



BỘ TƯ PHÁP



LIÊN MINH CHÂU ÂU



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN
LIÊN HỢP QUỐC

BÁO CÁO

**ĐÁNH GIÁ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP
TRONG BỐI CẢNH DỊCH BỆNH VÀ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN
PHÁP LUẬT VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP ĐỂ PHÒNG, CHỐNG
DỊCH COVID-19**



Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ Chương trình Tăng cường pháp luật và tư pháp tại Việt Nam (EU JULE) do Liên minh Châu Âu (EU) tài trợ, với đóng góp tài chính từ Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc (UNICEF). Chương trình do hai cơ quan này của Liên Hợp Quốc thực hiện với sự phối hợp của Bộ Tư pháp Việt Nam.

Nhóm nghiên cứu:

1. MBA. LS. Nguyễn Hưng Quang – Trưởng nhóm – Chủ tịch Trung tâm Hoà giải thương mại quốc tế Việt Nam, Luật sư sáng lập và điều hành, Văn phòng luật sư NHQuang & Cộng sự
2. TS. Nguyễn Thị Thu Vân – Thành viên – Phó Viện trưởng Viện Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Tài chính – Ngân hàng Hà Nội
3. Ông Henrik Stenman – Chuyên gia về Nhân quyền và Phát triển của Liên hợp quốc

Quan điểm trong nghiên cứu này là của Nhóm nghiên cứu và không đại diện cho Bộ Tư pháp cũng như bất kỳ cơ quan nào thuộc Chính phủ Việt Nam, EU, UNDP hay UNICEF.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị	ICCPR
Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa	ICESCR
Cộng hoà liên bang	CHLB
Dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra	COVID-19
Ngân hàng nhà nước	NHNN
Phòng chống bệnh truyền nhiễm	PCBTN
Tình trạng khẩn cấp	TTKC
Toà án nhân dân tối cao	TANDTC
Toà án nhân dân	TAND
Ủy ban nhân dân	UBND
Ủy ban Nhân quyền	HRC
Ủy ban thường vụ Quốc hội	UBTVQH
Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa	CESCR
Văn bản quy phạm pháp luật	VBQPPL

MỤC LỤC

BÁO CÁO TÓM TẮT.....	6
LỜI MỞ ĐẦU	10
CHƯƠNG I – ĐÁNH GIÁ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TRONG BỐI CẢNH PHÒNG CHỐNG DỊCH COVID-19.....	13
1.1. Đặc điểm của tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh..	13
1.2. Hệ thống văn bản pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh.....	17
1.3 Quy định về khái niệm tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh	21
1.4. Quy định về điều kiện, thẩm quyền, thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh	23
1.5. Quy định về điều kiện, thẩm quyền, thủ tục bãi bỏ tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh	27
1.6. Quy định về các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh.....	28
1.7. Quy định về cơ chế giám sát trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh.....	30
1.8. Quy định về chế tài áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh.....	31
1.9. Quy định về tổ chức thực hiện các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh	34
1.10. Đánh giá chung về hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh.....	39
CHƯƠNG II – KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUY ĐỊNH TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TRONG BỐI CẢNH ĐẠI DỊCH COVID-19.....	49
2.1. Đặc điểm tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh theo pháp luật quốc tế và quy định của một số quốc gia	49
2.2. Điều kiện, thẩm quyền và thủ tục ban bố và chấm dứt tình trạng khẩn cấp	55

2.3. Tổ chức thi hành lệnh tình trạng khẩn cấp để phòng, chống dịch bệnh COVID-19 tại một số quốc gia	58
2.4. Một số nhận xét và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.....	62
CHƯƠNG III – KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP ĐỂ ĐỐI PHÓ VỚI ĐẠI DỊCH COVID-19....	64
PHỤ LỤC I – THỰC TIỄN ỨNG PHÓ VÀ BAN HÀNH TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP NHẪM ỨNG PHÓ VỚI DỊCH BỆNH COVID-19 Ở MỘT SỐ QUỐC GIA/VÙNG LÃNH THỔ TIÊU BIỂU.....	72
PHỤ LỤC II – DANH MỤC MỘT SỐ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT ĐƯỢC ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG, BAN HÀNH MỚI.....	87
PHỤ LỤC III – DANH MỤC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VÀ TÀI LIỆU THAM CHIẾU	93

BÁO CÁO TÓM TẮT

Sau hơn hai năm bùng phát, hiện nay đại dịch COVID-19 vẫn đang lan rộng toàn cầu và diễn biến hết sức phức tạp, đe dọa tính mạng và sức khỏe hàng triệu người. Nhiều quốc gia trên thế giới đã phải công bố tình trạng khẩn cấp (TTKC) nhằm đối phó với dịch bệnh. Một số quốc gia cũng đã ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung luật hiện hành để quy định về TTKC do dịch bệnh – biện pháp mang tính quyết liệt và chưa có tiền lệ. Mặc dù chưa ban bố TTKC về dịch theo quy định của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp và Luật PCBTN 2007, nhưng sau khi công bố dịch, Việt Nam đã áp dụng nhiều biện pháp hợp lý nhằm kiểm soát dịch hiệu quả. Bên cạnh việc thu được nhiều kết quả quan trọng, thực tiễn vừa qua cũng cho thấy một số vướng mắc, bất cập, khoảng trống trong các quy định pháp luật hiện hành về phòng, chống dịch bệnh và TTKC về dịch bệnh.

Trước bối cảnh này, việc đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về TTKC để đối phó dịch bệnh là hết sức cần thiết. Tiếp nối *“Báo cáo rà soát khung pháp luật hiện hành của Việt Nam để thực hiện Khuyến nghị 6A của Ủy ban Nhân quyền trong bối cảnh Đại dịch COVID-19”*, Dự án Tăng cường Pháp luật và Tư pháp cho Việt Nam (EU JULE) và Vụ Pháp luật hình sự - hành chính (Bộ Tư pháp) cùng phối hợp thực hiện *“Báo cáo đánh giá quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh dịch bệnh và đề xuất hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp để phòng, chống dịch COVID-19”*. Báo cáo được xây dựng nhằm đánh giá các chính sách, quy định pháp luật của Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới liên quan đến TTKC dựa trên tiêu chuẩn quốc tế về bảo vệ quyền con người và thực tiễn áp dụng pháp luật trong hoạt động phòng, chống COVID-19 ở một số quốc gia và Việt Nam từ lúc đại dịch bùng phát. Báo cáo được thực hiện dựa trên nghiên cứu toàn diện tài liệu về chính sách, quy định pháp luật và các ý kiến phân tích của các nhà nghiên cứu Việt Nam và nước ngoài. Các quốc gia và vùng lãnh thổ được lựa chọn để nghiên cứu sâu gồm Phần Lan, Thụy Điển, Đức, Hàn Quốc và Đài Loan. Quá trình hoàn thiện Báo cáo cũng bao gồm việc tổ chức cuộc họp kỹ thuật và hội thảo tham vấn để thu thập các ý kiến góp ý và thông tin đầu vào hữu ích.

Qua nghiên cứu, đánh giá các chính sách, pháp luật của Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế về TTKC và biện pháp phòng, chống dịch COVID-19, Báo cáo đưa ra một số kết luận chính như sau:

Thứ nhất, việc ban hành một đạo luật về TTKC là cần thiết vì Hiến pháp 2013 mới chỉ quy định về thẩm quyền ban bố TTKC và một số điều kiện có tính nguyên tắc về Nhà nước được hạn chế quyền con người và Pháp lệnh TTKC và Luật

PCBTN 2007 được ban hành trước Hiến pháp 2013 và có những vấn đề chưa phù hợp quy định của Hiến pháp 2013 cũng như các vấn đề của thực tiễn hiện nay. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy khi xảy ra đại dịch COVID-19, nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, bộc lộ những khoảng trống, thiếu hụt hoặc không phù hợp với tình hình đại dịch của hệ thống pháp luật. Các cơ quan lập pháp ở nhiều quốc gia đã phải nhanh chóng ban hành luật về TTKC để ứng phó với đại dịch COVID-19 và đặt ra những điều kiện nhất định để giới hạn quyền khẩn cấp theo hiến pháp của từng quốc gia.

Thứ hai, việc đưa ra một định nghĩa khái quát về TTKC hoặc quy định cụ thể đặc điểm của TTKC trong văn bản luật phụ thuộc vào đặc điểm hệ thống chính trị, pháp luật. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy trong trường hợp áp dụng TTKC mà ảnh hưởng tới các quyền con người thì nhiều quốc gia đã đưa ra các điều kiện cụ thể, rõ ràng trong văn bản luật do cơ quan lập pháp ban hành để tránh lạm dụng và bảo đảm sự ổn định của xã hội. Văn bản luật về TTKC tạo nên *tính hợp pháp* và *sự cần thiết* của lệnh về TTKC và phải đặt ra các nguyên tắc về *tính cân xứng* và *không phân biệt đối xử* khi áp dụng TTKC.

Thứ ba, mặc dù có nhiều quốc gia ban bố TTKC khi đại dịch COVID-19 lan rộng, các quốc gia, vùng lãnh thổ đều rất thận trọng khi ban bố TTKC. Một số quốc gia và vùng lãnh thổ không ban bố TTKC thì lựa chọn ứng phó với tác động của dịch COVID-19 theo quy định của pháp luật hiện hành, hoặc lựa chọn sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật về y tế để trên cơ sở những quy định này thực hiện các công tác phòng, chống dịch thay vì ban hành TTKC về dịch bệnh. Một số quốc gia khác thì phân biệt các loại TTKC như “trạng thái ngoại lệ” (state of exception), “trạng thái bị bao vây” (states of siege), “trạng thái báo động” (state alarm)... Trong giai đoạn phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua, Việt Nam có đề cập tới “tình huống cấp bách” nhưng không quy định cụ thể về khái niệm hay đặc điểm của tình huống này. Do đó, việc xây dựng văn bản pháp luật về TTKC cần lưu ý tới quy định các cấp độ về tình trạng bất thường của đất nước gắn với thẩm quyền cụ thể trong bộ máy nhà nước.

Thứ tư, chính sách và pháp luật của các quốc gia đã ban bố TTKC trong thời gian qua cũng cho thấy điểm chung là thẩm quyền cho Chính phủ được bổ sung tối thiểu hoặc tối đa cho một số lĩnh vực chính: (i) Hạn chế tạm thời hoặc đình chỉ một số (không phải là tất cả) các quyền con người được hiến định; (ii) Tập trung quyền lực vào cơ quan hành pháp và tập trung vào chính quyền trung ương; (iii) Có thể trì hoãn bầu cử trong một số trường hợp cụ thể. Trong trường hợp chống dịch COVID-19 và phục hồi kinh tế sau đại dịch, chính phủ trung ương của các

quốc gia vẫn có vai trò chủ đạo trong suốt quá trình áp dụng TTKC. Trong trường hợp có sử dụng lực lượng vũ trang hỗ trợ cho công tác chống dịch, lực lượng vũ trang cũng vẫn đặt dưới sự quản lý của chính phủ để vận hành theo các quy định của pháp luật, quy tắc và thể lệ dân sự. Đại dịch COVID-19 cũng bộc lộ những khó khăn của cấu trúc quản trị nhà nước nhiều tầng, như sự phối hợp giữa giữa chính quyền trung ương và địa phương. Việt Nam cũng có những khó khăn tương tự. Tuy nhiên, những chính sách và pháp luật của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua cũng phù hợp và tương ứng với các phương pháp ứng xử của các quốc gia khác.

Từ những kết luận nêu trên, Báo cáo đưa ra một số kiến nghị, đề xuất như sau:

Thứ nhất, xây dựng và ban hành luật về TTKC. Thực tiễn phòng, chống đại dịch COVID-19 vừa qua đòi hỏi cấp thiết nghiên cứu xây dựng luật về TTKC để bảo đảm việc ban hành và áp dụng các biện pháp chống dịch có ảnh hưởng đến quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật theo đúng quy định của Hiến pháp 2013. Việc nâng cấp Pháp lệnh TTKC lên thành luật về TTKC cũng để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật và tạo cơ sở pháp lý đầy đủ hơn để có thể thực hiện các biện pháp nhà nước cần thiết khi có các tình huống khẩn cấp.

Luật về TTKC sẽ là luật chung về TTKC. Trên cơ sở những nguyên tắc chung đã được thiết lập trong luật này; một số lĩnh vực, tình huống chuyên biệt cần phải có quy định TTKC có thể được điều chỉnh tại những văn bản luật riêng, ví dụ, TTKC do dịch bệnh được quy định cụ thể tại Luật PCBTN, TTKC do thảm họa tự nhiên thì có thể quy định tại Luật Phòng, chống thiên tai, TTKC về các vấn đề an ninh, quốc phòng tại Luật Quốc phòng, Luật An ninh quốc gia...

Qua kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn tại Việt Nam về công tác phòng, chống dịch, nếu Việt Nam ban hành luật về TTKC cần chú ý một số nội dung như: (i) Phạm vi có thể ban bố TTKC; (ii) Đặc điểm, tiêu chí (định tính, định lượng) của từng hình huống để phân loại “tình trạng” hoặc “cấp độ” của các trường hợp ngoại lệ; (iii) Phạm vi và mức độ hạn chế quyền và cơ chế bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức/doanh nghiệp đối với từng “tình trạng” hoặc “cấp độ” của TTKC; (iv) Phân định cụ thể thẩm quyền ban bố, quyết định đối với từng “tình trạng” hoặc “cấp độ” của TTKC và thẩm quyền cho phép áp dụng từng biện pháp, thẩm quyền rà soát, giám sát sự phù hợp, hợp hiến và hợp pháp khi ban bố hoặc quyết định áp dụng các biện pháp...

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về phòng chống dịch bệnh truyền nhiễm. Luật PCBTN 2007 là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất hiện nay về công tác phòng,

chống dịch bệnh, trong đó có dịch bệnh nguy hiểm thuộc trường hợp có khả năng áp dụng TTKC về dịch bệnh. Tuy nhiên, đại dịch COVID-19 cho thấy nhiều quy định của Luật PCBTN 2007 không còn phù hợp với thực tiễn, nhất là qua công tác phòng, chống dịch bệnh COVID-19. Để thực hiện mục tiêu mới của Đảng, Nhà nước về phòng, chống dịch bệnh COVID-19 và bắt đầu “bình thường mới”, một số nội dung của pháp luật về phòng chống dịch bệnh truyền nhiễm cần chú ý hoàn thiện trước khi Việt Nam có luật về TTKC bao gồm: (i) Bảo vệ quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch bệnh; (ii) Hoàn thiện phương thức tổ chức và hoạt động của Ban chỉ đạo chống dịch; (iii) Hoàn thiện các quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong trường hợp ban bố TTKC về dịch bệnh, cụ thể đối với dịch COVID-19; (iv) Hoàn thiện quy định về thời hiệu, thời hạn theo quy định pháp luật trong trường hợp ban bố TTKC về dịch COVID-19 hoặc các áp dụng các biện pháp chống dịch trong những trường hợp ngoại lệ mà chưa áp dụng lệnh ban bố TTKC về dịch COVID-19; (v) Xác định mối quan hệ và hiệu lực pháp lý của các văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm phòng, chống dịch; và (vi) Bổ sung quy định về việc thực hiện một số nhiệm vụ cấp bách để phòng, chống dịch theo trường hợp đặc biệt, đặc thù.

Thứ ba, hoàn thiện các quy định pháp luật trong lĩnh vực khác để ứng phó với TTKC nói chung và TTKC do dịch bệnh. Thực tiễn của việc áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua cho thấy cần nghiên cứu để sửa đổi các quy định pháp luật có liên quan như: Phương thức thực hiện các công việc, thủ tục (thay đổi từ phương thức truyền thống, trực tiếp sang phương thức phi truyền thống, gián tiếp); Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy pháp luật trong TTKC do dịch COVID-19; Các quy định pháp luật hình sự đối với các hành vi lây lan dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm cho người (cần được quy định rõ, cụ thể hơn); Các văn bản quy định về huy động sự tham gia của các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, quỹ từ thiện, quỹ xã hội tham gia công tác phòng, chống dịch...

LỜI MỞ ĐẦU

Ngày 11/03/2020, Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) công bố về sự bùng phát đại dịch bệnh do chủng mới của virus Corona gây ra (COVID-19) trên phạm vi toàn cầu. Tiếp theo đó, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam ký quyết định công bố dịch COVID-19 trên toàn quốc vào ngày 01/04/2020¹. Sau hơn hai năm bùng phát, hiện nay đại dịch COVID-19 vẫn đang lan rộng toàn cầu và diễn biến hết sức phức tạp, đe dọa tính mạng và sức khỏe hàng triệu người. Nhiều quốc gia trên thế giới đã phải công bố tình trạng khẩn cấp (TTKC) nhằm đối phó với dịch bệnh. Một số quốc gia cũng đã ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung luật hiện hành để quy định – biện pháp mang tính quyết liệt và chưa có tiền lệ trong bối cảnh TTKC do dịch bệnh.

Mặc dù chưa ban bố TTKC về dịch theo quy định của Pháp lệnh tình trạng khẩn cấp và Luật PCBTN 2007, nhưng sau khi công bố dịch, Việt Nam đã áp dụng nhiều biện pháp hợp lý nhằm kiểm soát dịch hiệu quả, ví dụ như thực hiện cách ly y tế, giãn cách xã hội tại các địa bàn có ca nhiễm COVID-19; hạn chế xuất nhập cảnh; tạm dừng hoạt động vận chuyển hành khách công cộng; cho học sinh, sinh viên tạm nghỉ học; tạm đóng cửa các nhà hàng, hiệu cắt tóc, khu vui chơi giải trí...; bố trí cho cán bộ, công chức, viên chức, người lao động làm việc tại nhà; hoãn, dừng việc tổ chức các cuộc họp, hội nghị, hội thảo; đẩy mạnh công tác thông tin, truyền thông, ngăn chặn tin giả, tin sai sự thật về dịch COVID-19... Mặc dù thu được nhiều kết quả quan trọng, thực tiễn vừa qua cũng cho thấy một số vướng mắc, bất cập, khoảng trống trong các quy định pháp luật hiện hành về phòng, chống dịch bệnh và TTKC về dịch bệnh.

Trong giai đoạn chống dịch ở đợt bùng phát lần thứ tư ở Việt Nam (từ 27/04/2021 đến nay)², Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã tập trung chỉ đạo thực hiện quyết liệt, đồng bộ, kịp thời các giải pháp phòng, chống dịch trên tất cả các lĩnh vực, với tinh thần "chống dịch như chống giặc". Với chính sách này Chính phủ đã quyết tâm thực hiện "mục tiêu kép" - vừa phòng chống dịch hiệu quả vừa tập trung phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an sinh xã hội. Quốc hội khóa XV đã quyết nghị để Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có thêm cơ sở pháp lý thực hiện phòng, chống dịch COVID-19³. Trong giai đoạn này, Chính phủ ban hành

¹ Quyết định số 447/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 01/04/2020 về công bố dịch COVID-19.

² Trần Quang Vinh, *Từ đại dịch tới "bệnh đặc hữu": Bài 2: Việt Nam xác định sống chung an toàn với COVID-19*, Thông Tấn Xã Việt Nam – Thông tin về Dịch COVID-19, <https://ncov.vnnet.vn/tin-tuc/tu-dai-dich-toi-benh-dac-huu-bai-2-viet-nam-xac-dinh-song-chung-an-toan-voi-covid-19/8187362a-beba-4be1-88aa-160d7ff72d22>, 11/03/2022

³ Lan Anh, *Nghị quyết 30/2021/QH15: Tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho công tác phòng, chống dịch COVID-19*, Công thông tin điện tử Quốc hội, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=58023>, 15/08/2021

Nghị quyết số 128/NQ-CP quy định tạm thời “Thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19”, đánh dấu công tác chống dịch COVID-19 đã có kết quả bước đầu và đất nước chuyển sang “trạng thái bình thường mới”, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội cũng như nâng cao khả năng thích ứng của mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội của đất nước.

Trước bối cảnh dịch bệnh ghi nhận những diễn biến phức tạp cũng như cần phải chuẩn bị cho giai đoạn “bắt đầu mới”, việc đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về TTKC để đối phó dịch bệnh là hết sức cần thiết. Tiếp nối “*Báo cáo rà soát khung pháp luật hiện hành của Việt Nam để thực hiện Khuyến nghị 6A của Ủy ban Nhân quyền trong bối cảnh Đại dịch COVID-19*” tập trung phân tích những hạn chế về quyền con người so với những văn kiện quốc tế về quyền con người trong bối cảnh dịch COVID-19 trong năm 2020, Dự án Tăng cường Pháp luật và Tư pháp cho Việt Nam (EU JULE) và Vụ Pháp luật hình sự - hành chính (Bộ Tư pháp) cùng phối hợp thực hiện “*Báo cáo đánh giá quy định pháp luật về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh dịch bệnh và đề xuất hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp để phòng, chống dịch COVID-19*”. Báo cáo được xây dựng nhằm đánh giá các chính sách, quy định pháp luật của Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới liên quan đến TTKC dựa trên tiêu chuẩn quốc tế về bảo vệ quyền con người và thực tiễn áp dụng pháp luật trong hoạt động phòng, chống COVID-19 ở một số quốc gia và Việt Nam từ lúc đại dịch bùng phát. Việc nghiên cứu một số kinh nghiệm trên thế giới nhằm mục đích tìm ra những kinh nghiệm, phương án phù hợp cho Việt Nam. Việc đánh giá các chính sách, biện pháp và quy định pháp luật của Việt Nam để xác định bất cập, khoảng trống trong các quy định pháp luật và khó khăn trong việc thực thi sẽ tạo cơ sở cho việc đề xuất hoàn thiện các quy định pháp luật, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và tính tương thích với các văn kiện quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia. Những đề xuất hoàn thiện này sẽ tập trung vào các chính sách, biện pháp phù hợp nhằm bảo vệ, hỗ trợ các tổ chức, cá nhân, nhất là các đối tượng dễ bị tổn thương, trong các tình huống về dịch bệnh hoặc TTKC về dịch bệnh.

Để phù hợp với chủ đề và phạm vi nghiên cứu, Báo cáo này chỉ tập trung đánh giá các quy định về TTKC nói chung và các quy định áp dụng TTKC hoặc biện pháp của nhà nước về phòng, chống COVID-19. Những quy định liên quan đến TTKC khi có thảm họa thiên nhiên và khi có tình hình đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội không thuộc phạm vi nghiên cứu của Báo cáo này.

Báo cáo được thực hiện dựa trên nghiên cứu toàn diện tài liệu về chính sách, quy định pháp luật và các ý kiến phân tích của các nhà nghiên cứu Việt Nam và nước ngoài. Các quốc gia và vùng lãnh thổ được lựa chọn để nghiên cứu sâu gồm Phần Lan, Thụy Điển, Đức, Hàn Quốc và Đài Loan. Việc lựa chọn các quốc gia để nghiên cứu nhằm đảm bảo tính đại diện đồng điều của các mô hình cấu trúc nhà nước (bao gồm đơn nhất và liên bang) để tìm hiểu kỹ hơn về thẩm quyền, phương pháp và kết quả trong phòng chống dịch trong cả 02 trường hợp áp dụng ban bố TTKC hoặc không ban bố TTKC. Ngoài ra, các đặc điểm khác về hệ thống chính trị, vị trí địa lý cũng là những yếu tố được cân nhắc khi lựa chọn các quốc gia và vùng lãnh thổ.

Một cuộc họp kỹ thuật với các đơn vị của Bộ Tư pháp và một số Bộ, ngành có liên quan cùng một hội thảo tham vấn mở rộng có sự tham gia của đại diện đến từ các cơ quan nhà nước ở Trung ương, một số Sở, cơ sở nghiên cứu, trường đại học... cũng đã được tổ chức trong giai đoạn hoàn thiện Báo cáo. Các hoạt động này đã giúp Nhóm Nghiên cứu thu thập được các ý kiến góp ý, đánh giá khách quan, đồng thời có thêm thông tin, dữ liệu đầu vào hữu ích phục vụ cho việc hoàn thiện Báo cáo.

Báo cáo gồm 03 phần chính:

- Chương I – Đánh giá hệ thống pháp luật Việt Nam về TTKC trong bối cảnh phòng chống dịch COVID-19
- Chương II – Kinh nghiệm quốc tế về quy định TTKC trong bối cảnh đại dịch COVID-19
- Chương III – Kiến nghị, đề xuất hoàn thiện pháp luật về TTKC để đối phó với đại dịch COVID-19.

CHƯƠNG I – ĐÁNH GIÁ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TRONG BỐI CẢNH PHÒNG CHỐNG DỊCH COVID-19

1.1. Đặc điểm của tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

Việc ban bố TTKC áp dụng cho một số tình huống ngoại lệ mà khi tình huống ấy xảy ra, chính quyền phải áp dụng ngay một số biện pháp đặc biệt để bảo vệ quốc gia, bảo vệ người dân, giữ ổn định trật tự an toàn xã hội. Trong pháp luật của nhiều quốc gia, các tình huống sau đây có thể dẫn đến việc ban bố TTKC: thiên tai, thảm họa thiên nhiên như sóng thần, động đất, núi lửa; chiến tranh hoặc tình trạng bất ổn ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự công cộng như bạo loạn, khủng bố; dịch bệnh trên diện rộng; rủi ro công nghệ như rò rỉ hoặc nổ các nhà máy điện nguyên tử.

TTKC không phải là một tình trạng bình thường của xã hội mà nó là trạng thái đặc biệt, “bất bình thường”, khiến hoạt động của nhà nước và người dân không thể diễn ra như vẫn đang tiếp diễn.

Việc nhận dạng các đặc điểm của TTKC nói chung và phân biệt nó với các đặc điểm riêng biệt của TTKC để ứng phó với dịch bệnh nói riêng là cần thiết; bởi chỉ trên cơ sở nhận dạng chính xác những điểm giống và khác nhau giữa TTKC và TTKC do dịch bệnh thì việc xây dựng và áp dụng các biện pháp ứng phó khi TTKC xảy ra mới phù hợp và hiệu quả.

a. Khái quát về đặc điểm của TTKC

TTKC có các đặc điểm sau đây⁴:

Thứ nhất, phạm vi các hiện tượng có thể dẫn đến TTKC là rất rộng, có thể bao gồm các hiện tượng tự nhiên như động đất, núi lửa, sóng thần, hạn hán, lũ lụt...; hay các hiện tượng xã hội xuất phát từ hành động của con người như chiến tranh, xâm lược, bạo loạn, tấn công khủng bố...; nó cũng có thể bao hàm cả các dịch bệnh xuất hiện trên diện rộng. Một số quốc gia còn coi những rủi ro nghiêm trọng về công nghệ là một loại hiện tượng thuộc phạm vi có thể ban bố TTKC. Tuy nhiên, không phải bất cứ hiện tượng gây ra khủng hoảng hay gây bất ổn nào cho xã hội cũng đều được coi là TTKC. Ví dụ, các cuộc khủng hoảng kinh tế cũng gây ra những bất ổn sâu sắc về kinh tế, xã hội làm cho hàng loạt các ngân hàng sụp đổ, người thất nghiệp lâm vào tình trạng nghèo đói, xung đột tăng cao giữa người

⁴ Nguyễn Thị Thu Vân, Đề tài Khoa học cấp Bộ 2021, *Hoàn thiện pháp luật về tình trạng khẩn cấp – Chuyên đề 1: Một số vấn đề lý luận về tình trạng khẩn cấp và pháp luật về tình trạng khẩn cấp*, Viện Khoa học Pháp lý (Bộ Tư pháp), tr. 3-11.

dân với lực lượng cảnh sát, quân đội... nhưng bản chất của các cuộc khủng hoảng kinh tế khác hẳn những khủng hoảng gây ra trong TTKC. Trong các cuộc khủng hoảng kinh tế, tính mạng con người, trật tự an toàn xã hội và hoạt động bình thường của các cơ quan công quyền không bị đe dọa ngay lập tức, tính “khẩn cấp” trong trường hợp này không đặt ra, sự nguy hiểm cũng không ở mức độ nghiêm trọng như trong TTKC⁵.

Thứ hai, bản thân các hiện tượng thảm họa thiên nhiên, sự kiện xã hội, dịch bệnh khi xảy ra không thể mặc nhiên đưa vào phạm vi TTKC. Những hiện tượng đó chỉ trở thành TTKC khi việc chúng xuất hiện trở nên nghiêm trọng đến mức làm thay đổi trạng thái xã hội từ bình thường chuyển sang một tình trạng xã hội bất thường. Đây là một yếu tố quan trọng, bởi vì cơ quan có thẩm quyền phải nhận dạng được không chỉ sự xuất hiện của hiện tượng đó, mà còn phải đánh giá được thời điểm mà sự xuất hiện của hiện tượng trở nên nghiêm trọng đến mức khiến cho xã hội không thể vận hành được một cách bình thường mà phải chuyển sang một trạng thái bất thường. Việc nhận dạng các điều kiện, tiêu chí để ban bố TTKC sẽ giúp cơ quan có thẩm quyền quyết định chính xác được *Khi nào? Ở đâu? Đến mức độ nào? Và trong lĩnh vực nào?* thì Nhà nước phải ban bố TTKC.

Thứ ba, bản chất của TTKC luôn gắn với sự mở rộng thẩm quyền cho các thiết chế thuộc nhánh hành pháp. Đây là một đòi hỏi khách quan vì khi TTKC xảy ra bộ máy nhà nước phải ứng phó một cách khẩn trương, kiên quyết, kịp thời. Đây là một tình trạng vô cùng nghiêm trọng, tác động ngay lập tức vào trạng thái xã hội, làm đứt gãy chu trình vận hành bình thường của các guồng máy trong xã hội, đòi hỏi chính quyền cần phải tập trung mọi nguồn lực để giải quyết không được phép chậm trễ để bảo vệ lợi ích quốc gia, cũng như bảo đảm an ninh, an toàn xã hội. Để đáp ứng được yêu cầu này, trong số các thiết chế của bộ máy nhà nước, nhánh lập pháp (Quốc hội) cũng như tư pháp (Tòa án) không thể hành động nhanh gọn, kịp thời; chỉ có nhánh hành pháp (Chính phủ) là có thể phản ứng nhanh và có thể khai thác kịp thời các nguồn lực mình đang quản lý để đối phó với TTKC. Chính vì vậy khi TTKC xảy ra, hầu hết pháp luật các quốc gia đều quy định các biện pháp và chính sách tập trung quyền lực vào cơ quan hành pháp để thiết chế này có thể ứng phó với khủng hoảng một cách chủ động, nhanh chóng, mạnh mẽ, kịp thời nhằm bảo vệ sự sống còn của quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội.

Thứ tư, các biện pháp căn bản áp dụng trong TTKC thường gắn liền với các biện pháp hạn chế quyền con người. Trong TTKC, để bảo vệ lợi ích chung, chính quyền

⁵ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 15.

phải sử dụng những biện pháp đặc biệt nhằm nhanh chóng ngăn chặn, hạn chế và khắc phục hậu quả. Những chính sách, biện pháp đó có thể dẫn đến việc hạn chế quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân, hoặc hạn chế quyền của công dân về các mặt chính trị, kinh tế, xã hội. Trong giai đoạn bùng phát dịch COVID-19, Chính phủ nhiều quốc gia, bao gồm Việt Nam đã áp dụng một số biện pháp hạn chế quyền công dân, quyền con người với tư cách như một trong những giải pháp nhằm ứng phó với dịch bệnh (bên cạnh các giải pháp tiêm vaccine, điều trị bệnh...) nhưng không ban bố TTKC. Những biện pháp phổ biến thường được áp dụng là hạn chế quyền tự do đi lại (cách ly, cấm đi khỏi nơi cư trú, cấm các phương tiện vận chuyển giao thông công cộng), hạn chế quyền tự do kinh doanh (đóng cửa tạm thời các nhà hàng, cơ sở dịch vụ, giải trí), tự do hội họp (cấm các cuộc tập trung đông người, dừng các nghi lễ tôn giáo)... Trong TTKC, quyền về đời sống riêng tư của cá nhân, bí mật cá nhân, bí mật gia đình cũng bị hạn chế (công dân phải khai báo lịch trình đi lại, sinh hoạt của mình). Về mặt tài sản, cơ quan nhà nước cũng có quyền trưng dụng tài sản của công dân, doanh nghiệp để phục vụ cho việc ứng phó với TTKC. Việc áp dụng các biện pháp hạn chế này có thể diễn ra ngay lập tức, quyết liệt, trên diện rộng và đôi khi trong một thời gian kéo dài vài tháng khiến đời sống của cộng đồng trở nên khó khăn. Nhưng đây là những biện pháp hết sức cần thiết, khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc phải lựa chọn ưu tiên giải quyết những hệ lụy nghiêm trọng, cấp bách của TTKC hơn việc thực thi quyền con người hay quyền tự do cá nhân.

Thứ năm, TTKC là một tình huống đặc biệt, tạm thời và phải được giới hạn về mặt không gian, thời gian. Bản chất của TTKC là sự bất thường, ngoại lệ, khẩn cấp, xảy ra tức thời; và vì bất thường, ngoại lệ, xảy ra tức thời nên nó không thể được tiếp cận như một hiện tượng có tính chất bền vững, ổn định, kéo dài. Từ đó, các biện pháp áp dụng trong TTKC cũng phải thể hiện tính tạm thời của nó. Khi tuyên bố các biện pháp áp dụng, cơ quan có thẩm quyền thường kèm theo tuyên bố về một khoảng thời gian áp dụng biện pháp đó. Việc áp dụng các biện pháp cần phải được thường xuyên đánh giá và rà soát để bảo đảm là các biện pháp này phù hợp với các quy định của pháp luật và cần thiết, liên quan đến diễn biến của thực tế. Vì các biện pháp áp dụng trong TTKC thường theo xu hướng hạn chế các quyền cơ bản của công dân, hạn chế quyền con người (ví dụ, việc hạn chế quyền đi lại khi buộc phải cách ly tập trung, hạn chế quyền tự do kinh doanh, tự do hội họp v.v...), khiến cuộc sống bình thường của người dân, hoạt động bình thường của doanh nghiệp gặp khó khăn, nên phạm vi áp dụng các biện pháp đó phải được xem xét một cách hợp lý và thận trọng cả về mặt không gian và thời gian. Theo các tiêu chuẩn quốc tế (sẽ được phân tích kỹ hơn ở các phần sau), việc áp dụng

các biện pháp trong TTKC mà ảnh hưởng tới các quyền cơ bản của công dân, hạn chế quyền con người thì cần phải bảo đảm 4 nguyên tắc cơ bản sau:

- (i) *Tính hợp pháp*: Giới hạn phải được quy định trong luật áp dụng chung của quốc gia, có hiệu lực tại thời điểm giới hạn được áp dụng. Luật pháp không được tùy tiện hoặc vô lý, phải rõ ràng và dễ tiếp cận với công chúng;
- (ii) *Sự cần thiết*: Hạn chế được đưa ra phải là cần thiết để bảo vệ một trong những cơ sở cho phép được nêu trong ICCPR, bao gồm sức khỏe cộng đồng, đáp ứng nhu cầu cấp bách của xã hội;
- (iii) *Tính cân xứng*: Sự hạn chế phải phù hợp để đạt được chức năng bảo vệ của nó; và nó phải là lựa chọn ít xâm phạm nhất trong số những lựa chọn có thể đạt được kết quả mong muốn;
- (iv) *Không phân biệt đối xử*: Không hạn chế nào trái với các quy định của luật nhân quyền quốc tế về không phân biệt đối xử.

