

## CHUYÊN ĐỀ 32

### QUYỀN CON NGƯỜI, KHỦNG BỐ VÀ CHỐNG KHỦNG BỐ

*“Việc thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người cho tất cả mọi người và nền pháp quyền đóng vai trò nền tảng trong mọi nội dung của bản Chiến lược, thừa nhận rằng những biện pháp chống khủng bố hiệu quả và hành động thúc đẩy nhân quyền là những mục tiêu không đối nghịch nhau, mà bổ sung và có tác động qua lại lẫn nhau”.*

Chiến lược Toàn cầu Chống khủng bố của Liên hợp quốc  
(Nghị quyết số 60/288 của Đại hội đồng, Phụ lục)

#### Giới thiệu

Những tổn thất về con người trong các cuộc khủng bố đã được ghi nhận ở hầu khắp mọi nơi trên thế giới. Bản thân tổ chức Liên hợp quốc cũng đã phải gánh chịu những thảm kịch mất mát nhân mạng từ những hoạt động khủng bố bạo lực. Cuộc tấn công vào trụ sở của Liên hợp quốc tại Bát-đa ngày 19/3/2003 đã cướp đi sinh mạng của Đặc phái viên của Tổng thư ký Liên hợp quốc, ngài Sergio Vieira de Mello, và 21 người khác, đồng thời làm bị thương trên 150 người, trong số đó có những người bị thương rất nặng.

Rõ ràng khủng bố đã có những ảnh hưởng rất cụ thể và trực tiếp tới Quyền con người, với những hệ lụy thảm khốc đối với việc thụ hưởng các quyền như quyền được sống, quyền tự do và toàn vẹn thân thể của các nạn nhân. Bên cạnh những mất mát về nhân mạng, khủng bố có thể làm mất ổn định các chính phủ, làm suy yếu xã hội dân sự, hủy hoại hòa bình và an ninh, và đe dọa đến sự phát triển kinh tế và xã hội. Tất cả những điều này cũng đều có tác động thực tế lên việc thụ hưởng Quyền con người.

An toàn cá nhân là một Quyền con người cơ bản, và do vậy, việc bảo vệ các cá nhân là nghĩa vụ cốt yếu của mỗi Chính phủ. Từ đó, các quốc gia có nghĩa vụ đảm bảo các quyền con người của các công dân của mình và của công dân nước khác thông qua việc thực hiện những biện pháp tích cực để

bảo vệ họ khỏi những đe dọa của các hành vi khủng bố, và có nghĩa vụ đưa các tội phạm khủng bố ra trước công lý.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, bản thân những biện pháp chống khủng bố mà các quốc gia thực hiện cũng đồng thời tạo ra những thách thức nghiêm trọng đối với nhân quyền và nền pháp quyền. Một số quốc gia đã sử dụng biện pháp tra tấn và đối xử tàn bạo để chống khủng bố, đồng thời bỏ qua các bảo đảm thực tiễn và pháp lý được xây dựng để ngăn chặn việc tra tấn, ví dụ như biện pháp kiểm tra thường xuyên và độc lập các trại giam. Một số quốc gia khác lại trục xuất những nghi can khủng bố tới những quốc gia mà ở đó họ phải thực sự đối mặt với nguy cơ bị tra tấn hoặc bị lạm dụng nhân quyền. Hành động như vậy, các quốc gia này đã vi phạm các quy định luật pháp quốc tế về nguyên tắc *non-refoulement* (nguyên tắc cấm các quốc gia trục xuất hoặc buộc những người tị nạn quay trở về quốc gia mà họ đã rời đi). Ở một vài nơi, tính độc lập của bộ máy tư pháp bị coi nhẹ, trong khi đó việc sử dụng các toà án đặc biệt để xét xử các thường dân đã có những tác động đến hiệu quả của hệ thống toà án thông thường. Các biện pháp trấn áp đã được sử dụng để dập tắt tiếng nói của những người bảo vệ nhân quyền, của những nhà báo, những người thiểu số, các nhóm người bản địa, cũng như của những đại diện của xã hội dân sự. Những nguồn lực đáng lẽ được dùng cho các chương trình xã hội và hỗ trợ phát triển thì đã lại được chuyển sang dùng cho lĩnh vực an ninh, làm ảnh hưởng tới các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa của rất nhiều người.

Những hiện tượng này, đặc biệt khi chúng đồng thời diễn ra, sẽ có những hệ quả phá hủy nền pháp quyền, sự quản trị tốt của chính phủ và nhân quyền. Chúng cũng có những tác động tiêu cực lên hoạt động chống khủng bố của quốc gia cũng như quốc tế.

