

TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP THEO PHÁP LUẬT CỦA CỘNG HÒA PHÁP –  
NHỮNG GIÁ TRỊ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

HUỲNH THỊ HỒNG NHIÊN\*

**Tóm tắt:** Tình trạng khẩn cấp (“*State of emergency*”, “*State of exception*”, “*State of alarm*” hoặc “*State of siege*”) là khái niệm đã có từ lâu và đã được sử dụng ở nhiều quốc gia dưới mọi chế độ chính trị<sup>1</sup>. Đây được xem là trạng thái mà chính quyền của một nước được cho phép thực hiện những biện pháp tác động đến xã hội mà không được áp dụng trong những trường hợp thông thường. Bài viết này, trước hết, phân tích những vấn đề về tình trạng khẩn cấp trong Hiến pháp và pháp luật Cộng hòa Pháp, cũng như một số quy định mà Cộng hòa Pháp đã thực hiện để đối phó với đại dịch COVID-19. Tiếp theo, tác giả đúc kết một số gợi mở để hoàn thiện pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp.

**Từ khóa:** tình trạng khẩn cấp, Hiến pháp, pháp luật.

**Abstract:** State of emergency (“*State of emergency*”, “*State of exception*”, “*State of alarm*” or “*State of siege*”) is a concept that has long been used in many countries under all political regimes. This is considered a state in which the government of a country is allowed to take measures that affect society without being applied under normal circumstances. Firstly, this article analyzes the issues of emergency in the Constitution and legislation of the French Republic, as well as some regulations that France has implemented in response to the COVID-19 pandemic. Next, the author summarizes several suggestions to improve the Vietnamese law on the state of emergency.

**Keywords:** state of emergency, Constitution, law.

## 1. Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Cộng hòa Pháp

### 1.1. Khái niệm

Tình trạng khẩn cấp là những tình huống bất thường và bất lợi có nguyên nhân từ con người hoặc tự nhiên, có thể xảy ra ở bất cứ đâu (bất cứ quốc gia nào) và gây ra những

\* ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: hthnhien@hcmulaw.edu.vn

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>

<sup>1</sup> Nguyễn Đăng Dung, *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18 (418), tháng 9/2020.

hậu quả to lớn về chính trị, kinh tế, xã hội cho người dân và nhà nước. Trong pháp luật các quốc gia, thuật ngữ “*tình trạng khẩn cấp*” được sử dụng dưới nhiều dạng thức nhằm phân biệt giữa các mức độ (hoàn cảnh) khẩn cấp khác nhau<sup>2</sup>. Tại Cộng hòa Pháp, hầu hết những tuyên bố về tình trạng khẩn cấp thường được ban bố khi có thiên tai, bạo loạn dân sự, tuyên chiến hoặc chuẩn bị có dấu hiệu chiến tranh. Cụ thể:

Kể từ năm 1955, tình trạng khẩn cấp ở quốc gia này đã được ban hành bảy lần: (1) Năm 1955, trong Chiến tranh Algeria<sup>3</sup>; (2) Năm 1958, do cuộc nổi dậy ở Algeria<sup>4</sup>; (3) Năm 1961, sau cuộc tuyên bố của các Tướng lãnh (trích dẫn Điều 16 từ ngày 23 tháng 4 đến ngày 29 tháng 9 năm 1961)<sup>5</sup>; (4) Năm 1984, tại New Caledonia, giữa những lời kêu gọi giành độc lập cho lãnh thổ; (5) Trong cuộc bất ổn dân sự năm 2005 ở Cộng hòa Pháp, Tổng thống Jacques Chirac đã ban bố tình trạng khẩn cấp vào ngày 8 tháng 11 năm 2005<sup>6</sup>; (6) Tình trạng khẩn cấp đã được ban bố sau các cuộc tấn công ở Paris năm 2015, hết hiệu lực sau 5 lần gia hạn vào tháng 11 năm 2017<sup>7</sup>; (7) Bên cạnh đó, để đối phó với COVID-19, Quốc hội Cộng hòa Pháp đã thông qua Đạo luật số 2020-290 tình trạng khẩn cấp về sức khỏe vào ngày 23 tháng 3 năm 2020 (Đạo luật này được mở rộng bởi Đạo luật số 2020-946). Mặc dù vậy, các biện pháp đầu tiên nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng COVID-19 đã được thông qua theo các cơ sở pháp lý đã có sẵn trong trình tự pháp lý thông thường của Cộng hòa Pháp. Do đó, việc tạo ra trường hợp ngoại lệ này đã cho phép hạn chế sâu rộng đến các quyền tự do, dẫn đến những mối quan tâm của người dân về vấn đề lạm dụng

<sup>2</sup> Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức (2021), *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210944/Phap-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-o-mot-so-nuoc-Chau-Au-va-kinh-nghiem-cho-Viet-Nam.html>, truy cập ngày 25/4/2022.

<sup>3</sup> Harrison, Martin (1964), *Government and Press in France During the Algerian War*, *The American Political Science Review*, *American Political Science Association*, 58 (2): 273-285. doi:10.2307/1952862. JSTOR 1952862.

<sup>4</sup> Dominique Rousseau (2006), *L'état d'urgence - un état vide de droit*, <https://www.revue-projet.com/articles/2006-2-l-etat-d-urgence-un-etat-vide-de-droit-s/>, truy cập ngày 26/5/2022.

<sup>5</sup> *Les pouvoirs exceptionnels du président*, official governmental website (in French), <https://www.vie-publique.fr/fiches>, truy cập ngày 24/5/2022.

<sup>6</sup> The Scotsman (2006), *French emergency state ruled legal*, <https://www.scotsman.com/news>, truy cập ngày 24/5/2022.

