

Khuyến nghị chung của Liên Hợp Quốc tại Việt Nam về

Luật về Hộ

Gửi đi: ngày 21 tháng 10 năm 2016



Giới thiệu

Luật về Hộ sẽ là một văn bản luật cơ bản đảm bảo quyền tự do hiệp hội được quy định tại Hiến pháp của Việt Nam, Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền cũng như một số điều ước quốc tế về nhân quyền mà Việt Nam đã phê chuẩn:

- Điều 22, Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) – phê chuẩn năm 1982
- Điều 5, Công ước về Xoá bỏ Phân biệt chủng tộc (CERD) – phê chuẩn năm 1982
- Điều 7, Công ước về Xoá bỏ mọi Hình thức Phân biệt đối xử đối với Phụ nữ (CEDAW) – phê chuẩn năm 1982
- Điều 15, Công ước về Quyền Trẻ em (CRC) – phê chuẩn năm 1990
- Điều 21, Công ước về Quyền của Người khuyết tật – phê chuẩn năm 2015

Theo cơ chế kiểm điểm định kỳ của các công ước nêu trên, Việt Nam đã tiếp nhận các khuyến nghị nhằm tạo môi trường thuận lợi cho các tổ chức hoạt động về quyền con người và các tổ chức phi chính phủ được tự do thành lập và hoạt động tuân thủ đầy đủ các nghĩa vụ quốc tế về quyền con người.¹ Thêm vào đó, Việt Nam đã chấp thuận một số khuyến nghị về việc tiếp tục bảo vệ và thúc đẩy quyền tự do hiệp hội trong chu kỳ thứ hai của cơ chế Kiểm điểm Định kỳ Phổ quát (UPR).² Điều quan trọng là, Việt Nam đã cam kết thực hiện tất cả các hành động cần thiết để duy trì những tiêu chuẩn quốc tế tiên bộ nhất về quyền tự do hiệp hội và xây dựng một môi trường an toàn và thuận lợi cho tất cả các tổ chức và cá nhân xã hội dân sự tự do lập hội và bày tỏ quan điểm.³

Quyền tự do hiệp hội có vai trò như một phương tiện để thực hiện nhiều quyền dân sự, văn hoá, kinh tế, chính trị và xã hội khác. Nội dung này như được nhấn mạnh trong các Mục tiêu Phát triển Bền vững, kêu gọi tăng cường quan hệ đối tác với xã hội dân sự nhằm huy động và chia sẻ kiến thức, chuyên môn, công nghệ và nguồn lực tài chính, để hỗ trợ việc thực hiện thành công Chương trình nghị sự 2030.

Những nguyên tắc cơ bản

Theo luật quốc tế, 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 cho việc thực thi quyền này. Ngoài ra, Nhà nước có một nghĩa vụ là không ngăn cản vô lý việc thực thi quyền tự do hiệp

¹ Đoạn 25(b) Kết luận Quan sát của Công ước (CEDAW/C/VNM/CO/7-8, 2015); đoạn 26 Kết luận Quan sát của CRC (CRC/C/VNM/CO/3-4, 2012); và, đoạn 17 Kết luận Quan sát của CERD (CERD/C/VNM/CO/10-14, 2012).

² Xem Báo cáo của Nhóm làm việc về Kiểm điểm Định kỳ Phổ quát (A/HRC/26/6, ngày 2/4/2014) và phụ lục (A/HRC/26/6/Add.1, ngày 20/6/2014).

³ Xem các khuyến nghị được Việt Nam chấp thuận: 143.144, 143.145, 143.165, 143.169, 143.172, 143.173, 143.174, 143.178.

hội. Dựa trên các nghĩa vụ của Nhà nước và các thực hành tốt được Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp ôn hòa và hiệp hội đưa ra, các khuyến nghị của Liên Hợp Quốc (LHQ) về khuôn khổ pháp lý về quyền tự do hiệp hội được chia thành bốn nhóm sau đây:

1. Mọi người đều có quyền thành lập, tham gia hoặc lãnh đạo một hiệp hội mà không chịu bất kỳ sự phân biệt đối xử nào

Căn cứ vào Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) và các chuẩn mực quốc tế khác về quyền con người, Việt Nam có nghĩa vụ tôn trọng và đảm bảo tất cả các cá nhân trong phạm vi lãnh thổ và tài phán của mình có quyền tự do hiệp hội, không chịu bất kỳ sự phân biệt nào, như tuổi tác, quốc tịch, dân tộc, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hay quan điểm khác, vị thế tài sản, giới tính, điều kiện sức khỏe, điều kiện ra đời hay các vị thế khác. Điều này cũng áp dụng với người chưa trưởng thành, các dân tộc thiểu số, người sống chung với HIV/AIDS, 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, bản dạng giới, những người không phải là công dân, bao gồm cả những người không quốc tịch, người tị nạn hay nhập cư. Để đáp ứng với các tiêu chuẩn quốc tế, luật không nên đặt ra bất kỳ giới hạn cụ thể nào về quyền thành lập và tham gia hiệp hội của cá nhân nào đó, bao gồm cả việc quy định các điều kiện để trở thành lãnh đạo của một hội.

