

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ GIỚI HẠN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG BỐI CẢNH ĐẠI DỊCH COVID - 19 VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA (*)

● LÃ MINH TRANG

TÓM TẮT:

Bài viết này, các tác giả sẽ tập trung phân tích (i) các quy định của pháp luật quốc tế về bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp nói chung (cụ thể hơn là trong đại dịch Covid-19), (ii) nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo đảm quyền con người trong tình trạng khẩn cấp; (iii) và thực tiễn áp dụng các biện pháp bảo đảm quyền con người trong đại dịch Covid-19.

Từ khóa: Luật quốc tế về quyền con người, quyền con người, tình trạng khẩn cấp, tạm đình chỉ quyền, giới hạn quyền, đại dịch Covid-19.

1. Quy định về giới hạn và tạm đình chỉ quyền trong các văn kiện quốc tế về quyền con người của Liên hợp quốc

Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948 (UDHR) cũng như các điều ước quốc tế về quyền con người khác đã chỉ ra rằng, giới hạn quyền (limitation of rights) là sự cho phép các quốc gia thành viên đưa ra một số điều kiện để thực hiện/thụ hưởng một số quyền con người nhất định một cách hợp pháp.

a. Tạm đình chỉ quyền (*derogation of the rights*)

Điều 4 của Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) ghi nhận: “trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ các quyền nêu ra trong Công ước này, trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình...”. Như vậy, với quy định này, ICCPR cho phép các quốc gia thành viên có thể tạm đình chỉ thực hiện một số quyền nêu trong Công ước khi có

tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố. Tuy nhiên, Công ước cũng lưu ý rằng, việc tạm đình chỉ này không được vi phạm các điều 6, 7, 8 (đoạn 1 và 2), 11, 15, 16 và 18, vì đây được xem là các quyền tuyệt đối (absolute rights) của Công ước.

Trong Bình luận chung số 29, Ủy ban Nhân quyền của Liên hợp quốc (HRC) đã giải thích quy định này rằng, Điều 4 của Công ước có tầm quan trọng hàng đầu đối với hệ thống bảo vệ nhân quyền theo Công ước. Một mặt, nó cho phép một quốc gia thành viên đơn phương tạm thời bãi bỏ một phần nghĩa vụ của mình theo Công ước. Mặt khác, Điều 4 đề cập cả biện pháp phủ nhận này, cũng như hậu quả vật chất của nó, đối với một chế độ bảo vệ cụ thể.

Tình trạng khẩn cấp (state of emergency) là tình huống xảy ra khi thảm họa lớn do thiên nhiên, con người gây ra, khi dịch bệnh lây lan trên diện rộng vượt quá khả năng ứng phó của chính quyền, đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng, sức khỏe, tài sản

của cá nhân, tài sản của nhà nước và của tổ chức khác. Trong Bộ nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và tạm đình chỉ quyền con người trong ICCPR, “tình trạng khẩn cấp” được xác định là tình trạng mà một quốc gia phải đối mặt với các mối hiểm nguy đặc biệt, đang diễn ra hoặc sắp xảy ra, đe dọa sự sống còn của quốc gia đó. Sự đe dọa này ảnh hưởng tới toàn bộ dân chúng, hoặc tới toàn bộ hay một phần lãnh thổ quốc gia, gây nguy hiểm cho sự toàn vẹn của dân cư, độc lập chính trị hoặc sự toàn vẹn lãnh thổ quốc gia hoặc việc duy trì các chức năng cơ bản của các thiết chế vốn thiết yếu để bảo đảm và bảo vệ các quyền con người được luật quốc tế ghi nhận. Điều này cho thấy, tình trạng khẩn cấp sẽ không bao gồm những tình thế khó khăn kinh tế đơn thuần, xung đột nội bộ hoặc tình trạng hỗn loạn mà không ảnh hưởng nghiêm trọng và cấp bách tới vận mệnh quốc gia.