Thụy Điển và Đài Loan đã không tuyên bố TTKC nhưng đã áp dụng các nguyên tắc trên (xem thêm tại Phụ lục I).

b. Đặc điểm TTKC do dịch bệnh

Cũng giống như tất cả các hiện tượng thuộc phạm vi TTKC nói chung (như thiên tai, bạo loạn, khủng bố), TTKC do dịch bệnh hội đủ tất cả các đặc điểm chung của TTKC như đã phân tích ở trên. Tuy nhiên, so với các hiện tượng khác của TTKC, TTKC về dịch bệnh có những điểm khác biệt căn bản như sau:

Thứ nhất, nếu như đối với TTKC do khủng bố vũ trang, bạo loạn hoặc thiên tai, các tình huống xảy ra chỉ giới hạn trong phạm vi một khu vực, một hay một số thành phố, một vài khu dân cư được xác định – vì vậy số lượng dân cư bị tác động thường trong một giới hạn nhất định – thì đối với TTKC do dịch bệnh, nhất là những đại dịch có tính chất toàn cầu như COVID-19, tất cả mọi người dù ở đâu, trong bất cứ khu vực nào, thậm chí có thể trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia hay liên quốc gia, cũng đều có nguy cơ bị nhiễm bệnh. Sự khác biệt này cần thiết được nhận dạng, bởi những chính sách, biện pháp áp dụng cho các tình huống khẩn cấp có phạm vi hẹp như vũ trang, bạo loạn hay thiên tai chưa chắc đã phù hợp khi áp dụng cho tình huống khẩn cấp do dịch bệnh.

Thứ hai, nếu như trong các tình huống thiên tai, bạo loạn hay khủng bố, người ta có thể nhìn tương đối rõ “hình hài” của “kẻ thù”, dự đoán được những diễn biến – tuy bất thường nhưng phần nào vẫn có thể đoán biết được – của chúng, để từ đó tìm ra cách ứng phó; thì trong tình trạng dịch bệnh nhiều khi ta không nhận dạng được “đối tượng cần áp dụng TTKC” vì sự biến hóa khôn lường và rất nhanh

chóng của nó. Trong đại dịch COVID-19, các biến chủng của virus ngày càng tiến hóa với tốc độ chóng mặt; chỉ trong một thời gian ngắn, đã có tới 5 nhóm virus được WHO xếp vào nhóm đáng quan ngại bao gồm Alpha, Beta, Gamma, Delta và Omicron. Trong đó, biến thể Delta được đánh giá là nguy hiểm nhất, và biến thể Omicron là chủng lây nhiễm thống trị trên toàn cầu bởi khả năng lây lan cao.

Thứ ba, trừ tình trạng chiến tranh có thể kéo dài tới vài năm, thông thường các tình huống khẩn cấp như bạo loạn, khủng bố, thiên tai thường diễn ra trong thời gian tương đối ngắn, vài ngày, vài tuần, cá biệt có thể trong vài tháng. Nhưng đối với một đại dịch thì vấn đề không đơn giản như vậy. Lịch sử loài người đã từng biết đến dịch cúm Tây Ban Nha với thời gian xảy ra kéo dài tới gần ba năm (từ tháng 1/1918 - tháng 12/1920). Đại dịch COVID-19 hiện nay cũng đã xảy ra hơn hai năm và chưa biết khi nào kết thúc.

Như vậy, TTKC về dịch bệnh có những điểm khác biệt nhất định so với các tình huống khẩn cấp nói chung và những điểm khác biệt này xuất phát từ đặc tính, quy mô, phạm vi tác động và tính khó dự đoán của dịch bệnh. Điều này đòi hỏi các quy định về điều kiện, thẩm quyền, thủ tục ban bố hoặc bãi bỏ TTKC về dịch bệnh; các biện pháp được áp dụng trong quá trình phòng, chống dịch cần phải được xem xét trên cơ sở vừa nhận dạng được các đặc điểm giống nhau trong các tình huống của TTKC nói chung, vừa nhìn ra được sự khác biệt của TTKC do dịch bệnh nói riêng, để từ đó có những chính sách và biện pháp ứng phó phù hợp.

1.2. Hệ thống văn bản pháp luật Việt Nam về tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

Hiện nay, hệ thống pháp luật của Việt Nam điều chỉnh về TTKC nói chung có Pháp lệnh TTKC do UBTVQH ban hành năm 2000⁶. Pháp lệnh này hiện vẫn đang còn hiệu lực thi hành. Đây là văn bản có giá trị điều chỉnh tổng thể các nội dung về TTKC. Ngoài Pháp lệnh TTKC, Hiến pháp 2013 cũng có các quy định đề cập đến TTKC⁷. Một số đạo luật trong từng lĩnh vực cụ thể cũng có các quy định về TTKC, như Luật Quốc phòng 2018⁸, Bộ luật Dân sự 2015, Luật Phòng, chống

⁶ Pháp lệnh số 20/2000/PL-UBTVQH ngày 23/03/2000 của UBTVQH về TTKC.

⁷ Điều 70 khoản 13 Hiến pháp 2013 quy định về quyền hạn của Quốc hội trong TTKC; Điều 74 khoản 10 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của UBTVQH ban bố, bãi bỏ TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương; Điều 88 khoản 5 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước về công bố, bãi bỏ TTKC trong trường hợp UBTVQH không họp được, công bố bãi bỏ TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương; Điều 32 khoản 3 quy định về việc Nhà nước có thể trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường trong trường hợp TTKC.

⁸ Luật số 22/2018/QH14 ngày 08/6/2018. Luật dành hẳn Chương 3 quy định về tình trạng chiến tranh, TTKC về quốc phòng, thiết quân luật và giới nghiêm. Đây được coi như một chế định hoàn chỉnh về TTKC về quốc phòng.

thiên tai 2013, Luật PCBTN 2007, Luật Đê điều 2006⁹, Luật An ninh quốc gia năm 2004 v.v... Trên cơ sở Pháp lệnh TTKC, Chính phủ đã ban hành một số Nghị định hướng dẫn thi hành Pháp lệnh trong từng lĩnh vực như khi có tình trạng đe dọa nghiêm trọng an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; khi có dịch bệnh nguy hiểm¹⁰.

Bên cạnh các văn bản nêu trên một số đạo luật sau đây cũng có các quy định liên quan đến TTKC, như: Luật Tổ chức Quốc hội 2014¹¹, Luật Tổ chức Chính phủ 2015¹², Luật Ban hành VBQPPL 2015¹³, Luật Dân quân tự vệ 2019¹⁴ v.v...

Trong thời gian phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua, một số luật và văn bản hướng dẫn thi hành có liên quan đến công tác phòng, chống dịch bệnh gồm: Luật PCBTN, Nghị định 101/2010/NĐ-CP, Luật Dược, Luật Đầu thầu, Luật Giá, Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, Pháp lệnh TTKC và các văn bản của Chính phủ, bộ ngành hướng dẫn các Luật, Pháp lệnh trên. Tuy nhiên, không phải tất cả các văn bản nói trên đều có các quy định về TTKC do dịch bệnh.

Để chỉ đạo công tác phòng, chống dịch COVID-19, thời gian qua Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, điều hành công tác phòng chống dịch COVID-19. Mặc dù không phải là những văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong bối cảnh Việt Nam ban bố TTKC do dịch bệnh nhưng đây là những văn bản được ban hành để trực tiếp điều hành công tác phòng, chống dịch COVID-19 thời gian qua và thực tế cho thấy các văn bản đó đã giúp tháo gỡ nhiều vướng mắc trong công tác phòng, chống dịch COVID-19, nên việc đánh giá và rà soát các văn bản đó trong Báo cáo này là cần thiết theo từng giai đoạn như sau:

Giai đoạn 2020 đến tháng 3/2021 với ba đợt bùng phát dịch đầu tiên:

Ngày 01/4/2020 Thủ tướng Chính phủ ký quyết định công bố dịch COVID-19 toàn quốc¹⁵. Tại giai đoạn này, Việt Nam không ban bố TTKC do dịch bệnh¹⁶.

⁹ Sửa đổi, bổ sung năm 2020.

¹⁰ Nghị định số 71/2002/NĐ-CP ngày 23/07/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm.

¹¹ Điều 17, Điều 57.

¹² Điều 18 khoản 4.

¹³ Điều 16 khoản 2 điểm đ; Điều 17 khoản 1.

¹⁴ Điều 32 khoản 2 và khoản 3.

¹⁵ Quyết định số 447/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 01/04/2020 về công bố dịch COVID-19.

¹⁶ Cục Y tế dự phòng – Bộ Y tế, *Vì sao Việt Nam chưa công bố tình trạng khẩn cấp?*, tháng 2, 2020, <https://vncdc.gov.vn/vi-sao-viet-nam-chua-cong-bo-tinh-trang-khan-cap-nd15085.html>

Bởi lẽ, các quy định của Luật PCBTN và Nghị định 101/2010/NĐ-CP chưa đề ra được các biện pháp cụ thể và mạnh mẽ phù hợp với công tác phòng, chống dịch COVID-19 trong giai đoạn này. Khi dịch bắt đầu thâm nhập sâu hơn vào Việt Nam, Bộ Y tế đã có ban hành “Hướng dẫn tạm thời giám sát và phòng, chống bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới virus Corona (nCoV)”¹⁷. Sau khi dịch có dấu hiệu bùng phát lần thứ nhất, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các văn bản chỉ đạo như Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID -19, Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/03/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID -19, Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 24/4/2020 về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch COVID -19 trong tình hình mới, một số quyết định, công điện và công văn... để có thể thực hiện các biện pháp cần thiết nhằm phòng, chống dịch, như các điều kiện về tập trung đông người, khoảng cách an toàn tối thiểu, hoạt động của các cơ sở kinh doanh, hoạt động vận tải, hoạt động tôn giáo và lễ hội... trong những thời điểm khác nhau¹⁸. Trong đó, Chỉ thị số 16 là văn bản thể hiện sự quyết liệt nhất của Chính phủ về công tác phòng chống dịch với biện pháp “cách ly toàn xã hội”. Trên cơ sở yêu cầu của các chỉ thị nêu trên của Thủ tướng Chính phủ, các địa phương cũng đã ban hành các văn bản chỉ đạo cũng như triển khai các biện pháp nhằm hạn chế tối đa khả năng bùng phát dịch.

Giai đoạn từ tháng 4/2021 đợt bùng phát dịch lần thứ 4 cho đến tháng 11/2021:

Đây là giai đoạn Việt Nam phải gánh chịu đợt bùng phát dịch thứ tư với biến chủng Delta. Trong giai đoạn này Việt Nam cũng không ban bố TTKC. Quốc hội giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ: (i) Quyết định áp dụng các biện pháp khác có thể áp dụng trong TTKC; (ii) Quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp

¹⁷ Quyết định số 343/QĐ-BYT của Bộ trưởng Bộ Y tế ngày 07/02/2020 về việc ban hành “Hướng dẫn tạm thời giám sát và phòng, chống bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới virus Corona (nCoV)”.

¹⁸ Ngày 28/01/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 05/CT-TTg về việc phòng, chống dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra. Tiếp đó, để phù hợp với tình hình phòng chống dịch trong từng giai đoạn, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan đã ban hành nhiều văn bản như Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị như 15/CT-TTg về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch Covid-19, Chỉ thị số 16/CT-TTg về các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch Covid-19, Chỉ thị số 19/CT-TTg về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19 trong tình hình mới... Ban Chỉ đạo quốc gia phòng chống dịch Covid-19 đã ban hành Quyết định số 2686/QĐ-BCDQG quy định đánh giá mức độ nguy cơ và các biện pháp hành chính tương ứng trong phòng, chống dịch Covid-19... Văn phòng Chính phủ đã ban hành Công văn số 2601/VPCP-KGVX ngày 3/4/2020 về việc thực hiện Chỉ thị số 16/CT-TTg và nhiều Công điện, Thông báo kết luận chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về công tác phòng, chống dịch bệnh Covid-19...; Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Công văn số 269/BGDĐT-GDTC ngày 03/02/2020 hướng dẫn việc cho học sinh, sinh viên nghỉ học phòng chống dịch bệnh nCoV...; Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành Công văn số 45/TANDTC-PC ngày 30/3/2020 về việc xét xử tội phạm liên quan đến phòng, chống dịch bệnh Covid-19...

chưa được luật quy định hoặc khác với quy định trong các luật, pháp lệnh hiện hành; (iii) Sử dụng các hình thức nghị quyết, chỉ thị, công điện, công văn và các hình thức văn bản khác thuộc thẩm quyền để quy định, tổ chức triển khai các biện pháp cấp bách. Trong đợt bùng phát này, một số địa phương phải thực hiện giãn cách như thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh và các tỉnh như Bình Dương, Long An, Bạc Liêu, Trà Vinh, Tây Ninh, Đắk Lắk, Đồng Tháp cũng ban hành các chỉ thị phòng, chống dịch tại địa phương mình¹⁹. Trong đó có xác định áp dụng một số biện pháp được áp dụng trong TTKC nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn²⁰.

Tương tự như ở giai đoạn trước, các quy định của Luật PCBTN 2007 và Nghị định 101/2010/NĐ-CP chưa có các biện pháp cụ thể và mạnh mẽ phù hợp với công tác phòng, chống dịch COVID-19. Chính phủ tiếp tục áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch theo các Chỉ thị 15 và Chỉ thị 16. Trong một số giai đoạn, Chính phủ và một số địa phương có yêu cầu áp dụng thêm một số biện pháp nghiêm ngặt cho phù hợp với từng yêu cầu của mỗi chỉ thị.

Để xử lý vướng mắc trong chỉ đạo, điều hành, ứng phó kịp thời, có hiệu quả với diễn biến phức tạp của tình hình dịch COVID-19 trong đợt dịch bùng phát lần thứ tư, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 cho phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục chủ động, linh hoạt và thực hiện một số giải pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19 như đã nêu ở trên. Bên cạnh đó, Quốc hội cũng cho phép Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ áp dụng cơ chế đặc biệt, đặc thù, đặc cách trong cấp phép, đăng ký lưu hành, sản xuất, mua sắm thuốc, trang thiết bị y tế, hóa chất và đầu tư cơ sở vật chất; mua sắm với số lượng cao hơn nhu cầu thực tế để dự phòng trường hợp dịch bệnh có diễn biến phức tạp, phát sinh. Trường hợp thực hiện những biện pháp cấp bách, đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH thì Chính phủ báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định trước khi thực hiện hoặc “trường hợp cần thiết phải ban hành quy định về phòng, chống dịch COVID-19 khác với quy định của luật thì trong thời gian Quốc hội không họp, Chính phủ báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định theo trình tự, thủ tục rút gọn trước khi thực hiện.”

¹⁹ Như Chỉ thị số 17/CT-UBND ngày 23/7/2021 của UBND thành phố Hà Nội thực hiện giãn cách xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội để phòng, chống dịch Covid-19; Chỉ thị số 11/CT-UBND ngày 22/8/2021 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về tăng cường giãn cách xã hội và các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh...

²⁰ Như hạn chế một số phương tiện, yêu cầu người dân không ra khỏi nơi cư trú trong khoảng thời gian nhất định, tại một số khu vực, địa bàn cần thiết; tổ chức các lực lượng để bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong vùng có dịch; áp dụng biện pháp đặc biệt về thông tin liên lạc, sử dụng các phương tiện thông tin liên lạc; hạn chế nhập cảnh, tiến tới dừng nhập cảnh đối với tất cả người từ nước ngoài vào Việt Nam...

Để thực hiện Nghị quyết số 30/2021/QH15 nêu trên, ngày 06/8/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 86/NQ-CP ngày 06/8/2021 về các giải pháp cấp bách phòng, chống bệnh COVID-19 trong đó giao Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào Quyết định số 2686/QĐ-BCĐQG ngày 31/5/2021 ban hành Quy định đánh giá mức độ nguy cơ; chủ động quyết định và chỉ đạo cấp dưới áp dụng nghiêm các giải pháp tương ứng với các mức độ nguy cơ theo tinh thần các Chỉ thị số 15, 16, 19 của Thủ tướng Chính phủ với phương châm có thể áp dụng sớm hơn, cao hơn nhưng không được chậm hơn, thấp hơn trong việc áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch, đặc biệt là thực hiện giãn cách xã hội; cho phép địa phương căn cứ vào chỉ đạo của Trung ương chủ động ban hành theo thẩm quyền các quy định về phòng, chống dịch, bảo đảm đồng bộ, nhất quán, hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với yêu cầu phòng, chống dịch trên địa bàn.

Ngày 11/10/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 128/NQ-CP Quy định tạm thời thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch Covid-19, trong đó, xác định chuyển hướng chiến lược phòng chống dịch với tổng thể các biện pháp chống dịch được áp dụng trên phạm vi toàn quốc phù hợp với 4 cấp độ dịch là nguy cơ thấp, nguy cơ trung bình, nguy cơ cao và nguy cơ rất cao.

Tóm lại, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật mới chỉ đáp ứng được phần nào các yêu cầu công tác phòng chống dịch COVID-19 vì đặc điểm của loại dịch bệnh này quá mới ở Việt Nam và thế giới. Do đó, trong giai đoạn vừa qua, Chính phủ đã phải ban hành một số văn bản chỉ đạo, điều hành nhằm đáp ứng yêu cầu của công tác phòng chống dịch chưa có tiền lệ và cần trọng nghiên cứu khả năng áp dụng TTKC do dịch bệnh để phòng, chống dịch COVID-19.

1.3 Quy định về khái niệm tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

a. Khái niệm TTKC

Như đã đề cập, liên quan đến TTKC, pháp luật Việt Nam đã có nhiều quy định đề cập đến tình huống này²¹. Văn bản chứa đựng những quy phạm chung nhất có phạm vi áp dụng trực tiếp trong tình huống khẩn cấp là Pháp lệnh TTKC. Tuy nhiên, Pháp lệnh này không đưa ra một khái niệm chung về TTKC mà chỉ liệt kê phạm vi những lĩnh vực có thể ban bố TTKC đó là: (i) sự cố, thảm họa thiên nhiên; (ii) sự cố, thảm họa do con người gây ra; (iii) dịch bệnh nguy hiểm lây lan trên

²¹ Như Hiến pháp 2013, Bộ luật Dân sự 2015, Luật Phòng, chống thiên tai 2013, Luật Quốc phòng 2018, Luật PCBTN 2007, Luật Điều 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

diện rộng đe dọa nghiêm trọng đến tài sản của Nhà nước và tổ chức, tính mạng, sức khỏe, tài sản của nhân dân, an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội²².

Bên cạnh Pháp lệnh TTKC - là văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung về TTKC, pháp luật chuyên ngành Việt Nam cũng đã có một số quy định về TTKC như đã nêu ở trên. Trong lĩnh vực y tế, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm và tiếp theo là Luật PCBTN 2007.

Rà soát quy định pháp luật cho thấy chưa có văn bản nào trong hệ thống VBQPPL hiện hành của Việt Nam đưa ra khái niệm cụ thể về TTKC. Tuy vậy, có một khái niệm khá gần với khái niệm TTKC được đề cập trong Luật Đấu thầu 2013 để áp dụng vào công tác phòng, chống dịch bệnh, đó là khái niệm “trường hợp cấp bách”. Theo Luật này, một trong những gói thầu được áp dụng phương thức chỉ định thầu đó là “*gói thầu mua thuốc, hóa chất, vật tư, thiết bị y tế để triển khai công tác phòng, chống dịch bệnh trong trường hợp cấp bách*”²³. Tuy nhiên, Luật Đấu thầu 2013 và các văn bản hướng dẫn lại chưa giải thích rõ về nội hàm của khái niệm “*trường hợp cấp bách*” để từ đó những chủ thể áp dụng pháp luật biết được liệu khái niệm này có tương đồng với khái niệm “TTKC” hay không. Việc không quy định rõ ràng này đã gây ra những lúng túng, khó khăn cho các cơ quan nhà nước trong thời gian qua khi thực hiện mua sắm vật tư y tế và thuốc men trong giai đoạn phòng, chống dịch COVID-19²⁴. Do đó, Nghị quyết 79/NQ-CP của Chính phủ ngày 22/07/2021 về mua sắm thuốc, hoá chất, vật tư, trang thiết bị, phương tiện phục vụ phòng chống dịch COVID-19 đã phải xác định “*việc triển khai ngay gói thầu để tránh gây nguy hại trực tiếp đến tính mạng, sức khỏe, tài sản của cộng đồng dân cư và mua thuốc, hoá chất, vật tư, trang thiết bị, phương tiện để phòng, chống dịch COVID-19 là trường hợp cấp bách được chỉ định thầu*”.

²² Dẫn theo Nguyễn Thị Minh Hà, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*; Phạm Hồng Thái, Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền, thủ tục ban bố TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*; Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020. Tham khảo thêm: Báo cáo rà soát pháp luật liên quan đến dịch COVID-19 của Tổ công tác của TTg (dự thảo), trang 26.

²³ Luật Đấu thầu 2013, Điều 22 khoản 1 điểm a.

²⁴ VTV, *Trường hợp cấp bách, địa phương được chỉ định thầu mua sắm thiết bị phòng, chống dịch COVID-19*, 05/2021, <https://vtv.vn/kinh-te/truong-hop-cap-bach-dia-phuong-duoc-chi-dinh-thau-mua-sam-thiet-bi-phong-chong-dich-covid-19-20210517163217111.htm>; Hồng Nhung, *Kiến nghị tăng đầu tư, sửa đổi cơ chế tài chính dành cho y tế*, Báo Kiểm toán, 05/2021, <http://baokiemtoannhanuoc.vn/y-te/kiem-ghi-tang-dau-tu-sua-doi-co-che-tai-chinh-danh-cho-y-te-147597>

Hiện tại, dự thảo Luật Cảnh sát cơ động hiện đang soạn thảo cũng dự liệu quy định về “*trường hợp cấp bách*” để cảnh sát cơ động được phép huy động người, phương tiện và dự luận cũng đang rất quan tâm đến nội hàm của khái niệm này²⁵. Nếu khái niệm “*trường hợp cấp bách*” trở thành chính thức trong Luật Cảnh sát cơ động khi Luật này được thông qua, cùng với “*trường hợp cấp bách*” hiện đã được quy định minh thị trong Luật Đấu thầu 2013, thì vẫn cần phải làm rõ hai khái niệm “TTKC” và “*trường hợp cấp bách*” có tương đồng về nội hàm không? Nếu tương đồng, thì tại sao sử dụng hai khái niệm? Nếu không tương đồng, thì cần làm rõ sự khác nhau của mỗi khái niệm và đặc biệt là các biện pháp áp dụng trong từng trường hợp?

Tương tự, đối với lĩnh vực phòng chống dịch bệnh, hiện nay đang cùng lúc tồn tại hai khái niệm trong văn bản pháp luật hiện hành, đó là khái niệm “TTKC” [về dịch bệnh] được sử dụng trong Nghị định 71/2002/NĐ-CP và khái niệm “*trường hợp cấp bách*” được sử dụng trong Luật Đấu thầu 2013 như đã phân tích ở trên. Tuy nhiên, hai văn bản trên chỉ đề cập mà không giải thích gì về nội hàm hai khái niệm nêu trên. Việc thiếu vắng một khái niệm rõ ràng về TTKC khiến cho quá trình điều hành hoạt động phòng, chống dịch COVID-19 trong thời gian qua gặp nhiều lúng túng.

b. Khái niệm TTKC do dịch bệnh

TTKC do dịch bệnh là một chế định pháp lý đặc biệt cho phép một quốc gia áp dụng những biện pháp ngoại lệ để đối phó với tình huống đặc biệt nguy hiểm liên quan đến dịch bệnh gây ra những khủng hoảng nghiêm trọng về sức khỏe nhân dân.

Rà soát quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam cho thấy chưa có một văn bản pháp luật nào đưa ra khái niệm TTKC do dịch bệnh mà chỉ sử dụng khái niệm TTKC nói chung áp dụng cho trường hợp có dịch bệnh như đã phân tích ở trên. Luật PCBTN 2007 là văn bản luật chuyên ngành quy định về phòng chống dịch bệnh nói chung. Luật này có quy định về việc ban bố TTKC về dịch²⁶ nhưng không đưa ra khái niệm về TTKC do dịch bệnh.

1.4. Quy định về điều kiện, thẩm quyền, thủ tục ban bố tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

²⁵ Văn Toàn, *Cần làm rõ trường hợp nào cảnh sát cơ động được phép “huy động người, phương tiện”*, Nhân dân, 2021, <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/can-lam-ro-truong-hop-nao-canh-sat-co-dong-duoc-phep-huy-dong-nguoi-phuong-tien-671311/>

²⁶ Mục 2 Chương IV Luật PCBTN.

a. Điều kiện ban bố TTKC và TTKC do dịch bệnh

Điều kiện ban bố TTKC, hay nói cách khác là các tiêu chí để dựa vào đó cơ quan có thẩm quyền ban bố TTKC được quy định khác nhau tùy vào điều kiện kinh tế xã hội của mỗi quốc gia. Việc quy định rõ các điều kiện ban bố TTKC là cần thiết vì dựa vào các tiêu chí này, cơ quan có thẩm quyền sẽ đánh giá được vào thời điểm nào cần có các biện pháp chuyển xã hội từ trạng thái bình thường sang trạng thái bất thường do xảy ra TTKC. Tuy nhiên, rà soát pháp luật của Việt Nam cho thấy điều kiện để ban bố TTKC chưa được quy định ở bất cứ văn bản quy phạm pháp luật nào.

Các văn bản pháp luật của Việt Nam mới chỉ có quy định về mặt định tính điều kiện ban bố TTKC do dịch bệnh, trong khi đó một số quốc gia trên thế giới đã đưa ra quy định về điều kiện ban bố TTKC có tính định lượng cụ thể (xem Chương II). Theo Pháp lệnh TTKC, một trong những trường hợp ban bố TTKC là khi 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. Luật PCBTN 2007 quy định “*khi dịch lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội của đất nước thì phải ban bố TTKC*”²⁷. Như vậy, Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 đã có quy định tương đối thống nhất về điều kiện ban bố TTKC do dịch bệnh với các tiêu chí định tính là: (i) khi quy mô của dịch lây lan trên diện rộng và (ii) khi mức độ ảnh hưởng của dịch đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản của Nhà nước/kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 chưa thống nhất về quy định tính chất nguy hiểm của dịch đến mức nào là đủ điều kiện để ban bố TTKC do dịch bệnh. Theo Pháp lệnh TTKC, để ban bố TTKC thì dịch phải là “*dịch bệnh nguy hiểm*”. Căn cứ vào luật chuyên ngành, Luật PCBTN 2007 có quy định bệnh truyền nhiễm Nhóm A (bệnh truyền nhiễm đặc biệt nguy hiểm) và Nhóm B (bệnh truyền nhiễm nguy hiểm)²⁸, tuy nhiên Luật không quy định tính chất nguy hiểm của dịch là điều kiện để ban bố TTKC về dịch²⁹.

Luật PCBTN 2007 còn quy định cụ thể về nội dung ban bố TTKC khi có dịch, bao gồm các nội dung: (i) lý do ban bố TTKC; (ii) địa bàn trong TTKC; (iii) ngày, giờ bắt đầu TTKC và (iv) thẩm quyền tổ chức thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC.

²⁷ Luật PCBTN 2007, Điều 42, khoản 1, điểm a.

²⁸ Luật PCBTN 2007, Điều 3.

²⁹ Luật PCBTN 2007, Điều 42.

Cũng cần lưu ý phân biệt rằng Luật PCBTN 2007 quy định hai trường hợp: (i) *Công bố dịch*; và (ii) *Ban bố TTKC về dịch*. Trong đó, điều kiện ban bố TTKC về dịch đã được phân tích ở trên, còn điều kiện để công bố dịch được quy định cụ thể tại Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm³⁰. Tuy nhiên, công bố dịch và ban bố TTKC về dịch là hai vấn đề khác nhau. Công bố dịch là trong trạng thái bình thường, khi có dịch bệnh nguy hiểm; còn ban bố TTKC về dịch là trạng thái bất thường của xã hội, khi mức độ nguy hiểm của dịch bệnh cao hơn nhiều so với việc công bố dịch bình thường.

b. Thẩm quyền ban bố TTKC và TTKC do dịch bệnh

Hiến pháp 1992 quy định chủ thể có thẩm quyền ban bố TTKC trong cả nước hoặc ở từng địa phương là UBND, Chủ tịch nước³¹. Trên cơ sở quy định tại Hiến pháp 1992, Pháp lệnh TTKC đã cụ thể hóa thẩm quyền ban bố TTKC nhằm phân định rõ trường hợp UBND ban bố TTKC và trường hợp Chủ tịch nước ban bố TTKC, cụ thể: UBND ra nghị quyết ban bố TTKC theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ; trong trường hợp UBND không thể họp ngay được thì Chủ tịch nước ra lệnh ban bố TTKC theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Thẩm quyền này tiếp tục được ghi nhận tại Hiến pháp 2013³² và Luật PCBTN 2007³³. Như vậy có thể thấy, Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 quy định thống nhất về thẩm quyền ban bố TTKC nói chung, trong đó có TTKC do dịch bệnh.

Các nội dung đã phân tích ở trên về thẩm quyền của UBND và Chủ tịch nước là trong trường hợp ban bố TTKC về dịch theo Luật PCBTN 2007. Thẩm quyền công bố dịch khác với ban bố TTKC về dịch bởi việc công bố dịch theo Luật PCBTN có thể do nhiều chủ thể khác nhau cả ở trung ương và địa phương thực hiện (như Chủ tịch UBND cấp tỉnh; Bộ trưởng Bộ Y tế trong trường hợp có từ hai tỉnh trở lên đã công bố dịch; hoặc Thủ tướng Chính phủ khi dịch lây lan nhanh từ tỉnh này sang tỉnh khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người³⁴). Trong khi đó, thẩm quyền ban bố TTKC phải thuộc về cơ quan có quyền

³⁰ Điều 2 Quyết định 02/2016/QĐ-TTg quy định điều kiện công bố dịch bệnh truyền nhiễm như sau: 1. Đối với bệnh truyền nhiễm thuộc nhóm A: có ít nhất một người bệnh được chẩn đoán xác định. 2. Đối với bệnh truyền nhiễm thuộc nhóm B và nhóm C: a) Một xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là xã) được coi là có dịch khi có số người mắc bệnh vượt quá số mắc trung bình của tháng cùng kỳ 03 năm gần nhất; b) Một huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi tắt là huyện) được coi là có dịch khi có từ 2 xã có dịch trở lên; c) Một tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là tỉnh) được coi là có dịch khi có từ 2 huyện có dịch trở lên.

³¹ Hiến pháp 1992, Điều 91, khoản 10, Điều 103, khoản 6.

³² Hiến pháp 2013, Điều 74, khoản 10, Điều 88, khoản 5.

³³ Luật PCBTN 2007, Điều 42, khoản 2.

³⁴ Luật PCBTN 2007, Điều 38.

lực nhà nước cao nhất là Quốc hội, thông qua cơ quan đại diện là UBTVQH) hoặc thuộc về Chủ tịch nước là chủ thể thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân³⁵.

c. Thủ tục ban bố TTKC và TTKC do dịch bệnh

Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 quy định hai chủ thể có thẩm quyền ban bố TTKC là UBTVQH và Chủ tịch nước, gắn với hai hình thức văn bản khác nhau - bao gồm Nghị quyết của UBTVQH và Lệnh của Chủ tịch nước. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, Nghị quyết của UBTVQH và Lệnh của Chủ tịch nước ban bố TTKC được xác định là VBQPPL³⁶. Do đó, trình tự, thủ tục ban bố Nghị quyết của UBTVQH, Lệnh của Chủ tịch nước trong trường hợp này phải tuân thủ quy định tại Luật Ban hành VBQPPL.

Luật Ban hành VBQPPL xác định trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về TTKC thì được xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn³⁷. Theo trình tự được quy định³⁸, công tác soạn thảo các văn bản này không cần phải thành lập Ban soạn thảo, không nhất thiết phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản, nếu lấy ý kiến thì thời hạn không quá 20 ngày; cơ quan chủ trì thẩm định có trách nhiệm thẩm tra dự thảo trong thời hạn 07 ngày, trên cơ sở đó, cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự thảo, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định việc trình dự thảo trước UBTVQH hoặc Chủ tịch nước với hồ sơ gồm: dự thảo, tờ trình, báo cáo thẩm tra. Trình tự xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của UBTVQH, lệnh của Chủ tịch nước theo thủ tục rút gọn được thực hiện tương tự như văn bản soạn thảo theo thủ tục thông thường. Nhưng trong TTKC, để bảo đảm văn bản sẽ được ban hành nhanh nhất có thể, Luật Ban hành VBQPPL đã quy định trình tự, thủ tục riêng biệt đối với việc thông qua dự thảo văn bản của UBTVQH là tại kỳ họp, phiên họp gần nhất³⁹, còn Chủ tịch nước sẽ xem xét, ký ban hành lệnh ngay sau khi nhận được dự thảo lệnh⁴⁰.

Sau khi nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC được thông qua, việc ban bố tình trạng sẽ theo quy định của Luật PCBTN 2007 như sau⁴¹:

³⁵ Hiến pháp 2013, Điều 74, khoản 10, Điều 88, khoản 5.

³⁶ Luật Ban hành VBQPPL 2015, Điều 4, khoản 3, khoản 4, Điều 16, khoản 2, điểm d và Điều 17, khoản 1.

³⁷ Luật Ban hành VBQPPL 2015, Điều 146.

³⁸ Luật Ban hành VBQPPL 2015, Điều 147, 148 và 149.

³⁹ Luật Ban hành VBQPPL 2015, Điều 77, Điều 149, khoản 2, điểm b

⁴⁰ Luật Ban hành VBQPPL 2015, Điều 81, Điều 149, khoản 2, điểm c.

⁴¹ Luật PCBTN 2007, Điều 45.

- Thông tấn xã Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Đài Truyền hình Việt Nam, Báo Nhân dân, Báo Quân đội nhân dân có trách nhiệm đăng ngay toàn văn nghị quyết của UBTVQH hoặc lệnh của Chủ tịch nước ban bố TTKC về dịch, các quyết định của Thủ tướng Chính phủ tổ chức thi hành nghị quyết của UBTVQH hoặc lệnh của Chủ tịch nước ban bố TTKC về dịch; đưa tin kịp thời về các biện pháp đã được áp dụng tại địa bàn có TTKC và tình hình khắc phục hậu quả dịch.
- Nghị quyết của UBTVQH hoặc lệnh của Chủ tịch nước ban bố TTKC về dịch được niêm yết công khai tại trụ sở cơ quan, tổ chức và nơi công cộng.
- Các phương tiện thông tin đại chúng khác ở trung ương và địa phương có trách nhiệm đưa tin về việc ban bố TTKC về dịch và quá trình khắc phục hậu quả dịch.

1.5. Quy định về điều kiện, thẩm quyền, thủ tục bãi bỏ tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

a. Điều kiện bãi bỏ TTKC và TTKC do dịch bệnh

Theo quy định tại Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 thì TTKC do dịch bệnh bị bãi bỏ khi dịch bệnh đã bị chặn đứng hoặc dập tắt⁴². Luật PCBTN quy định cụ thể điều kiện để *công bố hết dịch* như sau⁴³:

- Không phát hiện thêm trường hợp mắc bệnh mới sau khoảng thời gian nhất định và đáp ứng các điều kiện khác đối với từng bệnh dịch theo quy định của Thủ tướng Chính phủ.
- Đã thực hiện các biện pháp chống dịch quy định tại Mục 3 Chương IV của Luật PCBTN.

Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ có quy định cụ thể về điều kiện công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm, trong đó có hướng dẫn cụ thể cho điều kiện “*không phát hiện thêm trường hợp mắc bệnh mới sau khoảng thời gian nhất định cho từng bệnh*” bằng việc quy định nội dung này cụ thể tại Phụ lục ban hành kèm theo Quyết định này. Trong năm 2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 07/2020/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung Quyết định số 02/2016/QĐ-TTg với nội dung: Bổ sung thời gian ủ bệnh trung bình và thời gian không phát hiện thêm trường hợp mắc bệnh mới đối với bệnh COVID-19 làm căn cứ để công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm. Theo đó, COVID-19 được phân vào

⁴² Luật PCBTN 2007, Điều 44.

⁴³ Luật PCBTN 2007, Điều 40.

các bệnh truyền truyền nhiễm thuộc nhóm A, có thời gian ủ bệnh trung bình là 14 ngày và thời gian không phát hiện thêm trường hợp mắc bệnh mới là 28 ngày (tính từ ngày trường hợp mắc bệnh gần nhất được cách ly tại cơ sở y tế).

b. Thẩm quyền bãi bỏ TTKC và TTKC do dịch bệnh

Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 quy định UBND ra nghị quyết hoặc Chủ tịch nước ra lệnh bãi bỏ TTKC do mình ban bố theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ⁴⁴. Quy định này thống nhất với thẩm quyền của UBND và Chủ tịch nước tại Hiến pháp 2013 và phù hợp với thẩm quyền bãi bỏ VBQPPL tại Luật Ban hành VBQPPL⁴⁵. Theo đó, VBQPPL chỉ được bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó.

c. Thủ tục bãi bỏ TTKC và TTKC do dịch bệnh

Như đã phân tích ở trên, việc bãi bỏ TTKC cũng phải được thể hiện dưới hình thức và thẩm quyền của một văn bản tương đương với văn bản ban bố TTKC. Do đó, thủ tục ban hành nghị quyết của UBND hoặc lệnh của Chủ tịch nước phải thực hiện theo các quy định tại Luật Ban hành VBQPPL. Nghị quyết của UBND hoặc lệnh của Chủ tịch nước bãi bỏ TTKC về dịch cũng được công bố công khai tương tự như việc công bố nghị quyết, lệnh ban bố TTKC như đã phân tích ở trên.

1.6. Quy định về các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

Vì TTKC nói chung và TTKC do dịch bệnh nói riêng là một trạng thái xã hội đặc biệt, nên các biện pháp áp dụng trong các tình huống này cũng là những biện pháp đặc biệt, thậm chí chưa từng có tiền lệ trước đó. TTKC cho phép cơ quan có thẩm quyền nhân danh lợi ích cộng đồng để ban hành các chính sách và thực hiện biện pháp mà trong tình trạng bình thường rất khó hoặc không thể thực hiện được.

Hệ thống pháp luật về TTKC của Việt Nam đã có một số quy định khá cụ thể về các biện pháp áp dụng trong TTKC. Pháp lệnh TTKC không quy định những biện pháp chung áp dụng cho các loại tình huống khẩn cấp, mà đối với mỗi loại tình huống khẩn cấp (thảm họa thiên nhiên, dịch bệnh nguy hiểm, tình huống đe dọa an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội) thì sẽ có những biện pháp thích hợp được áp dụng. Như trên đã phân tích, các biện pháp áp dụng trong TTKC nói chung và TTKC về dịch bệnh nói riêng, bên cạnh các biện pháp cứu hộ, cứu nạn, tổ chức

⁴⁴ Luật PCBTN 2007, Điều 44.

⁴⁵ Hiến pháp 2013, Điều 74 khoản 10; Điều 88 khoản 5; Luật Ban hành VBQPPL 2015, Điều 12 khoản 1.

khám chữa bệnh, thì có một số biện pháp được áp dụng sẽ ngăn cản một số quyền tự do cá nhân hoặc hạn chế quyền con người.

Đối với TTKC khi có dịch bệnh nguy hiểm, Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 cho phép áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người như sau⁴⁶:

- Các biện pháp hạn chế quyền thụ hưởng về văn hóa, thông tin: đóng cửa rạp hát, rạp chiếu bóng và các nơi sinh hoạt công cộng; kiểm soát các phương tiện thông tin đại chúng.
- Các biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại, tự do cư trú hợp pháp: cấm hoặc hạn chế người, phương tiện ra vào vùng có dịch bệnh, đình chỉ hoạt động đường hàng không, đường thủy, đường sắt, đường bộ.
- Các biện pháp hạn chế quyền tự do kinh doanh: cấm đưa hàng hóa, động vật, thực phẩm, đồ uống có khả năng truyền dịch bệnh ra khỏi vùng có dịch bệnh; kiểm tra hoặc đóng các cơ sở dịch vụ ăn uống công cộng.
- Các biện pháp hạn chế liên quan đến quyền về tài sản: có thể trưng dụng phương tiện và tài sản của cá nhân, tổ chức trong trường hợp cần thiết.

Đối với các biện pháp áp dụng trong tình huống khẩn cấp về an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, Pháp lệnh TTKC cho phép áp dụng một số biện pháp mạnh, cứng rắn hơn như: cấm bãi công, bãi khóa, bãi thị, cấm các cuộc biểu tình, tụ tập đông người; đội trưởng đội tuần tra đặc biệt có quyền ra lệnh bắt hoặc khám người, khám nơi ở, phương tiện, đồ vật của người có hành vi gây hại cho an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội⁴⁷. Trong các tình huống khẩn cấp thì những nhu cầu thiết yếu của con người sẽ bị ảnh hưởng nặng nề như thiếu thốn lương thực, thực phẩm, điện, nước. Vì vậy, Pháp lệnh TTKC có quy định các cơ quan, đơn vị thuộc các ngành điện, nước, bưu chính viễn thông, phát thanh truyền hình, vệ sinh, y tế phải đảm bảo duy trì hoạt động thường xuyên, liên tục trong thời gian xảy ra TTKC. Quy định này dựa trên nguyên tắc, theo đó, các nghĩa vụ của Nhà nước liên quan đến việc bảo đảm các nhu cầu thiết yếu của người dân như bảo đảm quyền về lương thực, sức khỏe, nhà ở, an sinh xã hội, điện, nước và vệ sinh, giáo dục v.v... vẫn cần phải được thực thi ngay cả trong TTKC. Hơn thế nữa, chính trong TTKC

⁴⁶ Tham khảo: Nguyễn Minh Hòa - Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*, Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020. Xem thêm Luật chống bệnh truyền nhiễm 2007, các Điều 52, 55.

⁴⁷ Dẫn theo Nguyễn Minh Hòa, Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*, Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020.

lại đòi hỏi sự quan tâm và hành động nhiều hơn nữa của Nhà nước trong việc bảo vệ các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, đặc biệt là các quyền của những nhóm yếu thế trong xã hội.

1.7. Quy định về cơ chế giám sát trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

TTKC đòi hỏi cần mở rộng thẩm quyền cho các cơ quan thuộc nhánh hành pháp; cộng với yêu cầu về việc quy trình, thủ tục cần rút gọn để bảo đảm áp dụng kịp thời các biện pháp ứng phó với TTKC; đòi hỏi này khiến việc thực thi các biện pháp áp dụng trong TTKC dễ kéo theo những rủi ro lạm quyền của các chủ thể trong TTKC. Vì vậy, cần có cơ chế giám sát việc áp dụng các biện pháp trong TTKC để giảm thiểu tác động tiêu cực khi thực hiện các biện pháp. Theo kinh nghiệm quốc tế (xem phân tích ở Chương II) và một số nghiên cứu, cơ chế giám sát có thể được thực hiện bởi nhánh lập pháp thông qua Quốc hội, hoặc nhánh tư pháp thông qua hệ thống Tòa án⁴⁸.

Ở Việt Nam, cơ chế giám sát trong TTKC được quy định trong Pháp lệnh TTKC, theo đó, chủ thể có thẩm quyền giám sát việc tuân thủ pháp luật trong thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC là UBND. Chủ thể có thẩm quyền kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC là Viện kiểm sát nhân dân. Ngoài ra, việc giám sát thi hành các quy định về TTKC từ phía các thiết chế ngoài nhà nước cũng được giao cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên⁴⁹.

Đối với TTKC do dịch bệnh, Luật PCBTN quy định chức năng giám sát việc thực hiện pháp luật về PCBTN cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên⁵⁰. Tuy nhiên quy định này điều chỉnh việc giám sát trong tình trạng dịch bệnh nói chung, không phải trong TTKC do dịch bệnh. Trước đó, Nghị định 71/2002/NĐ-CP không quy định nào điều chỉnh cơ chế giám sát trong TTKC do dịch bệnh.

Trong thực tiễn hơn hai năm phòng, chống COVID-19 vừa qua, mặc dù Việt Nam không ban bố TTKC nhưng cơ chế giám sát việc tuân thủ và thi hành pháp luật khi áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh TTKC. Đối với nhánh lập pháp, Quốc hội đã tổ chức việc giám sát các

⁴⁸ Tham khảo Nguyễn Hoàng Anh, *TTKC về dịch bệnh trong pháp luật Việt Nam và một số nước trên thế giới*, Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020.

⁴⁹ Pháp lệnh TTKC, Điều 5 khoản 2.

⁵⁰ Luật PCBTN, Điều 7 khoản 2.

biện pháp, chính sách của Chính phủ trong phòng, chống dịch qua hoạt động thẩm tra của các Ủy ban thuộc Quốc hội. Cụ thể, Ủy ban Xã hội của Quốc hội đã tổ chức các phiên họp toàn thể để thẩm tra Báo cáo về công tác phòng, chống dịch COVID-19 và tình hình thực hiện Nghị quyết số 30/2021/QH15⁵¹. Đối với nhánh hành pháp, cơ chế giám sát cũng được thực hiện qua các hoạt động kiểm tra của Văn phòng Chính phủ và hoạt động thanh tra của Thanh tra Chính phủ đối với Bộ Y tế và các địa phương trong việc thực thi các quy định liên quan đến phòng, chống dịch, ví dụ việc tiêm vaccine, việc mua sắm các trang, thiết bị y tế v.v... Cơ chế giám sát còn được vận hành qua hoạt động của hệ thống cơ quan Đảng, như Ủy ban kiểm tra các cấp thường xuyên giám sát để kịp thời phát hiện tổ chức, cá nhân không chấp hành nghiêm túc các quy định về thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19. Việc giám sát thông qua hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên cũng đã được thực hiện⁵².

1.8. Quy định về chế tài áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

Chế tài áp dụng trong TTKC nói chung và TTKC do dịch bệnh nói riêng bao gồm chế tài hành chính và chế tài hình sự. Đối với chế tài hành chính, Nghị định 117/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 28/09/2020 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế đã quy định 17 hành vi sẽ bị xử phạt liên quan đến phòng, chống dịch COVID-19⁵³. Đối với chế tài hình sự, Bộ luật Hình sự 2015 quy định về “*Tội làm lây lan dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm cho người*” tại Điều 240⁵⁴. Thực tiễn thực hiện công tác phòng, chống COVID-19 hiện nay cho thấy, có nhiều hành vi vi phạm quy định về phòng, chống dịch làm lây lan dịch bệnh như trốn khỏi nơi cách ly, không tuân thủ quy định về cách ly, từ chối, trốn tránh việc áp dụng biện pháp cách ly, cưỡng chế cách ly, không khai báo y tế, khai báo không đầy đủ hoặc khai báo gian dối đưa người hoặc cho phép đưa người bệnh, người có nguy cơ nhiễm bệnh cao cố ý di chuyển trái phép khỏi vùng dịch, khu vực cách ly, phong tỏa gây ra hậu quả làm lây lan dịch bệnh.

⁵¹ Ủy ban Xã hội (Quốc hội), *Ủy ban Xã hội thẩm tra báo cáo về công tác phòng, chống dịch COVID-19 và tình hình thực hiện Nghị quyết số 30/2021/QH15 của Quốc hội, 19/10/2021*, <https://quochoi.vn/uybanvecacvandexahoi/giamsat/Pages/giam-sat.aspx?ItemID=1610>

⁵² Mặt trận tổ quốc tỉnh Phú Thọ, *MTTQ tỉnh giám sát việc thực hiện các chính sách hỗ trợ người dân do dịch Covid-19 tại huyện Thanh Ba*, 05/06/2021, <http://matrantoquoc.phutho.gov.vn/Chuyenmuctin/Chitiettin/tabid/92/title/1099/ctitle/83/Default.asp>.

⁵³ UBND tỉnh Thừa Thiên Huế, *Hướng dẫn một số quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong phòng, chống dịch COVID-19*, 04/08/2021, <https://stp.thuathienhue.gov.vn/?gd=25&cn=584&tc=6237>.

⁵⁴ Bộ luật Hình sự 2015, Điều 240.

Tuy nhiên, hiện nay chưa có văn bản quy phạm hướng dẫn cụ thể quy định của Bộ luật Hình sự 2015 về “*hành vi khác làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho người*”⁵⁵ để các cơ quan tiến hành tố tụng (tòa án, viện kiểm sát, cơ quan điều tra) áp dụng thống nhất. Ngày 30/03/2020, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) đã ban hành Công văn số 45/TANDTC-PC để quy định cụ thể và liệt kê một số hành vi vi phạm có thể bị xử lý hình sự căn cứ theo quy định “*hành vi khác làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho người*” của Bộ luật Hình sự 2015 để tăng cường ý thức pháp luật của người dân trong quá trình phòng chống COVID-19. Tuy nhiên, đây chỉ là công văn của TANDTC chỉ đạo tòa án nhân dân các cấp trong việc áp dụng pháp luật mà không phải là văn bản quy phạm pháp luật để áp dụng thống nhất, đầy đủ cho việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các hành vi vi phạm.

Việc giải quyết các vụ án hình sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTDS) 2015 do tác động của dịch COVID-19, đặc biệt là tại các địa phương ở tâm dịch, hoặc người tham gia tố tụng, người tiến hành tố tụng bị nhiễm COVID-19 hoặc đang ở trong khu vực phong tỏa, cách ly y tế,... đã bị đình trệ, ảnh hưởng lớn đến tiến độ giải quyết vụ án cũng như ảnh hưởng đến việc bảo đảm các nguyên tắc tố tụng hình sự cơ bản, như bảo đảm giải quyết nhanh chóng, bảo đảm quyền bào chữa, bảo đảm sự tham gia của người, cơ quan liên quan đến vụ án hình sự... Thực tiễn phòng, chống dịch COVID-19 đã làm phát sinh một số vụ án hết thời hạn điều tra, truy tố do tình hình dịch bệnh kéo dài, tuy nhiên, pháp luật tố tụng chưa có quy định để áp dụng giải quyết thực trạng này. Để khắc phục khó khăn, vướng mắc nêu trên, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đã phối hợp với Chính phủ đề xuất Quốc hội sửa đổi, bổ sung BLTTHS 2015 theo hướng bổ sung căn cứ tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố, căn cứ tạm đình chỉ điều tra, tạm đình chỉ việc truy tố vì lý do bất khả kháng do thiên tai, dịch bệnh mà cơ quan có thẩm quyền giải quyết không thể giải quyết vụ việc, vụ án tại khoản 1 các Điều 148, 247 và 299 của BLTTHS 2015⁵⁶.

Trong bối cảnh dịch bệnh, một số hành vi vi phạm pháp luật (như trộm cắp, đua xe, tai nạn giao thông...) giảm đáng kể⁵⁷. Tuy nhiên, vẫn còn phát sinh một số vấn đề, như: (i) một số hành vi vi phạm pháp luật mới hoặc đã có từ trước nhưng

⁵⁵ Bộ luật Hình sự 2015, Điều 240, Khoản 1 điểm c.

⁵⁶ BLTTHS 2015, Điều 148 “Tạm đình chỉ việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố”, Điều 247 “Tạm đình chỉ vụ án”, Điều 299 “Việc ra bản án, quyết định của Tòa án”.

⁵⁷ Bộ Công An, *Tăng cường công tác phòng chống tội phạm, bảo đảm trật tự an toàn xã hội trong và sau đại dịch COVID-19*, 01/02/2022, <http://bocongan.gov.vn/tin-tuc-su-kien/tang-cuong-phong-chong-toi-pham-dam-bao-trat-tu-an-toan-xa-hoi-trong-va-sau-dai-dich-covid-19-tren-dia-ban-thanh-pho-ho-chi-minh-d17-t30354.html>

diễn biến phức tạp hơn⁵⁸ như lợi dụng diễn biến phức tạp của dịch để tuyên truyền chống phá Đảng, Nhà nước; (ii) có tình trạng lợi dụng chức vụ quyền hạn để trục lợi trong tiêm vắc xin phòng COVID-19, nhiều vụ việc lợi dụng xe đăng ký mã nhận diện “luồng xanh” để vận chuyển hàng lậu, hàng cấm, kể cả vận chuyển ma túy. Đặc biệt là những vụ án nổi cộm về tham nhũng trong các hoạt động mua sắm bộ kit xét nghiệm hay trục lợi để thu xếp giải cứu người Việt Nam ở nước ngoài trở về nước khi tình hình dịch bệnh căng thẳng v.v... Một số cán bộ, công chức chính quyền cơ sở, nhân viên y tế - những người thực thi nhiệm vụ nhưng không nắm rõ quy định, lạm dụng, làm quá, thậm chí vượt quá mức độ các biện pháp mà pháp luật quy định, gây bức xúc trong dư luận. Những hành vi vi phạm pháp luật này đã và đang được cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật⁵⁹.

Điều quan trọng cần lưu ý là các biện pháp có tính chất ngoại lệ và hạn chế quyền con người trong TTKC cần được thực hiện phù hợp với các nguyên tắc chung của pháp luật quốc tế về quyền con người và phải được thực thi theo các tiêu chí hợp pháp, cần thiết, tương xứng và không phân biệt đối xử; đặc biệt khi áp dụng các chế tài đối với các hành vi vi phạm quy định hạn chế quyền con người trong TTKC nói trên. Bất kỳ biện pháp ngoại lệ nào được đưa ra mà làm hạn chế quyền con người thì đều phải được thực hiện trên cơ sở nhân đạo, phù hợp với nguyên tắc tương xứng. Một điểm nữa cũng cần lưu ý là các chế tài đối với hành vi vi phạm không được áp đặt một cách tùy tiện hoặc phân biệt đối xử. Ngoài ra, các chế tài liên quan đến việc tước quyền tự do luôn phải được coi là biện pháp cuối cùng được áp dụng và khi áp dụng biện pháp này phải thực hiện theo luật quốc gia và luật quốc tế cùng với các biện pháp bảo vệ theo thủ tục thích hợp. Thực tế thực

⁵⁸ (i) Lợi dụng không gian mạng để xuyên tạc công tác phòng, chống dịch của Việt Nam; đẩy mạnh hoạt động “cứu trợ nhân đạo” trá hình, khuếch trương thanh thế, móc nối, lôi kéo người tham gia tổ chức phản động với nhiều thủ đoạn nguy hiểm; (ii) Lợi dụng khó khăn của người dân, doanh nghiệp để thực hiện “tín dụng đen”; (iii) Lừa đảo trên không gian mạng để chiếm đoạt tài sản; kinh doanh mua bán thuốc điều trị COVID-19 giả, thiết bị y tế giả; (iv) Nhập lậu thuốc điều trị COVID-19, có tình trạng rao bán, quảng cáo các loại thuốc kháng virus Corona chưa được cấp giấy đăng ký lưu hành hoặc đang trong thời gian thử nghiệm lâm sàng với giá cao; (v) Vận chuyển hành khách trái phép; (vi) Gia tăng nguy cơ bạo lực, xâm hại đối với phụ nữ và trẻ em, trong đó có xâm hại tình dục trẻ em; chống người thi hành công vụ gia tăng; tệ nạn ma túy diễn biến phức tạp...

⁵⁹ Thái Sơn, *Vụ kit xét nghiệm Công ty Việt Á: Bắt giam nhiều lãnh đạo tại Bộ Y tế và Bộ KH-CN*, 01/01/2022, Thanh Niên, <https://thanhnien.vn/vu-kit-xet-nghiem-cong-ty-viet-a-bat-giam-nhieu-lanh-dao-tai-bo-y-te-va-bo-kh-cn-post1417142.html>; Báo Điện tử Chính phủ, *Khởi tố Cục trưởng, Phó Cục trưởng Cục Lãnh sự về tội "Nhận hối lộ"*, 31/01/2022, <https://baochinhphu.vn/khoi-to-cuc-truong-pho-cuc-truong-cuc-lanh-su-ve-toi-nhan-hoi-lo-102220128193548677.htm>; Lương Kết, *Xử lý vụ Việt Á, vụ nhận hối lộ ở Cục Lãnh sự, việc chống tham nhũng được nâng lên ở mức cao hơn*, Dân Việt, 02/02/2022, <https://danviet.vn/xu-ly-vu-viet-a-vu-nhan-hoi-lo-o-cuc-lanh-su-viec-chong-tham-nhung-duoc-nang-len-o-muc-cao-hon-20220201224603135.htm>.

hiện các chế tài áp dụng trong phòng, chống dịch bệnh COVID-19 thời gian qua ở Việt Nam cho thấy các nguyên tắc nói trên đã được tuân thủ và việc thực thi các chế tài đó phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người trong TTKC (xem thêm phân tích cụ thể hơn tại Chương II).

1.9. Quy định về tổ chức thực hiện các biện pháp áp dụng trong tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

a. Trách nhiệm của Nhà nước trong việc tổ chức các biện pháp áp dụng trong TTKC và TTKC do dịch bệnh

Pháp lệnh TTKC quy định, Thủ tướng Chính phủ là chủ thể có thẩm quyền tổ chức, chỉ đạo việc thi hành nghị quyết hoặc lệnh ban bố TTKC, đồng thời cũng là chủ thể có quyền quyết định áp dụng các biện pháp áp dụng trong TTKC, bao gồm cả các biện pháp áp dụng trong TTKC nói chung và TTKC do dịch bệnh nói riêng.

Theo Luật PCBTN 2007, Ban chỉ đạo chống dịch được thành lập ngay sau khi dịch được công bố bao gồm:

- *Ban chỉ đạo chống dịch quốc gia* gồm đại diện của cơ quan y tế, tài chính, thông tin - truyền thông, ngoại giao, quốc phòng, công an và các cơ quan liên quan khác⁶⁰. Căn cứ vào phạm vi địa bàn được công bố dịch và tính chất của dịch, Thủ tướng có thể tự mình hoặc chỉ định một Phó Thủ tướng hoặc Bộ trưởng Bộ Y tế làm Trưởng Ban chỉ đạo. Bộ Y tế là thường trực của Ban chỉ đạo;
- *Ban chỉ đạo chống dịch cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã* gồm đại diện của cơ quan y tế, tài chính, thông tin - truyền thông, quân đội, công an và các cơ quan liên quan khác. Trưởng ban chỉ đạo chống dịch là Chủ tịch UBND cùng cấp. Cơ quan y tế cùng cấp là thường trực của Ban chỉ đạo.
- Ban chỉ đạo chống dịch có nhiệm vụ tổ chức thực hiện các biện pháp chống dịch và khắc phục hậu quả của dịch, thành lập đội chống dịch cơ động để trực tiếp thực hiện nhiệm vụ cấp cứu, điều trị và xử lý ổ dịch⁶¹. Thời gian thành lập Ban Chỉ đạo chống dịch các cấp trong vòng 24 giờ, kể từ khi có công bố dịch của người có thẩm quyền⁶².

⁶⁰ Luật PCBTN 2007, Điều 46, khoản 2.

⁶¹ Luật PCBTN 2007, Điều 46 khoản 3.

⁶² Luật PCBTN 2007, Điều 38 khoản 3.

Ban chỉ đạo chống dịch các cấp⁶³ làm việc theo chế độ tập thể, các thành viên làm việc theo chế độ kiêm nhiệm; thành lập các đội chống dịch cơ động theo quy định Luật PCBTN⁶⁴. Vào thời điểm căng thẳng khi dịch COVID-19 bùng phát mạnh mẽ, Thủ tướng Chính phủ họp hàng tuần với Ban chỉ đạo cấp quốc gia và nghe báo cáo từ các Ban chỉ đạo cấp tỉnh về tình hình phòng, chống dịch.

Ngoài ra, Ban chỉ đạo còn có các tiểu ban chống dịch⁶⁵ gồm: (i) Cấp quốc gia và cấp tỉnh có các tiểu ban: Giám sát, Điều trị, Tuyên truyền và Hậu cần do Trưởng Ban Chỉ đạo chống dịch quyết định cụ thể thành phần, nhiệm vụ và hoạt động; (ii) Cấp huyện và cấp xã: Trưởng Ban Chỉ đạo chống dịch quyết định thành lập hoặc không thành lập các Tiểu ban chống dịch và phân công nhiệm vụ cụ thể cho các thành viên để thực hiện nhiệm vụ chống dịch; (iii) Cơ quan thường trực của Ban Chỉ đạo đặt tại cơ quan y tế cùng cấp và do người đứng đầu cơ quan y tế đó phụ trách. Các Tiểu ban này phụ trách các lĩnh vực khác nhau. Cơ chế phối hợp của các Tiểu ban với các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương khá chặt chẽ thông qua việc cung cấp, chia sẻ thông tin về dịch bệnh cũng như các giải pháp áp dụng phòng, chống dịch. Các Tiểu ban báo cáo tình hình trực tiếp với Thường trực Ban chỉ đạo. Tuy nhiên, ở cấp địa phương, cơ chế phối hợp giữa các Tiểu ban ở địa phương với Thường trực Ban chỉ đạo địa phương còn mờ nhạt.

Trong giai đoạn đầu chống dịch, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 170/QĐ-TTg ngày 30/01/2020 thành lập Ban chỉ đạo quốc gia phòng, chống dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra. Ban Chỉ đạo quốc gia được xem là cơ quan chỉ đạo cao nhất cho chiến dịch phòng chống COVID-19 với phương châm “4 tại chỗ” gồm: Chỉ đạo tại chỗ, Lực lượng tại chỗ, Phương tiện tại chỗ và Hậu cần tại chỗ⁶⁶.

Sau khi Ban chỉ đạo quốc gia được thành lập, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 447/QĐ-TTg về việc công bố dịch. Vào đợt bùng phát lần thứ 4 với biến chủng Delta, Thủ tướng Chính phủ đã kiện toàn Ban chỉ đạo Quốc gia thông qua Quyết định 1438/QĐ-TTg ngày 25/08/2021 do Thủ tướng Chính phủ làm trưởng Ban chỉ đạo do tính chất, mức độ dịch bệnh diễn biến phức tạp với số ca nhiễm tăng cao tại các tỉnh phía Nam. Đồng thời, Thủ tướng với vai trò Trưởng

⁶³ Ban chỉ đạo chống dịch các cấp được hoạt động theo quy định Quyết định 56/2010/QĐ-TTg ngày 16/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ.

⁶⁴ Luật PCBTN 2007, Điều 46 khoản 3.

⁶⁵ Các Tiểu ban chống dịch được quy định cụ thể tại khoản 2 Điều 2 Quyết định 56/2010/QĐ-TTg ngày 16/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ.

⁶⁶ Quyết định 56/2010/QĐ-TTg quy định thẩm quyền thành lập, tổ chức và hoạt động của Ban Chỉ đạo chống dịch các cấp do Thủ tướng Chính phủ ban hành, Điều 3, khoản 1.

Ban chỉ đạo Quốc gia cũng thành lập 8 Tiểu ban với các chức năng, nhiệm vụ đặc thù trong công tác phòng, chống dịch và Tổ công tác đặc biệt của Chính phủ thực hiện công tác phòng, chống dịch tại các địa phương. Các tiểu ban được thành lập gồm: (i) Tiểu ban An sinh xã hội, (ii) Tiểu ban An ninh trật tự xã hội, (iii) Tiểu ban Tài chính, hậu cần, (iv) Tiểu ban Y tế, (v) Tiểu ban Sản xuất và lưu thông hàng hóa, (vi) Tiểu ban Vận động và huy động xã hội, (vii) Tiểu ban Dân vận, (viii) Tiểu ban Truyền thông⁶⁷. Sau khi được thành lập, các tiểu ban thuộc Ban chỉ đạo Quốc gia đã kiện toàn tổ chức thành viên tham gia tiểu ban, xây dựng kế hoạch, quy chế hoạt động và phân công nhiệm vụ cho những lãnh đạo tham gia tiểu ban⁶⁸. Bên cạnh việc phân công các thành viên của Chính phủ tham gia vào hoạt động của các tiểu ban, Thủ tướng - Trưởng Ban chỉ đạo Quốc gia cũng đã có những phân công các nhân sự cao cấp của Quốc Hội, Trung ương Đảng và Trung ương Mặt trận Tổ quốc tham gia vào các công tác phòng, chống dịch COVID-19⁶⁹. Trên cơ sở yêu cầu kiện toàn lại cơ chế hoạt động của các ban chỉ đạo phòng, chống dịch, các ban chỉ đạo phòng, chống dịch tại các địa phương cũng được tiến hành kiện toàn lại trong giai đoạn tháng 9 năm 2021.

Rà soát các quy định pháp luật hiện hành chưa có quy định về mối quan hệ công tác giữa Ban chỉ đạo cấp dưới với Ban chỉ đạo cấp trên và loại văn bản do Ban chỉ đạo chống dịch được phép ban hành, cũng như chưa quy định rõ trình tự, thủ tục, thẩm quyền thành lập Ban chỉ đạo chống dịch tương ứng với các cấp độ bệnh truyền nhiễm nhóm A, B, C. Đối với trường hợp TTKC thì việc thành lập Ban chỉ đạo chống dịch lại theo mô hình của Ban chỉ đạo chống dịch ở điều kiện chưa đến mức độ TTKC trong khi ở TTKC các cấp độ bệnh truyền nhiễm là khác nhau, đòi hỏi phải có thủ tục, mô hình tổ chức và hoạt động của Ban chỉ đạo khác nhau. Thực tiễn cho thấy ngay khi có thông tin đầy đủ về khả năng lây lan dịch truyền nhiễm trên thế giới, Thủ tướng Chính phủ đã chủ động thành lập Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 nhưng không bao gồm các tiểu ban do

⁶⁷ Quyết định 84/QĐ-BCĐ của Trưởng Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 về việc ban hành quy chế làm việc và phân công nhiệm vụ các thành viên Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 ngày 28/08/2021.

⁶⁸ Bộ Nội vụ, *Tiểu ban Dân vận thuộc Ban Chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 họp phiên thứ nhất triển khai hoạt động theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ*, 08/09/2021, <https://moha.gov.vn/tin-tuc-su-kien/diem-tin/tieu-ban-dan-van-thuoc-ban-chi-dao-quoc-gia-phong-chong-dich-covid-19-hop-phien-thu-nhat-trien-khai-hoat-dong-theo-chi-dao-cua-thu-tuong-chinh-phu-46551.html>; Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, *Quy chế làm việc của Tiểu ban Truyền thông, Ban Chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19*, 03/09/2021, <https://dangcongsan.vn/tu-tuong-van-hoa/quy-che-lam-viec-cua-tieu-ban-truyen-thong-ban-chi-dao-quoc-gia-phong-chong-dich-covid-19-589938.html>;

⁶⁹ Quyết định 84/QĐ-BCĐ của Trưởng Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 về việc ban hành quy chế làm việc và phân công nhiệm vụ các thành viên Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 ngày 28/08/2021.

quy mô, tính chất và mức độ kiểm soát của dịch bệnh tại Việt Nam đã được bảo đảm trên cơ sở hoạt động của Ban chỉ đạo. Tuy nhiên, đến giai đoạn dịch bùng phát lần thứ tư thì thành phần số lượng, mô hình hoạt động của các tiểu ban theo quy định của Luật PCBTN 2007 và văn bản hướng dẫn không đảm bảo được cho công tác phòng chống dịch nên Thủ tướng phải thành lập 8 tiểu ban trực thuộc Ban chỉ đạo để đảm bảo bao quát các khó khăn, vướng mắc gặp phải trong công tác phòng, chống dịch.

b. Cơ chế tham gia của các tổ chức ngoài hệ thống cơ quan nhà nước trong TTKC do dịch bệnh và việc bảo vệ người yếu thế

Đối với TTKC nói chung, Pháp lệnh TTKC quy định, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên có trách nhiệm tuyên truyền, vận động nhân dân chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về TTKC; phối hợp và giúp đỡ các cơ quan, tổ chức, người thi hành các biện pháp đặc biệt trong TTKC và giám sát việc thi hành các quy định về TTKC.

Luật PCBTN 2007 chỉ quy định về trách nhiệm và cơ chế tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức thành viên trong việc tuyên truyền, vận động nhân dân tham gia PCBTN; tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về PCBTN⁷⁰. Luật không quy định trách nhiệm và cơ chế tham gia của các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, quỹ từ thiện, quỹ xã hội tham gia công tác phòng, chống dịch trừ cơ chế tham gia đóng góp tài chính cho Quỹ hỗ trợ phòng, chống dịch của các tổ chức, cá nhân. Theo quy định của Luật PCBTN, kinh phí cho công tác phòng, chống bệnh gồm: (i) Ngân sách nhà nước; (ii) Vốn viện trợ; (iii) Các nguồn kinh phí khác theo quy định của pháp luật; hằng năm, Nhà nước bảo đảm đủ, kịp thời ngân sách cho các hoạt động PCBTN; ngân sách PCBTN không được sử dụng vào mục đích khác⁷¹.

Để có thêm nguồn lực cho công tác phòng, chống COVID-19, Chính phủ đã lập Quỹ vắc-xin phòng chống COVID-19 và kêu gọi mọi cá nhân, tổ chức tham gia. Đến hết ngày 29/11/2021, Quỹ vắc-xin phòng chống COVID-19 đã huy động 8.797,5 tỷ đồng với 567.847 tổ chức, cá nhân đã tham gia vào Quỹ. Số tiền huy động được chủ yếu chi mua vắc xin và các hoạt động nghiên cứu, thử nghiệm vắc xin⁷². Nhà nước cũng có chính sách ưu tiên tiêm vaccine cho 16 nhóm đối tượng,

⁷⁰ Luật PCBTN 2007, Điều 7, khoản 2.

⁷¹ Luật PCBTN 2007, Điều 60.

⁷² Quỹ vắc-xin phòng chống COVID-19, 29/12/2021, <https://quyvacxincovid19.gov.vn/>.

trong đó có người cao tuổi, người nghèo, các đối tượng chính sách xã hội, lao động tự do... và gần đây bổ sung thêm trẻ em⁷³.

Lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là thành viên của Ban chỉ đạo quốc gia phòng, chống dịch⁷⁴. Việc huy động sự tham gia của lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc Việt Nam sẽ giúp điều phối, phối hợp chặt chẽ hoạt động giữa các bộ, ngành, địa phương trong tổ chức triển khai kế hoạch, nhiệm vụ, giải pháp phòng, chống dịch, đặc biệt là tuyên truyền, vận động, kêu gọi nhân dân thực hiện nghiêm, có hiệu quả các biện pháp phòng, chống dịch⁷⁵.

