

## BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 25

### SỰ THAM GIA CÁC HOẠT ĐỘNG CÔNG VÀ QUYỀN BẦU CỬ (ĐIỀU 25)<sup>1</sup>

---

1. Điều 25 Công ước công nhận và bảo vệ quyền của mọi công dân được tham gia các hoạt động công cộng, quyền bầu cử, ứng cử và quyền được tham gia các cơ quan công quyền. Công ước yêu cầu các , cho dù thể chế chính trị và hình thức nhà nước như thế nào, cũng phải thực hiện những biện pháp pháp lý và các biện pháp cần thiết khác để đảm bảo cho mọi công dân đều có cơ hội được hưởng các quyền theo Điều này. Điều 25 dựa trên cốt lõi về một chính quyền dân chủ mà tổ chức và hoạt động dựa trên cơ sở đồng thuận của nhân dân và phù hợp với các nguyên tắc của Công ước.
2. Các quyền theo Điều 25 có liên quan nhưng không đồng nhất với quyền tự quyết dân tộc. Theo Điều 1(1), các dân tộc có quyền tự do quyết định thể chế chính trị và có quyền lựa chọn hình thức tổ chức nhà nước của mình. Điều 25 đề cập đến quyền của các cá nhân được tham gia vào quá trình hình thành và quản lý các lĩnh vực công. Các quyền đó, giống như các quyền cá nhân khác, cũng thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất.
3. Không giống với nhiều quyền và tự do khác được Công ước công nhận (các quyền và tự do được đảm bảo cho mọi cá nhân trong phạm vi lãnh thổ và thuộc quyền tài phán của ), Điều 25 bảo vệ các quyền của riêng các “công dân” của quốc gia đó. Báo cáo của các cần chỉ ra những quy định pháp luật xác định tư cách công dân trong bối cảnh các quyền được bảo vệ theo Điều 25. Công ước không cho phép có sự phân biệt nào giữa các công dân trong việc hưởng những quyền này vì lý do chủng tộc, sắc tộc, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hay quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hay xã hội, sở hữu, thành phần xuất thân hay địa vị khác. Sự phân biệt giữa những người được hưởng tư cách công dân mà căn cứ vào thành phần xuất thân và việc nhập quốc tịch là trái với Điều 25. Báo cáo của cần chỉ rõ liệu có những nhóm xã hội nào bị giới hạn trong việc hưởng thụ các quyền này hay không, ví dụ như không được hưởng quyền bầu cử trong các cuộc bầu cử

---

<sup>1</sup> Kỳ họp thứ 57 (1996)

ở địa phương hay không được đảm nhiệm những vị trí cụ thể trong cơ quan công quyền.

4. Mọi điều kiện đặt ra đối với việc hưởng thụ các quyền được bảo vệ theo Điều 25 cần dựa trên những tiêu chí hợp lý và khách quan. Ví dụ, điều kiện được cho là hợp lý là yêu cầu đến một độ tuổi nhất định công dân mới có quyền bầu cử hay được bổ nhiệm vào những vị trí cụ thể trong các cơ quan công quyền. Việc thực hiện các quyền này của công dân có thể không bị trì hoãn hay loại trừ, trừ khi có những căn cứ khách quan và hợp lý được quy định bởi pháp luật. Ví dụ, tình trạng bị bệnh tâm thần có thể coi là một căn cứ để loại trừ quyền của một cá nhân được bầu cử hay được đảm nhận một công việc nhất định trong các cơ quan công quyền.
5. Việc tham gia các hoạt động công được đề cập ở điểm (a) là một khái niệm rộng, liên quan đến việc thực hiện quyền lực chính trị, đặc biệt là thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các hoạt động công bao trùm tất cả các khía cạnh của quản lý hành chính, bao gồm cả việc xây dựng và thực hiện chính sách ở cấp độ quốc tế, quốc gia, khu vực và địa phương. Vấn đề phân bổ quyền lực và nguồn lực qua đó cho phép các công dân có thể tham gia các hoạt động công được nêu ở Điều 25 cần phải được quy định bởi hiến pháp và các đạo luật khác của quốc gia.
6. Công dân tham gia trực tiếp vào các hoạt động công (quản lý nhà nước) khi thực hiện quyền lực với tư cách là thành viên của các cơ quan lập pháp hay nắm giữ các chức vụ hành pháp. Quyền tham gia trực tiếp này được quy định ở điểm (b). Công dân còn được tham gia trực tiếp vào việc quản lý nhà nước khi họ tham gia góp ý vào việc thông qua hay thay đổi hiến pháp hoặc quyết định những vấn đề công thông qua việc trưng cầu dân ý hay quá trình bầu cử khác được tiến hành phù hợp với điểm (b). Công dân có thể tham gia trực tiếp vào hoạt động công bằng việc tham gia vào các hội đồng dân cử có thẩm quyền quyết định về các vấn đề của địa phương hay các vấn đề của một cộng đồng cụ thể, hay tham gia các cơ quan được thành lập để đại diện cho công dân trong việc tham vấn với chính phủ. Khi một phương thức tham gia trực tiếp của công dân được quy định thì sẽ không có sự phân biệt nào giữa các công dân liên quan đến sự tham gia của họ trên những căn cứ được đề cập tại Điều 2, khoản 1 và không được đặt ra sự hạn chế vô lý nào.
7. Khi các công dân tham gia các hoạt động công thông qua việc tự do lựa chọn các đại diện của mình thì vấn đề ngầm định trong Điều 25 là các đại diện đó trên thực tế phải thực sự thực hiện quyền lực quản lý và phải được chọn ra thông qua một quá trình bầu cử để thực hiện quyền lực đó. Điều này cũng ngầm ý rằng các đại diện chỉ thực hiện các quyền của mình được xác định phù hợp với các quy định của hiến pháp. Việc tham gia thông qua các đại diện được lựa chọn tự do được

