



# Quyền hạn khẩn cấp

Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18  
của IDEA Quốc tế





# Quyền hạn khẩn cấp

Tài liệu phổ thông về lập hiến số 18  
của IDEA Quốc tế

Elliot Bulmer

Nguyên bản tiếng Anh: Emergency Powers  
© 2018 Viện quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử

Đây là bản dịch trực tiếp từ bản gốc tiếng Anh do IDEA quốc tế ấn hành năm 2018, với tiêu đề là "Emergency Powers: Constitution-Building Primer 18". IDEA Quốc tế không chịu trách nhiệm về tính chính xác của bản dịch. Trong trường hợp bất khả, có thể đối chiếu với bản gốc tiếng Anh (ISBN: 978-91-7671-167-5). Bản dịch này là của Mr. Nguyen Anh Duc.

Các ấn phẩm của IDEA Quốc tế là độc lập với các lợi ích quốc gia hoặc lợi ích chính trị cụ thể. Quan điểm được trình bày trong ấn phẩm này không nhất thiết đại diện cho quan điểm của IDEA Quốc tế, Hội đồng quản trị hoặc các thành viên Hội đồng của IDEA Quốc tế.



Phiên bản điện tử của ấn phẩm này được phổ biến theo giấy phép của Creative Commons Attribution- NonCommercialShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Bạn có thể tự do sao chép, phân phối và truyền tải ấn bản cũng như trình bày lại và điều chỉnh nó, miễn là chỉ dành cho mục đích phi thương mại và bạn cần ghi nhận ấn phẩm một cách thích hợp, và phân phối ấn phẩm theo một giấy phép gốc. Để biết thêm thông tin, hãy truy cập trang web Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

IDEA quốc tế  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Thụy Điển  
Điện thoại: +46 8 698 37 00  
Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: <<http://www.idea.int>>

Chuyển ngữ: Nguyễn Anh Đức  
Hiệu đính: Vũ Công Giao  
Minh họa bìa: © 123RF, <<http://123rf.com>>  
Thiết kế đồ họa: IDEA quốc tế

ISBN: 978-91-7671-336-5 (Print)  
ISBN: 978-91-7671-335-8 (PDF)

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.57>>

# Mục lục

---



1. Giới thiệu .....	5
Lợi ích và rủi ro .....	5
2. Vấn đề là gì?.....	7
“Chế độ khẩn cấp” trong chủ nghĩa hợp hiến dân chủ.....	7
Tiếp cận lập pháp đối lập với tiếp cận hiến pháp.....	9
3. Tuyên bố, chấm dứt và gia hạn tình trạng khẩn cấp.....	11
Xem xét tổng quan.....	11
Sáng kiến của hành pháp.....	12
Phê chuẩn của lập pháp .....	13
Tình trạng khẩn cấp có thể được ban bố khi nào?.....	14
Các dạng thức khẩn cấp.....	15
Giới hạn địa lý.....	17
Thời hạn và việc chấm dứt tình trạng khẩn cấp.....	17
Gia hạn tình trạng khẩn cấp.....	18
4. Hạn chế các quyền con người trong bối cảnh khẩn cấp.....	19
Các quyền con người bị hạn chế như thế nào? .....	19
Những quyền cơ người nào có thể bị hạn chế?.....	19
Luật nhân quyền quốc tế.....	21

5. Những ảnh hưởng khác của tình trạng khẩn cấp .....	23
Tập trung quyền lực vào cơ quan hành pháp .....	23
Tập quyền vào chính quyền trung ương .....	24
Trì hoãn bầu cử .....	25
6. Kiểm chế và đối trọng .....	28
Tăng cường giám sát của lập pháp .....	28
Cơ quan tư pháp.....	29
Cấm sửa đổi hiến pháp.....	30
7. Cân nhắc bối cảnh .....	31
Việc bảo vệ các nhóm thiểu số, xã hội chia rẽ và thương thảo liên bang.....	31
Số người phủ quyết trong các nền chính trị phổ thông .....	32
Đảng chính trị, văn hóa chính trị và động lực thể chế.....	32
Những mối đe dọa .....	33
8. Các ví dụ.....	34
9. Những câu hỏi khi đưa ra quyết định.....	39
10. Tài liệu tham khảo .....	41
Đọc thêm.....	42
Phụ lục.....	43
Về tác giả .....	43
Về IDEA Quốc tế .....	43
Về ấn phẩm này .....	44

# 1. Giới thiệu



Bất kì quốc gia nào cũng có thể trải qua các hoàn cảnh khẩn cấp phát sinh từ chiến tranh, xâm lược, nổi dậy vũ trang, tấn công khủng bố, thiên tai, dịch bệnh hoặc các loại khủng hoảng hay thảm họa khác. Tuy nhiên, các quốc gia dân chủ có thể phải đối mặt với những thách thức cụ thể khi đối phó với các hoàn cảnh khẩn cấp, vì các quyền con người được bảo đảm về mặt pháp lí cũng như thể chế kiểm chế đối trọng về quyền lực gắn liền với một trật tự hiến pháp dân chủ có thể gây trở ngại cho việc ra quyết định nhanh chóng và hành động hiệu quả.

Do đó, hầu hết các hiến pháp dân chủ trên thế giới đều có những điều khoản khẩn cấp cho phép chính phủ, trong những bối cảnh như vậy, được thực hiện các hành động cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, duy trì pháp luật và trật tự, bảo vệ tính mạng và tài sản của công dân, ổn định các dịch vụ công thiết yếu, huy động các nguồn lực cứu trợ và hướng các nguồn lực đó vào những lĩnh vực cần thiết nhất, và nói chung là để khôi phục trạng thái bình thường của xã hội. Những điều khoản khẩn cấp này cũng có thể cho phép chính phủ hạn chế hoặc đình chỉ một số quyền con người hiến định (mặc dù thường không phải là tất cả), bỏ qua cơ chế kiểm chế và đối trọng để tập trung quyền ra quyết định vào cơ quan hành pháp trung ương, và thậm chí trì hoãn các cuộc bầu cử.

## Lợi ích và rủi ro

Các điều khoản hiến định về tình trạng khẩn cấp là cần thiết vì chúng vừa cho phép nhà nước ứng phó hiệu quả với các cuộc khủng hoảng trong khi vẫn duy trì việc thực hiện quyền hạn khẩn cấp trong khuôn khổ pháp quyền. Nếu được thiết kế tốt và áp dụng đúng đắn, các điều khoản hiến định về tình trạng khẩn cấp là một cơ chế tự bảo vệ cho nền dân chủ - một hình thức đảm bảo khả năng phục hồi dân chủ bằng cách cung cấp sức mạnh cần thiết để đối phó với các mối đe dọa và thách thức nghiêm trọng trong khuôn khổ của một hiến pháp dân chủ. Nếu hiến pháp không có các điều khoản khẩn cấp như vậy, thì nhà nước sẽ phải: (a) chịu sự trói buộc, không thể thực hiện các hành động tức thời cần thiết để giải quyết tình

huống khẩn cấp, hoặc (b) thực hiện quyền hạn khẩn cấp vượt ngoài khuôn khổ pháp luật. Cả hai tình huống này đều có thể rất nguy hiểm cho nền dân chủ.

Tuy nhiên, nhiều chính phủ đã sử dụng quyền hạn khẩn cấp một cách không phù hợp — kéo dài hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp một cách không cần thiết, và sử dụng quyền hạn khẩn cấp không phải để khôi phục tình trạng dân chủ bình thường mà để bỏ qua các kênh thông thường về trách nhiệm giải trình dân chủ, quấy rối những người bất đồng chính kiến, lũng đoạn bầu cử, hạn chế báo chí, và sau cùng là để gạt bỏ một hiến pháp dân chủ và áp đặt một chế độ độc tài. Các ví dụ điển hình là trường hợp Paraguay dưới thời Stroessner và Ai Cập dưới thời Mubarak, nơi mà quyền hạn khẩn cấp được thay đổi liên tục và thường xuyên được sử dụng để đè bẹp những chính kiến bất đồng nhưng hòa bình. Do đó, cần hết sức thận trọng trong việc thiết kế các điều khoản về quyền hạn khẩn cấp trong hiến pháp. Thách thức ở đây là phải tìm ra một cách thức cho phép nhà nước phản ứng hiệu quả với các hoàn cảnh khẩn cấp thực sự, nhưng cũng giúp ngăn chặn việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp để hành xử độc đoán. Điều này có nghĩa là quyền hạn khẩn cấp phải được đặt dưới các cơ chế bảo hiến cũng như các thủ tục bảo vệ.

## Suy ngẫm 1

Quyền hạn khẩn cấp đã được sử dụng như thế nào trong lịch sử, theo hiến pháp hiện hành hoặc các hiến pháp trước đây? Chúng có được sử dụng một cách hạn chế và chỉ khi cần thiết để bảo vệ nền dân chủ khỏi các mối đe dọa bất thường không? Hay quyền hạn khẩn cấp đã được sử dụng theo những cách áp chế? Hiến pháp đã ứng phó như thế nào về điều đó?

## 2. Vấn đề là gì?



### 'Chế độ khẩn cấp' trong chủ nghĩa hợp hiến dân chủ

Khi thiết kế một hiến pháp, phải cân bằng khéo léo giữa nhu cầu phải cân nhắc toàn diện trong quá trình ra quyết định và nhu cầu cần có hành động dứt khoát, hiệu quả. Tương tự, yêu cầu bảo vệ các tự do dân sự và quyền con người phải được cân bằng với nghĩa vụ bảo vệ lợi ích công trọng yếu của quốc gia mà đôi khi có thể liên quan đến việc hạn chế các quyền. Các nhu cầu về quyền tự chủ của địa phương phải được cân bằng với nhu cầu quản lý thống nhất, hiệu quả và chia sẻ các nguồn lực. Sự cân bằng tối ưu giữa các mục tiêu này không phải là cố định mà có thể thay đổi đối với các ưu tiên khác nhau, vượt trội tại các thời điểm và trong các hoàn cảnh khác nhau. Trong các thời kỳ bình thường, một hiến pháp dân chủ có thể nhấn mạnh sự bao hàm và cân nhắc trong việc ra quyết định, nhưng trong những thời điểm khẩn cấp, hành động hành pháp nhanh chóng và dứt khoát có thể được ưu tiên hơn. Tương tự, trong thời bình, hiến pháp có thể đặt giá trị cao nhất vào việc bảo vệ quyền sở hữu tư nhân và pháp quyền, nhưng trong một cuộc chiến tranh lớn có thể phải ưu tiên quyền hạn của nhà nước để hướng các nguồn lực vào việc bảo vệ sự tồn vong của quốc gia.

Điều này cần sự linh hoạt, nếu coi một hiến pháp dân chủ là để ứng phó với các tình huống khẩn cấp mà không bị sụp đổ thảm khốc, thì lập luận truyền thống là ủng hộ quyền hạn khẩn cấp. Trong bối cảnh đó, có thể trích dẫn một nhận định nổi tiếng của vị thẩm phán nổi tiếng Richard Posner của Hoa Kỳ, trong đó đã khẳng định: 'Một hiến pháp không thể bị uốn cong sẽ bị phá vỡ' (Posner 2006: 1). Ví dụ, một trận động đất ảnh hưởng đến một phần của đất nước có thể làm giảm nghiêm trọng năng lực của chính quyền địa phương trong việc cung cấp các dịch vụ công thiết yếu, và quân đội quốc gia có thể được yêu cầu hành động 'hỗ trợ cho chính quyền dân sự' để bảo vệ sự sống, ngay cả khi điều này có nghĩa là vượt quá giới hạn hiến pháp thông thường về quyền hạn của quân đội. Sự bùng phát của dịch bệnh cũng có thể đòi hỏi áp dụng các



quy định kiểm dịch nghiêm ngặt hạn chế quyền tự do đi lại, mặc dù các biện pháp này sẽ vi phạm các quyền con người mà thông thường được đảm bảo về mặt hiến pháp.

Do đó, hầu hết các hiến pháp hiện đại đều bao gồm các điều khoản khẩn cấp mà có thể cho phép độ lệch tạm thời so với các biện pháp bảo vệ thông thường của hiến pháp. Việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp thường bổ sung thẩm quyền cho nhà nước trong ba lĩnh vực chính: (a) hạn chế tạm thời hoặc đình chỉ một số (nhưng thường không phải tất cả) các quyền con người hiến định; (b) sự tập trung quyền lực tạm thời vào cơ quan hành pháp với ngân sách được chuẩn y bởi cơ quan lập pháp, và tập quyền vào chính quyền trung ương trong việc phân bổ ngân sách cho chính quyền địa phương; và (c) trong một số trường hợp, có thể trì hoãn các cuộc bầu cử.

Bảng 2.1 minh họa sự thay đổi giữa hai phương thức hoạt động của hiến pháp ở Ấn Độ. Việc tuyên bố và chấm dứt tình trạng khẩn cấp đóng vai trò là một sự chuyển đổi giữa hai chế độ hoạt động. Trong chế độ bình thường, Hiến pháp Ấn Độ ưu tiên nghị quyết của nghị viện, nhân quyền và quyền tự trị của các bang. Trong chế độ khẩn cấp, nó nhấn mạnh đến chính phủ mạnh mẽ, quyền lực tập trung và khả năng ra quyết định hiệu quả (xem Khosla 2012: 23–25; Sagar 2016). Các điều khoản khẩn cấp giúp ngăn chặn sự phá vỡ hiến pháp. Hiến pháp không bị đình chỉ mà vẫn hoạt động mọi lúc, trong cả hai chế độ vẫn có hiệu lực. Tuy nội dung hoạt động của hiến pháp thay đổi, nhưng hiến pháp vẫn tiếp tục điều chỉnh các quyền của công dân và việc phân chia quyền lực công. Các quan chức công quyền luôn phải tiếp tục hành động trong khuôn khổ giới hạn bởi hiến pháp. Thời hạn và thủ tục gia hạn được quy định theo hiến pháp, và khi tình trạng khẩn cấp mất hiệu lực hoặc chấm dứt, hiến pháp sẽ trở lại phương thức hoạt động bình thường.