Các tổ chức chính trị - xã hội khác như Hội Phụ nữ Việt Nam, Trung ương Đoàn thanh niên Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ... đã triển khai một số hoạt động hỗ trợ thành viên; thành lập đội hình hỗ trợ hậu cần, tham gia chuẩn bị cơm, nước uống, nhu yếu phẩm tại các nơi điều trị tập trung, các khu xóm nghèo; cung cấp oxy cho điều trị tại nhà, vận động tuyên truyền người dân ủng hộ quỹ vắc xin⁷⁶. Các địa phương, thậm chí nhiều doanh nghiệp, cơ quan cũng đã thành lập các Tổ COVID cộng đồng, hoặc Tổ An toàn COVID để huy động sức mạnh của cộng đồng trong việc đồng hành cùng chính quyền phòng chống dịch bệnh⁷⁷.

Bên cạnh trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức chính trị xã hội trong công tác phòng, chống dịch, nhiều tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân đã tham gia tích cực vào công tác phòng, chống dịch COVID-19 trong thời gian vừa qua. Hoạt động của họ không chỉ giới hạn các trách nhiệm theo yêu cầu của Luật PCBTN 2007⁷⁸ mà chủ động thực hiện các hoạt động khác như: hỗ trợ vật tư, thiết bị y tế cho các bệnh viện, cơ sở điều trị thu dung, cấp phát nhu yếu phẩm cho những người khó khăn, đặc biệt là các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương: phụ nữ, trẻ em, người khuyết tật ở các vùng dịch, nơi cách ly, nơi phong tỏa v.v... Những hoạt động tự

⁷³ Quyết định 3355/QĐ-BYT của Bộ Y tế ngày 08/07/2021 về Kế hoạch triển khai chiến dịch tiêm vắc xin phòng COVID-19 năm 2021 – 2022.

⁷⁴ Quyết định 1438/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/08/2021 về kiện toàn Ban chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19.

⁷⁵ Thông báo số 228/TB-VPCP ngày 31/8/2021 về kết luận của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại cuộc họp của Thường trực Chính phủ với tập thể lãnh đạo Ban Dân vận Trung ương, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội về công tác phòng, chống dịch COVID-19.

⁷⁶ Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, “*Triệu phần quà san sẻ yêu thương*” vận động được 185,86 tỷ đồng, ngày 26/11/2021, <http://hoilhpn.org.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/-034-trieu-phan-qua-san-se-yeu-thuong-034-van-%C4%91ong-%C4%91uoc-185-86-ty-%C4%91ong-42422-6602.html>; Thanh niên, *Tôn vinh 420 tình nguyện viên vì cộng đồng trong phòng chống dịch COVID-19*, 13/11/2021, <https://thanhnien.vn/ton-vinh-420-tinh-nguyen-vien-vi-cong-dong-trong-phong-chong-dich-covid-19-post1401043.html>.

⁷⁷ Bộ Y tế, *Tổ COVID cộng đồng- vũ khí chống dịch độc đáo của Việt Nam phát huy hiệu quả tại Bắc Giang*, 15/06/2021, https://moh.gov.vn/tin-lien-quan/-/asset_publisher/vjYyM7O9aWnX/content/to-covid-cong-ong-vu-khi-chong-dich-oc-ao-cua-viet-nam-phat-huy-hieu-qua-tai-bac-giang

⁷⁸ Luật PCBTN 2007, Điều 7.

phát này cũng đã góp phần nào giảm nhẹ trách nhiệm của Nhà nước và tổ chức chính trị xã hội nhưng cũng đặt ra vấn đề cần phải hoàn thiện các quy định pháp lý liên quan đến hoạt động thiện nguyện tự phát, xử lý tài sản được hiến tặng trong giai đoạn chống dịch, như tài sản được tặng cho các cơ sở thu dung điều trị tạm thời, bệnh viện dã chiến, khu cách ly... Trong giai đoạn đó, Nghị định 64/2008/NĐ-CP ngày 14/05/2008 của Chính phủ về vận động, tiếp nhận và sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ nhân dân khắc phục khó khăn do thiên tai, hoả hoạn, sự cố nghiêm trọng, các bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo được đánh giá là chưa phát huy được sức mạnh của nhân dân trong hoạt động phòng dịch, chống dịch COVID-19 cũng như là các sự kiện thiên tai, hoả hoạn, sự cố nghiêm trọng... Dẫn đến Nghị định này đã được thay thế bằng Nghị định 93/2021/NĐ-CP về vận động, tiếp nhận, phân phối và sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ khắc phục khó khăn do thiên tai, dịch bệnh, sự cố; hỗ trợ bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo vào quý 4 năm 2021.

1.10. Đánh giá chung về hệ thống pháp luật về tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh

a. Kết quả đạt được

- *Về hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh TTKC và TTKC do dịch bệnh*

Nhìn chung hiện nay, hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh về TTKC nói chung và TTKC về dịch bệnh nói riêng đã được xây dựng. Từ các quy định của Hiến pháp đến các đạo luật chuyên ngành và các văn bản hướng dẫn thi hành đều đã có các quy định đề cập đến các nội dung liên quan đến TTKC nói chung và TTKC về dịch bệnh nói riêng. Các văn bản pháp luật này đã góp phần tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động chống dịch COVID-19 trong thời gian qua.

Qua rà soát, đánh giá hệ thống pháp luật hiện hành cho thấy, các quy định về TTKC và TTKC do dịch bệnh trong các văn bản pháp luật được ban hành sau ngày càng rõ ràng, cụ thể hơn so với các văn bản được ban hành trước.

Trong việc phòng, chống COVID-19 thời gian qua, một số văn bản của Quốc hội và Chính phủ - mặc dù không phải là những văn bản được ban hành trong bối cảnh Việt Nam ban bố TTKC – nhưng những văn bản đó đã tạo cơ sở pháp lý hữu hiệu cho hoạt động phòng, chống dịch của Việt Nam, đặc biệt Nghị quyết số 30/2021/QH15 của Quốc hội và Nghị quyết số 86/NQ-CP của Chính phủ đã tháo gỡ nhiều khó khăn cho công tác phòng, chống dịch COVID-19. Nghị quyết 128/NQ-CP của Chính phủ đã thay đổi phương pháp phòng, chống dịch COVID-

19 từ “Không có COVID-19” (Zero Covid) sang “Thích ứng an toàn”⁷⁹ đã đem lại những hiệu quả nhất định về công tác bảo vệ quyền con người, quyền kinh tế tại Việt Nam.

- *Về phạm vi các tình huống có thể ban hành TTKC*

Mặc dù được ban hành cách đây hơn 20 năm và dưới hình thức một Pháp lệnh, sau khi nghiên cứu, so sánh với pháp luật về tình trạng khẩn cấp ở một số quốc gia⁸⁰, có thể nhận định rằng, cách tiếp cận của Pháp lệnh TTKC đã thể hiện một tư duy bao quát và cách tiếp cận phù hợp với xu thế điều chỉnh pháp luật của các quốc gia trên thế giới về TTKC trong thời điểm hiện nay. Đó là điều chỉnh TTKC trong các tình huống: thảm họa thiên nhiên, thảm họa do con người gây ra và dịch bệnh trên diện rộng. Từ cách tiếp cận tổng thể của Pháp lệnh này, các văn bản pháp luật của Việt Nam được ban hành sau đó, kể cả Hiến pháp 2013, các đạo luật chuyên ngành và các nghị định hướng dẫn thi hành luật đều giữ vững cách tiếp cận của Pháp lệnh và chỉ làm rõ hơn, chi tiết hơn từng lĩnh vực cụ thể có TTKC. Đây là một điểm tích cực cần được kế thừa khi xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật về TTKC trong thời gian tới.

- *Về các biện pháp áp dụng trong TTKC trong bối cảnh phòng, chống dịch COVID-19*

Trên cơ sở các quy định của Pháp lệnh TTKC, Luật PCBTN, Nghị định 71/2002/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Pháp lệnh TTKC cùng với những văn bản pháp luật khác có liên quan, trong hai năm chống dịch COVID-19 vừa qua, Nhà nước đã đưa vào áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch tương đối hiệu quả như giãn cách xã hội, hạn chế tập trung đông người... Luật PCBTN đã quy định về việc đưa tin trong TTKC về dịch. Những biện pháp này, như đã phân tích, là đòi hỏi khách quan khi Nhà nước buộc phải ưu tiên phòng chống dịch, bảo vệ lợi ích cộng đồng, bảo vệ an toàn và sức khỏe của nhân dân. Những biện pháp đó tác động và làm hạn chế một số quyền con người, quyền tự do của công dân. Nhưng những biện pháp đó đã chứng minh hiệu quả tích cực nhất định trong công cuộc phòng chống dịch và việc sử dụng các biện pháp đó trong thời gian qua là phù hợp với tinh thần các Công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành

⁷⁹ Tuổi Trẻ, *Thủ tướng: Chuyển từ “không có COVID sang thích ứng an toàn, thúc đẩy phát triển kinh tế*, 09/2021, <https://tuoitre.vn/thu-tuong-chuyen-tu-khong-co-covid-sang-thich-ung-an-toan-thuc-day-phat-trien-kinh-te-20210925164521448.htm>

⁸⁰ Xem: Législation comparée - Le régime de l'état d'urgence (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Portugal, Royaume Uni), Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, Sénat, mars 2016; xem thêm Chương II của Báo cáo này: Kinh nghiệm quốc tế về tình trạng khẩn cấp trong bối cảnh đại dịch COVID-19.

viên. Trong đợt bùng phát đại dịch COVID-19 lần thứ tư, Việt Nam đã áp dụng các biện pháp giãn cách xã hội tùy tình hình dịch bệnh ở các mức độ khác nhau đối với từng địa phương; trong thời gian đó, các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội gần như bị đóng băng. Các biện pháp giãn cách đã được áp dụng như: các nhà máy, công xưởng, trường học, nhà thờ, nhà chùa, các khu du lịch, danh lam thắng cảnh, khu vui chơi giải trí tạm ngừng hoạt động; các hoạt động văn hóa, thể thao, du lịch tạm đình chỉ; các sự kiện tập trung đông người, các cuộc hội họp, hội thảo tạm hoãn tổ chức (hoặc thay đổi hình thức từ trực tiếp sang trực tuyến); hoạt động giao thông công cộng, hoạt động xuất, nhập cảnh bị hạn chế tối đa. Các biện pháp này ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống kinh tế-xã hội của đất nước, làm cho một bộ phận không nhỏ người lao động mất việc làm và dĩ nhiên tác động mạnh mẽ đến việc bảo đảm các quyền con người, quyền công dân trên tất cả các lĩnh vực. Là một quốc gia thành viên của các Công ước quốc tế ICCPR và ICESCR, những biện pháp mà Việt Nam đã áp dụng trong thời gian qua nhằm phòng, chống dịch bệnh COVID-19 luôn bảo đảm dựa trên các nguyên tắc có thời hạn, tương xứng, cần thiết và không phân biệt đối xử, theo đúng tinh thần của các Công ước ICCPR và ICESCR.

- *Về việc bảo vệ quyền của người yếu thế trong quá trình phòng, chống dịch COVID-19*

Như trên đã phân tích, TTKC về dịch bệnh có những đặc điểm khác biệt so với các tình huống khác của TTKC (như thiên tai, bạo loạn), trong đó phạm vi lây lan của dịch bệnh không loại trừ một ai. Những biện pháp áp dụng khi dịch bệnh COVID-19 xảy ra trong thời gian qua tác động vào cuộc sống hàng ngày của từng cá nhân, doanh nghiệp, đặc biệt là những người yếu thế.

Trong bối cảnh đó, mặc dù nền kinh tế còn hạn hẹp, Nhà nước Việt Nam cũng đã có những chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, người dân – trong đó có đối tượng là người yếu thế - bị ảnh hưởng do đại dịch⁸¹. Đối với doanh nghiệp, Chính phủ đã có biện pháp gia hạn nộp thuế và tiền thuê đất cho những đối tượng bị ảnh hưởng bởi dịch COVID-19 theo Nghị định số 41/2020/NĐ-CP ngày 08/04/2020; giảm

⁸¹ Từ năm 2020, Chính phủ đã có một loạt các biện pháp về hỗ trợ người lao động bị ảnh hưởng từ đại dịch COVID-19, như Nghị quyết 68/NQ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2021 của Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch COVID-19; Quyết định 23/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định về việc thực hiện một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19, ngày 07/07/2021; Nghị quyết 116/NQ-CP chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19, ngày 24/09/2021; Nghị định 145/NQ-CP điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung chế độ, chính sách trong phòng chống dịch COVID-19... Xem thêm Nguyễn Hưng Quang – Nguyễn Thuỳ Dương, *Nghiên cứu chuyên đề: Đánh giá thực hiện Nghị quyết 02/NQ-CP từ góc độ khu vực tư nhân nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và hỗ trợ phục hồi sau đại dịch*, 2020, trang 20-30, USAID LinkSME.

15% tiền thuê đất phải nộp của năm 2020 theo Quyết định số 22/2020/QĐ-TTg ngày 10/08/2020; giảm 30% thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2020 cho các doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức khác có tổng doanh thu không quá 200 tỷ đồng theo Nghị quyết 116/2020/QH14 ngày 19/06/2020 và quy định chi tiết thi hành theo Nghị định số 114/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ. Ngoài ra, Chính phủ còn có những chính sách như thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư công nhằm hỗ trợ tăng trưởng trong thời kỳ dịch bệnh COVID-19, giảm lãi suất, tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội, kinh phí công đoàn nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp; cơ cấu lại thời hạn nợ, miễn/giảm lãi vay hỗ trợ doanh nghiệp; các gói hỗ trợ tín dụng từ các ngân hàng v.v... Chính phủ cũng thực hiện cải cách thủ tục hành chính cho phù hợp với khả năng thực hiện của người dân, doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước trong bối cảnh giãn cách xã hội, rút ngắn thời gian xét duyệt hồ sơ vay vốn cho doanh nghiệp v.v... Đại dịch COVID-19 đã làm phát sinh nhiều vấn đề xã hội liên quan đến sinh kế, nghèo đói, mất an ninh lương thực và phân biệt đối xử giữa lao động nhập cư, người ở vùng có dịch, người bị nhiễm bệnh. Tác động của đại dịch đối với những lao động di cư, lao động phi chính thức, phụ nữ và các nhóm yếu thế khác là rất nghiêm trọng. Bởi vậy, trong năm 2020, đối với người dân (trong đó có nhóm yếu thế), Chính phủ có chính sách hỗ trợ an sinh xã hội theo Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 9/4/2020 về các biện pháp hỗ trợ và Quyết định số 15/2020/QĐ-TTg quy định về việc thực hiện các chính sách hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch COVID-19. Có khoảng 62 nghìn tỷ đồng được giải ngân cho khoảng 20 triệu người lao động bị giãn, hoãn hoặc mất việc do ảnh hưởng của đại dịch trong giai đoạn này⁸².

Năm 2021, trước những tác động nặng nề của làn sóng dịch COVID-19 lần thứ tư, Chính phủ tiếp tục ban hành gói hỗ trợ trị giá 26.000 tỷ đồng, gồm 12 chính sách hỗ trợ. Trong đó, có nguồn từ Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp và Quỹ Bảo hiểm tai nạn, bệnh nghề nghiệp. Bên cạnh đó, Chính phủ có 5 lần giảm tiền điện, giá tiền điện người bị ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 với tổng mức giảm khoảng 17.000 tỷ đồng⁸³. Đồng thời, Chính phủ cũng yêu cầu các

⁸² Trường Đại học Kinh tế quốc dân – JICA, *Báo cáo Đánh giá các chính sách ứng phó với COVID-19 và các khuyến nghị*, Hà Nội, 2020.

⁸³ Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Infographic: EVN thực hiện giảm giá điện, tiền điện đợt 5, <https://www.evn.com.vn/d6/news/Infographic-EVN-thuc-hien-giam-gia-dien-tien-dien-dot-5-9-134-28898.aspx>, 13/02/2022.

địa phương giảm giá nước sạch sinh hoạt cho người dân bị ảnh hưởng đại dịch COVID-19⁸⁴.

Đối với phụ nữ và trẻ em, ngay khi làn sóng dịch lần thứ 4 bùng phát vào cuối tháng 4/2021, các chính sách hỗ trợ cho trẻ em là người nhiễm bệnh (F0), người tiếp xúc gần (F1)⁸⁵, phụ nữ đang mang thai, người nuôi con nhỏ dưới 6 tuổi đã được triển khai nhanh chóng, kịp thời. Bên cạnh những chính sách của Nhà nước còn có sự góp sức của cộng đồng với các chương trình như: tặng túi an sinh, hỗ trợ lương thực, thực phẩm; hỗ trợ học bổng 3 triệu đồng/năm học cho các em học sinh mất cha, mẹ do dịch bệnh COVID-19 cho đến khi các em học hết cấp 3; chương trình nhận bảo trợ và đỡ đầu cho trẻ em mồ côi cha mẹ có hoàn cảnh khó khăn do dịch bệnh COVID-19 tại TP Hồ Chí Minh v.v... Cùng với đó, nhiều hoạt động chăm sóc sức khỏe tinh thần, tâm lý xã hội cho trẻ em cũng đã được triển khai.

Kết quả đánh giá bước đầu cho thấy các chính sách được ban hành trong thời gian qua của Chính phủ khá kịp thời, đa dạng và bao phủ được nhiều nhóm kể cả các nhóm vốn ít được hỗ trợ trước đây. Các chính sách không chỉ bảo đảm an sinh xã hội nhằm hỗ trợ người dân, doanh nghiệp gặp khó khăn để duy trì thu nhập cơ bản mà còn cung cấp các dịch vụ thiết yếu trong thời gian diễn ra đại dịch như khám chữa bệnh từ xa, hỗ trợ bệnh nhân HIV/AIDS, hỗ trợ học sinh các vùng khó khăn v.v...⁸⁶.

b. Vương mắc, bất cập

Mặc dù hệ thống pháp luật của Việt Nam về TTKC nói chung và TTKC về dịch bệnh nói riêng đã được hình thành từ hơn hai mươi năm qua và đang tiếp tục được xây dựng, hoàn thiện; nhưng với diễn biến chưa có tiền lệ của một đại dịch như COVID-19, hệ thống pháp luật về phòng, chống dịch bệnh trong TTKC đã xuất hiện một số tồn tại, bất cập gây khó khăn cho quá trình triển khai phòng, chống dịch bệnh trên thực tế, cụ thể như sau:

- *Về khái niệm TTKC*

⁸⁴ Bộ Y tế, Khẩn trương điều chỉnh giảm giá nước sạch cho người dân bị ảnh hưởng dịch COVID-19, ngày 13/02/2022, https://moh.gov.vn/tin-tong-hop/-/asset_publisher/k206Q9qkZOqn/content/khan-truong-ieu-chinh-giam-gia-nuoc-sach-cho-nguoi-dan-bi-anh-huong-dich-covid-19

⁸⁵ Bộ Y tế, Định nghĩa mới nhất về ca bệnh COVID-19: Thế nào được coi là F0?, 29/12/2021, https://moh.gov.vn/tin-lien-quan/-/asset_publisher/vjYyM7O9aWnX/content/-inh-nghia-moi-nhat-ve-ca-benh-covid-19-the-nao-uoc-coi-la-f0-

⁸⁶ CSAGA và Oxfam, Báo cáo nghiên cứu “Đánh giá nhanh các chương trình tài thiết cứu trợ của Nhà nước ứng phó với đại dịch COVID-19 từ lăng kính giới và quyền của các nhóm dễ bị tổn thương”, 2021.

Trong các VBQPPL liên quan đến TTKC không định nghĩa rõ thế nào là TTKC, mà chỉ liệt kê những tình huống có thể ban bố TTKC. Vì vậy, việc ban hành VBQPPL trong điều kiện dịch bệnh gặp nhiều lúng túng.

Bên cạnh đó, có một số khái niệm trong các văn bản pháp luật hiện hành có nội hàm gần giống với khái niệm TTKC, như khái niệm “*trường hợp cấp bách*” lại chưa được giải thích rõ ràng và chưa được phân biệt về nội hàm với khái niệm “TTKC” khiến việc triển khai các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 trên thực tế vừa qua gặp khó khăn, vướng mắc.

- *Về hình thức pháp lý và nội dung của Pháp lệnh TTKC*

Pháp lệnh TTKC đã ban hành hơn 20 năm. Trong 20 năm qua, một loạt văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao hơn đã được ban hành với nhiều quy định rộng hơn và cụ thể hơn Pháp lệnh này. Ví dụ, ngoài Luật PCBTN năm 2007 như đã đề cập ở trên, Luật Quốc phòng năm 2018 quy định TTKC về quốc phòng là trạng thái xã hội của đất nước khi có nguy cơ trực tiếp bị xâm lược hoặc đã xảy ra hành động vũ trang xâm lược hoặc bạo loạn, nhưng chưa đến mức tuyên bố tình trạng chiến tranh. Việc sử dụng lực lượng vũ trang nhân dân và áp dụng biện pháp quân sự trong tình trạng chiến tranh, TTKC về quốc phòng được thực hiện theo lệnh của Chủ tịch nước.

Luật An ninh mạng năm 2018 quy định theo hướng Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định hoặc ủy quyền cho Bộ trưởng Bộ Công an xem xét, quyết định, xử lý tình huống nguy hiểm về an ninh mạng trong phạm vi cả nước hoặc từng địa phương hoặc đối với một mục tiêu cụ thể.

Luật Thú y năm 2015 quy định trong trường hợp dịch bệnh động vật lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người hoặc gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế - xã hội, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn báo cáo để Thủ tướng Chính phủ đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban bố TTKC theo quy định của pháp luật về TTKC.

Như vậy, Pháp lệnh TTKC chưa thực sự đáp ứng với điều kiện mới ở nước ta hiện nay, đòi hỏi cần nâng cấp Pháp lệnh lên thành Luật về TTKC để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- *Về thẩm quyền của một số chủ thể trong TTKC do dịch bệnh*

Về thẩm quyền, Pháp lệnh TTKC 2000 trao trách nhiệm ban bố TTKC cho Chủ tịch nước hoặc UBTVQH. Pháp lệnh TTKC cũng đưa ra các biện pháp được áp dụng trong TTKC trong từng lĩnh vực: khi có thảm họa, khi có dịch bệnh và khi có TTKC về an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội. Trong lĩnh vực y tế, Luật

PCBTN 2007 và Nghị định số 71/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm. Trong hơn hai năm xảy ra dịch bệnh COVID-19, các văn bản này được sử dụng làm cơ sở để Thủ tướng Chính phủ ban hành một số quyết định, chỉ thị khi điều hành các hoạt động phòng, chống COVID-19.

Theo Hiến pháp 2013, các loại thẩm quyền liên quan đến TTKC được quy định như sau:

- Thẩm quyền quy định về TTKC thuộc về Quốc hội;
- Thẩm quyền ban bố, bãi bỏ TTKC thuộc về UBTVQH; trong trường hợp UBTVQH không thể họp được thì thẩm quyền công bố, bãi bỏ TTKC trong cả nước hay ở từng địa phương được trao cho Chủ tịch nước;
- Thẩm quyền thi hành lệnh tổng động viên, động viên cục bộ, lệnh ban bố TTKC và các biện pháp cần thiết khác được trao cho Chính phủ.

Trong Hiến pháp 2013, Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN không có thẩm quyền nào liên quan đến TTKC được quy định cho vị trí điều hành của cá nhân Thủ tướng.

Có thể nói, *một mặt*, những quy định về việc công bố dịch của Luật PCBTN 2007 không tương đương và không thể có giá trị thay thế được cho các quy định liên quan đến TTKC. Công bố dịch và công bố/ban bố TTKC (về dịch bệnh) là rất khác nhau, theo đó, mức độ công bố TTKC khi có dịch bệnh phải nghiêm trọng hơn rất nhiều so với việc công bố dịch thông thường. *Mặt khác*, về hình thức pháp luật, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ chỉ là văn bản điều hành, không được chứa đựng quy phạm pháp luật; nhưng trên thực tế, một số chỉ thị mà Thủ tướng Chính phủ ban hành trong thời gian đại dịch lại chứa đựng nhiều quy phạm pháp luật, kể cả những quy phạm pháp luật hạn chế quyền con người, ví dụ Chỉ thị 16/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Trong Chỉ thị này, mặc dù không chính thức công bố TTKC do dịch bệnh COVID-19, nhưng những biện pháp áp dụng theo Chỉ thị này là những biện pháp đặc biệt, ngoại lệ mà trong tình huống bình thường không thể hoặc rất khó được áp dụng, nhất là trên diện rộng (Chỉ thị 16 cách ly toàn xã hội trong vòng 15 ngày). Nếu không xét đến tính cần thiết của các biện pháp (bởi trên thực tế biện pháp cách ly vào thời điểm đó thực sự có tác dụng tích cực trong việc phòng ngừa tình trạng lây bệnh), nhưng yêu cầu về tính chính danh, tức là tính hợp pháp của các biện pháp theo Chỉ thị 16 là không đạt được. Chính quyền không ban bố TTKC, nhưng lại áp dụng những biện pháp đặc biệt, ngoại lệ vốn đáng lẽ chỉ dành cho TTKC. Thực tế này cho thấy hệ thống pháp luật

của Việt Nam về TTKC còn có khoảng trống, chưa hợp lý, khiến việc điều hành của Chính phủ trở gặp nhiều khó khăn trong thời gian qua.

Một trong những đặc điểm của TTKC, đó là tính cấp bách. Đây là đặc điểm đòi hỏi cơ quan có thẩm quyền phải phản ứng nhanh, mạnh, kịp thời để ứng phó được và giảm thiểu tối đa thiệt hại. Đặc điểm này dẫn đến sự cần thiết phải mở rộng và trao thẩm quyền ứng phó với TTKC cho các cơ quan hành pháp đứng đầu là Thủ tướng. Nhưng Hiến pháp 2013, Pháp lệnh TTKC, Luật PCBTN 2007 lại trao các thẩm quyền (ban bố, công bố, chấm dứt) liên quan đến TTKC cho Chủ tịch nước hoặc UBTVQH - những thiết chế mà với bản chất tự nhiên của nó không thể có được những phản ứng nhanh, kịp thời. Ngay cả thẩm quyền thi hành “lệnh ban bố TTKC và các biện pháp khác” Hiến pháp 2013 cũng trao cho tập thể Chính phủ chứ không phải cá nhân Thủ tướng.

Ngoài ra, về mặt thẩm quyền quy định về TTKC, Hiến pháp 2013 đã giao cho chủ thể là Quốc hội, nghĩa là Quốc hội sẽ ban hành những quy định này trong một văn bản luật để áp dụng trong TTKC. Tuy nhiên, hiện nay vẫn tồn tại văn bản có hiệu lực đó là Pháp lệnh TTKC do chủ thể không phải là Quốc hội mà do UBTVQH ban hành. Đây là một thực tế đang tồn tại chưa phù hợp với quy định của Hiến pháp (mà Hiến pháp 2013 đã ra đời được gần 9 năm).

Từ những phân tích nêu trên, có thể thấy, mặc dù Việt Nam đã có một số quy định pháp luật về TTKC nói chung cũng như TTKC trong một số lĩnh vực nói riêng (dịch bệnh, quốc phòng...) nhưng những quy định của các văn bản này còn khá nhiều khoảng trống, thiếu cụ thể; nhiều nội dung mâu thuẫn, chồng chéo; một số nội dung chưa hợp lý dẫn đến sự lúng túng, bất cập khi áp dụng. Những hạn chế này đòi hỏi cần ban hành một văn bản quy phạm pháp luật về TTKC thay thế cho Pháp lệnh TTKC ban hành năm 2000.

- *Về cơ chế giám sát*

Như trên đã phân tích, Pháp lệnh TTKC giao cho Viện Kiểm sát nhân dân thực hiện hoạt động giám sát việc tuân thủ pháp luật trong TTKC. Tuy nhiên, kể từ Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002, Viện kiểm sát đã không còn thực hiện chức năng kiểm sát chung (trong đó có chức năng kiểm sát việc tuân thủ pháp luật) nữa, mà chỉ có chức năng thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Như vậy, quy định của Pháp lệnh TTKC hiện đang mâu thuẫn với các quy định hiện hành về chức năng của Viện Kiểm sát. Pháp lệnh TTKC được ban hành trước thời điểm ban hành Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002 và năm 2014 nên những quy định của Pháp lệnh trong lĩnh vực này nay đã trở nên không còn phù hợp cả về lý luận và thực tiễn, cần phải được nhanh

chống sửa đổi để bảo đảm thiết lập được cơ chế giám sát hữu hiệu nhằm tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm việc thực thi quyền con người trong TTKC nói chung và TTKC do dịch bệnh nói riêng.

- *Một số bất cập khác*

Luật PCBTN 2007 không quy định các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong TTKC. Hiện nay, mặc dù không ban bố TTKC về dịch theo quy định của Luật PCBTN nhưng nhiều biện pháp đang được áp dụng lại thực hiện các biện pháp được áp dụng trong TTKC như đặt biển báo hiệu, trạm gác và hướng dẫn việc đi lại tránh vùng có dịch; yêu cầu kiểm tra và xử lý y tế đối với phương tiện vận tải trước khi ra khỏi vùng có dịch...

Bên cạnh đó, Luật PCBTN và các quy định về biện pháp phòng, chống dịch đều quy định một số biện pháp được phép áp dụng khi có dịch mà không cần phải ban bố TTKC như tổ chức cấp cứu, khám bệnh, chữa bệnh; tổ chức cách ly y tế; hạn chế ra vào vùng có dịch như biện pháp chống dịch thông thường. Trong khi đó, Nghị định số 71/2002/NĐ-CP đặt ra các biện pháp đặc biệt được áp dụng trong TTKC về dịch bệnh nguy hiểm. Bên cạnh đó, biện pháp “*hạn chế tập trung đông người*” đối với tình trạng dịch bệnh thông thường theo quy định Luật PCBTN và biện pháp “*cấm tập trung đông người*” trong TTKC⁸⁷ lại không có hướng dẫn cụ thể nên việc áp dụng các biện pháp xử lý vi phạm hành chính trong thời gian dịch bệnh vừa qua về cơ bản mang nội hàm của quy định cấm tập trung đông người. Vấn đề này cần khắc phục thông qua việc sửa đổi, ban hành mới các văn bản pháp luật về TTKC, bảo đảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật. Biện pháp phòng, chống dịch thông thường phải khác với biện pháp phòng, chống dịch trong TTKC.

Ngoài ra, các nội dung liên quan đến công bố dịch, công bố hết dịch chưa phù hợp thực tế hoặc khái niệm “*vùng có dịch*”⁸⁸ và chưa bao phủ trường hợp dịch xảy ra ở quy mô toàn quốc nên khó khăn trong áp dụng các biện pháp chống dịch như sử dụng vắc xin bắt buộc đối với người ra vào vùng có dịch; nội dung công bố dịch⁸⁹ thực hiện theo cách công bố một địa bàn có dịch dẫn đến việc các địa phương rất lo ngại việc công bố dịch sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; chưa có quy định đối với trường hợp một địa phương công bố hết dịch khi toàn quốc đang công bố có dịch.

⁸⁷ Luật PCBTN, Điều 52, khoản 1, điểm c, Điều 54, khoản 2, điểm d.

⁸⁸ Luật PCBTN, Điều 2, khoản 14.

⁸⁹ Luật PCBTN, Điều 39.

Do diễn biến phức tạp của dịch COVID-19 mà nhiều địa phương phải áp dụng biện pháp giãn cách xã hội, hạn chế người dân ra ngoài khi không cần thiết. Do đó, việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của người dân, doanh nghiệp với nhà nước bị ảnh hưởng trực tiếp; nhiều cơ quan nhà nước không thể thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình đối với các lĩnh vực phải tiến hành trực tiếp tại cơ sở, đặc biệt là những hoạt động có quy định về thời hạn⁹⁰, thời hiệu⁹¹. Trong khi đó, pháp luật chưa có quy định về trường hợp do dịch mà các địa phương bị áp dụng biện pháp giãn cách xã hội là sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan không tính vào thời hạn, thời hiệu.

⁹⁰ Theo quy định tại Điều 144 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “Thời hạn là một khoảng thời gian được xác định từ thời điểm này đến thời điểm khác.”

⁹¹ Theo quy định tại Điều 149 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định “Thời hiệu là thời hạn do luật quy định mà khi kết thúc thời hạn đó thì phát sinh hậu quả pháp lý đối với chủ thể theo điều kiện do luật quy định.”

CHƯƠNG II – KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUY ĐỊNH TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP TRONG BỐI CẢNH ĐẠI DỊCH COVID-19

2.1. Đặc điểm tình trạng khẩn cấp và tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh theo pháp luật quốc tế và quy định của một số quốc gia

Khái niệm và đặc điểm TTKC được đề cập trong các điều ước quốc tế về nhân quyền, vì việc tuyên bố TTKC thường kèm theo nguy cơ xâm phạm đến các quyền con người. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966 trực tiếp đề cập đến nội dung này. Công ước khẳng định các Quốc gia có thể cần thêm quyền hạn để quản lý và giải quyết các tình huống và hoàn cảnh ngoại lệ. Điều 4 của ICCPR cho phép một Quốc gia đơn phương đình chỉ tạm thời một phần nghĩa vụ của mình theo Công ước, nhưng tùy thuộc vào nội dung đình chỉ tạm thời cũng như hậu quả của nó sẽ phải có một chế độ bảo vệ cụ thể. Theo khoản 1 của Điều 4 ICCPR, các biện pháp khẩn cấp phải được giới hạn ở mức độ nghiêm ngặt theo yêu cầu của từng tình huống. Yêu cầu này liên quan đến thời hạn cũng như phạm vi địa lý và biện pháp và quyền hạn khẩn cấp được áp dụng.

Bộ nguyên tắc Siracusa về Các Điều khoản Hạn chế và Tạm đình chỉ thực hiện quyền trong ICCPR được Hội đồng Kinh tế, Xã hội của Liên hợp quốc thông qua năm 1984⁹² ghi nhận các hạn chế quyền này phải:

- Được quy định và thực hiện phù hợp với luật;
- Hướng đến một mục tiêu hợp pháp vì lợi ích chung;
- Thực sự cần thiết trong một xã hội dân chủ để đạt được mục tiêu;
- Ít xâm phạm và ít hạn chế nhất để đạt được mục tiêu;
- Dựa trên bằng chứng khoa học và không độc đoán cũng không phân biệt đối xử trong việc áp dụng; và
- Có thời hạn, tôn trọng nhân phẩm và phải được giám sát.

Đối với các Quốc gia viện dẫn Điều 4 của ICCPR, tình hình để được viện dẫn phải đáp ứng hai điều kiện cơ bản: (1) tình hình phải ở mức độ khẩn cấp công khai đe dọa tính mạng của quốc gia, và (2) Quốc gia thành viên phải chính thức tuyên bố tình trạng trường hợp khẩn cấp⁹³. Khi ban bố tình trạng khẩn cấp dẫn đến việc hủy bỏ quyền con người, Nhà nước còn phải hành động trong phạm vi hiến pháp và các quy định pháp luật tương ứng của quốc gia chi phối việc thực hiện quyền

⁹² *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Economic and Social Council, 28/09/1984 (E/CN.4/1985/4)

⁹³ General Comment No.29, States of Emergency (Article 4), Human Rights Committee, 31 August 2001 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)

khẩn cấp. Để được ban bố hợp pháp, tình trạng khẩn cấp cần được công bố công khai và chính thức và Quốc gia phải thông báo cho người dân bị ảnh hưởng về phạm vi, lãnh thổ cụ thể và thời gian chính xác của tình trạng khẩn cấp. Để công chúng nhận thức được bất kỳ quy tắc pháp lý mới nào, thông tin đó phải được truyền đạt theo cách dễ tiếp cận và bằng tất cả ngôn ngữ chính thức, cũng như ngôn ngữ khác được sử dụng rộng rãi tại quốc gia đó. Tình trạng khẩn cấp cũng cần được hướng dẫn bởi các nguyên tắc minh bạch và quyền được thông tin⁹⁴.