thực hiện qua quá trình bầu cử phải được pháp luật quy định phù hợp với điểm (b).

8. Công dân còn có thể tham gia các hoạt động công thông qua việc tạo ảnh hưởng thông qua tranh luận và đối thoại công khai với các đại diện của mình hoặc thông qua khả năng tự tổ chức. Sự tham gia này được đảm bảo bằng quyền tự do ngôn luận, hội họp và lập hội.
9. Điểm (b) Điều 25 nêu ra các quy định cụ thể liên quan đến quyền của công dân được tham gia các hoạt động công với tư cách cử tri hay ứng cử viên. Những cuộc bầu cử định kỳ trung thực phù hợp với điểm (b) là quan trọng để bảo đảm việc đánh giá khả năng của các đại diện trong việc thực hiện quyền lập pháp và hành pháp được trao cho họ. Những cuộc bầu cử như vậy phải được tổ chức nhanh chóng mà không được kéo dài quá mức và bảo đảm rằng thẩm quyền của chính phủ kế nhiệm phải trên cơ sở quyền tự do thể hiện ý chí của các cử tri. Các quyền và nghĩa vụ được quy định tại điểm (b) cần được bảo đảm bởi pháp luật.
10. Quyền bỏ phiếu tại các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý phải được quy định bởi pháp luật và có thể phải chịu những hạn chế hợp lý, như là quy định giới hạn độ tuổi tối thiểu đối với quyền bầu cử. Những hạn chế không hợp lý để giới hạn quyền bầu cử cụ thể như dựa trên căn cứ về sự mất năng lực hành vi hay đưa ra những đòi hỏi về tài sản, giáo dục hay khả năng biết đọc, biết viết. Tư cách thành viên của đảng phái cũng không được coi là một điều kiện để xác định một người có đủ tư cách để bầu cử và cũng không được xem là căn cứ chứng tỏ năng lực hành vi.
11. Các quốc gia phải tiến hành các biện pháp có hiệu quả để đảm bảo rằng mọi cá nhân có quyền bầu cử phải có khả năng thực hiện quyền đó. Việc đăng ký của các cử tri phải được tạo điều kiện thuận lợi và không được đặt ra những trở ngại cho việc đăng ký đó. Nếu có những đòi hỏi về cư trú đặt ra đối với việc đăng ký bầu cử thì những đòi hỏi đó phải hợp lý và không được đặt ra nhằm để loại trừ quyền bầu cử của những người không có chỗ ở. Mọi sự can thiệp có tính lạm dụng vào việc đăng ký bầu cử hay bầu cử, cũng như sự đe dọa hay ép buộc các cử tri cần bị cấm bởi các quy định pháp luật hình sự và các quy định đó phải được thực thi nghiêm chỉnh. Việc giáo dục đối với cử tri và các chiến dịch đăng ký là cần thiết để đảm bảo cho việc thực thi hiện quả các quyền trong Điều 25 bởi một cộng đồng có hiểu biết.
12. Quyền tự do biểu đạt, hội họp và lập hội là những điều kiện quan trọng cho việc thực hiện hiệu quả quyền bầu cử và phải được bảo vệ đầy đủ. Cần có các biện pháp tích cực để khắc phục những trở ngại cụ thể như là sự thất học, các rào cản ngôn ngữ, nghèo đói hay những trở ngại khác về quyền tự do đi lại mà cản trở những người có quyền bầu cử thực hiện có hiệu quả các quyền của mình. Thông