**Bảng 2.1. Các quy tắc Hiến pháp trong trường hợp khẩn cấp và bình thường ở Ấn Độ**

	Quy tắc bình thường (không khẩn cấp)	Quy tắc khẩn cấp
Các tự do dân sự	Các quyền được thực thi về mặt tư pháp: Danh sách phong phú các quyền tự do dân sự được bảo vệ chống lại sự can thiệp của lập pháp và có hiệu lực về mặt tư pháp (điều 19)	Các quyền hạn chế về mặt lập pháp: Nghị viện Liên bang và Cơ quan lập pháp của Bang có thể ban hành luật hạn chế các quyền tự do dân sự mà được bảo vệ theo Điều 19
Phân chia quyền lực	Liên bang: Một mặt là phân chia quyền lập pháp và hành pháp giữa nghị viện liên bang và chính phủ liên bang, mặt khác là giữa các cơ quan lập pháp của bang và chính quyền bang. Các bang có quyền tự chủ về chính sách đối với các vấn đề trong 'Danh sách tiểu bang' về thẩm quyền lập pháp	Đơn nhất: Không phân chia quyền hạn: Nghị viện Liên bang có thể ban hành luật cho toàn bộ hoặc bất kỳ khu vực nào của Ấn Độ, ngay cả khi những luật đó liên quan đến các vấn đề trong 'Danh sách tiểu bang'
Bầu cử	Bầu cử được tổ chức định kỳ 05 năm.	Bầu cử có thể trì hoãn tối đa 01 năm

*Nguồn:* Xem từ Khosla (2012).



## Tiếp cận lập pháp so với tiếp cận hiến pháp

Các hiến pháp có thể sử dụng một số cách tiếp cận để giải quyết các điều khoản khẩn cấp. Một số hiến pháp không đề cập đến các điều khoản khẩn cấp trong văn bản hiến pháp (ví dụ: Na Uy và Canada), hoặc chỉ đề cập thấp thoáng đến các hoàn cảnh khẩn cấp — ví dụ: Hiến pháp Hoa Kỳ cho phép đình chỉ Đạo luật habeas corpus (về bắt, giam giữ người) ‘trong trường hợp nổi loạn hoặc đòi hỏi từ việc xâm phạm an toàn công cộng’ (điều 1, mục 9). Ở những quốc gia này, cơ quan lập pháp sẽ xác định quyền hạn khẩn cấp thay vì hiến pháp.

- Đạo luật Khẩn cấp Quốc gia Hoa Kỳ năm 1976 quy định thẩm quyền của tổng thống trong việc tuyên bố các hoàn cảnh khẩn cấp. Đạo luật yêu cầu Quốc hội phải được thông báo, rằng các hoàn cảnh khẩn cấp sẽ mất hiệu lực sau một năm trừ khi được gia hạn và Quốc hội có thể chấm dứt tình trạng khẩn cấp bằng nghị quyết chung.
- Đạo luật về các hoàn cảnh khẩn cấp năm 1988 của Canada cung cấp cơ sở luật định cho các loại tình trạng khẩn cấp khác nhau, ví dụ như ứng phó với thiên tai, rối loạn công cộng, căng thẳng quốc tế hoặc chiến tranh. Đạo luật này quy định về nguyên tắc các trường hợp mà tình trạng khẩn cấp có thể được ban bố, phương thức thông qua của quốc hội, thời hạn của tình trạng khẩn cấp và mức độ quyền hạn được giao cho hành pháp.

Các hiến pháp khác chỉ cung cấp một khuôn khổ lỏng lẻo các nguyên tắc chung liên quan đến các điều khoản khẩn cấp, và để các luật thông thường quy định chi tiết. Ví dụ, Điều 103 của Hiến pháp Hà Lan cho phép Nghị viện sử dụng các quyết nghị thông thường để xác định tình trạng khẩn cấp, tuyên bố hậu quả pháp lý của tình trạng khẩn cấp với việc hạn chế quyền con người và tập trung quyền lực, và xác định những trường hợp mà tình trạng khẩn cấp có thể được ban bố. Hiến pháp cũng cho phép Nghị viện, bằng một phiên họp chung, quyết định thời hạn của tình trạng khẩn cấp.

Các thỏa thuận mà cho phép các cơ quan lập pháp có toàn quyền quyết định về cách thức điều chỉnh các điều khoản khẩn cấp có thể được chấp nhận ở những nơi có truyền thống hợp hiến mạnh mẽ và các giá trị dân chủ đã bén rễ sâu bền. Tuy nhiên, ở những nơi mà các cơ quan lập pháp và tư pháp yếu kém, hoặc những nơi mà các giá trị nhân quyền và dân chủ còn mỏng manh, thì cách tiếp cận này có thể rất nguy hiểm. Trong hầu hết quá trình xây dựng hiến pháp đương đại, có một trường hợp rất điển hình là quy định trực tiếp các hoàn cảnh khẩn cấp và quyền hạn khẩn cấp trong hiến pháp. Vì các hiến pháp được cho là cung cấp sự chắc chắn về thủ tục, đặc biệt là trong thời kì khủng hoảng, nên cần thận trọng để bảo đảm chính xác trong những quy định này. Hơn nữa, các quy tắc về quyền hạn khẩn cấp vốn có bản chất hiến pháp, vì chúng ảnh hưởng đến quyền của công dân và có thể ảnh hưởng đến toàn bộ cán cân quyền lực của hệ thống chính trị.

## Suy ngẫm 2

Liệu các cơ quan lập pháp có thể được tin tưởng để xây dựng pháp luật khẩn cấp theo cách bảo vệ các quyền con người cốt lõi và ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực hay không? hay các biện pháp bảo vệ này nên được ghi vào hiến pháp? Liệu những lợi thế tiềm ẩn (về tính chắc chắn, rõ ràng) của việc quy định các điều khoản và điều kiện của tình trạng khẩn cấp trong hiến pháp có vượt trội hơn những bất lợi (về tính linh hoạt) không?

### 3. Tuyên bố, chấm dứt và gia hạn tình trạng khẩn cấp

---



#### Xem xét tổng quan

Để tình trạng khẩn cấp có hiệu lực thường cần có: (a) đề xuất hoặc quyết định ban đầu về việc ban bố tình trạng khẩn cấp; và (b) phê duyệt hoặc xác nhận. Các giai đoạn này thường được chia sẻ giữa cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp, mặc dù trong một số trường hợp, các yếu tố của quy trình cũng có thể bị cơ quan tư pháp xem xét lại.

Vì tuyên bố về tình trạng khẩn cấp tạo ra sự chuyển đổi giữa các chế độ “bình thường” và “khẩn cấp” trong hoạt động của hiến pháp, quy trình này phải đủ nhanh để cho phép các cơ quan chức năng đáp ứng các nhu cầu khẩn cấp phát sinh. Tuy nhiên, nó cũng phải cung cấp các biện pháp bảo vệ thích hợp để ngăn ngừa những nỗ lực vi phạm dẫn hoặc kéo dài tình trạng khẩn cấp vì các lý do đảng phái, đàn áp hoặc các lý do không phù hợp khác. Với những mục đích này, một số lựa chọn thiết kế hiến pháp cần được thực hiện liên quan đến việc tuyên bố, phê duyệt, chấm dứt và gia hạn tình trạng khẩn cấp (xem Hình 3.1).

Thông tin liên lạc rõ ràng là yếu tố quan trọng trong tất cả các giai đoạn của quá trình khẩn cấp. Tất cả những bên liên quan phải rõ ràng - cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp, cơ quan lập pháp và công chúng - khi tình trạng khẩn cấp được áp dụng, ai đã tuyên bố và tại sao. Điều này có thể đạt được, ví dụ, yêu cầu bất kỳ tuyên bố nào về tình trạng khẩn cấp phải được công bố công khai và kèm theo tuyên bố của người đứng đầu nhà nước hoặc người đứng đầu chính phủ. Bản thân sự công khai này không ngăn cản nhà nước hành động; chỉ đơn giản là buộc các nhà lãnh đạo phải công bố và lý giải cho hành động của họ, và có thể tạo cơ hội cho phe đối lập, truyền thông và xã hội dân sự tranh luận về các hành động đó.

### Hình 3.1. Tóm tắt quy trình tuyên bố và các phương án thiết kế



### Sáng kiến của nhánh hành pháp

Thẩm quyền khởi xướng hoặc đề xuất tình trạng khẩn cấp thường thuộc về nhánh hành pháp. Điều này là do người đứng đầu nhánh hành pháp có trách nhiệm chung và liên tục, mặc nhiên có trong bản chất của quyền hành pháp ngay cả khi không quy định rõ ràng trong hiến pháp, trong việc bảo vệ công chúng và nhà nước khỏi bị tổn hại. Cơ quan hành pháp cũng có các nguồn lực cần thiết để ứng phó với tình huống khẩn cấp, bao gồm quyền truy cập thông tin tình báo, quỹ dự phòng và kiểm soát các tài sản quân sự, cảnh sát và phòng thủ dân sự.

Cơ chế chính xác mà hành pháp đề xuất hoặc tuyên bố tình trạng khẩn cấp phần lớn phụ thuộc vào hệ thống tổng thể của bộ máy nhà nước và tổ chức nội bộ của bộ máy hành pháp. Ở các quốc gia theo chế độ nghị viện, thủ tướng và nội các thường đóng vai trò chính trong việc này.

- Hiến pháp Ấn Độ (điều 352) quy định rằng tuyên bố chính thức về tình trạng khẩn cấp được ban bố bởi tổng thống, và tổng thống chỉ hành động theo đề xuất bằng văn bản của nội các.
- Ở Cộng hòa Phi-gi (Fiji), quyết định chính thức được đưa ra bởi thủ tướng (mục 154), nhưng chỉ sau khi tham vấn ý kiến của cảnh sát trưởng và tư lệnh các lực lượng vũ trang.

Ở các quốc gia mà tổng thống đứng đầu nhánh hành pháp, quyền tuyên bố tình trạng khẩn cấp có thể được trao cho tổng thống, mặc dù điều này có thể được cân bằng qua đòi hỏi tham vấn ý kiến của các nhà lãnh đạo khác.

- Hiến pháp Bra-xin (điều 90 và 91) cho phép Hội đồng Nhà nước Cộng hòa (một cơ quan tư vấn bao gồm chủ tịch lưỡng viện, cũng như các nhà lãnh đạo các nhóm thiểu số và đa số, và những người khác) và Hội đồng Quốc phòng đưa ra ý kiến của họ về bất kỳ tuyên bố nào về tình trạng khẩn cấp.
- Hiến pháp Cộng hòa Pháp (điều 16) quy định chỉ tổng thống mới được ban bố tình trạng khẩn cấp, nhưng quyền này chỉ được thực hiện sau khi đã tham vấn ý kiến của Thủ tướng, Chủ tịch của lưỡng viện và Hội đồng Hiến pháp.
- Hiến pháp Liberia (điều 86) yêu cầu tổng thống, trước khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp, phải tham vấn ý kiến của Chủ tịch Hạ viện và Chủ tịch lâm thời của Thượng viện.

## Phê chuẩn lập pháp

Vai trò của cơ quan lập pháp thường là tranh luận, xem xét và thông qua hoặc xác nhận quyết định của hành pháp. Trong một số trường hợp, phê duyệt của lập pháp phải được ban hành trước khi tình trạng khẩn cấp có hiệu lực (phê duyệt trước khi tuyên bố). Trình tự như vậy phổ biến ở Mỹ La-tinh, nơi đã có nhiều nỗ lực nhằm khắc phục những di sản lịch sử của chế độ độc tài lạm dụng quyền hạn khẩn cấp.

Trong các trường hợp khác, tình trạng khẩn cấp có thể có hiệu lực ngay sau một quyết định hành pháp, nhưng sẽ mất hiệu lực sau một khoảng thời gian nếu nó không được cơ quan lập pháp xác nhận (phê duyệt sau tuyên bố). Phê duyệt sau tuyên bố cho phép hành pháp tuyên bố tình trạng khẩn cấp và thực hiện các hành động ban đầu cần thiết để bảo vệ an toàn công cộng mà không cần đợi cơ quan lập pháp họp, tranh luận và quyết định về vấn đề — đồng thời đảm bảo rằng tình trạng khẩn cấp không thể kéo dài quá giai đoạn khởi đầu mà không có sự chấp thuận của cơ quan lập pháp.

Thời hạn cho việc phê duyệt sau tuyên bố có thể ngắn trong vòng 24 giờ (Phi-gi), nhưng thường kéo dài hơn, như: 5 ngày ở Ru-ma-ni, 14 ngày ở Ba-ha-mát và Kê-ni-a, 21 ngày ở Nam Phi và 30 ngày ở Tây Ban Nha. Một số quốc gia cho phép khoảng thời gian dài hơn nhiều (ví dụ: 120 ngày ở Băng-la-đét). Tuy nhiên, điều này có thể gây hại cho nền dân chủ, vì nó làm giảm quyền lực và hiệu quả giám sát của nghị viện và làm tăng nguy cơ lạm dụng quyền hạn khẩn cấp.

Thông thường, một khoảng thời gian kéo dài được cho phép nếu Nghị viện không có phiên họp vào thời điểm tuyên bố tình trạng khẩn cấp, để cho các thành viên của Nghị viện có thời gian được thông báo và tập hợp. Ví dụ, ở Nam-mi-bi-a, thời hạn phê duyệt sau tuyên bố tình trạng khẩn cấp là 7 ngày nếu Nghị viện đang họp, nhưng nếu Nghị viện không họp thì thời hạn là 21 ngày.

Các hiến pháp có thể quy định các ngưỡng hiến định khác nhau để cơ quan lập pháp phê chuẩn hoặc xác nhận tình trạng khẩn cấp với các mô hình như: đa số đơn giản (nhiều phiếu ủng hộ hơn chống), đa số tuyệt đối (50%+1 phiếu tán thành trong tổng số thành viên) hoặc đại đa số (thường là ba phần năm, hai phần ba hoặc ba phần tư — tính trong tổng số phiếu bầu hoặc tổng số thành viên). Mặc dù phụ thuộc nhiều vào các quy tắc bầu cử và hệ thống đảng, một ngưỡng cao hơn thường sẽ đòi hỏi sự đồng thuận rộng rãi hơn để phê duyệt hoặc xác nhận tình trạng khẩn cấp. Điều này có thể làm tăng quyền lực của phe đối lập và có thể giúp ngăn chặn việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp cho mục đích đàn áp hoặc có tính đảng phái, dù rằng như vậy có thể có nguy cơ trì hoãn và cản trở áp dụng tình trạng khẩn cấp. Các quốc gia yêu cầu phê duyệt theo đại đa số bao gồm Crô-a-ti-a, Goa-tê-ma-la, Mô-ri-ti-út (Mauritius), Ni-giê-ri-a và nhiều quốc gia khác.