<sup>7</sup> Vào năm 2015, một loạt các vụ nổ súng đã xảy ra tại các quận (như quận 10, quận 11) của thủ đô Paris trên sân vận động Stade de France ở Saint-Denis (bắt đầu từ lúc 21:16 (CET) thứ sáu ngày 13/11/2015 cho đến 00:58 (CET) ngày 14/11/2015). Ngay sau cuộc tấn công, Tổng thống Pháp (lúc bấy giờ là François Hollande) đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp, đồng thời tuyên bố trên đài truyền hình rằng sẽ tiến hành đóng cửa biên giới toàn bộ nước Pháp vào lúc 23:58 CET. Tiếp theo đó, các “Kế Hoạch Blanc” ở vùng Île-de-France và “Kế Hoạch Đỏ” trên toàn quốc được triển khai ngay lập tức (đây là hai phương án dự phòng mà Pháp trù liệu cho trường hợp khẩn cấp), khoảng 1.500 binh sĩ đã được triển khai trên các đường phố của Paris, đồng thời tuyên bố lệnh giới nghiêm đầu tiên kể từ sau Thế chiến II. Theo Thùy Vân (2015), *Nổ súng và đánh bom ở Paris: Pháp ban bố tình trạng khẩn cấp*, <https://vov.vn/the-gioi/no-sung-va-danh-bom-o-paris-phap-ban-bo-tinh-trang-khan-cap-450154.vov>, truy cập ngày 19/10/2022.

quyền lực. Khi COVID-19 diễn biến phức tạp, tình trạng khẩn cấp về sức khỏe đã được Cộng hòa Pháp áp dụng hai lần: *lần một*, từ ngày 23/03/2020 đến ngày 09/07/2020; *lần hai*, từ ngày 17/10/2020 đến ngày 01/06/2021<sup>8</sup>.

Do đó, tại Cộng hòa Pháp, tình trạng khẩn cấp (état d'urgence) còn được xem là quyền trao quyền hạn đặc biệt đến với cơ quan hành pháp trong những trường hợp ngoại lệ. Xét về bản chất, việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp là sự khởi đầu cho việc thực hiện quyền lực đặc biệt của một nhà nước, qua đó cho phép chính quyền có thể tiến hành những hành động nhanh chóng và mạnh mẽ trong các tình huống phức tạp và nguy hiểm. Tuy nhiên, việc này cũng có thể tạo ra những hệ lụy tiêu cực với nhiều chủ thể trong xã hội, vì thế đòi hỏi cần phải có những quy trình, thủ tục chặt chẽ để tránh sự lạm dụng quyền lực, cũng như để những biện pháp mạnh mẽ mà chính quyền nêu ra được thực thi suôn sẻ, không vấp phải những phản ứng từ cộng đồng<sup>9</sup>.

### **1.2. Căn cứ ban hành tình trạng khẩn cấp**

Có 4 căn cứ và 3 cấp độ chính liên quan đến tình trạng khẩn cấp ở Cộng hòa Pháp, bắt nguồn từ Hiến pháp và các đạo luật. Cụ thể:

*Thứ nhất, 4 căn cứ liên quan đến tình trạng khẩn cấp:* (1) Điều 16 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 cung cấp cho Tổng thống “*quyền hạn đặc biệt*” (presidential pouvoirs exceptionnels) trong thời kỳ khủng hoảng nghiêm trọng; (2) Điều 36 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 và Luật Quốc phòng (Defence Law) quy định về “*tình trạng phong tỏa*” (tiếng Anh: State of siege; tiếng Pháp: état de siège); (3) Đạo luật số 55-385 ngày 3 tháng 4 năm 1955 (Loi instituant un état d'urgence of 1955) cho phép Tổng thống ban bố “*tình trạng khẩn cấp*” (state of emergency); (4) Đạo luật số 2020-290 ngày 23 tháng 3 năm 2020 (Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19) cho phép ban bố “*tình trạng khẩn cấp về sức khỏe*”, Thủ tướng Cộng hòa Pháp thực hiện các biện pháp bảo vệ sức khỏe cộng đồng trong thời kỳ dịch bệnh hoặc tình trạng thảm họa sức khỏe gây nguy hiểm cho đất nước.

*Thứ hai, 3 cấp độ liên quan đến tình trạng khẩn cấp:*

(1) *Về quyền hạn đặc biệt:* nếu có mối đe dọa nghiêm trọng và trực tiếp tới thể chế, tới sự độc lập, toàn vẹn lãnh thổ hoặc ảnh hưởng đến việc thực hiện các cam kết quốc tế

<sup>8</sup> Marie-Laure Basilién-Gainche (2021), *French Response to COVID-19 Crisis: Rolling into the Deep*, <https://verfassungsblog.de/french-response-to-covid-19-crisis-rolling-into-the-deep/>, truy cập ngày 25/5/2022.

<sup>9</sup> Nguyễn Anh Đức – Vũ Công Giao (2020), *Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức, tr.420.

của Cộng hòa Pháp và các cơ quan Chính phủ theo Hiến pháp, làm cho các cơ quan này không thể hoạt động bình thường thì Tổng thống có thể quyết định sử dụng quyền hạn đặc biệt của mình. Có thể trao cho Chính phủ hoặc các cơ quan quân sự quyền hạn quan trọng đối với tình trạng phong tỏa và tình trạng khẩn cấp, nhưng vẫn bị giới hạn nhất định thì đối với quyền hạn đặc biệt (*pouvoirs exceptionnels*) về cơ bản trao cho Tổng thống đặc quyền (*carte blanche*) về lập pháp và hành pháp (Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958)<sup>10</sup>. Cộng hòa Pháp không sử dụng học thuyết về sự cần thiết giống với một số nước như Na Uy hay Thụy Sĩ; Cộng hòa Pháp quy định quyền lực đặc biệt của Tổng thống rất rộng và hiếm có những được quy định cụ thể. Vì vậy, thực tế thì những quy định về quyền lực đặc biệt của Tổng thống cũng tương tự như học thuyết về sự cần thiết. Điểm khác biệt lớn nhất là những quyền lực to lớn của Tổng thống không nằm ngoài Hiến pháp, mà được quy định trong Hiến pháp.

(2) *Về tình trạng phong tỏa*: Tình trạng này được tuyên bố do cuộc nổi dậy vũ trang hoặc khi có mối đe dọa trực tiếp bởi chiến tranh từ bên ngoài (*a foreign war - guerre étrangère*)<sup>11</sup>. Khi tình trạng phong tỏa diễn ra sẽ xuất hiện vấn đề chuyển giao một số quyền lực nhất định từ các cơ quan dân sự tới các thể chế quân sự. Có thể kể đến những quyền sau: (1) Thảm quyền về cảnh sát và trách nhiệm bảo đảm trật tự công cộng (hạn chế quyền tự do hội họp, áp dụng quyền kiểm duyệt báo chí); (2) Các quyền tư pháp trong các vụ án hình sự và trong các trường hợp mà thảm quyền quân sự suy yếu; (3) Quyền kiểm soát, quyền được khám xét nơi ở của người dân bất kể ngày hay đêm...