Khoản 2 Điều 4 của ICCPR xác định rõ không thể đình chỉ các quy định sau: Điều 6 (Quyền được sống), Điều 7 (Tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt một cách tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm. Đặc biệt, không ai có thể bị sử dụng để làm thí nghiệm y học hoặc khoa học mà không có sự đồng ý tự nguyện của người đó), Điều 8, khoản 1 và 2 (Cấm nô lệ, cấm buôn bán nô lệ và cấm nô dịch), Điều 11 (Cấm bỏ tù vì không có khả năng thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng), Điều 15 (Nguyên tắc hợp pháp trong lĩnh vực luật hình sự, nghĩa là quy định về trách nhiệm hình sự và hình phạt được giới hạn trong phạm vi các quy định rõ ràng và cụ thể của luật được áp dụng và áp dụng tại thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện, trừ trường hợp sau đó luật pháp quy định hình phạt nhẹ hơn), Điều 16 (Công nhận là thể nhân trước pháp luật) và Điều 18 (Tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo).

Điều kiện cơ bản để việc đình chỉ nghĩa vụ của ICCPR trở nên chính đáng là các biện pháp áp dụng được dự kiến không liên quan hoặc dẫn đến bất kỳ hình thức phân biệt đối xử nào trên bất kỳ cơ sở nào, chẳng hạn như chủng tộc, màu da, giới tính, khuynh hướng tính dục và bản dạng giới, khuyết tật, ngôn ngữ, tôn giáo, chính trị hoặc ý kiến khác, quốc tịch hoặc nguồn gốc xã hội, tài sản, nơi sinh hoặc địa vị khác. Cần lưu ý rằng, mặc dù Điều 26 của ICCPR hoặc các điều khoản khác liên quan đến không phân biệt đối xử (các Điều 2, 3, 14 (1), 23 (4), 24 (1) và 25) không được liệt kê trong số các quyền có thể được đình chỉ, các nội dung cốt lõi của việc không phân biệt đối xử của các quyền này là không thể bị đình chỉ trong bất kỳ trường hợp nào, đặc biệt là những quyền được quy định tại Khoản 1 Điều 4 của ICCPR như đã nêu ở trên.

Một điều kiện quan trọng khác đối với các hành vi vi phạm theo Điều 4 của ICCPR là bất kỳ biện pháp khẩn cấp nào được áp dụng thì không được trái với các nghĩa vụ khác của Quốc gia theo luật pháp quốc tế. Nói cách khác, các quy định về đình chỉ thực thi nghĩa vụ theo Điều 4 không thể được coi là biện minh cho quyền đình

⁹⁴ Emergency Measures and COVID-19: Guidance, Office of the High Commissioner for Human Rights, 27 April 2020.

chỉ các nghĩa vụ quốc tế khác của Quốc gia từ ICCPR. Yêu cầu này tiếp tục được nhắc lại theo khoản 2 Điều 5 về không được hạn chế hoặc phủ định bất kỳ quyền cơ bản nào của con người được công nhận theo các văn kiện khác với lý do ICCPR không công nhận các quyền đó hoặc giảm hiệu lực của các quyền đó.

Bên cạnh đó, Khoản 3 Điều 2 của ICCPR yêu cầu các Quốc gia phải đảm bảo các biện pháp khác đối với các vi phạm quy định của Công ước. Mặc dù yêu cầu này không nằm trong danh mục các quyền không thể đình chỉ được liệt kê tại Khoản 2 Điều 4, nhưng Ủy ban Nhân quyền coi đây là một nghĩa vụ theo cam kết quốc tế vốn có trong nội dung Công ước. Các quyền không thể bị đình chỉ phải được bảo đảm bằng các thủ tục, bao gồm cả bảo đảm về tư pháp. Ủy ban Nhân quyền cũng đã thiết lập các nguyên tắc về tính hợp pháp và pháp quyền nhằm đáp ứng các yêu cầu cơ bản của việc xét xử công bằng trong tình trạng khẩn cấp. Chỉ có tòa án mới có thể xét xử và kết án một người về tội hình sự và nguyên tắc suy đoán vô tội luôn phải được đảm bảo. Các biện pháp khẩn cấp, bao gồm cả việc bãi bỏ các nghĩa vụ nhân quyền, phải được cơ quan lập pháp rà soát định kỳ và bất kỳ luật về tình trạng khẩn cấp nào được áp dụng đều phải chịu sự giám sát đầy đủ của cơ quan lập pháp.

Theo Khoản 3 Điều 4 của ICCPR, bất kỳ Quốc gia thành viên nào của ICCPR sử dụng quyền đình chỉ thực thi nghĩa vụ ICCPR đều phải thông báo ngay cho các Quốc gia thành viên khác về việc đình chỉ này, thông qua cơ chế trung gian của Tổng thư ký Liên hợp quốc. Thông báo này bao gồm các quy định làm đình chỉ việc thực thi nghĩa vụ theo ICCPR và lý do tại sao cần ban hành các quy định đó. Quốc gia áp dụng biện pháp đình chỉ cũng phải thông báo cho Tổng thư ký vào ngày mà quốc gia này chấm dứt việc đình chỉ đó.

Cuối cùng, mục tiêu tối quan trọng của Quốc gia áp dụng biện pháp đình chỉ phải là khôi phục trạng thái bình thường và tôn trọng đầy đủ tất cả các quyền theo ICCPR càng sớm càng tốt. Mặc dù luật nhân quyền quốc tế được phép áp dụng một số biện pháp để tạm dừng hoặc đình chỉ một số quyền cụ thể khi tình trạng khẩn cấp được tuyên bố, nhưng các biện pháp đó có thể không nên áp dụng nếu tình hình có thể được giải quyết thông qua các hạn chế tương ứng hoặc giới hạn một số quyền nhất định. Ngay cả khi không chính thức áp dụng tình trạng khẩn cấp, các Quốc gia được phép đưa ra các biện pháp ngoại lệ nhằm hạn chế việc thụ hưởng một số quyền con người vì lợi ích bảo vệ sức khỏe cộng đồng, bao gồm quyền tự do đi lại, tự do ngôn luận và hội họp hòa bình. Trong bối cảnh này, việc áp dụng hạn chế nào đều phải xác định thời hạn chặt chẽ và chỉ được áp dụng trên cơ sở tạm thời, với mục tiêu là khôi phục các quyền con người đầy đủ càng sớm

càng tốt. Các biện pháp cũng phải dựa trên cơ sở pháp quyền và đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau⁹⁵:

- *Tính hợp pháp*: Giới hạn phải có trong luật áp dụng chung của quốc gia, có hiệu lực tại thời điểm giới hạn được áp dụng. Luật pháp không được tùy tiện hoặc vô lý, và phải rõ ràng và dễ tiếp cận với công chúng.
- *Sự cần thiết*: Biện pháp hạn chế được đưa ra phải là cần thiết để bảo vệ những lý do cho phép được nêu trong ICCPR, bao gồm sức khỏe cộng đồng, và phải đáp ứng nhu cầu cấp bách của xã hội.
- *Tính cân xứng*: Biện pháp hạn chế phải phù hợp để đạt được chức năng bảo vệ của nó; và là lựa chọn ít xâm phạm nhất trong số những lựa chọn có thể đạt được kết quả mong muốn.
- *Không phân biệt đối xử*: Không biện pháp hạn chế nào được trái với các quy định của luật nhân quyền quốc tế về không phân biệt đối xử.

Ngoài ra, các biện pháp hạn chế không được thực hiện, diễn giải tùy tiện và phải có lợi cho quyền con người. Cần có công tác giám sát tư pháp hiệu quả đối với các biện pháp hạn chế được áp dụng, cũng như các biện pháp khắc phục đối với những người bị ảnh hưởng bởi những biện pháp hạn chế đó. Cơ quan nhà nước có trách nhiệm giải thích rõ các biện pháp hạn chế được ban hành đối với việc bảo vệ và thực thi các quyền con người.

Để có thể áp dụng TTKC, các quốc gia có thể quy định rõ đặc điểm của TTKC trong hiến pháp hoặc trong các luật liên quan để xác định lý do mà một TTKC xảy ra, như: nguy cơ chiến tranh hoặc xảy ra chiến tranh, mối đe dọa nghiêm trọng đối với sinh kế của người dân, thảm họa thiên nhiên⁹⁶... Phương pháp quy định trong hiến pháp có thể thấy tại Hiến pháp Thụy Điển (một quốc gia trong năm quốc gia nghiên cứu) và nhiều quốc gia khác⁹⁷. Còn phương pháp quy định tại các luật có thể thấy ở Luật Thảm quyền trong TTKC (Emergency Powers Act) của

⁹⁵ Emergency Measures and COVID-19: Guidance, Office of the High Commissioner for Human Rights, 27 April 2020.

⁹⁶ Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes – Seventh Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building 2020*, International IDEA – Edinburgh Centre for Constitutional Law – University of Edinburgh – PSRP, 2021, trang 10.

⁹⁷ Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes – Seventh Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building 2020*, International IDEA – Edinburgh Centre for Constitutional Law – University of Edinburgh – PSRP, 2021, trang 10.

Phân Lan⁹⁸, Luật về TTKC của Pháp, Đạo luật về TTKC Quốc gia của Hoa Kỳ⁹⁹ và một số quốc gia khác¹⁰⁰.

Nếu quy định TTKC tại hiến pháp thì thường các hiến pháp đưa ra định nghĩa, khái niệm hoặc lý do về TTKC một cách khái quát, như chiến tranh, nguy cơ chiến tranh, thảm họa tự nhiên. Một số quốc gia có quy định về TTKC y tế. Một số quốc gia quy định về đặc điểm TTKC và thẩm quyền trong TTKC cụ thể tại các luật chuyên biệt¹⁰¹. Một số quốc gia khác thì không quy định rõ mà đưa khái niệm chung về TTKC, như Luật về TTKC năm 2001 của Liên Bang Nga¹⁰², Luật về Những Biện pháp Khẩn cấp 1985 của Canada¹⁰³.

Đặc điểm về TTKC của các quốc gia cũng khác nhau. Một số quốc gia phân biệt các loại TTKC gắn với quyền hạn của Nhà nước, các quy định và quy tắc áp dụng đối với từng loại TTKC, như “trạng thái ngoại lệ” (state of exception), “trạng thái bị bao vây” (states of siege), “trạng thái báo động” (state alarm)...¹⁰⁴ Một số quốc gia có quy định thêm các TTKC khác với TTKC điển hình (chiến tranh, thảm họa tự nhiên) là tình trạng khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng, thị trường chứng khoán sụp đổ, như Hàn Quốc, Ấn Độ¹⁰⁵.

⁹⁸ Emergency Powers Act, Section 2.

⁹⁹ National Emergency Act, Article 1601.

¹⁰⁰ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 15.

¹⁰¹ Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes – Seventh Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building 2020*, International IDEA – Edinburgh Centre for Constitutional Law – University of Edinburgh – PSRP, 2021, trang 10, 11.

¹⁰² Dẫn theo Cao Vũ Minh, *Pháp luật về TTKC của Liên bang Nga và những gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10, tháng 5/2021. Theo đó, Luật này đưa ra khái niệm về TTKC như sau: “TTKC là một chế độ pháp lý đặc biệt..., được áp dụng trên toàn lãnh thổ Liên bang Nga hoặc ở địa phương, cho phép hạn chế đối với các quyền, tự do của công dân Liên bang Nga, người nước ngoài, người không có quốc tịch, quyền của các tổ chức xã hội, hiệp hội, hoặc đặt ra những nghĩa vụ bổ sung cho các chủ thể này”

¹⁰³ Xem Phụ lục I của Báo cáo; *Loi sur les mesures d'urgence* (L.R.C. 1985), <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-4.5/TexteCompleet.html>. Luật này sử dụng thuật ngữ “khủng hoảng quốc gia” và định nghĩa như sau: “Một tình trạng khủng hoảng quốc gia là sự kết hợp của các tình huống quan trọng có tính chất khẩn cấp, tạm thời, không thể được giải quyết thỏa đáng theo luật pháp của Canada; và tùy từng trường hợp, tình trạng đó có thể là: (a) gây nguy hiểm nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe hoặc sự an toàn của người dân Canada và vượt quá khả năng hoặc quyền hạn của chính quyền các tỉnh để can thiệp; b) đe dọa nghiêm trọng khả năng của Chính phủ Canada trong việc đảm bảo chủ quyền, an ninh và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước” (Điều 3).

¹⁰⁴ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 15.

¹⁰⁵ Xem Phụ lục I của Báo cáo; Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 16.

Qua nghiên cứu đặc điểm về TTKC tại một số quốc gia cho thấy các quy định về TTKC là cần thiết cho mỗi quốc gia và thường được quy định tại hiến pháp hoặc văn bản do quốc hội của quốc gia ban hành. Các quốc gia có thể có những khác biệt nhất định về đặc điểm TTKC nhưng đều phải dựa trên các đặc điểm về TTKC nhưng các đặc điểm đó phải phù hợp với ICCPR như đã nêu ở trên. Như đã phân tích, việc áp dụng TTKC dẫn đến nhà nước có thể hạn chế một số hành vi và quyền của công dân (hay tạm đình chỉ thực hiện quyền - *derogation of rights*). Ngoài ICCPR, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) cung cấp khuôn khổ pháp lý chính để bảo đảm mức độ bảo vệ quyền tốt nhất về sức khỏe thể chất và tinh thần. Công ước bao gồm các quyền về kinh tế, xã hội và văn hóa làm nền tảng và đóng góp cho sức khỏe, chẳng hạn như: quyền giáo dục; quyền có một mức sống đầy đủ, bao gồm đầy đủ nhà ở, thức ăn, nước uống và vệ sinh; quyền về an sinh xã hội; quyền làm việc cũng như quyền văn hóa. ICESCR không bao gồm điều khoản về hạn chế, do đó, việc đảm bảo thực hiện các quyền được nêu trong Công ước ICESCR bao gồm đảm bảo lương thực, sức khỏe, nhà ở, bảo trợ xã hội, nước và vệ sinh, giáo dục và mức sống đầy đủ vẫn có hiệu lực ngay cả trong thời gian khẩn cấp.

Trong giai đoạn phòng, chống đại dịch COVID-19 vừa qua, các quốc gia có cách xử lý khác nhau đối với việc áp dụng TTKC hay không áp dụng TTKC hoàn toàn phụ thuộc vào hiến pháp hoặc luật của các quốc gia xác định đại dịch COVID-19 có là một tình huống cần phải ban bố TTKC hay không¹⁰⁶. Theo thống kê, chỉ có 110 quốc gia và vùng lãnh thổ ban bố “TTKC” với những biện pháp được áp dụng khác nhau sau khi ban bố TTKC¹⁰⁷. Trong số năm quốc gia được nghiên cứu (Phần Lan, Đức, Hàn Quốc, Thụy Điển và Đài Loan), Phần Lan ban bố TTKC (emergency declaration) và Đức ban bố TTKC “tạm thời” (emergency brake)¹⁰⁸. Ba quốc gia và vùng lãnh thổ còn lại không ban bố TTKC mà chỉ áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt khác nhau để thực hiện công tác phòng, chống dịch.

Bên cạnh ICCPR, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) cũng đặt ra các biện pháp để thực hiện các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa phải là: (i) Đầy đủ; (ii) Có thể tiếp cận về mặt vật lý và địa lý, trên cơ sở

¹⁰⁶ The Conversation, *State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus*, 2020, <https://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495>, truy cập lần cuối 15/12/2021,

¹⁰⁷ International Center for Not-For-Profit Law, *COVID-19 Civic Freedom Tracker*, <https://www.icnl.org/covid19tracker/>, truy cập lần cuối 15/12/2021.

¹⁰⁸ Xem Phụ lục I của Báo cáo.

không phân biệt đối xử và hợp lý cho tất cả mọi người; (iii) Chấp nhận được, bao gồm tôn trọng y đức, văn hóa và giới tính; và có chất lượng tốt¹⁰⁹.

Để đáp ứng các nghĩa vụ của mình theo ICESCR, các quốc gia phải: tôn trọng (không vi phạm), bảo vệ (bảo vệ khỏi tác hại của các bên thứ ba, bao gồm cả khu vực tư nhân) và thực hiện (thực hiện các biện pháp tích cực để hiện thực hóa) các quyền này. Các quốc gia cũng có nghĩa vụ thực hiện từng bước một cách tốt hơn các quyền này, trong phạm vi nguồn lực tối đa sẵn có của mình, thông qua các hành động trong nước cũng như hỗ trợ và hợp tác quốc tế. Đối với nhóm quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, chỉ có quyền đình công và quyền làm việc là có thể bị tạm đình chỉ.¹¹⁰

Như vậy, theo khuôn khổ ICCPR và ICESCR, việc tạm đình chỉ một số quyền dân sự, chính trị trong TTKC là chính đáng và cần thiết, nhưng tạm đình chỉ các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội thì thường ít được chấp nhận hơn¹¹¹.

2.2. Điều kiện, thẩm quyền và thủ tục ban bố và chấm dứt tình trạng khẩn cấp

Điều kiện, thẩm quyền và thủ tục ban bố và chấm dứt TTKC tại các quốc gia được nghiên cứu và các quốc gia khác có những đặc điểm giống nhau và khác nhau.

a. Những đặc điểm giống nhau về điều kiện, thẩm quyền và thủ tục ban bố và chấm dứt TTKC

- **Điều kiện ban bố:** Chiến tranh, nguy cơ chiến tranh và thảm họa tự nhiên là các lý do, điều kiện để ban bố TTKC. Cả 5 quốc gia được nghiên cứu và một số quốc gia khác, như Ấn Độ, Afghanistan, Estonia, Kenia đều có chung điều kiện này¹¹². Ngoài ra, các quốc gia cũng đặt ra điều kiện ban bố TTKC phải căn cứ theo quy định của hiến pháp hoặc luật. Thời gian áp dụng các biện pháp cần thiết theo lệnh ban bố TTKC phải rõ ràng và có thời hạn ngắn nhất, như CHLB Đức ban hành luật về TTKC “tạm thời” (Fourth Act) ngày 23/04/2021 thì chỉ áp dụng đến ngày 30/06/2021¹¹³.

¹⁰⁹ Bình luận Chung số 14 về Quyền đạt được Tiêu chuẩn Y tế Cao nhất có thể đạt được, Điều 12 của ICESCR.

¹¹⁰ Müller, *Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights*, trang 601.

¹¹¹ Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights: An Examination of State Obligations* trong sách: Sarah Joseph và Adam McBeth (chủ biên), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Edward Elgar, năm 2010, trang 38.

¹¹² Xem Phụ lục I của Báo cáo; Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 16.

¹¹³ Library of Congress, *Germany: Uniform Federal COVID-19 "Emergency Brake" Introduced*, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-04-27/germany-uniform-federal-covid-19-emergency-brake-introduced/>, truy cập lần cuối ngày 15/12/2021

Tương tự như vậy, Phần Lan ban bố TTKC ngày 01/03/2020 nhưng chấm dứt vào ngày 27/04/2020. Hai quốc gia này đều rà soát các biện pháp áp dụng để bảo đảm phù hợp với các cam kết về quyền con người và không phân biệt đối xử.

- **Thẩm quyền ban bố và chấm dứt:** 5 quốc gia được nghiên cứu và một số quốc gia khác đều xác định chủ thể có thẩm quyền ban bố, gia hạn và chấm dứt TTKC quốc gia chủ yếu là người đứng đầu quốc gia (tổng thống) hoặc cơ quan lập pháp quốc gia (quốc hội, nghị viện)¹¹⁴ hoặc thủ tướng¹¹⁵. Tuy nhiên, cơ quan xác định đất nước cần phải được ban bố TTKC thường thuộc về cơ quan hành pháp. Cơ quan hành pháp có thẩm quyền khi xác định cần thiết phải ban bố TTKC thì đề xuất chủ thể có thẩm quyền ban bố TTKC thực hiện¹¹⁶.
- **Thủ tục ban bố và chấm dứt:** Thủ tục ban bố và chấm dứt TTKC sẽ phụ thuộc vào thẩm quyền ban bố và chấm dứt TTKC, như tổng thống ban bố thì sẽ theo thủ tục quy định về thẩm quyền của tổng thống. Nếu Quốc hội (nghị viện) ban bố sẽ theo thủ tục ban bố của nghị viện.

b. Những đặc điểm khác nhau về điều kiện, thẩm quyền và thủ tục ban bố và chấm dứt TTKC

- **Điều kiện ban bố:** Có đến 110 quốc gia chấp thuận tình trạng dịch bệnh truyền nhiễm có là một lý do để áp dụng TTKC¹¹⁷. Trong các quốc gia được nghiên cứu, Phần Lan và Đức là hai quốc gia chấp nhận ban bố TTKC do đại dịch COVID-19. Trong khi 3 quốc gia và vùng lãnh thổ còn lại (Thụy Điển, Hàn Quốc và Đài Loan) chỉ áp dụng một số biện pháp phòng, chống dịch có ảnh hưởng tới quyền con người nhưng chưa ban bố TTKC như đã nêu ở trên. Mở rộng nghiên cứu thêm các quốc gia khác cho thấy, pháp luật của Pháp quy định ba tiêu chí sau đây phải được hội đủ thì chính quyền mới ban bố TTKC: (i) khi tỷ lệ mắc bệnh trong dân số nói chung phải hơn 250 trường hợp trên số lượng 100.000 dân; (ii) đối với những người trên 65 tuổi, tỷ lệ này phải lớn hơn 100 và (iii) tỷ lệ bệnh nhân dương tính vì Covid-19

¹¹⁴Xem Phụ lục I của Báo cáo; Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 16.

¹¹⁵ International Center for Not-For-Profit Law, *COVID-19 Civic Freedom Tracker*, <https://www.icnl.org/covid19tracker/>, truy cập lần cuối 15/12/2021; Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 37.

¹¹⁶ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 16.

¹¹⁷ International Center for Not-For-Profit Law, *COVID-19 Civic Freedom Tracker*, <https://www.icnl.org/covid19tracker/>, truy cập lần cuối 15/12/2021.

cần sử dụng các giường chăm sóc đặc biệt phải lớn hơn 60%. Như vậy, một số quốc gia đã quy định những tiêu chí định lượng cụ thể, dựa vào đó cơ quan có thẩm quyền tuyên bố vào thời điểm nào, trong phạm vi lãnh thổ nào thì áp dụng TTKC.

- **Cơ chế rà soát lệnh ban bố:** Một số quốc gia, vùng lãnh thổ có cơ chế rà soát lệnh ban bố TTKC có phù hợp với hiến pháp và pháp luật hay không thông qua Toà án (như Đức, Hàn Quốc), Quốc hội (như Thụy Điển, Đài Loan)¹¹⁸ hoặc Bộ Tư pháp (như Phần Lan).
- **Cơ chế giám sát:** Ở một số quốc gia, Toà án có quyền xem xét, giám sát và/hoặc công nhận các quyết định ban bố TTKC là hợp pháp và phù hợp với đặc điểm, điều kiện, thẩm quyền ban bố TTKC, như CHLB Đức, Hàn Quốc, Thụy Điển, Đài Loan. Một số quốc gia khác thì giao thẩm quyền giám sát cho Quốc hội. Kinh nghiệm ở Đức, Quốc hội CHLB Đức đã thực hiện một số biện pháp phòng, chống dịch ở mức độ cao từ ngày 28/3/2020 và được gia hạn liên tục nhiều lần trong hơn 20 tháng qua với thẩm quyền gia hạn thuộc về Quốc hội¹¹⁹.
- **Thông báo cho Liên hợp quốc:** Như đã phân tích ở trên, bất kỳ quốc gia thành viên nào áp dụng các biện pháp đình chỉ các nghĩa vụ bảo đảm quyền con người theo ICCPR (bao gồm các điều khoản hạn chế quyền và lý do tại sao các biện pháp đó được đưa ra) thì phải thông báo ngay cho các quốc gia thành viên khác về việc này và thời điểm chấm dứt việc hạn chế thông qua Tổng thư ký Liên hợp quốc theo ICCPR. Tuy nhiên, mặc dù có đến 110 quốc gia ban bố TTKC nhưng không nhiều quốc gia thực hiện thủ tục thông báo cho Liên hợp quốc khi áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người căn cứ vào ICCPR. Ngoài ra, phụ thuộc vào mức độ giới hạn về quyền con người tại các lệnh ban bố TTKC mà nội dung thông báo của các quốc gia cho Liên hợp quốc cũng khác nhau¹²⁰, như trường hợp của Phần Lan (xem thêm Phụ lục I).

¹¹⁸ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 37.

¹¹⁹ Reuters, *Germany's pandemic state of emergency to end Nov. 25 – Bild*, <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-pandemic-state-emergency-end-nov-25-bild-2021-10-18/>, truy cập lần cuối 15/12/2021.

¹²⁰ Centre for Civil and Political Rights, *States of Emergencies in Response to the Covid-19 Pandemic*, <https://datastudio.google.com/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljiu0/page/dHMKb>, truy cập lần cuối 15/12/2021

2.3. Tổ chức thi hành lệnh tình trạng khẩn cấp để phòng, chống dịch bệnh COVID-19 tại một số quốc gia

Khi ban bố TTKC, thẩm quyền cho nhà nước được bổ sung một hoặc toàn bộ các lĩnh vực chính sau: (i) hạn chế tạm thời hoặc đình chỉ một số quyền con người được hiến định; (ii) tập trung quyền lực vào cơ quan hành pháp và tập trung vào chính quyền trung ương; (iii) có thể trì hoãn bầu cử trong một số trường hợp¹²¹.

Như đã khái quát ở trên, khi dịch COVID-19 bùng phát trên thế giới, một số quốc gia đã áp dụng một số biện pháp phòng, chống dịch bằng một hoặc một số biện pháp có ảnh hưởng tới một số quyền cơ bản của người dân như hạn chế đi lại, hạn chế tụ họp, hạn chế quyền tự do ngôn luận hoặc tác động tới quyền riêng tư bằng biện pháp “phong tỏa”, “giãn cách xã hội” hay “yêu cầu khai báo y tế”... Theo thống kê, 58 quốc gia có các biện pháp ảnh hưởng tới “quyền tự do ngôn luận”, 153 quốc gia có các biện pháp ảnh hưởng tới “quyền tự do tụ họp”, và 61 quốc gia có các biện pháp ảnh hưởng tới “quyền riêng tư” của công dân¹²². Như đã nêu, các quốc gia sẽ tự rà soát các biện pháp phòng, chống dịch của mình để xác định mức độ ảnh hưởng tới ICCPR để quyết định hành động thông báo cho Liên hiệp quốc. Kinh nghiệm thế giới cho thấy một số quốc gia có giới hạn cả các quyền xét xử công bằng trong TTKC – điều mà không phù hợp với quy định tại Điều 4 ICCPR.¹²³ Thêm vào đó, một số quốc gia đã tạm đình chỉ thực hiện hàng loạt quyền cá nhân cơ bản khác, bao gồm cả các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá – điều này không phù hợp với ICESCR.¹²⁴

Trong 5 quốc gia được nghiên cứu khi xảy ra đại dịch COVID-19, tất cả các quốc gia đều giao cho nhánh hành pháp thêm quyền để chủ động thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch nhưng Quốc hội và Toà án tại các quốc gia này vẫn làm việc bình thường và có vai trò giám sát các hoạt động của cơ quan hành pháp. Hoạt động của các cơ quan này có thể diễn ra dưới hình thức trực tiếp hoặc trực tuyến (xem thêm Phụ lục I).

Để đối phó dịch COVID-19, 5 quốc gia đều xác định cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng các kế hoạch về phòng, chống dịch là cơ quan y tế. Các đề xuất của cơ

¹²¹ Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 7 và 8.

¹²² International Center for Not-For-Profit Law, *COVID-19 Civic Freedom Tracker*, <https://www.icnl.org/covid19tracker/>, truy cập lần cuối 15/12/2021.

¹²³ Gross và Aolain, *Law in Times of Crisis: Emergency powers in theory and practice*, trang 267.

¹²⁴ Như quyền riêng tư, quyền tự do đi lại, quyền về sức khỏe, quyền không bị phân biệt đối xử, quyền làm việc, vắc xin bắt buộc v.v... Xem: Amnesty International, *Responses to Covid-19 and States' Human Rights Obligations: Preliminary Observations*, năm 2020).

quan y tế về áp dụng các biện pháp có liên quan đến quyền con người sẽ được gửi cho Chính phủ quyết định và các cơ quan giám sát (Quốc hội hoặc Tòa án) theo quy định pháp luật của quốc gia đó. Ở nhà nước liên bang (Đức), cơ quan trung ương đã được giao vai trò chủ động trong công tác phòng, chống dịch ở quy mô quốc gia nhưng cũng có những thỏa thuận, trao đổi với chính quyền bang. Cả 5 quốc gia đều chú trọng tới việc công khai, minh bạch thông tin trong phòng, chống dịch để tăng cường niềm tin của công chúng và đều có các biện pháp đấu tranh với tin giả, tin gây hoang mang về đại dịch.

Ở một số quốc gia khác, để thực thi được các yêu cầu của Nhà nước trong việc áp dụng TTKC, một số quốc gia sử dụng lực lượng vũ trang dân sự (công an) thực hiện nhiệm vụ của công việc cần thiết trị an. Tuy nhiên, nhiều quốc gia đã ban bố TTKC thì sử dụng quân đội để hỗ trợ việc thực thi pháp luật. Các biện pháp này cần được áp dụng trong những khoảng thời gian giới hạn và trong những hoàn cảnh xác định cụ thể. Trong trường hợp quân đội được giao thực hiện các chức năng thực thi pháp luật, thì họ phải phục tùng quyền lực dân sự và chịu trách nhiệm theo luật dân sự. Các hành động của họ phải tuân theo các tiêu chuẩn áp dụng việc thực thi pháp luật theo pháp luật quốc tế¹²⁵.

Năm quốc gia được lựa chọn đã áp dụng một loạt chính sách và chiến lược để hạn chế tác động của COVID-19 và các chính sách này tương thích với các quy định của pháp luật quốc tế. Phần Lan và Thụy Điển là hai quốc gia có kinh nghiệm đáng chú ý, vì hai quốc gia này có chung đặc điểm về quản trị và quy mô dân số, đã quyết định giải quyết cuộc khủng hoảng COVID-19 theo những cách khá khác nhau. Trong khi Phần Lan đã sớm và nhanh chóng đưa ra các biện pháp tương đối rộng, bao gồm hạn chế đi lại và giãn cách xã hội, Thụy Điển lại cố gắng giữ cho xã hội và nền kinh tế cởi mở nhất có thể, bất chấp những thách thức do đại dịch gây ra. Mặc dù có khác biệt, nhưng hai quốc gia này đều có những điểm chung là cố gắng ưu tiên áp dụng các biện pháp không khẩn cấp trước khi áp dụng các biện pháp mạnh mẽ hơn có tác động tới quyền con người.

Đức là ví dụ về một quốc gia lớn do liên bang quản lý đã sử dụng các biện pháp tương đối toàn diện để kiểm soát đại dịch. Là hai quốc gia năng động về kinh tế ở châu Á, Hàn Quốc và Đài Loan được coi là đã tìm ra cách giải quyết thành công

¹²⁵ Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes – Seventh Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building 2020*, International IDEA – Edinburgh Centre for Constitutional Law – University of Edinburgh – PSRP, 2021, trang 21; Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018, trang 7.

đại dịch COVID-19 bằng cách sử dụng các biện pháp có mục tiêu hạn chế sự lây lan của dịch bệnh này và hạn chế tới kinh tế xã hội.

Sau khi đại dịch COVID-19 bùng phát làm ảnh hưởng tới nền kinh tế toàn cầu, các quốc gia cũng đã nhanh chóng có các biện pháp thực hiện để hỗ trợ người dân, doanh nghiệp về tài chính và các biện pháp của nhà nước để vượt qua khó khăn từ đại dịch. Tại 5 quốc gia, chính phủ các quốc gia đều nhanh chóng có một số gói cứu trợ hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp và người dân. Tùy thuộc vào đặc điểm của mỗi quốc gia, các quốc gia có những biện pháp hỗ trợ kinh tế, ví dụ Phần Lan tập trung hỗ trợ một số lĩnh vực bị ảnh hưởng nặng nề do COVID-19 như ngành công nghiệp đóng tàu, hàng hải và dịch vụ ăn uống. Hoặc Thụy Điển chú trọng nhiều vào nhóm yếu thế bên cạnh hỗ trợ người dân và doanh nghiệp nói chung. Ngoài các cơ quan Chính phủ, Tòa án của các nước cũng có những biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp tái cấu trúc và xử lý nợ cho các doanh nghiệp bị mất khả năng thanh toán¹²⁶.

Ở hai quốc gia có ban bố TTKC, thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban bố và các biện pháp áp dụng trong TTKC được thực hiện như sau:

- Phần Lan đã ban bố TTKC và quyết định sử dụng Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp năm 1991 để kiểm soát tình hình khi dịch bệnh diễn biến phức tạp vào ngày 16/3/2020 và 1/3/2021. Chính phủ Phần Lan là cơ quan có thẩm quyền ban bố TTKC theo Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp năm 1991. TTKC đã được Chính phủ và Thủ tướng Phần Lan ban bố thông qua 1 Sắc lệnh thực hiện Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp năm 1991, sau khi được Nghị viện Phần Lan đồng ý, trong đó bao gồm các biện pháp sau:
 - (i) Tất cả trường học sẽ đóng cửa;
 - (ii) Hầu hết các cơ sở công cộng do chính phủ điều hành (nhà hát, thư viện, bảo tàng, v.v.) sẽ đóng cửa;
 - (iii) Nhân sự quan trọng sẽ được miễn trừ khỏi Đạo luật Giờ làm việc và Đạo luật Ngày nghỉ hàng năm, cả trong khu vực tư nhân và nhà nước;
 - (iv) Tối đa 10 người tham gia vào một cuộc họp công khai và những người trên 70 tuổi nên tránh tiếp xúc với con người (nếu có thể);

¹²⁶ INSOL International và World Bank, Global Guide: Measures adopted to support distressed businesses through the COVID-19 crisis, Finland, Sweden, South Korea, Germany, https://insol.azureedge.net/cmsstorage/insol/media/documents_files/covidguide/30%20april%20update%20-covid-map-17-may.pdf, truy cập lần cuối vào ngày 16/12/2021.