Ở các quốc gia có cơ quan lập pháp lưỡng viện, việc yêu cầu sự phê duyệt của cả hai viện để thông qua tình trạng khẩn cấp có thể làm nảy sinh một cuộc kiểm tra bổ sung để phòng ngừa việc đảng phái lạm dụng các điều khoản khẩn cấp. Dù vậy, hiệu quả của việc kiểm tra này sẽ phụ thuộc vào thành phần của hai viện, đặc biệt là liệu các viện có được kiểm soát bởi cùng một đảng hay không (IDEA quốc tế 2017).

## Tình trạng khẩn cấp có thể được ban bố khi nào?

Việc nêu rõ các căn cứ mà tình trạng khẩn cấp có thể được tuyên bố trong hiến pháp có thể giúp đảm bảo rằng quyền hạn khẩn cấp không bị sử dụng bất hợp lý. Những quy định như vậy có thể hình thành từ các chuẩn mực và kì vọng của công chúng mà chủ thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp được yêu cầu dựa theo đó để hành động. Trong một số trường hợp, các quy định như vậy thậm chí có thể cho phép hoạt động kiểm hiến của nhánh tư pháp với bất kì tuyên bố nào không phù hợp về tình trạng khẩn cấp, từ đó đưa ra một cuộc kiểm tra bổ sung đối với việc lạm dụng các quyền hạn này.

Các lí do phổ biến nhất để cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp bao gồm chiến tranh, xâm lược, bất ổn, nổi dậy, thảm họa thiên nhiên, hay mối đe dọa đối với độc lập quốc gia hoặc hoạt động của các cơ quan công quyền.

- Hiến pháp Bê-li-xê (Belize) (mục 18) cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp chỉ khi: (a) 'tình trạng chiến tranh giữa Bê-li-xê và một quốc gia khác sắp xảy ra'; (b) 'tình trạng khẩn cấp công cộng đã phát sinh do sự xuất hiện của bất kì trận động đất, bão, lũ lụt, hỏa hoạn, bùng phát dịch bệnh, bùng phát dịch bệnh truyền nhiễm, hoặc các thảm họa tương tự khác'; hoặc (c) 'hành động của bất kì cá nhân hoặc phần tử thuộc một nhóm người (đã được thực hiện hoặc đe dọa thực hiện tức thì) trên phạm vi rộng đến mức có thể gây nguy hiểm cho sự an toàn công cộng hoặc



chiếm đoạt các nguồn cung cấp hay dịch vụ thiết yếu cho đời sống của cộng đồng hay bất kì bộ phận đáng kể nào của cộng đồng’.

- Hiến pháp của Ấn Độ (điều 352) quy định hẹp hơn, chỉ cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp khi ‘an ninh của Ấn Độ hoặc bất kì phần nào của lãnh thổ Ấn Độ bị đe dọa do chiến tranh, xâm lược từ bên ngoài hoặc nổi dậy vũ trang’. Hiến pháp Ấn Độ không cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp để ứng phó với thiên tai.
- Một số tình huống cụ thể mà chính phủ có thể hành động theo cách đàn áp có thể bị loại trừ khỏi danh mục các tình huống được tuyên bố tình trạng khẩn cấp: chẳng hạn như Hiến pháp Séc cấm sử dụng tình trạng khẩn cấp để đối phó với các cuộc đình công của người lao động (phụ lục B, điều 5.)

Tuy nhiên, bởi những hoàn cảnh khẩn cấp thường không thể đoán trước được, nên có những rủi ro nếu quy định quá cụ thể (xem ví dụ về Li-bê-ri-a trong Hộp 3.1). Các cơ chế giám sát chính trị mạnh mẽ, chẳng hạn như cơ chế phê chuẩn đa đa số của lập pháp, có thể là một phương tiện hiệu quả hơn để ngăn chặn việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp, so với việc đưa ra một danh sách hạn hẹp mô tả những trường hợp cho phép tuyên bố tình trạng khẩn cấp.

## Các dạng thức khẩn cấp

Thuật ngữ ‘tình trạng khẩn cấp’ (‘state of emergency’, hay “hoàn cảnh khẩn cấp” – ND) được sử dụng trong ấn phẩm này được hiểu theo một cách khái quát, bao gồm bất kì giai đoạn nào được quy định theo hiến pháp mà ở đó quyền hạn khẩn cấp có thể được thực hiện. Tuy nhiên, một số hiến pháp phân biệt giữa các loại hoàn cảnh khẩn cấp khác nhau, mà có thể được thể hiện như là “trạng thái ngoại lệ” (‘states of exception’), “trạng thái bị bao vây” (‘states of siege’), “trạng thái báo động” (‘states alarm’) v.v. Các thuật ngữ này có thể tương ứng với các loại điều khoản khẩn cấp khác nhau và có thể có các quy tắc khác nhau về thời điểm cũng như cách thức mà các điều khoản đó có thể được viện dẫn, cũng như có các tác động khác nhau đến quyền công dân và việc phân chia quyền lực.

- Chẳng hạn như, Hiến pháp của Bồ Đào Nha (điều 19) phân biệt giữa “tình trạng bị bao vây” và “tình trạng khẩn cấp”. Thuật ngữ thứ hai được xem là “ít nghiêm trọng hơn” và “sẽ chỉ gây ra việc đình chỉ một số quyền, tự do và việc bảo đảm các quyền đó”; sự lựa chọn giữa hai thuật ngữ này phải được thực hiện trên cơ sở “tôn trọng nguyên tắc tương xứng”.
- Hiến pháp Ba Lan phân biệt giữa: (a) ‘tình trạng thiết quân luật’ (‘state of martial law’ - điều 229) mà có thể được viện dẫn để đối phó với ‘các mối đe dọa từ bên ngoài đối với quốc gia, các hành động vũ trang xâm lược lãnh thổ của Cộng hòa Ba Lan hoặc khi nghĩa vụ phòng thủ chung chống xâm lược phát sinh theo thỏa thuận quốc tế’; và (b) “tình trạng khẩn cấp” (điều 230), mà có thể được viện dẫn để đối phó với “các mối đe dọa đối với trật tự hiến pháp của quốc gia, đối với an ninh



của công dân hoặc trật tự công cộng”; và (c) ‘tình trạng thiên tai’ (‘state of natural disaster’), mà có thể được viện dẫn ‘để ngăn chặn hoặc loại bỏ hậu quả của thảm họa thiên nhiên hoặc tai nạn công nghệ’ (điều 232).

Một loại khủng hoảng khác xảy ra trong các tình huống như suy thoái kinh tế nghiêm trọng hoặc thị trường chứng khoán sụp đổ. Các hoàn cảnh khẩn cấp kinh tế này về bản chất khác với các hoàn cảnh khẩn cấp điển hình phát sinh từ chiến tranh hoặc thiên tai. Khi đó, tính mạng con người, an ninh và hoạt động của nhà nước không bị đe dọa ngay lập tức, và thường không cần giới hạn các quyền tự do dân sự. Tuy nhiên, các tình huống khẩn cấp về kinh tế có thể đòi hỏi một phản ứng chính sách kiên quyết và dứt khoát — ví dụ như để ngăn chặn sự tháo chạy của các ngân hàng, ổn định tiền tệ hoặc trấn an các chủ nợ nước ngoài — điều này có thể đòi hỏi sự tập trung quyền lực tạm thời vào tay cơ quan hành pháp trung ương.

- Hiến pháp Ấn Độ (điều 360) cho phép tổng thống (theo tư vấn của Hội đồng Bộ trưởng) ban bố ‘tình trạng khẩn cấp về tài chính’, theo đó cho phép chính phủ liên bang ban hành lệnh cho các chính quyền tiểu bang về những vấn đề liên quan đến quyền tài chính, để cắt giảm lương của các nhân viên nhà nước và để xem xét ngân sách nhà nước trước khi chúng được ban hành. Tình trạng khẩn cấp tài chính có thể duy trì hiệu lực trong tối đa hai tháng, sau đó cần có sự chấp thuận của nghị viện để kéo dài thời hạn.

Tuy nhiên, trong khi quy định cụ thể về các loại hoàn cảnh khẩn cấp khác nhau trong hiến pháp về nguyên tắc có thể cho phép các cơ quan có thẩm quyền đưa ra phản ứng phù hợp và cân bằng đối với các tình huống khác nhau, thì cách đó cũng có nguy cơ là việc cố gắng phân loại các dạng hoàn cảnh khẩn cấp khác nhau có thể bị hạn chế một cách giả tạo. Quy định chung về tình trạng khẩn cấp cho phép các thể chế chính trị có quyền quyết định tùy nghi trong phản ứng của họ, theo đó có thể cung cấp một phản ứng linh hoạt hơn.

### Hộp 3.1. Dự trừ Hiến pháp trong thực tiễn: Đại dịch Ebola ở Li-bê-ri-a năm 2014

Hiến pháp Li-bê-ri-a chỉ cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp 'ở nơi có mối đe dọa hoặc bùng nổ chiến tranh hoặc nơi có tình trạng bất ổn dân sự ảnh hưởng đến sự tồn tại, an ninh hoặc hạnh phúc của nước Cộng hòa đến mức nguy hiểm hiển hiện và rõ ràng' (Điều 86). Như ở Ấn Độ, điều khoản về tình trạng khẩn cấp không bao gồm ban bố tình trạng khẩn cấp để ứng phó với thiên tai.

Năm 2014, Li-bê-ri-a phải đối mặt với một đợt bùng phát dịch bệnh do vi rút Ebola. Đây là một trường hợp khẩn cấp công cộng nghiêm trọng đòi hỏi chính phủ phải có phản ứng phối hợp, bao gồm cả việc áp đặt các hạn chế đối với quyền tự do đi lại và hội họp. Tuy nhiên, vì đó không phải là 'chiến tranh' hay 'bất ổn', nên về mặt kỹ thuật, dịch bệnh không phải là cơ sở để tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Từ đó dẫn tới một số tranh luận về việc liệu rằng trì hoãn bầu cử có hợp pháp hay không. Một bài học rút ra từ kinh nghiệm của Li-bê-ri-a là các điều khoản hiến pháp liệt kê các căn cứ để ban bố tình trạng khẩn cấp phải đủ rộng để phòng ngừa những cản trở nhà nước thực hiện các hành động cần thiết.

### Các giới hạn về địa lý

Một số hiến pháp cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp chỉ ở một số vùng trên lãnh thổ của quốc gia. Điều này có thể hữu ích, chẳng hạn, nếu có xung đột biên giới đang diễn ra hoặc một cuộc nổi dậy vũ trang ở một phần của đất nước, hoặc nếu chỉ một khu vực bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Cách thức này cho phép các biện pháp đặc biệt được thực hiện ở những nơi cần thiết mà không làm suy yếu các quyền, tự do hoặc chính quyền dân chủ ở các vùng khác của đất nước.

### Thời hạn và việc chấm dứt tình trạng khẩn cấp

Tình trạng khẩn cấp được coi là một phản ứng tạm thời đối với một nhu cầu khẩn cấp cụ thể. Chỉ nên sử dụng các quyền hạn được trao bởi tình trạng khẩn cấp để giải quyết nhu cầu cấp bách đó và cần khôi phục tính quy phạm của hiến pháp càng sớm càng tốt. Do đó, hầu hết các hiến pháp đều quy định cả thời hạn cho bất kỳ tuyên bố nào về tình trạng khẩn cấp (thường là từ hai đến sáu tháng) mà sau đó tình trạng khẩn cấp sẽ tự động hết hiệu lực trừ khi được gia hạn.

Trong nhiều trường hợp, tình trạng khẩn cấp có thể được chấm dứt trước ngày hết hiệu lực nếu không còn cần thiết để duy trì. Thông thường, quyết định này có thể do hành pháp quyết định, mặc dù một số hiến pháp trao cho cơ quan lập pháp quyền chấm dứt tình trạng khẩn cấp theo sáng kiến của mình, thường bằng cách thông qua nghị quyết. Ví dụ, Hiến pháp của Nam-mi-bi-a (điều 26.4) quy định: "Quốc hội có thể

hủy bỏ tuyên bố [về tình trạng khẩn cấp] đã được Quốc hội phê chuẩn bất cứ lúc nào bằng nghị quyết.”

## Gia hạn tình trạng khẩn cấp

Vì hiếm khi có thể dự đoán được thời gian của tình huống khẩn cấp, nên có thể cần phải gia hạn khi tình trạng khẩn cấp sắp hết hạn. Tuy nhiên, khó khăn là tìm ra được một cơ chế cho phép kéo dài tình trạng khẩn cấp nếu cần, nhưng chỉ khi thực sự cần thiết và chỉ trong thời gian cần thiết. Một lựa chọn là cho phép một con số gia hạn hạn chế. Ví dụ, hiến pháp có thể quy định rằng cơ quan lập pháp có thể cho phép gia hạn tình trạng khẩn cấp mỗi lần 6 tháng, tối đa là 24 tháng. Tuy nhiên, đây là một giải pháp không linh hoạt. Không thể nói trước liệu số lần gia hạn tối đa theo quy định của hiến pháp là đủ hay quá mức.

Một giải pháp thay thế là yêu cầu các lần gia hạn tiếp theo của tình trạng khẩn cấp phải được phê duyệt bởi các cơ quan lập pháp với tỉ lệ lớn dần. Điều này đảm bảo rằng cần có sự đồng thuận rộng rãi hơn cho mỗi lần kéo dài tình trạng khẩn cấp, qua đó tăng dần sức mạnh của phe đối lập trong việc chấm dứt tình trạng khẩn cấp nếu cần.

- Hiến pháp Nam Phi (điều 37) quy định việc phê chuẩn ban đầu về tình trạng khẩn cấp đòi hỏi đa số tuyệt đối, nhưng việc gia hạn tiếp theo đòi hỏi đa số với tỉ lệ ba phần năm.
- Hiến pháp Kê-ni-a (điều 58) quy định, lần gia hạn đầu tiên của tình trạng khẩn cấp yêu cầu đa số 2/3, nhưng bất kì lần gia hạn tiếp theo nào cũng yêu cầu đa số 3/4.
- Theo Hiến pháp Cộng hòa Tri-ni-đát và Tô-ba-gô (Trinidad and Tobago), việc phê duyệt ban đầu tình trạng khẩn cấp và gia hạn lên đến sáu tháng có thể được đa số Hạ viện cho phép, nhưng việc mở rộng thêm sau đó yêu cầu phải đạt đa số ba phần năm ở cả hai Viện.