(3) *Về tình trạng khẩn cấp*: Luật về tình trạng khẩn cấp quy định rằng tình trạng khẩn cấp có thể được tuyên bố bởi Chính phủ cho toàn bộ hay một phần của lãnh thổ quốc gia (bao gồm những bộ phận không thuộc chính quốc) trong trường hợp nguy hiểm trực tiếp do các vụ tấn công nghiêm trọng vào trật tự xã hội hay trong tình huống thiên tai. Tình trạng khẩn cấp có nhiều điểm giống với tình trạng phong tỏa trên phương diện tuyên bố, kéo dài và những hạn chế trong những quyền tự do nhất định; điểm khác là trong tình trạng khẩn cấp thì không có quyền hạn nào được tự động chuyển giao cho các cơ quan quân sự<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Jakab, András (2006), *Luật hiến pháp Đức và học thuyết về tình trạng khẩn cấp - German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse*, German Law Journal Nr. 5, 1 Mayıs, theo Anna Khakee (2009), p. 19.

<sup>11</sup> Christian Koller (2019), *Légion étrangère*, [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918-Online-legion\\_etrangere-2019-03-04.pdf](https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918-Online-legion_etrangere-2019-03-04.pdf), truy cập ngày 25/5/2022.

<sup>12</sup> Thénault, Sylvie (2007), *L'état d'urgence (1955-2005): de l'Algérie coloniale à la France contemporaine*, Mouvement social P 8° 1233 n°218, pp.63-78, theo Anna Khakee (2009), p. 23.

Như vậy, Cộng hòa Pháp kết hợp hai mô hình rất khác biệt về quyền hạn khẩn cấp: (1) Tình trạng khẩn cấp và tình trạng phong tỏa được quy định tương đối tốt xét về sự kiểm tra và cân bằng quyền lực và về việc đảm bảo các quyền con người; (2) Trong những khủng hoảng nghiêm trọng, cho phép Tổng thống có những quyền hạn đặc biệt và rất lớn mà không được quy định cụ thể nhưng không có bất kỳ cơ chế đối lập thực sự nào để cân bằng.

### 1.3. *Chủ thể và thủ tục ban hành tình trạng khẩn cấp*

*Thứ nhất, đối với quyền hạn đặc biệt - Pouvoirs exceptionnels.* Điều 16 của Hiến pháp cộng hòa Pháp năm 1958 trao cho Tổng thống “*quyền hạn bất thường*” (extraordinary powers) trong những trường hợp ngoại lệ, dẫn đến một “*trạng thái ngoại lệ*” (state of exception) có hiệu lực: Tổng thống, sau khi hỏi ý kiến chính thức của Thủ tướng, Chủ tịch hai Viện và Hội đồng Hiến pháp thì có thể áp dụng những biện pháp để đối phó với tình trạng khẩn cấp đe dọa nghiêm trọng, trực tiếp hay làm đình trệ “*những định chế của chính thể Cộng hòa, nền độc lập của quốc gia, sự toàn vẹn lãnh thổ hay việc thi hành các hiệp ước quốc tế và sự điều hành của các cơ quan công quyền do Hiến pháp quy định*”. Tổng thống có nghĩa vụ tuyên bố tình trạng khẩn cấp và ra thông điệp thông báo với quốc dân các biện pháp sẽ được áp dụng để đối phó với tình trạng khẩn cấp. Những biện pháp được đưa ra phải được thúc đẩy bằng ý chí để đảm bảo trong thời gian ngắn nhất, các cơ quan của Chính phủ hợp hiến có phương tiện để hoàn thành nhiệm vụ của mình. Hội đồng Hiến pháp sẽ được tham khảo ý kiến về các biện pháp đó. Sau ba mươi ngày kể từ ngày thực thi các quyền hạn ngoại lệ, Hội đồng Hiến pháp có thể được giới thiệu bởi Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch Thượng viện, thành viên của mỗi viện (députés hoặc sénateurs) để xác định xem các điều kiện được cung cấp vẫn được đáp ứng. Hội đồng sẽ ra phán quyết công khai trong thời gian ngắn nhất và đưa ra các quy định về quyền hạn và quy định trong các điều kiện tương tự sau sáu mươi ngày kể từ ngày thực thi các quyền hạn đặc biệt và vào bất kỳ thời điểm nào ngoài thời hạn này. Trong trường hợp này, Nghị viện sẽ đương nhiên tiến hành phiên họp và Hạ viện không thể bị giải tán trong thời gian Tổng thống thực hiện các quyền hạn đặc biệt<sup>13</sup>.

*Thứ hai, đối với tình trạng phong tỏa - State of siege.* Điều 36 của Hiến pháp cộng hòa Pháp năm 1958 quy định liên quan đến tình trạng phong tỏa (tình trạng giới nghiêm) sẽ

<sup>13</sup> Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức (2021), *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210944/Phap-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-o-mot-so-nuoc-Chau-Au-va-kinh-nghiem-cho-Viet-Nam.html>, truy cập ngày 25/4/2022.

được ban hành sau khi đã đưa ra thảo luận và Hội đồng Bộ trưởng thông qua (nếu kéo dài thời hạn áp dụng tình trạng phong tỏa quá 12 ngày thì phải có sự cho phép của Nghị viện). Tình trạng phong tỏa có thể được ban bố trong trường hợp nguy cơ sắp xảy ra do ngoại chiến hoặc một cuộc nổi dậy có vũ trang (une insurrection à main armée). Các cơ quan quân sự có thể nắm quyền của cảnh sát nếu họ xét thấy cần thiết và các quyền tự do cơ bản có thể bị hạn chế.

