

BÁO CÁO TÓM TẮT
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

Nguyễn Hưng Quang

Nguyễn Thị Thu Vân

Henrik Stenman

Ngày 11/03/2020, Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) tuyên bố về sự bùng phát đại dịch bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra (COVID-19) trên phạm vi toàn cầu. Tiếp theo đó, Thủ tướng Chính phủ ký quyết định công bố dịch COVID-19 toàn quốc vào ngày 01/04/2020¹. Hiện nay, đại dịch COVID-19 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 công bố tình trạng khẩn cấp (TTKC) về 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 với các biện pháp mạnh và chưa có tiền lệ. Nhiều quốc gia đã phải ban bố TTKC để phòng, chống đại dịch.

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; tạm dừng các hoạt động giáo dục; tạm đóng cửa dịch vụ không thiết yếu; bố trí người lao động làm việc tại nhà... Bên cạnh những kết quả đạt được, 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...

¹ Quyết định số 447/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 01/04/2020 về công bố 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*” để đánh giá các chính sách, quy định pháp luật của Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới liên quan đến TTKC và đánh giá 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 giai đoạn vừa qua. Nghiên cứu được thực hiện bằng phương pháp nghiên cứu tài liệu của Việt Nam và một số tài liệu của Liên hiệp quốc và các quốc gia khác. 5 quốc gia và vùng lãnh thổ được lựa chọn nghiên cứu (Phần Lan, CHLB Đức, Thụy Điển, Hàn Quốc và Đài Loan) dựa trên đặc điểm về cấu trúc nhà nước (đơn nhất hay liên bang), phương pháp chống dịch COVID-19 (ban bố TTKC hoặc không ban bố TTKC), thành công trong hoạt động phòng, chống dịch COVID-19, và các đặc điểm khác về hệ thống chính trị (cộng hoà tổng thống, cộng hoà đại nghị), vị trí địa lý (như Châu Âu, Châu Á)

Đề phù hợp với chủ đề 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. Báo cáo đã khái quát các vấn đề về lý thuyết đối với khái niệm và đặc điểm TTKC nói chung và TTKC về bệnh dịch nói riêng để có được một góc nhìn về các quy định của pháp luật Việt Nam hiện nay đối với TTKC và TTKC do bệnh dịch. Báo cáo xác định Việt Nam chưa có định nghĩa pháp lý về TTKC mà các quy định pháp luật mới chỉ đưa ra phạm vi của TTKC. Đồng thời các tiêu chí, điều kiện xác định “tình trạng khẩn cấp” chưa có tính định lượng để xác định được tình huống áp dụng. Một số quy định pháp luật Việt Nam lại đưa ra khái niệm “tình trạng cấp bách” mà không quy định rõ về đặc điểm cụ thể của tình trạng này. Thủ tục ban bố TTKC của cấp có thẩm quyền (Ủy ban thường vụ Quốc hội hay Chủ tịch nước) theo thủ tục xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong khi công tác phòng chống dịch COVID-19 cần phải áp dụng một số các biện pháp chống dịch quyết liệt nên Việt Nam đã phải ban hành các chỉ thị của cơ quan hành pháp để đáp ứng mục tiêu chống dịch. Hiện nay, phương pháp chống dịch của Việt Nam là thực hiện phòng, chống dịch trên tất cả các lĩnh vực, với tinh thần 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-19. Từng bước, Việt Nam đã có các văn bản của Nhà nước về phòng, chống dịch có cơ sở pháp lý, rõ ràng và cụ thể hơn.

