

TÁC ĐỘNG CỦA COVID - 19 ĐỐI VỚI QUYỀN CON NGƯỜI VÀ PHÁP QUYỀN TẠI VIỆT NAM

LÊ QUỲNH MAI*

Quyền con người là những giá trị cao đẹp, phổ quát nhất của con người và được bảo đảm tốt nhất trong nhà nước pháp quyền. Đại dịch Covid-19 đã khiến các quốc gia phải đưa ra những lựa chọn để vừa đảm bảo nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, vừa duy trì pháp quyền, ngay cả khi quốc gia tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Bài viết phân tích các quy định hiện hành của pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam khi áp dụng một số biện pháp cấp bách để ứng phó với đại dịch Covid-19 và sự tác động của các quy định này đến các quyền con người, quyền công dân thời gian qua. Từ đó, tác giả đề xuất một số biện pháp nhằm vừa bảo đảm quyền con người trong bối cảnh đại dịch tương tự trong tương lai, vừa thực hiện nguyên tắc pháp quyền.

Từ khóa: Quyền con người, pháp quyền, Covid-19, tình trạng khẩn cấp.

Ngày nhận bài: 02/11/2022; Biên tập xong: 21/11/2022; Duyệt đăng: 10/12/2022

The Covid-19 pandemic has forced nations to both ensure their obligations to respect, protect and guarantee human rights – the noblest and most universal human values and uphold the rule of law, even in case of emergency. The article analyzes current international and Vietnamese laws when applying urgent measures to respond to the Covid-19 pandemic and its impacts on human rights and civil rights last time. Thereby, the author proposes some measures to not only ensure human rights in the context of a similar pandemic in the future but also implement the rule of law.

Keywords: Human rights, the rule of law, Covid-19, emergency.

1. Đặt vấn đề

Đại dịch Covid-19 và các phản ứng đối với dịch bệnh này của các Chính phủ đã tạo ra những thách thức, phép thử cho việc bảo đảm quyền con người (QCN) và pháp quyền trong suốt và sau thời kỳ đại dịch. Để đối phó với đại dịch, các quốc gia đều thực hiện nghiêm ngặt các biện pháp nhằm giới hạn quyền và tự do cá nhân. Các biện pháp này được áp dụng rộng rãi và thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau nhưng đều có mục đích là tiến hành cách ly xã hội nhằm giảm thiểu việc lây bệnh từ người sang người.

Pháp luật quốc tế và pháp luật một số quốc gia cũng đã có quy định tạo cơ sở cho việc áp dụng các biện pháp hạn chế QCN với các điều kiện đi kèm. Khi đại dịch Covid-19 có nguy cơ đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, pháp luật quốc tế cho phép các quốc gia được ban bố tình trạng khẩn cấp (TTKC). Hạn chế quyền trong

TTKC được biết đến là *tạm đình chỉ quyền* (derogation from rights)¹. Nhưng tại một số quốc gia không ban bố TTKC, Chính phủ vẫn áp dụng một số biện pháp hạn chế quyền và tự do cá nhân như quyền tự do đi lại, quyền tự do hội họp, quyền tự do kinh doanh, quyền tiếp cận công lý bởi tòa án tạm ngừng hoạt động... Nhiều trường hợp, quyền riêng tư của cá nhân đã bị vi phạm khi một số Chính phủ triển khai áp dụng các biện pháp phòng, chống Covid-19 trong giai đoạn đầu như công khai thông tin về nhân thân và các mối quan hệ cá nhân của bệnh nhân nhiễm virus... Khi đó, hạn chế quyền để ứng phó khẩn cấp với đại dịch Covid-19 cần được biện minh để bảo vệ sức

** Thạc sĩ, Giảng viên Khoa Luật, Học viện An ninh nhân dân. Nghiên cứu sinh Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

¹ Điều 4 Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR), 1966

khỏe cộng đồng, đồng thời cần tuân thủ điều kiện hạn chế quyền theo quy định tại mỗi quốc gia, và các biện pháp này chỉ là tạm thời, cần thiết và tương xứng để ứng phó với Covid-19, và cần được giám sát tư pháp để tránh lạm dụng.