*Thứ ba, đối với tình trạng khẩn cấp - State of emergency.* Tình trạng khẩn cấp ở Cộng hòa Pháp được quy định trong Đạo luật số 55-385 ngày 3 tháng 4 năm 1955 (có trước Hiến pháp năm 1958) và được mô phỏng theo tình trạng phong tỏa. Đạo luật quy định rằng tình trạng khẩn cấp có thể được quyết định bởi Hội đồng Bộ trưởng, quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp chỉ có thể kéo dài trong 12 ngày (nếu muốn kéo dài tình trạng khẩn cấp trong một thời gian dài hơn thì Nghị viện phải thông qua một đạo luật). Việc ban bố tình trạng khẩn cấp trao quyền hạn đặc biệt cho Bộ trưởng Bộ Nội vụ và các tỉnh trưởng. Theo đó, Bộ trưởng có thể tuyên bố bắt giữ, các tỉnh trưởng có thể điều chỉnh hoặc cấm lưu thông và tụ tập ở một số khu vực. Đối với phần lãnh thổ có liên quan trong tình trạng khẩn cấp, Bộ trưởng và các tỉnh trưởng có thể ra lệnh đóng cửa các địa điểm tập kết. Các nhà chức trách cũng có thể ra lệnh chuyển giao vũ khí bị giam giữ hợp pháp cho họ. Tất cả những quyền hạn đó không được ban hành bằng việc ban bố tình trạng khẩn cấp một cách đơn giản mà có thể do các cơ quan có thẩm quyền quyết định nếu cần<sup>14</sup>.

Để kiểm soát đại dịch COVID-19 ở Cộng hòa Pháp, Nghị viện đã thiết lập một tình trạng khẩn cấp về sức khỏe (Đạo luật số 2020-290). Thủ tướng có thể: (1) Quy định hoặc cấm di chuyển của người và phương tiện, điều chỉnh việc tiếp cận các phương tiện giao thông công cộng và các điều kiện sử dụng chúng; (2) Cấm mọi người rời khỏi nhà của họ, ngoại trừ việc đi lại cần thiết như cho các cuộc hẹn y tế hoặc quan trọng của gia đình; (3) Ra lệnh các biện pháp nhằm cách ly những người có khả năng bị ảnh hưởng; (4) Ra lệnh các biện pháp để đặt và giữ trong cách ly tại nhà của họ hoặc bất kỳ chỗ ở thích hợp nào khác; (5) Ra lệnh tạm thời đóng cửa và quy định việc mở cửa, đảm bảo cho người dân tiếp cận hàng hóa và nhu yếu phẩm...

Như vậy, cho dù có quy định hay không có quy định trong Hiến pháp, những lúc đất nước ở tình trạng khẩn cấp thì việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp hay tình trạng phong tỏa (giới nghiêm) cũng đều là sự hạn chế về quyền con người, quyền công dân, thế nên về

<sup>14</sup> Điều 12 của Đạo luật số 55-385 cho phép, nếu một nghị định quy định cụ thể thì có thể chuyển một số tội phạm từ quyền tư pháp sang quyền của quân đội.

nguyên tắc thẩm quyền này thuộc về lập pháp. Tuy nhiên, ở tình trạng khẩn cấp là tình trạng đặc biệt, xảy ra rất đột ngột, chẳng hạn như: một cuộc biến loạn, biến đổi tự nhiên (lũ lụt, bão...), nếu phải chờ có đạo luật của lập pháp ban bố tình trạng khẩn cấp thì an ninh, sinh mạng của người dân khó có thể được bảo đảm một cách nhanh chóng. Do đó, các nhà lập hiến đã cho phép hành pháp hành động thực hiện những hành vi lập pháp bằng cách ra những sắc luật tuyên bố tình trạng khẩn cấp, phong tỏa hay giới nghiêm trên một phần hay toàn bộ lãnh thổ quốc gia.

## 2. Thực trạng pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp

### 2.1. Quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về tình trạng khẩn cấp

*Thứ nhất, khái niệm:* ở nước ta, liên quan đến định nghĩa chung về tình trạng khẩn cấp vẫn chưa được quy định một cách “*tường minh*”, mặc dù tình trạng này đã được đề cập trong nhiều văn bản, trong đó phải kể đến Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp ngày 23 tháng 3 năm 2000 là văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về tình trạng khẩn cấp<sup>15</sup> (cũng không đưa ra định nghĩa về tình trạng khẩn cấp). Căn cứ vào quy định khái quát về tình trạng khẩn cấp tại Điều 1 của Pháp lệnh<sup>16</sup> thì pháp luật Việt Nam có sự phân biệt rõ giữa tình trạng khẩn cấp và tình trạng chiến tranh (thông qua thẩm quyền của các cơ quan nhà nước), đây là điểm khác biệt rõ rệt khi so sánh với pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Cộng hòa Pháp. Hiện nay, tình trạng chiến tranh phải được Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định; còn tình trạng khẩn cấp lại thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước có vai trò công bố (khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013). Nhìn vào các chủ thể này thấy được sự cho phép sử dụng linh hoạt, phù hợp hơn với tình trạng khẩn cấp<sup>17</sup>.

Chính vì chưa có một khái niệm rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật, cho nên có rất nhiều nhà nghiên cứu, tác giả đã bày tỏ quan điểm liên quan đến khái niệm tình trạng khẩn cấp. Theo đó, tác giả Phạm Hồng Thái và tác giả Tạ Đức Hòa cho rằng: tình

<sup>15</sup> Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp ngày 23/3/2000 gồm có các chương sau: i) Những quy định chung; ii) Biện pháp đặc biệt được áp dụng trong tình trạng khẩn cấp; iii) Tổ chức thi hành nghị quyết, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp; iv) Bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; v) khen thưởng và xử lý kỷ vi phạm; vi) Điều khoản thi hành.

<sup>16</sup> Điều 1 Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp năm 2000 quy định: “*Khi trong cả nước hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của nhà nước và tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước ban bố tình trạng khẩn cấp để áp dụng các biện pháp đặc biệt nhằm kịp thời ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả xảy ra, nhanh chóng ổn định tình hình*”.