## 4. Hạn chế các quyền con người trong hoàn cảnh khẩn cấp



### Các quyền con người bị hạn chế như thế nào?

Tuyên bố tình trạng khẩn cấp thường bao gồm việc đình chỉ hoặc hạn chế một số quyền và tự do của con người được bảo vệ theo hiến pháp. Ở một số quốc gia, việc ban bố tình trạng khẩn cấp có thể có ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền con người ngay cả khi không có hành động lập pháp nào khác. Chẳng hạn, Hiến pháp Mi-an-ma (điều 296) quy định rằng thẩm quyền ban hành huấn lệnh đặc biệt của Tòa án tối cao sẽ tự động bị đình chỉ trong tình trạng khẩn cấp — bao gồm lệnh habeas corpus mà bảo vệ quyền tự do của công dân khỏi bị giam giữ trái pháp luật. Phổ biến hơn đó là, khi phát sinh một tình trạng khẩn cấp sẽ cho phép thông qua cơ chế làm luật khẩn cấp để đình chỉ hoặc hạn chế các quyền bằng: (a) các đạo luật do cơ quan lập pháp ban hành trong hoàn cảnh khẩn cấp hoặc (b) các lệnh hành pháp được hiến pháp hoặc luật cho phép. Trong một số trường hợp, cơ quan lập pháp có thể ban hành trước một đạo luật chung về tình trạng khẩn cấp, mà các quy định trong đó không hoạt động trong điều kiện bình thường, nhưng có thể có hiệu lực sau khi ban bố tình trạng khẩn cấp.

### Những quyền con người nào có thể bị hạn chế?

Một số hiến pháp cho phép cơ quan lập pháp toàn quyền hạn chế các quyền con người, có thể đình chỉ các quy định về quyền con người của hiến pháp trong hoàn cảnh khẩn cấp, phù hợp với cơ chế lập pháp tối cao. Ví dụ, Hiến pháp Ai-len (điều 28.3.3 °) quy định rằng: ‘Không có điều nào trong Hiến pháp này ngoài Điều 15.5.2 ° [liên quan đến việc cấm hình phạt tử hình] có thể được viện dẫn để làm mất hiệu lực của bất kì luật nào do Nghị viện ban hành nhằm mục đích đảm bảo an toàn công cộng và bảo toàn nhà nước trong thời gian chiến tranh hoặc nổi dậy có vũ trang, hoặc để vô hiệu hóa bất kì hành động nào được thực hiện hoặc có ý định thực hiện trong thời gian chiến tranh hoặc nổi dậy vũ trang’. Điều khoản này cho phép Nghị viện vô hiệu hóa hầu như tất cả các bảo đảm về các quyền hiến định, với điều kiện luật hạn chế các quyền đó phải

hướng đến “mục đích bảo đảm hòa bình cộng đồng và bảo vệ nhà nước trong thời gian chiến tranh hoặc nổi dậy vũ trang”.

Những quy định như trên không thường thấy trong các hiến pháp dân chủ hiện đại. Trong thực tiễn, nhận thức thông thường là thừa nhận rằng một số quyền và tự do của con người là thiêng liêng hoặc cơ bản hơn những quyền khác. Và tình trạng khẩn cấp, với mục đích tìm kiếm sự cân bằng giữa quyền của cá nhân và lợi ích của cộng đồng, có thể ứng xử với các quyền và tự do của con người theo những cách khác nhau. Ví dụ, các quyền tự do đi lại và hội họp thường bị giới hạn nhiều trong tình trạng khẩn cấp, vì sự cân bằng giữa các quyền tự do này và nhu cầu duy trì trật tự và an toàn công cộng thay đổi mạnh mẽ theo hướng có lợi cho về sau (trật tự và an toàn công cộng). Tuy nhiên, các quyền khác, chẳng hạn như các điều cấm nhằm chống lại tình trạng nô lệ hoặc tra tấn, có thể không bị giới hạn hoặc đình chỉ, ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp. Những quyền này đôi khi được gọi là các quyền ‘tuyệt đối’, bởi vì chúng được coi là có tầm quan trọng cơ bản và hậu quả của việc vi phạm chúng là vô nhân đạo đến mức việc bảo vệ các quyền này luôn vượt qua những cân nhắc khác và phải tuyệt đối bất khả xâm phạm.

- Hiến pháp Ba-ha-mát (Bahamas) (điều 29) cho thấy một ví dụ điển hình hơn. Trong hoàn cảnh khẩn cấp, một số quyền có thể bị hạn chế hoặc đình chỉ, bao gồm quyền tự do không bị bắt giữ hoặc giam giữ tùy tiện, quyền được xét xử công bằng và công khai, quyền riêng tư, tự do lương tâm, tự do ngôn luận, tự do hội họp và lập hội, tự do đi lại và tự do không bị phân biệt đối xử. Tuy nhiên, các quyền khác không thể bị giới hạn, bao gồm quyền được sống và tự do, tự do khỏi bị tra tấn và tự do khỏi chế độ nô lệ. Hơn nữa, các giới hạn về quyền chỉ hợp pháp trong chừng mực mà chúng ‘chính đáng một cách hợp lý trong các trường hợp’ và ‘nhằm mục đích giải quyết tình huống đó [tức là hoàn cảnh khẩn cấp]’. Điều này mở ra khả năng xem xét tư pháp về lập pháp khẩn cấp; ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp, cơ quan lập pháp không được phép đoán hoặc áp chế.
- Hiến pháp E-xtô-ni-a (điều 130) quy định một số quyền luôn được bảo vệ, ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp, bao gồm các quyền công dân, quyền tố tụng và bảo đảm pháp quyền, quyền được sống, cấm tra tấn, cấm bỏ tù vì các khoản nợ, quyền được xét xử công bằng và giả định là vô tội, không bị trừng phạt nếu luật chưa quy định và không hối tố, quyền được bồi thường cho các hành động trái pháp luật, các quyền về gia đình, các quyền kinh tế xã hội khác nhau, cấm dẫn độ tùy tiện, tự do tư tưởng và tôn giáo.
- Hiến pháp của Ba Lan (điều 233) quy định rằng ‘các quy định về giới hạn các quyền và tự do của con người và công dân trong thời gian thiết quân luật và các tình trạng khẩn cấp khác sẽ không được hạn chế “nhân phẩm, tư cách công dân, việc bảo vệ tính mạng, sự đối xử nhân đạo, quy tắc về trách nhiệm hình sự, việc tiếp cận tòa án, các quyền nhân thân, tự do lương tâm và tôn giáo, quyền kiến nghị hoặc quyền của gia đình và trẻ em”’. Hiến pháp Ba Lan cũng cấm ‘giới hạn các tự do, quyền của

con người và của công dân chỉ vì lý do chủng tộc, giới tính, ngôn ngữ, đức tin hoặc sự thiếu vắng đức tin, nguồn gốc xã hội, tổ tiên hoặc tài sản’.

### Suy ngẫm 3

Những quyền nào có thể cần chịu tổn hại để đối phó với các trường hợp khẩn cấp? Quyền nào là cơ bản mà chúng cần được bảo vệ ngay cả trong những tình huống khẩn cấp? Những sự khác biệt này có rõ ràng và chắc chắn trong văn bản hiến pháp đang được xem xét không? Làm thế nào để văn bản hiến pháp tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế của quốc gia?

## Luật nhân quyền quốc tế

Các ví dụ nêu trên là điển hình cho các hiến pháp hiện đại được định hình bởi Công ước Châu Âu về Nhân quyền (ECHR), mà có ảnh hưởng không chỉ ở Châu Âu mà còn ở phần lớn Châu Phi, Ca-ri-bê và Nam Thái Bình Dương. Các quyền ‘tuyệt đối’ trong ECHR — những quyền mà không thể bị hạn chế ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp — bao gồm quyền tự do khỏi tra tấn và đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục (điều 3), quyền không bị bắt làm nô lệ (điều 4) và nguyên tắc không thể bị trừng phạt trừ trường hợp theo quy định của pháp luật (điều 7).

Tương tự, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) quy định rằng một số quyền nhất định là ‘không thể bị hạn chế thực thi’ (tức là không thể bị đình chỉ hoặc hạn chế) ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp. Chúng bao gồm quyền được sống (điều 6), tự do khỏi bị tra tấn (điều 7), quyền không bị bắt làm nô lệ (điều 8), quyền không bị bỏ tù vì nợ nần (điều 11), quyền không bị trừng phạt nếu không có luật hoặc không bị hồi tố (điều 15), quyền được công nhận tư cách cá nhân trước pháp luật (điều 16) và tự do tôn giáo (điều 18).

Các tiêu chuẩn luật quốc tế này có thể được đưa vào hiến pháp quốc gia. Ví dụ, Hiến pháp Nam Phi (điều 37) tuyên bố rằng ‘một đạo luật được ban hành sau khi ban bố tình trạng khẩn cấp chỉ có thể tạm đình chỉ Bộ luật về quyền trong chừng mực mà việc đó thực sự cần thiết bởi tình trạng khẩn cấp; và đạo luật đó phải phù hợp với các nghĩa vụ của nước Cộng hòa theo luật quốc tế áp dụng cho các tình trạng khẩn cấp’.

‘Các tiêu chuẩn tối thiểu Pa-ri về các chuẩn mực nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp’ (xem Hộp 4.1), được Hiệp hội Luật quốc tế thông qua vào năm 1984, cung cấp một bộ tiêu chuẩn tối thiểu có tính chất ‘luật mềm’ điều chỉnh các tình trạng khẩn cấp. Những tiêu chuẩn này được thiết kế để đảm bảo rằng ‘ngay cả trong những tình huống mà một tuyên bố trung thực về tình trạng khẩn cấp đã được đưa ra, quốc gia liên quan sẽ không đình chỉ những quyền cơ bản của con người được coi là không thể bị hạn chế thực thi’ (Lillich 1985).

## Hộp 4.1. Các tiêu chuẩn tối thiểu Pa-ri về các chuẩn mực nhân quyền trong tình trạng khẩn cấp

Các tiêu chuẩn tối thiểu Pa-ri nêu rằng các tòa án phải có quyền và thẩm quyền để quyết định về:

1. Liệu việc lập pháp khẩn cấp có vi phạm hiến pháp hay không: các điều kiện vật chất quy định cho tình trạng ngoại lệ này có tồn tại không? Tình hình có đáp ứng yêu cầu cần thiết của hiến pháp không, nghĩa là việc thực hiện quyền khẩn cấp có cần thiết để đáp ứng yêu cầu nghiêm ngặt của tình huống hay không?
2. Liệu bất kì việc thực thi quyền lực cụ thể nào có vi phạm các điều khoản khẩn cấp hay không: tất cả các thủ tục cần thiết đã được tuân thủ chưa? Việc sử dụng quyền hạn khẩn cấp đã đáp ứng được yêu cầu về tính cần thiết và tương xứng chưa?
3. Có sự vi phạm các quy định của hiến pháp về bảo vệ các quyền và tự do ngay cả trong tình trạng khẩn cấp hay không? Có sự xâm phạm các quyền không thể bị hạn chế thực thi hay không?
4. Các biện pháp cụ thể xâm phạm đến các quyền có thể bị hạn chế thực thi có tương xứng hay không?
5. Liệu các biện pháp khẩn cấp có vi phạm pháp luật quốc gia hay không, trong khi pháp luật quốc gia được coi là vẫn còn hiệu lực trừ khi bị bãi bỏ một cách rõ ràng.

*Nguồn: Lillich (1985).*

## 5. Những ảnh hưởng khác của tình trạng khẩn cấp

---



### Tập trung quyền lực trong cơ quan hành pháp

Các tình huống khẩn cấp có thể yêu cầu hành động tập trung và quyết đoán, và cơ quan hành pháp phù hợp hơn cơ quan lập pháp về khía cạnh này. Do đó, nhiều hiến pháp cho phép cơ quan hành pháp, trong hoàn cảnh khẩn cấp, thực hiện các hành động — bao gồm cả việc ban hành những mệnh lệnh mang hiệu lực như luật — mà trong bối cảnh thông thường thì chỉ có thể là quyền hạn của cơ quan lập pháp.

- Hiến pháp Nam-mi-bi-a (điều 26) quy định rằng, trong tình trạng khẩn cấp, tổng thống ‘sẽ có quyền, bằng cách tuyên bố, đưa ra các quy định mà theo quan điểm của tổng thống là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, an toàn công cộng và duy trì pháp luật và trật tự’.
- Hiến pháp Ê-qua-đo (Ecuador) (điều 165) cho phép tổng thống ban hành các sắc lệnh vào những mục đích nhất định, bao gồm thu trước thuế, phân bổ lại công quỹ, áp đặt kiểm duyệt, huy động lực lượng vũ trang và cảnh sát, đóng cửa cảng, sân bay và biên giới.

Sự tập trung quyền lập pháp vào cơ quan hành pháp như vậy làm xáo trộn sự cân bằng quyền lực thông thường trong một hiến pháp dân chủ, và có thể tạo điều kiện cho chính phủ sử dụng quá mức quyền hạn này. Do đó, phải hết sức thận trọng trong việc này bằng cách thiết kế các biện pháp bảo vệ hiến pháp thích hợp như giám sát lập pháp và tư pháp với nội dung của các mệnh lệnh hành pháp và cả quá trình ban hành chúng trong tình trạng khẩn cấp. Ví dụ, Hiến pháp Argentina (điều 99.3) cho phép tổng thống ban hành các sắc lệnh cần thiết và khẩn cấp “khi có các trường hợp ngoại lệ mà không thể tuân theo các thủ tục thông thường do Hiến pháp này quy định để thông qua luật”. Tuy nhiên, những quy tắc này không thể áp dụng với ‘những quy tắc điều chỉnh các vấn đề hình sự, thuế, bầu cử hoặc chế độ quản lý các đảng chính trị’, và chúng phải được ban hành không phải bởi một mình tổng thống mà bởi cuộc họp chung của



Nội các. Các sắc lệnh phải được đệ trình lên một ủy ban thường trực lưỡng viện của Nghị viện, thành viên của ủy ban này phản ánh sự cân bằng đảng phái của Nghị viện, và ủy ban này sau đó phải gửi báo cáo tới Nghị viện trong vòng 10 ngày.

Tuy nhiên, người ta có thể dẫn đo liệu việc chuyển giao quyền lập pháp cho cơ quan hành pháp được ủy quyền theo hiến pháp như vậy có thực sự cần thiết hay không. Trong hoàn cảnh khẩn cấp, các cơ quan lập pháp có thể thông qua các dự luật rất nhanh chóng (đặc biệt là trong chế độ đại nghị, nơi mà nội các thường nhận được sự ủng hộ của đa số nghị viện), và có thể tốt hơn là nên thông qua các quy tắc thủ tục tạo điều kiện cho việc thông qua luật về tình trạng khẩn cấp một cách nhanh chóng, thay vì giao quyền lập pháp rộng rãi cho riêng nhánh hành pháp.