- (v) Cấm người ngoài vào cơ sở y tế, bệnh viện, trừ thân nhân của người bệnh nặng và trẻ em;
 - (vi) Năng lực chăm sóc sức khỏe và xã hội sẽ được tăng lên ở khu vực tư nhân và nhà nước, trong khi các hoạt động ít quan trọng hơn sẽ bị giảm đi;
 - (vii) Các công việc chuẩn bị cho việc đóng cửa biên giới sẽ bắt đầu và các công dân hoặc thường trú nhân trở lại Phần Lan sẽ bị cách ly 2 tuần;
 - (viii) Một đạo luật riêng biệt của Nghị viện (Đạo luật 153/2020) đã được ban hành để đóng cửa các nhà hàng, chỉ cho phép các đơn hàng mang về. Một số biện pháp hỗ trợ khẩn cấp được đưa ra, trực tiếp nhất là gói hỗ trợ tài chính 15 tỷ euro cho các cá nhân, tổ chức bị ảnh hưởng bởi dịch Covid-19 và loại bỏ thời gian chờ nhận hỗ trợ mất việc làm, cho phép những người làm việc tự do và thương nhân nhỏ lẻ cũng được nhận hỗ trợ tương tự.
- Quốc hội CHLB Đức ban bố TTKC tạm thời về dịch bệnh nhưng trước đó đã ban hành các lệnh để phòng, chống dịch COVID-19 từ ngày 28/3/2020 và được gia hạn liên tục nhiều lần trong hơn 20 tháng qua¹²⁷. Gần đây nhất, cuối tháng 8 vừa qua, Quốc hội Liên bang đã gia hạn tình trạng này thêm 3 tháng. Quy định sẽ tự động hết hiệu lực nếu Chính phủ không kiến nghị Quốc hội tiếp tục gia hạn. Với việc TTKC được xác lập, CHLB Đức đã áp dụng các biện pháp sau:
 - (i) Ban hành lệnh về tiêm chủng, nhập cảnh hay quản lý bệnh nhân COVID-19 cần chăm sóc đặc biệt, điều trị tập trung và số giường chăm sóc tích cực còn trống trên toàn nước Đức.
 - (ii) Khi virus Corona lây lan rộng ở Đức vào năm 2020, Quốc hội nước này đã thông qua Luật phòng chống lây nhiễm (sửa đổi) với những cơ sở pháp lý mới nhằm tăng cường khuôn khổ pháp lý cho việc chống đại dịch COVID-19, trong đó ban bố “tình trạng dịch bệnh phạm vi toàn quốc” và trao thẩm quyền cho Chính phủ liên bang thực hiện các biện pháp phòng, chống đại dịch. Với quy định này, Bộ trưởng Bộ Y tế liên bang có thể ban hành nhiều quy định bằng

¹²⁷ Reuters, *Germany's pandemic state of emergency to end Nov. 25 – Bild*, <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-pandemic-state-emergency-end-nov-25-bild-2021-10-18/>

các sắc lệnh mà không cần phải thông qua Quốc hội. Bộ Y tế liên bang cũng khuyến cáo tiếp tục duy trì các biện pháp phòng dịch cơ bản, như duy trì quy định AHA+L (viết tắt của: Giữ khoảng cách, Vệ sinh dịch tễ, Đeo khẩu trang và Thông gió) và quy tắc 3G (Đã tiêm, Đã khỏi bệnh, Đã xét nghiệm với kết quả âm tính) để vào một số địa điểm, sự kiện nhất định.

- (iii) CHLB Đức cũng là một trong những quốc gia hỗ trợ tài chính mạnh mẽ nhất cho các doanh nghiệp đang hoạt động và doanh nghiệp khởi nghiệp, lên đến 600 tỷ euro, trong đó, 400 tỷ euro giúp cho việc xử lý các khoản nợ của các doanh nghiệp¹²⁸. Đức cũng hỗ trợ một khoản tiền cho người lao động chưa tiêm vaccine nhưng phải thực hiện cách ly trong ít nhất 5 ngày sau khi họ tiếp xúc với người nhiễm bệnh hoặc người mới trở về từ các vùng dịch có nguy cơ lây nhiễm cao ở nước ngoài. Trong khi đó, những người đã tiêm vaccine không bị buộc phải cách ly.

2.4. Một số nhận xét và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Theo kinh nghiệm của 5 quốc gia/vùng lãnh thổ được nghiên cứu tại Phụ lục I của Báo cáo, Nhóm chuyên gia nhận thấy trong quá trình ứng phó với tác động của dịch bệnh COVID-19, bao gồm 03 quốc gia châu Âu và 02 quốc gia châu Á, có 3/5 quốc gia/vùng lãnh thổ (Hàn Quốc, Thụy Điển, Đài Loan) lựa chọn ứng phó với tác động của dịch COVID-19 theo quy định của pháp luật hiện hành, hoặc lựa chọn sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật về y tế để trên cơ sở những quy định này thực hiện các công tác phòng, chống dịch thay vì ban hành TTKC về dịch bệnh. Tuy nhiên, trong tất cả các trường hợp, hầu hết các quốc gia lựa chọn chính sách “phong tỏa” và “giãn cách xã hội” theo từng đợt như một thực tiễn tốt trong phòng, chống COVID-19 thay vì chỉ giới hạn “tụ tập đông người” như trường hợp của Thụy Điển.

Cũng cần lưu ý rằng cả 5/5 quốc gia/vùng lãnh thổ được nghiên cứu đều tiến hành ban hành, sửa đổi hoặc bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực y tế, trật tự công cộng, hoặc ban hành một luật riêng về COVID-19 và đảm bảo tính “hợp pháp”, “tương xứng”, “không phân biệt đối xử” của các văn bản được ban hành. Trong trường hợp của Thụy Điển, quốc gia này không có quy định về TTKC do dịch bệnh nên trong giai đoạn chống dịch ban đầu đã áp dụng quy định theo Đạo luật Trật tự Công cộng và Đạo luật Bệnh truyền nhiễm và chỉ ban hành Đạo

¹²⁸ Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH, *Economic Stability Fund*, <https://www.deutsche-finanzagentur.de/en/economicstabilisation/>

luật COVID-19 sau khi tình hình dịch bệnh diễn biến phức tạp. Trong trường hợp của Hàn Quốc và Đài Loan, 2 quốc gia/vùng lãnh thổ ở châu Á đã có kinh nghiệm ứng phó với các dịch bệnh truyền nhiễm (MERS, SARS,...) nên khuôn khổ pháp luật về bệnh truyền nhiễm đã tương đối hoàn thiện và được sửa đổi, bổ sung phù hợp nhằm ứng phó với dịch COVID-19. Cho dù vậy, nhiều văn bản, chính sách tại Hàn Quốc và Đài Loan vẫn được ban hành để kịp thời giải quyết khủng hoảng do COVID-19.

Ngoài ra, đối với việc thực hiện nghĩa vụ thông báo về việc hạn chế một số quyền dân sự, chính trị theo quy định của pháp luật quốc tế, không quốc gia nào trong số các quốc gia được nghiên cứu tiến hành thông báo theo thủ tục quy định tại Điều 4 ICCPR. Quan điểm của các quốc gia cho rằng, việc hạn chế các quyền dân sự và chính trị nhằm ứng phó với tác động của dịch COVID-19 của quốc gia mình không phải là một trường hợp hạn chế cá biệt theo Điều 4 Công ước ICCPR mà tuân thủ theo khung pháp luật hiện hành đã được Liên hợp quốc rà soát, đánh giá thường xuyên. Đồng thời, dịch bệnh COVID-19 cũng mang tính chất toàn cầu và được WHO công bố, khuyến cáo về mức độ nguy hiểm, do đó, việc áp dụng các chính sách “phong tỏa” hay “giãn cách xã hội” là chính sách phổ biến, thực tiễn tốt được hầu hết các quốc gia sử dụng khi chưa có vắc-xin hoặc vắc-xin kém hiệu quả trong giai đoạn chủng Delta xuất hiện, hoặc khi số lượng các ca nhiễm COVID-19 và tỷ lệ tử vong do COVID-19 tăng ở mức báo động. Do đó, đây cũng là kinh nghiệm để Việt Nam có thể đưa ra những biện pháp “phong tỏa” hoặc “giãn cách xã hội” tương tự sau khi xét những yếu tố về tính hợp pháp, sự cần thiết, tính cân xứng và không phân biệt đối xử.

Như vậy, Việt Nam có thể chọn cách tiếp cận ban bố hoặc không ban bố TTKC về dịch bệnh COVID-19. Trong trường hợp ban bố TTKC về dịch bệnh, phân quyền cho các cơ quan hành pháp là cần thiết để đảm bảo các biện pháp được ban hành và thực thi kịp thời để ứng phó với các tác động của dịch bệnh. Trong trường hợp không ban bố TTKC về dịch bệnh, việc ban hành, sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật để cho phép những biện pháp mạnh như “phong tỏa” hay “giãn cách xã hội” là cần thiết trong bối cảnh phòng, chống dịch bệnh hiện tại. Bên cạnh đó, kinh nghiệm của các quốc gia được nghiên cứu cho thấy cần có sự hỗ trợ mạnh mẽ về mặt tài chính để giúp đỡ người dân và doanh nghiệp vượt qua những khó khăn do đại dịch gây ra và phục hồi kinh tế sau đại dịch. Kinh nghiệm của các quốc gia được nghiên cứu cho thấy tầm quan trọng của giám sát tư pháp nghiêm ngặt và giám sát thể chế cũng rất rõ ràng.

CHƯƠNG III – KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP ĐỂ ĐỐI PHÓ VỚI ĐẠI DỊCH COVID-19

Tổ chức Y tế Thế giới, các nhà khoa học và quốc gia nhận định dịch COVID-19 chưa thể được kiểm soát hoàn toàn trước năm 2023¹²⁹. Do đó, để thực hiện mục tiêu “*Thích ứng an toàn vừa phòng, chống dịch hiệu quả vừa khôi phục và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an dân, an sinh, trật tự an toàn xã hội*” thì cần thiết phải nghiên cứu, rà soát, đánh giá và tìm các phương án hoàn thiện các quy định pháp luật về TTKC để có thể đáp ứng mục tiêu này.

Qua nghiên cứu, đánh giá các chính sách, pháp luật của Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế về TTKC và biện pháp phòng, chống dịch COVID-19, Nhóm Nghiên cứu có một số kết luận sau:

- Việc ban hành một đạo luật về TTKC là cần thiết vì Hiến pháp 2013 mới chỉ quy định về thẩm quyền ban bố TTKC và một số điều kiện có tính nguyên tắc về Nhà nước được hạn chế quyền con người và Pháp lệnh TTKC và Luật PCBTN 2007 được ban hành trước Hiến pháp 2013 và có những vấn đề chưa phù hợp quy định của Hiến pháp 2013 cũng như các vấn đề của thực tiễn hiện nay. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy khi xảy ra đại dịch COVID-19, nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, bộc lộ những khoảng trống, thiếu hụt hoặc không phù hợp với tình hình đại dịch của hệ thống pháp luật. Các cơ quan lập pháp ở nhiều quốc gia đã phải nhanh chóng ban hành luật về TTKC để ứng phó với đại dịch COVID-19 và đặt ra những điều kiện nhất định để giới hạn quyền khẩn cấp theo hiến pháp của từng quốc gia.
- Việc đưa ra một định nghĩa khái quát về TTKC hoặc quy định cụ thể đặc điểm của TTKC trong văn bản luật thì phụ thuộc vào đặc điểm hệ thống chính trị, pháp luật. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy trong trường hợp áp dụng TTKC mà ảnh hưởng tới các quyền con người thì nhiều quốc gia đã đưa ra các điều kiện cụ thể, rõ ràng trong văn bản luật do cơ quan lập pháp ban hành để tránh lạm dụng và bảo đảm sự ổn định của xã hội. Văn bản luật về TTKC tạo nên *tính hợp pháp* và *sự cần thiết* của lệnh về TTKC và phải đặt ra các nguyên tắc về *tính cân xứng* và *không phân biệt đối xử* khi áp dụng TTKC. Phạm vi về TTKC được nhiều quốc gia mở rộng hơn so với

¹²⁹ VOV, *Khi nào COVID-19 sẽ chấm dứt trên thế giới và trở thành bệnh đặc hữu?*, 04/11/2021, <https://vov.vn/the-gioi/quan-sat/khi-nao-covid-19-se-cham-dut-tren-the-gioi-va-tro-thanh-benh-dac-huu-902743.vov>; McKenzie&Company, *When will the COVID-19 pandemic end?*, 23 August 2021, <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/when-will-the-covid-19-pandemic-end>.

trước đây chỉ tập trung vào chiến tranh, thảm họa tự nhiên. Một số quốc gia đã quy định thêm các tình trạng khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng, thì trường chứng khoán sụp đổ.

- Mặc dù có nhiều quốc gia ban bố TTKC khi đại dịch COVID-19 lan rộng, nhưng các quốc gia, vùng lãnh thổ đều rất thận trọng khi ban bố TTKC. Một số quốc gia và vùng lãnh thổ không ban bố TTKC thì lựa chọn ứng phó với tác động của dịch COVID-19 theo quy định của pháp luật hiện hành, hoặc lựa chọn sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật về y tế để trên cơ sở những quy định này thực hiện các công tác phòng, chống dịch thay vì ban hành TTKC về dịch bệnh. Một số quốc gia khác thì phân biệt các loại TTKC như “trạng thái ngoại lệ” (state of exception), “trạng thái bị bao vây” (states of siege), “trạng thái báo động” (state alarm)... Trong giai đoạn phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua, Việt Nam có đề cập tới “tình huống cấp bách” nhưng không quy định cụ thể về khái niệm hay đặc điểm của tình huống này. Do đó, việc xây dựng văn bản pháp luật về TTKC thì cần lưu ý tới quy định các cấp độ về tình trạng bất thường của đất nước gắn với thẩm quyền cụ thể trong bộ máy nhà nước.
- Chính sách và pháp luật của các quốc gia đã ban bố TTKC trong thời gian qua cũng cho thấy điểm chung là thẩm quyền cho Chính phủ được bổ sung tối thiểu hoặc tối đa cho một số lĩnh vực chính: (i) hạn chế tạm thời hoặc đình chỉ một số (không phải là tất cả) các quyền con người được hiến định; (ii) tập trung quyền lực vào cơ quan hành pháp và tập trung vào chính quyền trung ương; (iii) có thể trì hoãn bầu cử trong một số trường hợp cụ thể. Trong trường hợp chống dịch COVID-19 và phục hồi kinh tế sau đại dịch, chính phủ trung ương của các quốc gia vẫn có vai trò chủ đạo trong suốt quá trình áp dụng TTKC. Trong trường hợp có sử dụng lực lượng vũ trang hỗ trợ cho công tác chống dịch, lực lượng vũ trang cũng vẫn đặt dưới sự quản lý của chính phủ để vận hành theo các quy định của pháp luật, quy tắc và thể lệ dân sự. Đại dịch COVID-19 cũng bộc lộ những khó khăn của cấu trúc quản trị nhà nước nhiều tầng, như sự phối hợp giữa giữa chính quyền trung ương và địa phương. Vấn đề này cần phải có giải pháp hài hoà về mối quan hệ này. Việt Nam cũng có những khó khăn tương tự. Tuy nhiên, những chính sách và pháp luật của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua cũng phù hợp và tương ứng với các phương pháp ứng xử của các quốc gia khác. Việt Nam vẫn quyết tâm tổ chức cuộc bầu cử đại biểu HĐND các cấp và đại biểu Quốc hội đúng thời hạn. Chính phủ có trách nhiệm chính trong công tác phòng, chống dịch.

- Kinh nghiệm của các quốc tế cũng cho thấy ngay cả khi các quốc gia không ban bố TTKC trong việc phòng, chống đại dịch COVID-19 thì nếu các quốc gia có áp dụng các biện pháp chống dịch mà ảnh hưởng tới quyền con người thì cũng phải bảo đảm các nguyên tắc về *tính hợp pháp, sự cần thiết, tính cân xứng, không phân biệt đối xử*. Trong trường hợp có ban bố TTKC hay không ban bố TTKC nhưng có áp dụng một số biện pháp ảnh hưởng tới các quyền con người thì các quốc gia thường giới hạn về thời gian của các biện pháp áp dụng, có cơ chế rà soát về thẩm quyền, điều kiện ban hành các biện pháp đó thông qua cơ quan lập pháp hoặc toà án, và có cơ chế giám sát việc tổ chức thực thi để bảo đảm không bị trái với các quy định pháp luật nhân quyền quốc tế (ICCPR và ICESCR).
- Đại dịch COVID-19 bùng phát trong thời kỳ bùng nổ về công nghệ thông tin cũng dẫn đến nhiều quốc gia phải áp dụng các biện pháp để giải quyết thông tin sai lệch về COVID-19. Tuy nhiên, các biện pháp này cần được thiết kế và đưa ra một cách thận trọng, để đảm bảo không gây ra những hạn chế không mong muốn hoặc không đáng có đối với quyền tự do ngôn luận và thông tin. Khuyến nghị của các tổ chức quốc tế là các quốc gia cần tránh các hình phạt hình sự đối với các hành vi vi phạm thông tin, và ưu tiên sử dụng các biện pháp có tính ít xâm phạm hơn để chống lại sự lan truyền thông tin sai lệch, bao gồm kiểm tra thực tế, giáo dục và tuyên truyền trên phương tiện truyền thông.
- Một kinh nghiệm đáng lưu ý là cho dù ban bố TTKC hoặc áp dụng các biện pháp hạn chế mạnh mẽ (như phong toả, giãn cách), toà án của các quốc gia vẫn làm việc bình thường để thực hiện các công tác giám sát tư pháp và bảo đảm quyền được xét xử công bằng.

Từ những kết luận nêu trên, Nhóm Nghiên cứu có một số kiến nghị, đề xuất như sau:

Thứ nhất, xây dựng và ban hành luật về TTKC

Thực tiễn phòng, chống đại dịch COVID-19 vừa qua đòi hỏi cấp thiết nghiên cứu xây dựng luật về TTKC để bảo đảm việc ban hành và áp dụng các biện pháp chống dịch có ảnh hưởng đến quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật theo đúng quy định của Hiến pháp 2013. Việc nâng cấp Pháp lệnh TTKC lên thành luật về TTKC cũng để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật và tạo cơ sở pháp lý đầy đủ hơn để có thể thực hiện các biện pháp nhà nước cần thiết khi có các tình huống khẩn cấp.

Luật về TTKC sẽ là luật chung về TTKC. Trên cơ sở những nguyên tắc chung đã được thiết lập trong luật này; một số lĩnh vực, tình huống chuyên biệt cần phải có quy định TTKC có thể được điều chỉnh tại những văn bản luật riêng, ví dụ, TTKC do dịch bệnh được quy định cụ thể tại Luật PCBTN, TTKC do thảm họa tự nhiên thì có thể quy định tại Luật Phòng, chống thiên tai, TTKC về các vấn đề an ninh, quốc phòng tại Luật Quốc phòng, Luật An ninh quốc gia...

Qua kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn tại Việt Nam về công tác phòng, chống dịch, nếu Việt Nam ban hành luật về TTKC cần chú ý một số nội dung sau:

- *Phạm vi có thể ban bố TTKC*: Thảm họa tự nhiên, nguy cơ chiến tranh hoặc chiến tranh, dịch bệnh. Các sự cố do rủi ro công nghệ (rò rỉ điện hạt nhân...), sự cố về kinh tế tài chính (khủng hoảng kinh tế, sụp đổ thị trường chứng khoán...) là những tình huống ngoại lệ cần được cân nhắc trong bối cảnh phát triển kinh tế.
- *Đặc điểm, tiêu chí (định tính, định lượng) của từng hình huống để phân loại “tình trạng” hoặc “cấp độ” của các trường hợp ngoại lệ*, như: “Tình trạng cấp bách”, “tình trạng tiền khẩn cấp”, “TTKC” và các tình trạng khác để có thể đề ra các hành vi ứng xử thích hợp của nhà nước đối với từng tình huống cụ thể.
- *Phạm vi và mức độ hạn chế quyền và cơ chế bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức/doanh nghiệp đối với từng “tình trạng” hoặc “cấp độ” của TTKC*. Đề ra các cơ chế bảo đảm quyền con người, quyền công dân theo hướng bảo đảm tính cân xứng, không phân biệt đối xử trong quá trình áp dụng các biện pháp nhà nước khi ban bố TTKC hoặc quyết định áp dụng các biện pháp nhà nước đối với các cấp độ khác, như các chính sách hỗ trợ áp dụng trong TTKC thì cần ưu tiên nhóm yếu thế hoặc những khu vực địa lý, lĩnh vực ngành nghề bị tổn hại nghiêm trọng nhất do tình huống gây ra TTKC hoặc do áp dụng lệnh TTKC hoặc quyết định áp dụng biện pháp nhà nước.
- *Phân định cụ thể thẩm quyền ban bố, quyết định đối với từng “tình trạng” hoặc “cấp độ” của TTKC và thẩm quyền cho phép áp dụng từng biện pháp, thẩm quyền rà soát, giám sát sự phù hợp, hợp hiến và hợp pháp khi ban bố hoặc quyết định áp dụng các biện pháp*. Luật này cần phân định rõ thẩm quyền của các chủ thể khi ban bố TTKC hoặc từng “tình trạng” hoặc “cấp độ” của TTKC (Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng, lãnh đạo cơ quan chuyên môn ở Trung ương, lãnh đạo tại các địa phương...). Đặc biệt chú ý tới thẩm quyền vào các chủ thể ở trung ương trong việc thực thi

các biện pháp kèm theo lệnh ban bố TTKC hoặc các quyết định đối với từng “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC (Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Y tế, Bộ trưởng Quốc phòng...) để các cơ quan trung ương có thể chỉ đạo nhất quán. Trong trường hợp xây dựng mô hình Ban chỉ đạo trong TTKC thì chú ý tới trình tự, thủ tục, thẩm quyền thành lập Ban chỉ đạo; mối quan hệ Ban chỉ đạo cấp trung ương với Ban chỉ đạo ở địa phương; vai trò của các lực lượng vũ trang, vai trò của cơ quan chuyên môn đối với loại tình huống...

- *Xác định mối quan hệ và hiệu lực pháp lý của các văn bản* do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành sau khi quốc gia đã ban bố TTKC, hoặc quyết định về một “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC, như quy định về tính ưu tiên khi áp dụng quy định pháp luật về TTKC với các luật khác khi xảy ra TTKC hoặc trường hợp áp dụng “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC.
- *Xác định thời hạn áp dụng TTKC hoặc một “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC và thủ tục bãi bỏ, hết hiệu lực* của lệnh ban bố TTKC hoặc các quyết định áp dụng một “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC.
- *Cần quy định các thủ tục đặc biệt liên quan đến áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người* sau khi quốc gia đã ban bố TTKC, hoặc quyết định về một “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC.
- *Xác định thời hiệu, thời gian theo quy định pháp luật khác.* Cần có hướng dẫn, quy định cụ thể về thời hạn, thời hiệu trong các luật khác khi áp dụng TTKC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức, doanh nghiệp.
- *Quy định về công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự báo các loại hình kịch bản bao gồm cả kịch bản tổng thể* để huy động, phân bổ nguồn lực, chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh và phục vụ quốc phòng, an ninh. Nguồn nhân lực, nguồn tài chính đủ mạnh, đủ lớn, đủ chủ động cho việc triển khai có hiệu quả, hiệu quả các biện pháp khẩn cấp.
- *Xây dựng cơ chế giám sát của Quốc hội, Toà án nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với việc thực hiện các biện pháp hạn chế quyền, tạm đình chỉ việc thực hiện các nghĩa vụ theo ICCPR.* Bên cạnh đó, cần có các quy định cụ thể về vai trò thanh tra, kiểm tra của Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước... đối với việc

thực thi các biện pháp cần thiết khi thực thi lệnh ban bố TTKC hoặc quyết định về một “tình trạng” hoặc “cấp độ” TTKC.

- *Quy định về thủ tục thông báo cho các tổ chức quốc tế khi ban bố lệnh TTKC* theo các quy định của luật nhân quyền quốc tế và các cam kết quốc tế khác của Việt Nam. Theo ICCPR, Việt Nam có nghĩa vụ thông báo cho các Quốc gia thành viên khác cũng như thông báo chính thức cho Tổng Thư ký nếu Liên hợp quốc về các quyết định đình chỉ thực thi các nghĩa vụ của mình theo Công ước.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về phòng chống dịch bệnh truyền nhiễm

Luật PCBTN 2007 là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất hiện nay về công tác phòng, chống dịch bệnh, trong đó có dịch bệnh nguy hiểm thuộc trường hợp có khả năng áp dụng TTKC về dịch bệnh. Tuy nhiên, đại dịch COVID-19 cho thấy nhiều quy định của Luật PCBTN 2007 không còn phù hợp với thực tiễn, nhất là qua công tác phòng, chống dịch bệnh COVID-19. Để thực hiện mục tiêu mới của Đảng, Nhà nước về phòng, chống dịch bệnh COVID-19 và bắt đầu “bình thường mới”, một số nội dung cần chú ý hoàn thiện trước khi Việt Nam có luật về TTKC như đề xuất ở trên như sau:

- *Bảo vệ quyền con người trong quá trình áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch bệnh:* Các quy định về phòng, chống dịch COVID-19 trong thời gian tới cần tiếp tục bảo vệ, hỗ trợ người dân (bao gồm các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương), tổ chức, doanh nghiệp (bao gồm các doanh nghiệp quy mô lớn/vừa/nhỏ...) khi xảy ra tình trạng dịch bệnh có nguy cơ dẫn đến áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt, hạn chế quyền con người. Cần hoàn thiện và thúc đẩy cơ chế giải quyết vướng mắc, khiếu nại của người dân, doanh nghiệp trong quá trình áp dụng các biện pháp phòng dịch và chống dịch để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Ngoài ra, các cơ quan nhà nước cần thúc đẩy công tác bảo vệ quyền riêng tư của người dân trong khai báo y tế, người nhiễm bệnh xác định (F0), người tiếp xúc gần (F1) trong truy vết, khai báo y tế...).
- *Hoàn thiện phương thức tổ chức và hoạt động của Ban chỉ đạo chống dịch:* Cần bổ sung quy định về mối quan hệ công tác giữa Ban chỉ đạo cấp dưới với ban chỉ đạo cấp trên và loại văn bản do Ban chỉ đạo chống dịch được phép ban hành; có phương án kiện toàn Ban chỉ đạo trong trường hợp ban bố TTKC do dịch bệnh (nếu phát sinh).

- Hoàn thiện các quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong trường hợp ban bố TTKC về dịch bệnh, cụ thể đối với dịch COVID-19.
- Hoàn thiện quy định về thời hiệu, thời hạn theo quy định pháp luật trong trường hợp ban bố TTKC về dịch COVID-19 hoặc các áp dụng các biện pháp chống dịch trong những trường hợp ngoại lệ mà chưa áp dụng lệnh ban bố TTKC về dịch COVID-19.
- Xác định mối quan hệ và hiệu lực pháp lý của các văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm phòng, chống dịch: Cần quy định rõ ràng về mối quan hệ và hiệu lực của các văn bản phục vụ cho công tác phòng, chống dịch.
- Bổ sung quy định về việc thực hiện một số nhiệm vụ cấp bách để phòng, chống dịch theo trường hợp đặc biệt, đặc thù, ví dụ như: việc đấu thầu, mua sắm trang thiết bị y tế; mua, nhập khẩu thuốc, vắc xin, sinh phẩm y tế...

Thứ ba, hoàn thiện các quy định pháp luật trong lĩnh vực khác để ứng phó với TTKC nói chung và TTKC do dịch bệnh.

Thực tiễn của việc áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua cho thấy cần nghiên cứu để sửa đổi các quy định pháp luật có liên quan sau:

- Điều chỉnh về phương thức thực hiện các công việc, thủ tục từ phương thức truyền thống, trực tiếp sang phương thức phi truyền thống, gián tiếp như học tập, làm việc, sản xuất, kinh doanh, giải quyết thủ tục hành chính, dịch vụ công (trong đó có một số việc quy định hiện hành yêu cầu phải trực tiếp như đăng ký kết hôn, công chứng hợp đồng, giao dịch...), việc xử phạt vi phạm hành chính, việc xét xử của tòa án,... theo hướng ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin.
- Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy pháp luật trong TTKC do dịch COVID-19: Cần có thủ tục xây dựng và ban hành VBQPPL phù hợp với TTKC và tình trạng cấp bách do dịch bệnh, thiên tai, địch họa, bất khả kháng như trong giai đoạn phòng, chống dịch COVID-19 vừa qua.
- Các quy định pháp luật hình sự đối với các hành vi lây lan dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm cho người cần được quy định rõ, cụ thể hơn. Các quy định này có thể kế thừa các quy định tại Hướng dẫn của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao tại Công văn số 45/TANDTC-PC về việc xét xử tội phạm liên quan đến phòng, chống dịch bệnh COVID-19 và Chỉ thị số 03/CT-VKSNDTC của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ngày 03/04/2020

về tăng cường công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp trong xử lý tội phạm liên quan đến phòng, chống dịch bệnh COVID-19.

- *Cần hoàn thiện các văn bản quy định về huy động sự tham gia của các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, quỹ từ thiện, quỹ xã hội tham gia công tác phòng, chống dịch để có thể phát huy được sức mạnh của nhân dân trong hoạt động phòng dịch, chống dịch COVID-19 cũng như là các sự kiện thiên tai, hoả hoạn, sự cố nghiêm trọng...*
- *Cần bổ sung và hoàn thiện các quy định có liên quan trong lĩnh vực y tế liên quan đến phòng, chống dịch bệnh của một số Luật và văn bản hướng dẫn thi hành như: Luật Dược, Luật Đấu thầu, Luật Giá, Luật nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam... (xem Phụ lục 2 kèm theo)*

Trong bối cảnh dịch COVID-19 tiếp tục có những diễn biến phức tạp, Việt Nam và các quốc gia trên thế giới đang phải xây dựng chính sách với “mục tiêu kép” để có những biện pháp thích hợp để chống dịch cũng như để bắt đầu trạng thái “bình thường mới” sớm nhất có thể. Thực tiễn này đòi hỏi Chính phủ Việt Nam nên tính toán xây dựng luật về TTKC, củng cố và hoàn thiện các quy định pháp luật để đối phó với đại dịch COVID-19./.

PHỤ LỤC I – THỰC TIỄN ỨNG PHÓ VÀ BAN HÀNH TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP NHẪM ỨNG PHÓ VỚI DỊCH BỆNH COVID-19 Ở MỘT SỐ QUỐC GIA/VÙNG LÃNH THỔ TIÊU BIỂU

1. Phần Lan

Đạo luật về các bệnh truyền nhiễm quy định nghĩa vụ của các cơ quan có thẩm quyền và các nguyên tắc hợp tác giữa các cơ quan có thẩm quyền để ngăn ngừa các bệnh truyền nhiễm. Nghị định của Chính phủ về các bệnh truyền nhiễm đã được sửa đổi bằng cách bổ sung bệnh truyền nhiễm do virus Corona mới gây ra vào danh sách các bệnh truyền nhiễm nguy hiểm nói chung, có hiệu lực vào ngày 14/2/2020.

Ngày 16/3/2020, Chính phủ Phần Lan đã ban bố TTKC và quyết định sử dụng Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp năm 1991 để kiểm soát tình hình. Khoảng một tháng sau, một số sắc lệnh khẩn cấp đã được ban hành và sau đó được Quốc hội thông qua. Các quy định của Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp đã được sử dụng liên quan đến dịch vụ chăm sóc sức khỏe và xã hội (Phần 86-88), đến các cơ sở giáo dục (Phần 109), quyền của nhân viên liên quan đến ngày nghỉ hàng năm, giờ làm việc và thôi việc (Phần 93-94), nghĩa vụ bắt buộc của người làm việc trong ngành y tế (Phần 95 và tiếp theo), và các hạn chế đối với quyền tự do đi lại¹³⁰ (Phần 118). TTKC đã có hiệu lực ở Phần Lan trong ba tháng sau đó. Ngoài các Nghị định khẩn cấp được ban hành theo Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp, một Đạo luật riêng biệt của Nghị viện (Đạo luật 153/2020) đã được ban hành để đóng cửa các nhà hàng, chỉ cho phép các đơn hàng mang về. Biện pháp này được đưa ra trực tiếp theo điều khoản khẩn cấp (Điều 23) của Hiến pháp, như một ngoại lệ đối với các quyền cơ bản về tài sản và quyền tự do kinh doanh. Trước diễn biến phức tạp của dịch bệnh, vào ngày 1/3/2021, Chính phủ lại tuyên bố rằng đất nước đang trong TTKC. Tuy nhiên, đến ngày 27/4/2021, Chính phủ đã bãi bỏ TTKC.

Bộ Xã hội và Y tế Phần Lan chịu trách nhiệm lập kế hoạch chung, hướng dẫn và giám sát việc phòng chống các bệnh truyền nhiễm. Bộ đã chỉ định một nhóm điều phối lập kế hoạch, quản lý và điều phối các biện pháp chăm sóc sức khỏe và phúc lợi xã hội để ngăn chặn sự lây lan của dịch bệnh. Theo Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp, các cơ quan nhà nước và chính quyền của các thành phố trực thuộc trung ương phải đảm bảo rằng các nhiệm vụ của họ được thực hiện mà không bị gián đoạn trong điều kiện khẩn cấp. Các nguyên tắc chuẩn bị và lập kế hoạch dự phòng

¹³⁰ Theo Mục 118 của Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp, Chính phủ đã phong tỏa thủ đô Helsinki và vùng lân cận Uusimaa khỏi phần còn lại của đất nước trong ba tuần

trong chăm sóc sức khỏe và phúc lợi xã hội được trình bày kỹ hơn trong một tài liệu hướng dẫn được xuất bản vào mùa xuân năm 2019.

Chính phủ Phần Lan đã không thông báo cho Hội đồng Châu Âu theo Điều 15 của ECHR hoặc Liên hợp quốc theo Điều 4 của ICCPR về việc vi phạm các hiệp ước đó. Quan điểm phổ biến trong Chính phủ cho rằng các biện pháp khẩn cấp được coi là giới hạn cho phép theo các hiệp ước nhân quyền và do đó không yêu cầu thông báo về việc vi phạm nghĩa vụ.

Một số kinh nghiệm tốt và bài học cần chú ý ở Phần Lan:

1. *Vai trò giám sát của Nghị viện:* Trong suốt đại dịch, Nghị viện Phần Lan vẫn họp và tham gia vào việc quản lý tình huống khẩn cấp hàng ngày, ngay cả khi không tuân theo các thủ tục lập pháp đầy đủ. Nghị viện Phần Lan cũng đã duy trì hoạt động bằng cách chuyển phần lớn công việc được thực hiện theo hình thức trực tuyến.
2. *Tập trung vào các biện pháp không khẩn cấp:* Chính phủ Phần Lan phần lớn đã sử dụng các biện pháp hợp pháp, như khuyến nghị về giãn cách và một số chỉ thị về dạy học trực tuyến... thay vì thực thi quyền lực nhà nước trong tình trạng hạn khẩn cấp một cách rõ ràng.
3. *Quy định có tính thời hạn nhất định (Sunset clause):* Bất kỳ biện pháp khẩn cấp nào được áp dụng đều phải mang tính chất tạm thời. Thời hạn áp dụng tối đa là 6 tháng. Nhưng trên thực tế, các biện pháp này có hiệu lực trong thời gian ngắn hơn. Các biện pháp cũng sẽ tự động mất hiệu lực nếu chúng không được Chính phủ gia hạn và được Nghị viện xem xét.
4. *Bảo đảm tính hợp hiến và quyền con người của các biện pháp khẩn cấp:* Bộ trưởng Bộ Tư pháp kiểm tra tính hợp pháp của mọi nghị định trước khi được Chính phủ thông qua. Ngoài ra, Thường trực của Ủy ban Hiến pháp sẽ xem xét tính hợp hiến và bảo đảm quyền con người của tất cả các nghị định liên quan đến TTKC, như là một phần của hoạt động giám sát thông thường của Nghị viện. Trong hoạt động này, Ủy ban sẽ nghe các chuyên gia hiến pháp bên ngoài có ý kiến pháp lý đã được công khai. Các nghị định cũng được giám sát công khai trên một trang thông tin điện tử bình luận về luật hiến pháp. Cả quy định về TTKC của Hiến pháp và Đạo luật Quyền hạn khẩn cấp đều đưa ra các điều khoản rõ ràng yêu cầu tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế về bảo đảm quyền con người.