<sup>17</sup> Nguyễn Hoàng Anh - Nguyễn Đức Phương (2020), *Tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh trong pháp luật Việt Nam và một số nước trên thế giới*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức, tr.634.

trạng khẩn cấp là tình huống/hoàn cảnh xuất hiện do thảm họa thiên tai, dịch bệnh, hay do con người gây thiệt hại, hoặc đe dọa gây thiệt hại về tính mạng, sức khỏe con người, tài sản nhà nước, xã hội, cá nhân, môi trường, điều kiện sinh tồn của con người, an ninh, an toàn xã hội, chế độ nhà nước hợp hiến trên phạm vi cả nước, hay địa phương, trong tình huống đó chủ thể có quyền, theo quy định của pháp luật ban bố tình trạng khẩn cấp, áp dụng các biện pháp khẩn cấp, đặc biệt, hạn chế một số quyền của cá nhân, tổ chức hoặc buộc họ thực hiện các nghĩa vụ, nhằm ngăn chặn, hạn chế, khắc phục hậu quả nhằm bảo đảm, bảo vệ tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức, bảo vệ môi trường, điều kiện sinh tồn của con người, an ninh quốc gia, bảo vệ chế độ nhà nước hợp Hiến pháp<sup>18</sup>.

Từ những phân tích trên, tác giả đi đến kết luận liên quan đến khái niệm về tình trạng khẩn cấp như sau: tình trạng khẩn cấp là tình trạng bất thường, không thể lấy các quy định pháp luật bình thường để điều hành và quản lý, cũng như người dân không thể thực hiện quyền và tự do của mình theo quy định của pháp luật. Và việc ban hành tình trạng khẩn cấp là trách nhiệm của Nhà nước để bảo vệ các lợi ích của xã hội và của công dân trong những tình huống đặc biệt.

*Thứ hai, căn cứ ban hành tình trạng khẩn cấp:*

(1) *Hiến pháp năm 2013*: giống như nhiều Hiến pháp của các quốc gia khác, Hiến pháp của Việt Nam cũng có những quy định về tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp. Tình trạng chiến tranh thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội. Trong khi đó, tình trạng khẩn cấp (hay giới nghiêm) thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (sau đây viết tắt là UBTVQH). Trình tự của việc quyết định và công bố thường chia 2 công đoạn: (1) Công đoạn quyết định thuộc thẩm quyền của Quốc hội hoặc UBTVQH; (2) Công đoạn công bố thuộc thẩm quyền của Nguyên thủ quốc gia - Chủ tịch nước. Những vấn đề liên quan đến tình trạng khẩn cấp được đề cập đến trong Hiến pháp 2013 bao gồm: (1) Chủ thể duy nhất có quyền quy định về tình trạng khẩn cấp là Quốc hội<sup>19</sup>; (2) Chủ thể có thẩm quyền ban bố về tình trạng khẩn cấp là UBTVQH<sup>20</sup>; (3) Chủ thể có quyền công bố tình trạng khẩn cấp là Chủ tịch nước<sup>21</sup>; (4) Nhà nước có quyền trưng mua hoặc trưng dụng có

<sup>18</sup> Phạm Hồng Thái - Tạ Đức Hòa (2020), *Thẩm quyền và thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức, tr.598.

<sup>19</sup> Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

<sup>20</sup> Khoản 10 Điều 74 Hiến pháp năm 2013.

<sup>21</sup> Khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013.

bồi thường tài sản, đất đai của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường, trong trường hợp có một tình huống khẩn cấp xảy ra<sup>22</sup>; (5) 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<sup>23</sup>.

(2) *Luật An ninh quốc gia năm 2004*: quy định về chính sách an ninh quốc gia; nguyên tắc, nhiệm vụ, biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, công dân trong bảo vệ an ninh quốc gia<sup>24</sup>. Luật tập trung vào hai nội dung quan trọng: (1) Bảo vệ an ninh quốc gia khi có tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh<sup>25</sup>; (2) Áp dụng một số biện pháp cần thiết khi có nguy cơ đe dọa an ninh quốc gia nhưng chưa đến mức ban bố tình trạng khẩn cấp<sup>26</sup>.

(3) *Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)*: quy định về thẩm quyền của Quốc hội và của UBTVQH. Theo đó, Quốc hội là chủ thể quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia<sup>27</sup> và UBTVQH sẽ quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ<sup>28</sup>. Khi không còn tình trạng khẩn cấp, UBTVQH quyết định bãi bỏ tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ<sup>29</sup>.

(4) *Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019)*: quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong quản lý về quốc phòng: Tổ chức thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp

<sup>22</sup> Khoản 3 Điều 32 và Khoản 4 Điều 54 Hiến pháp năm 2013.

<sup>23</sup> Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

<sup>24</sup> Điều 1 Luật An ninh quốc gia năm 2004.

<sup>25</sup> Điều 20 Luật An ninh quốc gia năm 2004 quy định: Khi có tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh, việc bảo vệ an ninh quốc gia được thực hiện theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp, tình trạng chiến tranh. Hội đồng quốc phòng và an ninh có trách nhiệm động viên mọi lực lượng và khả năng của đất nước để bảo vệ Tổ quốc; thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn đặc biệt do Quốc hội giao.

<sup>26</sup> Điều 21 Luật An ninh quốc gia năm 2004 quy định: “*Khi có nguy cơ đe dọa an ninh quốc gia nhưng chưa đến mức ban bố tình trạng khẩn cấp, Thủ tướng Chính phủ được quyết định áp dụng một số biện pháp như: Tăng cường bảo vệ các mục tiêu quan trọng; Tổ chức các trạm canh gác để hạn chế hoặc kiểm soát người, phương tiện hoạt động vào những giờ nhất định, tại những khu vực nhất định; Thực hiện kiểm soát đặc biệt tại các cửa khẩu, các chuyến vận chuyển bằng đường hàng không, đường biển, đường thủy nội địa, đường sắt và đường bộ;... Cơ quan, tổ chức, cá nhân phải chấp hành các mệnh lệnh, quyết định của cơ quan và người thi hành các biện pháp quy định tại khoản 1 Điều này.*”

<sup>27</sup> Khoản 3 Điều 17 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

<sup>28</sup> Khoản 2 Điều 57 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020): “*UBTVQH sẽ quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp khi trong cả nước, một hoặc nhiều địa phương có thảm họa lớn do thiên nhiên hoặc con người gây ra, có dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên quy mô rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước, của tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của Nhân dân hoặc có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội.*”

<sup>29</sup> Khoản 2 Điều 57 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

cần thiết để bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ tính mạng và tài sản của Nhân dân<sup>30</sup>.