tin và các tài liệu về việc bầu cử phải được chuẩn bị cả bằng những ngôn ngữ thiểu số. Các phương tiện cụ thể như là tranh ảnh hay biểu tượng cần được đáp ứng để đảm bảo rằng các cử tri mù chữ đều có được thông tin đầy đủ làm cơ sở cho sự lựa chọn của mình. Các cần nêu ra trong các báo cáo của mình phương thức giải quyết được những khó khăn được đề cập ở điều khoản này.

13. Báo cáo của các quốc gia cần mô tả các quy định pháp luật về quyền bầu cử và việc áp dụng các quy định đó trong thời hạn được đề cập trong báo cáo. Các báo cáo cũng cần nêu rõ những yếu tố cản trở công dân trong việc thực hiện quyền bầu cử và các biện pháp tích cực cần có để khắc phục những yếu tố này.
14. Trong các báo cáo của mình, các cần nêu và giải thích những quy định pháp luật về việc tước quyền bầu cử của công dân. Các căn cứ cho việc tước quyền như vậy phải khách quan và hợp lý. Nếu việc kết án về một hành vi tội phạm là căn cứ cho việc đình chỉ quyền bầu cử thì thời hạn đình chỉ đó cần tương ứng với hành vi và mức án. Cá nhân bị tước tự do nhưng chưa bị kết án không nên bị loại trừ việc thực hiện quyền bầu cử.
15. Việc thực hiện có hiệu quả quyền và cơ hội tham gia ứng cử đảm bảo rằng các cá nhân có quyền bầu cử được tự do lựa chọn các ứng cử viên. Mọi hạn chế đối với quyền tham gia ứng cử, như độ tuổi tối thiểu, phải dựa trên tiêu chí khách quan và hợp lý. Các cá nhân có khả năng tham gia ứng cử không bị loại trừ bởi những đòi hỏi bất hợp lý và có tính chất phân biệt như về giáo dục, cư trú, dòng dõi hoặc bởi lý do tư cách chính trị. Không ai phải chịu bất cứ sự phân biệt hay bất lợi nào bởi việc ứng cử của mình. Các cần nêu và giải thích những quy định pháp luật về việc loại trừ một nhóm cá nhân tham gia ứng cử.
16. Các điều kiện liên quan đến ngày bổ nhiệm, phí hay đặt cọc cần phải hợp lý và không có tính phân biệt. Nếu có những căn cứ hợp lý để đánh giá các vị trí ứng cử nhất định là không phù hợp với nhiệm kỳ của những chức vụ cụ thể (ví dụ như vị trí về tư pháp, vị trí quân sự cấp cao, hành chính) thì các biện pháp để tránh sự xung đột lợi ích không nên giới hạn một cách quá mức các quyền được bảo vệ theo điểm (b). Những căn cứ để thay đổi những người nắm giữ chức vụ bầu cử cần được quy định bởi pháp luật dựa trên tiêu chí khách quan và hợp lý và theo những trình tự, thủ tục công bằng.
17. Quyền của cá nhân tham gia ứng cử không nên bị hạn chế một cách vô lý bằng việc đòi hỏi các ứng cử viên phải là thành viên của các đảng phái hay các đảng phái cụ thể. Nếu một ứng cử viên đòi hỏi phải có một số người ủng hộ tối thiểu để được chỉ định thì đòi hỏi này cần hợp lý và không được đặt ra như một rào cản đối với việc ứng cử. Ngoài việc căn cứ vào khoản (1), Điều 5 của Công ước, thì quan điểm chính trị có thể không được coi là căn cứ để tước quyền tham gia ứng cử của cá nhân.

