

Lã Khánh Tùng - Nghiêm Hoa - Vũ Công Giao

HỘI
&
TỰ DO
HIỆP HỘI

Lã Khánh Tùng - Nghiêm Hoa - Vũ Công Giao

HỘI & TỰ DO HIỆP HỘI

MỘT CÁCH TIẾP CẬN
DỰA TRÊN QUYỀN

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

HÀ NỘI - 2015

Cuốn sách này được thực hiện với sự hỗ trợ kinh phí của Đại sứ quán Ai-len. Cuốn sách được viết dựa trên quan điểm của các tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Đại sứ quán Ai-len.

| | |
|--|------------|
| I. Giới thiệu..... | 7 |
| II. Từ hội đến quyền tự do hiệp hội..... | 10 |
| III. Quyền tự do hiệp hội trong luật nhân quyền quốc tế..... | 17 |
| IV. Quan hệ giữa tự do hiệp hội với một số quyền tự do khác..... | 27 |
| V. Pháp luật về tự do hiệp hội của một số quốc gia..... | 33 |
| VI. Pháp luật về tự do hiệp hội của Việt Nam..... | 43 |
| VII. Một số khuyến nghị cho việc vận động chính sách và pháp luật bảo vệ tự do hiệp hội..... | 53 |
| <i>Phụ lục 1. Quy định về tự do hiệp hội trong một số văn kiện quốc tế.....</i> | <i>55</i> |
| <i>Phụ lục 2. Hệ thống văn bản điều chỉnh một số hình thức tổ chức xã hội dân sự tại Việt Nam.....</i> | <i>70</i> |
| <i>Phụ lục 3. Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội, Maina Kiai...</i> | <i>74</i> |
| <i>Tài liệu tham khảo.....</i> | <i>123</i> |

Cùng với xu hướng mở rộng các quyền tự do, dân chủ, cũng như nhằm triển khai Hiến pháp 2013, việc xây dựng Luật về Hội đã được đưa vào chương trình lập pháp của Quốc hội (Nghị quyết số 70/2014/QH13, ngày 30/5/2014, về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2014 và 2015). Theo đó, Luật về Hội sẽ được Quốc hội (khóa XIII) thảo luận và cho ý kiến tại kỳ họp thứ 10 vào cuối năm 2015.

Tự do hiệp hội đã được ghi nhận trong Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam (năm 1946) và tiếp tục được ghi nhận trong tất cả các bản Hiến pháp tiếp theo. Luật về quyền lập hội đã được ban hành lần đầu ở Việt Nam vào năm 1957¹. Trải qua nhiều thay đổi, khuôn khổ pháp luật về hội, cũng như điều kiện thực tế có nhiều biến đổi. Việc có một khung pháp lý tuân thủ nguyên tắc tôn trọng, bảo đảm và thực hiện quyền tự do hiệp hội, phù hợp với yêu cầu thực tế và các chuẩn mực quốc tế về quyền con người mà Việt Nam có nghĩa vụ thực hiện là một nhu

¹ Luật số 102-SL/L-004 ngày 20-5-1957.

cầu chính đáng của người dân. Cuộc thảo luận xung quanh quan điểm và cách thức tiếp cận trong xây dựng luật về hội đã bắt đầu từ những năm 1990², vẫn chưa có kết quả cụ thể.

Trong tài liệu này, các tác giả trình bày quan điểm về cách tiếp cận dựa trên quyền để có khuôn khổ pháp lý tốt đảm bảo quyền tự do hiệp hội, góp phần vào cuộc thảo luận xung quanh việc xây dựng Luật về Hội ở Việt Nam. Quan điểm này được đưa ra trên cơ sở tham chiếu chuẩn mực về tự do hiệp hội trong luật nhân quyền quốc tế, cũng như tham khảo một số thực hành tốt trong luật pháp của một số quốc gia khác. Những câu hỏi chính các tác giả đặt ra và đi tìm câu trả lời là: 1) *Tự do hiệp hội trở thành một quyền như thế nào?*; 2) *Luật nhân quyền quốc tế quy định như thế nào về quyền tự do hiệp hội?*; 3) *Hội được điều chỉnh như thế nào trong pháp luật các quốc gia (bao gồm Việt Nam)?*; và 4) *Một số khuyến nghị cho việc vận động chính sách và pháp luật bảo vệ tự do hiệp hội.*

Thông tin trong tài liệu này được đưa ra trên cơ sở tham khảo, đối chiếu và phân tích các văn kiện trong hệ thống luật quốc tế về nhân quyền, bao gồm các văn bản của Liên Hợp Quốc (LHQ), một số văn kiện liên quan của

² Ví dụ, xem: Đỗ Kim Cương, *Dự thảo "Luật về Hội": Cần xác định cho rõ đối tượng áp dụng luật*, 18/06/2006: http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30283&cn_id=20113

Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và các văn bản liên quan trong pháp luật Việt Nam. Tài liệu cũng tham chiếu đến các nghiên cứu về chủ đề này trong luật nhân quyền quốc tế, cũng như khuôn khổ pháp luật về hội ở một số quốc gia. Bên cạnh các phân tích so sánh pháp lý, nghiên cứu cũng sử dụng một số tài liệu nghiên cứu xã hội, triết học và lịch sử cho phần II và III, với quan niệm rằng chuẩn mực pháp lý mang tính lịch sử và là biểu hiện của các quan niệm xã hội luôn biến đổi.

II. TỪ HỘI ĐẾN QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI

1. Hiệp hội là một đặc tính và nhu cầu tự nhiên của con người

Mỗi con người, bên cạnh đặc tính cá thể, còn có đặc tính xã hội (đặc tính cộng đồng). Đặc tính xã hội đến từ nhu cầu tự nhiên của con người, con người cần đến xã hội để học tập, lao động và phát triển. Tự do hiệp hội là đặc tính xã hội của con người, là nhu cầu tự nhiên của con người muốn được quy tụ, được tập trung trong một tổ chức với những mối liên hệ gần gũi, chặt chẽ. Việc các cá nhân liên kết, tập hợp lại với nhau thành nhóm để hướng đến lợi ích, mục đích hay sự quan tâm chung thường được gọi là lập hội.

Trong tiếng Việt, theo cách hiểu thông thường, danh từ "hội" có hai nghĩa gần nhau dùng để chỉ: 1) *cuộc vui tổ chức chung cho đông đảo người tham dự, theo phong tục hoặc nhân dịp đặc biệt*; 2) *tổ chức quần chúng rộng rãi của những người cùng chung một nghề nghiệp hoặc có chung một hoạt động*³. Chữ "hội" có thể hiểu đơn giản là tụ họp lại, gặp nhau⁴. Trong tiếng Anh, ý niệm "hội" thể hiện qua hai khái niệm "association" chỉ hình thức tổ chức của các cá

³ Trung tâm Từ điển học, *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, 2011, tr.716.

⁴ Trần Văn Chánh, *Từ điển Hán Việt*.

nhân có cùng mối quan tâm) hay “society” chỉ một cộng đồng có tổ chức⁵. Cả hai khái niệm này đều có từ gốc Latinh là socius/socielis hàm ý là sự liên hệ, giao lưu, đồng hành giữa con người với nhau và hình thành nên xã hội (“society”). Như vậy về mặt ngôn ngữ chúng ta thấy có sự tương đồng thú vị về việc hiệp hội như một hành vi xã hội tự nhiên của con người, nói cách khác là một trong các hành vi tự nhiên tạo nên xã hội loài người.

Trong các xã hội cổ xưa đã xuất hiện nhiều hình thức hội đa dạng. Ở Phương Tây, Plato đã mô tả các “câu lạc bộ” là những nơi các thị dân Hy Lạp cổ đại lui tới để thưởng thức nghệ thuật, nghe giảng về thiên văn học và khoa học⁹.

Trong xã hội Việt Nam truyền thống cũng như hiện nay, các hội có hình thức rất đa dạng như phường hội, câu lạc bộ, quỹ từ thiện, hội, nhóm... Từ những thế kỷ trước, các phường hội nghề nghiệp (nghề thủ công, nghệ thuật và thương mại) đã xuất hiện ở khu vực thành thị.⁷ Đến thế kỷ 19, đã xuất hiện các hình thức hiệp hội mang đậm tính “xã hội dân sự” như mạng lưới dạy học, truyền giảng và thảo luận các vấn đề đạo đức, vấn đề xã hội của Hội

⁵ Từ điển Merriam-Webster trực tuyến tại: <http://www.merriam-webster.com>.

⁶ Plato, *Protagoras*, 315c-371d, Roderick T. Long dẫn trong *Civil Society in Ancient Greece: The Case of Athens*. Xem tại <http://www.praxeology.net/civsoc.htm>

⁷ Philippe Papin, *Lịch sử Hà Nội*, NXB Mỹ thuật, 2009, trang 94.

⁸ Vũ Thế Khôi, *Từ Hội Hương thiện Đền Ngọc Sơn đến phong trào Đông Kinh Nghĩa Thục*, Tạp chí Xưa và Nay. Số 283.,2007, trang 10-11.

Hướng Thiện đền Ngọc Sơn.⁸ Từ thế kỷ 20, sinh hoạt của các hội đoàn càng phong phú, có nhiều hội, nhóm như hội cứu tế, công hội, nông hội, hội khuyến học, hội Khai Trí, phong trào Đông Kinh Nghĩa Thục. Hiện nay, thông tin từ Liên hiệp hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam (2010) cho biết, có khoảng 1700 tổ chức phi chính phủ Việt Nam đã đăng ký hoạt động.⁹

Ngày nay, tại các quốc gia đều hiện diện nhiều hình thức hội đoàn, hiệp hội đa dạng. Các hội có thể không có (không cần) tư cách pháp nhân hoặc có tư cách pháp nhân (để thuận tiện cho việc giao dịch, ký hợp đồng). Cũng cần lưu ý rằng quan niệm về “tư cách pháp nhân” có sự khác nhau tại các quốc gia.

Các hội đó có thể là các câu lạc bộ, hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các quỹ, công đoàn, tổ chức tôn giáo, chính đảng hoặc công ty. Do sự đa dạng của các nhóm, pháp luật các quốc gia thường có quy định điều chỉnh riêng một số nhóm, hội bằng các luật riêng như: luật về doanh nghiệp - công ty, luật về công đoàn - nghiệp đoàn, luật về các đảng phái chính trị.

Như vậy, tự do hiệp hội là một đặc tính tự nhiên của con người. Những người theo quan điểm luật tự nhiên cũng coi tự do hiệp hội là một quyền tự nhiên của con

⁹ Hiệp hội liên minh các tổ chức khoa học và công nghệ, Bản tin phát triển #1, tháng 10, (2010), tr. 7 (Andrew Wells-Dang dẫn trong Không gian Xã hội Dân sự Việt Nam đang mở rộng. Tạp chí Tia sáng ngày 05/9/2014: <http://tiasang.com.vn/Default.aspx?tabid=116&CategoryID=42&News=7858>).

người, có trước bất kỳ sự chấp thuận nào của nhà nước. Từ góc độ pháp lý, quyền tự do hiệp hội dần dần, đặc biệt là từ sau năm 1945, được pháp luật các quốc gia và luật nhân quyền quốc tế ghi nhận và bảo vệ.

2. Vai trò của tự do hiệp hội

Quyền tự do hiệp hội có ý nghĩa quan trọng đối với thúc đẩy các quyền con người khác (dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa), cũng như đối với phát triển quốc gia. Thông qua việc lập hội, các cá nhân liên kết lại cùng nhau bảo vệ quyền sống, quyền an toàn về thân thể, quyền tự do ngôn luận, báo chí, đi lại (các quyền dân sự). Các hội nghề nghiệp (ngư nghiệp, nông nghiệp, dệt may...), cũng như các hội, nhóm cung cấp các dịch vụ y tế, giáo dục, các hội từ thiện... góp phần đáng kể thúc đẩy các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Trong lĩnh vực kinh tế - lao động, việc thành lập công đoàn giúp bảo vệ các quyền cơ bản của công nhân về tiền lương, thời gian làm việc, nghỉ ngơi, an toàn lao động... Tuyên bố về những người bảo vệ nhân quyền của LHQ (1998) khẳng định để thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người và tự do cơ bản, mọi người phải có quyền tự do hiệp hội ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế.

Trong lĩnh vực chính trị, quyền tự do hiệp hội cũng có vai trò rất thiết yếu đối với việc hiện thực hóa quyền bầu cử, ứng cử và quyền tham gia quản lý đất nước. Ủy ban

Nhân quyền LHQ khẳng định quyền tự do biểu đạt, hội họp và hiệp hội là những điều kiện quan trọng cho việc thực hiện hiệu quả quyền bầu cử và phải được bảo vệ đầy đủ (Bình luận chung số 25, đoạn 12). Báo cáo viên LHQ về tự do hội họp và hiệp hội Maina Kiai, trong năm 2013, đã có một nghiên cứu với những khuyến nghị riêng về mối quan hệ giữa quyền hội họp, hiệp hội và bầu cử. Theo đó, các đảng phái chính trị, một loại hiệp hội, được khẳng định có vai trò làm phương tiện chính yếu để các cá nhân có thể tham gia một cách hòa bình vào các hoạt động xã hội.¹⁰

Đối với các nhóm dễ bị tổn thương (người khuyết tật, người lao động nhập cư, người đồng tính, song tính và chuyển giới (LGBT)...), quyền tự do hiệp hội càng có vai trò quan trọng để chống lại sự phân biệt, kỳ thị, cũng như để bảo vệ các quyền khác khi mà tiếng nói của những cá nhân thuộc những nhóm này rất dễ bị xã hội hoặc nhà nước bỏ qua.

Các hội, hiệp hội có vai trò trung tâm trong xã hội dân sự, không có tự do hiệp hội thì hầu như xã hội dân sự không tồn tại. Đời sống hiệp hội là một chỉ số của xã hội dân chủ. Đời sống hiệp hội cũng giúp gia tăng vốn xã hội, lòng tin trong xã hội thường tỷ lệ thuận với mức độ ràng

¹⁰ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai, 2013, A/68/299, đoạn 9.

buộc, gằn gỏi của các quan hệ xã hội, cũng như sự trưởng thành của xã hội dân sự.

3. Bảo vệ quyền tự do hiệp hội bằng luật pháp

Là một quyền con người, quyền tự do hiệp hội (*the right to freedom of association* - hay “tự do lập hội” - có thể gây hiểu lầm là chỉ liên quan đến việc thành lập ra các hội), luôn đứng trước nguy cơ bị xâm phạm, giới hạn tùy tiện bởi các cơ quan công quyền và các chủ thể khác trong xã hội.

Pháp luật các quốc gia đã ghi nhận, bảo vệ quyền này, tiếp theo đó và ở quy mô rộng hơn, luật nhân quyền của một số khu vực (mà tiên phong là *Công ước Nhân quyền châu Âu 1950*, tại Điều 11) và của LHQ đã xác lập nên khuôn khổ pháp lý bảo vệ quyền tự do hiệp hội.

Pháp luật Hoa Kỳ quan niệm quyền tự do hiệp hội là sự phát triển của tự do ngôn luận. Hiến pháp Hoa Kỳ, Tu chính án thứ nhất (First Amendment), không đề cập đến quyền tự do hiệp hội mà chỉ đề cập đến tự do ngôn luận và hội họp. Chính Tòa án Tối cao, thông qua án lệ từ vụ *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson (1958)* đã kết luận rằng quyền tự do hiệp hội phát sinh từ quyền tự do biểu đạt. Bởi lẽ, nếu không có sự tập hợp lên tiếng thì quyền biểu

¹¹ NAACP - Hiệp hội quốc gia vì sự tiến bộ của người da màu (National Association for the Advancement of Colored People).

đạt bị giảm hiệu quả đáng kể, tiếng nói của một cá nhân rất khó có thể được lắng nghe, tiếp nhận.

Do tính chất thiết yếu, đa dạng của hội, pháp luật quốc gia, khu vực và quốc tế đều đóng vai trò nhất định trong việc bảo vệ quyền tự do hiệp hội. Trong khi phạm vi của luật quốc tế bảo vệ quyền tự do hiệp hội rất rộng (sẽ được làm rõ hơn trong Phần III), pháp luật các quốc gia về hội thường chỉ giới hạn phạm vi điều chỉnh một số loại hội nhất định (sẽ được làm rõ trong Phần IV và Phần V).

III. QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI TRONG LUẬT NHÂN QUYỀN QUỐC TẾ

1. Khái quát

Như nêu trên, quyền tự do hiệp hội được bảo vệ bởi nhiều văn kiện pháp lý quốc tế, trong đó đặc biệt quan trọng là *Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền* (UDHR, 1948) và *Công ước về các quyền dân sự và chính trị* (ICCPR, 1966). Cạnh đó, quyền tự do hiệp hội được bảo vệ trong nhiều văn kiện như *Công ước về xóa bỏ phân biệt đối xử với phụ nữ* (CEDAW, 1979 - Điều 7 về quyền tham gia vào các tổ chức phi chính phủ, hiệp hội của phụ nữ), *Công ước về quyền trẻ em* (CRC, 1989 - Điều 15 về quyền tự do hiệp hội và hội họp của trẻ em)... Tuy nhiên, quy định của các công ước này tương đối khái quát. Riêng trong lĩnh vực lao động, quyền tự do công đoàn được quan tâm bảo vệ tại Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR, 1966 - Điều 8), cũng như trong một số điều ước của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) (bao gồm Công ước số 87 về quyền tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức, 1948; Công ước số 98 về quyền tổ chức và thoả ước lao động tập thể, 1949...)¹²

¹² Việt Nam chưa gia nhập công ước nào của ILO về quyền tự do hiệp hội, công đoàn. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng theo Tuyên ngôn về các nguyên tắc và quyền cơ bản trong lĩnh vực lao động (1998) của ILO, mọi thành viên của ILO (bao gồm Việt Nam) dù chưa phê chuẩn các Công ước liên quan, cũng có nghĩa vụ tôn trọng, thúc đẩy và hiện thực hóa các nguyên tắc liên quan đến các quyền cơ bản nêu trong các Công ước về quyền tự do hiệp hội (và một số quyền cơ bản khác như xóa bỏ lao động cưỡng bức, lao động trẻ em, phân biệt đối xử).

Theo Đại diện đặc biệt của LHQ về những người bảo vệ nhân quyền (trong văn bản số A/95/401, đoạn 46) thì: *Khái niệm “hội” nhắc đến bất kỳ nhóm cá nhân hoặc bất kỳ thực thể pháp lý nào liên kết với nhau để cùng nhau hành động, bày tỏ, thúc đẩy, theo đuổi hoặc bảo vệ một lĩnh vực quan tâm chung.*¹³ Trong báo cáo của mình, Báo cáo viên về tự do hội họp và hiệp hội của LHQ Maina Kiai lập lại và sử dụng định nghĩa này.

Quyền tự do hiệp hội được bảo vệ tại Điều 29 Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền (UDHR, 1948) và Điều 22 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966). Tuy nhiên sự bảo vệ này chỉ giới hạn ở các nhóm hình thành vì mục đích “công” (*public*), còn các nhóm chỉ vì lợi ích riêng tư, chẳng hạn như nhóm gia đình, được bảo vệ bởi Điều 17 ICCPR.¹⁴ Trong vụ việc *P.S. kiện Đan Mạch* (mã số 397/90), Ủy ban Nhân quyền LHQ (cơ quan giám sát việc thực thi ICCPR) đã kết luận rằng khiếu nại của người cha liên quan đến sự vi phạm quyền của mình được tự họp (*to associate*) với con trai không làm phát sinh vấn đề liên quan đến Điều 22.

2. Các yếu tố cơ bản của tự do hiệp hội

Quyền tự do hiệp hội gồm ba cấu thành cơ bản là: 1) *Quyền thành lập hội*; 2) *Quyền gia nhập hội*; 3) *Tự do hoạt động, điều hành các hội*.

¹³ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 51.

¹⁴ Sarah Joseph, ICCPR: Cases, *Materials and Commentary*, NXB ĐH Oxford, 2004, trang 575.

a. Quyền thành lập và gia nhập hội

Điều 22 ICCPR tái khẳng định và cụ thể hóa quy định về quyền tự do hội họp trong Điều 20 UDHR. Khoản 1 Điều 22 ICCPR xác định: *Mọi người có quyền tự do hiệp hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.* Từ nội dung đó, có thể thấy quyền này bao gồm cả ba khía cạnh: (i) thành lập ra các hội mới, (ii) gia nhập các hội đã có sẵn, và (iii) hoạt động, điều hành các hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí.

Quyền thành lập và gia nhập các hội là nội dung chủ yếu của quyền tự do hiệp hội. Quyền này bao hàm cả quyền thành lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của người lao động. Cũng cần lưu ý là quyền thành lập và gia nhập các công đoàn được bảo vệ cả trong ICCPR (Điều 22) và ICESCR (Điều 8).

Trong khi thủ tục thành lập một hội có tư cách pháp nhân được quy định khác nhau trong pháp luật của các quốc gia, điều quan trọng là các cơ quan nhà nước giải quyết thủ tục một cách thiện chí, nhanh chóng và bình đẳng. Thủ tục này càng đơn giản, càng tiết kiệm thời gian và chi phí thì càng tốt. Một số ví dụ tốt đã được nhắc đến là việc thành lập hội không mất chi phí gì (ở Bungary), rất nhanh chóng (ở Nhật, việc nộp đơn có thể qua mạng Internet)... Chuyên gia của Liên Hợp Quốc khuyến nghị

rằng một “thủ tục thông báo” (cơ quan công quyền không thể từ chối) thì tốt hơn, phù hợp với luật nhân quyền hơn là một “thủ tục cho phép trước” (đòi hỏi phải có sự chấp thuận của cơ quan nhà nước để thiết lập một pháp nhân).¹⁵

Trong thủ tục thông báo, các hội tự động được trao tư cách pháp nhân ngay khi nhà chức trách nhận được thông báo bởi các sáng lập viên rằng hội đã được lập ra. Tại hầu hết các quốc gia, việc thông báo này được thực hiện bằng văn bản, bao gồm một số nội dung thông tin mà luật yêu cầu rõ ràng, nhưng đây không phải là điều kiện cho sự tồn tại của một hội. Văn bản này cơ bản là một thông báo để các cơ quan thống kê có thông tin về hội. Hệ thống thông báo này đang được vận dụng ở nhiều quốc gia (Djibouti, Maroc, Bồ Đào Nha, Senegal, Thụy Sĩ, Uruguay...)¹⁶

Trong lĩnh vực lao động, Công ước quốc tế về quyền tự do hiệp hội và bảo vệ quyền tổ chức 1948 (Công ước 87 của Tổ chức Lao động thế giới - ILO), tại Điều 2, xác định mọi người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền thành lập và gia nhập các tổ chức mà họ tự lựa chọn mà không phải xin phép trước.