Theo quy định pháp luật quốc tế về quyền con người, khi xuất hiện tình trạng khẩn cấp đe dọa sự sống còn của đất nước, quốc gia có thể tạm đình chỉ việc thực hiện một số quyền con người (derogation of rights) trong một thời gian nhất định, được thể hiện qua việc áp dụng những biện pháp như: thiết quân luật (ở một khu vực, địa phương, hay trên cả nước), cấm biểu tình, cấm hội họp đông người, cấm hoặc hạn chế hoạt động của một số cơ quan thông tin đại chúng, cấm đi lại, ra vào một khu vực hoặc xuất nhập cảnh, cấm tổ chức các hoạt động tôn giáo... Tuy nhiên, để áp dụng những biện pháp này, pháp luật quốc tế về quyền con người cũng đặt ra những yêu cầu như sau:

(i) Các biện pháp áp dụng phải thực sự xuất phát từ tình huống khẩn cấp, do tình hình bắt buộc phải làm để cứu vãn sự sống còn của quốc gia, hay nói một cách khác, phải có sự chính đáng và cần thiết về hoàn cảnh áp dụng;

(ii) Các biện pháp áp dụng không được trái với những nghĩa vụ khác xuất phát từ pháp luật quốc tế, đặc biệt không được mang tính chất phân biệt đối xử dựa trên chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội;

(iii) Không áp dụng với các quyền không thể bị tạm đình chỉ (non-derogable rights);

(iv) Tình trạng khẩn cấp, biện pháp áp dụng và thời gian dự định áp dụng phải được thông báo một cách chính thức tới các thành viên khác.

b. Giới hạn quyền (limitation/restriction of the rights)

Theo quy định của Công ước ICCPR, để bảo vệ sức khỏe cộng đồng, quốc gia thành viên có thể đặt ra những giới hạn áp dụng đối với các quyền tự do đi lại (Điều 12); tự do tín ngưỡng và tôn giáo (Điều 18); tự do biểu đạt (Điều 19); tự do hội họp hòa bình (Điều 21); tự do lập hội (Điều 22). Cách quy định này của ICCPR có sự khác biệt với Công ước về quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 (ICESCR), bởi vì đối với các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, giới hạn quyền có thể áp dụng cho tất cả các quyền trong Công ước và phải đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 4 Công ước ICESCR.

Trong số các lý do để giới hạn quyền cơ bản, việc “bảo vệ trật tự công cộng” (public order) và tình trạng khẩn cấp (emergency of state) là những căn cứ phổ biến. Giới hạn quyền với mục đích để bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế về quyền con người. Như vậy, để bảo vệ trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng, tôn trọng và bảo vệ các quyền hoặc uy tín của người khác, quốc gia thành viên của Công ước có thể thực hiện một số biện pháp nhất định nhằm giới hạn một số quyền và tự do cơ bản của cá nhân mà không bị coi là vi phạm nghĩa vụ thành viên bởi nó đã được chính Công ước cho phép. Hơn nữa, các quy định này nhằm bảo đảm khi cá nhân thực hiện các quyền và tự do của mình không xâm hại đến quyền và tự do của cá nhân khác, đặc biệt là lợi ích chung của cộng đồng dân cư và của quốc gia.

2. Yêu cầu đối với việc áp dụng biện pháp tạm đình chỉ/hạn chế quyền con người

Để xác định những nguyên tắc định hướng cho các quốc gia trong việc thiết lập các giới hạn và tạm đình chỉ thực hiện quyền, Nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và tạm đình chỉ thực hiện quyền trong ICCPR” (1984) đặt ra yêu cầu đối với việc giới hạn thực hiện một số quyền như sau:

Thứ nhất, bất kỳ biện pháp nào cũng phải dựa trên nguyên tắc tuân thủ pháp luật, chỉ trong các trường hợp theo quy định của Công ước.

Thứ hai, phải đảm bảo nguyên tắc không phân

biệt đối xử và không làm ảnh hưởng đến việc thực hiện các quyền con người khác.