## Tập quyền lực vào trung ương

Ở nhiều quốc gia, các chính quyền địa phương (chẳng hạn như tiểu bang, tỉnh, khu vực hoặc thậm chí thành phố) được hưởng quyền tự quản về tài chính, hành chính và hoạch định chính sách đối với các vấn đề như chính sách, an toàn công cộng, dịch vụ cứu hỏa và cứu hộ, dịch vụ y tế, nhà ở và quy hoạch, và bảo trì của cơ sở hạ tầng công cộng. Trong những trường hợp bình thường, quyền tự chủ này có thể thúc đẩy quản trị tốt, khuyến khích hoạch định chính sách nhạy bén với nhu cầu của địa phương và đáp ứng nguyện vọng của người dân địa phương trong các vấn đề ảnh hưởng đến cộng đồng của họ. Tuy nhiên, một thảm họa lớn có thể làm cạn kiệt nguồn lực hạn chế của chính quyền địa phương và đè bẹp khả năng ứng phó của họ. Do đó, các cơ quan nhà nước trung ương có thể phải can thiệp thông qua việc tổng hợp, điều phối những nguồn lực trên toàn quốc, bao gồm việc bắt buộc việc chia sẻ các nguồn lực giữa các địa phương. Tương tự như vậy, một cuộc xâm lược của nước ngoài, nổi dậy hoặc bạo loạn làm phá hoại trật tự công cộng, ngay cả khi nó chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến một phần của đất nước, có thể vẫn cần sự lãnh đạo thống nhất của các cơ quan nhà nước trung ương để bảo vệ tính mạng, tài sản, trật tự công cộng và toàn vẹn lãnh thổ.

Do đó, trong hoàn cảnh khẩn cấp, các quyền lực của địa phương có thể tạm thời được chuyển giao cho chính quyền trung ương. Trong các nhà nước liên bang, những quy định như vậy có thể dẫn đến sự chuyển đổi tạm thời sang một phương thức quản trị thống nhất hơn.

- Hiến pháp Ác-hen-ti-na (điều 6) cho phép chính phủ liên bang can thiệp vào lãnh thổ của một tỉnh 'để đảm bảo cấu trúc chính phủ cộng hòa hoặc đẩy lùi các cuộc xâm lược của nước ngoài, và theo yêu cầu của các cơ quan có thẩm quyền, để duy trì hoặc tái thiết khu vực đó'. Sự can thiệp của chính phủ liên bang có thể dẫn đến việc thay thế tạm thời người đứng đầu chính quyền cấp tỉnh bằng một người do chính phủ liên bang bổ nhiệm. Điều 75 cho phép Nghị viện ra lệnh 'can thiệp liên bang' như vậy, hoặc phê chuẩn hay phản đối lệnh can thiệp đã được tổng thống ban hành khi Nghị viện không họp. Có một số biện pháp bảo đảm ở đây như: hiến pháp quy định các trường hợp mà chính phủ liên bang có thể được phép can thiệp và cần có sự chấp thuận của nghị viện và trong một số trường hợp nhất định, chính quyền

cấp tỉnh phải có yêu cầu can thiệp trước khi các cơ quan liên bang có thể trợ giúp. Tuy nhiên, những điều khoản này trong lịch sử đã cho phép một quyền lực can thiệp rộng rãi của chính phủ liên bang, và không phải lúc nào cũng ngăn chặn được việc lạm dụng nó (Negretto 2013).

- Ấn Độ (điều 250) quy định rằng ‘trong khi Tuyên bố Khẩn cấp đang có hiệu lực, Nghị viện có quyền ban hành luật cho toàn bộ hoặc bất kỳ phần nào của lãnh thổ Ấn Độ liên quan đến bất kỳ vấn đề nào được liệt kê trong Danh sách thẩm quyền của bang’. Nói cách khác, Tuyên bố tình trạng khẩn cấp làm tăng đáng kể quyền lực của nghị viện liên bang, thể hiện ở việc được phép thông qua luật về bất kỳ vấn đề nào của tình trạng khẩn cấp, bao gồm cả những luật mà nếu ở trạng thái bình thường sẽ thuộc về các bang (tức là những vấn đề trong ‘Danh sách thẩm quyền của bang’ về mặt lập pháp). Các luật ban hành theo quy định này hết hiệu lực sau sáu tháng kể từ khi tình trạng khẩn cấp kết thúc. Hiến pháp Ấn Độ (điều 356) cũng cho phép áp đặt ‘quy tắc của tổng thống’ trong một tiểu bang. Điều này liên quan đến việc tạm thời đình chỉ quyền tự trị của bang, và quyền hành pháp được chuyển từ thống đốc bang sang tổng thống (hành động theo khuyến nghị của chính phủ liên bang). Quy tắc của Tổng thống cho phép thực hiện hành động khi có một cuộc khủng hoảng quản trị xảy ra ở một tiểu bang cụ thể mà không áp đặt tình trạng khẩn cấp lên toàn quốc. Tuy nhiên, điều khoản này thường được sử dụng để can thiệp vào các cuộc khủng hoảng chính trị hơn là để ứng phó với các tình huống khẩn cấp.

Một lựa chọn thiết kế hiến pháp có thể thay thế, trong hệ thống liên bang, là làm cho việc điều phối ứng phó thiên tai trở thành trách nhiệm của liên bang hoặc là trách nhiệm đồng thời của chính quyền tiểu bang/tỉnh và liên bang. Điều này sẽ cung cấp cho chính phủ liên bang khả năng hỗ trợ các tình huống khẩn cấp ở một tiểu bang/tỉnh như là một phần của quyền hạn hiến pháp thông thường mà không cần phải ban bố tình trạng khẩn cấp.

## Tri hoãn bầu cử

Nhiều hiến pháp quy định việc hoãn bầu cử trong hoàn cảnh khẩn cấp. Việc tổ chức một cuộc bầu cử trong điều kiện khẩn cấp có thể gặp khó khăn. Tùy thuộc vào tính chất của tình huống khẩn cấp và mức độ gián đoạn mà nó gây ra, có thể gần như không thể tổ chức việc phân phối phiếu bầu, đảm bảo an toàn cho các ứng cử viên, người vận động và cử tri, hoặc không thể xác thực tính toàn vẹn của kết quả. Trong những trường hợp cực đoan, việc tổ chức một cuộc bầu cử trong hoàn cảnh khẩn cấp cũng có thể làm chuyển hướng năng lượng và nguồn lực khỏi công việc cứu sinh mà có tính chất khẩn cấp hơn. Bên cạnh đó, cũng có nguy cơ là một chính phủ vô đạo đức có thể sử dụng các hạn chế khẩn cấp về quyền (ví dụ như quyền giam giữ hành chính) để đàn áp các ứng cử viên đối lập hoặc các phương tiện truyền thông phê bình họ, điều này có thể làm cho các cuộc bầu cử được tổ chức trong điều kiện khẩn cấp kém tự do và công bằng hơn mức bình thường.

Việc hoãn bầu cử có thể tự động phát sinh sau khi ban bố tình trạng khẩn cấp. Ví dụ, Hiến pháp của E-xtô-ni-a (điều 131) quy định: ‘Trong tình trạng khẩn cấp hoặc tình trạng chiến tranh, Riigikogu (Nghị viện), Tổng thống của nước Cộng hòa và các cơ quan đại diện của chính quyền địa phương sẽ không được bầu, cũng như quyền hạn của họ sẽ không bị chấm dứt.’ Các cuộc bầu cử phải được tổ chức trong vòng ba tháng sau khi kết thúc chiến tranh hoặc tình trạng khẩn cấp.

Ngoài ra, việc hoãn bầu cử có thể tách rời với việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp, nghĩa là có thể ban bố tình trạng khẩn cấp mà không mặc nhiên hoãn bầu cử, hoặc hoãn bầu cử mà không nhất thiết phải tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Ví dụ, mục 4 (2) của Hiến chương về Quyền và Tự do trong Hiến pháp Ca-na-đa quy định rằng, ‘trong thời gian chiến tranh, xâm lược hoặc có các cuộc nổi dậy’, Hạ viện hoặc cơ quan lập pháp cấp tỉnh có thể được tiếp tục hoạt động trong vòng 5 năm’ nếu việc tiếp tục như vậy không bị phản đối bởi số phiếu của hơn một phần ba số thành viên của Hạ viện hoặc quốc hội lập pháp, tùy từng trường hợp’.

Ba khía cạnh trong quy định của Ca-na-đa đặc biệt thú vị. Đầu tiên, nó chứa đựng một kiểm soát bởi đa số: một cuộc bầu cử chỉ có thể bị hoãn lại nếu quyết định được hai phần ba nghị sĩ ủng hộ (hoặc ít nhất là không phản đối), điều này trong trường hợp bình thường sẽ ngăn chính phủ hành động đơn phương mà không có sự đồng ý của phe đối lập. Thứ hai, không có giới hạn về thời gian hoãn hoặc số lần một cuộc bầu cử có thể bị hoãn. Ví dụ, điều này trái ngược với Hiến pháp Man-ta (điều 76.3) mà trong đó không có quy tắc kiểm soát bằng đa số, nhưng đặt ra các giới hạn thời gian nghiêm ngặt: các cuộc bầu cử ở Man-ta có thể bị hoãn mỗi lần không quá một năm, và trong không quá năm năm liên tiếp. Thứ ba, Hiến pháp của Ca-na-đa — giống như của Ma-ta và nhiều quốc gia thuộc Khối thịnh vượng chung khác — chỉ cho phép hoãn các cuộc bầu cử trong các trường hợp ‘chiến tranh, xâm lược hoặc nổi dậy’, chứ không phải để đối phó với thiên tai hoặc các hoàn cảnh khẩn cấp khác trong thời bình.

Điều này có thể là vấn đề nếu một tình huống khẩn cấp trong thời bình khiến cho việc tổ chức các cuộc bầu cử không thể thực hiện được. Xem Hộp 5.1 về tổ chức bầu cử trong thời chiến.

## Hộp 5.1. Thiết kế hiến pháp trong thực tiễn: các cuộc bầu cử trong Thế chiến II

Chiến tranh thế giới thứ hai (1939–45) là một ‘cuộc chiến tranh tổng lực’, trong đó sự tồn tại của nền dân chủ tự do ở phương Tây phụ thuộc vào việc hướng toàn xã hội và tất cả các nguồn lực kinh tế của nó vào một nỗ lực chiến tranh thống nhất. Điều này đặt ra một thách thức khó khăn và nghịch lý: làm thế nào để bảo vệ nền dân chủ khỏi các mối đe dọa hiện hữu mà không cần dùng đến các phương tiện phi dân chủ. Đặc biệt, nó đặt ra câu hỏi liệu các cuộc bầu cử có thể (và nên) được tổ chức trong điều kiện thời chiến hay không. Tại Vương quốc Anh, nhiệm kỳ của Nghị viện được mở rộng theo luật và các cuộc bầu cử bị hoãn lại cho đến khi chiến tranh kết thúc. Tại Hoa Kỳ, Hiến pháp không đưa ra cách thức hoãn bầu cử, nên bầu cử được tổ chức như thường lệ vào năm 1944. Lần đầu tiên Niu-di-lân theo sau Vương quốc Anh trong việc quyết định hoãn bầu cử, nhưng do nhu cầu của công chúng và chính trị, một cuộc tổng tuyển cử đã được tổ chức vào năm 1943. Những ví dụ này cho thấy – bất chấp những khó khăn thực tế – cách thức mà các nền dân chủ có thể tổ chức bầu cử ngay cả giữa các cuộc chiến tranh lớn.

## 6. Kiểm chế và đối trọng



Các biện pháp kiểm chế và đối trọng bổ sung có thể giúp bảo vệ các hiến pháp dân chủ tự do chống lại việc lạm dụng quyền khẩn cấp, mà có thể chia thành hai loại chính: (a) những biện pháp tăng cường giám sát lập pháp và (b) những quy định cho phép cơ quan tư pháp và các cơ quan nhánh thứ tư bảo vệ tính toàn vẹn của các cơ quan bảo hiến trong tình trạng khẩn cấp.

### Tăng cường giám sát lập pháp

Các cơ quan lập pháp không thể thực hiện quyền giám sát của mình trừ khi họ tổ chức một phiên họp. Một quy tắc đơn giản là yêu cầu cơ quan lập pháp tự động tổ chức họp nếu tình trạng khẩn cấp được ban bố. Ví dụ ở Ukraine, Nghị viện phải họp trong vòng hai ngày sau khi ban bố tình trạng khẩn cấp (điều 83). Các hiến pháp cũng có thể yêu cầu cơ quan lập pháp duy trì phiên họp trong suốt thời kỳ khẩn cấp, hoặc có thể trao quyền cho cơ quan lập pháp họp trong hoàn cảnh khẩn cấp mà không cần chờ hành pháp hoặc nguyên thủ quốc gia triệu tập (ví dụ: Hiến pháp Vanuatu, điều 70).

Một số hiến pháp quy định việc thiết lập các cơ chế giám sát và giám sát lập pháp đặc biệt để hoạt động trong các tình huống khẩn cấp. Ví dụ, hiến pháp của Brazil (điều 140) quy định: ‘Sau khi nghe ý kiến của các nhà lãnh đạo đảng, Ủy ban điều hành của Nghị viện quốc gia sẽ chỉ định một Ủy ban gồm năm thành viên của mình để theo dõi và giám sát việc thực hiện các biện pháp liên quan đến tình trạng quốc phòng và tình trạng vây hãm. Một ủy ban khẩn cấp như vậy cũng có thể là một sự thay thế hữu ích cho phiên họp toàn thể của cơ quan lập pháp nếu cơ quan này không thể họp vì tình huống khẩn cấp. Ví dụ, Thụy Điển cho phép thành lập một ‘phái đoàn chiến tranh’ của Nghị viện có thể họp để thực hiện các công việc khẩn cấp ngay cả khi đất nước bị xâm lược.