2. Đức

Ở châu Âu, Đức được coi là một trong những quốc gia nhờ có hệ thống chăm sóc sức khỏe mạnh mẽ, đã chuẩn bị tương đối tốt để đối phó với đại dịch và đã có

cách ứng phó nhanh chóng. Chính phủ Đức đã không coi việc hạn chế việc thực hiện pháp luật quốc tế về giới hạn một số quyền của người dân là cần thiết và đã chọn cách ngăn chặn đại dịch trong giới hạn các hạn chế được phép và hợp lý của pháp luật quốc tế.

Đức là một nước CHLB và các hạn chế liên quan đến COVID-19 đối với cuộc sống hàng ngày đã được Chính phủ 16 Bang của Đức ban hành như một công cụ pháp lý. Các bang căn cứ vào các công cụ luật định của họ dựa trên mục 32 của Đạo luật Liên bang năm 2001 về Phòng chống các bệnh truyền nhiễm ở người. Quy định này cho phép chính quyền bang ban hành các văn bản luật cho phép các biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại và tự do hội họp trong những điều kiện nhất định. Mặc dù các công cụ pháp lý về virus Corona của các Bang khác nhau, nhưng chúng cũng có những đặc điểm chung, do các bang hành động phối hợp chặt chẽ với nhau và với Chính phủ Liên bang, đồng thời đưa ra các hướng dẫn chung về cách quản lý đại dịch ở cấp bang.

Bước đầu tiên để giải quyết đại dịch COVID-19 đang bùng phát là vào ngày 30/1/2020, Bộ Y tế Liên bang Đức đã ban hành một nghị định yêu cầu chính quyền địa phương gửi báo cáo về bất kỳ trường hợp nhiễm COVID-19 nào trong phạm vi địa phương mình. Theo các nguyên tắc của CHLB Đức, Đạo luật Liên bang về Phòng chống các bệnh truyền nhiễm ở người chủ yếu được thực hiện ở cấp tiểu bang bởi các Bang, ban đầu áp dụng các biện pháp bằng các sắc lệnh hành pháp nhằm ngăn chặn sự lây truyền virus Corona giữa con người, phát hiện các bệnh truyền nhiễm ở giai đoạn sớm, ngăn chặn sự lây lan thêm của chúng và tránh tình trạng quá tải của hệ thống y tế. Các biện pháp được đưa ra vào tháng 2 và tháng 3/2020 bao gồm khoảng cách tối thiểu, hạn chế tiếp xúc, giới nghiêm, hạn chế đi lại, cấm hoặc hạn chế các cuộc họp, đóng cửa các trường học và trường đại học, doanh nghiệp, cửa hàng và nhà hàng, bảo tàng và nhà hát cũng như các cơ sở thể thao và văn hóa. Sau đó, một số hạn chế đối với việc thăm hỏi bệnh nhân, người già ở nhà hưu trí cũng được ban hành. Người dân Đức cũng bắt buộc phải đeo khẩu trang trong nhà và nơi công cộng. Các biện pháp này thường được áp dụng mà không có sự tham gia của Quốc hội Liên bang hoặc cơ quan lập pháp cấp bang.

Có những thay đổi đáng kể trong các nghị định của các Bang cho phép các trường hợp ngoại lệ hoặc hạn chế thêm. Phạm vi hạn chế đa dạng này cuối cùng đã được hài hòa thành một danh mục các biện pháp tiêu chuẩn. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng tất cả các biện pháp này đều dựa trên một quy định chung trong đoạn 28 của Đạo luật Liên bang về Phòng ngừa và Chống lại các bệnh truyền nhiễm ở người, nhằm

cho phép các biện pháp riêng lẻ liên quan đến những người lây nhiễm hoặc có thể lây nhiễm, thay vì các biện pháp sâu rộng hơn và trên phạm vi rộng liên quan đến sự quan tâm về dân số nói chung trong trường hợp có đại dịch. Tình hình pháp lý này đã gây nên những phản ứng phức tạp trên diện rộng và có hệ thống đối về cuộc khủng hoảng này.

Vào năm 2020, Đức đã thông qua 03 Đạo luật “Bảo vệ Dân số trong Trường hợp Dịch bệnh có tầm quan trọng Quốc gia” và sửa đổi Đạo luật Liên bang để phòng ngừa và chống lại các bệnh truyền nhiễm ở người, đồng thời trao cho Bộ Y tế Liên bang quyền hạn mới để áp dụng các biện pháp về COVID-19 qua một Nghị định. Theo luật, những quyền hạn này phải được đưa ra bằng một tuyên bố của Quốc hội Liên bang (Hạ viện) về một "tình hình dịch bệnh có ý nghĩa quốc gia". Các thẩm quyền tạm thời tiếp tục bị hủy bỏ sau khi Quốc hội tuyên bố chấm dứt tình trạng dịch bệnh. Các đạo luật cũng đưa ra cơ sở pháp lý rõ ràng hơn cho các biện pháp COVID-19 và cung cấp một danh mục rộng rãi các biện pháp được phép thực hiện bởi các Bang.

Vào ngày 23/4/2021, Đạo luật thứ tư về “Bảo vệ Dân số trong Trường hợp Dịch bệnh có tầm quan trọng Quốc gia” đã được thông qua, giới thiệu một "phanh khẩn cấp" cấp Liên bang theo Đạo luật Liên bang để phòng ngừa và chống lại các bệnh truyền nhiễm ở người quy định các hạn chế thống nhất trong tất cả các Bang của Đức khi tỷ lệ mắc COVID-19 trong 07 ngày ở một quận hoặc thành phố độc lập vượt quá 100 ca nhiễm trong ba ngày liên tiếp. Đạo luật thứ tư đã được thông qua trong một thủ tục khẩn trương nhằm hạn chế làn sóng thứ ba của đại dịch COVID-19. Đạo luật hết hiệu lực vào ngày 30/6/2021.

Trong nỗ lực đối mặt với các phản ứng về COVID-19, Chính phủ Liên bang và các Bang bắt đầu tổ chức các cuộc họp hai tuần hoặc hàng năm của những người đứng đầu Chính phủ dưới sự chủ trì của Thủ tướng Angela Merkel. Các quyết định được đưa ra trong các cuộc họp này đã được thông báo trong các nghị định của chính quyền các Bang. Vai trò của Nghị viện trong quá trình này vẫn còn khiêm tốn và sự tham gia của Quốc hội Liên bang bị giới hạn trong việc ban hành một số biện pháp được thực hiện bởi cơ quan hành pháp.

Cơ quan tư pháp tiếp tục có vai trò tích cực trong việc xem xét kỹ lưỡng các biện pháp do cơ quan hành pháp thực hiện. Ví dụ, trong lần giãn cách đầu tiên, Chính phủ đã cấm hầu hết các hoạt động tôn giáo và tất cả các buổi họp, bao gồm cả các cuộc biểu tình chính trị, mặc dù chúng là các quyền tự do cơ bản được bảo vệ theo hiến pháp. Tòa Hiến pháp Liên bang đã phán quyết rằng đây là những lệnh cấm quá rộng và thay vào đó nên đưa ra một biện pháp nhẹ hơn. Tuy nhiên, Tòa án

Hiến pháp Liên bang (FCC) đã cho phép cấm một số cuộc biểu tình, nơi những người tham gia bắt chấp tất cả các quy định về y tế, có thể bị cấm.

Thông tin sai lệch về đại dịch đã được lan truyền chủ yếu qua mạng xã hội. Đạo luật Thực thi Mạng yêu cầu các nhà cung cấp mạng xã hội có ít nhất hai triệu người dùng đã đăng ký ở Đức phải có cơ chế nhận khiếu nại về nội dung vi phạm pháp luật và xóa nội dung đó nếu nội dung đó có yếu tố vi phạm pháp luật hình sự. Các cơ quan quản lý truyền thông của Đức đã không thông tin tình trạng gia tăng đáng kể về sự phân biệt đối xử và kỳ thị của các nhóm yếu thế liên quan đến COVID-19, điều này sẽ kích hoạt sự can thiệp pháp lý.

Một số kinh nghiệm tốt và bài học cần chú ý ở CHLB Đức:

1. *Cách tiếp cận phối hợp:* từ một loạt các phản ứng ban đầu có phần rời rạc, các cơ quan liên bang và cấp bang đã ban hành các quy định pháp lý và bộ máy thực thi để giúp Đức đối phó với đại dịch theo cách thống nhất và gắn kết.
2. *Giám sát tư pháp:* cơ quan tư pháp CHLB Đức, bao gồm cả Tòa án Hiến pháp Liên bang, vẫn hoạt động tích cực để đảm bảo rằng bất kỳ biện pháp nào được đề xuất đều tuân thủ Hiến pháp, cũng như các cam kết bảo vệ quyền con người ở cấp quốc gia và quốc tế.
3. *Vai trò khiêm tốn của Quốc hội:* trong suốt thời kỳ này, nghị viện (cấp liên bang và cấp bang) đã duy trì vị thế tương đối khiêm tốn trong phản ứng của quốc gia đối với đại dịch, để lại nhiều thời gian cho cơ quan hành pháp đưa ra các biện pháp hạn chế một số quyền và tự do. Mặc dù trong một số trường hợp, điều này có thể cho phép phản ứng năng động và nhanh chóng hơn, nhưng nó cũng làm suy yếu chức năng giám sát và trách nhiệm giải trình của cơ quan lập pháp.

3. Hàn Quốc

Hàn Quốc được công nhận là đã ngăn chặn hiệu quả sự lây lan của COVID-19 mà không cần sử dụng đến các biện pháp kiểm soát và phong tỏa biên giới nghiêm ngặt và quá mức. Các chiến lược và biện pháp do Chính phủ Hàn Quốc đưa ra đã được các nước khác nghiên cứu như một mô hình tiềm năng để ứng phó thành công với đại dịch COVID-19. Trong suốt quá trình phòng chống COVID-19, Hàn Quốc đã duy trì mức độ minh bạch và cởi mở cao, đồng thời áp dụng khoa học và công nghệ thông tin tiên tiến để tối đa hóa hiệu quả của các biện pháp can thiệp.

Hàn Quốc là một trong những quốc gia đầu tiên bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 vào đầu năm 2020, và đến tháng 3/2020, nước này phải đối mặt với tỷ lệ lây nhiễm cao thứ hai sau Trung Quốc. Tuy nhiên, sau khi số ca mắc bệnh tăng đột biến, Hàn Quốc đã kiểm soát được sự lây lan của dịch bệnh và giữ cho

số ca mắc bệnh ở mức tương đối thấp. Điều này đã được thực hiện mà không cần ra lệnh phong tỏa quốc gia hoặc khu vực, do đó tránh được nhiều hậu quả về kinh tế và xã hội. Kết quả này được ghi nhận là nhờ khả năng của Chính phủ trong việc hành động nhanh chóng để ngăn chặn và kiểm soát dịch bệnh, bao gồm các chiến lược theo dõi và truy vết hiệu quả, cũng như chương trình xét nghiệm công khai miễn phí trên toàn quốc. Điều này bao gồm các trung tâm thử nghiệm lái xe sáng tạo, đã được mô phỏng ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Hàn Quốc cho đến nay đã không sử dụng luật khẩn cấp hoặc áp đặt TTKC để quản lý đại dịch COVID-19. Theo Hiến pháp (Điều 76), có hai loại biện pháp mà Tổng thống có thể sử dụng trong tình huống khẩn cấp, đó là “lệnh tài chính khẩn cấp” (Điều 76 (1)) và “lệnh khẩn cấp” (Điều 76 (2)). Phương sách cuối cùng được quy định theo Hiến pháp là điều khoản thiết quân luật cho phép quân đội kiểm soát trực tiếp các chức năng dân sự. Vào tháng 3/2020, Văn phòng Tổng thống đã thông báo rằng họ không xem xét việc áp đặt một lệnh khẩn cấp, vì tình hình hiện tại không đáp ứng các yêu cầu theo Hiến pháp để ban hành một lệnh như vậy. Thông báo cũng xác định các chính quyền địa phương có vị trí quản lý các nguồn lực y tế của họ để giải quyết các nhu cầu của đại dịch theo Luật Kiểm soát Bệnh Truyền nhiễm (IDCPA) mà không cần các biện pháp khẩn cấp khác.

Rút ra bài học từ đợt bùng phát MERS năm 2015, Quốc hội Hàn Quốc đã sửa đổi một số điều khoản chính của IDCPA, giúp nước này đưa ra các biện pháp phòng ngừa trong trường hợp có dịch mới. Việc sửa đổi IDCPA cho phép Bộ Y tế, trong trường hợp khẩn cấp về bệnh truyền nhiễm, thu thập dữ liệu cá nhân để theo dõi chuyển động và lịch sử đi lại của những bệnh nhân đã được xác nhận mà không cần lệnh của tòa án và sử dụng thông tin này cho các mục đích sức khỏe cộng đồng. Mặc dù chiến lược theo dõi và việc truy vết này thường được coi là hiệu quả, nhưng nó cũng làm phát sinh một số lo ngại về tác động của nó đối với quyền riêng tư và bảo vệ thông tin cá nhân. Những lo ngại này phần lớn đã được giải quyết thông qua việc sửa đổi các luật và quy định liên quan, để đảm bảo rằng dữ liệu không liên quan đến việc chống lại đại dịch sẽ không được thu thập hoặc sử dụng. Một bản kiến nghị đặt câu hỏi về tính hợp hiến của Điều 76-2 của IDCPA cho phép chính quyền địa phương yêu cầu cung cấp nhiều thông tin từ các tổ chức chính phủ và phi chính phủ hiện cũng đang được Tòa án Hiến pháp xem xét.

Điều 49 của IDCPA trao cho Chính phủ quyền hạn chế số lượng người tụ tập riêng tư và hạn chế tụ tập tại các địa điểm cụ thể để chống lại sự lây lan của virus Corona. Mặc dù có những lo ngại rằng các biện pháp như vậy có thể vi phạm một số quyền và tự do được hiến định (quyền tự do hội họp, tự do đi lại), nhưng có vẻ

như các biện pháp này đã được công chúng chấp nhận và tuân thủ phần lớn, ít nhất là trong giai đoạn đầu của đại dịch, bằng chứng là có tương đối ít các vụ kiện và đơn kiện chống lại Chính phủ. Tuy nhiên, khi Chính phủ đưa ra các biện pháp hạn chế hơn để đối phó với tình hình xấu đi, các khiếu nại và thách thức pháp lý đối với các chính sách này đã tăng lên. Nhiều trường hợp trong số này liên quan đến việc cấm hoặc hạn chế các cuộc tụ tập riêng tư và công cộng. Trong hầu hết các trường hợp như vậy, tòa án đã phán quyết duy trì các hạn chế do nhà chức trách đưa ra, đặc biệt là đối với các cuộc tụ tập đông người, mặc dù một số hoạt động đã được phép tiến hành trên cơ sở nhân quyền. Tuy nhiên, nhu cầu kiểm soát sự lây lan của dịch bệnh, đồng thời duy trì các quyền và tự do cơ bản, đã đặt các tòa án vào tình thế khó khăn. Ví dụ, vào tháng 8/2020, Tòa án Hành chính Seoul đã ban hành một lệnh cấm một cuộc biểu tình lớn được lên kế hoạch vào giữa tháng 8 ở trung tâm thủ đô. Một số trường hợp cụ thể sau đó đã được truy tìm từ sự kiện này.

Cơ quan Kiểm soát và Phòng ngừa Dịch bệnh Hàn Quốc (KDCA) là một cơ quan hành chính độc lập trong Chính phủ Trung ương, chịu trách nhiệm kiểm soát việc ngăn chặn dịch bệnh. Trụ sở Trung ương Quản lý Thiên tai (CDMH) thuộc Trụ sở Trung ương Đối phó Thảm họa và An toàn (CDSCH), do Thủ tướng Chính phủ đứng đầu và chịu trách nhiệm hỗ trợ Trụ sở Kiểm soát Dịch bệnh Trung ương (CDCH). Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm giám sát lây nhiễm, điều tra dịch tễ và quản lý cộng đồng.

Để duy trì khả năng theo dõi và truy tìm hiệu quả, Chính phủ đã giới thiệu một hệ thống phân chia xã hội 03 cấp (sau này là 05 cấp), theo đó các biện pháp hạn chế hơn có thể được áp dụng dựa trên số lượng các trường hợp mới được xác nhận hàng ngày. Trong khi không đóng cửa, các cửa hàng, nhà hàng và phòng tập thể dục đã phải chịu các biện pháp nghiêm ngặt về giãn cách xã hội trong thời gian dài, điều này khiến chủ doanh nghiệp và nhân viên của họ gặp khó khăn trong việc hỗ trợ bản thân. Chính phủ đã công bố kế hoạch cung cấp các biện pháp bồi thường và ban hành luật cứu trợ tài chính để đảm bảo hỗ trợ cho các doanh nghiệp có rủi ro cao.

Có lo ngại rằng những người bị nhiễm virus Corona phải chịu sự kỳ thị và phân biệt đối xử của xã hội, bao gồm cả người khuyết tật và thành viên của cộng đồng LGBTQ. Ủy ban Nhân quyền Hàn Quốc đã thúc giục các nhà chức trách thực hiện các bước để chống lại “chúng sợ corona” và bảo vệ những người liên quan khỏi bị phân biệt đối xử.

Một số kinh nghiệm tốt và bài học cần chú ý ở Hàn Quốc:

1. *Ứng phó sớm và các chiến lược phòng ngừa hiệu quả:* Chính phủ đã hành động nhanh chóng để ngăn chặn và kiểm soát dịch bệnh này, bao gồm cả một chương trình xét nghiệm công khai miễn phí trên toàn quốc.
2. *Chương trình theo dõi và theo dõi hiệu quả:* Để duy trì khả năng theo dõi và truy vết hiệu quả, Chính phủ đã giới thiệu hệ thống ba tầng (sau này là năm tầng) chống dịch, theo đó các biện pháp hạn chế hơn có thể được yêu cầu dựa trên số lượng ca mắc mới hàng ngày được xác nhận.
3. *Khung pháp lý thích ứng và hiệu quả:* Rút ra bài học từ đợt bùng phát MERS năm 2015, Quốc hội Hàn Quốc đã sửa đổi một số điều khoản chính của IDCPA, giúp nước này đưa ra các biện pháp phòng ngừa trong trường hợp có đại dịch mới. Đây là một hành động quan trọng đối với Chính phủ trong nỗ lực kiểm soát đại dịch COVID-19.
4. *Giám sát tư pháp:* Các tòa án đã được kiến nghị và xử lý các khiếu nại về vi phạm quyền con người do các hạn chế COVID-19. Nhu cầu kiểm soát sự lây lan của dịch bệnh, đồng thời duy trì các quyền và tự do cơ bản, đã đòi hỏi các tòa án phải thực hiện hành động một cách cân bằng tinh tế.
5. *Tính minh bạch:* Chính phủ Hàn Quốc đã công bố dữ liệu y tế và cung cấp tóm tắt các cuộc họp giao ban hàng ngày để thúc đẩy niềm tin và nhận thức của công chúng.
6. *Kỳ thị và phân biệt đối xử:* Các cơ quan hữu quan đã có những hành động tức thời khi xảy ra các trường hợp kỳ thị những người bị nhiễm virus Corona để bảo vệ quyền lợi của những người có liên quan.

4. Thụy Điển

Để đối phó với đại dịch COVID-19, Thụy Điển đã thực hiện theo một cách tiếp cận khác biệt đáng kể so với các nước láng giềng Bắc Âu và hầu hết các nước châu Âu khác. Nước này đã chọn giới hạn các hạn chế và cấm ở mức tối thiểu, ủng hộ một cách tiếp cận dựa vào trách nhiệm của mỗi cá nhân thực hiện hướng dẫn của chính quyền trung ương và địa phương. Mặc dù điều này cho phép các doanh nghiệp duy trì hoạt động và cuộc sống hàng ngày được tiếp tục với một số hạn chế, tác động đến sức khỏe lại nghiêm trọng hơn nhiều so với hầu hết các quốc gia tương đương. Tỷ lệ tử vong liên quan đến COVID-19 đã vượt xa tỷ lệ tử vong của các nước láng giềng Scandinavia¹³¹ và tỷ lệ tử vong đặc biệt cao ở nhóm

¹³¹ Số ca tử vong trên 100.000 người - Thụy Điển 143,65; Đan Mạch: 45,23; Phần Lan 19,15; Na Uy 15,73, Đại học Johns Hopkins, Trung tâm Tài nguyên Coronavirus. Xem thêm tại: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

dân số lớn tuổi. Tuy nhiên, Thụy Điển đã thành công trong việc tiêm chủng cho phần lớn dân số của mình và tỷ lệ trường hợp mắc bệnh hiện đang ở mức thấp và ngang bằng với các nước láng giềng. Thụy Điển đã dỡ bỏ tất cả các hạn chế liên quan đến COVID-19 vào ngày 29/9/2021.

Ở Thụy Điển, không có TTKC nào, dù là địa phương hay quốc gia, đã được ban bố để ứng phó với đại dịch COVID-19, cũng như không có bất kỳ sự phủ nhận rõ ràng nào từ bất kỳ điều khoản nào của các công cụ nhân quyền quốc tế mà nước này đã phê chuẩn. Hiến pháp Thụy Điển không cho phép ban bố TTKC trong trường hợp khẩn cấp dân sự, các quyền con người và các quyền tự do cơ bản chỉ có thể bị đình chỉ trong trường hợp chiến tranh (hoặc nguy cơ chiến tranh). Vì vậy, các trường hợp khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng được quy định hoàn toàn bởi luật thông thường, trong một số trường hợp, bao gồm các điều khoản đặc biệt được kích hoạt trong các tình huống khủng hoảng. Đạo luật Trật tự Công cộng cho phép Chính phủ hạn chế số lượng người tham gia các cuộc họp công khai hoặc các sự kiện công cộng được tổ chức. Trong những tình huống mà những quyền hạn này được coi là không đủ, thủ tục lập pháp được kỳ vọng sẽ đủ linh hoạt để cho phép các quyền hạn mới được bổ sung một cách tương đối nhanh chóng.

Thụy Điển đã không phong tỏa chính thức kể từ khi COVID-19 bùng nổ và hầu hết các hạn chế được đưa ra không áp dụng hình phạt. Thay vào đó, các biện pháp chính được áp dụng để chống lại sự lây lan của COVID-19 là các biện pháp hạn chế nhẹ và khuyến nghị từ Cơ quan Y tế Công cộng. Các giới hạn đối với các quyền và sự tự do của cá nhân đã được giữ ở mức tối thiểu, phù hợp với các nguyên tắc cần thiết, tương xứng và mang tính pháp quyền. Các biện pháp được đưa ra đã kéo theo rất ít hạn chế đối với các quyền cơ bản và chủ yếu dựa trên các khuyến nghị của luật mềm. Đây phần lớn là sản phẩm của khuôn khổ hiến pháp và luật pháp quốc gia và dựa trên giả định về trách nhiệm cá nhân tuân theo các khuyến nghị của quốc gia và khu vực để ứng phó với tình huống COVID-19.

Như đã lưu ý, trong giai đoạn đầu của đại dịch, các nhà chức trách đã chọn sử dụng các khuyến cáo thay vì thông qua luật mới để hạn chế sự lây lan của virus Corona. Trong khi các quyền lực hiện có theo Đạo luật Trật tự Công cộng và Đạo luật Bệnh truyền nhiễm (CDA) cho phép Chính phủ hạn chế các cuộc họp công cộng và hoạt động mục vụ nhà thờ, những quyền hạn này không mở rộng đến các trung tâm mua sắm, phòng tập thể dục và phương tiện giao thông công cộng. Theo luật, các doanh nghiệp tư nhân không bị bắt buộc yêu cầu cho nhân viên làm việc từ xa, cũng như cấm hoặc hạn chế các cuộc họp riêng tư phát. Điều quan trọng là,

trong khi các cá nhân lây nhiễm có thể bị cách ly theo Đạo luật Bệnh truyền nhiễm là biện pháp cuối cùng, luật pháp đã không quy định rõ ràng về thẩm quyền trong việc hạn chế toàn bộ và có tính áp dụng chung.

Đại dịch đang phát triển nhanh chóng và đang xấu đi cuối cùng đã thúc đẩy Chính phủ đưa ra một số điều chỉnh đối với cách tiếp cận này. Bản sửa đổi của Đạo luật Bệnh truyền nhiễm vào mùa xuân năm 2020 đã quy định một số quyền hành pháp tạm thời để đóng cửa hoặc điều chỉnh các trung tâm thương mại, địa điểm công cộng và phương tiện giao thông. Khi tình hình trở nên tồi tệ hơn, Đạo luật COVID-19 mới đã được thông qua vào ngày 8/1/2021, áp dụng cho đến cuối tháng 9/2021. Đạo luật này trao cho Chính phủ quyền hạn chế hoặc cấm các nhóm họp tư nhân tự phát trong các khu vực cụ thể và ngăn chặn việc tiếp cận các công viên và không gian công cộng tương tự. Bất kỳ biện pháp nào như vậy đều phải tương xứng và chỉ có thể được sử dụng khi có cơ sở khách quan để lo ngại rằng các hướng dẫn giãn cách xã hội không thể hoặc không được tuân thủ. Luật cũng cho phép dừng hoạt động các doanh nghiệp nói chung, hoặc các cửa hàng cụ thể không tuân theo các chuẩn mực về giãn cách xã hội. Trách nhiệm giám sát các hạn chế thuộc về chính quyền địa phương. Các Ủy ban Hành chính Quận (Länsstyrelserna) được giao trách nhiệm giám sát việc thực hiện các quy định.

Các hạn chế cũng đã được đặt ra đối với các quyền hiến định về tự do hội họp và biểu tình. Theo khuyến nghị của Cơ quan Y tế Công cộng, Chính phủ đã quyết định theo Đạo luật Trật tự Công cộng, hạn chế tụ tập công cộng ở mức 500 người và sau đó là 50 người. Các trường đại học và trung học (từ 16-19 tuổi) cũng được lệnh chuyển sang hình thức đào tạo từ xa. Tuy nhiên, nước này quyết định rằng các vườn trẻ và trường tiểu học/trung học cơ sở (từ 6-15 tuổi) vẫn mở cửa, trên cơ sở rằng những rủi ro mà virus Corona gây ra cho trẻ em là tương đối thấp, và do sự gián đoạn đáng kể mà một biện pháp như vậy sẽ gây ra, đặc biệt là đối với những gia đình có con nhỏ. Trong khi nhiều nước EU đã bắt buộc áp dụng các ứng dụng điện thoại để theo dõi sự lây nhiễm, thì không có biện pháp nào như vậy được áp dụng ở Thụy Điển. Thay vào đó, theo Luật PCBTN (CDA), trách nhiệm của người bị nhiễm bệnh là phải thông báo cho những người khác mà họ đã tiếp xúc.

Một thiếu sót nghiêm trọng ở Thụy Điển vào đầu cuộc khủng hoảng là hầu như tất cả các khu vực và thành phố đều không có đủ dự phòng các thiết bị bảo vệ cá nhân (PPE) mặc dù có nghĩa vụ pháp lý để duy trì nguồn cung cấp đầy đủ. Tuy nhiên, luật không quy định quyền giám sát trung ương để kiểm tra xem các thành

phổ và khu vực có hoàn thành nhiệm vụ của họ trong vấn đề này hay không và không áp dụng bất kỳ biện pháp trừng phạt nào.

Một đặc điểm quan trọng của hệ thống Hiến pháp Thụy Điển là các cơ quan hành chính có tính chất tự quyết tương đối trong mối quan hệ với Chính phủ. Theo mô hình này, tất cả các cơ quan hành chính được tổ chức bên ngoài các bộ của Chính phủ với tư cách là cơ quan công quyền tự do, mặc dù dưới sự lãnh đạo chung của Chính phủ. Trong bối cảnh cuộc khủng hoảng COVID-19, cơ quan hành chính quan trọng nhất trong lĩnh vực này là Folkhälsomyndigheten (Cơ quan Y tế Công cộng), có trách nhiệm điều phối các biện pháp chống lại các bệnh truyền nhiễm và thực hiện các sáng kiến cần thiết.

Trong suốt đại dịch, Quốc hội Thụy Điển đã hoạt động với 294 nghị sĩ. Các cuộc họp của các ủy ban và các công việc khác của Quốc hội đã được tổ chức trực tuyến. Vì hầu hết các biện pháp ban đầu của Chính phủ là khuyến nghị, không có quy định nào về sự giám sát hoặc xác nhận của Quốc hội. Các quyền hành pháp mới, có tính ràng buộc, được cung cấp thông qua việc sửa đổi Đạo luật về các bệnh truyền nhiễm và việc thông qua Đạo luật COVID-19 vào tháng 1/2021, đã được thực hiện dưới sự xác nhận của Quốc hội. Các Bộ trưởng chịu sự giám sát pháp lý của Ủy ban Quốc hội về Hiến pháp. Cơ quan này có thể hỏi về những sai lệch bị cáo buộc so với các yêu cầu pháp lý và chỉ trích Bộ trưởng chịu trách nhiệm. Hơn nữa, các Bộ trưởng nằm dưới sự kiểm soát chính trị của Riksdag thông qua quyền lực của Quốc hội trong một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm. Tính hợp pháp của các hành động của các cơ quan hành chính và công chức của họ được xem xét kỹ lưỡng bởi Justitieombudsman (Thanh tra viên Nghị viện/Ombudsman) và Justitiekansler (Bộ trưởng Tư pháp).

Một số kinh nghiệm tốt và bài học cần chú ý ở Thụy Điển:

1. *Sự sát sao của nghị viện:* Quốc hội Thụy Điển đã duy trì vai trò trung tâm trong việc đảm bảo tính hợp pháp của các biện pháp COVID-19 do cơ quan hành pháp đưa ra.
2. *Giám sát tư pháp:* các tòa án vẫn mở trong suốt đại dịch. Không có luật cụ thể nào được ban hành liên quan đến hoạt động liên tục của các tòa án trong thời gian này. Các tòa án Thụy Điển đã tuân theo các khuyến nghị từ Cơ quan Y tế Công cộng và đã duy trì các thủ tục của tòa án mà không có ngoại lệ.
3. *Sự phụ thuộc vào bằng chứng khoa học và kiến thức chuyên môn:* Thụy Điển có truyền thống mạnh mẽ là dựa vào kiến thức chuyên môn do các tổ chức độc lập về chính trị cung cấp. Điều này đặc biệt rõ ràng trong đại dịch COVID-

19, trong đó Chính phủ đã dựa vào các khuyến nghị do Cơ quan Y tế Công cộng cung cấp.

4. *Trách nhiệm và quyền hạn được phân chia:* Mặc dù Thụy Điển là một quốc gia đơn nhất, nhưng có mức độ tự trị khu vực và địa phương cao. Sự phân chia quyền lực này làm cho vấn đề bảo vệ sức khỏe trở nên phức tạp, vì thẩm quyền ban hành luật thuộc về Nhà nước quốc gia, nơi đặt ra chính sách chăm sóc sức khỏe thông qua luật pháp. Các khu vực chịu trách nhiệm tài trợ và cung cấp các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho người dân của họ. Các thành phố tự quản cũng chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ xã hội cũng như giáo dục. Trong thiết chế này, chính quyền trung ương đôi khi gặp khó khăn trong việc chỉ đạo chính quyền địa phương, và đặc biệt là các vùng trong thời kỳ khủng hoảng.

5. *Hạn chế tối thiểu và phụ thuộc vào trách nhiệm cá nhân:* Mặc dù cách tiếp cận này đã cho phép các doanh nghiệp duy trì hoạt động và cuộc sống hàng ngày vẫn tiếp tục, nhưng cách tiếp cận này đã tác động nghiêm trọng tới sức khỏe hơn nhiều so với hầu hết các quốc gia được nghiên cứu khác.

5. Đài Loan

Đài Loan đã được quốc tế công nhận về khả năng ứng phó hiệu quả với đại dịch COVID-19, ở mức độ lớn đã được ghi nhận là có sự chuẩn bị tốt về mặt pháp lý cho sức khỏe cộng đồng. Giải pháp được Đài Loan lựa chọn tập trung vào cơ quan y tế công cộng ở nhánh hành pháp, nhằm tạo điều kiện phối hợp nhanh chóng giữa các bộ và cơ quan khác nhau. Do địa vị chính trị của mình, Đài Loan bị hạn chế tham gia một số hiệp ước và tổ chức quốc tế. Việc bị loại khỏi cộng đồng quốc tế đã ngăn cản Đài Loan tham gia đầy đủ vào các nỗ lực tập thể và chia sẻ thông tin được củng cố bởi khuôn khổ đa phương của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO). Bất chấp tình trạng này, quốc gia này đã áp dụng các tiêu chuẩn y tế công cộng phù hợp với khuyến nghị của WHO.

Đài Loan đã tiến hành rà soát toàn diện các luật y tế công cộng của mình, sau đại dịch Hội chứng hô hấp cấp tính nghiêm trọng (SARS) năm 2003, khi nước này gặp phải các vấn đề liên quan đến truy tìm tiếp xúc dịch tễ học và sự không tuân thủ rộng rãi của cộng đồng. Việc xem xét pháp lý bao gồm một bản sửa đổi tổng thể của Đạo luật Kiểm soát Bệnh Truyền nhiễm (Đạo luật CDC) vào năm 2004, được sửa đổi gần đây nhất vào tháng 6/2019. Cơ chế ứng phó khẩn cấp đối với các bệnh truyền nhiễm được điều chỉnh bởi Đạo luật CDC, bao gồm cả việc cải tiến phân loại các biến thể bệnh, thiết lập hệ thống kiểm soát dịch bệnh tập trung để công nhận, công bố và loại bỏ các tình trạng dịch và các khu vực bị ảnh hưởng của bệnh truyền nhiễm, tăng cường các biện pháp kiểm soát dịch bệnh, yêu cầu

đồng ý được ghi âm, quay video hoặc chụp ảnh bệnh nhân được chăm sóc cách ly, cách ly tại nhà, cách ly trại tập trung và gia đình của họ...

Theo điều khoản 2 (3) của các Điều khoản bổ sung của Hiến pháp Trung Hoa Dân Quốc (Đài Loan), theo Nghị quyết của Hội đồng Hành pháp, Tổng thống có thể ban hành các sắc lệnh khẩn cấp để ngăn chặn một nguy cơ sắp xảy ra ảnh hưởng đến an ninh của Nhà nước hoặc của người dân. Tuy nhiên, không có TTKC nào được ban bố để đối phó với đại dịch COVID-19. Thực tế là Đài Loan đã có thể dựa vào luật y tế công cộng sẵn có, có nghĩa là Chính phủ cho đến nay đã kiểm soát được cuộc khủng hoảng y tế mà không cần phải ban bố TTKC về y tế công cộng. Khuôn khổ hiến pháp thông thường vẫn được duy trì, do đó đảm bảo rằng các biện pháp y tế công cộng vẫn phải được xem xét tư pháp.