(5) *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015(sửa đổi, bổ sung năm 2020)*: UBND ban hành nghị quyết để quy định Tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương<sup>31</sup>; Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định để quy định về Tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp căn cứ vào nghị quyết của UBND; công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương trong trường hợp UBND không thể họp được<sup>32</sup>.

(6) *Luật Dân quân tự vệ năm 2019*: quy định trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, tình trạng khẩn cấp, thiết quân luật, giới nghiêm thì việc điều động, sử dụng Dân quân tự vệ thực hiện theo quy định của Luật Quốc phòng và quy định khác của pháp luật có liên quan. Chủ tịch UBND, người đứng đầu cơ quan, tổ chức nơi có Dân quân tự vệ được điều động phải chấp hành nghiêm quyết định điều động của cấp có thẩm quyền; tiếp nhận, bố trí công việc cho tự vệ sau khi hoàn thành nhiệm vụ<sup>33</sup>.

(7) *Luật Quốc phòng năm 2018*: luật quy định nguyên tắc, chính sách, hoạt động cơ bản về quốc phòng; tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, thiết quân luật, giới nghiêm; lực lượng vũ trang nhân dân; bảo đảm quốc phòng; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức; quyền và nghĩa vụ của công dân về quốc phòng<sup>34</sup>. Luật còn dành riêng Chương 3 quy định về “*Tình trạng chiến tranh, Tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, thiết quân luật và giới nghiêm*”.

*Thứ ba, chủ thể và thủ tục ban hành tình trạng khẩn cấp*: như đã được đề cập ở trên thẩm quyền quy định về tình trạng khẩn cấp thuộc về Quốc hội. Quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp lại thuộc về UBND, trong trường hợp UBND không họp thì Chủ tịch nước có quyền ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương. Ngay cả trong trường hợp UBND quyết định thì Chủ tịch nước sẽ công bố chính thức. Tổng hợp những quy định của Hiến pháp và các văn bản liên quan có thể khái quát thẩm quyền của các cơ quan nhà nước liên quan đến tình trạng khẩn cấp như sau: (1) Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền quy định về tình trạng khẩn cấp với hình thức luật hay nghị quyết;

<sup>30</sup> Khoản 4 Điều 18 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015(sửa đổi, bổ sung năm 2019).

<sup>31</sup> Điểm d khoản 2 Điều 16 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015(sửa đổi, bổ sung năm 2020).

<sup>32</sup> Khoản 1 Điều 17 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015(sửa đổi, bổ sung năm 2020).

<sup>33</sup> Khoản 2 và 3 Điều 32 Luật Dân quân tự vệ năm 2019.

<sup>34</sup> Điều 1 Luật Quốc phòng năm 2018.

(2) UBND, Chủ tịch nước là những chủ thể có quyền ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; (3) Thủ tướng Chính phủ là chủ thể duy nhất có quyền đề nghị ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; (4) Chính phủ có trách nhiệm thi hành quyết định ban bố về tình trạng khẩn cấp và (5) Các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương chịu trách nhiệm thi hành quyết định ban bố về tình trạng khẩn cấp trong khuôn khổ thẩm quyền và theo sự chỉ đạo thống nhất của Thủ tướng Chính phủ. Điều này khác với Cộng hòa Pháp, thẩm quyền quy định về tình trạng khẩn cấp là thuộc về Nghị viện và có các luật riêng điều chỉnh về tình trạng khẩn cấp trong từng lĩnh vực. Chẳng hạn như Luật số 2020-290 về tình trạng khẩn cấp đối phó với dịch COVID-19 là đạo luật liên ngành, văn bản này sửa đổi các quy định trong nhiều đạo luật khác (ví dụ sửa đổi Luật về y tế công cộng).

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay của nước ta thì Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định về tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, trên thực tế một số luật cũng quy định về tình trạng khẩn cấp, như: Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm ban hành năm 2007; Luật Quốc phòng năm 2018... Điều này dẫn đến sự không thống nhất về tên gọi văn bản, thủ tục ban hành quy định về tình trạng khẩn cấp. Là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội có thể ban hành luật để điều chỉnh bất kỳ quan hệ xã hội nào khi có nhu cầu cần điều chỉnh, trong đó có tình trạng khẩn cấp<sup>35</sup>. Mặt khác, việc áp dụng các biện pháp đặc biệt trong tình huống khẩn cấp luôn liên quan đến hạn chế quyền con người, quyền công dân, trường hợp này chỉ có thể “*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*”<sup>36</sup>. Vì vậy, việc quy định về các biện pháp này phải được quy định bằng luật, không thể bằng nghị quyết của Quốc hội. Do đó, cần phải xem xét sửa đổi quy định này của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật để phù hợp với Hiến pháp.

Hai chủ thể là UBND và Chủ tịch nước có thẩm quyền ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, do đó việc ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp được thực hiện theo thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của UBND và thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước. Trên thực tế, Chủ tịch nước chỉ công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong trường hợp

<sup>35</sup> Nguyễn Đăng Dung, *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18 (418), tháng 9/2020.

<sup>36</sup> Khoản 2 Điều 14 và Điều 69 Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

UBTVQH không thể họp được. Để bảo đảm sự nhanh chóng, kịp thời trong việc áp dụng các biện pháp trong thủ tục hành chính, thủ tục ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp là thủ tục rút gọn, do UBTVQH, Chủ tịch nước quyết định. Trong tình trạng khẩn cấp, để bảo đảm văn bản sẽ được ban hành nhanh nhất có thể, UBTVQH xem xét, thông qua dự thảo văn bản tại kỳ họp, phiên họp gần nhất theo trình tự, thủ tục luật định<sup>37</sup>; Chủ tịch nước sẽ xem xét, ký ban hành lệnh, ngay sau khi nhận được dự thảo lệnh, theo trình tự, thủ tục luật định<sup>38</sup>. Như vậy, Thủ tướng Chính phủ có thể trình UBTVQH hoặc trình Chủ tịch nước phụ thuộc vào thực tiễn tình huống ban bố tình trạng khẩn cấp lúc đó. Về mặt pháp lý, việc Thủ tướng trình UBTVQH thì thời gian, thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp sẽ kéo dài và phức tạp hơn thủ tục do Chủ tịch nước ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp<sup>39</sup>.