Cả hai thủ tục thông báo và thủ tục cấp phép đều đòi hỏi sự nhanh chóng. Việc chậm trễ đăng ký, cấp phép cho một hội có thể coi là sự vi phạm quyền tự do hiệp hội.

¹⁵ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 58.

¹⁶ Như trên.

Mặt khác, nếu từ chối đơn xin thành lập hội thì phải nêu rõ lý do và thông báo một cách rõ ràng cho chủ thể đứng đơn thành lập. Những cá nhân, tổ chức bị từ chối có quyền được khiếu nại, khiếu kiện ra trước một tòa án độc lập và không thiên vị. Ủy ban về Tự do Hiệp hội (Freedom of Association Committee) của ILO đã có phán quyết rằng: “Việc không thể đưa ra trước cơ quan tư pháp để xem xét hành động của một cơ quan Bộ từ chối cho phép thành lập một công đoàn là vi phạm các nguyên tắc tự do hiệp hội.”¹⁷

Đồng thời với việc thành lập, các cá nhân có quyền gia nhập và rút lui (ra khỏi, rời bỏ) các hội. Tương tự, các hội có quyền ngưng hoạt động và tự giải tán. Tuy nhiên, việc các cơ quan nhà nước ngưng hoạt động và giải tán hội lại phải tuân thủ chặt chẽ các quy định của luật.

b. Quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp vô lý

Quyền hoạt động tự do của các hội tương ứng với nghĩa vụ của nhà nước trong việc tôn trọng, thực thi và bảo vệ quyền này. Luật nhân quyền quốc tế đòi hỏi nhà nước có nghĩa vụ thực thi các biện pháp chủ động và thụ động nhằm bảo đảm các quyền tự do căn bản của người dân, trong đó có quyền tự do hiệp hội.

¹⁷ ILO, *Digest of decision and principles of Freedom of Association Committee*, 2006, đoạn 274 (dẫn theo Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, đoạn 61).

Ở mức tối thiểu, nhà nước phải kiềm chế không được can thiệp vào các hoạt động bình thường của hội. Trước hết, quy chế, điều lệ của các hội được tự quyết bởi các thành viên mà không có sự can thiệp của nhà nước. Quyền riêng tư của các hội cũng cần được bảo đảm, các cơ quan nhà nước không được thay đổi việc bầu chọn ban lãnh đạo của các hội, cử người của mình vào ban lãnh đạo hội, yêu cầu các hội nộp kế hoạch hoạt động hàng năm.¹⁸

Các nguồn lực về tài chính có vai trò đặc biệt đối với việc duy trì hoạt động của các hội. Chuyên gia LHQ đã khẳng định “khả năng tiếp cận các nguồn lực tài chính là một thành tố trọng yếu của tự do hiệp hội”.¹⁹ Các khuyến nghị của LHQ đều hướng đến việc hạn chế các thủ tục phức tạp, mất thời gian với việc nhận tài trợ của các hội. Tự do hội họp, triển khai các dự án, hoạt động tại các địa bàn khác nhau cũng là thành tố quan trọng của tự do hiệp hội.

Ở mức độ tích cực, nhiều quốc gia có các biện pháp hỗ trợ việc thành lập các hội như cung cấp địa điểm mở văn phòng, tài trợ tài chính trong giai đoạn đầu hoạt động... Nghĩa vụ chủ động đòi hỏi các nhà nước phải tạo dựng một môi trường thuận lợi, bình đẳng cho hoạt động của

¹⁸ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và hiệp hội, Maina Kiai, 2012 , A/HCR/20/27, đoạn 65.

¹⁹ Tên của Báo cáo thường niên năm 2013 của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai.

các hội đoàn. Các cá nhân thực thi quyền tự do hiệp hội không phải đối mặt với sự sợ hãi trở thành nạn nhân của sự dọa nạt, bôi nhọ, bắt bớ tùy tiện, đối xử vô nhân đạo hoặc hạn chế quyền đi lại...

3. Giới hạn chính đáng đối với quyền tự do hiệp hội

Giống như một số quyền con người khác như quyền tự do ngôn luận, quyền hội họp hòa bình... quyền tự do hiệp hội không phải là một quyền tuyệt đối. Các quốc gia có thể đưa ra những hạn chế trong việc thực hiện quyền này dựa trên những quy định của luật nhân quyền quốc tế, đặc biệt là *Công ước về các quyền dân sự và chính trị* (ICCPR, 1966).

Khoản 2 Điều 22 ICCPR xác định: Việc thực hiện quyền này (quyền tự do hiệp hội) không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.

Quyền tự do hiệp hội thuộc về mọi cá nhân, tức là mọi chủ thể, gồm cả trẻ em, người nước ngoài, người lao động di trú... Tuy nhiên, theo quy định trên, ICCPR cho phép giới hạn quyền này đối với những người làm việc trong

các lực lượng vũ trang và cảnh sát. Sự hạn chế này, được coi là phỏng theo Khoản 2 Điều 11 của *Công ước nhân quyền châu Âu 1950*,²⁰ bắt nguồn từ nhận thức rằng nhiệm vụ hàng đầu của các lực lượng vũ trang là duy trì trật tự xã hội, cần có sự trung lập, tránh bị lôi cuốn vào các xung đột mang tính phe nhóm. Cũng vì lý do này mà một số quốc gia hạn chế cả quyền bầu cử, ứng cử của các thành viên lực lượng vũ trang.

Theo khoản 2 Điều 22 nêu trên, việc giới hạn quyền tự do hiệp hội, tương tự như giới hạn quyền tự do hội họp tại Điều 21, chỉ có thể nhằm các mục đích: 1) *Lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng*; 2) *Bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội*; và 3) *Bảo vệ các quyền và tự do của người khác*. Thực tế phổ biến là có những quốc gia thường lạm dụng việc viện dẫn những lý do này để hạn chế quyền tự do hiệp hội, cũng như nhiều quyền tự do khác của người dân. Để hạn chế sự lạm dụng tùy tiện như vậy, LHQ và các tổ chức bảo vệ nhân quyền đã thông qua một số văn kiện để xác định nội hàm của các khái niệm nêu trên, trong đó bao gồm *Các nguyên tắc Siracusa về Giới hạn và đình chỉ các điều khoản trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1984*, *Các nguyên tắc Johannesburg về An ninh quốc gia, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin năm 1995*... Theo Đoạn 29 của *Các nguyên tắc Siracusa*, chỉ có

²⁰ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR - Commentary*, N.P.Engel Publisher, 2005, trang 508.

thể viện dẫn lý do “an ninh quốc gia” để giới hạn một số quyền khi điều đó là cần thiết để “bảo vệ sự tồn tại của quốc gia, sự toàn vẹn lãnh thổ hoặc sự độc lập chính trị của quốc gia trước việc sử dụng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực từ bên ngoài”. Hay theo Nguyên tắc 2 của *Các nguyên tắc Johannesburg* thì “hạn chế được biện minh với lý do an ninh quốc gia là không chính đáng nếu mục đích thực chất hoặc hiệu quả có thể thấy được là để bảo vệ lợi ích không liên quan đến an ninh quốc gia, bao gồm, ví dụ, để bảo vệ một chính phủ khỏi xấu hổ hay khỏi phô bày những hành động sai lầm”.²¹

4. Bình đẳng về quyền tự do hiệp hội

Như đã nêu trên (3.2), nhà nước có cả ba loại nghĩa vụ (tôn trọng, bảo vệ và thực thi) đối với quyền tự do hiệp hội. Cận đó, nhà nước còn có nghĩa vụ bảo đảm sự bình đẳng, một nguyên tắc căn bản của mọi quyền con người, liên quan đến quyền tự do hiệp hội (trong đăng ký, hoạt động...). Quyền hiệp hội của các nhóm yếu thế trong xã hội (người khuyết tật, người sắc tộc thiểu số...) cần được quan tâm đối xử bình đẳng.

Báo cáo viên về tự do hiệp hội của LHQ cũng đã nhấn mạnh tầm quan trọng của sự bảo vệ bình đẳng đối với các

²¹ Xem thêm: Các nguyên tắc Siracusa về Giới hạn và định chỉ các điều khoản trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1984, trong sách “Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1996)”, Khoa Luật - ĐHQGHN, NXB Hồng Đức, 2012, trang 592-615; Các nguyên tắc Johannesburg về An ninh quốc gia, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin năm 1995 trong sách “ABC về một số quyền dân sự và chính trị” (PPWG, xuất bản 11/2014).

hội không đăng ký, đặc biệt là tại những nơi việc lập hội khó khăn.²² Các hội không đăng ký (không có tư cách pháp nhân) cần phải được đối xử bình đẳng với các hội có đăng ký với cơ quan nhà nước, được “tự do tiến hành mọi hoạt động”, bao gồm việc tổ chức và tham gia vào các cuộc hội họp hòa bình.²³

Ngoài ra, nhà nước cần bảo đảm có cơ chế pháp lý để bảo vệ quyền tự do hiệp hội, xử lý các vi phạm quyền bình đẳng và các vi phạm khác đối với tự do hiệp hội.

²² Báo cáo của Báo cáo viên về tự do hội họp hòa bình và hiệp hội, Maina Kiai, 2012, A/HCR/20/27, Đoạn 56.

²³ Như trên.

IV. QUAN HỆ GIỮA TỰ DO HIỆP HỘI VỚI MỘT SỐ QUYỀN TỰ DO KHÁC

Quyền tự do hiệp hội quan hệ gần gũi với: 1) *Quyền hội họp*; 2) *Quyền tự do biểu đạt (tự do ngôn luận), tự do thông tin*; và 3) *Quyền tham gia quản lý đất nước*. Mỗi quyền này đều có giá trị quan trọng trong việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền khác.

1. Với quyền tự do hội họp

Hội họp là việc nhiều người tập trung lại để cùng trao đổi, chia sẻ mối quan tâm, cùng biểu đạt quan điểm, niềm tin... Hội họp có thể diễn ra tại nơi công cộng hoặc tại nhà riêng, với nhiều hình thức khác nhau (tọa đàm, hội thảo, trình diễn nghệ thuật, biểu tình, tuần hành, thực hành nghi lễ tôn giáo...). Quyền tự do hội họp được bảo vệ bởi Điều 20 UDHR, được tái khẳng định và cụ thể hóa tại Điều 21 ICCPR, theo đó: Quyền hội họp hoà bình được công nhận. Việc thực hiện quyền này chỉ bị những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng, để bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội hoặc các quyền và tự do của người khác.

Hội họp là tiền đề để các nhóm có thể thảo luận, trao đổi về việc lên kế hoạch, hình thành, triển khai các hoạt động,

chương trình của các hội đoàn. Hội họp cũng là phương tiện quan trọng để các hội đoàn có thể triển khai các hoạt động của mình tại các địa bàn khác nhau.

* **Khuôn khổ pháp luật hiện hành của Việt Nam** về quyền hội họp bao gồm Điều 25 Hiến pháp 2013; Nghị định 38/2005/NĐ-CP quy định biện pháp bảo đảm trật tự công cộng; Thông tư 09/2005/TT-BCA hướng dẫn thi hành Nghị định 38/2005/NĐ-CP; Quyết định số 76/2010/QĐ-TTg về việc tổ chức, quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế tại Việt Nam; một số quy định liên quan đến việc hội họp của các tôn giáo, việc biểu diễn văn nghệ, sự kiện văn hóa...

2. Với quyền tự do biểu đạt (ngôn luận) và tự do thông tin

Tự do biểu đạt là quyền tự do thể hiện, trình bày, trao đổi các quan điểm, nhận định, thái độ bằng mọi phương thức khác nhau. Quyền tự do biểu đạt và tự do thông tin được bảo vệ tại Điều 19 UDHR, được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 19 ICCPR. Theo đó, mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp. Mọi người có quyền tự do biểu đạt; quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ (khoản 1 và 2, Điều 19 ICCPR). Khoản 3 Điều này xác

định quyền tự do biểu đạt không phải là một quyền tuyệt đối mà có thể phải chịu một số hạn chế nhất định được quy định trong pháp luật và là cần thiết để tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác và để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sự bình yên hoặc đạo đức xã hội.

Không có tự do biểu đạt (bao gồm tự do ngôn luận, báo chí, thông tin), các cá nhân, nhóm không thể trình bày các vấn đề của mình, của xã hội, cũng như không thể thảo luận, tìm kiếm các giải pháp cho những vấn đề đó. Tự do hiệp hội, hội họp giúp cho việc thực thi quyền tự do ngôn luận được hiệu quả hơn, phạm vi tác động sâu rộng hơn, đặc biệt là đối với các chính sách của nhà nước. Nếu không có sự tập hợp để cùng nhau lên tiếng thì quyền biểu đạt bị giảm hiệu quả đáng kể, tiếng nói của một cá nhân rất khó được tiếp thu.

Thông tin được ví như ô-xy cho mọi nền dân chủ, tạo tiền đề cho sự tham gia của công chúng vào các công việc xã hội, giúp tăng cường khả năng thực thi các quyền khác về chính trị và kinh tế, cải thiện cách thức làm việc của các cơ quan chính phủ, giúp hòa giải xung đột, hàn gắn vết thương trong quá khứ.²⁴ Thông tin tạo ra sự công khai - minh bạch, sự tin cậy lẫn nhau giữa các chủ thể trong xã hội. Sự tin tưởng, hiểu biết chính là tiền đề thúc đẩy sự liên kết giữa các cá nhân, hình thành nên các tổ chức xã hội.

²⁴ Xem thêm các lợi ích của tự do thông tin trong *Khảo sát về luật tiếp cận thông tin của các chính phủ trên thế giới* (Privacy International thực hiện, công bố năm 2006) trong "Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam", Khoa Luật - ĐH Quốc gia Hà Nội, NXB ĐH Quốc gia Hà Nội, 2011, trang 55-58.

Theo hướng ngược lại, các hội đoàn giúp tập hợp, phân tích thông tin và chia sẻ, phổ biến thông tin được hiệu quả hơn, có thể liên kết vận động cải thiện chính sách của nhà nước về thông tin, giám sát các cơ quan công quyền thực thi pháp luật về tiếp cận thông tin.

* **Khuôn khổ pháp luật hiện hành của Việt Nam** về quyền tự do biểu đạt, tiếp cận thông tin gồm Điều 25 Hiến pháp 2013, Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước 2000; các Quyết định 81/2013/QĐ-TTg về Danh mục bí mật nhà nước độ Tuyệt mật, Tối mật của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng và Ban Nội chính Trung ương; 49/2014/QĐ-TTg về danh mục bí mật nhà nước độ Tuyệt mật, Tối mật của Ban Kinh tế Trung ương... Ngoài ra, Luật an toàn thông tin và Luật tiếp cận thông tin đã được đưa vào chương trình lập pháp của Quốc hội năm 2015.

3. Với quyền tham gia quản lý đất nước, dân chủ trực tiếp (trung cầu ý dân)

Quyền tham gia quản lý đất nước, bao gồm quyền bầu cử, ứng cử là những quyền chính trị cơ bản của công dân, có vai trò nền tảng hình thành các chế độ dân chủ. Một chế độ dân chủ được thể hiện ở sự tôn trọng quyền tham gia của đa số thành viên vào việc ra quyết định hay lựa chọn chính sách, đồng thời bảo đảm sự bình đẳng giữa các chủ thể, quan tâm đến ý kiến của thiểu số. Quyền tham gia

chính trị của công dân được ghi nhận trong Điều 21 UDHR, được tái khẳng định và cụ thể hóa bởi Điều 25 ICCPR, theo đó: Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để: a) *Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn; b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình; c) Được tiếp cận với các chức vụ công ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng.*

Dân chủ gồm hai hình thức chủ yếu là dân chủ đại diện (thực hiện quyền chính trị thông qua các cơ quan đại diện - do dân bầu ra - như Quốc hội và Hội đồng nhân dân) và dân chủ trực tiếp (bằng việc tham gia trưng cầu ý dân, sáng kiến xây dựng luật, chương trình nghị sự hoặc bãi miễn).²⁵ Bình luận chung số 25 của Ủy ban Nhân quyền LHQ đã khẳng định quyền tự do biểu đạt, hội họp và hiệp hội là những điều kiện quan trọng cho việc thực hiện hiệu quả quyền bầu cử và phải được bảo vệ đầy đủ (đoạn 12). Báo cáo năm 2013 của Báo cáo viên độc lập về tự do hiệp hội và hội họp (A/68/299) cũng đã tập trung nhấn mạnh tầm quan trọng của hội họp và hiệp hội đối với các cuộc bầu cử công bằng và tự do. Cạnh đó, để cho các cuộc trưng cầu ý dân được thực chất, các quyền tự do ngôn luận,

²⁵ Xem thêm: IDEA, *Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA quốc tế*, (IPL tổ chức dịch tiếng Việt), NXB ĐH Quốc gia HN, 2014.

thông tin, hội họp, hiệp hội cần được bảo đảm để người dân có thể có đầy đủ thông tin, cũng như có khả năng vận động người khác ủng hộ quan điểm của mình...

* **Khuôn khổ pháp luật hiện hành của Việt Nam** về quyền tham gia quản lý đất nước gồm có: Hiến pháp 2013, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp... Điều 29 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Một số đạo luật (gồm Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật trưng cầu ý dân...) đã được đưa vào chương trình lập pháp của Quốc hội năm 2015, trong đó có luật sẽ được sửa đổi, có luật sẽ được ban hành mới).

Ngoài ra, mối quan hệ giữa quyền tự do hiệp hội và các quyền con người khác, ví dụ như quyền (nguyên tắc) không bị phân biệt đối xử, cũng được các quốc gia đặc biệt quan tâm. Trong vụ *Đại học Bob Jones v. United States*, Tòa án Tối cao Hoa Kỳ đã phán quyết đồng thuận với quyết định của cơ quan thuế không chấp nhận miễn thuế cho Đại học Bob Jones với lý do trường này thực hành sự phân biệt chủng tộc (không cho phép các sinh viên khác chủng tộc hẹn hò với nhau), vì thế không đủ điều kiện là một tổ chức thiện nguyện (Amy Gutmann, 1998).

V. PHÁP LUẬT VỀ TỰ DO HIỆP HỘI CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA

1. Nguồn luật điều chỉnh hội

Quyền tự do hiệp hội được ghi nhận trong Hiến pháp của hầu hết quốc gia (ví dụ, Điều 18 Hiến pháp Italia, Mục 18 Hiến pháp Nam Phi, Điều 2 Hiến chương quyền và tự do Canada...) như một quyền cơ bản quan trọng. Cá biệt, Hiến pháp Hoa Kỳ, Tu chính án thứ nhất, không đề cập trực tiếp đến quyền tự do hiệp hội mà chỉ đề cập đến tự do ngôn luận và hội họp. Tuy nhiên, Tòa án Tối cao Hoa Kỳ, trong phán quyết về vụ *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson* (1958) đã kết luận rằng quyền tự do hiệp hội là quyền phái sinh từ quyền tự do ngôn luận.

Trong hệ thống luật Anh - Mỹ (hệ thống thông luật), pháp luật (án lệ) bảo vệ các quyền tự do nói chung, quyền tự do hiệp hội nói riêng, dù rất đa dạng và phức tạp song nhìn chung rất cởi mở, tôn trọng tự do và sự khác biệt. Tại nước Anh, Luật Nhân quyền năm 1998 đã coi Công ước nhân quyền châu Âu là cấu thành của luật quốc gia, do đó Điều 11 của Công ước này (về quyền tự do hiệp hội), cũng như các án lệ, phán quyết của Tòa án Nhân quyền châu Âu có giá trị áp dụng trực tiếp trên lãnh thổ nước Anh.

Một số quốc gia hiện chủ yếu sử dụng luật dân sự để điều chỉnh các vấn đề về hội (như Thái Lan, Hàn Quốc,

Hà Lan, Italia...), xuất phát từ quan niệm cho rằng tự do lập hội cũng là một dạng của tự do thỏa thuận hợp đồng, và hội là do các cá nhân cùng thỏa thuận thành lập. Chẳng hạn, Bộ luật dân sự và thương mại Thái Lan đưa ra định nghĩa: “Hợp đồng thành lập hội liên hiệp là một hợp đồng, qua đó nhiều người thoả thuận hợp nhau lại để cùng tiến hành một hoạt động chung ngoài mục đích chia lòi” (Điều 1274).

Phổ biến hơn, nhiều quốc gia có đạo luật riêng về các hội, chủ yếu xuất phát từ đặc thù của các hội là phi lợi nhuận và có thể có số lượng thành viên (đồng nghĩa với tầm ảnh hưởng) rất đông. Cạnh đó, các quốc gia một mặt phải tôn trọng quyền tự do lập hội, một mặt phải duy trì trật tự, kiểm soát các tổ chức, nhóm gây nguy hại cho xã hội (các băng nhóm tội phạm, bài ngoại, các chính đảng phát xít, kỳ thị sắc tộc...). Một số quốc gia có luật về hội tương đối sớm là Anh (Luật về sự liên kết năm 1825, Luật Công đoàn năm 1871...), Pháp (Luật về hội năm 1901).

Sau năm 1945, nhiều quốc gia ban hành luật về hội mới (ví dụ, Luật về hội của CHLB Đức năm 1964...) để thay thế cho các đạo luật cũ có nội dung hạn hẹp, gò bó. Đến cuối thập niên 1980, làn sóng dân chủ ở Đông Âu song hành với sự kết thúc của Chiến tranh Lạnh đã tạo môi trường mới để nhiều quốc gia trong khu vực này ban hành các luật về hội hiện đại và cởi mở ví dụ như

Luật về hội của Ba Lan năm 1989, Luật về hội của Hungary năm 1989...