Vào ngày 20/1/2020, Bộ Y tế và Phúc lợi (MOHW), hành động theo Đạo luật CDC, thành lập “Trung tâm Chỉ huy Dịch tễ Trung ương” (CECC) để chống lại COVID-19. Khi mới thành lập, CECC được đặt ở cấp thứ ba trong hệ thống phân cấp của chính quyền trung ương. Vào ngày 23/1/2020, sau khi trường hợp COVID-19 đầu tiên ở Đài Loan được xác nhận vào ngày 21/1/2020, CECC đã được nâng cấp từ cấp 2 trong cơ cấu chính quyền trung ương. Hơn nữa, vào ngày 27/2/2020, trước số lượng các trường hợp được xác nhận ngày càng tăng, Thủ tướng Chính phủ cuối cùng đã nâng cấp CECC lên cấp đầu tiên trong cơ sở trung ương, do đó nâng chức năng này lên cấp Thủ tướng.

Vào ngày 25/2/2020, Cơ quan lập pháp của Đài Loan đã thông qua Đạo luật đặc biệt COVID-19, cho phép ngân sách đặc biệt ban đầu là 60 tỷ Đài tệ (2 tỷ USD). Khi đại dịch trở nên tồi tệ trên khắp thế giới, Đạo luật đã được sửa đổi, tăng ngân sách đặc biệt thêm 150 tỷ Đài tệ. Điều 9 của Đạo luật đưa ra mức bồi thường thích đáng cho những ngành công nghiệp, con người và nhân viên y tế bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi COVID-19. Thời gian thực hiện kéo dài từ ngày 15/01/2020 đến ngày 30/06/2021.

Điều 7 của Đạo luật Đặc biệt COVID-19 quy định rằng “Chỉ huy Trung tâm Chỉ huy Dịch tễ Trung ương có thể, đối với các yêu cầu phòng chống và kiểm soát dịch bệnh, thực hiện các hành động hoặc biện pháp ứng phó cần thiết.” Điều tương tự cũng trao cho Bộ Y tế và Phúc lợi quyền “thực hiện các hành động hoặc biện pháp ứng phó cần thiết” để đáp ứng nhu cầu cấp bách. Theo thẩm quyền này, Bộ Y tế và Phúc lợi đã ban hành các lệnh hành pháp như cấm nhân viên y tế ra nước ngoài, đồng thời tạm thời đóng cửa các hộp đêm và phòng khiêu vũ. Việc thực thi quyền hành pháp theo Đạo luật đã làm dấy lên một số lo ngại về việc vi phạm các quyền và sự tự do của con người. Một số những lo ngại này liên quan đến lệnh

hành pháp cấm sinh viên ra nước ngoài, cũng như những hạn chế nếu không có sự ủy quyền hợp pháp đầy đủ về quyền tự do thay đổi nơi cư trú được Hiến pháp bảo vệ. Ngoài ra, Điều 8 của Đạo luật đặc biệt COVID-19 quy định rằng “khi một cá nhân bị cách ly hoặc cách ly trong thời gian phòng chống dịch bệnh vi phạm lệnh cách ly hoặc giãn cách hoặc có ý định vi phạm lệnh đó, Chỉ huy của CECC có thể hướng dẫn nhân viên quay video hoặc hình ảnh về hành vi vi phạm của cá nhân, công bố dữ liệu cá nhân của họ, hoặc thực hiện các biện pháp hoặc hành động phòng chống dịch bệnh cần thiết khác.” Bài báo này đã bị chỉ trích vì vi phạm nguyên tắc tương xứng cũng như quyền riêng tư. Hướng dẫn cho các cuộc tụ tập công cộng quy mô lớn sau khi bùng phát COVID-19 đã được CECC công bố vào ngày 4/3/2020.

Để đảm bảo rằng các biện pháp của Chính phủ không vi phạm các quyền cơ bản của người dân, CDC đã thành lập một nhóm pháp lý để kiểm tra tính hợp pháp của các mệnh lệnh và chính sách từ CECC. Bất kỳ ai có quyền hoặc lợi ích bị xâm phạm bởi hành động hành chính của cơ quan chính quyền trung ương hoặc địa phương, đều có quyền nộp đơn kháng cáo hành chính và sau đó là kiện tụng hành chính. Cơ quan lập pháp đóng một vai trò quan trọng trong việc giám sát các hành động của Chính phủ. Nếu Cơ quan lập pháp không đồng ý với một chính sách quan trọng của Cơ quan hành pháp, thì họ có thể yêu cầu Cơ quan hành pháp thay đổi chính sách. Hơn nữa, Cơ quan lập pháp có thể kiểm soát theo Hiến pháp đề xuất sửa đổi các biện pháp chưa phù hợp.

Trong suốt thời gian xảy ra đại dịch COVID-19, không có cơ quan nhà nước nào bị đóng cửa. Quốc hội và các tòa án vẫn hoạt động đầy đủ bất chấp cuộc khủng hoảng sức khỏe và các cuộc họp trực tuyến chỉ được tổ chức khi cần thiết. Điều quan trọng, vì các phiên họp lập pháp không bị gián đoạn bởi đại dịch, các nhà lập pháp đã có thể xem xét kỹ lưỡng các lệnh do CECC ban hành. Bất chấp đại dịch, tất cả các cuộc bầu cử ở Đài Loan đều được tiến hành đúng kế hoạch vào năm 2020. Sau khi CECC được thành lập để ứng phó với đại dịch vào ngày 20/1/2020, đã có hơn 10 cuộc bầu cử hoặc bầu cử phụ.

Kể từ khi đại dịch bùng phát, Bộ Y tế và Phúc lợi đã ban hành một số hướng dẫn tư vấn cho công chúng về cách ứng xử trong cuộc sống hàng ngày. Chính phủ Đài Loan đã thiết lập các kênh chính thức và không chính thức để giao tiếp với công chúng về tình trạng của đại dịch và về các biện pháp được đưa ra để kiểm soát tình hình. Các cuộc họp báo quốc gia đã được tổ chức ít nhất một lần mỗi ngày và thông điệp đã được phổ biến thông qua các ứng dụng điện thoại thông minh để truyền thông đến công chúng.

Vào ngày 15/1/2020, MOHW thông báo rằng “Bệnh viêm phổi truyền nhiễm đặc biệt nghiêm trọng” sẽ được đưa vào trong số các bệnh truyền nhiễm theo luật định theo Đạo luật CDC, do đó đã cho phép CECC áp dụng các biện pháp chống dịch toàn diện. Một số biện pháp quan trọng nhất bao gồm hạn chế quyền tự do thể chất của một người, tự do đi lại, giãn cách xã hội và kiểm soát nguồn cung cấp y tế. Trong việc quản lý đại dịch, Chính phủ cũng đã thực hiện một số bước để hạn chế quyền tự do thông tin hoặc ngôn luận. Theo Điều 14 của Đạo luật Đặc biệt COVID-19, những cá nhân tuyên truyền tin đồn hoặc thông tin sai lệch về tình trạng dịch của bệnh viêm phổi nặng với mầm bệnh mới, gây thiệt hại cho công chúng hoặc những người khác, sẽ bị phạt tù không quá 03 năm hoặc giam giữ hình sự, hoặc thay thế bằng phạt tiền không quá 03 triệu Đài tệ. Hơn nữa, Điều 63 của Đạo luật CDC cũng quy định rằng những người phổ biến tin đồn hoặc thông tin không chính xác liên quan đến tình trạng dịch bệnh của các bệnh truyền nhiễm, dẫn đến thiệt hại cho công chúng hoặc những người khác, sẽ bị phạt tới 03 triệu Đài tệ. Một luật khác, Đạo luật Duy trì trật tự Xã hội, cũng trừng phạt những người “tung tin đồn theo cách đủ để phá hoại trật tự công cộng và hòa bình.”

Một số kinh nghiệm tốt và bài học cần chú ý ở Đài Loan:

1. *Khung pháp lý vững chắc:* Đài Loan đã tiến hành rà soát toàn diện các luật y tế công cộng của mình, sau đại dịch Hội chứng hô hấp cấp tính nặng năm 2003 (SARS), bao gồm cả việc sửa đổi toàn bộ Đạo luật Kiểm soát Bệnh Truyền nhiễm (Đạo luật CDC) vào năm 2004. Có một khung pháp lý cập nhật và hiệu quả đã phục vụ tốt cho Đài Loan trong cuộc chiến chống lại đại dịch.
2. *Chuẩn bị về thể chế:* Bằng cách nâng cao vị thế của cơ quan y tế công cộng ở cấp hành pháp, Đài Loan đã có thể đảm bảo sự phối hợp nhanh chóng giữa các bộ và cơ quan khác nhau.
3. *Giám sát lập pháp và tư pháp:* Quốc hội và các tòa án vẫn hoạt động đầy đủ các chức năng trong quá trình xảy ra đại dịch. Để đảm bảo tuân thủ quyền con người trong việc thực hiện các chính sách, CDC đã thành lập một nhóm pháp lý để kiểm tra tính hợp pháp của các mệnh lệnh và chính sách từ CECC.
4. *Truyền thông minh bạch và cởi mở:* Đài Loan đã sớm hành động để chống lại virus Corona, bao gồm cả việc công khai thông tin y tế ngay lập tức. Chính phủ cũng tổ chức các cuộc họp báo hàng ngày để chống lại thông tin sai lệch, nâng cao nhận thức của cộng đồng và niềm tin của công chúng vào các biện pháp được thực hiện để chống lại đại dịch.

**PHỤ LỤC II – DANH MỤC MỘT SỐ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP
LUẬT ĐƯỢC ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG, BAN HÀNH MỚI**

STT	Tên văn bản	Vấn đề điều chỉnh/sửa đổi, bổ sung
1	Luật PCBTN	- Sửa đổi, bổ sung quy định về nguyên tắc áp dụng các biện pháp, thẩm quyền quyết định áp dụng; trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức trong việc triển khai áp dụng biện pháp chống dịch. - Quy định rõ biện pháp khẩn cấp về dịch bệnh được áp dụng (bao gồm cả biện pháp tài chính, trật tự an toàn xã hội, an sinh xã hội...) và có quy định trong trường hợp khẩn cấp, cấp bách có thể sử dụng, áp dụng các biện pháp khẩn cấp, hình thức phòng chống dịch phù hợp với bối cảnh dịch bệnh nguy hiểm. - Nghiên cứu bổ sung một số biện pháp trong TTKC về dịch bệnh <u>mà chưa được quy định</u> như: biện pháp tổ chức bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong vùng có dịch; đặt các trạm kiểm soát trong địa bàn phong tỏa; huy động nhân lực, vật tư, phương tiện để phục vụ cho việc phòng, chống dịch, trường hợp cần thiết thì trưng dụng phương tiện, tài sản của cơ quan, tổ chức, cá nhân; tổ chức các đội tuyên truyền, đội công tác tuyên truyền...; hạn chế nhập cảnh; dừng nhập cảnh đối với tất cả người từ nước ngoài vào Việt Nam; cách ly tập trung toàn bộ người từ nước ngoài về; truy vết người tiếp xúc trên diện rộng...; đối với biện pháp y tế, đề nghị bổ sung quy định việc thực hiện một số nhiệm vụ cấp bách để phòng, chống dịch theo trường hợp đặc biệt, đặc thù như việc đấu thầu, mua sắm trang thiết bị y tế; mua, nhập khẩu thuốc, vắc xin, sinh phẩm y tế... - Bổ sung quy định về mối quan hệ công tác giữa Ban chỉ đạo cấp dưới với ban chỉ đạo cấp trên và loại văn bản do Ban chỉ đạo chống dịch được phép

		ban hành; trình tự, thủ tục, thẩm quyền thành lập Ban chỉ đạo chống dịch tương ứng với các cấp độ bệnh truyền nhiễm nhóm A, B, C và Ban chỉ đạo đối với trường hợp TTKC do dịch bệnh (nếu phát sinh). - Bổ sung quy định về việc áp dụng thời hiệu, thời gian theo các quy định pháp luật khác trong trường hợp ban bố TTKC về dịch bệnh truyền nhiễm hoặc hoặc các áp dụng các biện pháp chống dịch trong các cấp độ TTKC, như đã phân tích ở trên. - Bổ sung quy định về việc thực hiện một số nhiệm vụ cấp bách để phòng, chống dịch theo trường hợp đặc biệt, đặc thù, như: việc đấu thầu, mua sắm trang thiết bị y tế; mua, nhập khẩu thuốc, vắc xin, sinh phẩm y tế...
2	Luật về TTKC	Quy định tại một luật mới về TTKC. Luật mới này cần có các nội dung sau: - Nguyên tắc, phạm vi, điều kiện, thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban bố TTKC; - Đặc điểm, tiêu chí (định tính, định lượng) của từng hình huống để phân loại cấp độ của các trường hợp ngoại lệ, như: “Tình trạng cấp bách”, “tình trạng tiền khẩn cấp”, “TTKC” và các tình trạng khác; - Các biện pháp mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền được tổ chức thực hiện, trong đó có các biện pháp xử lý các tình huống theo các cấp độ của TTKC); - Quy định mối quan hệ và hiệu lực pháp lý của các văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành khi ban bố TTKC hoặc các quyết định đối với từng cấp độ TTKC phù hợp với Hiến pháp 2013 và các VBQPPL; - Xác định thời hạn áp dụng các trường hợp ngoại lệ (các cấp độ của TTKC) và thủ tục bãi bỏ, hết hiệu lực lệnh ban bố TTKC hoặc các quyết định

		áp dụng các biện pháp của nhà nước đối với từng trường hợp ngoại lệ; - Quy định thời hiệu, thời gian cần điều chỉnh ở các quy định pháp luật khác khi áp dụng TTKC hoặc các cấp độ khác của TTKC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tổ chức, doanh nghiệp. - Quy định các thủ tục đặc biệt liên quan đến áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người hoặc ảnh hưởng tới quyền tài sản. Quy định cơ chế khắc phục và bồi thường thiệt hại trong trường hợp ra quyết định sai, gây hậu quả nghiêm trọng, có lỗi do áp dụng một số biện pháp hành chính trong TTKC, như trưng mua, trưng dụng... - Các biện pháp hỗ trợ, bảo vệ người dân, tổ chức, doanh nghiệp bị tác động, nhất là nhóm đối tượng yếu thế, dễ bị tổn thương. - Quy định về tính ưu tiên khi áp dụng luật về TTKC với các luật khác khi xảy ra TTKC hoặc trường hợp ngoại lệ trong các cấp độ của TTKC, ví dụ như công tác đấu thầu, mua sắm công... Quy định về công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự báo các loại hình kịch bản bao gồm cả kịch bản tổng thể để huy động, phân bổ nguồn lực, chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh và phục vụ quốc phòng, an ninh. Nguồn nhân lực, nguồn tài chính đủ mạnh, đủ lớn, đủ chủ động cho việc triển khai có hiệu quả, hiệu quả các biện pháp khẩn cấp. - Quy định về cơ chế giám sát của Quốc hội, Toà án nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận việc thực hiện các biện pháp hạn chế quyền, tạm đình chỉ việc thực hiện các nghĩa vụ theo ICCPR. Bên cạnh đó, cần có các quy định cụ thể về vai trò thanh tra, kiểm tra của Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà
--	--	--

		nước... đối với việc thực thi các biện pháp cần thiết khi thực hiện lệnh ban bố TTKC hoặc các quyết định của nhà nước đối với từng trường hợp ngoại lệ theo cấp độ TTKC. - Quy định về thủ tục thông báo cho các tổ chức quốc tế khi ban bố lệnh TTKC theo các quy định của luật nhân quyền quốc tế và các cam kết quốc tế khác của Việt Nam. Theo ICCPR, Việt Nam có nghĩa vụ thông báo cho các Quốc gia thành viên khác cũng như thông báo chính thức cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc về các quyết định đình chỉ thực thi các nghĩa vụ của mình theo Công ước. Việc ban hành Luật này sẽ tạo cơ sở pháp lý đầy đủ hơn cho các cơ quan có thẩm quyền trong việc chủ động ứng phó, khắc phục kịp thời, hiệu quả trường hợp xảy ra tình huống khẩn cấp, tiền khẩn cấp, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.
3	Bộ luật Hình sự	Nghiên cứu bổ sung các tình tiết định khung liên quan đến hành vi lây lan dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm đối với một số hành vi vi phạm pháp luật xảy ra khi áp dụng các biện pháp phòng chống dịch hoặc khi áp dụng TTKC do dịch bệnh hoặc TTKC khác.
4	Bộ luật Tố tụng hình sự Bộ luật Tố tụng dân sự Luật Tố tụng hành chính	Nghiên cứu bổ sung quy định về tố tụng điện tử, chứng cứ điện tử và mô hình xét xử trực tuyến.
5	Luật Xử lý vi phạm hành chính	Nghiên cứu bổ sung một số hành vi vi phạm liên quan đến thực hiện, áp dụng biện pháp phòng, chống dịch đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định áp dụng, nghiên cứu tăng mức phạt tiền đối với một số hành vi vi phạm hành chính; một số hành vi cần quy định mức phạt tiền, hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc

		phục hậu quả theo mức độ nguy hiểm của loại bệnh truyền nhiễm nguy hiểm để đáp ứng yêu cầu của công tác phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm.
6	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật	- Cần nghiên cứu bổ sung cơ chế ủy quyền lập pháp cho Chính phủ trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong TTKC với nhiều giải pháp mạnh để bảo đảm việc kiểm soát dịch bệnh. - Cần quy định rõ ràng về trách nhiệm ban hành và thủ tục các văn bản phục vụ cho công tác phòng, chống dịch nhưng phải phù hợp với Hiến pháp 2013 và các VBQPPL. - Quy định về giá trị pháp lý của các văn bản pháp luật được Ban chỉ đạo phòng, chống dịch hoặc Ban chỉ đạo về TTKC ban hành.
7.	Luật Đấu thầu	- Quy định rõ về nội hàm của tình trạng cấp bách tại Điều 22 của Luật Đấu thầu.
8.	Luật Dược	- Sửa đổi các quy định liên quan đến nhập khẩu nguyên liệu làm thuốc chưa có giấy đăng ký lưu hành phục vụ cho các công tác phòng, chống dịch. - Quy định quy trình, thủ tục cấp phép đăng ký lưu hành thuốc mới để phòng, điều trị COVID-19 và các loại dịch bệnh khác. - Cho phép tiếp tục sử dụng giấy đăng ký lưu hành thuốc, nguyên liệu làm thuốc đã được cấp để phục vụ cho công tác phòng, điều trị COVID-19 và các loại dịch bệnh khác. - Sửa đổi, bổ sung quy định cho phép sử dụng thuốc sản xuất trong nước thuộc lô thuốc được sản xuất để phục vụ cấp số đăng ký lưu hành trong phòng, điều trị COVID-19.
9	Luật Giá	- Bổ sung quy định trong tình huống chống dịch hoặc TTKC thì một loại hàng hoá, trong đó có trang thiết bị y tế thuộc loại hàng hoá bình ổn giá.

10	Luật Khám bệnh, chữa bệnh	Khám chữa	- Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Điều 6 Luật Khám bệnh, chữa bệnh theo hướng cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể huy động nguồn lực con người tham gia vào hoạt động y tế để phòng, chống dịch. - Cần nghiên cứu quy định liên quan đến việc khám chữa bệnh từ xa khi người dân không thể tiếp cận cơ sở khám bệnh, chữa bệnh do yêu cầu của biện pháp phòng, chống dịch hoặc của TTKC.
11	Luật sách	Ngân	- Nghiên cứu cho phép các cơ sở tiêm chủng, xét nghiệm công lập đã phải sử dụng vật tư, sinh phẩm, thuốc, hóa chất thì được phép sử dụng từ các nguồn tài chính của đơn vị để chi trả chế độ, chính sách và các chi phí phục vụ các nhiệm vụ chống dịch được giao.
12	Luật cảnh, cảnh, cảnh, của nước ngoài tại Việt Nam	nhập xuất quá cư trú của người	- Bổ sung quy định về “tự động gia hạn tạm trú”... đối với công dân nước ngoài bị ảnh hưởng bởi dịch bệnh mà không thể xuất cảnh. - Bổ sung các quy định liên quan đến công dân nước ngoài nhập cảnh trong các cấp độ về TTKC, hoặc khi áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm.

PHỤ LỤC III – DANH MỤC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VÀ TÀI LIỆU THAM CHIẾU

I. VĂN BẢN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

1. Hiến pháp 1992;
2. Hiến pháp 2013;
3. Pháp lệnh TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm 2000;
4. Luật Đê điều 2006, sửa đổi, bổ sung năm 2020;
5. Luật PCBTN 2007;
6. Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012;
7. Luật Phòng, chống thiên tai 2013;
8. Luật Đấu thầu 2013;
9. Luật Tổ chức Quốc hội 2014;
10. Bộ luật Dân sự 2015;
11. Bộ luật Hình sự 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017;
12. Bộ luật Tố tụng hình sự 2015;
13. Bộ luật Tố tụng dân sự 2015;
14. Luật Tố tụng hành chính 2015;
15. Luật Thú y 2015;
16. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015;
17. Luật Tổ chức Chính phủ 2015;
18. Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015;
19. Luật Quốc phòng 2018;
20. Nghị quyết 129/NQ-CP ngày 11/09/2020 của Chính phủ về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 8 năm 2020;
21. Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 26/02/2021 của Chính phủ về mua và sử dụng vắc xin phòng COVID-19;
22. Nghị quyết 30/2021/QH15 kỳ họp thứ nhất của Quốc hội Khoá XV ngày 28/07/2021;

23. Nghị quyết 86/NQ-CP ngày 06/08/2021 của Chính phủ về các giải pháp cấp bách phòng, chống dịch bệnh COVID-19 để thực hiện Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28 tháng 7 năm 2021 của Quốc hội Khóa XV;
24. Nghị quyết 128/NQ-CP ngày 11/10/2021 của Chính phủ về quy định tạm thời thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19;
25. Chỉ thị 02/2020/CT-CA ngày 10/03/2020 của Chánh án TANDTC về phòng, chống dịch COVID-19 trong hệ thống Tòa án nhân dân;
26. Chỉ thị 15/CT-TTg ngày 27/03/2020 của Thủ tướng Chính phủ về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19;
27. Chỉ thị 02/CT-NHNN ngày 31/03/2020 của Ngân hàng nhà nước về các giải pháp cấp bách của ngành ngân hàng nhằm tăng cường phòng, chống và khắc phục khó khăn do tác động của dịch bệnh COVID-19;
28. Chỉ thị 16/CT-TTg ngày 31/03/2020 của Thủ tướng Chính phủ về các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19;
29. Chỉ thị 19/CT-TTg ngày 24/04/2020 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 trong tình hình mới.
30. Chỉ thị 05/CT-TTg ngày 28/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc phòng, chống dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra;
31. Chỉ thị 17/CT-UBND ngày 23/07/2021 của UBND thành phố Hà Nội thực hiện giãn cách xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội để phòng, chống dịch COVID-19;
32. Chỉ thị 11/CT-UBND ngày 22/08/2021 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về tăng cường giãn cách xã hội và các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh;
33. Nghị định 71/2002/NĐ-CP ngày 23/7/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh TTKC trong trường hợp có thảm họa lớn, dịch bệnh nguy hiểm;
34. Nghị định 64/2008/NĐ-CP ngày 14/05/2008 của Chính phủ về vận động, tiếp nhận và sử dụng nguồn đóng góp tự nguyện hỗ trợ nhân dân khắc phục khó khăn do thiên tai, hỏa hoạn, sự cố nghiêm trọng, các bệnh nhân mắc bệnh hiểm nghèo;

35. Nghị định 101/2010/NĐ-CP ngày 30/09/2010 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật PCBTN 2007;
36. Nghị định 174/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin và tần số vô tuyến điện;
37. Nghị định 176/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế;
38. Nghị định 117/2020/NĐ-CP ngày 28/09/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế;
39. Thông tư 01/2020/TT-NHNN ngày 13/03/2020 của Ngân hàng nhà nước quy định về việc tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài cơ cấu lại thời hạn trả nợ, miễn, giảm lãi, phí, giữ nguyên nhóm nợ nhằm hỗ trợ khách hàng chịu ảnh hưởng do dịch COVID-19;
40. Thông tư 05/2020/TT-NHNN ngày 07/05/2020 của Ngân hàng nhà nước quy định về tái cấp vốn đối với Ngân hàng Chính sách xã hội theo Quyết định 15/2020/QĐ-TTg quy định về thực hiện chính sách hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch COVID-19;
41. Quyết định 02/2016/QĐ-TTg ngày 28/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ quy định điều kiện công bố dịch, công bố hết dịch bệnh truyền nhiễm (được sửa đổi, bổ sung bởi Quyết định số 07/2020/QĐ-TTg ngày 26/2/2020) về nguyên tắc, thẩm quyền, thời hạn và điều kiện công bố dịch;
42. Quyết định 170/QĐ-TTg ngày 30/01/2020 của Thủ tướng Chính phủ thành lập Ban chỉ đạo quốc gia phòng, chống dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virút Corona gây ra;
43. Quyết định 56/2010/QĐ-TTg ngày 16/09/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc quy định thẩm quyền thành lập, tổ chức và hoạt động của Ban Chỉ đạo chống dịch các cấp;
44. Quyết định 343/QĐ-BYT ngày 07/02/2020 của Bộ trưởng Bộ Y tế về việc ban hành “Hướng dẫn tạm thời giám sát và phòng, chống bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới virus Corona (nCoV)”;
45. Quyết định 447/QĐ-TTg ngày 01/04/2020 của Thủ tướng Chính phủ về công bố dịch COVID-19;

46. Quyết định 15/2020/QĐ-TTg ngày 24/04/2021 của Thủ tướng Chính phủ về quy định về thực hiện chính sách hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch COVID-19;
47. Quyết định 2686/QĐ-BCDQG ngày 21/05/2021 quy định đánh giá mức độ nguy cơ và các biện pháp hành chính tương ứng trong phòng, chống dịch COVID-19;
48. Quyết định 1438/QĐ-TTg ngày 25/08/2021 về kiện toàn Ban Chỉ đạo Quốc gia phòng, chống dịch COVID-19 do Thủ tướng Chính phủ ban hành
49. Công văn 269/BGDĐT-GDTC ngày 03/02/2020 hướng dẫn việc cho học sinh, sinh viên nghỉ học phòng chống dịch bệnh nCoV;
50. Công văn 2601/VPCP-KGVX ngày 03/04/2020 về việc thực hiện Chỉ thị số 16/CT-TTg;
51. Công văn 45/TANDTC-PC ngày 30/03/2020 về việc xét xử tội phạm liên quan đến phòng, chống dịch bệnh COVID-19;
52. Công văn 125/TANDTC-VP ngày 11/05/2021 của Toà án Nhân dân Tối cao về tiếp tục phòng, chống dịch bệnh COVID-19;
53. Thông báo 228/TB-VPCP ngày 31/8/2021 về kết luận của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại cuộc họp của Thường trực Chính phủ với tập thể lãnh đạo Ban Dân vận Trung ương, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội về công tác phòng, chống dịch COVID-19.

II. VĂN BẢN PHÁP LUẬT QUỐC TẾ

1. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966;
2. Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR) năm 1996;
3. Hiến pháp Tây Ban Nha;
4. Hiến pháp Hàn Quốc;
5. Hiến pháp Thụy Điển;
6. Hiến pháp Trung Hoa Dân Quốc (Đài Loan);
7. Luật về những biện pháp khẩn cấp năm 1985 của Canada;
8. Đạo luật Quyền hạn Khẩn cấp năm 1991 của Phần Lan;
9. Luật về TTKC năm 2001 của Liên bang Nga;

10. Đạo luật riêng về TTKC do dịch bệnh năm 2020 của Pháp;
11. Đạo luật Bảo vệ Dân số trong Trường hợp Dịch bệnh có Tầm quan trọng Quốc gia năm 2020, 2021 của Đức;
12. Đạo luật đặc biệt COVID-19 năm 2020 của Đài Loan;
13. Đạo luật Trật tự Công cộng của Thụy Điển;
14. Đạo luật Bệnh truyền nhiễm của Thụy Điển;
15. Đạo luật Kiểm soát Bệnh Truyền nhiễm của Đài Loan.

III. TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU

1. Amnesty International, *Responses to Covid-19 and States' Human Rights Obligations: Preliminary Observations*, 2020;
2. Asian Development Bank, *Assessment of COVID-19 Response in the Republic of Korea*, April 2021, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/691441/assessment-covid-19-response-republic-korea.pdf>;
3. C-F Lin, *Taiwan: Legal Response to Covid-19*, Oxford Constitutional Law, July 2021, <https://oxcon.oup.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e18>;
4. Cao Vũ Minh, *Pháp luật về TTKC của Liên bang Nga và những gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10, tháng 5/2021;
5. Chien-Liang Lee, *Taiwan's Proactive Prevention of COVID-19 under Constitutionalism*, Verfassungsblog, 22 April 2020, <https://verfassungsblog.de/taiwans-proactive-prevention-of-covid-19-under-constitutionalism/>;
6. Elliot Bulmer, *Quyền hạn khẩn cấp – Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18 của IDEA Quốc tế*, IDEA Quốc tế, 2018;
7. Finnish Government, *Information and advice of the Corona virus*, <https://valtioneuvosto.fi/en/information-on-coronavirus>;
8. Finnish Human Rights Centre, *COVID-19 Tracking tool*, <https://www.humanrightscentre.fi/covid-19/>;
9. Gross và Aolain, *Law in Times of Crisis: Emergency powers in theory and practice*;

10. Henrik Wenander, *Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism*, Cambridge University Press, 9 February 2021; <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/sweden-nonbinding-rules-against-the-pandemic-formalism-pragmatism-and-some-legal-realism/3BA365BAE971C3061086AE4A462A72DB>;
11. Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, “Triệu phần quà san sẻ yêu thương” vận động được 185,86 tỷ đồng, ngày 26/11/2021, <http://hoilhpvn.org.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/-034-trieu-phan-quua-san-se-yeu-thuong-034-van-%C4%91ong-%C4%91uoc-185-86-ty-%C4%91ong-42422-6602.html>;
12. Holger Hestermeyer, *Coronavirus Lockdown-Measures before the German Constitutional Court*, 30 April 2020, Constitutionnet, <https://constitutionnet.org/news/coronavirus-lockdown-measures-german-constitutional-court>;
13. Hồng Nhung, *Kiến nghị tăng đầu tư, sửa đổi cơ chế tài chính dành cho y tế*, Báo Kiểm toán, 05/2021, <http://baokiemtoannhanuoc.vn/y-te/kien-ngh-i-tang-dau-tu-sua-doi-co-che-tai-chinh-danh-cho-y-te-147597>;
14. Iain Cameron & Anna Jonsson-Cornell, *COVID-19 in Sweden: A Soft Power Approach*, Verfassungsblog, 20 February 2021, <https://verfassungsblog.de/covid-19-in-sweden-a-soft-power-approach/>;
15. INSOL International và World Bank, *Global Guide: Measures adopted to support distressed businesses through the COVID-19 crisis*, Finland, Sweden, South Korea, Germany, https://insol.azureedge.net/cmsstorage/insol/media/documents_files/covidguide/30%20april%20updates/2-covid-map-17-may.pdf;
16. International Center for Not-For-Profit Law, *COVID-19 Civic Freedom Tracker*, <https://www.icnl.org/covid19tracker/>;
17. Katarina Mangold, *Germany and COVID-19: A Most Eventful Year*, 7 April 2021, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/germany-and-covid-19-a-most-eventful-year/>;
18. Library of Congress, *Germany: Uniform Federal COVID-19 "Emergency Brake" Introduced*, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-04-27/germany-uniform-federal-covid-19-emergency-brake-introduced/>;

19. Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights: An Examination of State Obligations* trong sách: Sarah Joseph và Adam McBeth (chủ biên), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Edward Elgar, năm 2010;
20. Martin Scheinin, *The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems*, 16 April 2020, <https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/>;
21. Ministry of Social Affairs and Health, *Preparedness for the COVID-19 disease*, Finnish Government, 23 March 2021, <https://stm.fi/en/coronavirus-preparedness>;
22. Nguyễn Đăng Dung, *TTKC theo quy định của Hiến pháp và Công ước*, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, 15/01/2021;
23. Nguyễn Hoàng Anh, *TTKC về dịch bệnh trong pháp luật Việt Nam và một số nước trên thế giới*, Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020;
24. Nguyễn Hưng Quang – Nguyễn Thuỳ Dương, *Nghiên cứu chuyên đề: Đánh giá thực hiện Nghị quyết 02/NQ-CP từ góc độ khu vực tư nhân nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và hỗ trợ phục hồi sau đại dịch*, 2020, USAID LinkSME;
25. Nguyễn Minh Hòa - Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*, Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020;
26. Nguyễn Thị Minh Hà, *Thẩm quyền và cách thức áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người trong TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*. Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020;
27. Phạm Hồng Thái - Tạ Đức Hòa, *Thẩm quyền, thủ tục ban bố TTKC theo pháp luật Việt Nam và những vấn đề đặt ra*. Báo cáo tại Hội thảo quốc tế trực tuyến *Pháp luật về TTKC* do Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội tổ chức, ngày 15-17/6/2020;
28. *Response to joint questionnaire of special procedures on Protecting human rights during and after the COVID-19*, Submission by the South

- Korean Human Rights Network in Response to the COVID-19, June 2020, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/Submissions/COVID-19/South-Korean-Human-Rights-Network-in-response-to%20COVID-19.docx>;
29. Reuters, *Germany's pandemic state of emergency to end Nov. 25* – Bild, <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-pandemic-state-emergency-end-nov-25-bild-2021-10-18/>;
 30. Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes – Seventh Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building 2020*, International IDEA – Edinburgh Centre for Constitutional Law – University of Edinburgh – PSRP, 2021;
 31. Seokmin Lee and Tae-Ho Kim, *South Korea's Combating COVID-19 Under the Rule of Law*, 8 April 2021, Verfassongsblog, <https://verfassongsblog.de/south-koreas-combating-covid-19-under-the-rule-of-law/>;
 32. Seokmin Lee, *Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: South Korea*, 25 March 2020, Verfassongsblog, <https://verfassongsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-south-korea/>;
 33. Swedish Government, *The Government's work in response to the virus responsible for COVID-19*, <https://www.government.se/government-policy/the-governments-work-in-response-to-the-virus-responsible-for-covid-1/>;
 34. Thanh niên, *Tôn vinh 420 tình nguyện viên vì cộng đồng trong phòng chống dịch COVID-19*, 13/11/2021, <https://thanhnien.vn/ton-vinh-420-tinh-nguyen-vien-vi-cong-dong-trong-phong-chong-dich-covid-19-post1401043.html>;
 35. The Conversation, *State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus*, 2020, <https://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495>;
 36. Titti Mattsson, Ana Nordberg, Martina Axmin, *Sweden: Legal Response to Covid-19*, Oxford Constitutional Law, April 2021, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e12>;

37. Tsung-Ling Lee, *Legal preparedness as part of COVID-19 response: the first 100 days in Taiwan*, BMJ Global Health, 19 May 2020, <https://gh.bmj.com/content/5/5/e002608>;
38. Văn Toàn, *Cần làm rõ trường hợp nào cảnh sát cơ động được phép “huy động người, phương tiện”*, Nhân dân, 2021, <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/can-lam-ro-truong-hop-nao-can-sat-co-dong-duoc-phep-huy-dong-nguoi-phuong-tien-671311/>;
39. VTV, *Trường hợp cấp bách, địa phương được chỉ định thầu mua sắm thiết bị phòng, chống dịch COVID-19*, 05/2021, <https://vtv.vn/kinh-te/truong-hop-cap-bach-dia-phuong-duoc-chi-dinh-thau-mua-sam-thiet-bi-phong-chong-dich-covid-19-20210517163217111.htm>.