## **2.2. Những giá trị gợi mở hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam**

Mặc dù, Chính phủ Việt Nam đã phản ứng nhanh chóng, cẩn trọng và chính xác trước tình hình COVID-19. Nhưng nước ta không công bố tình trạng khẩn cấp, cũng không ban hành mới, sửa đổi hay bổ sung một văn bản trước đó liên quan đến tình trạng khẩn cấp giống như Cộng hòa Pháp và nhiều quốc gia đã công bố tình trạng khẩn cấp<sup>40</sup>... Do đó, so với các quốc gia hiện đại thì pháp luật Việt Nam vẫn có một số điểm cần phải xem xét thêm:

(1) Ở tình trạng khẩn cấp đòi hỏi phải có sự ứng xử nhanh, nên pháp luật các quốc gia khác thường ưu tiên cho người đứng đầu hành pháp. Bởi vì, tình trạng khẩn cấp chính là tình trạng bất thường, do đó không thể lấy các quy định pháp luật bình thường để điều hành và quản lý. Trong khi đó ở nước ta, quyền quyết định tình trạng khẩn cấp lại thuộc về UBTVQH, chứ không thuộc về Thủ tướng hay Chủ tịch nước. Tuy nhiên, UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội, hoạt động theo cơ chế bàn bạc tập thể và quyết định theo đa số, điều này vẫn gây ra không ít khó khăn cho việc quyết định nhanh chóng, đáp ứng

<sup>37</sup> Điều 77 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

<sup>38</sup> Điều 81 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

<sup>39</sup> Theo Phạm Hồng Thái và Tạ Đức Hòa (2020), *Thẩm quyền và thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức, tr.602. Về thủ tục ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp ở Việt Nam có thể được khái quát thành mô hình sau: (1) Thủ tướng Chính phủ => đề nghị => UBTVQH ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp => Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; (2) Thủ tướng Chính phủ => đề nghị => Chủ tịch nước công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp, trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp.

<sup>40</sup> Bùi Thu Hằng (2020), *Ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp nhìn từ dịch bệnh COVID - 19*, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210491>, truy cập ngày 26/5/2022.

kip thời của tình trạng khẩn cấp<sup>41</sup>. Chính vì vậy, cần xây dựng hệ thống pháp luật quy định rõ ràng, chi tiết, chặt chẽ và cần có sự ứng phó nhanh chóng từ phía chính quyền. Muốn được như thế thì có thể lựa chọn: *một là*, nên trao thẩm quyền quyết định tình trạng khẩn cấp cho Chính phủ và phải có cơ quan độc lập để giám sát hoạt động của Chính phủ (chẳng hạn như Tòa án tối cao). Bởi vì, ngay cả khi Hiến pháp cho phép các biện pháp bất thường được thực hiện trong hoàn cảnh khẩn cấp thì pháp luật cần có quy định yêu cầu rằng các biện pháp này chỉ được thực hiện theo luật và tính hợp pháp của chúng phải có khả năng được kiểm tra bởi cơ quan tư pháp. Ví dụ: cơ quan tư pháp có quyền thực hiện thẩm tra liên quan đến tuyên bố, gia hạn hoặc thực hiện tình trạng khẩn cấp<sup>42</sup>; *hai là*, nên tăng cường vai trò của Quốc hội bằng cách gia tăng sự tham gia của Quốc hội vào quy trình ban bố tình trạng khẩn cấp, về mặt lý thuyết, quy định này sẽ tránh tình trạng quy định về tình trạng khẩn cấp bị áp dụng một cách tùy tiện, giúp cho việc viện dẫn quy định này được cẩn trọng và dân chủ hơn.

(2) Tình trạng khẩn cấp còn được xem là tình trạng tạm thời, các quyền và lợi ích của người dân bị giới hạn, mà quyết định của Nhà nước cần phải nhanh, để tránh sự lạm dụng quyền lực của hành pháp, pháp luật của nhiều quốc gia quy định một khoảng thời gian nhất định hành pháp được quyền quyết định tình trạng khẩn cấp, và phải có sự phê chuẩn của lập pháp. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam chưa quy định những điều kiện để các chủ thể “*giới hạn*” thẩm quyền quyết định tình trạng khẩn cấp. Vì vậy, cần xây dựng hệ thống pháp luật quy định minh bạch và cụ thể, dù cho những quy định được nêu trong Hiến pháp hay tại các văn bản pháp luật dưới Hiến pháp thì phải là một hệ thống quy chế rõ ràng, bao gồm: định nghĩa về tình trạng khẩn cấp, chủ thể có thẩm quyền liên quan, thời gian hiệu lực, phạm vi ảnh hưởng... và các hoạt động hạn chế thực hiện trong tình trạng khẩn cấp nhằm giảm thiểu nguy cơ cơ quan nhà nước lợi dụng tình trạng đặc biệt này để thay đổi trật tự xã hội. Tất cả những quy định đó cần được thẩm định một cách kỹ càng trước khi ban hành và những văn bản được ban hành sau không được phép trùng lặp hoặc mâu thuẫn với những quy định của văn bản trước.

<sup>41</sup> Nguyễn Đăng Dung - Nguyễn Thùy Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo pháp luật quốc tế về quyền con người và hiến pháp quốc gia*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức, tr.441.

<sup>42</sup> Huỳnh Thị Hồng Nhiên (2022), *Tình trạng khẩn cấp trong đại dịch Covid-19 ở Canada và Nhật Bản - Kinh nghiệm cho Việt Nam*, <https://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thi-hanh-phap-luat.aspx?ItemID=1045>, truy cập ngày 25/10/2022.