Một biện pháp bảo vệ bổ sung đó là trong hệ thống nghị viện có lãnh đạo phe đối lập được chỉ định thì có thể yêu cầu người đó đồng ý với bất kỳ đề nghị nào để phê duyệt hoặc mở rộng tình trạng khẩn cấp. Điều này sẽ hoạt động giống như quy tắc đại đa số,

trong việc mở rộng yêu cầu về sự đồng thuận chính trị, nhưng sẽ áp dụng ngay cả trong những tình huống mà phe đối lập chiếm tỉ lệ rất nhỏ (ví dụ: do hệ thống bầu cử không cân bằng). Lãnh đạo của phe đối lập cũng có thể được mời tham gia các cuộc họp giao ban cấp cao bí mật về việc quản lý ứng phó khẩn cấp nhằm xây dựng sự hỗ trợ không chính thức giữa các bên cho các hành động dự kiến. Mặc dù những cuộc họp giao ban như vậy với lãnh đạo phe đối lập thường chỉ là vấn đề lịch sự và mang tính quy ước, nhưng có thể gợi mở về việc quy định nghĩa vụ phải thông báo cho lãnh đạo phe đối lập trong văn bản hiến pháp.

## Cơ quan tư pháp

Ngay cả khi hiến pháp cho phép các biện pháp bất thường được thực hiện trong hoàn cảnh khẩn cấp, pháp luật cần có quy định yêu cầu rằng các biện pháp này chỉ được thực hiện theo luật, và tính hợp pháp của chúng — bao gồm cả sự phù hợp với luật pháp quốc tế — phải có khả năng được kiểm tra bởi cơ quan tư pháp. Theo đó, một số hiến pháp quy định cụ thể quyền của cơ quan tư pháp thực hiện thẩm tra liên quan đến: (a) tuyên bố hoặc gia hạn tình trạng khẩn cấp và / hoặc (b) thực hiện quyền khẩn cấp.

- Hiến pháp Kê-ni-a (Điều 58), cho phép Tòa án Tối cao quyết định về hiệu lực của: (a) tuyên bố tình trạng khẩn cấp; (b) bất kỳ sự gia hạn nào của việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp; và (c) bất kỳ luật nào được ban hành, hoặc hành động khác được thực hiện, do hậu quả của việc ban bố tình trạng khẩn cấp.
- Hiến pháp Xlô-va-ki-a (điều 129) quy định: ‘Tòa án Hiến pháp sẽ quyết định xem việc tuyên bố tình trạng ngoại lệ hay tình trạng khẩn cấp và các quyết định khác liên quan đến quyết định này có được ban hành phù hợp với Hiến pháp và luật hiến pháp hay không’.
- Hiến pháp Nam Phi cho phép toà án xem xét với cả tuyên bố ban đầu về tình trạng khẩn cấp (điều 37.3 (a)) và mọi gia hạn tiếp theo (điều 37.3 (b)).
- Tại Pháp, Hiến pháp (điều 16) cho phép Hội đồng Hiến pháp xác định, theo yêu cầu của khoảng 10% thành viên Nghị viện, rằng tình huống có còn đòi hỏi tiếp tục gia hạn tình trạng khẩn cấp hay không.

Tuy nhiên, xem xét của tư pháp không phải lúc nào cũng đủ để bảo vệ chống lại việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp. Đây thường là một quá trình chậm và phức tạp, có thể mất một thời gian để xử lý các cáo buộc vi phạm quyền này. Hơn nữa, các thẩm phán cũng là những lực lượng chức năng của nhà nước và thường thuộc tầng lớp ưu tú như các thành viên của cơ quan hành pháp và lập pháp. Họ có thể, do thói quen hoặc do bị xúi giục, trì hoãn việc xem xét như vậy, đặc biệt là trong hoàn cảnh khẩn cấp (Posner và Vermeule 2007; Sagar 2016).

## Cấm sửa đổi Hiến pháp

Một số hiến pháp cấm thông qua các sửa đổi hiến pháp trong hoàn cảnh khẩn cấp. Hiến pháp của Môn-đô-va (điều 142) quy định rằng ‘Không thể sửa đổi Hiến pháp trong tình trạng khẩn cấp quốc gia, thiết quân luật hoặc chiến tranh.’ Hiến pháp của Môn-tê-nê-grô (điều 156) cũng quy định rằng, ‘thay đổi Hiến pháp sẽ không thực hiện trong tình trạng chiến tranh và tình trạng khẩn cấp’.

Có bốn lí do đằng sau việc cấm này: (a) trong hoàn cảnh khẩn cấp, các quyết định vội vàng có thể được đưa ra nhằm giải quyết những lo ngại và sợ hãi hiện hữu, nhưng bỏ qua lợi ích lâu dài hơn, để theo đuổi những cách thức mà cuối cùng có thể gây hại cho nền dân chủ; (b) quyền hạn được nâng cao của hành pháp và những hạn chế về quyền trong hoàn cảnh khẩn cấp có thể khiến chính phủ dễ dàng gây ảnh hưởng không công bằng đến quá trình sửa đổi; (c) các quy trình sửa đổi hiến pháp đôi khi yêu cầu tổ chức một cuộc bầu cử hoặc một cuộc trưng cầu dân ý để cho phép người dân bày tỏ sự tán thành hoặc không tán thành sự thay đổi hiến pháp, và điều đó có thể khó thu xếp trong hoàn cảnh khẩn cấp; và (d) việc cấm sửa đổi sẽ ngăn cản các điều khoản hiến pháp quy định những tình trạng khẩn cấp (về tác dụng, thời hạn và các biện pháp bảo vệ) khỏi bị thay đổi trong khi tình trạng khẩn cấp có hiệu lực, mà khi đó những thay đổi hiến pháp có thể kéo dài tình trạng khẩn cấp hoặc mở ra cách để lạm dụng quyền lực.

## 7. Cân nhắc bối cảnh



### Việc bảo vệ các nhóm thiểu số, chia rẽ xã hội và thương thảo liên bang

Trong quá khứ, các chính phủ vô đạo đức đã khai thác những hoàn cảnh khẩn cấp để tấn công quyền của các nhóm thiểu số. Ngay cả khi không chủ tâm ác ý, việc hạn chế một số quyền con người hoặc tập trung vào một số quyền hạn nhất định của chính quyền trong tình trạng khẩn cấp có thể gây tác động không cân xứng đối với các nhóm thiểu số hoặc yếu thế trong xã hội.

Hơn nữa, trong một xã hội đa nguyên, một số quyền con người (ví dụ, quyền về ngôn ngữ hoặc quyền tự quyết về văn hóa) có thể đã được thương lượng cẩn thận trong quá trình xây dựng hiến pháp để đảm bảo rằng nhà nước thừa nhận và bảo vệ những nhóm thiểu số này. Việc đình chỉ các quyền đó có thể làm suy yếu các thỏa thuận hiến pháp đã thương lượng và do đó gây nguy hiểm cho tính hợp pháp của chính quyền.

Tương tự, trong các nhà nước liên bang, nhà nước liên kết khu vực hoặc có phân quyền, các điều khoản cho phép chuyển đổi tạm thời sang hình thức nhà nước đơn nhất để đối phó với tình huống khẩn cấp có thể đe dọa phá hoại thỏa thuận chính trị bao trùm mà hiến pháp trông cậy vào.

Do đó, có thể cân các biện pháp bảo vệ bổ sung để bảo vệ các nhóm thiểu số về dân tộc, ngôn ngữ, văn hóa hoặc tôn giáo, hoặc để duy trì quyền tự trị của các bang và tỉnh trong tình trạng khẩn cấp. Điều này càng đặc biệt quan trọng nếu lòng tin giữa các nhóm dân cư thiểu số và đa số, hoặc giữa chính quyền tiểu bang/tỉnh và liên bang/trung ương là mong manh. Ví dụ, các biện pháp bảo vệ như vậy có thể bao gồm những điều khoản chống phân biệt đối xử, điều khoản bảo vệ các nhóm thiểu số hoặc bảo vệ quyền tự chủ về ngôn ngữ và văn hóa là những quyền tuyệt đối không thể bị đình chỉ hoặc hạn chế trong mọi hoàn cảnh. Ngoài ra, có thể cần phải quy định có sự đồng ý của cơ quan lập pháp tiểu bang, tỉnh hoặc khu vực để phê duyệt tình trạng khẩn cấp áp dụng cho lãnh thổ thuộc thẩm quyền của họ.



## Số người phủ quyết trong các nền chính trị phổ thông

Các hiến pháp có sự khác nhau về số lượng ‘người có quyền phủ quyết’ thể hiện trong các quy trình chính trị thông thường của hiến pháp - nghĩa là có bao nhiêu chủ thể, đảng phái hoặc thể chế khác nhau phải đồng ý để sự thay đổi trong chính sách được chấp nhận. Theo quan sát chung, một quốc gia có cơ cấu ra quyết định đa số và tập trung (tức là ít người phủ quyết) có lẽ ít có khả năng yêu cầu thêm các quyền hạn khẩn cấp để đưa ra phản ứng hiệu quả so với một quốc gia theo cơ chế phân quyền hoặc có quá trình ra quyết định phi tập trung (tức là nhiều người phủ quyết). Tuy nhiên, một quốc gia có ít người có quyền phủ quyết trong quá trình ra quyết định có khả năng yêu cầu các biện pháp bảo vệ chống lại việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp tốt hơn là một quốc gia mà việc ra quyết định được phân tán.

## Đảng chính trị, văn hóa chính trị và động lực thể chế

Các nhà lập hiến phải xem xét các quy tắc hiến pháp chính thức tương tác như thế nào với các đảng chính trị, văn hóa chính trị và sự phân phối quyền lực thực sự trong nhà nước và xã hội. Ví dụ, việc yêu cầu sự chấp thuận của cơ quan lập pháp để tuyên bố tình trạng khẩn cấp có thể có ý nghĩa rất nhỏ nếu cơ quan lập pháp lại trực thuộc cơ quan hành pháp về chính trị, hoặc nếu việc phê duyệt của cơ quan lập pháp là tự động. Trong những trường hợp như vậy, yêu cầu đồng thuận đại đa số có thể ngăn chặn việc lạm dụng quyền lực, nhưng chỉ khi có một phe đối lập hiệu quả mới có thể ngăn chặn các quyết định đơn phương của chính quyền nắm đa số.

Tương tự, hiệu quả của các cơ chế tư pháp nhằm hạn chế việc lạm dụng quyền hạn khẩn cấp phụ thuộc vào hiệu quả, khả năng tiếp cận, tính độc lập và liêm chính của cơ quan tư pháp cũng như cam kết của các thẩm phán đối với các thể chế dân chủ.

Do đó, các nhà lập hiến phải suy nghĩ cẩn thận về bối cảnh của đất nước khi đưa ra các điều khoản khẩn cấp. Như đã được trình bày trong Phần 8, các quy tắc hiến pháp về tình trạng khẩn cấp ở Nam Phi và Kê-ni-a giống nhau một cách đáng kể, mà phản ánh sự ‘vay mượn hiến pháp’ – tức là việc mô phỏng các thiết kế hiến pháp của nhau và áp dụng chúng vào những bối cảnh khác nhau. Tuy nhiên, vì hai quốc gia này có bối cảnh thể chế-chính trị rất khác nhau, các quy tắc tương tự có thể được áp dụng theo những cách khác nhau. Nam Phi có một hệ thống đảng chính trị mạnh mẽ và hợp nhất: Đại hội Dân tộc Phi là đảng thống trị kể từ những năm 1990. Quốc gia này cũng có một hệ thống chính quyền kiểu nghị viện, trong đó cơ quan hành pháp xuất phát từ (và chịu trách nhiệm trước) cơ quan lập pháp. Ngược lại, Kê-ni-a có sự tách biệt về thể chế quyền lực giữa cơ quan lập pháp và tổng thống độc lập, cũng như một hệ thống đa đảng phức tạp, linh hoạt với nhiều phe phái độc lập khác nhau được tổ chức thành các liên minh lỏng lẻo dựa trên sắc tộc. Các bối cảnh chính trị khác nhau này có nghĩa là những quy tắc tương tự có thể được áp dụng theo những cách khác nhau.



Do đó, trong khi các quy định của hiến pháp liên quan đến quyền hạn khẩn cấp là quan trọng, thì cần tập trung vào các cải cách có thể cải thiện tổng thể hệ thống cơ quan đại diện, tăng cường kiểm chế và đối trọng chính trị, hoặc đảm bảo rằng công chúng và xã hội dân sự có các cơ chế đáng tin cậy để thách thức và kiểm soát chính phủ. Trên hết, cần xem xét các nỗ lực nhằm làm sâu sắc hơn và củng cố các giá trị dân chủ trong toàn xã hội.

## Những rủi ro

Các điều khoản khẩn cấp nên được nhắm mục tiêu để giải quyết những loại rủi ro mà một quốc gia cụ thể có thể phải đối mặt. Ví dụ, quốc gia có nằm trong vùng động đất, hoặc có những ngọn núi lửa đang hoạt động, hoặc có dễ bị sóng thần không? Có xung đột cường độ thấp đang diễn ra ở một số khu vực nhất định không? Có một vấn đề tồn tại dai dẳng về tình trạng bạo lực liên quan đến ma túy? Các vùng của đất nước có dễ xảy ra khủng bố trong nước hoặc rối loạn dân sự không?

## 8. Ví dụ

**Bảng 8.1. Điều khoản khẩn cấp, Áp-ga-ni-xtan**

<b>Ai có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp?</b>	Tổng thống ban bố tình trạng khẩn cấp 'với sự tán thành của Quốc hội' (Điều 64).
<b>Theo những điều kiện nào?</b>	"Nếu vì chiến tranh, nguy cơ chiến tranh, nổi loạn nghiêm trọng, thiên tai hoặc các điều kiện tương tự mà việc bảo vệ độc lập và sự tồn tại của quốc gia trở nên bất khả thi" (Điều 143).
<b>Quy tắc phê chuẩn lập pháp</b>	Đòi hỏi phê chuẩn trước bởi lưỡng viện của Quốc hội, nhưng không có những yêu cầu bỏ phiếu đa số trong Hiến pháp.
<b>Thời hạn và gia hạn</b>	Nếu tình trạng khẩn cấp tiếp tục kéo dài trên 2 tháng thì phải được Quốc hội đồng ý cho gia hạn.
<b>Hạn chế các quyền con người</b>	'Trong tình trạng khẩn cấp, Tổng thống có thể, sau khi được Chủ tịch Quốc hội cũng như Chánh án Tòa án tối cao phê chuẩn, đình chỉ việc thi hành các quy định sau đây hoặc đặt ra những hạn chế đối với chúng:' 1. Tự do không bị bắt giữ tùy tiện; 2. Quyền hội họp và biểu tình; 3. Không bị can thiệp vào sự riêng tư; 4. Cấm xâm phạm, khám xét chỗ ở khi chưa có lệnh của toà án.
<b>Phân chia quyền lực</b>	"Trong tình trạng khẩn cấp, Tổng thống có thể, với sự tham vấn của Chủ tịch Quốc hội cũng như Chánh án Tòa án tối cao, chuyển giao một số quyền hạn của Quốc hội cho Chính phủ". (Điều 144).
<b>Tri hoãn bầu cử</b>	"Nếu nhiệm kỳ tổng thống hoặc nhiệm kỳ lập pháp của Quốc hội hết hạn trong tình trạng khẩn cấp, cuộc tổng tuyển cử mới sẽ bị hoãn lại và nhiệm kỳ tổng thống cũng như quốc hội sẽ kéo dài đến 4 tháng. Nếu tình trạng khẩn cấp tiếp tục kéo dài hơn bốn tháng, Tổng thống sẽ triệu tập Loya Jirga (một hội đồng đặc biệt bao gồm các thành viên của Quốc hội và chủ tịch các hội đồng địa phương). Trong vòng hai tháng sau khi chấm dứt tình trạng khẩn cấp, bầu cử sẽ được tổ chức '(điều 147).
<b>Nhận định khác</b>	Hiến pháp sẽ không được sửa đổi trong tình trạng khẩn cấp (điều 146).