2. Tóm tắt các biện pháp áp dụng để ứng phó với đại dịch Covid-19 và sự tác động đến quyền con người

Đại dịch Covid-19 đe dọa trực tiếp đến quyền được sống, quyền được bảo đảm về sức khỏe. Nó cũng nhấn mạnh QCN có mối liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau như thế nào, đồng thời phản ánh những xung đột về lợi ích cần dung hòa giữa việc hưởng thụ quyền và các lợi ích cộng đồng khác. Nhưng đại dịch Covid-19 đã đặt ra câu hỏi: Quyền sống của con người có tạo thành một quyền cơ bản vượt trội hơn tất cả những quyền còn lại không? Không nghi ngờ rằng, tính mạng con người khi bị mất đi thì các QCN bị mất hết, trong khi đó hầu hết các quyền “có thể” bị hạn chế trong mọi tình huống khi tuân thủ các điều kiện cho trước, và chủ thể quyền vẫn có khoảng không tự do để hưởng thụ quyền; hoặc bị hạn chế trong một khoảng thời gian để ứng phó với TTKC, sau đó tiếp tục thực thi quyền của mình. Theo cách hiểu này, nghĩa vụ của Nhà nước để bảo vệ tính mạng, sức khỏe cho người dân đã xung đột nghĩa vụ bảo vệ các quyền và tự do cơ bản khác của con người khi ban hành các biện pháp nhằm hạn chế quyền và tự do cá nhân.

Quyền được sống bị ảnh hưởng rõ ràng nhất bởi sự bùng phát của dịch bệnh Covid-19 đã khiến cho 6,7 triệu người chết và tại Việt Nam có 43.184 ca tử vong (tính đến ngày 27/12/2022). Các quốc gia có nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ cá nhân không bị tước đoạt mạng sống, bao gồm cả việc bảo vệ cá nhân khỏi các mối đe dọa đến tính mạng do những người khác mang bệnh truyền nhiễm gây chết người, như Covid-19 đã gây ra. Việc phòng ngừa và điều trị bệnh dịch Covid-19 là khía cạnh của quyền được chăm sóc sức khỏe và tiếp cận các dịch vụ y

tế.² Trong bối cảnh đại dịch, quyền có môi trường làm việc an toàn và lành mạnh là một khía cạnh khác của quyền về sức khỏe. Nhưng để hưởng tiêu chuẩn chăm sóc sức khỏe ở mức độ cao nhất theo Điều 12.1 của Công ước Quốc tế về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR, 1966) sẽ phụ thuộc vào yếu tố sinh học và điều kiện kinh tế - xã hội của từng cá nhân và nguồn lực sẵn có của quốc gia thành viên.³ Đại dịch Covid-19 đã làm rõ mối quan hệ giữa quyền được sống và quyền được bảo đảm về sức khỏe. Sự lây lan của dịch bệnh truyền nhiễm đã làm quá tải hệ thống chăm sóc sức khỏe không chỉ đe dọa tính mạng của những người mắc bệnh và cần được chăm sóc y tế, mà còn cả quyền được sống và quyền tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe của những người đang cần tiếp tục điều trị các bệnh khác...

Covid-19 đã đặt ra bối cảnh, một mặt nhấn mạnh sự cần thiết phải bảo vệ các quyền sống và được bảo đảm về sức khỏe trong cuộc sống bình thường, mặt khác cho thấy sự căng thẳng giữa các quyền này với các quyền khác. Điều này khiến các Nhà nước phải vừa đảm bảo các nguyên tắc pháp quyền, vừa đảm bảo QCN là một sự lựa chọn khó khăn bởi các biện pháp y tế cách ly khỏi cộng đồng là biện pháp đã được áp dụng để giảm sự lây lan của bất kỳ bệnh dịch nào như dịch cúm H5N1, hay Covid-19. Nhưng tại nhiều quốc gia châu Âu và châu Á, một số biện pháp cấp bách đã được ban hành để hạn chế quyền tự do đi lại, bao gồm cả quyền xuất cảnh, nhập cảnh và thực hiện “cách ly toàn xã hội”, yêu cầu các cá nhân không được ra khỏi nhà, trừ trường hợp thật sự cần thiết như mua lương thực, thực phẩm, hay tìm kiếm sự chăm sóc y tế.⁴ Việc hưởng quyền và tự do cá nhân

² Ủy ban của Liên hợp quốc về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (2002), Bình luận chung số 14: Quyền được chăm sóc sức khỏe Điều 12 ICESCR, đoạn 12, 16.

³ Bình luận chung số 14, đoạn 9.

⁴ Tại các quốc gia thuộc Liên minh châu Âu < <https://>

cũng bị ảnh hưởng khi áp đặt biện pháp cách ly bắt buộc đối với hành khách đi từ nước ngoài đến quốc gia và việc áp đặt cách ly đối với những người bị nghi ngờ hoặc được thông báo là dương tính đối với các chủng Covid-19 mới⁵. Hay như quy định cấm tụ tập nơi công cộng ảnh hưởng đến quyền tự do hội họp, các biện pháp khai báo y tế thông qua các phần mềm khai báo tại mỗi địa điểm đến đặt ra thách thức đối với việc hưởng thụ quyền có cuộc sống riêng tư. Việc đóng cửa các doanh nghiệp và nơi làm việc ảnh hưởng đến quyền làm việc và quyền có việc làm, đặc biệt là lao động tự do, trong khi việc đóng cửa các trường học ảnh hưởng đến quyền được giáo dục.