18. Báo cáo của cần mô tả những quy định pháp lý xác định những điều kiện để nắm giữ những vị trí nhà nước do bầu cử và những hạn chế và tiêu chí áp dụng cho những vị trí cụ thể. Các báo cáo cần mô tả điều kiện chỉ định, ví dụ như giới hạn độ tuổi, và những điều kiện hay hạn chế khác. Báo cáo của các cần chỉ ra những hạn chế nào loại trừ các cá nhân trong những vị trí dịch vụ công (kể cả những vị trí trong quân đội và cảnh sát) không được bầu vào những vị trí quản lý cụ thể. Các căn cứ và thủ tục pháp lý để thay đổi người nắm giữ vị trí bầu cử cũng cần được đưa ra.
19. Căn cứ theo điểm (b), các cuộc bầu cử phải được tiến hành một cách tự do và công bằng trên cơ sở định kỳ trong khuôn khổ pháp luật đảm bảo cho việc thực hiện hiệu quả các quyền bầu cử. Cá nhân có quyền bầu cử phải được tự do bầu cho bất cứ ứng cử viên nào hay ủng hộ hoặc chống lại mọi đề xuất nêu ra đối với việc trưng cầu dân ý hay bỏ phiếu toàn dân, và tự do ủng hộ hay phản đối chính phủ mà không chịu ảnh hưởng hay bất cứ sự ép buộc nào mà có thể bóp méo hay hạn chế sự tự do thể hiện ý chí của cử tri. Cử tri được hình thành quan điểm một cách độc lập, không bị bạo lực hay đe dọa bạo lực, cưỡng bức, hạ thấp nhân phẩm hay bất cứ sự can thiệp thô bạo nào. Những hạn chế hợp lý về chi phí tranh cử có thể được chứng minh khi cần thiết để đảm bảo rằng sự lựa chọn tự do của cử tri là không bị cản trở hoặc quá trình dân chủ không bị bóp méo bởi chi phí không tương ứng nhân danh ứng cử viên hay đảng phái. Kết quả của các cuộc bầu cử đích thực cần được tôn trọng và thực hiện.
20. Một cơ quan bầu cử độc lập cần được thành lập để giám sát quá trình bầu cử và đảm bảo rằng việc bầu cử được tiến hành một cách bình đẳng, không thiên vị và căn cứ theo những quy định pháp luật phù hợp với Công ước. Các cần tiến hành những biện pháp bảo đảm những đòi hỏi về sự bí mật của việc bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử, kể cả việc bầu cử của các cử tri vắng mặt khi hệ thống còn tồn tại. Điều này ngầm ý là các cử tri cần được bảo vệ trước mọi sự ép buộc hay cưỡng bức buộc phải bộc lộ ý định bầu cử, đã bầu như thế nào và bảo vệ trước sự can thiệp bất hợp pháp hay trái pháp luật vào quá trình bỏ phiếu. Việc loại bỏ những quyền này là không phù hợp với Điều 25 của Công ước. An ninh cho các hòm phiếu cũng phải được bảo đảm và việc kiểm phiếu phải có sự chứng kiến của các ứng cử viên hay các đại diện của họ. Cần đảm bảo sự bí mật của việc bầu cử, quá trình kiểm phiếu và tham gia xem xét lại về mặt tư pháp hoặc quá trình tương ứng khác để các ứng cử viên tin tưởng vào sự an toàn của các hòm phiếu và việc kiểm phiếu. Sự trợ giúp cho những người tàn tật, người mù, hay mù chữ cũng phải độc lập. Các ứng cử viên cần được thông tin đầy đủ về những đảm bảo này.
21. Mặc dù Công ước không quy định cơ chế bầu cử cụ thể nào nhưng mọi cơ chế bầu cử trong một phải phù hợp với các quyền được bảo vệ tại Điều 25 và phải đảm bảo cho cử tri được tự do thể hiện ý chí.