**Bảng 8.2. Điều khoản khẩn cấp, E-xtô-ni-a**

<b>Ai có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp?</b>	Tổng thống và Chính phủ có thể đề xuất tuyên bố tình trạng khẩn cấp lên Nghị viện (điều 78, 129), nhưng quyết định tuyên bố tình trạng này thuộc về Nghị viện (điều 65). Đây là một ví dụ về phê duyệt lập pháp trước khi tuyên bố.
<b>Theo những điều kiện nào?</b>	Tình trạng khẩn cấp có thể được ban bố 'trong trường hợp có mối đe dọa đối với trật tự hiến pháp E-xtô-ni-a' (điều 129). Chính phủ cũng có thể ban bố 'tình trạng khẩn cấp', 'trong trường hợp xảy ra thiên tai hoặc thảm họa, hoặc để ngăn chặn sự lây lan của bệnh truyền nhiễm'(điều 87).
<b>Quy tắc phê chuẩn lập pháp</b>	Sự chấp thuận trước khi tuyên bố bởi 'đa số thành viên' của Nghị viện (điều 129).
<b>Thời hạn và gia hạn</b>	Tình trạng khẩn cấp có thể được tuyên bố trong tối đa 03 tháng (điều 129).
<b>Hạn chế các quyền con người</b>	'Trong bối cảnh khẩn cấp hoặc chiến tranh, các quyền và tự do cơ bản của con người có thể bị hạn chế, và các nghĩa vụ có thể được áp đặt đối cá nhân vì lợi ích của an ninh quốc gia và trật tự công cộng, theo các thủ tục luật định (điều 130).
<b>Việc bảo đảm quyền và các quyền tuyệt đối</b>	Theo điều 130, các quyền sau đây không thể bị hạn chế bởi một điều khoản khẩn cấp: quyền có quốc tịch (điều 8); yêu cầu về những hạn chế đối với các quyền được hiến định và 'cần thiết trong một xã hội dân chủ' (điều 11); bình đẳng trước pháp luật và không bị phân biệt đối xử (điều 12); quyền được pháp luật bảo vệ (điều 13 và 14); quyền được xét xử bởi tòa án (điều 15); quyền sống (điều 16); quyền được bảo vệ danh dự và uy tín của cá nhân (điều 17); quyền không bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt hạ nhục (điều 18); tự do không bị bỏ tù vì nợ nần (điều 20, đoạn 3); giá định vô tội (điều 22); cấm hiệu lực hồi tố (điều 23); quyền xét xử công khai (điều 24, đoạn 2 và 4); quyền được bồi thường thiệt hại do hành vi trái pháp luật gây ra (Điều 25); các quyền về gia đình và vợ chồng (điều 27); quyền được chăm sóc sức khỏe, an sinh xã hội, phúc lợi và trợ cấp gia đình và khuyết tật (điều 28); quyền không bị dẫn độ trừ khi phù hợp với các quy định của hiệp ước và luật pháp (điều 36, khoản 1); tự do lương tâm, tôn giáo và tư tưởng (điều 40 và 41); quyền giữ gìn bản sắc dân tộc (điều 49); và quyền liên hệ với các cơ quan nhà nước bằng tiếng E-xtô-ni-a (điều 51, đoạn 1).
<b>Phân chia quyền lực</b>	Không có điều khoản hiến định cho việc tái phân chia quyền lực.
<b>Trì hoãn bầu cử</b>	'Trong tình trạng khẩn cấp hoặc tình trạng chiến tranh, Nghị viện, Tổng thống của nước Cộng hòa và các cơ quan đại diện của chính quyền địa phương sẽ không được bầu ra, cũng như quyền hạn của họ sẽ không bị chấm dứt '(điều 131).
<b>Nhận định khác</b>	"Việc sửa đổi Hiến pháp sẽ không được khởi xướng, cũng như không được sửa đổi Hiến pháp trong tình trạng khẩn cấp hoặc tình trạng chiến tranh' (điều 161). Mặc dù Hiến pháp quy định một số chi tiết về việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp, nhưng nó cũng quy định 'Đạo luật về tình trạng khẩn cấp', được đa số tuyệt đối thông qua (điều 104), quy định về 'tổ chức tình trạng khẩn cấp' (điều 129).

**Bảng 8.3. Điều khoản khẩn cấp, Ấn Độ**

<b>Ai có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp?</b>	Tổng thống, hành động theo tư vấn bắt buộc của nội các liên bang bằng văn bản (điều 352.3). Trên thực tế, Thủ tướng là người ra quyết định chính.
<b>Theo những điều kiện nào?</b>	'Nếu Tổng thống xác định rằng tình trạng khẩn cấp nghiêm trọng tồn tại, theo đó an ninh của Ấn Độ hoặc bất kỳ phần nào của lãnh thổ bị đe dọa, do chiến tranh, xâm lược bên ngoài hoặc nổi dậy vũ trang' (điều 352). 'Tuyên bố về tình trạng khẩn cấp nêu rằng an ninh của Ấn Độ hoặc bất kỳ phần lãnh thổ nào của Ấn Độ đang bị đe dọa bởi chiến tranh hoặc bởi sự xâm lược từ bên ngoài hoặc bởi cuộc nổi dậy vũ trang có thể được đưa ra trước khi xảy ra chiến tranh thực sự hoặc bất kỳ hành động xâm lược hoặc nổi loạn nào vậy, nếu Tổng thống xác định rằng có nguy cơ sắp xảy ra' (điều 352.1).
<b>Quy tắc phê chuẩn lập pháp</b>	Một tuyên bố về tình trạng khẩn cấp phải được chấp thuận (phê duyệt sau khi tuyên bố) bởi 'đa số tổng thành viên của Hạ viện và đa số không dưới 2/3 số thành viên của Hạ viện đó có mặt và biểu quyết' (điều 352.6).
<b>Thời hạn và gia hạn</b>	Một tuyên bố về tình trạng khẩn cấp sẽ 'ngừng hiệu lực khi hết hạn một tháng trừ khi trước khi hết thời hạn đó, nó đã được chấp thuận gia hạn bởi các nghị quyết của cả hai viện của Nghị viện' (điều 352.4).  Một tuyên bố về tình trạng khẩn cấp được Nghị viện thông qua sẽ "ngừng hiệu lực khi hết thời hạn sáu tháng, trừ khi bị thu hồi," kể từ ngày thông qua, nhưng có thể được gia hạn bởi một nghị quyết của cả hai Viện trong khoảng thời gian thêm 6 tháng (điều 352.5).
<b>Hạn chế các quyền con người</b>	Trong khi thông báo về tình trạng khẩn cấp có hiệu lực, Nghị viện hoặc các cơ quan lập pháp của bang có thể đưa ra các luật không phù hợp với Điều 19 của Hiến pháp (quy định các quyền tự do dân sự như tự do ngôn luận, hội họp và lập hội). Những luật như vậy sẽ hết hiệu lực khi tuyên bố về tình trạng khẩn cấp hết hiệu lực.
<b>Phân chia quyền lực</b>	"Nghị viện, trong khi Tuyên bố Tình trạng Khẩn cấp đang có hiệu lực, có quyền đưa ra luật cho toàn bộ hoặc bất kỳ phần nào của lãnh thổ Ấn Độ, đối với bất kỳ vấn đề nào được liệt kê trong "Danh sách thẩm quyền bang" (điều 250). Các luật như vậy vẫn có hiệu lực sau khi tuyên bố về tình trạng khẩn cấp hết hiệu lực nhưng không quá 6 tháng. Khi một thông báo về tình trạng khẩn cấp có hiệu lực, 'quyền hành pháp của Liên bang sẽ mở rộng đến việc đưa ra các định hướng cho bất kỳ bang nào về cách thức thực hiện quyền hành pháp của bang đó' (điều 353).
<b>Trì hoãn bầu cử</b>	'... Trong khi Tuyên bố về Tình trạng Khẩn cấp đang có hiệu lực', nhiệm kỳ của Nghị viện có thể 'được Nghị viện gia hạn theo luật trong thời gian không quá một năm một lần và không kéo dài quá sáu tháng, trong bất kỳ trường hợp nào, sau khi Tuyên bố hết hiệu lực' (điều 83).
<b>Quy định khác</b>	Hiến pháp cũng đưa ra quy định về 'Quy tắc của Tổng thống' ở các bang: 'Nếu Tổng thống, khi nhận được báo cáo từ Thống đốc của một Bang hoặc bằng cách khác, xác định rằng một tình huống đã xảy ra mà chính phủ của Bang không thể gánh vác theo các quy định của Hiến pháp này' (điều 356), chính quyền tiểu bang và cơ quan lập pháp tiểu bang có thể bị đình chỉ. Quyền hành pháp của bang sau đó được chuyển giao cho thống đốc do tổng thống bổ nhiệm, trong khi Nghị viện Liên bang thực hiện quyền của cơ quan lập pháp bang. Điều này có thể tiếp tục trong tối đa 2 tháng, trừ khi Nghị viện cho phép gia hạn thêm 6 tháng. Nói cách khác, quy định này cho phép tập trung quyền lực đi kèm với việc ban bố tình trạng khẩn cấp, nhưng không có giới hạn về quyền. Trong quá khứ, nó đã bị lạm dụng như một công cụ thao túng chính trị, vì những lí do được cho là liên quan đến đảng phái, mặc dù Tòa án Tối cao đã áp đặt một số giới hạn đối với quyền lực này.



**Bảng 8.4. Điều khoản khẩn cấp, Kê-ni-a**

<b>Ai có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp?</b>	Tổng thống ban bố tình trạng khẩn cấp (điều 132.4); việc gia hạn phải được Quốc hội cho phép (điều 95.6).
<b>Theo những điều kiện nào?</b>	Chỉ khi 'Quốc gia bị đe dọa bởi chiến tranh, xâm lược, tổng nổi dậy, rối loạn, thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp công cộng khác' và 'việc tuyên bố là cần thiết để đối phó với các hoàn cảnh khẩn cấp được ban bố' (điều 58.1).
<b>Quy tắc phê chuẩn lập pháp</b>	Lần gia hạn đầu tiên của việc ban bố tình trạng khẩn cấp cần có ít nhất 2/3 tổng số thành viên Quốc hội bỏ phiếu ủng hộ và bất kì lần gia hạn tiếp theo nào cũng cần có ít nhất 3/4 số thành viên ủng hộ. Tranh luận công khai tại Quốc hội phải diễn ra trước khi biểu quyết.
<b>Thời hạn và gia hạn</b>	Tình trạng khẩn cấp sẽ có hiệu lực trong "không quá mười bốn ngày kể từ ngày tuyên bố, trừ khi Quốc hội quyết định gia hạn tuyên bố" (điều 58.2).  Quốc hội có thể gia hạn tình trạng khẩn cấp "mỗi lần không quá hai tháng" (Điều 58.3).
<b>Hạn chế các quyền con người</b>	'Bất kì luật nào được ban hành sau khi ban bố tình trạng khẩn cấp có thể chỉ giới hạn quyền hoặc tự do cơ bản trong Tuyên ngôn nhân quyền trong phạm vi giới hạn đó và được yêu cầu nghiêm ngặt bởi tình trạng khẩn cấp; và luật pháp phải phù hợp với các nghĩa vụ của Cộng hòa theo luật quốc tế áp dụng cho tình trạng khẩn cấp' (điều 58.6).
<b>Phân chia quyền lực</b>	"Tổng thống có thể đình chỉ hoạt động của chính quyền địa phương trong hoàn cảnh khẩn cấp phát sinh do xung đột nội bộ hoặc chiến tranh hoặc trong bất kì trường hợp ngoại lệ nào khác" (điều 192). Quyền lực này chỉ có thể được thực hiện khi "một ủy ban điều tra độc lập đã điều tra các cáo buộc chống lại chính quyền địa phương, và Tổng thống xác định rằng các cáo buộc là chính xác và Thượng viện đã cho phép đình chỉ".
<b>Trì hoãn bầu cử</b>	'Khi Kê-ni-a xảy ra chiến tranh, Nghị viện có thể, theo nghị quyết được ít nhất 2/3 tổng số thành viên của Hạ viện ủng hộ, nhiệm kì của Nghị viện kéo dài không quá sáu tháng một lần' ( Điều 102.2). Tổng thời gian hoãn không được quá 12 tháng (Điều 102.3).
<b>Quy định khác</b>	'Tuyên bố về tình trạng khẩn cấp, hoặc luật được ban hành hoặc hành động khác được thực hiện sau bất kì tuyên bố nào như vậy, có thể không cho phép hoặc cho phép bồi thường của nhà nước, hoặc của bất kì người nào, đối với bất kì hành động trái pháp luật hoặc thiếu sót nào' (điều 58.7 ). Có quy định về xem xét tư pháp: 'Tòa án tối cao có thể quyết định về hiệu lực của việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp; về bất kì sự gia hạn nào của việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp; và về bất kì luật nào được ban hành, hoặc hành động khác được thực hiện, phát sinh từ việc ban bố tình trạng khẩn cấp' (điều 58.5).