Tại Việt Nam, ca mắc bệnh đầu tiên được phát hiện vào ngày 23/01/2020, nhưng phải đến ngày 01/4/2020, khi số ca nhiễm là 203, ca nghi nhiễm là 3.215, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đồng ý công bố dịch Covid-19 (dịch viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của virus Corona gây ra) trên cả nước và thành lập Ban chỉ đạo quốc gia phòng, chống dịch.⁶ Cũng như nhiều quốc gia khác, Chính phủ Việt Nam đã ban hành một loạt các biện pháp để chống dịch và

hạn chế quyền và tự do cá nhân theo các mức độ tương ứng với sự lây lan và nguy hiểm của Covid-19. Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 của Thủ tướng được ban hành mới chỉ dừng lại là “*hạn chế tụ tập đông người*” từ 0 giờ ngày 28/3 đến hết ngày 15/4/2020; dừng các hoạt động hội họp, các sự kiện tập trung đông người; *dừng triệt để* các nghi lễ tôn giáo có tập trung từ 20 người trở lên; tạm đình chỉ hoạt động kinh doanh dịch vụ trừ cơ sở kinh doanh các loại hàng hóa, dịch vụ thiết yếu; hạn chế việc di chuyển của người dân⁷...

Tuy nhiên, các biện pháp hạn chế quyền sau đó được đặt trong bối cảnh “*cấp bách*”, nhằm đảm bảo sức khỏe và tính mạng của con người là trên hết. Một số biện pháp hạn chế nghiêm ngặt quyền đã được ban hành như: Thực hiện “*cách ly toàn xã hội*” trong vòng 15 ngày từ 0 giờ ngày 01/4/2020 trên phạm vi toàn quốc, yêu cầu người dân ở tại nhà, chỉ ra ngoài trong trường hợp thật cần thiết; không tập trung quá 02 người ngoài phạm vi công sở, trường học, bệnh viện và tại nơi công cộng; tạm thời đóng các cửa khẩu chính, cửa khẩu phụ dành cho người qua lại từ 0 giờ ngày 01/4/2020 trên tuyến biên giới với Lào và Campuchia và tất cả những người nhập cảnh đều phải cách ly tập trung 14 ngày...⁸ Sau 03 tuần thực hiện cách ly, dịch bệnh vẫn diễn biến phức tạp, nguy cơ bùng phát cao, Thủ tướng Chính phủ đã nói lỏng các biện pháp, nhưng vẫn áp dụng các biện pháp để hạn chế một số quyền như: dừng các hoạt động lễ hội, nghi lễ tôn giáo; tạm đình chỉ hoạt động các cơ sở kinh doanh dịch vụ không thiết yếu (cơ sở vui chơi, làm đẹp, karaoke...); không tập trung quá 20 hoặc 30 người tại nơi công cộng (nơi có nguy cơ hoặc nguy cơ thấp)...⁹.

ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en>; Việt Nam https://moh.gov.vn/web/dich-benh/cac-van-ban-chi-dao-cua-dang-nha-nuoc/-/asset_publisher/zRev3D15XCJB/content/thu-tuong-chinh-phu-vua-ban-hanh-chi-thi-so-16-ct-ttg-ngay-31-3-2020-ve-thuc-hien-cac-bien-phap-cap-bach-phong-chong-dich-covid-19

⁵ The Health Protection Regulations (Coronavirus) 2020 (SI2020/129), Quy định bảo vệ sức khỏe tại Anh ban hành 10/02/2020 như là Công cụ pháp lý được thực hiện theo Đạo luật Y tế công cộng (Kiểm soát dịch bệnh) năm 1984 (hết hiệu lực vào 25/3/2020) <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/coronavirus-health-protection-coronavirus-restrictions-all-tiers-england-regulations>; Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ban hành Kế hoạch số 310/KH-UBND ngày 27/12/2021 về việc ứng phó với biến chủng mới của virus SARS-CoV-2 (chủng Omicron) yêu cầu tổ chức cách ly các trường hợp người nhập cảnh có triệu chứng sốt, ho đến/về từ các quốc gia ghi nhận ca bệnh mắc biến chủng Omicron.

⁶ Thủ tướng Chính phủ (2020), Quyết định số 447/QĐ-TTg ngày 01/4/2020 về việc công bố dịch COVID-19.

⁷ Thủ tướng Chính phủ (2020), Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19

⁸ Thủ tướng Chính phủ (2020), Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19

⁹ Thủ tướng Chính phủ (2020), Chỉ thị số 19/CT-TTg

Năm 2021, dịch bệnh vẫn diễn biến phức tạp trên thế giới và tại Việt Nam, xuất hiện biến thể mới của virus corona làm nguy cơ lan nhanh trên diện rộng. Ngày 28/01/2021, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 05/CT-TTg để áp dụng một số biện pháp “cấp bách” chống dịch tương tự như Chỉ thị số 16/CT-TTg, nhưng giới hạn trên một số địa bàn như tỉnh Hải Dương, tỉnh Quảng Ninh.

3. Bảo vệ sức khỏe cộng đồng – Lý do cần thiết để hạn chế quyền theo luật nhân quyền quốc tế và pháp luật Việt Nam

Hệ quả của các biện pháp nêu trên là QCN đã bị hạn chế. Các điều ước quốc tế nhân quyền phổ quát đã quy định hai cách thức mà quốc gia có thể sử dụng để ứng phó với đại dịch Covid-19 bằng cách can thiệp vào một số QCN đó là: Hạn chế quyền (limitation of rights) và Tạm đình chỉ quyền (derogation from rights). Tuy nhiên, việc hạn chế quyền vì lý do sức khỏe cộng đồng cũng cần lưu ý không được áp dụng với những quyền tuyệt đối như quyền không bị tra tấn, quyền không bị bắt, giam giữ vô cớ... được quy định trong Tuyên ngôn nhân quyền (Universal Declaration on Human Rights - UDHR), ICCPR; và không được áp dụng đối với quyền không bị tạm đình chỉ khi quốc gia tuyên bố TTKC theo Điều 4 ICCPR như quyền sống, quyền không bị tra tấn, quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo...

Hạn chế QCN đã được ghi nhận trong ba văn kiện quốc tế cốt lõi về nhân quyền (the International Bill of Human Rights) là UDHR, ICCPR, ICESCR và một số công ước khu vực như Công ước châu Âu về nhân quyền (European Court on Human Rights - ECHR), Công ước châu Mỹ về nhân quyền (American Convention on Human Rights - ACHR), Hiến chương Châu phi về các quyền con người (African Commission on Human and Peoples' Rights - ACHPR)... Quy định hạn chế quyền được thiết lập

nhằm cân bằng giữa quyền và lợi ích cá nhân với quyền và lợi ích cộng đồng. Tuy nhiên, quyền lực để hạn chế quyền không tuyệt đối, bởi nó phải “theo quy định bởi luật” (determined by law hay prescribed by law); với mục đích hợp pháp vì lý do an ninh quốc gia, trật tự công cộng, đạo đức, sức khỏe cộng đồng...; và là sự cần thiết trong một xã hội dân chủ¹⁰; phải tương xứng với lợi ích hợp pháp cần được bảo vệ, nghĩa là biện pháp hạn chế quyền phải là phương tiện ít xâm hại nhất trong số những biện pháp khác có thể đạt được chức năng bảo vệ.¹¹ Sức khỏe cộng đồng là một trong những lý do cần thiết đã được xác định trong ICCPR, ECHR để viện dẫn làm cơ sở để hạn chế một số quyền như:¹² Quyền thành lập, gia nhập công đoàn; quyền được tôn trọng cuộc sống riêng tư và gia đình; quyền tự do đi lại, cư trú, xuất nhập cảnh; tự do tín ngưỡng, tôn giáo; tự do ngôn luận; quyền tự do hội họp, hòa bình, quyền tự do hiệp hội. Điều này cho phép nhà nước có biện pháp đối phó với một mối đe dọa nghiêm trọng đến sức khỏe của người dân hoặc các cá nhân thành viên của cộng đồng.¹³

Trong trường hợp khẩn cấp đe dọa đến sự sống còn của một quốc gia, các quốc gia được quyền tạm đình chỉ thực hiện nghĩa vụ của quốc gia thành viên.¹⁴ Tuy nhiên, việc tạm đình chỉ quyền này chỉ được áp dụng đối với một số QCN và trong một khoảng thời gian diễn ra TTKC, cũng như nó phải đáp ứng các yêu cầu nghiêm ngặt của tình huống và không trái với các nghĩa vụ khác

¹⁰ Điều 29 UDHR; Điều 4 ICESCR; Điều 11 ICCPR; Điều 2, 5, 9, 10, 11 ECHR

¹¹ Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc (2011), Bình luận chung số 34: Điều 19 ICCPR: Tự do quan điểm và biểu đạt, đoạn 34; Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc (1999), Bình luận chung số 27: Điều 12 ICCPR: Quyền tự do đi lại, đoạn 14.

¹² Điều 8, 12, 18, 19, 21, 22 ICCPR; Điều 8, 9, 10, 11 ECHR

¹³ Nguyên tắc Siracusa về các quy định giới hạn và đình chỉ trong công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, năm 1985, đoạn 25.

¹⁴ Điều 4 ICCPR, Điều 15 ECHR, Điều 27 ACHR

ngày 24/4/2020 về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch Covid-19 trong tình hình mới

của quốc gia thành viên, bao gồm cả nguyên tắc không phân biệt đối xử. Để áp dụng các biện pháp nhằm hạn chế quyền trong TTKC, quốc gia đó phải chứng minh¹⁵: Có TTKC diễn ra trên thực tế đe dọa đến sự sống còn của quốc gia; tính hợp pháp của tuyên bố và trách nhiệm giải trình; các biện pháp áp dụng trong thời gian của TTKC phải: Mang tính tạm thời; tương xứng với tình huống khẩn cấp; không trái với nghĩa vụ khác của quốc gia trong các điều ước; không phân biệt đối xử; và không được áp dụng với các quyền không bị tạm đình chỉ (non-derogable rights). Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc cũng đã giải thích: “Nếu các quốc gia có ý định viện dẫn điều khoản đình chỉ quyền trong Công ước, ví dụ như trong một thảm họa thiên nhiên, một cuộc biểu tình đông người có bạo lực hoặc một tai nạn công nghiệp nghiêm trọng, họ phải chỉ ra tình huống đó tạo thành một mối đe dọa đối với sự sống còn của quốc gia, nhưng các biện pháp của họ để tạm đình chỉ quyền đều phải tuân theo yêu cầu nghiêm ngặt của tình huống. Theo ý kiến của Ủy ban, khả năng hạn chế một số quyền của Công ước tại các điều khoản như quyền tự do đi lại (Điều 12) hoặc tự do hội họp (Điều 21) nói chung là đủ trong những tình huống như vậy ...”.¹⁶

Như vậy, việc tạm đình chỉ quyền là đặc quyền của quốc gia trong TTKC khi nó đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, và một đại dịch như Covid-19 có thể được coi là như vậy. Theo quy định về hạn chế quyền và tạm đình chỉ quyền trong bối cảnh Covid-19, các quốc gia nên sử dụng phương án sau như là đối sách cuối cùng, khi các biện pháp hạn chế quyền được áp

dụng nhưng chứng minh là không đủ để ứng phó với dịch bệnh.

Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam ghi nhận tôn trọng quyền sống và quyền đối với sức khỏe: “Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ” (Điều 19), và “mọi người... được pháp luật bảo hộ về sức khỏe” (Điều 20). Do đó, việc Nhà nước áp dụng các biện pháp tích cực để bảo vệ sức khỏe của người dân là nghĩa vụ được hiến định rõ ràng. Bằng cách viện dẫn các điều khoản trên, và khoản 2 Điều 14 “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”, việc quy định nguyên tắc hạn chế một số QCN, quyền công dân vì lý do sức khỏe cộng đồng là cần thiết. Do đó, để ứng phó với đại dịch Covid-19, quyền tự do đi lại (Điều 23), quyền tự do kinh doanh (Điều 33), quyền riêng tư (Điều 21), quyền tự do hội họp (Điều 25), quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 24) được cho phép để bị hạn chế. Bởi lẽ, một cá nhân cần phải được sống với sức khỏe tốt là điều kiện tiên quyết để thực hiện mọi QCN. Hơn nữa, Nhà nước có quyền yêu cầu người dân có tinh thần đoàn kết, có trách nhiệm công dân để xây dựng con người Việt Nam có sức khỏe (khoản 3 Điều 60).

Các biện pháp được áp dụng trong TTKC về dịch bệnh kèm theo đó đã hạn chế quyền đã đáp ứng được tiêu chí “quy định của luật” khi được quy định trong Luật phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007 (Điều 54), sau đó được hướng dẫn thi hành tại Nghị định số 101/2010/NĐ-CP hướng dẫn Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm về áp dụng biện pháp, cưỡng chế cách ly y tế và chống dịch đặc thù trong thời gian có dịch.

4. Giới hạn của quy định hạn chế quyền: Tính hợp pháp, tính tương xứng và nguyên tắc pháp quyền

Cần nhận thức rằng, Covid-19 không nên được biện minh cho việc áp dụng mọi

¹⁵ Lê Quỳnh Mai, Trần Thúy Hằng, Bùi Trung Hiếu (2020), “*Giới hạn cho tình trạng khẩn cấp để bảo vệ quyền con người*”, Sách kỷ yếu hội thảo quốc tế về tình trạng khẩn cấp do Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội và Trung tâm Luật châu Á, Trường Đại học Luật Melbourne tổ chức, tháng 6/2020, trang 487 – 500.

¹⁶ Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc (2001), Bình luận chung số 29: Điều 4 ICCPR: Tạm ngừng thực hiện quyền trong bối cảnh khẩn cấp, đoạn 5.

biện pháp hạn chế quyền, bởi nếu đồng tình thì các quyền và tự do cơ bản được hiến định sẽ bị xói mòn. Do đó, cần làm rõ các biện pháp hạn chế này chỉ là biện pháp khẩn cấp mang tính tạm thời; nó phải được quy định rõ trong luật; các biện pháp ứng phó với đại dịch cần tương xứng, tôn trọng phẩm giá con người và thể hiện nguyên tắc pháp quyền khi đặt ra những giới hạn để hạn chế về việc có thể lạm dụng quyền lực nhà nước. Sẽ bị coi là vi hiến nếu cho phép giám sát hàng loạt các cuộc điện thoại và liên lạc của công dân để hạn chế sự lây lan của Covid-19, bởi điều này xâm phạm đến giá trị cốt lõi của quyền, nhân phẩm con người – giá trị tuyệt đối. Vì vậy, khi Chính phủ thực hiện các biện pháp để phòng, chống dịch bệnh cũng phải tuân theo đúng quy định của pháp luật và cần phải được giám sát tư pháp.

Như đã phân tích, viện dẫn lý do bảo vệ sức khỏe cộng đồng để hạn chế quyền trong bối cảnh Covid-19 đã được lý giải là cần thiết với hoàn cảnh thực tế đang diễn ra. Và để trả lời cho tất cả các câu hỏi về các biện pháp mà Chính phủ đã áp dụng có cần thiết và phù hợp với bối cảnh hay không thì tính hợp pháp là nội dung cần phải được giải trình.

Quyền bị hạn chế phải dựa trên quy định của luật. Theo Điều 4 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 thì Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Chỉ thị là văn bản hướng dẫn, chỉ đạo thực hiện về các biện pháp phòng, chống dịch, nhưng một số Chỉ thị của Thủ tướng ban hành để ứng phó với Covid-19 đã chứa đựng một số nội dung mang tính quy định của quy phạm pháp luật, buộc người dân phải tuân theo.¹⁷ Các biện pháp mà Chỉ thị đưa ra khi được thực hiện sẽ hạn chế QCN. Vì vậy, cần làm rõ các Chỉ thị này có là văn bản của Chính phủ ban hành để quy định cụ thể việc áp dụng các biện pháp để chống dịch trong thời gian có

dịch như đã được Luật phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm quy định¹⁸, bởi đây là cơ sở được luật định nhằm áp dụng các biện pháp trong tình trạng khẩn cấp về dịch.¹⁹ Tuy nhiên, không có Chỉ thị nào viện dẫn căn cứ từ luật để lý giải về cơ sở pháp lý ban hành các biện pháp áp dụng. Quyết định số 447/QĐ-TTg ngày 01/4/2020 của Thủ tướng tuyên bố dịch bệnh Covid-19 cũng không coi đây là văn bản tuyên bố về TTKC như theo cách hiểu tại Điều 4 ICCPR bởi tại Việt Nam, Quốc hội là chủ thể duy nhất có quyền ban hành quy định về TTKC bằng một đạo luật.²⁰ Điều này là phù hợp với quy định rằng chỉ có luật mới được quy định các vấn đề về hạn chế QCN.²¹ Thủ tướng Chính phủ chỉ có quyền đề nghị ban bố, bãi bỏ TTKC, và Chính phủ có trách nhiệm thi hành lệnh ban bố về TTKC.²² Như vậy, có thể hiểu Việt Nam đã không tuyên bố TTKC nên các biện pháp hạn chế QCN để ứng phó với đại dịch Covid-19 cần được nhìn nhận là hạn chế quyền theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, dường như tiêu chí “*quy định bởi luật*” cho căn cứ áp dụng biện pháp hạn chế quyền chưa thật sự minh bạch khi soi chiếu vào tính chất pháp lý và nội dung của các Chỉ thị (đặc biệt là Chỉ thị số 15, 16 và 05) mà Thủ tướng đã ban hành để ứng phó với dịch Covid-19 thời gian qua.

Tính tạm thời áp dụng biện pháp “cấp bách” để hạn chế quyền trong bối cảnh Covid-19 chưa rõ ràng qua cách quy định tại các Chỉ thị phòng, chống dịch. Chỉ thị 16 không có hàm ý hay quy định để tuyên bố thay thế Chỉ thị 15. Các biện pháp hạn chế quyền trong Chỉ thị 15, 16 được ban hành vào tháng 3/2020 được kéo dài đến 28/01/2021 – ngày ban hành Chỉ thị số 05/CT-TTG. Về nguyên tắc, nếu nội dung

¹⁷ Chỉ thị số 16/CT-TTG

¹⁸ Khoản 2 Điều 52 Luật phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm 2007.

¹⁹ Điều 54 Luật phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm.

²⁰ Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

²¹ Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

²² Khoản 3 Điều 96 Hiến pháp năm 2013

Chỉ thị hướng dẫn thực hiện nhiệm vụ trong thời gian nhất định, khi nội dung đó đã thực hiện xong thì Chỉ thị sẽ hết giá trị; nhưng nếu nội dung Chỉ thị hướng dẫn thực hiện nhiệm vụ có tính thường xuyên không ấn định thời gian kết thúc thì nội dung của Chỉ thị vẫn còn hiệu lực.

Theo nguyên tắc pháp quyền, pháp luật giữ vị trí tối thượng trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước, là giới hạn đối với quyền lực nhà nước và tồn tại khách quan đối với quyền lực nhà nước. Để hạn chế quyền trong bối cảnh đại dịch Covid-19 mà vẫn tuân thủ nguyên tắc pháp quyền, phải tuân theo pháp luật về điều kiện và thẩm quyền được ban hành biện pháp hạn chế quyền, luật cần rõ ràng, công khai, ổn định, đúng đắn và được áp dụng chung không có sự phân biệt đối xử. Cơ quan hành pháp – Chính phủ cũng phải tuân thủ các quy định đã được hiến định, luật định khi ban hành cụ thể các biện pháp áp dụng để chống dịch.²³ Vì vậy, chúng ta cần vai trò của Tòa án thực hiện giám sát tư pháp trong việc đảm bảo QCN trong đại dịch Covid-19.

Tại nhiều quốc gia cho phép các cá nhân có quyền khiếu nại về các biện pháp hạn chế quyền lên cơ quan bảo hiến (Tòa án/Hội đồng hiến pháp) hoặc Cơ quan nhân quyền quốc gia để xem xét các điều kiện để hạn chế quyền có đáp ứng hay không, và nếu không, sẽ tìm ra quyền nào đã bị ảnh hưởng trong khiếu nại. Nhưng với tình huống quốc gia ban bố TTKC, các khiếu nại về biện pháp tạm đình chỉ quyền sẽ được xem xét trước tiên rằng liệu các biện pháp có tuân thủ các “yêu cầu nghiêm ngặt của tình huống”. Nếu không đáp ứng, QCN sẽ bị ảnh hưởng. Trong cả hai trường hợp này, Tòa án thường sẽ hiếm khi xem xét đến sự cần thiết của các biện pháp hạn chế quyền liên quan đến đại dịch Covid-19, mà các Tòa án sẽ nhờ đến các chuyên gia y tế để đánh giá tính cần thiết của các biện pháp đã được thực hiện. Trong đó, có thể cân nhắc các khuyến cáo của WHO về

các biện pháp mà quốc gia cần sử dụng để đối phó với Covid-19, không chỉ gồm cách ly xã hội mà việc chuẩn đoán kỹ lưỡng, theo dõi các báo cáo thông qua hàng loạt các xét nghiệm, cách ly các ca bệnh... cũng được cho là có hiệu quả.

Tại Việt Nam, chưa cụ thể về mô hình cơ quan bảo hiến và Tòa án không được trao quyền để xem xét và phán quyết đối với các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Bộ ban hành. Vì vậy, đây vẫn là những nội dung cần tiếp tục được hoàn thiện để giám sát việc thực hiện pháp luật hạn chế quyền nói chung và trong bối cảnh khẩn cấp về dịch bệnh nói riêng, nhằm dự liệu cho các tình huống trong tương lai tương tự như Covid-19.

Từ những phân tích trên, tác giả kiến nghị một số biện pháp nhằm hoàn thiện hơn nữa pháp luật, thiết chế bảo vệ QCN trước các biện pháp ứng phó với dịch bệnh tương tự Covid-19 trong tương lai như sau:

Thứ nhất, cần có sự giải thích rõ ràng về loại văn bản quy phạm pháp luật được quyền quy định hạn chế quyền trong bối cảnh khẩn cấp về dịch bệnh. Hiến pháp năm 2013 mới chỉ dừng lại quyền có thể bị hạn chế khi được quy định “bởi luật” mà chưa giải thích rõ ràng luật có bao gồm pháp luật – tất cả các loại văn bản quy phạm pháp luật theo Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), bao gồm cả văn bản phục vụ công tác quản lý nhà nước của cơ quan hành chính nhà nước hay chỉ là luật – do Quốc hội ban hành. Nên hiểu luật giới hạn quyền là luật do Quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành bởi quy định hạn chế quyền tác động đến nền dân chủ của quốc gia và nguyên tắc pháp quyền của Nhà nước. Điều này góp phần làm rõ tính hợp pháp của các biện pháp hạn chế quyền và thể hiện tính tối cao của Hiến pháp và luật, mọi cơ quan, chủ thể trong xã hội phải tuân theo.

Thứ hai, cần làm rõ hạn chế quyền trong TTKC về dịch bệnh để đảm bảo QCN. Mặc dù Hiến pháp năm 2013 không có điều khoản

²³ Khoản 2 Điều 52 Luật Phòng, chống dịch bệnh truyền nhiễm năm 2007.

rõ ràng quy định về vấn đề tạm đình chỉ quyền trong TTKC như quy định trong các điều ước quốc tế, nhưng Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 có 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 tình trạng khẩn cấp” (khoản 1 Điều 42). Việc quyền bị tạm đình chỉ thường được áp dụng trên diện rộng và hạn chế hơn so với bối cảnh thông thường (đã được quy định trước bằng điều khoản hạn chế quyền). Một đạo luật TTKC được ban hành thường cho phép Chính phủ hạn chế nhiều quyền hơn trong các đạo luật có quy định về quyền kèm điều khoản hạn chế quyền; và các biện pháp áp dụng cũng nghiêm ngặt hơn. Vì thế, pháp luật quốc tế yêu cầu các quốc gia phải thực hiện nhiều nghĩa vụ để có thể tạm đình chỉ quyền khi tuyên bố TTKC. Bởi lẽ, việc ban bố TTKC về dịch bệnh đòi hỏi quy trình, thủ tục qua nhiều bước như phải xác định số lượng ca tử vong, mức độ lây lan trên diện rộng của dịch bệnh đã đe dọa đến việc sống còn của quốc gia hay chưa; các biện pháp được áp dụng nhưng chưa ngăn chặn được dịch bệnh; và nghĩa vụ báo cáo lên cơ quan công ước (ICCPR) và Tổng thư ký Liên hợp quốc...²⁴ Sự lựa chọn của Việt Nam là Thủ tướng ban hành các Chỉ thị để chỉ đạo, điều hành các khối cơ quan hành chính nhà nước nhằm phản ứng nhanh, linh hoạt trong công tác phòng, chống Covid-19. Việt Nam cần nghiên cứu để hoàn thiện pháp luật về TTKC, sớm ban hành Luật tình trạng khẩn cấp thay thế cho Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 (văn bản được xác định là tài liệu mật) nhằm phù hợp với quy định luật hạn chế quyền tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013, tiệm cận với Điều 4 ICCPR – điều ước mà Việt Nam là thành viên.

Thứ ba, làm rõ vai trò của cơ quan tư pháp trong việc giám sát thực hiện các biện pháp trong TTKC. Từ thực trạng cho thấy, Tòa án cần độc lập và được trao quyền để

xem xét các biện pháp hạn chế QCN của cơ quan hành pháp có vượt quá mức giới hạn cần thiết và tương xứng với hoàn cảnh thực tế. Bên cạnh đó, cần có cơ quan bảo vệ hiến pháp chuyên trách có quyền tuyên bố loại văn bản quy phạm pháp luật hạn chế quyền (kể cả trong bối cảnh khẩn cấp) của cơ quan hành pháp là vi hiến. Điều này sẽ tạo ra thế cân bằng trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước, ngăn ngừa việc lạm dụng quá mức quyền lực để hạn chế quyền quá mức, không cần thiết và không tương xứng.

5. Kết luận

Quy mô và mức đe dọa nghiêm trọng của đại dịch Covid-19 đã đe dọa đến sức khỏe của cộng đồng và đủ để biện minh cho những hạn chế đối với một số quyền như đưa ra các áp đặt về cách ly hoặc cô lập để hạn chế quyền tự do đi lại, quyền tự do hội họp, tự do kinh doanh... Hạn chế quyền trong bối cảnh Covid-19 là vấn đề cần được xem xét kỹ lưỡng ở góc độ quyền của cá nhân và dân chủ, pháp quyền bởi cuộc khủng hoảng do Covid-19 mang lại là tiếng chuông cảnh báo cho mỗi Nhà nước khi chưa củng cố các nguyên tắc pháp quyền, sẽ trao nhiều quyền lực hơn cho Nhà nước để can thiệp vào quyền và tự do cá nhân. Nhà nước khi sử dụng quyền lực để bảo vệ tính mạng của người dân phải chịu sự ràng buộc bởi pháp quyền. Khi ban hành các biện pháp khẩn cấp để ứng phó với đại dịch Covid-19 thì con người và quyền của họ phải là trung tâm của chính sách và biện pháp áp dụng. Ông kính nhân quyền đặt tất cả mọi người vào bức tranh tổng thể và đảm bảo rằng không ai bị bỏ lại phía sau. Vì vậy, phản ứng tốt nhất của các Chính phủ là phản ứng tương xứng với các mối đe dọa trong khi vẫn bảo vệ QCN và pháp quyền. Do đó, các biện pháp khẩn cấp để ứng phó với Covid-19 trong bối cảnh có hay không tuyên bố TTKC đều phải hợp pháp, cần thiết, tương xứng và không phân biệt đối xử, được áp dụng trong thời gian ngắn./.

²⁴ Điều 4 ICCPR