rộng thẩm quyền của Tòa án, cho phép xem xét lại mọi hành vi hành chính và văn bản quy phạm pháp luật có tác động hạn chế QCN, bao gồm trong TTKC. Ngoài ra, thành lập một cơ quan nhân quyền chuyên trách để giám sát việc thi hành các quyết định liên quan đến QCN trong TTKC cũng là một biện pháp cần thiết, nhằm ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền của hành pháp.

Kết luận

TTKC là một phép thử cho giới hạn của Nhà nước pháp quyền. Một hệ thống pháp luật chỉ thực sự bền vững khi có thể bảo

³⁰ Trương Triều Lê (2008), “*Lược về bảo đảm nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp*”, Tạp chí Học viện Hành chính Thiên Thủy, số 2, tr. 21.

³¹ Chu Hữu Dũng (2004), *lđđ*, tr. 21-22..

³² Trương Hiến Dũng (2006), *lđđ*, tr. 98.

vệ QCN ngay cả trong những tình huống ngoại lệ. Đối với Việt Nam, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về TTKC không chỉ là cần thiết nhằm nâng cao năng lực ứng phó khủng hoảng của Nhà nước, mà còn là phép thử mức độ phát triển của Nhà nước pháp quyền và hệ thống bảo vệ QCN. TTKC vừa là “ngoại lệ”, vừa là tấm gương phản chiếu mức độ thực thi pháp quyền, giúp củng cố niềm tin trong xã hội, bảo đảm sự cân bằng

giữa yêu cầu bảo đảm an ninh quốc gia và bảo vệ QCN. Những cải cách pháp lý hướng tới xác định rõ khái niệm TTKC, thiết lập các nguyên tắc buộc Nhà nước phải tuân thủ trong TTKC, cũng như tăng cường cơ chế giám sát của lập pháp và tư pháp là những bước đi cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu nội luật hóa các chuẩn mực quốc tế, giúp Việt Nam tiến gần hơn đến các tiêu chí của Nhà nước pháp quyền hiện đại■

NHỮNG NỘI DUNG CẦN HOÀN THIỆN... (tiếp theo trang 18)

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, thì Chủ tịch nước có quyền ban hành 02 loại văn bản quy phạm pháp luật là lệnh và quyết định. Điều 4 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định hệ thống văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam, bao gồm:

“1. Hiến pháp.

2. Bộ luật, luật (sau đây gọi chung là luật), nghị quyết của Quốc hội.

3. Pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH, Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

4. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

....”.

Các văn bản quy phạm pháp luật đã được kể tên và sắp xếp không những theo thứ tự tên loại văn bản gắn liền với chủ thể ban hành mà còn thể hiện thứ bậc hiệu lực pháp lý của các văn bản này trong một hệ thống văn bản pháp luật. Theo cách quy định này có nghĩa là lệnh, quyết định của Chủ tịch nước có hiệu lực pháp lý thấp hơn so với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH. Như vậy, nếu như lệnh, quyết định của Chủ tịch nước trái với pháp

lệnh, nghị quyết của UBTVQH thì sẽ xử lý như thế nào?

Hiện nay, theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 và Dự thảo Luật thì Chủ tịch nước không thuộc đối tượng chịu sự giám sát của UBTVQH. Chính vì vậy, UBTVQH cũng không có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản của Chủ tịch nước nếu trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH. Cụ thể, UBTVQH chỉ có thẩm quyền xem xét và bãi bỏ các văn bản từ khoản 5, 6, 7, 8 và 9 Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tức là từ các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ trở xuống. Như vậy, vấn đề đặt ra ở đây là lệnh, quyết định của Chủ tịch nước có giá trị pháp lý thấp hơn pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH nhưng các loại văn bản quy phạm này lại nằm ngoài phạm vi giám sát của UBTVQH (Quốc hội chỉ bãi bỏ lệnh, quyết định của Chủ tịch nước nếu các văn bản này trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Hiến pháp và luật không quy định Quốc hội bãi bỏ trong trường hợp lệnh, quyết định trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH). Đây là một khoảng trống pháp lý cần xem xét một cách thận trọng nhằm bảo đảm không một chủ thể nào nằm ngoài sự kiểm soát trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước■