

GIỚI HẠN, TẠM ĐÌNH CHỈ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP: CÁCH TIẾP CẬN CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

ĐẶNG MINH TUẤN*
LÊ QUỲNH MAI**

Công ước châu Âu về quyền con người năm 1950 đã có những quy định rõ ràng, chặt chẽ về giới hạn quyền trong điều kiện thông thường và tạm đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp. Các chuẩn mực chung này là cơ sở để các quốc gia châu Âu ứng phó tốt với tình trạng khẩn cấp như đại dịch Covid-19. Bài viết làm rõ cách tiếp cận đối với việc giới hạn và tạm đình chỉ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp của Liên minh châu Âu (EU); đồng thời, chỉ ra thực tiễn áp dụng tại một số quốc gia tiêu biểu, bao gồm Cộng hòa Liên bang Đức và Cộng hòa Pháp. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số gợi mở hoàn thiện pháp luật về vấn đề này ở Việt Nam trong thời gian tới¹.

Từ khóa: Công ước châu Âu; quyền con người; giới hạn quyền; tạm đình chỉ quyền; liên minh châu Âu; Cộng hòa liên bang Đức; Cộng hòa Pháp.

The European Convention on Human Rights (1950) provides clear and rigorous provisions on the limitation of rights under normal conditions and the derogation of rights in states of emergency. These common standards have served as a foundation for European countries to respond effectively to emergencies such as the COVID-19 pandemic. This article clarifies the European Union's approach to limiting and derogating from human rights in states of emergency, along with selected national cases, including those of the Federal Republic of Germany and the French Republic. On that basis, the article offers several implications for improving the legal framework for this issue in Vietnam in the coming period.

Keywords: European Convention; human rights; limitation of rights; derogation of rights; European Union; the Federal Republic of Germany; the French Republic.

NGÀY NHẬN: 20/11/2025 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/01/2026 NGÀY DUYỆT: 13/02/2026

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.361.2026.1440>

1. Đặt vấn đề

Tạm đình chỉ quyền hay thoái lui nghĩa vụ của quốc gia khi có tình trạng khẩn cấp là trường hợp quyền con người bị giới hạn khi có tình huống khẩn cấp đe dọa sự sống còn

của quốc gia. Tạm đình chỉ quyền chỉ áp dụng trong thời gian ngắn nhằm ứng phó với

* PGS. TS, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

** TS, Học viện An ninh nhân dân

tình huống khẩn cấp, các biện pháp được áp dụng ngặt nghèo hơn với các biện pháp giới hạn quyền trong điều kiện bình thường. Giới hạn quyền được coi là một phần của quyền, bởi quyền luôn bị giới hạn nhằm bảo vệ lợi ích công hay quyền và lợi ích của người khác. Vì vậy, trước các tình huống khẩn cấp, các quốc gia sẽ lựa chọn tuyên bố tình trạng khẩn cấp để hạn chế quyền trong một thời gian, trên diện rộng, điều này cũng cho phép các quốc gia được áp dụng các biện pháp mà trong điều kiện thông thường không áp dụng để hạn chế quyền; hoặc xác định tình trạng khẩn cấp là một trong các lý do cần thiết để giới hạn quyền.

2. Giới hạn quyền theo cách tiếp cận của EU

2.1. *Giới hạn quyền con người theo Công ước châu Âu về quyền con người năm 1950 (ECHR).*

Giới hạn quyền (“limitation of rights” hay “restriction of rights”) được tiếp cận tại các quốc gia, khu vực khác nhau do việc đánh giá bản chất của quyền và việc xác định liệu có quyền tuyệt đối, tức là quyền sẽ không bị giới hạn vì bất cứ lý do gì bởi bất cứ ai. Từ cách tiếp cận cho rằng, quyền của cá nhân cần đặt trong mối quan hệ với cộng đồng mà họ sinh sống; pháp luật cần cân bằng giữa quyền và tự do của cá nhân với quyền và lợi ích chung của cộng đồng, nên nguyên tắc tương xứng được đề cao tại EU. ECHR không quy định điều khoản giới hạn quyền chung mà xác định mỗi quyền có giới hạn riêng trong từng điều khoản ghi nhận quyền, như: quyền riêng tư (Điều 8), quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 9), quyền tự do ngôn luận (Điều 10), quyền tự do lập hội (Điều 11).

Theo cách thức này, EU xác định một quyền bị giới hạn khi đáp ứng các điều kiện sau:

(1) Theo quy định của Luật (in accordance with the law). Tại EU, chính Tòa án nhân quyền châu Âu (ECtHR) sẽ xác định định luật đó có thỏa mãn tiêu chí của một luật để giới hạn quyền hay không mà không phải là Chính phủ khẳng định luật đó đã đáp ứng tiêu chí².

Theo đó “luật” để giới hạn quyền tại EU có thể được mở rộng ra không chỉ là luật do Nghị viện/Quốc hội ban hành mà còn bao gồm cả các văn bản quy phạm khác do các cơ quan nhà nước được quyền ban hành (rule of a national body)³.

(2) Bảo vệ các mục đích hợp pháp được liệt kê trước đó (legitimate aim). Các lý do được ECHR đưa ra nhằm giới hạn quyền và xác định đây là “mục đích hợp pháp” gồm: an ninh quốc gia; toàn vẹn lãnh thổ và an toàn cộng đồng; phúc lợi kinh tế chung; ngăn ngừa sự rối loạn hoặc tội phạm (trật tự xã hội); bảo vệ sức khỏe và đạo đức; bảo vệ quyền và tự do của người khác; sự công bằng của cơ quan tư pháp. Những thuật ngữ này mặc dù “mơ hồ” nhưng ECtHR sẽ xem xét chúng trong bối cảnh của một xã hội dân chủ.

Như vậy, đặt trong bối cảnh có dịch bệnh hay có nguy cơ đe dọa sự sống còn của quốc gia, các quốc gia trong EU có thể viện dẫn đây là lý do cần thiết, là mục đích hợp pháp cần được bảo vệ, đã được quy định trong luật. Từ đó, áp dụng các biện pháp nhằm giới hạn quyền.

(3) Việc giới hạn quyền là cần thiết trong một xã hội dân chủ (necessary in a democratic society). ECtHR xác định về sự cần thiết này không đồng nghĩa với “không thể thiếu”. Nó có thể hiểu linh hoạt rằng “có thể chấp nhận được” hoặc “mong muốn”. Chính ECtHR sẽ đưa ra phán quyết liệu các biện pháp giới hạn quyền của Chính phủ có tương thích với các quy định trong ECHR. ECtHR xác định khi nào là “cần thiết trong một xã hội dân chủ”. Đó phải là “nhu cầu bức thiết của xã hội” và biện pháp đó phải “tương xứng với mục đích chính đáng mà nó theo đuổi”, và các biện minh của nhà nước có “phù hợp và đủ” hay không.

Trong các điều kiện giới hạn quyền theo ECHR, điều kiện về “cần thiết trong một xã hội dân chủ” là yếu tố quan trọng nhất, đồng thời đây cũng là nội dung gây nhiều tranh cãi của các nhà nghiên cứu nhằm làm rõ nội

hàm, bởi ECHR trao quyền lớn cho ECtHR quyết định liệu các biện pháp mà Chính phủ quốc gia thành viên áp dụng để giới hạn quyền có phải là “cần thiết” và “tương xứng” với mục tiêu đề ra⁴. Bên cạnh đó, EU có những điều kiện riêng cho việc giới hạn hoạt động của một nhóm chủ thể như: giới hạn riêng cho các hoạt động chính trị của người nước ngoài (Điều 16); quy định về hạn chế việc lạm quyền của các chủ thể nhân danh bảo vệ một quyền nhằm hạn chế quyền của người khác (Điều 17); giới hạn của việc sử dụng hạn chế quyền (Điều 18) khi cho rằng, không có một giới hạn quyền nào khác ngoài các quy định đã được ghi trong ECHR. Trên thực tế, ECtHR hiếm khi viện dẫn các điều khoản này trong các vụ việc.

2.2. Trường hợp ứng phó của Cộng hòa Liên bang Đức trong đại dịch Covid-19

Chính phủ Đức không tuyên bố tình trạng khẩn cấp về dịch bệnh Covid-19 theo Điều 15 ECHR mà áp dụng các biện pháp giới hạn quyền trong pháp luật về các biện pháp phòng, chống dịch bệnh nhằm ngăn chặn sự bùng phát của dịch bệnh.

Hiến pháp của Đức năm 1949 có Điều 19 được xem là nguyên tắc giới hạn quyền nhằm bảo đảm quyền khởi kiện khi các quyền cơ bản bị xâm phạm và tại mỗi quyền có điều khoản riêng (các quyền ghi nhận từ Điều 2 - 8). *Hiến pháp* Đức khẳng định một số quyền cơ bản của con người được giới hạn trên cơ sở đạo luật như: quyền và tự do con người (Điều 2.2); quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí (Điều 5). Nhưng có một số quyền cho phép ủy quyền lập pháp khi việc giới hạn quyền chỉ cần “trên cơ sở của một đạo luật” như quyền hội họp ngoài trời (khoản 2 Điều 8), quyền không tách trẻ em khỏi gia đình trái với mong muốn của người có quyền giáo dục trẻ em chỉ có thể bị giới hạn trên cơ sở một đạo luật (khoản 3 Điều 6)...

Điểm đặc biệt, *Hiến pháp* Đức không khẳng định quyền nào là tuyệt đối nhưng Tòa án Hiến pháp được trao quyền để giải

thích quyền, qua các vụ án được giải quyết bởi Tòa án Hiến pháp cho thấy, hầu hết các quyền ở Đức là tương đối. Bên cạnh đó, *Hiến pháp* Đức không có điều khoản chung về tình trạng khẩn cấp được áp dụng cho mọi tình huống mà chỉ có quy định riêng về tình trạng khẩn cấp về thảm họa thiên nhiên (Điều 35), về sự bất ổn chính trị nội bộ (Điều 91 sửa đổi năm 1968) và về chiến tranh (Điều 115). Nhưng tình huống do đại dịch Covid-19 gây ra lại không nằm trong số các điều khoản trên nên rất khó cho CHLB Đức để ban bố tình trạng khẩn cấp theo *Hiến pháp*. Vì vậy, Chính phủ Đức không thể tạm đình chỉ quyền mà chỉ có thể giới hạn các quyền cơ bản khi biện minh với lý do để bảo vệ sức khỏe công cộng.

Các quy định trên được ghi nhận trong *Đạo luật phòng chống lây nhiễm dịch bệnh* năm 2000 ở Đức khi cho phép Chính phủ và chính quyền các bang áp dụng các “biện pháp cần thiết” (Điều 28.1) để ứng phó nếu bệnh truyền nhiễm xảy ra. *Đạo luật* trên đã được sửa đổi lần 1 (tháng 3/2020) và lần 2 (tháng 11/2020) với tên gọi *Đạo luật bảo vệ người dân trong tình trạng khẩn cấp gây quan ngại quốc gia*. Theo Quyết định ngày 25/3/2020 của Quốc hội Đức (Bundestag) khi xác định dịch bệnh có tầm quan trọng quốc gia, Quốc hội cho phép việc thực thi các biện pháp phòng, chống dịch bệnh sẽ do Thủ tướng và các bang quyết định.

Ngay sau khi phát hiện ca bệnh nhiễm Covid-19 đầu tiên vào ngày 27/01/2020 (tại Bavaria), các biện pháp truy tìm dấu vết đã được thực hiện. Ngày 28/02/2020, Chính phủ Đức đã thành lập Nhóm quản lý khủng hoảng quốc gia (Corona-Krisenstab) để chống lại sự lây lan của Covid-19, do Bộ Nội vụ Liên bang và Bộ Y tế Liên bang chủ trì, thực hiện các biện pháp theo quy định về quản lý khủng hoảng. Một loạt các biện pháp giới hạn quyền được Nhóm tham vấn cho Thủ tướng ban hành trên cơ sở của *Đạo luật phòng, chống lây nhiễm dịch bệnh* năm 2000.

Các biện pháp giới hạn quyền tại Đức được áp dụng hiệu quả đã làm giảm sự lây lan của dịch bệnh giúp quốc gia kiểm soát dịch bệnh tốt hơn so với các quốc gia khác trong EU.

3. Tạm đình chỉ quyền theo cách tiếp cận của EU

3.1. Tạm đình chỉ quyền con người theo Công ước châu Âu về quyền con người

Để tạm đình chỉ quyền nhằm ứng phó với tình trạng khẩn cấp theo cách tiếp cận của EU phải chứng minh có mối nguy cơ “đe dọa sự sống còn của quốc gia”. Đặc biệt, EU đưa ra danh mục các quyền không được tạm đình chỉ gồm: quyền sống (Điều 2) nhưng sẽ ngoại lệ khi thương vong là do hành vi hợp pháp của chiến tranh; quyền không bị tra tấn (Điều 3), quyền không bị bắt làm nô lệ (Điều 4.1) và quyền không ai bị trừng phạt mà không có luật (Điều 7). Những quyền này được xác định là quyền không bị tạm đình chỉ bởi EU cho rằng đây là các quyền đặc biệt quan trọng nhằm bảo vệ phẩm giá (nhân phẩm), bảo vệ sự tồn tại của cá nhân trong tình huống khẩn cấp⁵.

Bên cạnh đó, để bảo vệ quyền trong tình trạng khẩn cấp, các quốc gia trong EU đưa ra các điều kiện để quốc gia áp dụng các biện pháp tạm đình chỉ quyền, gồm: (1) Phải chứng minh có tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của quốc gia. (2) Các biện pháp được sử dụng để ứng phó với chiến tranh hay khẩn cấp công cộng khác không được vượt quá yêu cầu nghiêm ngặt của tình huống. (3) Các biện pháp áp dụng không được trái với các nghĩa vụ khác quy định trong các điều ước quốc tế.

3.2. Trường hợp ứng phó của Cộng hòa Pháp trong đại dịch Covid-19

Pháp là một trong số quốc gia EU chịu ảnh hưởng nặng nề của đại dịch Covid-19 và là một trong số các quốc gia trong khu vực tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên cơ sở đạo luật trong nước, không tuyên bố tình trạng khẩn cấp trên cơ sở Điều 15 ECHR. Các biện

pháp đặc biệt được Pháp áp dụng nhằm ứng phó với dịch bệnh được đưa ra trên cơ sở luật trong nước.

Khi dịch bùng phát, Chính phủ đã áp đặt một loạt các biện pháp nhằm giới hạn quyền từ ngày 14/3/2020, đóng cửa tất cả các trường học và các địa điểm công cộng khác, ngoại trừ các cửa hàng thiết yếu. Khi ca bệnh tăng cao, Tổng thống Pháp đã ban hành Chỉ thị số 6149/SG để phong tỏa hoàn toàn nước Pháp từ ngày 18/3/2020 (đóng cửa biên giới quốc gia, được mở lại cho các quốc gia thành viên vào ngày 15/6/2020) và chỉ cho phép những người cung cấp dịch vụ thiết yếu gồm y tế, nghiên cứu y tế, sản xuất hàng hóa thiết yếu... được phép đi làm; việc ra ngoài của người dân phải được biện minh với các lý do (mua thức ăn, lý do y tế).

Lệnh phong tỏa theo Chỉ thị được dỡ bỏ dần dần từ ngày 11/5/2020 đến đầu tháng 6/2020. Đồng thời, ngày 23/3/2020, Pháp đã ban hành *Đạo luật* số 2020-290 (Act No.2020-290), là văn bản đầu tiên của Pháp để giải quyết khủng hoảng do Covid-19 và được xem xét là *Luật Khẩn cấp* của Pháp. Trên cơ sở đó, Pháp tuyên bố tình trạng khẩn cấp về sức khỏe và tạm đình chỉ một số quyền và tự do cá nhân như cấm tụ tập hơn 100 người từ ngày 23/3 - 11/5/2020. *Đạo luật* cho phép Hội đồng Bộ trưởng ban bố tình trạng khẩn cấp bằng nghị định trong trường hợp xảy ra thảm họa gây nguy hiểm cho sức khỏe cộng đồng nhưng trong thời hạn không quá 02 tháng; đồng thời, trao cho Chính phủ có quyền ban hành văn bản thứ cấp để giải quyết hậu quả tài chính và xã hội của cuộc khủng hoảng và bảo vệ nền kinh tế quốc gia theo thẩm quyền tại Điều 38 *Hiến pháp*.

Trên cơ sở *Đạo luật* 2020-290, cuộc bỏ phiếu thứ hai của cuộc bầu cử địa phương đã bị hoãn không xác định thời điểm bầu cử lại và trao cho Thủ tướng có nhiều quyền hạn để hạn chế quyền tự do cá nhân. Tình trạng khẩn cấp về sức khỏe được áp dụng kéo dài từ ngày 23/3/2020 đến ngày 10/7/2020 (được bổ sung bởi *Đạo luật* số 2020-546 ngày

11/5/2020) theo *Đạo luật* số 2020-856 ngày 09/7/2020. Sự bùng phát trở lại của dịch bệnh Covid-19, Pháp đã tuyên bố tình trạng khẩn cấp về sức khỏe một lần nữa vào ngày 14/10/2020, được gia hạn đến ngày 16/2/2021 theo *Đạo luật* số 2020-1379 và tiếp tục được gia hạn đến ngày 01/6/2021 (*Đạo luật* 2021-160).

Để kiểm soát dịch bệnh quay trở lại, *Đạo luật* số 2020-856 cho phép Thủ tướng áp dụng các biện pháp giới hạn quyền mà thông thường Thủ tướng không có thẩm quyền. Điều này nhằm mục đích trao đủ quyền lực cho Thủ tướng để ngăn chặn sự lây lan của dịch bệnh mà không cần tuyên bố tình trạng khẩn cấp về sức khỏe.

4. Kinh nghiệm cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật

Một là, cần hoàn thiện pháp luật Việt Nam về giới hạn quyền nhằm ứng phó với các tình trạng khẩn cấp trong tương lai. Chính phủ sớm nghiên cứu, đưa vào trong Chương trình hoạt động về xây dựng *Luật Tình trạng khẩn cấp*, trong đó thống nhất các khái niệm về tình trạng khẩn cấp, như tình trạng khẩn cấp do dịch bệnh; điều kiện để ban bố tình trạng khẩn cấp. Theo quy định pháp luật hiện hành, Việt Nam mới chỉ quy định về điều kiện ban bố tình trạng khẩn cấp khi “dịch bệnh lây lan nhanh trên diện rộng, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe con người và kinh tế - xã hội” nhưng không quy định tính chất nguy hiểm của dịch bệnh là điều kiện để ban bố tình trạng khẩn cấp.

Hai là, cần hoàn thiện về cơ chế ủy quyền lập pháp như cách *Hiến pháp* Đức đã trao cho Chính phủ có quyền giới hạn quyền “trên cơ sở một đạo luật”. Điều này sẽ tạo cơ sở pháp lý cho Chính phủ khi đưa ra các biện pháp cấp bách phòng, chống các mối nguy cơ đe dọa đến sự sống còn của quốc gia. Theo đó, Nghị định là sự lựa chọn phù hợp trong danh mục các văn bản quy phạm pháp luật. Đây là cách mà Quốc hội Pháp đã tạo cơ sở pháp lý cho Tổng thống và Thủ tướng thực hiện. Cũng như CHLB Đức, Quốc hội đã

ngay lập tức sửa đổi *Luật phòng, chống dịch bệnh* nhằm mở rộng quyền cho Thủ tướng và các bang ban hành các biện pháp ứng phó với dịch bệnh Covid-19. Bên cạnh đó, việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ cũng cần được Quốc hội làm rõ trong *Hiến pháp* và *Luật* như của Pháp, Đức đã quy định, đồng thời phải có cơ chế giám sát việc ủy quyền lập pháp và ràng buộc trách nhiệm của người đứng đầu để kiểm tra tính hợp pháp của các chính sách, mệnh lệnh của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Ba là, nghiên cứu và trao quyền cho Tòa án có quyền giải thích luật trong xét xử. Ở Việt Nam, tòa án không có quyền giải thích luật như cách hoạt động của ECtHR, nhưng để bảo đảm độc lập tư pháp, về lý do áp dụng điều khoản để người bị tuyên án tâm phục, khẩu phục, đặc biệt nếu phán quyết của tòa quyết định áp dụng hình phạt tù, áp dụng các biện pháp xử phạt, cưỡng chế. Quyền này của Tòa án không trùng với thẩm quyền giải thích luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, do việc giải thích của Tòa án áp dụng trong từng vụ án cụ thể và có ý nghĩa đối với từng đối tượng cụ thể, không ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật □

Chú thích:

1. Bài viết này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 505.01-2021.05.
2. A.H Robertson & J.G Merrills (1993). *3d ed, Human rights in Europe: A Study of the European Convention on Human Rights*. Manchester University Press, tr. 197.
3. Richard Clayton and Hugh Tomlinson (2009) (eds). *The Law of Human Rights*. Oxford University Press (2nd ed), pp. 383.
4. Viện Nhà nước và Pháp luật (2018). *Báo cáo Đề tài nghiên cứu cấp Bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn về hạn chế quyền con người ở Việt Nam hiện nay”* do Nguyễn Linh Giang chủ biên.
5. Lê Quỳnh Mai (2023). *Pháp luật về hạn chế quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam hiện nay*. Luận án tiến sĩ tại Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 99 - 100, 102.