Thứ ba, các biện pháp nên đảm bảo đáp ứng các yêu cầu về:

- **Tính hợp pháp và chính đáng:** Việc tạm đình chỉ/hạn chế quyền con người trong bối cảnh đại dịch Covid-19 phải hợp pháp và chính đáng. Trong bối cảnh đại dịch Covid-19, tính hợp pháp trong trường hợp này được hiểu việc hạn chế quyền con người trước bối cảnh đại dịch Covid-19 phải được công khai bởi các quy định pháp luật đáp ứng các tiêu chuẩn rõ ràng, chính xác và được giải thích bởi các cơ quan lập pháp độc lập. “Tính chính đáng” được thể hiện ở các mục đích, lí do để giải thích cho việc hạn chế quyền con người của quốc gia. Hay nói cách khác, việc áp dụng biện pháp hạn chế quyền con người không được tùy tiện, vô cớ và phải phục vụ các mục tiêu hợp lý. Trong đại dịch Covid-19, mục đích chính đáng mà các quốc gia thường áp dụng trong hạn chế quyền con người đó là bảo đảm trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe của người dân.

- **Tính cần thiết và tương xứng:** Yêu cầu này đòi hỏi sự cần thiết của biện pháp hạn chế quyền con người với mục tiêu hợp lý kể trên và yêu cầu sự cân bằng giữa lợi ích thu được với những thiệt hại do việc hạn chế quyền gây ra. Nói một cách đơn giản hơn, yêu cầu về sự cần thiết và tương xứng đòi hỏi biện pháp hạn chế quyền mà quốc gia áp dụng là biện pháp hạn chế quyền thấp nhất mà vẫn đạt được mục tiêu hợp lý đặt ra.

Thứ tư, các giới hạn cần được thực hiện và giải thích theo cách không tùy tiện và có lợi cho các quyền được đề cập.

3. Thực tiễn áp dụng các biện pháp nhằm bảo đảm quyền con người trong đại dịch Covid-19

Đóng cửa biên giới

Trước tình hình leo thang nhanh chóng của dịch bệnh, nhiều quốc gia đã quyết định điều chỉnh sự di chuyển nội bộ và đóng cửa một số biên giới nội địa giữa các quốc gia và vùng lãnh thổ, ví dụ ở Ý và Phần Lan, Úc, Đức,... Việc đóng cửa biên giới trên diện rộng trong giai đoạn đầu của đại dịch đã đình chỉ một cách hiệu quả quyền tự do đi lại được quy định trong Điều 13 UDHR, Điều 12 ICCPR và điều ước quốc tế khu vực khác về quyền con người. Mặc dù việc đóng cửa biên giới (đồng thời kết hợp cùng với các biện pháp kiểm dịch, cách ly,...) cũng cho

thấy hiệu quả trong việc trì hoãn sự lây lan của Covid-19 (ít nhất là trong giai đoạn đầu, điển hình như trường hợp của Việt Nam cho thấy biện pháp này khá hiệu quả). Tuy nhiên, nếu biện pháp này được thực hiện trước khi dịch bệnh lây lan nhanh trong quốc gia thì sẽ có hiệu quả hơn.

Đối với các khu vực biên giới quốc gia hoặc vùng lãnh thổ không ổn định về chính trị, những thay đổi về chính sách biên giới có thể gây ra những hậu quả nghiêm trọng¹. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, việc nhập cư ở biên giới đối với người nhập cư và người xin tị nạn đã bị hạn chế nghiêm trọng. Để đối phó với Covid-19, nhiều thủ tục nhập cư hợp pháp đã bị tạm dừng, khiến hàng nghìn người phải ở trong các trại tạm giam, nơi họ cực kỳ dễ bị nhiễm Covid-19 do điều kiện sống đông đúc, hệ thống thông gió kém và các hình thức đối xử vô nhân đạo khác. Tính đến ngày 9/7/2020, tỷ lệ dương tính tích lũy trong số những người bị giam giữ tại Cơ quan Thực thi Hải quan và Nhập cư Hoa Kỳ (US Immigration and Customs Enforcement - ICE) là 22,7%, tuy nhiên con số thực tế có thể cao hơn rất nhiều và một số báo cáo cho thấy một số quan chức ICE đã hoàn toàn phớt lờ các khuyến nghị về an toàn COVID-19².

Tăng cường kiểm dịch, cách ly và giãn cách xã hội

Không thể phủ nhận hiệu quả của những biện pháp kiểm dịch, cách ly và giãn cách xã hội trong đại dịch Covid-19, tuy nhiên những biện pháp này cũng tạo ra những hệ lụy, ảnh hưởng đến việc thụ hưởng quyền con người của một số nhóm nhất định. Đầu tiên, có thể nhận thấy cách ly và giãn cách xã hội đã ảnh hưởng trực tiếp tới quyền tự do đi lại của người dân. Tiếp đó, việc cách ly và giãn cách xã hội có thể có tác động tiêu cực đến sức khỏe tinh thần của con người hay làm gia tăng nguy cơ bạo lực gia đình, bạo lực giới³. Hơn nữa, việc giãn cách xã hội có khả năng xâm phạm đến quyền được chăm sóc sức khỏe, đặc biệt liên quan đến việc tiếp cận các dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Lo ngại bệnh viện trở thành nơi lây nhiễm bệnh Covid-19, người dân giảm sử dụng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe thiết yếu, dẫn đến nhiều hệ quả khác nhau như làm nặng hơn tình trạng bệnh, trẻ em bị gián đoạn tiêm chủng dẫn đến làm giảm miễn dịch với các bệnh truyền nhiễm khác như bệnh sởi,...

Các biện pháp liên quan đến bảo vệ sự an toàn của cá nhân

Trong bối cảnh đại dịch Covid-19, một số chính phủ đã triển khai các chương trình theo dõi về thông tin, theo dõi triệu chứng và kiểm dịch đối với các cá nhân. Mức độ nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng sức khỏe cộng đồng đã khiến các chính phủ phải thu thập dữ liệu cá nhân để kiểm soát và hạn chế sự lây lan của vi rút, tuy nhiên sự vội vàng dễ dẫn đến những sai lầm⁴. Mặc dù các quốc gia đều đưa ra lý do chính đáng trong việc thu thập dữ liệu để ngăn chặn sự lây lan của virus corona, nhưng các quốc gia cũng cần chú ý đến các mối quan tâm về quyền riêng tư. IHR đưa ra hướng dẫn về các quy định của Nhà nước để ứng phó với tình huống khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng. Họ thiết lập các quy định về việc thu thập và sử dụng dữ liệu cá nhân, lưu ý rằng dữ liệu đó phải được “xử lý ẩn danh”, “được xử lý công bằng và hợp pháp” và không được “lưu giữ lâu hơn mức cần thiết”.

Các biện pháp nhằm bảo đảm quyền tiếp cận vaccine

Một trong những thách thức đối với việc bảo đảm quyền được chăm sóc sức khỏe cho người dân đó chính là việc tiếp cận vaccine Covid-19 một cách hiệu quả. Việc tiếp cận vaccine không hợp lý sẽ gây ra những khoảng cách giữa người dân trong một quốc gia và giữa các quốc gia với nhau. Các

nhóm dễ bị tổn thương như công nhân tuyến đầu, người cao tuổi, những người mắc các bệnh nền, đặc biệt ở các nước có thu nhập thấp và trung bình, có nguy cơ bị nhiễm bệnh cao hơn và bị hạn chế quyền của họ. Vì vậy, các quốc gia đều nỗ lực nhằm bảo đảm đủ nguồn lực vaccine để tiêm chủng cho người dân của mình, thông qua việc đặt hàng trực tiếp từ các công ty sản xuất vaccine như Oxford Astrazeneca, Pfizer, Moderna,... hoặc thông qua cơ chế COVAX, hoặc xin hỗ trợ từ nhiều nguồn khác nhau. Tuy nhiên, theo dữ liệu từ Đại học Duke, gần 30 nước giàu và EU đến nay đã mua khoảng 6 tỷ liều vaccine Covid-19. Trong khi đó, phần còn lại của thế giới mới mua được hơn 3 tỷ liều. Điều này dẫn đến hệ lụy là các quốc gia phát triển có đủ nguồn cung vaccine để tiêm chủng và tiêm nhắc lại cho người dân, theo đó có khả năng đạt được miễn dịch cộng đồng cũng như khả năng chống chọi lại với những biến chủng mới. Trong khi đó, những quốc gia đang và kém phát triển sẽ gặp khó khăn hơn trong việc mua vaccine và đảm bảo sự tiếp cận vaccine đầy đủ cho người dân. Và điều này sẽ làm chậm lại quá trình ngăn chặn virus corona, giúp cho người dân quay trở lại cuộc sống bình thường. Vì thực tế là các quốc gia phát triển sẽ không thể mở cửa hoàn toàn trở lại trừ phi các nước đang và kém phát triển đạt được một tỷ lệ tiêm phòng nhất định ■

() Bài báo khoa học nằm trong khuôn khổ đề tài “Một số vấn đề pháp lý quốc tế liên quan đến vấn đề tạm đình chỉ quyền con người trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia” do Th.S Lã Minh Trang làm chủ nhiệm.*

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Sophia A. Zweig, Alexander J. Zapf, Chris Beyrer, Debarati Guha-Sapir, and Rohini J. Haar (2021). Ensuring Rights while Protecting Health: The Importance of Using a Human Rights Approach in Implementing Public Health Responses to COVID-19, Health and Human Rights Journal, Volume 23/2 trang 173-186.

²J. Loweree, A. Reichlin-Melnick, and W. Ewing (2020). The impact of COVID-19 on noncitizens and across the U.S. immigration system, Washington, DC: American Immigration Council.

³Đặng Nguyên Anh (2021). Ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 đến sức khỏe tinh thần, Tạp chí khoa học xã hội, số 10 (278).

⁴Tien-Duc Nguyen, Thu-Thuy Thi Tran (2022), The Age of Extreme: The Covid-19 and Human Rights Crises, Journal of Southeast Asian Human Rights, Vol. 6 Issue. 1 June 2022 pp. 7, doi: 10.19184/jseahr. V6i1.27333.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Sophia A. Zweig, Alexander J. Zapf, Chris Beyrer, Debarati Guha-Sapir, and Rohini J. Haar (2021). Ensuring Rights while Protecting Health: The Importance of Using a Human Rights Approach in Implementing Public Health Responses to Covid-19, *Health and Human Rights Journal*, Volume 23/2.
2. J. Loweree, A. Reichlin-Melnick, and W. Ewing (2020). *The impact of Covid-19 on noncitizens and across the U.S. immigration system*, Washington, DC: American Immigration Council.
3. Đặng Nguyên Anh (2021). Ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 đến sức khỏe tinh thần, *Tạp chí khoa học xã hội*, số 10 (278).
4. Tien-Duc Nguyen, Thu-Thuy Thi Tran (2022), The Age of Extreme: The Covid-19 and Human Rights Crises, *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 6 Issue. 1 June 2022 pp. 7, doi: 10.19184/jseahr.V6i1.27333.

Ngày nhận bài: 10/8/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 7/9/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 17/9/2022

Thông tin tác giả:

ThS. LÃ MINH TRANG

Trưởng Đại học Luật Hà Nội

**INTERNATIONAL LAW ON ENSURING HUMAN RIGHTS
DURING THE COVID-19 PANDEMIC AND PRACTICAL
APPLICATION IN SOME COUNTRIES**

● **Master. LA MINH TRANG**
Hanoi Law University

ABSTRACT:

This paper analyzes (i) the provisions of international law on ensuring human rights in a state of emergency in general and during the COVID-19 pandemic in particular, (ii) obligations of states to ensure human rights in emergency situations; and (iii) and practical application of measures to ensure human rights during the Covid-19 pandemic.

Keywords: international law on human rights, human rights, state of emergency, temporary suspension of rights, limitation of rights, Covid-19 pandemic.