(3) Pháp luật Việt Nam cũng chưa phân biệt rõ quyền tuyệt đối là những quyền không thể bị giới hạn hay tạm đình chỉ. Cho nên, việc cần làm là phải quy định rõ những quyền con người, quyền công dân nào không thể bị hạn chế kể cả trong tình trạng khẩn cấp và nội dung này nên được ghi nhận “*tường minh*” trong Hiến pháp. Việc quy định rõ như thế là giới hạn đầu tiên đối với các cơ quan nhà nước khi áp dụng các biện pháp khẩn cấp đặc biệt và cũng là nền tảng hiến định vững chắc để bảo đảm tính dân chủ của xã hội kể cả trong tình trạng khẩn cấp<sup>43</sup>.

### 3. Kết luận

Sau khi phân tích, đánh giá và đối chiếu một số quy định theo pháp luật về tình trạng khẩn cấp của Cộng Hòa Pháp với pháp luật Việt Nam liên quan đến khái niệm, căn cứ ban hành, chủ thể và thủ tục ban hành thì tác giả rút ra kết luận như sau: (1) Không giống như Cộng Hòa Pháp đã công bố tình trạng khẩn cấp và cho phép Chính phủ sử dụng các biện pháp mạnh trong những trường hợp đặc biệt thì Việt Nam không công bố tình trạng khẩn cấp trong đại dịch COVID-19; (2) Nếu như Cộng Hòa Pháp ưu tiên cho người đứng đầu hành pháp thì ở nước ta, quyền quyết định tình trạng khẩn cấp lại thuộc về UBTVQH; (3) Và pháp luật Việt Nam chưa phân biệt rõ ràng giữa quyền tuyệt đối và quyền tương đối, cũng như chưa quy định những điều kiện cụ thể để “*giới hạn*” các chủ thể có thẩm quyền quyết định tình trạng khẩn cấp. Do đó, trong việc hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp, nước ta cần chú trọng xây dựng, củng cố cơ chế giám sát, kiểm chế quyền lực của nhánh hành pháp; xác lập các quy tắc hiến định về thẩm quyền, điều kiện, nội dung, phạm vi... trong việc tuyên bố và thực thi các biện pháp ứng phó tình trạng khẩn cấp./.

### DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.
2. Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958.
4. Bùi Thu Hằng (2020), *Ban hành văn bản trong tình trạng khẩn cấp nhìn từ dịch bệnh COVID - 19*, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210491>, truy cập ngày 26/5/2022.
5. Huỳnh Thị Hồng Nhiên (2022), *Tình trạng khẩn cấp trong đại dịch Covid-19 ở Canada và Nhật Bản - Kinh nghiệm cho Việt Nam*,

---

<sup>43</sup> Nguyễn Mai Anh (2022), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211269>, truy cập ngày 25/10/2022.

<https://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thi-hanh-phap-luat.aspx?ItemID=1045>, truy cập ngày 25/10/2022.

6. Nguyễn Anh Đức – Vũ Công Giao (2020), *Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức.

7. Nguyễn Đăng Dung - Nguyễn Thùy Dung (2020), *Tình trạng khẩn cấp theo pháp luật quốc tế về quyền con người và hiến pháp quốc gia*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức.

8. Nguyễn Đăng Dung, *Tình trạng khẩn cấp theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 18 (418), tháng 9/2020.

9. Nguyễn Hoàng Anh - Nguyễn Đức Phương (2020), *Tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh trong pháp luật Việt Nam và một số nước trên thế giới*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức.

10. Nguyễn Mai Anh (2022), *Tình trạng khẩn cấp và vấn đề bảo đảm dân chủ trong tình trạng khẩn cấp*, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211269>, truy cập ngày 25/10/2022.

11. Phạm Hồng Thái - Tạ Đức Hòa (2020), *Thẩm quyền và thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*, trích trong Kỷ yếu hội thảo Quốc tế “Law on the state of emergency – Pháp luật về tình trạng khẩn cấp”, Nxb Hồng Đức.

12. Thùy Vân (2015), *Nổ súng và đánh bom ở Paris: Pháp ban bố tình trạng khẩn cấp*, <https://vov.vn/the-gioi/no-sung-va-danh-bom-o-paris-phap-ban-bo-tinh-trang-khan-cap-450154.vov>, truy cập ngày 19/10/2022.

13. Vũ Công Giao - Nguyễn Anh Đức (2021), *Pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số nước Châu Âu và kinh nghiệm cho Việt Nam*, <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210944/Phap-luat-ve-tinh-trang-khan-cap-o-mot-so-nuoc-Chau-Au-va-kinh-nghiem-cho-Viet-Nam.html>, truy cập ngày 25/4/2022.

14. Christian Koller(2019), *Légion étrangère*, [https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918-Online-legion\\_etrangere-2019-03-04.pdf](https://encyclopedia.1914-1918-online.net/pdf/1914-1918-Online-legion_etrangere-2019-03-04.pdf), truy cập ngày 25/5/2022.

15. Dominique Rousseau (2006), *L'état d'urgence - un état vide de droit*, <https://www.revue-projet.com/articles/2006-2-1-etat-d-urgence-un-etat-vide-de-droit-s/>, truy cập ngày 26/5/2022.
16. Harrison, Martin (1964), *Government and Press in France During the Algerian War*, *The American Political Science Review*, *American Political Science Association*, 58 (2): 273 285. doi:10.2307/1952862. JSTOR 1952862.
17. Jakab, András (2006), *Luật hiến pháp Đức và học thuyết về tình trạng khẩn cấp - German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse*, *German Law Journal* Nr. 5, 1 May, theo Anna Khakee (2009).
18. *Les pouvoirs exceptionnels du président*, official governmental website (in French), <https://www.vie-publique.fr/fiches>, truy cập ngày 24/5/2022.
19. Marie-Laure Basilien-Gainche(2021), *French Response to COVID-19 Crisis: Rolling into the Deep*, <https://verfassungsblog.de/french-response-to-covid-19-crisis-rolling-into-the-deep/>, truy cập ngày 25/5/2022.
20. The Scotsman (2006), *French emergency state ruled legal*, <https://www.scotsman.com/news>, truy cập ngày 24/5/2022.
21. Thénault, Sylvie (2007), *L'état d'urgence (1955-2005): de l'Algérie coloniale à la France contemporaine*, *Mouvement social* P 8° 1233 n°218, pp.63-78, theo Anna Khakee (2009).