Nghiên cứu các yêu cầu quốc tế về quyền con người và kinh nghiệm ban bố TTKC để chống dịch tại một số quốc gia cho thấy Liên hiệp quốc đã đưa ra khái niệm về tình trạng khẩn cấp và đã có diễn giải cụ thể về TTKC và 9 trường hợp được hạn chế quyền con người theo ICCPR (Bộ nguyên tắc Siracusa). Nhiều quốc gia có quy định về TTKC tại hiến pháp hoặc luật. Phần lớn, các quốc gia xác định đặc điểm chung TTKC là chiến tranh, nguy cơ chiến tranh và thảm họa tự nhiên. Một số quốc gia có quy định dịch bệnh truyền nhiễm hoặc nguy hiểm cũng là lý do để ban bố TTKC. Tương tự như Việt Nam, phần lớn chủ thể ban bố TTKC là người đứng đầu nhà nước (Tổng thống) hoặc nghị viện. Phần lớn các quốc gia can trọng trong việc ban bố TTKC. Các lệnh ban bố TTKC thường có thời gian ngắn và cụ thể. Các quốc gia thường có cơ chế giám sát thực hiện lệnh ban bố TTKC để bảo đảm các quyền cơ bản và Toà án vẫn hoạt động bình thường trong thời kỳ dịch bệnh để bảo đảm quyền được xét xử công bằng và thực hiện chức năng giám sát việc thi hành lệnh TTKC. Khi ban bố TTKC, nhánh hành pháp được trao thêm quyền để thực hiện nhiệm vụ đề ra khi áp dụng TTKC. Trong trường hợp cần sử dụng quân đội thì quân đội phải phục tùng mệnh lệnh của chính phủ. Các quốc gia khi ban bố TTKC thì cần phải chú ý 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. Trong trường hợp không ban bố TTKC, yêu cầu áp dụng một số biện pháp ngoại lệ thì bảo đảm các nguyên tắc về *tính hợp pháp*, *sự cần thiết*, *tính cân xứng*, *không phân biệt đối xử*. So sánh kinh nghiệm về phòng, chống dịch có áp dụng lệnh ban bố TTKC hoặc không ban bố TTKC giữa Phần Lan và Thụy Điển sẽ giúp cho Việt Nam có được những bài học quý giá khi quyết định dụng biện pháp nào.

Ngoài những kết luận chung, Báo cáo đã đề xuất xây dựng và ban hành luật về tình trạng khẩn cấp, với một số nội dung cần thiết, như: phạm vi có thể ban bố TTKC, đặc điểm, tiêu chí (định tính, định lượng) của từng hình huống để phân loại cấp độ “TTKC”, như: “Tình trạng cấp bách”, “tình trạng tiền khẩn cấp”, “TTKC”, 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 cấp độ “TTKC”, phân định cụ thể thẩm quyền ban bố TTKC đối với từng cấp độ “tình trạng” và thẩm quyền cho phép áp dụng từng

biện pháp..., mối quan hệ và hiệu lực pháp lý của các văn bản do các ban chỉ đạo chống dịch ban hành, xác định thời hạn áp dụng TTKC và thủ tục bãi bỏ, hết hiệu lực, xác định cơ chế bồi thường thiệt hại, xác định thời hiệu, thời gian theo quy định pháp luật khác, xác định tính ưu tiên khi áp dụng luật này với các luật khác, công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, dự báo các loại hình kịch bản trong các tình trạng, và thủ tục thông báo cho các tổ chức quốc tế...

Đồng thời, Báo cáo cũng đề xuất trong khi Luật tình trạng khẩn cấp chưa được ban hành thì một số quy định pháp luật khác cần được sửa đổi, bổ sung để đáp ứng mục tiêu chống dịch COVID-19 và bảo đảm quyền con người khi thực hiện biện pháp chống dịch trong tình hình mới. Các đề xuất tập trung việc xây dựng các quy định pháp luật và đề ra các biện pháp bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong quá trình áp dụng các biện pháp phòng, chống dịch bệnh, hoàn thiện phương thức tổ chức và hoạt động của Ban chỉ đạo chống dịch và các quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong trường hợp ban bố TTKC về dịch COVID-19. Báo cáo cũng đề xuất sửa đổi một số luật liên quan đến thời hiệu, thời gian theo quy định pháp luật trong trường hợp ban bố TTKC về dịch COVID-19, xác định mối quan hệ và hiệu lực pháp lý của các văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm phòng, chống dịch và 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...

Cũng trong hoàn cảnh chưa ban hành được luật về TTKC, Chính phủ cần 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; hoàn thiện công tác xây dựng và ban hành văn bản quy pháp luật trong TTKC do dịch COVID-19 và các quy định pháp luật hình sự đối với các hành vi lây lan dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm cho người theo nhóm hành vi tội cần được quy định rõ, cụ thể hơn cũng như cần phải bổ sung thêm một số hành vi liên quan đến công tác phòng, chống dịch để xử lý vi phạm hành chính. Báo cáo cũng đề xuất 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 và cần bổ sung và hoàn thiện các quy định có liên quan trong lĩnh vực y tế liên quan đến phòng, chống dịch bệnh (như Luật Dược, Luật Đấu thầu, Luật Giá...)/.