22. Báo cáo của các cần chỉ ra những biện pháp đã được thực hiện để đảm bảo cho các cuộc bầu cử được tiến hành một cách trung thực, tự do và định kỳ, và làm thế nào để cơ chế bầu cử của nước mình có thể bảo đảm và tạo hiệu lực cho cử tri tự do thể hiện ý chí. Các báo cáo cần mô tả cơ chế bầu cử và giải thích về việc các quan điểm chính trị khác nhau trong cộng đồng được đại diện như thế nào trong các cơ quan bầu cử. Các báo cáo cũng cần nêu ra các đạo luật và trình tự để đảm bảo thực hiện hiệu quả quyền bầu cử của tất cả công dân trên thực tế và chỉ ra những đảm bảo về pháp luật để quá trình bầu cử được bí mật, an toàn và hiệu lực. Việc thực hiện trên thực tế đối với những bảo đảm này với thời hạn được nêu trong báo cáo cũng cần được giải thích.
23. Điểm (c) của Điều 25 liên quan đến các quyền và cơ hội của công dân được tiếp cận các điều kiện bình đẳng chung đối với các chức vụ quản lý nhà nước. Để đảm bảo sự tiếp cận các điều kiện bình đẳng chung thì tiêu chí và quá trình bổ nhiệm, thăng tiến, đình chỉ và sa thải phải khách quan và hợp lý. Cần phải có biện pháp kiên quyết trong các trường hợp cụ thể để đảm bảo sự tham gia bình đẳng của công dân vào các cơ quan nhà nước. Việc tham gia các cơ quan nhà nước phải dựa trên sự bình đẳng cơ hội và những nguyên tắc chung về công trạng và quy định nhiệm kỳ, nhằm đảm bảo rằng cá nhân nắm giữ chức vụ công không phải chịu những sức ép hay sự can thiệp về chính trị. Vấn đề quan trọng đặc biệt là phải đảm bảo rằng các cá nhân không phải chịu sự phân biệt khi thực hiện các quyền của mình theo điểm (c) Điều 25 với các căn cứ được quy định tại Điều 2, khoản 1.
24. Báo cáo của cần nêu những điều kiện cho việc tham gia các vị trí quản lý nhà nước, những sự hạn chế đối với quá trình bổ nhiệm, đề bạt, đình chỉ, sa thải hoặc thay đổi vị trí công việc cũng như những cơ chế đánh giá về mặt pháp lý hay cơ chế khác được áp dụng cho các quá trình này. Báo cáo cũng cần nêu ra khả năng đáp ứng những đòi hỏi về sự tham gia bình đẳng và các biện pháp cụ thể được đưa ra hay không và nếu có thì mức độ như thế nào.
25. Để đảm bảo việc hưởng đầy đủ các quyền được bảo vệ theo Điều 25 thì việc trao đổi thông tin và ý kiến về các vấn đề chính trị giữa Nhà nước và công dân, các ứng cử viên và những đại diện được bầu là quan trọng. Điều này ngầm ý là báo chí và các phương tiện thông tin có quyền Bình luận về những vấn đề công cộng mà không có sự kiểm duyệt hay hạn chế và được thông tin quan điểm công khai. Điều này cũng đòi hỏi sự thụ hưởng đầy đủ và tôn trọng các quyền được bảo đảm theo các Điều 19, 21 và 22 của Công ước, kể cả quyền tự do tham gia các hoạt động chính trị một cách cá nhân hoặc thông qua các đảng phái chính trị hay các tổ chức khác, quyền tự do tranh luận các vấn đề công, tổ chức các cuộc mít tinh, biểu tình hoà bình, chỉ trích, phản đối, công bố các ấn phẩm chính trị, tổ chức tranh cử và công khai các quan điểm chính trị.

26. Quyền tự do lập hội, kể cả quyền thành lập hay tham gia các tổ chức và hiệp hội liên quan đến các vấn đề chính trị hay công cộng là một sự bổ sung cho các quyền được bảo vệ theo Điều 25. Các đảng phái chính trị hay các thành viên của các đảng phái đóng một vai trò quan trọng trong việc quản lý các vấn đề công và quá trình bầu cử. Tùy theo cách quản lý của mình, các quốc gia cần bảo đảm rằng các đảng phái chính trị tôn trọng các quy định của Điều 25 để cho công dân theo đó thực hiện các quyền của mình.
27. Liên quan đến quy định của khoản 1, Điều 5 Công ước, mọi quyền được công nhận và bảo vệ theo Điều 25 không thể bị giải thích theo hướng cho phép hành động hay công nhận mọi hành động nhằm loại bỏ hay hạn chế các quyền và tự do được Công ước bảo vệ ở một mức độ cao hơn so với mức độ được quy định trong Công ước hiện nay.