Tuy nhiên, pháp luật về hội của nhiều quốc gia hiện còn khắt khe và thiếu dân chủ, ví dụ như Luật về tổ chức phi chính phủ của Liên bang Nga năm 2006... Trong khu vực ASEAN, khuôn khổ pháp lý về hội của các quốc gia nhìn chung hiện vẫn còn rất hạn hẹp, cho dù các quốc gia trong khu vực hầu hết đã có đạo luật riêng về hội (ví dụ như Luật về hội của Việt Nam năm 1957, Luật về hội của Malaysia năm 1996, Luật tổ chức xã hội của Indonesia năm 2013, Luật về đăng ký hội của Miến Điện năm 2014... hoặc đang trong tiến trình xây dựng. Tại Campuchia, dự thảo Luật về hội năm 2011 đã bị phê phán mạnh mẽ và đang bị hoãn lại. Tại Indonesia, Luật tổ chức xã hội mới được ban hành năm 2013 để thay thế cho Luật năm 1985 đang bị kiện ra Tòa án Hiến pháp. Tại Miến Điện, Luật về đăng ký hội được Quốc hội thông qua vào tháng 7 năm 2014 để thay thế cho Luật về Hội năm 1988 - một đạo luật vốn chủ yếu nhằm kiểm soát phong trào sinh viên và các chính đảng đối lập trước đây.

Theo một nghiên cứu trên quy mô thế giới, những cản trở pháp lý đối với việc lập hội và việc hình thành các tổ chức xã hội dân sự thường thuộc các dạng sau: hạn chế lập hội; áp đặt những cấm đoán đối với các nhóm không đăng ký; hạn chế đối với người có thể thành lập hội; thủ tục

đăng ký hội khó khăn; căn cứ từ chối đăng ký mơ hồ; các giới hạn áp đặt với các tổ chức quốc tế trong vấn đề này.²⁶

2. Các nội dung cơ bản của luật về hội

Về cơ bản, các nội dung sau đây được pháp luật về hội của các quốc gia quy định: 1) Phạm vi điều chỉnh của luật (các loại hội, tổ chức nào được điều chỉnh); 2) Điều kiện thành lập, gia nhập hội; 3) Cơ quan, thủ tục đăng ký, thành lập hội; 4) Quyền của các hội; 5) Cơ quan giám sát, xử lý vi phạm; 6) Chấm dứt hoạt động của hội.

2.1. Phạm vi điều chỉnh của luật về hội

Luật về hội của các quốc gia thường quy định về các hội, hiệp hội và thường loại trừ (không áp dụng đối với) các tổ chức tôn giáo, đảng phái chính trị, tổ chức lập ra trong tiến trình bầu cử.

Tuy nhiên, một số quốc gia xác định phạm vi điều chỉnh rất rộng. Chẳng hạn như Luật về hội của Hungary quy định chung cho các "tổ chức xã hội dân sự", bao gồm cả các đảng phái chính trị, tổ chức công đoàn. Tương tự, Luật về hội của Malaysia năm 1996 điều chỉnh cả các công ty, các tổ chức có trên 7 người, bao gồm các đảng phái, công đoàn.

Để bảo đảm hiệu quả trong quản lý cũng như tạo sự thuận lợi cho các hội, một số đạo luật phân chia hội thành

²⁶ World Movement for Democracy, *Defending Civil Society Report*, tháng 6/ 2012, trang 15 – 20.

các loại khác nhau. Luật về hội của Ba Lan phân chia thành các hội có tư cách pháp nhân và hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản). Các loại hội này sẽ có thủ tục thành lập khác nhau và phạm vi quyền hạn cũng khác nhau.

2.2. Điều kiện lập hội, gia nhập hội

Điều kiện lập hội thường có các quy định liên quan đến: mục đích (phải hợp pháp), trụ sở và tài sản, điều lệ và thành viên. Nhìn chung, đa dạng nhất là các quy định liên quan đến điều kiện về thành viên, cụ thể như:

Thứ nhất, về quốc tịch, quyền lập hội đương nhiên thuộc về mọi công dân của quốc gia, trừ một số trường hợp luật định (chẳng hạn như công chức lực lượng vũ trang...). Đối với quyền lập hội của người nước ngoài, các quốc gia có những cách điều chỉnh khác nhau. Luật về hội của Ba Lan phân biệt người nước ngoài thành người cư trú (được tự do gia nhập hội) và người không cư trú (tùy trường hợp).

Thứ hai, về độ tuổi, thường thì phải đủ 18 tuổi mới có đầy đủ quyền thành lập và gia nhập hội. Luật về hội của Ba Lan cho phép người chưa thành niên từ 16 đến 18 tuổi trở thành thành viên của các hội, với điều kiện đa số thành viên hội đồng quản trị của hội phải là người đã thành niên, có đủ năng lực để thực hiện giao dịch hợp pháp. Trẻ em dưới 16 tuổi có thể trở thành thành viên của một hội nếu quy chế của hội này cho phép và có sự đồng ý của người

giám hộ hợp pháp, nhưng họ có thể không được bầu cử hoặc biểu quyết tại phiên họp của hội.

Thứ ba, về số lượng thành viên để thành lập một hội, có sự khác biệt lớn giữa các quốc gia. Luật về hội của Ecuador chỉ yêu cầu có 5 người để lập một hội, trong khi luật của Ấn Độ quy định cần phải có 7 người, theo quy định trong luật của Ai Cập thì cần có 10 người, luật của Ba Lan cần có 15 người, luật của Rumani cần có 21 người để lập một hội.

2.3. Cơ quan, nội dung và thủ tục đăng ký thành lập

Việc lập hội dễ dàng hay khó khăn thể hiện rõ nét nhất trong các quy định về thủ tục thành lập. Tại một số quốc gia, thủ tục lập hội được thực thi rất dễ dàng, chỉ cần thông báo cho cơ quan nhà nước (thậm chí chỉ cần qua Internet). Đa số quốc gia chỉ yêu cầu nộp hồ sơ đăng ký tại một cơ quan nhất định (tòa án, cơ quan công chứng hoặc cơ quan chuyên trách). Tất cả các quốc gia ở Trung và Đông Âu đều yêu cầu các tổ chức phi lợi nhuận nộp hồ sơ đăng ký khi thành lập.

Nhìn chung, hai loại cơ quan thường được các quốc gia trao quyền đăng ký lập hội là tòa án (theo luật về hội của Ba Lan, Hungary, Rumani) và cơ quan công chứng (Bôlivia, Braxin, Italia, Hà Lan...). Cũng có một số quốc gia có cơ quan chuyên trách việc đăng ký hội (ví dụ như Cơ quan đăng ký hội của Malaysia).

Ban vận động thành lập hội (ban sáng lập) thường phải

nộp cho cơ quan đăng ký (tòa án hoặc cơ quan công chứng) giấy đăng ký kèm theo các loại văn bản như: quy chế (điều lệ) hội, danh sách các thành viên sáng lập, địa chỉ văn phòng tạm thời của hội... Sau một thời hạn, cơ quan đăng ký sẽ có trả lời về việc đăng ký.

Tại Hoa Kỳ, việc đăng ký hội gồm hai bước: 1) Đăng ký ở cấp tiểu bang; 2) Xin miễn thuế ở cấp liên bang (phức tạp và phải cung cấp nhiều thông tin hơn).

Các quốc gia đều có những quy định bảo vệ quyền được đăng ký nhanh chóng và theo đúng luật định. Một số biện pháp bảo vệ gồm:

- Ấn định cụ thể thời hạn đăng ký;
- Nêu các tiêu chí có thể từ chối khách quan, quyền được giải thích bằng văn bản nếu bị từ chối;
- Giả định phê duyệt, nếu hết thời hạn đăng ký mà cơ quan công quyền không trả lời;
- Quyền kháng cáo các quyết định từ chối đăng ký...

2.4. Các quyền của hội

Là một chủ thể trong xã hội, hội cũng có những quyền để có thể đạt được các mục tiêu đề ra. Trong số các quyền đó, dường như các quyền về tài chính, tài sản, về tổ chức, nhân sự là quan trọng nhất.

a. Quyền về tài chính và tài sản

Về tài chính, nhìn chung, các hội có thể huy động các

nguồn đóng góp từ trong nước và quốc tế. Tại Hoa Kỳ, 40 tiểu bang có quy định riêng về gây quỹ, các bang khác không có quy định về gây quỹ.

Theo Luật Ba Lan, hội không có tư cách pháp nhân (hội đơn giản) chỉ có thể có nguồn thu từ đóng góp của các thành viên.

Là các tổ chức phi lợi nhuận, hội không thể hoạt động kinh doanh thu lợi. Tuy nhiên, Luật Hungary cho phép hội có thể hoạt động kinh doanh để có điều kiện kinh tế để đạt được các mục đích của nó.

b. Quyền chủ động về nhân sự và tổ chức

Các hội có quyền chủ động về nhân sự và tổ chức. Tuy nhiên, một số quốc gia có quy định khái quát về bộ máy lãnh đạo hội như hội đồng quản trị, ban điều hành của hội. Các hội có thể có tổ chức trực thuộc, tổ chức thành viên, chi nhánh. Luật Ba Lan không cho phép một hội đơn giản (không có tư cách pháp nhân, chỉ cần 3 người trở lên) thành lập chi nhánh ở địa phương.

c. Quyền tự do triển khai các hình thức hoạt động

Các hội có quyền tự do triển khai các hình thức hoạt động để thực thi nhiệm vụ của mình. Nhìn chung việc triển khai hoạt động liên quan trực tiếp đến khuôn khổ pháp lý thực thi các quyền tự do khác, đặc biệt là tự do ngôn luận (khi muốn truyền thông, xuất bản, vận động...),

tự do hội họp (khi muốn tổ chức tuần hành, hội thảo, tập huấn), tự do đi lại (khi muốn tiếp cận địa bàn, đối tượng dễ bị tổn thương...)...

Ngoài ra, một số quyền và khía cạnh hoạt động khác của hội được pháp luật các quốc gia đề cập như: Mức độ quyền riêng tư của hội (hội có phải thông báo công khai toàn bộ danh tính các hội viên không)? Khi nào một cá nhân thành viên có thể phải chịu trách nhiệm (bị xử phạt) về hành động của tổ chức? Hoặc khi nào một tổ chức phải chịu trách nhiệm về hành động, lời nói của cá nhân thành viên? Khi nào hội bị buộc phải nhận một cá nhân làm thành viên? Khi nào hội buộc phải sát nhập với một hội khác?

2.5. Cơ quan giám sát, xử lý vi phạm

Như đã đề cập, để bảo đảm trật tự, các quốc gia, bên cạnh việc thiết kế khuôn khổ pháp lý riêng cho các hội, cũng cần có cơ quan, thủ tục giám sát việc thực thi quyền tự do hiệp hội. Thẩm quyền giám sát thường được trao cho văn phòng công tố (Hungary), bộ tư pháp hoặc một cơ quan khác. Để xử lý các vi phạm của hội, các quốc gia có các hình thức chế tài như phạt tiền, giải tán hội. Bên cạnh đó, các cơ chế giải quyết khiếu nại đối với các vi phạm đối với quyền lập hội, quyền hội họp cũng được xác định rõ ràng.

2.6. Chấm dứt hoạt động của hội

Các hội, tổ chức xã hội dân sự có thể chủ động chấm dứt

hoạt động hoặc bị cơ quan nhà nước (tòa án) chấm dứt hoạt động. Việc chấm dứt hoạt động của hội thường bao gồm các thủ tục: xử lý, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác, tuyên bố giải thể. Việc xử lý tài sản của hội được chia thành hai phương thức đối với hai nhóm tài sản. Thứ nhất, các tài sản có được từ nguồn tài trợ của các tổ chức (trong nước, nước ngoài) hoặc của nhà nước, sau khi thanh toán toàn bộ các nghĩa vụ của tổ chức số còn lại do cơ quan có thẩm quyền (thường là tòa án) quyết định. Thứ hai, đối với các tài sản tự có của hội, sau khi thanh toán hết các nghĩa vụ, số còn lại do hội quyết định theo điều lệ hoặc theo thỏa thuận của các thành viên.

Tuyên bố giải thể được thực hiện sau khi đã thanh toán các nghĩa vụ về tài sản, thanh lý tài sản và các nghĩa vụ khác của hội. Thời điểm tuyên bố giải thể hội là lúc chấm dứt hoàn toàn các hoạt động cũng như tư cách pháp lý của hội trên thực tế.

VI. PHÁP LUẬT VỀ TỰ DO HIỆP HỘI CỦA VIỆT NAM

1. Lịch sử lập pháp

Trong tiến trình vận động cách mạng trước năm 1945, quyền lập hội, hội họp luôn được Đảng Cộng sản Việt Nam (Đảng Cộng sản Đông Dương) đề cao như một mục tiêu tranh đấu quan trọng.²⁷ Ngay trong bản Hiến pháp đầu tiên của nhà nước dân chủ cộng hòa, “quyền tự do tổ chức và hội họp” đã được ghi nhận trang trọng, bên cạnh 4 quyền khác (Điều 10, Hiến pháp 1946). Các bản Hiến pháp tiếp theo (1959, 1980, 1992 và 2013) cũng đều ghi nhận, bảo vệ quyền lập hội. Căn cứ vào Hiến pháp 1946, Sắc lệnh số 102/SL/L004 ngày 20 tháng 5 năm 1957 ban hành Luật quy định quyền lập hội. Trong Hiến pháp 1956 (Điều 15) và Hiến pháp 1967 (Điều 13) của Miền Nam Việt Nam đều ghi nhận quyền tự do lập hội. Trong Sắc luật 038-TT/SLU ngày 22/12/1972, sửa đổi Dự số 10 ngày 6/8/1950 quy định thể lệ lập hội (ban hành dưới chế độ Quốc gia

²⁷ Nhiều văn kiện đòi hỏi quyền lập hội hoặc đưa ra cam kết về quyền này: đấu tranh để “dân chúng được tự do tổ chức” (Chánh cương vắn tắt của Đảng, 1930), “tự do tổ chức, ngôn luận, tụ hội, bãi công, biểu tình, thị oai tuần hành” (nghị quyết của Trung ương toàn thể Đại hội, Nghị quyết của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương, 1930), kêu gọi quần chúng đấu tranh buộc Chính phủ để quốc phải “trả lại cho chúng ta quyền tự do bãi công, biểu tình và lập hội” (Một số lời kêu gọi, 1931; Thư ngỏ của Ban Chấp hành Trung ương gửi tất cả các đảng phái và các dân tộc ở Đông Dương, 1936). Cam kết về bảo đảm dân quyền bao gồm “quyền phổ thông đầu phiếu, quyền tự do dân chủ (tự do tín ngưỡng, tự do tư tưởng, ngôn luận, hội họp, đi lại), dân tộc bình quyền, nam nữ bình quyền” (Nghị quyết của Quốc dân Đại hội Tân Trào tháng 8 năm 1945 thi hành mười chính sách lớn của Việt Minh sau khi giành chính quyền).

Việt Nam của Bảo Đại), Điều thứ nhất đưa ra một định nghĩa về hội: *"Hội là giao ước của nhiều người thỏa thuận góp kiến thức hay hoạt động liên tục để theo đuổi mục đích thuộc các lãnh vực tôn giáo, tế tự, từ thiện, văn hóa, giáo dục, xã hội, khoa học, mỹ thuật, giải trí, đồng nghiệp tương tế, ái hữu, thanh niên và thể dục, thể thao không có tính cách chính trị, thương mại hoặc phân chia lợi tức. Hội do các nguyên tắc tổng quát của luật pháp chi phối, nhất là luật về kế ước và nghĩa vụ."*²⁸ Đây là một định nghĩa quan trọng, nó nhấn mạnh vai trò của tự do thỏa thuận của nhiều người, đồng thời, khẳng định vai trò chủ yếu của luật về hợp đồng (kế ước) và nghĩa vụ (luật dân sự) điều chỉnh các hội (chứ không phải luật hành chính). Định nghĩa này cũng xác định phạm vi điều chỉnh, loại trừ các nhóm có tính cách chính trị, thương mại hoặc phân chia lợi tức.

2. Khuôn khổ pháp lý hiện hành liên quan đến thành lập hội

Ở mức cao nhất, tại Hiến pháp 2013, Điều 25 quy định: "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định." Cách quy định này khiến cho các quyền được nêu tên, trong đó có quyền lập hội, có nguy cơ bị hạn chế, thu hẹp bởi các văn bản quy phạm pháp luật cấp thấp hơn (như luật, nghị định, thông tư).

²⁸ Sắc luật số 038-TT/SLU ngày 22 tháng chạp năm 1972 sửa đổi một số điều khoản của Dự số 10 ngày 6 tháng 8 năm 1950 quy định thể lệ lập hội, Quy pháp vưng tập, Quyển XV, Sở Công báo ấn hành, 1972.

Bộ luật Dân sự (2005) hiện hành có quy định về pháp nhân (Chương IV. Pháp nhân). Tuy nhiên, cách hiểu về pháp nhân lại rất hạn hẹp và khác biệt với các quốc gia khác. Cụ thể, theo đạo luật này, một tổ chức được công nhận là pháp nhân khi có đủ 4 điều kiện sau đây: 1) Được thành lập hợp pháp; 2) Có cơ cấu tổ chức chặt chẽ; 3) Có tài sản độc lập với cá nhân, tổ chức khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản đó; 4) Nhân danh mình tham gia các quan hệ pháp luật một cách độc lập (Điều 84). Căn đó, việc phân loại pháp nhân lại rất sơ sài. Cụ thể, các loại pháp nhân gồm: 1) Cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân; 2) Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; 3) Tổ chức kinh tế; 4) Tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; 5) Quỹ xã hội, quỹ từ thiện; 6) Tổ chức khác có đủ các điều kiện quy định tại Điều 84 của Bộ luật Dân sự (Điều 100). Bộ luật Dân sự mới (đang được soạn thảo) có nhiều điểm mới liên quan đến pháp nhân phi lợi nhuận, tuy nhiên lại đi kèm nhiều quy định về thủ tục hành chính không nên có trong luật dân sự. Dự kiến Dự thảo Bộ luật Dân sự sẽ được Quốc hội cho ý kiến vào tháng 11 năm 2014 và thông qua vào tháng 6 năm 2015.²⁹

Đến nay, Sắc lệnh số 102/SL/L004 ngày 20 tháng 5 năm 1957 ban hành Luật quy định quyền lập hội tiếp tục có giá trị pháp lý và được cụ thể hóa bằng các Nghị định khác

²⁹ Đây là điểm cần lưu ý đối với việc vận động lập pháp, vì đạo luật này cũng rất quan trọng đối với quyền tự do hiệp hội.

nhau. Luật năm 1957 không nêu ra định nghĩa về hội, mà chỉ xác định về mục đích và ý nghĩa của việc lập hội là *"phải có mục đích chính đáng, phù hợp với lợi ích của nhân dân, có tác dụng đoàn kết nhân dân, để góp phần xây dựng chế độ dân chủ nhân dân của nước ta"* (Điều 1). Hiện nay, Nghị định số 45/2010/NĐ-CP (thay thế cho Nghị định 88/2003) có vai trò nổi bật nhất trong việc thành lập và hoạt động của các hội. Nghị định số 45/2010/NĐ-CP có nội dung cơ bản giống như Dự thảo Luật về Hội mà Bộ Nội vụ đã đưa ra trong những năm trước đây. Nhìn chung, hệ thống luật pháp về quyền tự do hiệp hội mang nặng tính hành chính, coi trọng sự quản lý thuận tiện của nhà nước và coi nhẹ quyền tự do ý chí, tự do thỏa thuận, hợp đồng của người dân.

Trong thực tiễn hiện nay, do khuôn khổ pháp lý hạn hẹp, bảy (7) hình thức tổ chức xã hội dân sự (phi lợi nhuận) phổ biến nhất là:

- Hội
- Quỹ xã hội, quỹ từ thiện
- Cơ sở bảo trợ xã hội
- Tổ chức Khoa học và công nghệ
- Hội có tính chất đặc thù (28 hội)
- Các hội chính trị xã hội (thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam gồm: Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân

Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam).

- Tổ chức phi chính phủ quốc tế.

Hội, theo Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, cùng sở thích, cùng giới, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội, hội viên, của cộng đồng; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, được tổ chức và hoạt động theo Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Tuy nhiên, Nghị định 45 loại trừ: a) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam; b) Các tổ chức giáo hội.

Để cụ thể hóa Điều 33 Nghị định số 45/2010/NĐ-CP, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 về việc quy định hội có tính chất đặc thù. Quyết định này nêu lên cơ sở xác định hội có tính chất đặc thù đối với 3 loại hội (Điều 1): 1) hội là tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp; 2) hội là tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế; 3) hội là tổ chức xã hội. Kèm theo Quyết định là danh sách 28 hội có tính chất đặc thù (gồm có Liên hiệp các hội

khoa học và kỹ thuật, Liên hiệp các tổ chức hữu nghị, Liên hiệp các hội văn học nghệ thuật, Phòng Thương mại và Công nghiệp, Hội Nhà văn, Hội Nhà báo, Hội Luật gia, Hội Chữ thập đỏ, Hội Sinh viên, Hội Người cao tuổi, Hội Khuyến học...).

Trong những năm vừa qua, nhiều nhóm, câu lạc bộ, mạng lưới, diễn đàn... đã được thành lập, quyền tự do hiệp hội được thực thi khá sôi động trong thực tiễn. Tuy nhiên, địa vị pháp lý của nhiều nhóm, hội thiếu rõ ràng hoặc gặp khó khăn khi thực thi các thủ tục theo luật định. Nhiều nhóm Hướng đạo đang dần khôi phục, thành lập mới, chủ yếu tại miền Trung và miền Nam. Tuy nhiên, việc sinh hoạt (hội trại, tổ chức qua đêm...) của các nhóm này, cũng như việc tái lập Hội Hướng đạo Việt Nam còn gặp khó khăn, dù đã có nhiều cá nhân và nhóm kiến nghị cho phép hội hoạt động trở lại. Đặc biệt, trong khoảng hơn 2 năm gần đây, một số hội công bố thành lập gồm Hội Phụ nữ nhân quyền (tháng 11/2013), Hội Cựu tù nhân lương tâm (tháng 2/2014), Văn đoàn độc lập (tháng 3/2014), Hội nhà báo độc lập (tháng 4/2014)... Những "hội" này không hoặc chưa thực hiện các thủ tục luật định về thành lập. Nói cách khác, những hội này thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng hoặc "chưa được nhà nước thừa nhận". Trong khi việc thành lập các hội đoàn là xu hướng tất yếu của phát triển xã hội, khuôn khổ pháp luật tiếp tục duy trì cứng nhắc như cũ

đang tạo ra nhiều vấn đề mâu thuẫn với nguyên tắc của nhà nước pháp quyền và dân chủ.

Nhiều tổ chức quốc tế đã đưa ra các khuyến nghị cho Việt Nam về việc cải thiện khuôn khổ pháp lý và thực tiễn về quyền tự do hiệp hội. Chẳng hạn, Ủy ban Nhân quyền LHQ đã quan tâm đến những trở ngại đối với việc đăng ký và hoạt động tự do của các tổ chức phi chính phủ bảo vệ quyền con người tại Việt Nam (đoạn 20, Kết luận giám sát ngày 26/7/2002, CCPR/CO/75/VNM).

3. Khuôn khổ pháp lý liên quan đến các hoạt động của hội

Như đã phân tích (mục 3.2), quyền tự do hiệp hội không chỉ liên quan đến việc thành lập hội mà còn bao gồm cả quyền tự do hoạt động của các hội. Tại Việt Nam, các hoạt động chủ yếu của các hội như gây quỹ, triển khai các dự án, chương trình... chịu sự điều chỉnh của nhiều loại quy định hành chính tương đối khắt khe. Đặc biệt, trong khi giao lưu, quan hệ quốc tế ngày càng rộng mở, việc nhận tài trợ hoặc tổ chức các hội nghị, hội thảo có yếu tố nước ngoài hiện nay tiếp tục gặp những khó khăn đáng kể khi triển khai.

Liên quan đến việc gây quỹ, hiện nay có nhiều loại quy định khác nhau với các loại tổ chức. Văn bản quan trọng nhất điều chỉnh việc nhận tài trợ nước ngoài hiện là Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài được ban hành theo Nghị định số 93/2009/NĐ-CP ngày

22/10/2009, được hướng dẫn bởi Thông tư 07/2010/TT-BKH ngày 30/3/2010 của Bộ Kế hoạch và đầu tư. Tại nhiều địa phương, UBND tỉnh ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi Chính phủ nước ngoài trên địa bàn tỉnh.

Liên quan đến việc triển khai các hoạt động hội thảo, tập huấn chịu sự điều chỉnh của các quy định về hội họp, tổ chức hội nghị, hội thảo, có những quy định riêng nếu những hoạt động này có “yếu tố nước ngoài”. Cụ thể, lĩnh vực này hiện được điều chỉnh bởi Quyết định số 76/2010/QĐ-TTg ngày 30/11/ 2010 của Thủ tướng về việc tổ chức, quản lý hội nghị, hội thảo quốc tế tại Việt Nam. Quyết định này thay thế cho một quyết định ra đời 10 năm trước đó (Quyết định số 122/2001/QĐ-TTg ngày 21/08/2001), tuy nhiên, mức độ chặt chẽ không hề giảm, có lĩnh vực còn chặt chẽ hơn so với văn bản trước đó. Theo điểm b, Khoản 1, Điều 3 Quyết định số 122/2001/QĐ-TTg thì Thủ tướng có thẩm quyền cho phép tổ chức hội nghị, hội thảo quốc tế có nội dung liên quan đến các vấn đề chính trị, dân tộc, tôn giáo, an ninh, quốc phòng và phạm vi bí mật nhà nước. Kế thừa quy định này, điểm b, Khoản 1, Điều 3 Quyết định số 76/2010/QĐ-TTg quy định “Hội nghị, hội thảo quốc tế có nội dung liên quan đến các vấn đề chính trị, an ninh, quốc phòng, dân tộc, tôn giáo, nhân quyền, biên giới lãnh thổ hoặc thuộc phạm vi bí mật nhà nước”. Như vậy “nhân quyền”

đã được bổ sung như một lĩnh vực phải được Thủ tướng phê duyệt khi tổ chức hội thảo.

4. Cơ chế bảo vệ quyền tự do hiệp hội

Để bảo vệ quyền tự do hiệp hội, hiện nay có các cơ chế khiếu nại, khiếu kiện theo thủ tục hành chính. Tuy nhiên, một số vụ việc đã cho thấy khiếu nại về quyền lập hội của người dân không được cơ quan hành chính giải quyết thấu đáo, kịp thời.³⁰ Chưa thấy có một vụ việc nào liên quan đến tự do hiệp hội được tòa án các cấp thụ lý.

Nhìn chung, có thể khái quát một số hạn chế nổi bật của hệ thống chính sách và pháp luật về hội tại Việt Nam hiện nay như sau:

- Thứ nhất, hệ thống pháp luật liên quan đến việc thành lập hội vẫn nặng về quản lý hành chính và coi nhẹ tự do ý chí, tự do thỏa thuận thành lập các hội đoàn của người dân.

- Thứ hai, khuôn khổ pháp lý hiện hành thiếu sự bình đẳng giữa các tổ chức, hội đoàn trong xã hội. Do đặc điểm chính trị và lịch sử, hệ thống các tổ chức thuộc Mặt trận Tổ

³⁰ Chẳng hạn trong Công văn số 559/BNV-TCPCP ngày 28/2/2014 trả lời ông Nguyễn Xuân N. về việc thành lập Ban vận động Hiệp hội dân oan Việt Nam, Bộ Nội vụ chỉ dẫn chiếu đến quy định trong Nghị định 45/2010/NĐ-CP, khẳng định việc thành lập hiệp hội trái với quy định về thủ tục và nội dung, mà thiếu sự giải thích cụ thể. Trong một việc khác, nhà báo Trần Đăng Tuấn nộp hồ sơ xin thành lập quỹ từ thiện “Cơm có thịt” gửi Bộ Nội vụ tháng 5/2012, sau 5 tháng không thấy trả lời, trong khi theo Nghị định 30/2012/NĐ-CP thời gian tối đa để trả lời là 45 ngày. Theo nhà báo, chuyên viên của Bộ thông báo là dù không có vướng mắc gì, nhưng do lãnh đạo đi công tác suốt nên chưa trình hồ sơ được (Theo: *Nhà báo Trần Đăng Tuấn viết thư gửi Bộ trưởng Bộ Nội vụ về “Cơm có thịt”*, Dân Trí: <http://dantri.com.vn/dien-dan/nha-bao-tran-dang-tuan-viet-thu-gui-bo-truong-bo-noi-vu-ve-com-co-thit-663966.htm>).

quốc đã có địa vị và quyền lợi cao hơn so với các tổ chức, hội đoàn khác. Cảnh đó, quy định về 28 “hội đặc thù” lại là một sự thiếu bình đẳng, thiếu minh bạch nữa.

- Thứ ba, các nhóm, hội khi nhận tài trợ hoặc triển khai các hoạt động hiện vẫn gặp rất nhiều rào cản pháp lý và trong thực tế.

- Thứ tư, cơ chế bảo vệ quyền tự do hiệp hội hiện vẫn thiếu hụt, khi quyền này bị vi phạm, các cá nhân, nhóm không tìm được cơ chế, cơ quan để khiếu nại, khiếu kiện hoặc có khiếu nại nhưng việc giải quyết lại không thấu đáo.



Hình: phạm vi điều chỉnh của luật về hội của một số quốc gia.

VII. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆC VẬN ĐỘNG CHÍNH SÁCH VÀ PHÁP LUẬT BẢO VỆ TỰ DO HIỆP HỘI

Qua phân tích, nhóm nghiên cứu đi đến một số khuyến nghị sau đây:

- Nhà nước nên quan niệm tự do hiệp hội là một quyền dân sự, là sự tự do hợp đồng của các cá nhân, chủ yếu do luật dân sự điều chỉnh. Do đó, Bộ luật Dân sự cần bao gồm những quy định mang tính nguyên tắc về tự do hiệp hội.

- Căn cứ vào Hiến pháp năm 2013, Quốc hội cần sớm ban hành Luật về Hội trong đó nêu những thủ tục thuận lợi, rõ ràng để đăng ký (thông báo) việc lập hội. Việc đăng ký này phải thực sự là “đăng ký”, chứ không phải giống như cấp phép, xin-cho như hiện nay. Chỉ nên quy định một cơ quan chịu trách nhiệm là đầu mối quản lý việc thành lập và hoạt động của các hội.

- Để hoạt động của các hội được thuận tiện, cũng là để tôn trọng quyền tự do hiệp hội, các quy định về gây quỹ, nhận tài trợ, về triển khai các hoạt động (nhất là hội thảo, tập huấn), có hoặc không liên quan đến nước ngoài, cần được điều chỉnh theo hướng tôn trọng quyền tự do, tự chủ của các hội.

- Bên cạnh Luật về Hội, Quốc hội cũng cần sớm ban hành các Luật về biểu tình, Luật trưng cầu dân ý, Luật tiếp

cận thông tin. Trong đó, ngoài những nội dung khác, có những quy định về các quyền và vai trò của hội trong những hoạt động này. Tương tự, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền và vai trò của hội trong khi sửa đổi các Luật Bầu cử, Luật Báo chí và Bộ luật Lao động.

- Bộ luật Hình sự và Luật Xử lý vi phạm hành chính cần sửa đổi, bổ sung các chế tài với những hành vi từ chối, ngăn cản và các hành vi khác vi phạm quyền tự do hiệp hội của người dân, đồng thời xóa bỏ những quy định đi ngược với tinh thần của quyền tự do quan trọng này.

PHỤ LỤC 1. QUY ĐỊNH VỀ TỰ DO HIỆP HỘI TRONG MỘT SỐ VĂN KIỆN QUỐC TẾ

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1966

Điều 22.

1. Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.

2. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.

3. Không một quy định nào của điều này cho phép các Quốc gia thành viên đã tham gia Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội năm 1948 của Tổ chức Lao động quốc tế được tiến hành những biện pháp lập pháp hoặc hành pháp làm phương hại đến những bảo đảm nêu trong Công ước đó.

CÔNG ƯỚC QUỐC VỀ CÁC QUYỀN KINH TẾ, XÃ HỘI VÀ VĂN HÓA, 1966

Điều 8.

1. Các Quốc gia thành viên Công ước cam kết bảo đảm:

a. Quyền của mọi người được thành lập và gia nhập công đoàn do mình lựa chọn, theo quy chế của tổ chức đó, để thúc đẩy và bảo vệ các lợi ích kinh tế và xã hội của mình. Việc thực hiện quyền này chỉ bị những hạn chế quy định trong pháp luật và là cần thiết đối với một xã hội dân chủ, vì lợi ích của an ninh quốc gia và trật tự công cộng, hoặc vì mục đích bảo vệ các quyền và tự do của những người khác;

b. Quyền của các tổ chức công đoàn được thành lập các liên hiệp công đoàn quốc gia và quyền của các liên hiệp công đoàn quốc gia được thành lập hay gia nhập các tổ chức công đoàn quốc tế;

c. Quyền của các công đoàn được hoạt động tự do, không bị bất kỳ sự hạn chế nào ngoài những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết đối với một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia và trật tự công cộng, hoặc nhằm mục đích bảo vệ các quyền và tự do của người khác;

d. Quyền đình công với điều kiện là quyền này phải được thực hiện phù hợp với pháp luật của mỗi nước.

2. Điều khoản này không ngăn cản việc áp đặt những hạn chế hợp pháp trong việc thi hành những quyền nói trên đối với những nhân viên phục vụ trong các lực lượng vũ trang, cảnh sát hoặc bộ máy chính quyền.

3. Không quy định nào trong điều này cho phép các Quốc gia thành viên của Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền được lập hội năm 1948 của Tổ chức Lao động quốc tế được sử dụng các biện pháp lập pháp hoặc hành pháp mà có thể làm tổn hại đến các bảo đảm nêu trong Công ước đó.

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ XÓA BỎ PHÂN BIỆT CHUNG TỘC, 1965

Điều 5.

Phù hợp với những nghĩa vụ cơ bản nêu trong Điều 2 Công ước này, các Quốc gia thành viên cam kết sẽ cấm và xóa bỏ sự phân biệt chủng tộc dưới mọi hình thức và đảm bảo quyền bình đẳng trước pháp luật của tất cả mọi người, không phân biệt chủng tộc, màu da, nguồn gốc quốc gia hay sắc tộc, đặc biệt trong việc hưởng những quyền sau đây:

1. Quyền được đối xử bình đẳng trước các tòa án cũng như trước các cơ quan tài phán khác;

2. Quyền an ninh cá nhân và được nhà nước bảo vệ chống lại những hành vi bạo lực hoặc gây xâm hại đến

thân thể do các nhân viên nhà nước gây ra hoặc do bất cứ cá nhân, nhóm người hoặc cơ quan nào gây ra;

3. Những quyền về chính trị, đặc biệt là quyền về bầu cử - được đi bầu và được ứng cử - trên cơ sở phổ thông đầu phiếu, quyền được tham gia vào chính phủ cũng như các hoạt động công cộng khác ở mọi cấp và được bình đẳng trong tiếp cận với các dịch vụ Công cộng;

4. Các quyền dân sự khác, đặc biệt là:

a. Quyền tự do đi lại và cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia;

b. Quyền được xuất cảnh khỏi bất cứ quốc gia nào, kể cả nước mình, và được quay trở lại nước mình;

c. Quyền có quốc tịch;

d. Quyền được kết hôn và được tự do lựa chọn người phối ngẫu;

e. Quyền sở hữu tài sản riêng cũng như sở hữu chung với những người khác;

f. Quyền thừa kế;

g. Quyền tự do tư tưởng, tự do tín ngưỡng và tôn giáo;

h. Quyền tự do ngôn luận và tự do báo chí;

i. Quyền tự do hội họp và lập hội một cách hòa bình;

5. Các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, cụ thể là:

a. Quyền được làm việc, được tự do lựa chọn việc làm và được có các điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi,

được bảo vệ chống thất nghiệp, được trả lương bình đẳng cho những công việc tương đương, được trả công công bằng và thích đáng;

b. Quyền được thành lập và tham gia các nghiệp đoàn;

c. Quyền có nhà ở;

d. Quyền được tiếp cận với y tế công cộng, chăm sóc sức khỏe, an sinh xã hội và dịch vụ xã hội;

e. Quyền được giáo dục và đào tạo;

f. Quyền được tham gia bình đẳng vào các hoạt động văn hóa.

6. Quyền được tiếp cận với bất kỳ địa điểm và dịch vụ công cộng nào, ví dụ như các phương tiện giao thông vận tải, khách sạn, nhà hàng, các quán giải khát, nhà hát, công viên.

CÔNG ƯỚC VỀ XÓA BỎ PHÂN BIỆT ĐỐI XỬ CHỐNG LẠI PHỤ NỮ, 1979

Điều 7.

Các Quốc gia thành viên Công ước phải tiến hành tất cả các biện pháp thích hợp nhằm xóa bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong đời sống chính trị và công cộng của đất nước, cụ thể, phải đảm bảo cho phụ nữ, trên cơ sở bình đẳng với nam giới, các quyền:

1. Bỏ phiếu trong tất cả các cuộc bầu cử, trưng cầu dân ý, và ứng cử vào tất cả các cơ quan mà áp dụng chế độ tuyển cử công khai:

2. Tham gia vào việc xây dựng và thực hiện các chính sách của chính phủ, giữ các chức vụ trong các cơ quan công cộng và thực hiện tất cả chức năng công cộng ở mọi cấp chính quyền;

3. Tham gia các tổ chức và hiệp hội phi chính phủ liên quan đến đời sống công cộng và chính trị của đất nước.

CÔNG ƯỚC VỀ QUYỀN TRẺ EM, 1989

Điều 15.

1. Các Quốc gia thành viên thừa nhận các quyền của trẻ em được tự do kết giao và hội họp hòa bình.

2. Các Quốc gia thành viên không được đặt ra bất kỳ một hạn chế nào với việc thực hiện các quyền này, ngoài những điều mà đề ra phù hợp với pháp luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích của an ninh quốc gia, an ninh công cộng, trật tự xã hội, y tế, đạo đức của cộng đồng, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác.

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG DI TRÚ, 1990

Điều 26.

1. Các Quốc gia thành viên thừa nhận quyền của người lao động di trú và các thành viên gia đình họ:

a. Được tham gia vào các cuộc họp, các hoạt động của công đoàn và của những hiệp hội khác được thành lập theo pháp luật, nhằm bảo vệ lợi ích kinh tế, xã hội, văn hóa và các lợi ích khác của họ, chỉ phụ thuộc vào những quy định của các tổ chức liên quan;

b. Được tự do tham gia bất kỳ công đoàn hay tổ chức nào đã đề cập ở trên, chỉ phụ thuộc vào những quy định của các tổ chức liên quan;

c. Được tìm kiếm sự hỗ trợ và trợ giúp từ các công đoàn và các hiệp hội đã đề cập ở trên.

2. Việc thực hiện các quyền này không bị hạn chế, ngoại trừ những hạn chế được pháp luật quy định và cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích quốc gia, trật tự công cộng hoặc để bảo vệ các quyền và tự do của người khác.

CÔNG ƯỚC VỀ QUYỀN CỦA NGƯỜI KHUYẾT TẬT, 2007

Điều 29. Tham gia đời sống chính trị công cộng

Quốc gia thành viên phải bảo đảm cho người khuyết tật có các quyền chính trị và cơ hội hưởng các quyền đó trên cơ sở bình đẳng với những người khác, và cam kết:

1. Bảo đảm rằng người khuyết tật có thể tham gia hiệu quả và trọn vẹn vào đời sống chính trị công cộng một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua đại diện do họ tự do lựa chọn, theo đó người khuyết tật có quyền và cơ hội bầu cử và được bầu cử, bằng một số cách như:

a. Bảo đảm rằng thủ tục, cơ sở vật chất phục vụ bầu cử thích hợp, dễ tiếp cận, dễ hiểu, dễ sử dụng;

b. Trong các cuộc bầu cử và trưng cầu ý dân, bảo vệ quyền của người khuyết tật được bỏ phiếu kín và không bị hăm dọa, quyền ứng cử, quyền giữ chức vụ một cách có hiệu quả và thực hiện mọi chức năng công quyền ở mọi cấp chính quyền, tạo thuận lợi cho việc sử dụng công nghệ hỗ trợ tiên tiến khi cần;

c. Bảo đảm quyền tự do biểu đạt ý kiến của người khuyết tật với tư cách cử tri, để đạt được mục đích đó, cho phép người khuyết tật có người trợ giúp do người khuyết

tật tự chọn, nếu cần và nếu người khuyết tật yêu cầu;

2. Chủ động thúc đẩy một môi trường cho phép người khuyết tật tham gia một cách hiệu quả và trọn vẹn vào các hoạt động xã hội, một cách không phân biệt đối xử và trên cơ sở bình đẳng với những người khác, và khuyến khích họ tham gia vào các hoạt động xã hội, trong đó có:

a. Tham gia vào các tổ chức và hiệp hội phi chính phủ có liên quan đến đời sống chính trị xã hội, trong việc quản lý và các hoạt động của các đảng phái chính trị;

b. Thành lập và gia nhập các tổ chức người khuyết tật để đại diện cho người khuyết tật ở cấp địa phương, khu vực, quốc gia và quốc tế.

CÔNG ƯỚC VỀ QUYỀN TỰ DO HIỆP HỘI VÀ BẢO VỆ QUYỀN ĐƯỢC TỔ CHỨC, 1948

(Công ước số 87 ILO)

PHẦN I: TỰ DO HIỆP HỘI

Điều 1.

Mỗi thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế đều phải cam kết trao hiệu lực cho những điều khoản dưới đây của Công ước này.

Điều 2.

Người lao động và người sử dụng lao động, không bị phân biệt về bất cứ yếu tố gì, đều có quyền thành lập, chỉ phải tuân theo các quy định tổ chức liên quan, và gia nhập các tổ chức mà họ tự lựa chọn mà không cần phải xin phép trước.

Điều 3.

1. Tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động có quyền thảo ra Hiến chương và điều lệ, hoàn toàn tự do lựa chọn đại diện, tổ chức hành chính và các hoạt động, cũng như lập chương trình.

2. Các cơ quan công quyền phải kiềm chế bất cứ can thiệp nào mà có thể hạn chế quyền này hay ngăn cản việc thực thi quyền này theo pháp luật.

Điều 4.

Các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động không thể bị giải tán hay tạm ngưng hoạt động bởi cơ quan hành chính.

Điều 5.

Các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động có quyền thành lập và tham gia liên đoàn và liên minh, và bất cứ tổ chức, liên đoàn hay liên minh nào như vậy đều có quyền liên kết với các tổ chức quốc tế của người lao động và người sử dụng lao động.

Điều 6.

Những quy định của các Điều 2, 3 và 4 ở đây áp dụng đối với cả các liên đoàn và liên minh của tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động.

Điều 7.

Việc có tư cách pháp nhân của các tổ chức, liên đoàn, và liên minh của người lao động và người sử dụng lao động không phụ thuộc vào các điều kiện về tư cách pháp nhân mà có thể hạn chế việc thi hành các quy định của Điều 2, 3, và 4 kể trên.

Điều 8.

1. Trong khi thực hiện các quyền mà Công ước này nêu ra, người lao động, người sử dụng lao động và các tổ chức tương ứng của họ, cũng như các thể nhân hay các đoàn thể có tổ chức khác, cần tôn trọng pháp luật của quốc gia sở tại.

2. Luật của quốc gia sở tại cũng không thể hạn chế, hay áp dụng theo cách hạn chế những bảo đảm mà Công ước này nêu ra.

Điều 9.

1. Mức độ bảo đảm mà Công ước này đưa ra áp dụng cho lực lượng vũ trang và cảnh sát sẽ do pháp luật và các quy định quốc gia xác định.

2. Theo nguyên tắc nêu trong đoạn 8 Điều 19 của Hiến chương Tổ chức Lao động quốc tế, việc phê chuẩn Công ước này của bất cứ Thành viên nào sẽ không ảnh hưởng tới các quy định pháp luật, phán quyết, tập quán hay thỏa thuận hiện hành mà trên cơ sở đó các thành viên của lực lượng vũ trang hay cảnh sát có thể hưởng bất cứ quyền nào do Công ước này bảo đảm.

Điều 10.

Trong Công ước này thuật ngữ “tổ chức” nói đến bất kỳ tổ chức nào của người lao động hay người sử dụng lao động mà xúc tiến và bảo vệ quyền lợi của người lao động hoặc người sử dụng lao động.

PHẦN II: BẢO VỆ QUYỀN TỔ CHỨC

Điều 11.

Mỗi thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế mà Công ước này có hiệu lực đều phải cam kết thực hiện các biện pháp cần thiết phù hợp để đảm bảo cho người lao động và người sử dụng lao động có thể tự do thực hiện quyền lập hội.

...

**CÔNG ƯỚC VỀ QUYỀN TỔ CHỨC
VÀ ĐÀM PHÁN TẬP THỂ, 1949
(Công ước số 98 ILO)**

Điều 1.

1. Người lao động phải được bảo vệ thích đáng khỏi những hành vi phân biệt đối xử chống lại công đoàn về vấn đề việc làm.

2. Sự bảo vệ này được áp dụng liên quan đến các hành động nhằm:

a. Làm cho việc thuê mướn của người lao động lệ thuộc vào điều kiện là anh ta không được tham gia công đoàn hay phải từ bỏ tư cách thành viên công;

b. Sa thải hay phân biệt đối xử người lao động vì người đó tham gia công đoàn hay tham gia vào hoạt động của công đoàn ngoài giờ làm việc hay trong giờ làm việc khi có sự đồng ý của người sử dụng lao động.

Điều 2.

1. Các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động được bảo vệ thích đáng chống lại các hành vi can thiệp lẫn nhau hay của người đại diện hay thành viên của mỗi bên trong việc thành lập, hoạt động và điều hành.

2. Cụ thể là, hành động xúc tiến việc thành lập tổ chức của người lao động dưới sự chi phối của người sử dụng

lao động hay tổ chức của họ, hay hỗ trợ tài chính hoặc hình thức khác cho tổ chức của người lao động với mục đích đặt tổ chức đó nằm dưới sự kiểm soát của người sử dụng lao động hay tổ chức của họ, đều được coi là hành động can thiệp theo cách hiểu của điều này.

Điều 3.

Khi cần thiết, có thể tạo dựng một bộ máy phù hợp với điều kiện quốc gia nhằm đảm bảo sự tôn trọng quyền được lập hội như định nghĩa ở các điều trên.

Điều 4.

Các biện pháp phù hợp với điều kiện quốc gia sẽ được sử dụng, khi cần thiết, để khuyến khích và xúc tiến việc phát triển toàn diện và sử dụng bộ máy phục vụ đàm phán tự nguyện giữa người sử dụng lao động hay tổ chức của họ với tổ chức của người lao động để điều chỉnh các điều khoản lao động thông qua con đường thỏa ước tập thể.

Điều 5.

1. Mức độ áp dụng các biện pháp bảo đảm nêu trong Công ước này với lực lượng vũ trang và cảnh sát sẽ do pháp luật quốc gia quy định.

2. Theo nguyên tắc nêu trong đoạn 8 điều 19 Hiến chương Tổ chức Lao động quốc tế, việc Quốc gia thành viên phê chuẩn Công ước này sẽ không ảnh hưởng đến bất cứ quy định pháp luật, phán quyết, tập quán hay thỏa

thuận hiện hành nào mà căn cứ vào đó các thành viên lực lượng vũ trang và cảnh sát có thể hưởng quyền do Công ước này bảo đảm.

Điều 6.

Công ước này không điều chỉnh địa vị của cán bộ công quyền tham gia quản lý hành chính của Quốc gia và trong bất cứ trường hợp nào cũng không được hiểu là phân biệt đối xử quyền hay địa vị của họ.

...

PHỤ LỤC 2. HỆ THỐNG VĂN BẢN ĐIỀU CHỈNH MỘT SỐ HÌNH THỨC TỔ CHỨC XHDS VIỆT NAM

Hội

- Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

- Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP.

- Thông tư số 03/2013/TT-BNV ngày 16 tháng 04 năm 2013 quy định chi tiết thi hành Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ngày 21 tháng 4 năm 2010 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP (thay thế Thông tư số 11/2010/TT-BNV).

- Thông tư số 03/2014/TT-BNV, ngày 19/6/2014, sửa đổi Thông tư số 03/2013/TT-BNV, ngày 16/4/2013.

Quỹ xã hội, từ thiện

- Nghị định số 30/2012/NĐ-CP, ngày 12 tháng 4 năm 2012, về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

- Thông tư số 02/2013/TT-BNV, ngày 10 tháng 04 năm 2013, quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 30/2012/NĐ-CP ngày 12 tháng 4 năm 2012 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện.

Cơ sở bảo trợ xã hội (gồm công lập và ngoài công lập) hiện được quy định bởi một số văn bản sau:

- Nghị định số 68/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bảo trợ xã hội.

- Nghị định 81/2012/NĐ-CP Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 68/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 quy định điều kiện, thủ tục thành lập, tổ chức, hoạt động và giải thể cơ sở bảo trợ xã hội và Nghị định số 109/2002/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2002 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 195/CP ngày 31 tháng 12 năm 1994 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật lao động về thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi.

Tổ chức Khoa học và công nghệ

- Nghị định số 08/2014/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật khoa học và công nghệ.

- Thông tư số 03/2014/TT-BKHCN 31/03/2014 Hướng dẫn điều kiện thành lập và đăng ký hoạt động của tổ chức khoa học và công nghệ, văn phòng đại diện, chi nhánh của tổ chức khoa học và công nghệ.

Hội có tính chất đặc thù (28 hội)

- Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg, ngày 01 tháng 11 năm 2010, về việc quy định hội có tính chất đặc thù.

- Quyết định số 71/2011/QĐ-TTg ngày 20 tháng 12 năm 2011, về bảo đảm, hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước đối với các hội có tính chất đặc thù.

Các hội chính trị xã hội

(thành viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam)

- Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, 1999.

- Luật Công đoàn, 2012.

Tổ chức phi chính phủ quốc tế

- Nghị định số 12/2012/NĐ-CP ngày 01 tháng 3 năm 2012 về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam.

- Thông tư số 05/2012/TT-BNG ngày 12 tháng 11 năm 2012 Hướng dẫn thi hành Nghị định số 12/2012/NĐ-CP ngày 01 tháng 3 năm 2012 của Chính phủ về đăng ký và quản lý hoạt động của các tổ chức phi chính phủ nước ngoài tại Việt Nam.

**PHỤ LỤC 3. BÁO CÁO CỦA BÁO CÁO
VIÊN ĐẶC BIỆT VỀ CÁC QUYỀN TỰ DO
HỘI HỢP ÔN HÒA VÀ HIỆP HỘI,
MAINA KIAI**

Liên Hợp Quốc

A/HRC/20/27

Đại hội đồng

Phổ biến chung

21/5/ 2012

Hội đồng Nhân quyền

Kỳ họp thứ 20

Mục nghị sự số 3

**Thúc đẩy và bảo vệ tất cả các quyền con người,
quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa,
bao gồm quyền phát triển**

Tóm tắt

Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do tập hợp và hiệp hội trình bày báo cáo chuyên đề đầu tiên lên Hội đồng Nhân quyền, theo Nghị quyết 15/21.

Sau phần giới thiệu ở chương I, Báo cáo viên đặc biệt cung cấp trong chương II tổng quan các hoạt động trong năm đầu tiên thực hiện nhiệm vụ.³¹

³¹ Bản dịch lược bỏ phần này (ND).

Ở chương III, Báo cáo viên nêu bật những thực hành tốt thúc đẩy và bảo vệ các quyền tự do tập hợp hòa bình và hiệp hội. Các quyền tự do tập hợp hòa bình bao gồm không chỉ quyền tổ chức và tham gia tập hợp hòa bình mà còn cả quyền được bảo vệ khỏi những can thiệp phi lý. Quyền này cũng bảo vệ cả những người giám sát tập hợp hòa bình. Quyền tự do hiệp hội bao gồm từ việc tạo ra đến việc chấm dứt một hội, và bao gồm quyền thành lập và gia nhập một hội, quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi những can thiệp phi lý, quyền tiếp cận nguồn quỹ và các nguồn lực và tham gia vào việc tiến hành các hoạt động công. Chương này kết thúc bằng một phần nhấn mạnh quyền có các biện pháp khắc phục một cách hiệu quả, và trách nhiệm giải trình với các vi phạm nhân quyền.

Ở phần IV, Báo cáo viên đặc biệt nêu các kết luận và khuyến nghị với các bên liên quan.

I. GIỚI THIỆU

1. Báo cáo này được Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp và hiệp hội trình lên trình lên Hội đồng Nhân quyền theo nghị quyết 15/21. Đây là báo cáo chuyên đề đầu tiên của Báo cáo viên đặc biệt từ khi thủ tục đặc biệt này có hiệu lực từ ngày 1/5/2011. Báo cáo này bao gồm các hoạt động của Báo cáo viên từ 01/5/2011 đến 30/4/2012, và

nêu bật những điểm báo cáo viên coi là “thực hành tốt, bao gồm các mô hình và kinh nghiệm ở các nước, thúc đẩy và bảo vệ các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội” (đoạn 5(b) trong Nghị quyết).

2. “Thực hành tốt” không chỉ bao gồm các luật cụ thể theo yêu cầu của luật nhân quyền quốc tế, mà bao gồm cả các vấn đề nguyên tắc cao hơn những nghĩa vụ có ràng buộc pháp lý (A/HRC/16/51, para. 10). Đây là những mô hình tốt cả về mặt pháp lý và thể chế đang tồn tại và được giới thiệu bởi các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ, các cơ quan công ước quốc tế, các tòa án ở trong nước, khu vực và quốc tế, và các học giả.

3. Để xác định các thực hành tốt, Báo cáo viên đặc biệt đã gửi một bảng hỏi đến các nước thành viên, các cơ quan nhân quyền quốc gia, các cơ chế nhân quyền khu vực, các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các bên liên quan khác. Bảng hỏi này nhận được 87 hồi âm (xem A/HRC/20/27/Add.1). Báo cáo viên đặc biệt trân trọng cảm ơn những người đã trả lời bảng hỏi. Để đảm bảo tiếp cận cân bằng, báo cáo viên đặc biệt khuyến khích bất kỳ bên liên quan nào tiếp tục liên lạc với ông, và bình luận với bất kỳ vấn đề nào nêu ra trong báo cáo này, và cũng để đảm bảo rằng những thực hành tốt đã xác định ở đây phản ánh đúng tình hình thực tế. Như đã nêu trong Nghị quyết 15/21 của Hội đồng, Báo cáo viên đặc biệt cũng

dùng “các yếu tố công việc sẵn có trong Hội đồng”³² để chuẩn bị báo cáo này. Ông cũng tham khảo các kháng thư khẩn cấp và các thư tố giác gửi từ các chuyên gia thuộc các thủ tục đặc biệt.

4. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng, trong khi các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội rõ ràng có liên quan đến nhau, phụ thuộc lẫn nhau và bổ sung cho nhau, đây cũng đồng thời là hai quyền riêng biệt. Các chính phủ thường điều chỉnh hai quyền này bằng hai hệ thống văn bản pháp lý khác nhau, và như báo cáo này trình bày, các quyền này cũng có những thách thức khác nhau. Điều này cho thấy rằng mỗi quyền này cần được xem xét riêng. Báo cáo này vì thế lần lượt điếm qua những thực hành tốt về quyền tự do hội họp ôn hòa và quyền tự do hiệp hội.

5. Tính đến phạm vi rất rộng của hai quyền này, báo cáo này không vờ như hoặc nhằm đưa ra tất cả những thông tin liên quan, mà nhằm bước đầu cung cấp tổng quan các biện pháp pháp lý và thể chế cần được thông qua và thực hiện để phù hợp với tinh thần chung và nội dung cụ thể của quyền con người đối với tự do hội họp ôn hòa và tự do hiệp hội.

6. Mặc dù báo cáo này là về các thực hành tốt, Báo cáo viên đặc biệt tin rằng cần lưu ý rằng trong những hoàn cảnh nhất định, quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội

³² Chỉ các thông tin hoặc đầu mối trong hệ thống LHQ

vẫn bị chối từ hoàn toàn hoặc một phần, như chúng ta đang thấy ở nhiều nước vào thời điểm báo cáo này được viết ra.

II. CÁC HOẠT ĐỘNG

(Phần này nói về các hoạt động trong năm 2011 - 2012 của Báo cáo viên đặc biệt, người dịch lược bỏ phần này).

III. CÁC THỰC HÀNH TỐT VỀ QUYỀN TỰ DO HỘI HỢP ÔN HÒA VÀ HIỆP HỘI

A. Các nguyên tắc chung

1. Khuôn khổ pháp lý

12. Các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội có thể được coi là động cơ giúp thực thi rất nhiều quyền dân sự, văn hóa, kinh tế, chính trị và xã hội khác. Các quyền này là những thành tố quan trọng của nền dân chủ vì các quyền ấy tạo sức mạnh cho mọi người để “bày tỏ quan điểm chính trị, tham gia vào các hoạt động văn học nghệ thuật và theo đuổi các hoạt động văn hóa, kinh tế, và xã hội, tham gia vào những nghi thức tôn giáo hoặc những tín ngưỡng khác, thành lập và gia nhập công đoàn và các hợp tác xã, và bầu ra lãnh đạo để đại diện cho những mối quan tâm của họ, cũng như giữ cho những lãnh đạo đó có trách nhiệm giải trình” (Nghị quyết 15/21 của Hội đồng Nhân quyền, lời nói đầu). Sự liên quan và phụ thuộc lẫn nhau

với các quyền khác khiến cho những quyền này trở thành một chỉ số quan trọng về việc Nhà nước tôn trọng việc thụ hưởng nhiều quyền con người khác như thế nào.

13. Nghị quyết 15/21 tái khẳng định rằng “mọi người đều có quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội” Điều này cần được xem xét cùng nội dung điều 2 của Công ước Quốc tế về các quyền Dân sự và Chính trị, trong đó quy định rằng “Mỗi nhà nước thành viên cần tiến hành các bước nhằm tôn trọng và đảm bảo tất cả các cá nhân trong phạm vi lãnh thổ và tài phán của mình có các quyền được công nhận trong Công ước, không có sự phân biệt nào như về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hay quan điểm khác, nguồn gốc quốc tịch hay nguồn gốc xã hội, vị thế tài sản, sinh thành, hay vị thế khác”, và điều 26 trong Công ước, trong đó đảm bảo tất cả các cá nhân đều bình đẳng và được bảo vệ một cách hiệu quả khỏi việc phân biệt đối xử trên các nền tảng quy định ở điều 2. Điều này cũng áp dụng với người chưa trưởng thành, các dân tộc bản địa, người khuyết tật, người thuộc về các nhóm thiểu số hoặc các nhóm đang ở tình trạng rủi ro, bao gồm các nạn nhân của phân biệt đối xử vì xu hướng tính dục và bản dạng giới (xem Nghị quyết 17/19 của Hội đồng Nhân quyền), những người không phải công dân, bao gồm cả những người không quốc tịch, người tị nạn³³

³³ Điều 15 của Công ước về Vị thế của Người tị nạn.

hay nhập cư, cũng như các hội, bao gồm các nhóm không đăng ký. Các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội là những quyền con người quan trọng trong luật nhân quyền quốc tế, như được quy định trong Điều 20 của Tuyên ngôn Nhân quyền Phổ quát.

14. Quyền tự do hội họp ôn hòa được đảm bảo trong điều 21 của Công ước về các quyền Dân sự và Chính trị và quyền tự do hiệp hội trong điều 22. Các quyền này cũng thể hiện trong điều 8 của Công ước Quốc tế về các quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa, và trong các văn kiện nhân quyền cụ thể khác ở cấp quốc tế³⁴ và khu vực,³⁵ bao gồm Tuyên ngôn về Quyền và Trách nhiệm của cá nhân, các nhóm và các bộ phận của xã hội để thúc đẩy và bảo vệ những Quyền con người và tự do căn bản được công nhận phổ quát (điều 5).

15. Theo điều 4 Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, các quyền tự do hội họp ôn hòa và quyền tự do hiệp hội không phải là các quyền tuyệt đối. Nghị quyết 15/21 (OP 4) nói rõ rằng những quyền này “có thể bị hạn chế nhất định, các hạn chế đó cần phải được quy định bởi luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích của an ninh quốc gia hay an toàn công cộng, trật tự công,

³⁴ Điều 7(c) của Công ước về Xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ; Công ước số 87 của Tổ chức Lao động Quốc tế về Tự do hiệp hội và Bảo vệ quyền tổ chức lại.

³⁵ Chú ý là từ “ôn hòa” không có trong điều 11 của Hián chương Châu Phi về Quyền của con người và các dân tộc.

bảo vệ sức khỏe hay đạo đức cộng đồng hoặc bảo vệ quyền và tự do của người khác”.

16. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng chỉ một số hạn chế “nhất định” có thể được áp dụng, nghĩa là tự do phải là nguyên tắc, còn hạn chế là ngoại lệ. Ông tham chiếu đến Bình luận chung số (1999) của Ủy ban Nhân quyền về tự do đi lại “trong thông qua luật có các quy định hạn chế... nhà nước nên luôn luôn tuân theo các nguyên tắc là việc hạn chế không được làm ảnh hưởng đến tinh thần của quyền, mối quan hệ giữa quyền và giới hạn, giữa thông lệ và ngoại lệ, phải được tôn trọng.” Kết quả là, khi nhà nước muốn hạn chế những quyền này, cần đảm bảo tất cả các điều kiện trên. Bất kỳ giới hạn nào đưa ra cũng phải hướng đến một trong các mục đích hạn chế nêu trên, có cơ sở pháp lý (“được quy định trong luật”, có hàm ý rằng luật đó phải tiếp cận được và điều khoản hạn chế đó phải được xây dựng với độ chính xác thích đáng), và “cần thiết trong một xã hội dân chủ”.

17. Như Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu nêu ra, từ “cần thiết” không có nghĩa là “tuyệt đối cần thiết” hay “không thể thiếu được”, nhưng cũng không được linh hoạt đến mức “hữu ích” hay “tiện”. Thay vào đó, từ này có nghĩa là phải có một “sức ép xã hội” đối với việc can thiệp.³⁶ Khi một sức ép xã hội nảy sinh, nhà nước phải đảm

³⁶ OSCE/ Văn phòng vì các thiết chế Dân chủ và Nhân quyền (ODIHR), Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations, đoạn. 5.

bảo rằng bất kỳ biện pháp giới hạn nào cũng phải nằm trong khuôn khổ chấp nhận được của “một xã hội dân chủ”. Theo đó, những phán quyết vững vàng nhất khẳng định rằng những xã hội dân chủ chỉ tồn tại ở nơi có “đa nguyên, khoan dung và tư duy cởi mở”.³⁷ Vì vậy, các nhà nước không thể xem nhẹ sự tồn tại đương nhiên của những yếu tố này khi hạn chế những quyền này. Ngoài ra, Báo cáo viên đặc biệt tham chiếu đến Bình luận chung số 31 (2004) của Ủy ban Nhân quyền về bản chất của những nghĩa vụ pháp lý của nhà nước thành viên công ước, trong đó quy định “khi áp đặt giới hạn, nhà nước phải chứng minh sự cần thiết phải giới hạn và chỉ áp dụng các biện pháp cân xứng theo mục đích chính đáng nhằm đảm bảo sự tiếp diễn và bảo vệ hiệu quả các quyền theo công ước” (đoạn 6).

18. Ngoài ra, chỉ việc tuyên truyền cho chiến tranh hoặc vận động cho sự căm thù về dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo bao gồm việc kích động phân biệt đối xử, thù hận hay bạo lực (điều 20 Công ước về các quyền Dân sự và chính trị) hoặc các hành vi nhằm phá hoại quyền và các tự do quy định trong Luật nhân quyền quốc tế (điều 5) cần được coi là bất hợp pháp.

19. Báo cáo viên đặc biệt cũng nhấn mạnh cụ thể hơn rằng quyền sống và quyền không bị tra tấn hay trừng phạt

³⁷ European Court of Human Rights, *Handyside v. the United Kingdom*, application No. 5493/72, 7 December 1976, para. 49.

hoặc đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục cần luôn luôn được nhà nước đảm bảo, bao gồm trong hoàn cảnh thực hành quyền tự do hiệp hội và tập hợp ôn hòa, như quy định ở điều 4 Công ước. Báo cáo viên đặc biệt nhắc lại rằng, theo Ủy ban Nhân quyền, khi ở tình trạng khẩn cấp các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội không nên bị đình chỉ vì “khả năng hạn chế một số quyền nhất định trong công ước theo, ví dụ, tự do hội họp, nhìn chung là không phù hợp trong những tình huống như vậy và sự cần thiết của tình hình không thể biện minh được cho sự đình chỉ các quyền ấy”.³⁸

2. Môi trường thực hành các quyền này

20. Các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội được đảm bảo bằng hiến pháp ở hầu hết các nước. Ở nhiều nước, luật cụ thể trong nước quy định chi tiết việc thực thi các quyền này. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, quy định trong nước hiện hành liệt kê thêm các lý do hạn chế quyền bên cạnh các lý do quy định trong luật nhân quyền quốc tế, hoặc các lý do không rõ ràng. Báo cáo viên đặc biệt cảnh báo việc diễn giải tùy tiện những lý do hạn chế này. Ông cũng nhắc nhở với những môi trường mà trong đó việc thụ hưởng các quyền này bị vi phạm nghiêm trọng.

³⁸ Bình luận chung số 29 (2001) về các biện pháp đình chỉ việc thực hiện công ước khi xảy ra tình trạng khẩn cấp, đoạn 5.

21. Cuộc chiến chính đáng chống khủng bố, và những cân nhắc an ninh khác, đã được sử dụng như một lý do biện minh cho việc thông qua tình trạng khẩn cấp hoặc những quy định ngặt hơn để miễn trừ các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội hay tự do biểu đạt. Báo cáo viên đặc biệt về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người và tự do căn bản trong khi chống khủng bố đã nhấn mạnh trong một báo cáo trước Đại hội đồng Liên Hợp Quốc rằng “Nhà nước không cần phải dùng đến các biện pháp đình chỉ quyền trong lĩnh vực tự do hội họp và hiệp hội. Thay vào đó, các biện pháp hạn chế quyền, như quy định trong Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, là đủ phù hợp trong một cuộc chiến chống khủng bố hiệu quả” (A/61/267, đoạn 53).

22. Hoàn cảnh cụ thể của mỗi quốc gia đôi khi làm tuyệt diệt các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội. Trong xung đột vũ trang, các cá nhân muốn hội họp và hiệp hội một cách tự do, dù chỉ để đáp ứng những nhu cầu khẩn cấp hoặc để kêu gọi chấm dứt bạo lực, có thể gặp phải những hạn chế tuyệt đối đến mức bằng với việc từ chối triệt để các quyền của họ.

23. Bối cảnh của các cuộc bầu cử có thể cũng có tác động lớn đến các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội. Điều này đặc biệt xảy ra khi việc hội họp bị ngăn cản một cách có hệ thống hoặc khi các cá nhân tích cực trong các

hiệp hội thúc đẩy tiến trình bầu cử minh bạch và công bằng và bảo vệ các nguyên tắc dân chủ bị sách nhiễu và đe dọa vì việc hoạt động xã hội của họ.

B. Những thực hành tốt của quyền tự do hội họp ôn hòa³⁹

1. Định nghĩa hội họp ôn hòa

24. “Hội họp” là việc tụ họp có mục đích và tạm thời trong một không gian riêng hay không gian chung (công) vì một mục đích cụ thể. Vì thế, việc này bao gồm các cuộc biểu tình, các cuộc họp trong nhà, đình công,⁴⁰ diễu hành, tuần hành hoặc thậm chí cả biểu tình ngồi. Các cuộc tụ họp đóng một vai trò sinh động trong việc huy động dân chúng và tạo ra sự bất bình và những nguyện vọng, giúp kỷ niệm các sự kiện và, quan trọng hơn, để gây ảnh hưởng lên chính sách công của nhà nước.

25. Báo cáo viên đặc biệt đồng ý rằng luật nhân quyền quốc tế chỉ bảo vệ những cuộc hội họp nào mang tính ôn hòa, nghĩa là những cuộc hội họp phi bạo lực, và khi nào các thành viên tham dự có mục đích ôn hòa - đây là nguyên tắc tiền định.⁴¹ Theo Tòa Nhân quyền Châu Âu, “một cá nhân không phải ngừng thụ hưởng quyền hội họp

³⁹ Báo cáo viên đặc biệt đặc biệt tham chiếu đến Hướng dẫn về Tự do tụ họp ôn hòa (Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2007, Vác-sa-va, xuất bản lần 2), mà ông coi là thực hành tiến bộ nhất tại thời điểm soạn báo cáo này. Do hạn chế số từ, báo cáo này không xét đến các cuộc đình công.

⁴⁰ Do hạn chế số từ, báo cáo này không xét đến các cuộc đình công.

⁴¹ Hướng dẫn về Tự do hội họp, trang 33.

ôn hòa như là hệ quả của bạo lực rải rác, hay các hành vi khác do các cá nhân khác gây ra có thể trừng phạt được trong quá trình biểu tình, nếu cá nhân ấy vẫn ôn hòa trong mục đích hoặc ứng xử của anh ta hoặc cô ta”⁴².

2. Quyền tổ chức và tham gia hội họp ôn hòa

26. Về cơ bản, Báo cáo viên đặc biệt coi việc giả định thiên về việc tổ chức hội họp ôn hòa là một thực hành tốt, như được các chuyên gia về Tự do hội họp ôn hòa của OSCE/ODIHR nhấn mạnh. Giả định này phải “được thể hiện rõ ràng và mạch lạc trong luật”⁴³ có thể là trong cả hiến pháp và các luật điều chỉnh việc hội họp ôn hòa (ví dụ như ở Armenia hay Romania).

27. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng việc thụ hưởng quyền tổ chức và tham gia hội họp ôn hòa là một phần trong việc thực thi nghĩa vụ của nhà nước trong việc chủ động tạo điều kiện cho việc thực hành quyền này. Theo đó, ông nêu bật một thực hành tốt là Luật Hội họp ở Armenia, trong đó nêu rằng cảnh sát có nghĩa vụ hỗ trợ các cuộc hội họp ôn hòa (điều 32 khoản 2). Ông cũng lưu ý và quan tâm đến tuyên bố của Văn phòng Thanh tra Cảnh sát Vương Quốc Anh, một tổ chức đánh giá độc lập, rằng “cảnh sát - với tư cách là một dịch vụ công - công nhận và tiếp nhận quan điểm căn bản và đúng đắn đối với việc giữ

⁴² Tòa Nhân quyền châu Âu, Zilliberberg kiện Moldova, đơn số 61821/00(2004)

⁴³ Xem Hướng dẫn về Tự do hội họp, trang 13.

trật tự cho các cuộc biểu tình là giả định có lợi đối với việc tạo điều kiện cho các cuộc biểu tình ôn hòa".⁴⁴

28. Báo cáo viên đặc biệt tin rằng việc thực hành các tự do căn bản không phải là đối tượng để được phê duyệt trước bởi cơ quan chức năng (nguyên tắc này được nhấn mạnh trong Hiến pháp Tây Ban Nha), cùng lắm là có thủ tục thông báo trước với biện minh là để cho phép cơ quan nhà nước tạo điều kiện hỗ trợ cho việc thực thi quyền tự do hội họp ôn hòa và có những biện pháp bảo vệ an toàn và trật tự chung, và quyền và tự do của người khác.⁴⁵ Thủ tục thông báo này phải được áp dụng quy trình đánh giá cân xứng, không phải là một quá trình đánh giá quan liêu phi lý⁴⁶ và cần tối đa là, ví dụ, 48 giờ trước ngày dự kiến tụ họp. Rất nhiều nước có thủ tục thông báo này, bao gồm Armenia, Áo, Canada, Bờ Biển Ngà, Phần Lan, Indonesia, Morocco, lãnh thổ Palestinian bị chiếm đóng, Bồ Đào Nha, Senegal, Serbia, và Cộng hòa Tanzania. Việc thông báo trước, lý tưởng là chỉ yêu cầu đối với những cuộc họp lớn, hoặc những cuộc họp có thể gây ra gián đoạn giao thông.⁴⁷ Tại cộng hòa Moldova, bất kỳ cuộc hội họp nào ít hơn 50 người cũng có thể diễn ra không cần thông báo trước, và sự thay đổi từ việc cấp phép sang một thủ tục

⁴⁴ Xem phần báo cáo của Vương quốc Anh trong Phụ lục 1 của báo cáo này.

⁴⁵ Hướng dẫn về Tự do hội họp, trang 63. Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền, Báo cáo về tình hình của những người bảo vệ nhân quyền ở châu Mỹ, OEA/Ser.L/V/II.124 đoạn 57.

⁴⁶ Xem phần báo cáo của OSCE/ODIHR trong phụ lục 1 của báo cáo này.

⁴⁷ Hướng dẫn về Tự do hội họp, trang 63.

thông báo đã thúc đẩy việc tăng số cá nhân thực thi các quyền tự do hội họp ôn hòa. Từ góc độ này, Báo cáo viên đặc biệt lấy làm tiếc là Luật biểu tình được thông qua gần đây bằng trưng cầu dân ý ở tỉnh Geneva, Thụy Sĩ, quy định mức phạt đến 100.000 Franc Thụy Sĩ đối với bất kỳ ai không xin phép để biểu tình, hoặc không tôn trọng nội dung cấp phép.⁴⁸

29. Nếu người tổ chức không thông báo với cơ quan có thẩm quyền, việc tụ họp cũng không nên bị giải tán tự động (như ở Áo) và người tổ chức không nên bị truy cứu về hình sự hay phạt hành chính dẫn đến phạt tiền hoặc bị tù. Nguyên tắc này đặc biệt quan trọng để áp dụng với các hội họp bộc phát khi người tổ chức không thể tuân thủ các điều kiện thông báo định trước, hoặc không có hoặc không thể xác định người tổ chức. Từ điểm này, Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là các quy định pháp luật cho phép hội họp bộc phát diễn ra, và loại hội họp này được miễn thông báo trước. Đây là trường hợp, ví dụ, ở Armenia, Estonia, Đức, Cộng hòa Moldova và Slovenia. Cùng quan điểm này, Tòa án Nhân quyền châu Âu đã nhấn mạnh rằng “trong những hoàn cảnh đặc biệt cần phản ứng tức thời dưới dạng biểu tình với một sự kiện chính trị có thể biện minh được, một quyết định chấm dứt việc tiếp tục hội họp hòa bình chỉ vì không có thông báo trước, mà những

⁴⁸ Từ tháng 5/2012, có thể kháng luật này trước Tòa án liên bang Thụy Sĩ.

người tham gia hội họp không có hành vi bất hợp pháp nào, là cấu thành một hạn chế bất cân xứng đối với tự do hội họp hòa bình.”⁴⁹

30. Trong trường hợp nhiều cuộc hội họp tức thời diễn ra cùng địa điểm và thời gian, Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là việc cho phép, bảo vệ và hỗ trợ tất cả các sự kiện khi có thể. Đối với biểu tình chống, tức là hoạt động nhằm biểu đạt sự không đồng ý với thông điệp của những người hội họp, những cuộc biểu tình chống này cần diễn ra, nhưng không được ngăn cản người tham gia những hội họp khác khỏi việc thực thi quyền tự do hội họp ôn hòa của họ. Ở điểm này, vai trò của lực lượng chức năng thi hành luật pháp trong việc bảo vệ và hỗ trợ các sự kiện là rất quan trọng.

31. Về trách nhiệm của người tổ chức, Báo cáo viên đặc biệt có quan điểm rằng “người tổ chức không nên phải gánh bất kỳ chi phí tài chính nào cho việc cung cấp các dịch vụ công trong khi hội họp diễn ra” (như giữ gìn trật tự, dịch vụ y tế và các biện pháp đảm bảo sức khỏe⁵⁰ và an toàn khác). Ông cũng được thông báo rằng, ở Áo, không phải trả phí cho việc bảo vệ các cuộc hội họp.⁵¹ Quan trọng hơn cả, “những người tổ chức và người tham gia hội họp

⁴⁹ Tòa án Nhân quyền châu Âu, *Bukta và những người khác kiện Hungary*, Đơn số 25691/04 (2007). “Hoàn cảnh đặc biệt” chỉ các trường hợp có “phản ứng tức thì với một sự kiện gần đó xảy ra dưới dạng một cuộc biểu tình”.

⁵⁰ Xem báo cáo của nhóm chuyên gia OSCE/ODIHR trong phụ lục báo cáo này.

⁵¹ Xem báo cáo của Cơ quan Nhân quyền Quốc gia Áo

không nên được coi là có trách nhiệm (hoặc bị buộc chịu trách nhiệm) với những hành vi bất hợp pháp của những người khác”...[và, cùng với] người bảo trợ hội họp không nên phải chịu trách nhiệm trong việc duy trì trật tự công.⁵² Báo cáo viên đặc biệt coi một thực hành tốt là khi cần, việc sử dụng những người định hướng do những người tổ chức một cuộc hội họp cử ra, là người hỗ trợ cho họ bằng cách thông báo cụ thể và định hướng cho công chúng trong suốt sự kiện. Người định hướng phải dễ nhận ra, và được đào tạo phù hợp.

32. Báo cáo viên đặc biệt lưu ý việc sử dụng Internet ngày càng tăng, đặc biệt là truyền thông xã hội, và các công nghệ thông tin và truyền thống như những công cụ căn bản giúp kích hoạt các cá nhân để tổ chức hội họp ôn hòa. Tuy nhiên, một vài nước đã đóng những công cụ này để ngăn cản hoặc ngăn chặn công dân của mình thực thi quyền của họ. Ở điểm này, Báo cáo viên đặc biệt tham chiếu một báo cáo gần đây của Báo cáo viên đặc biệt về thúc đẩy và bảo vệ quyền đối với tự do quan điểm và biểu đạt, trong đó báo cáo viên này khuyến nghị, về việc này “tất cả các nhà nước [cần] đảm bảo rằng truy cập Internet luôn được duy trì, bao gồm cả khi có sự bất ổn về chính trị” (A/HRC/17/27, đoạn 79) và “bất kỳ việc xác định một [trang web] nào bị cấm đều phải được tiến hành bởi một

⁵² Xem báo cáo của nhóm chuyên gia OSCE/ODIHR

cơ quan có thẩm quyền tài phán, hay một cơ quan độc lập với bất kỳ ảnh hưởng chính trị, thương mại hoặc các ảnh hưởng không đảm bảo khác (đoạn 70).

3. Quyền được bảo vệ khỏi sự can thiệp

(a) Nghĩa vụ chủ động

33. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng Nhà nước có nghĩa vụ chủ động để tích cực bảo vệ các hội họp ôn hòa. Nghĩa vụ này bao gồm việc bảo vệ những người tham gia hội họp ôn hòa khỏi các cá nhân hay các nhóm cá nhân khác, bao gồm những người khiêu khích và những người biểu tình chống, nhằm gây gián đoạn hoặc phân tán hội họp của họ. Những cá nhân này bao gồm cả những người thuộc các cơ quan nhà nước hoặc làm việc thay mặt các cơ quan nhà nước. Người tổ chức và hướng dẫn các hội họp không cần có nghĩa vụ này. Báo cáo viên đặc biệt tin rằng nghĩa vụ này cần phải luôn luôn được nêu rõ trong các luật trong nước, ví dụ như trong luật của Cộng hòa Moldova, Serbia và Slovenia. Ở Armenia, người tổ chức có thể yêu cầu các sĩ quan cảnh sát đưa những người khiêu khích khỏi khu vực hội họp (ngay cả nếu trong thực tế việc thực hiện điều này đôi khi cũng có vấn đề). Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là như ở thành lập đơn vị cảnh sát phản ứng nhanh (cảnh sát chống bạo loạn) ở Estonia nhằm bảo vệ những người biểu tình ôn hòa khỏi sự tấn công của những người khiêu khích và biểu tình chống, và lực lượng

này được đào tạo về cách thức phân tách những người cầm đầu khiêu khích khỏi những người biểu tình ôn hòa.

34. Báo cáo viên đặc biệt bày tỏ quan ngại sâu sắc về việc hội họp ôn hòa không được cho phép hoặc bị giải tán một cách bạo lực ở một số nước, như ở Bahrain, Belarus, Trung Quốc, Ai Cập, Cộng hòa Hồi giáo Iran, Malawi, Malaysia, Sri Lanka và Cộng hòa Ả rập Syria.⁵³

35. Quyền sống (điều 3 Tuyên ngôn Nhân quyền Phổ quát và điều 6 Công ước về các quyền dân sự và chính trị) và quyền không bị tra tấn, bị đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục (điều 5 của Tuyên ngôn và điều 7 của Công ước) phải là các nguyên tắc xuyên suốt đối với việc giữ gìn trật tự cho các cuộc hội họp công khai, như được tuyên bố ở rất nhiều nước. Về mặt này, các quy định mềm - ví dụ trong Bộ Quy tắc của công chức thi hành luật pháp (đặc biệt ở điều 2 và 3) và các nguyên tắc căn bản về sử dụng vũ lực và vũ khí nóng của công chức thi hành luật pháp (cụ thể là các nguyên tắc số 4, 9 và 13) - nhằm hướng dẫn lực lượng thi hành công vụ khi giữ gìn trật tự cho các cuộc biểu tình ôn hòa. Ở điểm này, Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ tuyên bố rằng “cái có duy trì an ninh công cộng không thể được lấy ra để vi phạm quyền sống... Nhà nước phải đảm bảo rằng, nếu cần phải dùng

⁵³ Xem, ví dụ, báo cáo về tóm tắt các vụ việc cá nhân do các chuyên gia thực thi các thủ tục đặc biệt thực hiện, và kết luận về các kháng thư gửi đến các chính phủ và phúc đáp, cũng như các thông cáo báo chí do các thủ tục đặc biệt và quan chức cao cấp của Liên Hợp Quốc đưa ra.

đến các biện pháp vật lý... thành viên của lực lượng vũ trang và an ninh sẽ chỉ dùng những biện pháp bắt buộc để kiểm soát những tình huống như vậy một cách chừng mực và cân xứng, và tôn trọng quyền sống và quyền được đối xử nhân đạo” Báo cáo viên đặc biệt về xử tử không xét xử, xét xử vắng mặt hay tùy tiện cũng tuyên bố rằng “tình huống huy nhất đảm bảo cho việc sử dụng vũ khí nóng, bao gồm trong các cuộc biểu tình, là nguy cơ chết người hoặc bị thương nặng ngay lập tức” (A/HRC/17/28, đoạn 60). Về việc sử dụng hơi cay, Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng hơi cay không phân biệt giữa người biểu tình và người không biểu tình, người khỏe mạnh và người có vấn đề sức khỏe. Ông cũng cảnh báo việc điều chỉnh thành phần hóa học của hơi cay chỉ với mục đích gây đau đớn nghiêm trọng cho người biểu tình, và một cách gián tiếp, cho những người xung quanh.

36. Báo cáo viên đặc biệt cũng tham chiếu Danh sách các biện pháp kiểm soát hành chính cần được Nhà nước đưa ra ở cấp cao để đảm bảo việc sử dụng vũ lực trong lúc công chúng tụ họp như một biện pháp bất thường do Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ đưa ra. Trong số các biện pháp này có “(a) thực hiện các cơ chế để cấm, một cách hiệu quả, việc sử dụng đến vũ lực chết người trong các cuộc biểu tình công khai; (b) áp dụng một hệ thống đăng ký và kiểm soát vũ khí; (c) áp dụng một hệ thống ghi lại các

thông tin để giám sát các lệnh điều hành, những người chịu trách nhiệm về các lệnh này, và những người thực thi mệnh lệnh.”⁵⁴

37. Báo cáo viên đặc biệt phản đối việc sử dụng “dồn khuôn” (hay bao vây) trong đó người biểu tình bị bao vây bởi lực lượng hành pháp và không được rời đi. Ông lưu ý một cách hài lòng về tuyên bố của cảnh sát Toronto (Canada) quyết định bỏ biện pháp này sau khi có nhiều tranh luận về biện pháp giữ gìn trật tự cho Hội nghị thượng đỉnh G-20 tại Toronto năm 2010.

38. Nhìn chung, Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng đặc biệt của đối thoại thiện chí, bao gồm thông qua việc đàm phán, giữa các cơ quan thực thi pháp luật và người tổ chức để đảm bảo hội họp công khai một cách thuận lợi, như được thông tin các vụ việc ở Guatemala, Hungary, Mexico và Thụy Sĩ.

(b) Nghĩa vụ thụ động

39. Nhà nước cũng có nghĩa vụ thụ động là không can thiệp vô lý với quyền tự do hội họp. Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là “luật về tự hội họp tránh cấm chung chung về thời gian và địa điểm, và đưa ra phương án ít mang tính hạn chế hơn... Việc cấm chỉ là biện pháp cuối cùng, và cơ quan chức năng có thẩm quyền chỉ có thể cấm hội họp ôn hòa khi biện pháp mang tính hạn chế hơn

⁵⁴ Tòa Nhân quyền Liên Mỹ, phán quyết vụ Caracazo v. Venezuela (2002), đoạn 127.

không thể đạt được mục đích chính đáng của cơ quan chức năng.”⁵⁵

40. Như nêu trên, bất kỳ giới hạn nào được áp dụng cũng phải là cần thiết và cân xứng với mục đích hướng đến. Trong các quy định về hội họp ôn hòa ở một số nước như New Zealand và Thụy Sĩ có nêu một số tiêu chí để xác định tính cân xứng. Ngoài ra, những giới hạn đó phải được đưa ra “trước mắt và trong tâm tai”⁵⁶ của đối tượng bị ảnh hưởng và nhóm công chúng nó hướng đến,⁵⁶ và “người tổ chức hội họp ôn hòa không nên bị cưỡng bức phải theo ý kiến của cơ quan chức năng có thẩm quyền nếu những ý kiến này xem nhẹ cốt yếu của quyền tự do hội họp ôn hòa của họ.”⁵⁸ Trên quan điểm này, ông cảnh báo với những thực hành trong đó cơ quan chức năng có thẩm quyền cho phép biểu tình diễn ra, nhưng chỉ được diễn ra ở khu vực ngoại thành hoặc ở phạm vi một quảng trường cụ thể, để hạn chế tác động của nó.

41. Báo cáo viên đặc biệt cũng nhắc đến đánh giá của nhóm chuyên gia ODIHR rằng “việc di chuyển của các phương tiện giao thông không thể tự động có vị trí ưu tiên so với tự hội họp.”⁵⁹ Về điểm này, Tòa án Nhân quyền Liên

⁵⁵ Báo cáo về tình hình của những người bảo vệ nhân quyền ở châu Mỹ, trang 68.

⁵⁶ Xem báo cáo của nhóm chuyên gia OSCE/ODIHR.

Nguyên văn: “within sight and sound”, ý nói một cách công khai minh bạch và đầy đủ (ND).

⁵⁷ Hướng dẫn về Tự do hội họp, trang 59.

⁵⁸ Xem báo cáo của nhóm chuyên gia OSCE/ODIHR.

⁵⁹ Đã dẫn.

Mỹ đã chỉ định rằng “những cơ quan có thẩm quyền của nhà nước có nghĩa vụ thiết kế kế hoạch hoạt động và các thủ tục để đảm bảo thực thi quyền hội họp..[bao gồm] phương án sắp xếp bộ hành và các phương tiện giao thông trong một khu vực nhất định”.⁶⁰ Ngoài ra, Báo cáo viên đặc biệt nêu một quyết định của Tòa Hiến pháp Tây Ban Nha trong đó tuyên bố “trong một xã hội dân chủ, không gian đô thị không phải chỉ để đi lại, mà còn để tham gia”.

42. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng của việc cơ quan chức năng có thẩm quyền cung cấp cho những người tổ chức hội họp “lý do kịp thời và đầy đủ với việc áp dụng bất kỳ giới hạn nào, và phương án sử dụng thủ tục kháng nghị nhanh chóng.⁶¹ Người tổ chức phải có thể kháng nghị trước một tòa án độc lập và vô tư, và phải ra quyết định nhanh. Ở nhiều nước, cơ quan chức năng có thẩm quyền có nghĩa vụ giải thích cho quyết định của mình (ví dụ ở Senegal và Tây Ban Nha). Ở Bulgaria, người tổ chức hội họp có thể gửi kháng nghị trong vòng 03 ngày kể từ khi nhận được quyết định không cho phép hội họp; tòa hành chính có thẩm quyền sau đó phải đưa ra quyết định về lệnh cấm trong vòng 24 giờ, và quyết định của tòa phải được công bố ngay lập tức, và có giá trị cuối cùng. Tương tự, ở Estonia, có thể kháng nghị với tòa hành chính,

⁶⁰ Báo cáo về an ninh và nhân quyền của công dân, OEA/Ser.L/V/II, đoạn 193. Có tại www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm

⁶¹ Xem báo cáo của nhóm chuyên gia OSCE/ODIHR

tòa này phải đưa ra quyết định trong cùng ngày hôm đó, hoặc trong vòng ngày hôm sau; người tổ chức cũng có thể kháng nghị với Thanh tra Estonia.⁶²

(c) Xây dựng và tăng cường năng lực nhân quyền cho các nhân viên công vụ hành chính và hành pháp

43. Quan trọng là Nhà nước đảm bảo rằng các nhân viên công vụ hành chính và thực thi pháp luật được đào tạo về tôn trọng quyền tự do hội họp ôn hòa.

44. Ở những nước áp dụng cơ chế phê duyệt, Báo cáo viên đặc biệt tin rằng các nhân viên hành chính chịu trách nhiệm phê duyệt (yêu cầu hội họp) phải được giám sát thường xuyên để đảm bảo rằng họ không tùy tiện từ chối các yêu cầu tổ chức hội họp ôn hòa tại nơi công cộng (ví dụ, ở Slovenia). Ở điểm này, một hội thảo về thực thi luật về hội họp ôn hòa với sự tham gia của các nhân viên hành chính công cụ đã được tổ chức ở Slovenia.

45. Báo cáo viên đặc biệt lưu ý với sự hài lòng rằng, ở hầu hết các nước trả lời bản khảo sát, các hoạt động xây dựng năng lực về luật nhân quyền quốc tế, đôi khi có cả luật nhân đạo quốc tế, được tổ chức cho những người thi hành luật, thường là với học viện cảnh sát, và các cơ quan chức năng khác (ví dụ ở Bồ Biển Ngà, Croatia, Cuba, Estonia, Honduras, Đức, Guatemala, Iraq, Mexico, Morocco, Peru, Senegal, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ, Vương

⁶² Nguyên văn: "Estonian Ombudsman". (ND).

Quốc Anh và Uruguay). Việc đào tạo cũng được tổ chức trong khuôn khổ hợp tác với các cơ quan nhân quyền quốc gia (như ở Đan Mạch, Hungary, Indonesia, Iraq, Malaysia, Mexico, Nepal, New Zealand, lãnh thổ Palestin, Paraguay, Cộng hòa Tanzania và Uganda), với Văn phòng Cao ủy Nhân quyền LHQ (ở Mexico và Uganda), Văn phòng OSCE/ODIHR (ở Armenia và Bulgaria), với Ủy ban châu Âu (vd Bulgaria), với các NGO (vd Armenia, Bulgaria, Canada, Croatia, Đan Mạch, Malaysia và Serbia), với các trường đại học (ví dụ ở Morocco và Mexico), và Ủy ban Chữ thập đỏ Quốc tế (Peru). Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh nhu cầu tiếp tục cung cấp các khóa đào tạo.

46. Nhiều sáng kiến hay đã được Báo cáo viên đặc biệt chú ý, và những sáng kiến này cần được nhân rộng. Ở Burkina Faso, một seminar về “Biểu tình ở công cộng và nhân quyền: chiến lược nào để hợp tác tốt hơn giữa các bên” đã được Bộ Tư pháp và Thúc đẩy Nhân quyền tổ chức dành cho lực lượng an ninh và NGO. Ở Slovenia, các sáng kiến đào tạo cho lực lượng thi hành pháp luật về sử dụng các công cụ kiểm soát không gây chết người (như gas, khí ga và vòi rồng) khi duy trì trật tự công cộng đã được tổ chức. Ở Anh, cảnh sát của nhiều hạt đã bổ nhiệm một luật sư nhân quyền để tư vấn cho họ về tính hợp pháp cũng như tác động nhân quyền của những hoạt động gìn

giữ trật tự công cộng quy mô lớn liên quan đến các cuộc biểu tình có tính chất phức tạp và gây tranh luận.

47. Báo cáo viên đặc biệt cũng cần nhắc các thực hành tốt trong các tài liệu đào tạo được xây dựng với quan điểm ngăn chặn những cách đối xử và biện pháp mang tính phân biệt đối xử với phụ nữ, người chưa thành niên, người khuyết tật, dân tộc bản địa, những cá nhân và nhóm thuộc về thiểu số và các nhóm ở bên lề (ví dụ ở Mexico, Serbia, Slovenia và Tây Ban Nha).

4. Giám sát hội họp ôn hòa

48. Báo cáo viên đặc biệt tham chiếu báo cáo trình Đại hội đồng Liên Hợp quốc của Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký về tình hình của những người bảo vệ nhân quyền, trong đó tuyên bố “giám sát các hội họp có thể đưa ra những thông tin vô tư và khách quan về việc chuyện gì đã diễn ra, bao gồm các bản ghi lại các dữ kiện về hành xử của cả người tham gia và người thi hành công vụ” Đây là một đóng góp giá trị đối với việc thụ hưởng có hiệu quả quyền tự do hội họp. Sự hiện diện nổi bật của những người giám sát nhân quyền trong các cuộc biểu tình có thể làm giảm các vi phạm nhân quyền. Vì vậy, việc cho phép những người bảo vệ nhân quyền hoạt động tự do trong điều kiện thực hành tự do hội họp đóng vai trò rất quan trọng” (A/62/225, đoạn 91).⁶³ Người bảo vệ nhân quyền bao gồm thành viên

⁶³ A/62/225 đoạn 91

của các tổ chức xã hội dân sự, các “nhà báo công dân”, blogger và đại diện của các cơ quan nhân quyền quốc gia.

49. Về mặt này, Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là việc mời London Metropolitan Police to Liberty (Người canh giữ tự do khu vực thành phố London), một tổ chức nhân quyền độc lập, để hoạt động với tư cách quan sát viên độc lập trong quá trình giữ trật tự một cuộc diễu hành của Đại hội các công đoàn ở London năm 2010. Ông cũng nhắc đến tuyên bố của Phó chủ tịch Ủy ban Nhân quyền Malaysia (SUHAKAM) trong một thảo luận chuyên gia về thúc đẩy và bảo vệ quyền con người trong bối cảnh biểu tình ôn hòa, tại kỳ họp thứ 19 của Hội đồng Nhân quyền (A/HRC/19/40, đoạn 33). Vị Phó chủ tịch nhấn mạnh vai trò giám sát của SUHAKAM trong các cuộc biểu tình công cộng nhạy cảm bằng cách sử dụng các đội quan sát.

50. Ở điểm này, Báo cáo viên đặc biệt ủng hộ kêu gọi của Nhóm chuyên gia ODIHR về việc tiến hành các hoạt động xây dựng năng lực cho các NGO và người bảo vệ nhân quyền làm việc trên thực tế để giám sát một cách có hệ thống việc hội họp và việc canh giữ trật tự cho hội họp. Về việc này, ODIHR đã đào tạo những người giám sát việc hội họp ở Armenia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan và cộng hòa Moldova, và xuất bản cuốn Sổ tay Giám sát tự do Hội họp bản mới vào tháng 9 năm 2011.

⁶⁴ OSCE/ODIHR, 2011, Warsaw. Có tại www.osce.org/odihhr/82979.

C. Những thực hành tốt về quyền tự do hiệp hội

1. Định nghĩa một hội

51. Một “hội” chỉ bất kỳ nhóm nào của các cá nhân hoặc pháp nhân tự hợp cùng nhau để cùng hành động, biểu đạt, thúc đẩy, theo đuổi hay bảo vệ một mối quan tâm chung nào (xem báo cáo của Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký LHQ về người bảo vệ nhân quyền, A/59/401, đoạn 46).

52. Từ “hội” bao gồm, trong đó, các tổ chức xã hội dân sự, câu lạc bộ, hợp tác, Tổ chức phi chính phủ, các hội mang tính tôn giáo, đảng phái chính trị, công đoàn, các quỹ hoặc thậm chí cả các hội trực tuyến khi Internet đang ngày càng phổ biến, ví dụ, trong việc “hỗ trợ những công dân tích cực tham gia vào việc xây dựng xã hội dân chủ” (A/HRC/17/27, đoạn 2). Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh nhiều hình thức hội khác nhau, hầu hết đều được quy định trong nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau. Từ ngày nhận trách nhiệm, báo cáo viên đặc biệt nhận được hầu như là các thông tin về các cáo buộc ảnh hưởng đến công việc của xã hội dân sự, và do dung lượng hạn chế của báo cáo, phần này sẽ chỉ tập trung vào những loại hội trên đây, nhưng cũng sẽ đề cập đến các loại hội khác khi phù hợp. Điều này sẽ không hạn chế báo cáo viên đặc biệt khỏi việc tập trung vào những loại hình thức hội khác trong các báo cáo trong tương lai.

2. Quyền lập và gia nhập hội

53. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng quyền thành lập và gia nhập một hội là một phần không thể tách rời của quyền tự do hiệp hội. Quyền này bao gồm quyền thành lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ các lợi ích và mối quan tâm của một người, như quy định ở Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị và Công ước Quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa.

54. Luật nhân quyền quốc tế quy định rằng mỗi người đều có quyền tự do hiệp hội. Theo đó, một văn bản pháp luật không đặt ra một giới hạn nào với các cá nhân, bao gồm trẻ em (ví dụ, theo cơ quan nhân quyền quốc gia của Bồ Đào Nha) hay người có quốc tịch nước ngoài (Ví dụ ở Burkina Faso và Hoa Kỳ) là tuân thủ với các tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, theo luật nhân quyền quốc tế, thành viên của lực lượng vũ trang và cảnh sát có thể bị giới hạn quyền của mình một cách hợp pháp. Bất kỳ giới hạn nào cũng phải tuân thủ với các nghĩa vụ nhân quyền của nhà nước, trong đó giới hạn một cách chung chung không được coi là hợp pháp. Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là như trong luật của Armenia và Estonia, trong đó quy định tối đa là hai người đã có thể thành lập một hội. Con số cao hơn có thể được yêu cầu để thành lập một công đoàn hay đảng chính trị, nhưng con số này

không được ở mức độ sẽ không khuyến khích người dân tham gia vào việc hiệp hội.

55. Một yếu tố quan trọng của quyền tự do hiệp hội là không ai phải bị tách ra khỏi một hội (ví dụ ở Chile, Guatemala, Bồ Đào Nha và Cộng hòa Moldova). Tương tự, các hội phải có thể tự do lựa chọn thành viên, và tự do lựa chọn có thể mở với bất kỳ hội viên nào.⁶⁵ Điểm này là đặc biệt đáng chú ý với các công đoàn hay đảng chính trị vì việc can thiệp trực tiếp vào tư cách hội viên có thể ảnh hưởng đến tính độc lập của hội.⁶⁶

56. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh rằng quyền tự do hiệp hội bảo vệ một cách bình đẳng các hội không đăng ký (như ở Canada, Cộng hòa Moldova, Slovenia và Hoa Kỳ). Các cá nhân tham gia vào các hội không đăng ký cần phải được tự do để tiến hành bất kỳ hoạt động nào, bao gồm quyền tổ chức và tham gia vào các hội họp ôn hòa, và không phải là đối tượng chịu các hình phạt hình sự như tình hình ở các nước Algeria, Belarus, Campuchia hay Cộng hòa Ả rập Syria mà Báo cáo viên đặc biệt lấy làm tiếc.⁶⁷ Điểm này đặc biệt quan trọng khi thủ tục thành lập một hội rất rắc rối và bị kiểm soát hành chính chặt chẽ, hoặc việc hình sự hóa có thể được sử dụng như

⁶⁵ Các nguyên tắc chính về Quyền tự do hiệp hội, trang 28.

⁶⁶ ILO, *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Xuất bản lần thứ năm (Geneva, 2006), đoạn 723.

⁶⁷ Xem chú thích 22.

một biện pháp để chế ngự những bất đồng quan điểm hoặc niềm tin.

57. Tòa án Nhân quyền Châu Âu đã tuyên bố rõ ràng rằng “việc công dân phải thành lập được một pháp nhân để hoạt động cùng nhau trong một lĩnh vực có cùng mối quan tâm là một yếu tố quan trọng nhất của quyền tự do hiệp hội, không có yếu tố ấy, quyền này sẽ bị tước đi ý nghĩa của nó”.⁶⁸ Thủ tục thành lập một hội như một pháp nhân ở từng nước là khác nhau, nhưng nhất thiết là các công chức chính phủ phải hành động bằng thiện chí, một cách kịp thời và không có sự phân biệt. Báo cáo viên đặc biệt coi thực tốt là những thủ tục đơn giản, không phiền hà và thậm chí miễn phí (như ở Bulgaria) hoặc nhanh chóng (như ở Nhật Bản, có thể điền đơn trực tuyến).

58. Báo cáo viên đặc biệt có quan điểm rằng một “thủ tục mang tính thông báo” phù hợp với luật nhân quyền quốc tế hơn là một “thủ tục phê duyệt trước” đòi hỏi phải có sự phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền để thành lập một hội như một pháp nhân, và các nhà nước nên áp dụng “thủ tục mang tính thông báo”. Theo thủ tục mang tính thông báo này, các hội tự động được trao tư cách pháp nhân ngay khi chính quyền được thông báo bởi người lập hội rằng một hội đã được lập ra. Ở hầu hết các

⁶⁸ Tòa án Nhân quyền châu Âu, Sidiropoulos và những người khác kiện Hy Lạp Đơn số 26695/95, 10/7/1998.

nước, việc thông báo này diễn ra theo một tuyên bố bằng văn bản trong đó có một số thông tin do luật quy định, nhưng đây không phải là điều kiện quyết định sự tồn tại của một hội. Đây chỉ là việc gửi thông tin để qua đó cơ quan hành chính biết được việc đã thành lập hội này. Thủ tục thông báo hiện có hiệu lực ở một số nước (ví dụ Bồ Đào Nha, Djibouti, Morocco, Bồ Đào Nha, Senegal, Thụy Sĩ và Uruguay).

59. Báo cáo viên đặc biệt tin rằng việc lập các chi nhánh của các hội, các hội nước ngoài hay các liên hội của các mạng lưới các hội, bao gồm ở cấp quốc tế, cũng là đối tượng áp dụng thủ tục thông báo này.

60. Cả dưới chế độ thông báo hay phê duyệt trước, cơ quan đăng ký phải có trách nhiệm hành động ngay lập tức và luật pháp cần đưa ra thời hạn nhanh chóng để phúc đáp với việc nộp thông tin hay đơn, tùy theo trường hợp. Báo cáo viên đặc biệt nhắc lại một phán quyết của Tòa án châu Âu trong đó tuyên bố rằng “những trì hoãn đáng kể trong thủ tục đăng ký, nếu do Bộ Tư pháp, đã đủ cấu thành một can thiệp vào việc thực hành quyền tự do hiệp hội của những người lập ra hội đó”.⁶⁹ Trong giai đoạn đăng ký, các hội vẫn phải được coi là hoạt động hợp pháp trừ phi có chứng minh khác (ví dụ ở Uruguay).

⁶⁹ European Court of Human Rights, Ismayilov kiện Azerbaijan, Đơn số 4439/04, 17/01/2008, đoạn 48.

Không đưa ra được câu trả lời trong thời hạn rõ ràng và nhanh chóng sẽ được coi là hội đang hoạt động hợp pháp (ví dụ ở Áo).

61. Bất kỳ quyết định nào từ chối thông báo hoặc đơn đăng ký thành lập đều phải được giải thích lý do rõ ràng và thông tin đầy đủ bằng văn bản tới người thông báo hoặc đăng ký. Các hội gửi thông báo hoặc đăng ký đã bị từ chối cần có cơ hội kháng nghị quyết định này trước một tòa án độc lập và vô tư. Về điểm này, Báo cáo viên đặc biệt tham chiếu một quyết định của Ủy ban Tự do Hiệp hội của Tổ chức Lao động Thế giới (ILO) trong đó quy định rằng “việc không có một cơ hội trước một cơ quan tư pháp để kháng nghị bất kỳ lời từ chối nào của Bộ về việc phê duyệt thành lập một công đoàn là vi phạm các nguyên tắc về tự do hiệp hội”.⁷⁰

62. Các luật mới thông qua không nên yêu cầu bất kỳ một hội nào đã đăng ký trước đó đăng ký lại, để các hội đang tồn tại được bảo vệ khỏi bất kỳ việc từ chối tùy tiện nào hoặc bị gián đoạn trong hoạt động. Ví dụ, Ủy ban Quyền Trẻ em, trong kết luận khuyến nghị về Nepal, đã bày tỏ quan ngại về những hạn chế rất rộng, như yêu cầu đăng ký lại, do cơ quan thẩm quyền yêu cầu với các tổ chức xã hội dân sự. (CRC/C/15/Add.260, các đoạn 33 và 34).

⁷⁰ Digest of decisions and principles, Đoạn 274.

3. Quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi những can thiệp vô lý

(a) Nghĩa vụ chủ động

63. Quyền tự do hiệp hội yêu cầu Nhà nước có nghĩa vụ chủ động tiến hành các biện pháp để thành lập và duy trì một môi trường thuận lợi. Điều tối quan trọng là các cá nhân thực thi quyền này phải có thể hoạt động một cách tự do không phải sợ là họ sẽ là đối tượng phải chịu bất kỳ đe dọa nào, bất kỳ hành động đe dọa hay bạo lực nào, bao gồm việc xử tử vắn tắt hay sai trái, mất tích cưỡng bức hay không tự nguyện, bắt giữ hay bắt giam tùy tiện, tra tấn hay bị trừng phạt hoặc đối xử tàn bạo, phi nhân đạo hay hạ nhục, bị truyền thông bôi nhọ, bị cấm đi lại hoặc bị khai trừ một cách sai trái, đặc biệt với công đoàn. Một hay nhiều các vi phạm điều này có thể thấy ở, ví dụ, Belarus, Colombia, Cộng hòa Dân chủ Congo, Ai Cập, Israel, Philippines, Sri Lanka, Cộng hòa Ả rập Syria và Zimbabwe.⁷¹

(b) Nghĩa vụ thụ động

64. Ngoài ra, Nhà nước có một nghĩa vụ thụ động là không ngăn cản vô lý việc thực thi quyền tự do hiệp hội. Thành viên của các hội phải được tự do quyết định hiến chương và điều lệ hội, cơ cấu tổ chức và các hoạt động của

⁷¹ Xem chú thích số 20.

hội cũng như đưa ra các quyền định khác mà không chịu sự can thiệp của nhà nước (ví dụ quy định trong luật của Bulgaria, Slovakia và Slovenia). Các hội theo đuổi các mục đích và sử dụng các biện pháp theo luật nhân quyền quốc tế cần phải được luật quốc tế bảo vệ. Các hội phải được hưởng các quyền, trong đó có quyền tự do biểu đạt, quyền phổ biến thông tin, quyền tham gia vào đời sống xã hội và vận động các chính phủ cũng như các cơ quan quốc tế vì quyền con người, vì sự bảo vệ và phát triển văn hóa của một nhóm thiểu số⁷² hay vì những sửa đổi luật pháp bao gồm cả việc sửa đổi Hiến pháp.⁷³ Báo cáo viên đặc biệt công nhận rằng việc thành lập các hội liên quan đến các nhóm thiểu số hay bất đồng quan điểm hoặc niềm tin đôi khi có thể dẫn đến những căng thẳng, nhưng ông nhấn mạnh nghĩa vụ của Nhà nước trong việc đảm bảo rằng mỗi người có thể biểu đạt quan điểm của mình một cách ôn hòa mà không phải sợ hãi gì. Ví dụ, ở Lesotho, Văn phòng đăng ký trung ương đã đăng ký cho tổ chức về đồng tính, song tính và chuyển giới đầu tiên trong nước gọi là Matrix vào tháng 11 năm 2010 (sau nhiều lần trì hoãn).

65. Các cơ quan có thẩm quyền cũng phải tôn trọng quyền riêng tư của các hội theo điều 17 của Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Theo đó, cơ quan

⁷² Tòa án Nhân quyền Châu Âu. *Ouranio Toxo and Others* kiện Hy Lạp, Đơn số 74989/01, 20/10/2005, đoạn 40.

⁷³ Tòa án Nhân quyền Châu Âu, *Zhechev kiện Bulgaria*, Đơn số 57045/00, 21/6/2007.

có thẩm quyền không được: kiểm soát bất kỳ quyết định và hoạt động nào của hội; thay đổi việc bầu thành viên của Ban cố vấn; kiểm soát hiệu lực các quyết định của thành viên Ban cố vấn thông qua sự có mặt của một đại diện của chính phủ trong cuộc họp ban cố vấn, hay yêu cầu thay đổi một quyết định nội bộ đã đưa ra yêu cầu hội nộp trước báo cáo hàng năm; và xâm nhập trụ sở của hội mà không báo trước. Báo cáo viên đặc biệt công nhận quyền của các cơ quan độc lập trong việc kiểm tra các văn bản lưu trữ của hội như một cơ chế để đảm bảo tính minh bạch và giải trình, nhưng thủ tục này không được tùy tiện và phải tôn trọng nguyên tắc không phân biệt đối xử và quyền riêng tư như vốn có, nếu không sẽ đe dọa tính độc lập của hội và sự an toàn của các thành viên của hội. Thực hành tốt là, ví dụ, quyết định của Tòa án về Quyền của con người và của các dân tộc tuyên bố rằng quyền tự do hiệp hội đã bị vi phạm khi Chính phủ Nigeria quy định cho Hội Luật sư Nigeria một ban trị sự mới và quy định rằng 97 trong số 128 thành viên của ban này sẽ do Chính phủ bổ nhiệm (báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tình hình của những người bảo vệ nhân quyền, A/64/226, đoạn 34).

(c) Xây dựng và tăng cường năng lực nhân quyền của các cán bộ hành chính

66. Báo cáo viên đặc biệt lưu ý với sự hài lòng rằng ở Slovenia, được biết rằng Bộ Nội vụ thường xuyên xem

xét công việc của các đơn vị hành chính và kiểm tra tính pháp lý của các thủ tục đăng ký đang áp dụng. Trong quá trình giám sát, các cán bộ chịu trách nhiệm về thủ tục được các chuyên gia hỗ trợ trong công việc và trong việc diễn giải luật.

4. Quyền tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực

67. Khả năng của một hội để tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực là một phần không thể tách rời và quan trọng mật thiết của quyền tự do hiệp hội. Báo cáo viên đặc biệt tham chiếu đến các nguyên tắc ILO trong đó nhấn mạnh “các quy định cho cơ quan có thẩm quyền quyền hạn chế tự do của một công đoàn trong việc quản lý và sử dụng các nguồn quỹ theo ý nguyện của tổ chức... là không phù hợp với các nguyên tắc của tự do hiệp hội.”⁷⁴ Nhiều cơ quan Nhân quyền của LHW cũng đã nhấn mạnh nguyên tắc rằng các hội phải được tự do tiếp cận các nguồn quỹ.⁷⁵

68. Bất kỳ hiệp hội nào, cả đăng ký và không đăng ký, đều phải có quyền tìm kiếm và đảm bảo quỹ và các nguồn lực từ trong nước, nước ngoài và các tổ chức quốc tế, bao gồm các cá nhân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự,

⁷⁴ Xem *Digest of decisions and principles*, đoạn 485

⁷⁵ Xem Ủy ban về Xóa bỏ Phân biệt đối xử với Phụ nữ, bao gồm kết luận khuyến nghị với Lithuania, A/55/38, đoạn 155; Ủy ban Quyền Trẻ em, Kết luận khuyến nghị với Cộng hòa Trung Phi, CRC/C/15/Add.138, đoạn 22 và 23; Ủy ban về Xóa bỏ Phân biệt chủng tộc với Ireland, CERD/C/IRL/CO/2, para.12.

chính phủ và các tổ chức quốc tế. Mặc dù vậy, Báo cáo viên đặc biệt lưu ý với quan ngại rằng, ở một số nước, chỉ có các hội có đăng ký mới thỏa mãn điều kiện để nhận quỹ và các nguồn lực. Điểm này cho thấy các luật quy định việc tạo lập hội phải tuân thủ với các thực hành tốt đã xác định trên đây nhằm cho phép bất kỳ hội nào cũng có thể tiếp cận với các quỹ và nguồn lực.

69. Ở nhiều nước, các quỹ trong nước rất hạn chế hoặc không có, khiến cho các hội phụ thuộc vào sự hỗ trợ từ nước ngoài để tiến hành hoạt động. Báo cáo viên đặc biệt hưởng ứng các khuyến nghị của Đại diện đặc biệt của Tổng Thư ký LHQ về tình hình của những người bảo vệ nhân quyền, trong đó khẳng định rằng “chính phủ phải cho phép các NGO tiếp cận với các nguồn quỹ nước ngoài như một phần của hợp tác quốc tế, theo đó xã hội dân sự cũng có mức độ tiếp cận cũng như các chính phủ” (A/59/401, đoạn 82). Ông tin rằng chính quyền tắc này cũng cần được áp dụng cho bất kỳ hội nào, không kể mục tiêu của hội là gì, miễn phù hợp với luật quốc tế. Ông coi thực hành tốt là văn bản pháp luật không quy định việc phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền trước khi nhận quỹ từ trong hay ngoài nước (ví dụ như ở Lebanon, Morocco hay Hoa Kỳ) Các trở ngại với nguồn quỹ từ nước ngoài rất khác nhau, từ việc trì hoãn vô lý việc phê duyệt một nguồn quỹ cho một dự án của hội (ví dụ ở Bangladesh) đến yêu

cầu cần phê duyệt trước của cơ quan có thẩm quyền. Một số luật thậm chí còn cấm các hội về nhân quyền nhận qua 10% tổng ngân sách từ các nguồn nước ngoài. Ở Ethiopia nơi có quy định này, trong số 127 hội vận động cho nhân quyền đang hoạt động trước khi Luật Từ thiện và hoạt động xã hội 2009 có hiệu lực, còn rất ít tổ chức hiện được báo cáo là đang hoạt động.

70. Nhà nước có một trách nhiệm xử lý việc rửa tiền và khủng bố, nhưng việc này không bao giờ được sử dụng như một cái cớ để coi nhẹ uy tín của hội, hoặc áp chế vô lý những công việc chính đáng của hội. Để đảm bảo các hội không bị các tổ chức khủng bố lợi dụng, Nhà nước phải sử dụng những cơ chế thay thế để giảm nhẹ rủi ro, như thông qua luật giao dịch ngân hàng và luật hình sự cấm các hành vi khủng bố. Ở điểm này, tất cả các cơ quan LHQ, đặc biệt là cơ quan tập trung vào hành động chống khủng bố, có vai trò then chốt và chịu trách nhiệm về đạo đức để đảm bảo rằng các quyền con người nói chung, và tự do hiệp hội nói riêng không bị ảnh hưởng bởi các quy định chống khủng bố và chống rửa tiền. Tất cả các biện pháp được sử dụng trong điều kiện này cần thúc đẩy sự minh bạch và tăng cường sự tin cậy trong lĩnh vực quản lý, xuyên suốt các nhà tài trợ và công chúng nói chung để các quỹ từ thiện và dịch vụ có thể vươn tới những người hưởng lợi chính đáng theo dự kiến.

71. Liên quan đến đảng chính trị, Báo cáo viên đặc biệt coi rằng có thể áp dụng các quy định khác nhau. Trong bất kỳ trường hợp nào, các quy định về các nguồn quỹ và nguồn lực trong nước không được phân biệt đối xử và việc thực hiện các quy định này không được tùy tiện, trên quan điểm không làm ảnh hưởng đến tính độc lập của các đảng chính trị và khả năng cạnh tranh vô tư của các đảng này trong các cuộc bầu cử. Các khoản hiến tặng từ nước ngoài có thể được quy định, hạn chế hay cấm để tránh những ảnh hưởng không hợp lý của các lợi ích nước ngoài trong đời sống quan hệ chính trị trong nước.

72. Báo cáo viên đặc biệt chỉ ra sự cần thiết với các nhà nước trong việc không dùng áp lực thuế để không khuyến khích các hội nhận nguồn kinh phí, đặc biệt từ nước ngoài. Một phần tích cực là, nhiều nước dành nhiều ưu đãi về thuế và các miễn trừ khác cũng như các đặc quyền cho các hội (Bulgaria và Lithuania).

5. Quyền tham gia vào đời sống công

73. Điều 71 Hiến chương LHQ quy định rằng “Hội đồng Kinh tế và Xã hội có thể sắp xếp phù hợp để tham vấn với các tổ chức phi chính phủ có liên quan đến những vấn đề trong phạm vi công việc của hội đồng” Bình luận chung số 25 (1996) về quyền tham gia vào đời sống công, quyền bầu cử và quyền tiếp cận công bằng với các dịch vụ công cũng quy định rằng “quyền tự do hiệp hội, bao gồm

quyền thành lập và gia nhập các tổ chức và hội có liên quan đến chính trị và đời sống công, là một phần quan trọng gắn liền với các quyền được điều 25 bảo vệ” (đoạn 26). Ở Lithuania, điều 4 của Luật về Quy trình dự thảo Luật quy định rằng tất cả mọi người theo luật và theo tự nhiên đều phải có quyền đưa ra các đề xuất soạn một luật. Cả các cá nhân tham gia vào hội và bản thân hội đều được bảo vệ bởi luật nhân quyền quốc tế và phải có thể tham gia vào quá trình ra quyết định của nhà nước. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các hiệp hội và công đoàn vì quyền thương lượng tập thể là một quyền cơ bản được bảo vệ trong Công ước ILO số 98 (1949) về Quyền Tổ chức và thương lượng tập thể. Ở điểm này, Báo cáo viên đặc biệt công nhận các thực hành tốt là những mô hình cho phép đối thoại xã hội thực chất và đàm phán có nghĩa.

74. Ngoài ra, khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền muốn đưa ra quy định điều chỉnh các hội, đối tượng bị điều chỉnh của luật phải là đối tác then chốt của quá trình soạn thảo luật. Ở Serbia, luật về hội được xây dựng từ một nhóm làm việc gồm đại diện của Bộ Nhân quyền và quyền thiểu số, và các hội. Mặt khác, Luật về Khuyết tật năm 2011 của New Zealand được báo cáo là được thảo với sự tham gia của Hội Người khuyết tật.

6. Đình chỉ, chấm dứt và giải tán hội

75. Quyền tự do hiệp hội áp dụng cho toàn bộ cuộc đời

của một hội.⁷⁶ Việc đình chỉ và giải tán không tự nguyện của một hội là hình thức hạn chế quyền tự do hiệp hội nặng nề nhất. Điều này dẫn đến việc chỉ có thể đình chỉ hay giải tán hội khi có một mối đe dọa rõ và ngay lập tức, có hậu quả là việc vi phạm pháp luật nghiêm trọng, theo luật quốc tế. Việc hạn chế này phải tuân thủ nghiêm ngặt và tương xứng với mục tiêu chính đáng và chỉ được sử dụng khi các biện pháp mềm hơn là không có hiệu lực.

76. Theo các phán quyết của ILO, các quyết định giải tán các tổ chức về lao động “chỉ xảy ra trong những trường hợp đặc biệt nghiêm trọng; việc giải tán hội chỉ xảy ra nếu có một phán quyết mang tính tư pháp trong đó đảm bảo đầy đủ tất cả các quyền của bên bị”.⁷⁷ Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là các quy định pháp luật trong đó quy định rằng những biện pháp mạnh như vậy cần được một tòa án độc lập và vô tư đưa ra. Ở Cộng hòa Tanzania, trường hợp một hội về bình đẳng giới bị cơ quan có thẩm quyền tước đăng ký đã kháng nghị thành công tại Tòa Hiến pháp.

D. Quyền có cơ chế khắc phục một cách hiệu quả và trách nhiệm giải trình đối với các vi phạm nhân quyền

77. Nhà nước có nghĩa vụ thiết lập những cơ chế khiếu nại có hiệu quả mà người dân tiếp cận được, những cơ chế

⁷⁶ European Court of Human Rights, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, No. 19392/92, para. 33.

⁷⁷ *Trích các quyết định và nguyên tắc, đoạn 699*

này phải có thể điều tra độc lập, nhanh chóng và xuyên suốt các cáo giác về vi phạm nhân quyền nhằm giữ những người có trách nhiệm phải giải trình và chịu trách nhiệm. Điều này không chỉ bảo đảm rằng các vi phạm sẽ chấm dứt, mà còn đảm bảo những vi phạm đó sẽ không tái diễn trong tương lai. Cần đặc biệt quan tâm đến thành viên của các nhóm được coi là dễ gặp rủi ro như nêu trong đoạn 13.

78. Báo cáo viên đặc biệt coi thực hành tốt là các quy định đặt ra các hình phạt hình sự và kỷ luật đối với người nào can thiệp hoặc ngăn cản hội họp công khai bằng bạo lực thông qua việc sử dụng vũ lực quá mức (ví dụ luật của Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Bờ Biển Ngà, Cuba, Estonia, Japan, Kyrgyzstan, Bồ Đào Nha và Cộng hòa Moldova, Serbia và Tây Ban Nha). Cụ thể hơn, ở Colombia, theo luật, việc sử dụng vũ lực quá mức hoặc tùy tiện với người biểu tình ôn hòa được coi là một vi phạm nghiêm trọng, theo kỷ luật của cảnh sát quốc gia. Tương tự, ở Bồ Đào Nha, một nghị định đưa ra các hình phạt dành cho cơ quan có thẩm quyền nào cản trở quyền tự do hội họp ôn hòa, và điều 382 Bộ luật Hình sự quy định những hình phạt có thể áp dụng với việc lạm dụng quyền hạn.

79. Liên quan đến việc này, Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng của việc cảnh sát phải mang số phù hiệu có thể nhìn thấy rõ ràng trên quân phục. Theo lưu ý

của Văn phòng Ủy viên về các quyền căn bản ở Hungary, trong một cuộc biểu tình bị đàn áp bằng bạo lực ở nước này, nhiều sỹ quan cảnh sát không thể nhận diện được vì họ không đeo số phù hiệu.

80. Các cơ quan nhân quyền quốc gia, tuân theo các nguyên tắc về vị thế của cơ quan nhân quyền quốc gia vì việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người (các nguyên tắc Paris), cũng có thể đóng một vai trò trong việc nhận và điều tra các cáo giác vi phạm nhân quyền (ví dụ ở Malaysia và Bồ Đào Nha). Công việc của những cơ quan này cần được cơ quan có thẩm quyền tôn trọng và hỗ trợ.

81. Khi các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội bị hạn chế vô lý, (các) nạn nhân) phải có quyền được sửa chữa và bồi thường công bằng và thích đáng. Một lần nữa, cần chú ý thích đáng đến những nạn nhân thuộc về các nhóm chịu rủi ro cao trogn quá trình này.

IV. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

82. Báo cáo viên đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng đặc biệt của các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội là trụ cột của bất kỳ nền dân chủ nào.

83. Những thực hành tốt được xác định trên đây cần được coi như chuẩn mực tối thiểu, trên cơ sở đó Báo cáo viên đặc biệt đưa ra những khuyến nghị dưới đây nhằm hướng dẫn các nhà nước trong việc hỗ trợ và bảo vệ các

quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội, trong pháp luật cũng như trong thực tế.

A/ Khuyến nghị chung

84. Báo cáo viên đặc biệt kêu gọi các nhà nước:

(a) Công nhận rằng các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội đóng một vai trò quyết định trong việc phát triển và tồn tại của các hệ thống dân chủ hiệu quả vì các quyền này chính là phương tiện cho phép đối thoại, đa nguyên, khoan dung và tư duy cởi mở, là nơi những quan điểm hay niềm tin của thiểu số hay trái chiều được tôn trọng;

(b) Đảm bảo rằng mỗi người, và bất cứ chủ thể nào dù đăng ký hay không, bao gồm phụ nữ, thanh niên, dân tộc bản địa, người có khuyết tật, người thuộc về các nhóm thiểu số hay các nhóm có rủi ro, bao gồm nạn nhân của việc phân biệt đối xử vì xu hướng tính dục và bản dạng giới của họ, những người ngoại quốc, cũng như những người hoạt động vận động vì các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa;

(c) Đảm bảo rằng không ai bị hình sự hóa vì thực hành các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội, cũng như bị đe dọa hay sử dụng bạo lực, sách nhiễu, bị khủng bố, đe dọa hay trả thù;

(d) Định nghĩa tội khủng bố một cách rõ ràng và hẹp theo đúng luật quốc tế;

(e) Đảm bảo rằng bất kỳ giới hạn nào lên các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội đều phải được quy định bởi luật, là cần thiết trong một xã hội dân chủ, và cân xứng với mục đích, và không tổn hại đến các nguyên tắc đa nguyên, khoan dung và tư duy cởi mở. Bất kỳ giới hạn nào cũng cần có thể được xem xét bởi một tòa án độc lập, vô tư và nhanh chóng;

(f) Đảm bảo không thực hành đình chỉ với quyền sống và quyền không bị tra tấn hay trừng phạt hoặc đối xử vô nhân đạo, tàn bạo hay hạ nhục;

(g) Hỗ trợ các cá nhân thực hành các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội bằng việc bảo vệ quyền tự do biểu đạt;

(h) Đảm bảo rằng các công chức hành chính và thi hành luật được đào tạo thích đáng về việc tôn trọng các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội;

(i) Đảm bảo rằng người thẩm quyền thực thi pháp luật mà vi phạm các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội sẽ phải chịu trách nhiệm cá nhân đầy đủ về những vi phạm này trước một cơ quan giám sát dân chủ và độc lập, và trước tòa án;

(j) Đảm bảo rằng nạn nhân bị vi phạm các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội có quyền có biện pháp khắc phục hiệu quả; và được bồi hoàn;

(k) Công nhận rằng các quyền tự do hội họp ôn hòa và

hiệp hội có thể được thực hành qua các công nghệ mới, bao gồm qua mạng Internet.

85. Các cơ quan nhân quyền quốc gia theo Các nguyên tắc Paris cần đóng một vai trò trong việc thúc đẩy và giám sát thực thi các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội và trong việc tiếp nhận và điều tra các cáo buộc vi phạm nhân quyền.

86. Các cơ quan LHQ, các thiết chế và cơ chế của LHQ cần tiếp tục thúc đẩy và bảo vệ các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội. Đặc biệt là Ủy ban Nhân quyền cần xem xét xây dựng các bình luận chung về các điều 21 và 22 của Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Cần chú ý hơn tới các vi phạm cả hai quyền này trong khuôn khổ Kiểm điểm Định kỳ phổ quát.

87. Cộng đồng quốc tế cần cân nhắc nghiêm túc việc thông qua các nguyên tắc định hướng về quyền tự do hội họp ôn hòa và tự do hiệp hội, thông qua tham vấn với tất cả các bên liên quan.

B. Khuyến nghị cụ thể

1. Tự do hội họp ôn hòa

88. Giả định có lợi cho việc tổ chức hội họp ôn hòa cần được đưa vào luật một cách rõ ràng và cụ thể.

89. Các Nhà nước cần hỗ trợ và bảo vệ các cuộc hội họp ôn hòa, bao gồm thông qua các đàm phán và hòa giải. Khi

còn có thể, cơ quan có thẩm quyền thi hành luật không được dùng đến vũ lực trong các hội họp ôn hòa và đảm bảo rằng “nếu vũ lực là cần thiết, không ai phải là đối tượng của việc sử dụng vũ lực quá mức hoặc không phân biệt” (Nghị quyết 19/35 của Hội đồng Nhân quyền, đoạn 6).

90. Việc thực hành quyền tự do hội họp ôn hòa không phải qua phê duyệt trước bởi cơ quan có thẩm quyền, tối đa là áp dụng thủ tục báo trước, nhưng thủ tục ấy phải không phức tạp. Trong trường hợp một cuộc hội họp không được tổ chức hay bị hạn chế, cần có văn bản giải thích cụ thể và kịp thời, và quyết định ấy phải có thể kháng nghị trước một tòa án vô tư và độc lập.

91. Hội họp tức thì cần phải được công nhận bởi pháp luật, và miễn thông báo trước.

92. Hội họp tức thời phải được cho phép, bảo vệ và hỗ trợ, bất cứ kỳ nào có thể.

93. Người tổ chức và tham gia hội họp không phải chịu trách nhiệm và bị truy cứu về hành vi bạo lực của người khác.

94. Nhà nước cũng phải đảm bảo rằng việc bảo vệ những người giám sát và báo cáo về việc vi phạm quyền tự do hội họp ôn hòa.

2. Tự do hiệp hội

95. Cần áp dụng một chế độ thông báo khi thành lập

một hội. Các hội cần phải được thành lập sau một quá trình đơn giản, dễ tiếp cận, không phân biệt đối xử, không phiền hà, hoặc miễn phí. Cơ quan đăng ký phải cung cấp văn bản giải trình chi tiết và kịp thời nếu từ chối việc đăng ký một hội. Các hội phải có thể kháng nghị bất kỳ sự từ chối nào trước một tòa án chí công vô tư và độc lập.

96. Bất kỳ hội nào, dù đăng ký hay không, cũng phải có thể hoạt động tự do, và các thành viên của hội có thể hoạt động trong một môi trường thuận lợi và an toàn.

97. Các hội phải được tự do quyết định điều lệ, cơ cấu tổ chức và hoạt động và đưa ra các quyết định mà không bị nhà nước can thiệp.

98. Các hội phải có quyền riêng tư.

99. Các hội phải có thể tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực trong nước và nước ngoài mà không phải phê duyệt trước.

100. Quyết định đình chỉ hay giải tán hội một cách cưỡng bức phải được đưa ra từ một tòa án chí công vô tư và độc lập trong trường hợp có mối đe dọa rõ ràng và ngay lập tức dẫn đến việc vi phạm trầm trọng luật trong nước, và quyết định ấy phải phù hợp với luật quốc tế.

Tiếng Việt:

1. Andrew Wells-Dang, *Không gian Xã hội Dân sự Việt Nam đang mở rộng*, Tạp chí Tia sáng, ngày 05/9/2014, truy cập tại: <http://tiasang.com.vn/Default.aspx?tabid=116&CategoryID=42&News=7858> ngày 23/10/2014;
2. IDEA, *Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA quốc tế*, (IPL tổ chức dịch tiếng Việt), NXB ĐH Quốc gia HN, 2014;
3. Khoa Luật - ĐHQGHN, *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người*, NXB ĐHQGHN, 2011;
4. Khoa Luật - ĐHQGHN, *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1996)*, NXB Hồng Đức, 2012;
5. Khoa Luật - ĐHQGHN, *Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, NXB ĐHQGHN, 2011;
6. Linh mục Vinh Sơn, *Những giao ước của Thiên Chúa với con người và những quyền lợi căn bản của họ*, NXB Tôn Giáo, 2010;
7. Mark Sidel và David Moore (ICNL), *Tài liệu Hội thảo Kinh nghiệm quốc tế về phát triển các tổ chức phi lợi nhuận*, Hà Nội, 28-29/7/2014;
8. Philippe Papin, *Lịch sử Hà Nội*, NXB Mỹ thuật, 2009;

9. Trung tâm Từ điển học, *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng, 2011;

10. Vũ Thế Khôi, *Từ Hội Hướng thiện Đền Ngọc Sơn đến phong trào Đông Kinh Nghĩa Thục*. Tạp chí Xưa và Nay, Số 283. 2007;

11. VUSTA, *Tuyển tập văn bản liên quan đến các tổ chức tự nguyện của nhân dân*, NXB Tri Thức, 2010.

Tiếng Anh:

12. Amy Gutmann (Biên tập), *Freedom of Association*, Princeton University Press. NJ, 1998;

13. Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR - Commentary*, N.P.Engel Publisher, 2005;

14. Roderick T. Long, *Civil Society in Ancient Greece: The Case of Athens*, 2010. Xem tại <http://www.praxeology.net/civ-soc.htm>;

15. Sarah Joseph, *ICCPR: Cases, Materials and Commentary*. Oxford University Press, 2004;

16. UN Special Rapporteurs on Freedom of Association and Assembly. 2012. Annual Report to the UN Human Rights Council. A/HRC/20/27

17. UN Special Rapporteurs on Freedom of Association and Assembly. 2013. Annual Report to the UN Human Rights Council. A/HRC/23/39. Accessed at

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx>

18. UN Special Rapporteurs on Freedom of Association and Assembly. 2014. Annual Report to the UN Human Rights Council. A/HRC/26/29. Accessed at <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx>

19. UN Special Rapporteurs on Freedom of Association and Assembly. 2013. Thematic Report to the UN General Assembly. A/68/299. Accessed at <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/AnnualReports.aspx>

20. World Movement for Democracy, *Defending Civil Society Report*, tháng 6/ 2012.

HỘI LUẬT GIA VIỆT NAM
NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

Địa chỉ: 65 Tràng Thi - Quận Hoàn Kiếm - Hà Nội

Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com

Điện thoại : 04.3 9260024 Fax :04.3 9260031

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc

BÙI VIỆT BẮC

Chịu trách nhiệm nội dung

Tổng biên tập

LÝ BÁ TOÀN

Biên tập:

TS. KHUẤT DUY KIM HẢI

Trình bày, minh họa:

DUY NỘI

Sửa bản in:

THU HÀ

In: 1000 cuốn, khổ: 14,5 x 20,5, tại: Công ty CP in sách Việt Nam,

Địa chỉ: 22B Hai Bà Trưng, Hà Nội

Số XNĐKXB: 1647-2015/CXBIPH/02-37/HĐ. Số QĐXB của NXB: 1512/QĐ-NXB HĐ.

Mã số sách tiêu chuẩn quốc tế (ISBN): 978-604-86-6265-3

In xong và nộp lưu chiểu năm 2015



SÁCH KHÔNG BÁN