**Bảng 8.5. Các điều khoản khẩn cấp, Nam Phi**

<b>Ai có thể tuyên bố tình trạng khẩn cấp?</b>	Hiến pháp cho phép ban bố tình trạng khẩn cấp "theo một đạo luật của Nghị viện" (điều 37.1). Nói cách khác, bản thân hiến pháp không chỉ rõ ai sở hữu quyền lực này, và để lại cho luật định. Văn bản đã có hiệu lực là Đạo luật Tình trạng Khẩn cấp 1997, trong đó cho phép tổng thống quyền ban bố tình trạng khẩn cấp.
<b>Theo những điều kiện nào?</b>	Chỉ khi 'sự tồn vong của dân tộc bị đe dọa bởi chiến tranh, xâm lược, tổng khởi nghĩa, nội loạn, thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp công cộng khác; và tuyên bố tình trạng khẩn cấp là cần thiết để khôi phục hòa bình và trật tự'(điều 37.1).
<b>Quy tắc phê chuẩn lập pháp</b>	"Việc gia hạn tình trạng khẩn cấp đầu tiên phải bằng một nghị quyết được thông qua với đa số thành viên của Quốc hội ủng hộ. Mọi sự gia hạn tiếp theo phải bằng một nghị quyết được thông qua với số phiếu ủng hộ của ít nhất 60% thành viên của Quốc hội. Một nghị quyết về điều khoản này chỉ có thể được thông qua sau một cuộc tranh luận công khai trong Quốc hội'(điều 37.2).
<b>Thời hạn và gia hạn</b>	Tình trạng khẩn cấp có hiệu lực 'không quá 21 ngày kể từ ngày tuyên bố, trừ khi Quốc hội cho phép gia hạn tuyên bố' (điều 37.2). Quốc hội 'có thể gia hạn tình trạng khẩn cấp không quá ba tháng mỗi lần' (điều 37.2).
<b>Hạn chế các quyền con người</b>	"Bất kì luật nào được ban hành sau khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp chỉ có thể hạn chế việc thực thi Tuyên ngôn Nhân quyền trong chừng mực mà việc hạn chế đó đáp ứng được yêu cầu nghiêm ngặt bởi tình trạng khẩn cấp; và luật pháp phù hợp với các nghĩa vụ của nước Cộng hòa theo luật quốc tế áp dụng cho các tình trạng khẩn cấp..."(điều 37.4). Có một bảng (điều 37.5) về "các quyền không thể bị hạn chế thực thi" mà bất kì luật nào được ban hành trong tình trạng khẩn cấp đều phải tuân theo.
<b>Phân chia quyền lực</b>	Không có quyền hạn khẩn cấp cho việc thay đổi phân bổ quyền lực giữa chính phủ quốc gia và các tỉnh được quy định trong Hiến pháp.
<b>Tri hoãn bầu cử</b>	Không có quyền hạn khẩn cấp nào được tri hoãn bầu cử thể hiện trong Hiến pháp.
<b>Quy định khác</b>	Xem xét của tư pháp: 'Bất kì tòa án nào cũng có thẩm quyền quyết định về hiệu lực của việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp; bất kì sự gia hạn nào của việc tuyên bố tình trạng khẩn cấp; hoặc bất kì luật nào được ban hành, hoặc hành động khác được thực hiện, phát sinh do tuyên bố về tình trạng khẩn cấp '(điều 37.3). Ngoài tình trạng khẩn cấp, Hiến pháp (điều 203) cũng quy định về "tình trạng phòng thủ quốc gia".

## 9. Những câu hỏi khi đưa ra quyết định

---



Khi xem xét các điều khoản khẩn cấp, các nhà lập hiến nên cân nhắc những câu hỏi sau:

1. Các mối đe dọa chính đang đặt ra đối với tính ổn định và an toàn của nền dân chủ hợp hiến là gì? Về cơ bản, chúng có phải là các mối đe dọa từ sự xâm lược của nước ngoài, khủng bố trong nước hoặc quốc tế, hoặc các mối đe dọa với tự nhiên và môi trường không? Bản chất của mối đe dọa đó ảnh hưởng như thế nào đến loại điều khoản hiến pháp cần thiết để bảo vệ chống lại mối đe dọa đó?
2. Lịch sử dân chủ lập hiến của đất nước là gì? Truyền thống dân chủ lập hiến đó có đủ ổn định, lâu đời xét về mặt tôn trọng pháp quyền và các chuẩn mực dân chủ, mà qua đó có thể chấp nhận việc bỏ quy định về tình trạng khẩn cấp trong hiến pháp để đưa thành thường luật chỉ dựa trên những quy định tối thiểu có liên quan của hiến pháp hay không? Liệu Chính phủ đã thường xuyên lạm dụng quyền hạn khẩn cấp mà cho thấy sự cần thiết phải có quy định hiến pháp chặt chẽ và mạnh mẽ hơn về vấn đề này?
3. Mức độ mạnh mẽ, độc lập, bao trùm và được tôn trọng tốt của các thể chế chính được thể hiện như thế nào trong hiến pháp, ngoài cơ quan hành pháp, chủ thể nào có thể phải phê duyệt hoặc giám sát việc sử dụng quyền hạn khẩn cấp? Ví dụ, nếu cơ quan tư pháp được xem xét việc thực hiện quyền hạn khẩn cấp thì cơ quan tư pháp có năng lực, độc lập và được tôn trọng như thế nào? Có thể dựa vào cơ quan tư pháp để thực hiện quyền lực cân bằng, ràng buộc này không? Quân đội có được xem là có vai trò trung lập, không theo đảng phái và chịu sự ràng buộc của các cơ quan dân sự theo hiến pháp, hay họ tuyên bố một vai trò chính trị có thể bị lạm dụng trong tình huống khẩn cấp?
4. Hệ thống bầu cử bao trùm và tương xứng như thế nào? Cơ quan lập pháp đại diện cho bao nhiêu đảng chính trị quan trọng, quy mô của chúng ra sao và mối quan hệ giữa chúng? Làm thế nào để những cân nhắc này ảnh hưởng đến quy mô đa số cần



thiết để cung cấp cho phe đối lập và các đảng thiểu số sự bảo vệ đầy đủ chống lại việc lạm dụng tuyên bố tình trạng khẩn cấp?

5. Hiến pháp (chính thức hay không chính thức) dựa trên dạng thỏa thuận liên bang hoặc thỏa thuận liên cộng đồng nào? Liệu có nguy cơ quyền hạn khẩn cấp có thể làm đảo lộn những thỏa thuận này bằng cách vi phạm các quyền cộng đồng hoặc bằng cách tập trung quyền lực không? Nếu cần có sự can thiệp của trung tâm, thì những thủ tục và biện pháp bảo vệ nào có thể được đưa vào hiến pháp để trấn an các khu vực hoặc cộng đồng khác nhau rằng lợi ích của họ sẽ được bảo vệ?
6. Những biện pháp nào có thể được thực hiện để tránh phụ thuộc vào quyền hạn khẩn cấp như một điều kiện hiến pháp bất thường? Ví dụ, liệu những thay đổi đối với điều khoản giới hạn hoặc việc phân bổ quyền lực trong các cơ quan công quyền có thể tạo ra sự cân bằng linh hoạt hơn giữa các quyền dân chủ và an ninh quốc gia, có thể bảo vệ nền dân chủ theo những cách khác nhau mà không phải áp đặt tình trạng khẩn cấp thường xuyên không?
7. Quy trình tuyên bố tình trạng khẩn cấp có được nêu rõ trong hiến pháp không? Các điều khoản có được soạn thảo tốt và không bị mơ hồ không?
8. Những quyền cơ bản nào vẫn cần được bảo vệ, ngay cả trong hoàn cảnh khẩn cấp? Điều này liên quan như thế nào đến nghĩa vụ của nhà nước theo luật quốc tế? Các biện pháp được đề xuất để đảm bảo các quyền đó có khả thi không?

## 10. Tài liệu tham khảo



### Địa chỉ để tìm các hiến pháp được đề cập trong Tài liệu này

Các văn bản hiến pháp được đề cập trong Tài liệu này, trừ khi có thông báo khác, được lấy từ trang web của Dự án Hiến pháp, <<https://www.constituteproject.org/>>.

- Bulmer, E. W., *Bicameralism*, International IDEA Constitution-Building Primer No. 2, 2nd edn (Stockholm: International IDEA, 2017), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/bicameralism>>, truy cập 25/5/2018
- Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, <<https://rm.coe.int/1680063765>>, truy cập 06/4/2018
- Khosla, M. *The Indian Constitution* (Oxford: NXB ĐH Oxford, 2012)
- Lillich, R. B., ‘The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency’, *American Journal of International Law*, 79 (1985), tr. 1072–81
- Posner, E. A. and Vermeule, A., *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts* (Oxford: NXB ĐH Oxford, 2007)
- Posner, R. A., *Not a Suicide Pact. A Constitution in a Time of National Emergency* (New York, NY: NXB ĐH Oxford, 2006)
- Sagar, R., ‘Emergency powers’, in S. Choudhry, M. Khosla and P. Mehta (eds), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* (Oxford: NXB ĐH Oxford, 2016)

United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI), 'International Covenant on Civil and Political Rights', 16/12/1966, <[http:// www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_2200A\(XXI\)\\_civil.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2200A(XXI)_civil.pdf)>, truy cập 06/4/2018

## Xem thêm

Ackerman, B., 'The Emergency Constitution', Yale Law School Legal Scholarship Repository, Paper No. 121, 2004, <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/121/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/121/)>, truy cập 10/02/2017

Dyzenhaus, D., 'The compulsion of legality', in V. Ramraj (ed.), *Emergencies and the Limits of Legality* (Cambridge: NXB ĐH Cambridge, 2008)

Green, A., *Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis* (Oxford: NXB Hart, 2018).

Gross, O., 'Extra-legality and the ethic of political responsibility', in V. Ramraj (ed.), *Emergencies and the Limits of Legality* (Cambridge: NXB ĐH Cambridge, 2008)

Lazar, N. C., *States of Emergency in Liberal Democracies* (Cambridge: NXB ĐH Cambridge, 2009)

Seitzer, J. and Thornhill, C., 'An introduction to Carl Schmitt's constitutional theory: issues and context', in J. Seitzer (ed.), *Carl Schmitt: Constitutional Theory* (Durham, NC: NXB ĐH Duke, 2008)

# Phụ lục

---



## Về tác giả

Elliot Bulmer là Cán bộ Chương trình Cấp cao trong Chương trình Xây dựng Hiến pháp của IDEA Quốc tế. Ông có bằng Tiến sĩ của Đại học Glasgow và bằng Thạc sĩ của Đại học Edinburgh. Ông là biên tập viên của loạt Tài liệu phổ thông về xây dựng hiến pháp của IDEA và chuyên viết về các tiếp cận so sánh đối với thiết kế hiến pháp và thể chế. Ngoài ra, ông cũng tham gia cung cấp hỗ trợ kĩ thuật và nâng cao năng lực để hỗ trợ các quá trình thay đổi hiến pháp trên khắp thế giới, với các dự án gần đây ở Áp-ga-ni-xtan, Mi-an-ma, Tu-va-lu và U-crai-na.

## Về IDEA quốc tế

Viện quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử (IDEA quốc tế) là một tổ chức liên chính phủ với sứ mệnh thúc đẩy nền dân chủ trên toàn thế giới, như một khát vọng chung của con người và là động lực của sự phát triển bền vững. Chúng tôi thực hiện điều này bằng cách hỗ trợ xây dựng, củng cố và bảo vệ các quy trình và thể chế chính trị dân chủ ở tất cả các cấp. Tầm nhìn của chúng tôi là một thế giới trong đó các quy trình dân chủ, các chủ thể và thể chế là liên đới, có trách nhiệm giải trình và mang lại sự phát triển bền vững cho tất cả mọi người.

<<http://idea.int>>

## Về bộ tài liệu này

Một bộ tài liệu được xây dựng liên tục, các tài liệu phổ thông về lập hiến của IDEA quốc tế nhằm giải thích những vấn đề hiến pháp phức tạp theo cách đơn giản và nhanh chóng.

1. Thế nào là Hiến pháp? Các khái niệm và nguyên tắc\*
2. Cơ chế lưỡng viện
3. Dân chủ trực tiếp\*
4. Bổ nhiệm thẩm phán\*
5. Quyền tư pháp, trách nhiệm giải trình, sự miễn trừ và bãi miễn thẩm phán
6. Các tổng thống không nắm quyền (Non-Executive Presidents) trong chế độ dân chủ đại nghị\*\*^
7. Thể chế quân chủ lập hiến trong chế độ dân chủ đại nghị ^
8. Quan hệ giữa nhà nước và tôn giáo^
9. Các quyền kinh tế, xã hội^
10. Thủ tục sửa đổi hiến pháp
11. Mệnh đề hạn chế [quyền con người]^
12. Thể chế liên bang^\*
13. Dân chủ ở cấp địa phương^
14. Quyền phủ quyết của tổng thống^
15. Quyền lập pháp của tổng thống
16. Giải thể nghị viện
17. Cơ chế thành lập chính phủ và giải thể chính phủ.
18. Quyền hạn khẩn cấp
19. Các thiết chế thuộc nhánh quyền lực thứ tư
20. Thừa nhận hiến pháp với các đảng chính trị.

^ Có phiên bản tiếng Ả-rập

\* Có phiên bản tiếng Mi-an-ma

Tải về tại: <<http://www.idea.int/publications/categories/primers>>

Ghé thăm ConstitutionNet: <<http://constitutionnet.org/primers>>

Tài liệu phổ thông về lập hiến của IDEA quốc tế được thiết kế để hỗ trợ các quốc gia đang trong quá trình xây dựng hoặc cải tổ hiến pháp thông qua việc giúp đỡ công dân, các đảng chính trị, các tổ chức xã hội, các nhà chức trách và thành viên của các đơn vị cấu thành có được những lựa chọn hiến pháp tốt.

Chúng tôi cũng cung cấp hướng dẫn cho nhân viên của các tổ chức liên chính phủ và các chủ thể bên ngoài khác đang làm việc để cung cấp hỗ trợ đầy đủ thông tin, phù hợp với bối cảnh cho các nhà hoạch định chính sách ở cấp địa phương. Mỗi Tài liệu phổ thông được viết như một phần giới thiệu cho những độc giả không chuyên, và như một phụ lục thuận tiện cho những người có kiến thức hoặc kinh nghiệm về xây dựng hiến pháp.

Được sắp xếp theo chủ đề xoay quanh những lựa chọn thực tế mà các nhà xây dựng hiến pháp phải đối mặt, các Tài liệu phổ thông nhằm mục đích giải thích các vấn đề hiến pháp phức tạp một cách nhanh chóng và dễ dàng.



#### **IDEA quốc tế**

Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Thụy Điển

Điện thoại: +46 8 698 37 00

Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-336-5 (Print)

ISBN: 978-91-7671-335-8 (PDF)