2. Các giới hạn về quyền tự do hiệp hội chỉ nên là các ngoại lệ được luật định và được xem xét theo thủ tục tư pháp

Các tiêu chuẩn quốc tế ghi nhận rằng tự do là quy tắc tiêu chuẩn và bất kỳ giới hạn nào đối với quyền này là ngoại lệ và phải tuân thủ pháp luật quốc tế về quyền con người. Các giới hạn về quyền này phải được luật định và chỉ áp dụng khi cần thiết vì lợi ích của an ninh quốc gia hay an toàn xã hội, hay trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe hay đạo đức cộng đồng hoặc bảo vệ quyền và tự do của những người khác (Điều 22(2), Công ước về các Quyền Dân sự và Chính trị). Theo cách hiểu này, 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, Công ước về các Quyền Dân sự và Chính trị) cần được coi là bất hợp pháp.

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. Vì vậy, việc này chỉ nên áp dụng khi có một mối đe dọa rõ ràng và sắp xảy ra, hậu quả là dẫn tới vi phạm pháp luật nghiêm trọng, việc áp dụng này phải phù hợp với pháp luật quốc tế về quyền con người. 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 không có đủ hiệu quả.⁴ Khi đơn đăng ký thành lập hội bị từ chối, hoặc hoạt động của hội bị đình chỉ hoặc chấm dứt, các cá nhân cần được đảm bảo có cơ hội kháng nghị quyết định trước một tòa án độc lập và công minh, và người vi phạm quyền tự do hiệp hội cần phải chịu trách nhiệm.

⁴ Trong trường hợp của Korneenko v. Belarus, Ủy ban Nhân quyền LHQ đã xem xét việc cấm một hội chưa được đăng ký và đã giải tán vì sử dụng không đúng thiết bị đã tiếp nhận từ nguồn quỹ của nước ngoài nhằm sản xuất tài liệu tuyên truyền, cũng như những thiếu sót trong tài liệu đi kèm. Ủy ban kết luận rằng việc giải tán một hội vì tài liệu khiếm khuyết và một phản ứng không tương xứng. Xem Ủy ban Nhân quyền LHQ, Korneenko et al v. Belarus (Văn bản số 1274/2004, ngày 31/10/2006), đoạn 7.6-7.7.

3. Bất kỳ hiệp hội nào cũng có thể hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp quá mức

Theo chuẩn mực pháp luật quốc, các hiệp hội nên được tận dụng một khuôn khổ pháp lý bảo vệ nhằm khẳng định quyền của họ cho dù đã được đăng ký hay chưa. Khi một hiệp hội mong muốn đăng ký để đạt được tư cách pháp nhân, các thủ tục liên quan không nên phức tạp, mà cần đơn giản và nhanh chóng để thúc đẩy nhanh quá trình này. Thủ tục đơn giản được coi là thực hành quốc tế tốt là khi các hội được tự động trao tư cách pháp nhân ngay khi chính quyền được thông báo từ người lập hội rằng hội đã được lập ra.⁵

Nếu thủ tục đăng ký vẫn được lựa chọn áp dụng thì luật ít nhất cần đưa ra một cơ chế phê duyệt mặc định, theo đó việc phê duyệt được coi như được cấp sau khi nộp đăng ký với cơ quan có thẩm quyền một số ngày nhất định và thoả đáng. Quan trọng hơn là, nếu cơ quan đăng ký có thẩm quyền từ chối đơn đăng ký thì cần đưa ra một cơ sở pháp lý rõ ràng trong luật, với số lượng rõ ràng và giới hạn những lý do chính đáng phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người. Việc yêu cầu hồ sơ chi tiết và phức tạp, cùng với quyền quyết định quá lớn của cơ quan đăng ký trong việc đăng ký các hiệp hội hay tiến hành điều tra, đánh giá về mục đích của hiệp hội như là một phần của quá trình đăng ký có thể cản trở đáng kể việc các hiệp hội được đăng ký và hạn chế không chính đáng quyền tự do hiệp hội.

Nhìn chung, các hội hưởng quyền tự do giống như các cá nhân, bao gồm cả quyền riêng tư như quy định tại Điều 17 của Công ước về các quyền Dân sự và Chính trị.⁶ Vì vậy, luật không nên cho phép các cơ quan có thẩm quyền ra điều kiện với bất kỳ quyết định hay hoạt động nào của hội; huỷ bỏ việc bầu thành viên hay lãnh đạo của hội; yêu cầu thu lại một quyết định nội bộ; yêu cầu các hội phải nộp trước báo cáo hàng năm; hay tiếp cận trụ sở của hội mà không báo trước. Bên cạnh đó, quyền tự do ngôn luận là nền tảng để thực hiện quyền hiệp hội.⁷ Để hội có thể tự chủ và tự chịu trách nhiệm, mọi quyết định liên quan đến hoạt động của hội sẽ do các thành viên của hội hoặc một ban do các thành viên bầu ra quyết định và không chịu bất kỳ sự can thiệp quá mức nào. Sử dụng công nghệ mới có thể là một công cụ để thực hiện quyền tự do hiệp hội, bao gồm việc thành lập hội qua mạng.

4. Bất kỳ hiệp hội nào cũng có quyền tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực

Khả năng để các hội tìm kiếm, tiếp cận và tiếp nhận các nguồn quỹ và nguồn lực là một phần không thể tách rời và quan trọng của quyền tự do hiệp hội. 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. Cho phép sử dụng đa dạng các nguồn sẽ đảm bảo tốt hơn các nguyên tắc về tính tự trị, tự chịu trách nhiệm và tự chủ về tài chính của hội. Bất kỳ hạn chế nào về việc tiếp cận với các nguồn lực từ nước ngoài và các nguồn của nước ngoài và quốc tế phải được quy định bằng luật, vì một mục đích chính đáng phù hợp với những căn cứ cho phép cụ thể đối với những giới hạn lên quyền này được nêu tại Điều 22 của Công ước về các Quyền Dân sự và Chính trị. Đồng thời, các yêu cầu về báo cáo không được đặt gánh nặng quá lớn và quá tốn kém lên hội. Các hội chỉ nên cùng lắm là tiến hành thủ tục thông báo về việc tiếp nhận các nguồn quỹ và nộp báo cáo về tài khoản và các hoạt động của họ, và không

⁵ Xem đoạn 58, Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về quyền tự do hội họp hoà bình và hiệp hội, Maina Kiai (A/HRC/20/27, 2012).

⁶ Xem đoạn 9, Ủy ban Nhân quyền, Nhận xét chung Số 31 về bản chất của nghĩa vụ pháp lý chung áp đặt lên các Quốc gia thành viên của Công ước (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004).

⁷ Xem đoạn 4, Ủy ban Nhân quyền, Nhận xét chung Số 34 về Điều 19: Tự do quan điểm và biểu đạt (CCPR/C/DC/34, 2011).

nên bị yêu cầu phải nhận được sự cho phép từ trước từ cơ quan có thẩm quyền. Để đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế, các lệnh cấm và các biện pháp hạn chế quá mức việc tiếp nhận nguồn quỹ từ nước ngoài cần được loại bỏ và thủ tục báo cáo cần được đơn giản hoá.

Tóm tắt các khuyến nghị chính

1. Mọi người đều có quyền thành lập, tham gia hoặc lãnh đạo một hiệp hội mà không chịu bất kỳ sự phân biệt đối xử nào

- a. Đảm bảo rằng mọi người đều được hưởng quyền tự do hiệp hội mà không chịu bất kỳ sự phân biệt đối xử nào, bao gồm thông qua các tổ chức đã đăng ký hay chưa đăng ký.

2. Các giới hạn về quyền tự do hiệp hội chỉ nên là các ngoại lệ được luật định và được xem xét theo thủ tục tư pháp

- a. Đảm bảo rằng bất kỳ hạn chế nào lên quyền tự do hiệp hội được quy định bởi luật, cần thiết trong một xã hội dân chủ và tương xứng với mục đích được theo đuổi;
- b. Các hội cần có cơ hội kháng nghị đối với quyết định từ chối việc đăng ký và đình chỉ hoặc chấm dứt hoạt động trước một toà án công minh và độc lập;
- c. Đảm bảo rằng cơ quan thực thi pháp luật phải chịu trách nhiệm nếu vi phạm quyền tự do hiệp hội.

3. Bất kỳ hiệp hội nào cũng có thể hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp quá mức

- a. Bất kỳ hội nào, kể cả hội chưa đăng ký, cần được phép hoạt động tự do, và các thành viên hoạt động trong một môi trường thuận lợi và an toàn;
- b. Khi một hội quyết định đăng ký thì thủ tục cần phải đơn giản, dễ tiếp cận, không phân biệt đối xử, và không phiền hà và miễn phí;
- c. Các hội cần được tự do quyết định quy chế, cấu trúc và hoạt động của mình và thể hiện ý kiến và đưa ra quyết định không chịu sự can thiệp quá mức của Nhà nước;
- d. Công nhận rằng quyền tự do hiệp hội có thể được thực hiện thông qua các công nghệ mới, bao gồm internet.

4. Bất kỳ hiệp hội nào cũng có quyền tiếp cận các nguồn quỹ và nguồn lực

- a. Các hội cần được tiếp cận với nguồn quỹ và các nguồn lực trong nước và nước ngoài mà không cần sự cho phép từ trước.