Tôn trọng Quyền con người và nền pháp quyền phải được coi là nền tảng của cuộc chiến toàn cầu chống khủng bố. Điều này đòi hỏi việc xây dựng các chiến lược chống khủng bố quốc gia để ngăn chặn các hành động khủng bố, truy tố những kẻ gây ra những hành vi tội ác đó, đồng thời thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người cũng như nền pháp quyền. Nó đòi hỏi các biện pháp phải được thực hiện nhằm triệt tiêu những điều kiện dẫn đến việc khủng bố lan rộng, bao gồm sự thiếu vắng nền pháp quyền, những vi phạm Quyền con người, sự phân biệt chủng tộc, dân tộc, tôn giáo, sự loại trừ chính trị, và sự tụt hậu về kinh tế - xã hội; nhằm khuyến khích sự tham gia tích cực và tiên phong của xã hội dân sự; lên án các hành vi vi phạm Quyền con người, nghiêm cấm chúng trong pháp luật quốc gia, điều tra các vụ việc và truy tố kịp thời các chủ thể vi phạm đồng thời ngăn chặn chúng xảy

ra; và nhằm thu hút một sự quan tâm thích đáng tới quyền của các nạn nhân trong các vụ xâm phạm nhân quyền, chẳng hạn bằng việc khôi phục các quyền hay bằng việc bồi thường những thiệt hại mà họ phải gánh chịu.

Tài liệu này được chuẩn bị với mục đích nâng cao hiểu biết về mối liên hệ phức tạp, đa chiều giữa Quyền con người và khủng bố. Nó định ra một vài vấn đề nhân quyền quan trọng xét trong bối cảnh khủng bố, nó nhấn mạnh những chuẩn mực và nguyên tắc nhân quyền phù hợp phải được coi trọng ở mọi lúc và đặc biệt trong bối cảnh cuộc chiến chống khủng bố.

Tài liệu này nhằm tới các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế (NGOs), các thể chế quốc gia về nhân quyền, những người làm công tác pháp lý, và tất cả những ai quan tâm đến việc bảo vệ và đề cao Quyền con người trong bối cảnh khủng bố và chống khủng bố.

Cụ thể, mục đích của tập tài liệu này là:

- Nâng cao nhận thức về ảnh hưởng của khủng bố và chống khủng bố tới việc thụ hưởng Quyền con người;

- Cung cấp một công cụ hữu dụng để những nhà làm công tác thực tiễn thực hiện công việc liên quan với các vấn đề khủng bố, chống khủng bố và Quyền con người;

- Cung cấp những hướng dẫn về cách thức đảm bảo tôn trọng Quyền con người khi thực hiện cuộc chiến chống khủng bố;

- Dẫn chứng những thách thức cụ thể đối với nhân quyền khi thực hiện cuộc chiến chống khủng bố.

## I. Nhân quyền và khủng bố

Chương này đề cập đến các vấn đề cơ bản của nhân quyền trước khi xem xét tác động của khủng bố tới Quyền con người. Sau đó là mối liên hệ giữa khủng bố và nhân quyền cũng như các quy định pháp lý quốc tế có liên quan cũng sẽ được đề cập tới.

### ***A. Nhân quyền là gì?***

#### ***1. Bản chất của nhân quyền***

Quyền con người là các giá trị phổ cập và những sự đảm bảo về mặt pháp lý nhằm bảo vệ mỗi cá nhân và tập thể trước những hành động hay sự bỏ mặc chủ yếu được thực hiện bởi của những người đại diện nhà nước mà xâm hại đến các tự do cơ bản, các quyền và nhân phẩm của con người. Tôn trọng một cách tổng thể các quyền con người đòi hỏi sự tôn trọng, bảo vệ và thực hiện các quyền dân sự, văn hóa, kinh tế, chính trị và xã hội cũng như quyền được phát triển. Các quyền con người mang tính phổ cập - nói cách khác, chúng đương nhiên thuộc về mọi cá nhân, chúng lệ thuộc nhau

và không thể tách rời<sup>(1)</sup>.

## 2. Luật Nhân quyền quốc tế

Luật Nhân quyền quốc tế được phản ánh trong nhiều văn kiện quốc tế quan trọng về quyền con người và trong tập quán pháp lý quốc tế. Cụ thể, các văn kiện quốc tế này bao gồm Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị và hai Nghị định thư bổ sung của nó. Các văn kiện quốc tế cơ bản khác về nhân quyền bao gồm Công ước quốc tế về việc xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc; Công ước về việc xóa bỏ mọi hình thức đối xử phân biệt với phụ nữ và Nghị định thư bổ sung của nó; Công ước chống tra tấn và các hình thức đối xử, hình phạt tàn bạo, vô nhân đạo và hạ nhục và Nghị định thư bổ sung của nó; Công ước về quyền trẻ em và hai Nghị định thư bổ sung; Công ước quốc tế về bảo vệ các quyền của người lao động di trú và gia đình họ. Những văn kiện mới nhất, đều được thông qua vào tháng 12 năm 2006 là Công ước quốc tế về việc bảo vệ mọi cá nhân chống lại việc bị mất tích một cách cưỡng bức và Công ước về quyền của những người khuyết tật và Nghị định thư bổ sung của nó. Ngoài ra, còn phải kể đến một số lượng ngày càng lớn các công ước, văn kiện đi kèm được ký kết trong từng lĩnh vực và hàng loạt các điều ước khu vực về vấn đề bảo vệ quyền và tự do cơ bản của con người.

Luật quốc tế về nhân quyền không giới hạn ở các quyền được liệt kê trong các điều ước quốc tế, mà còn bao gồm cả các quyền và tự do đã trở thành một phần của tập quán pháp lý quốc tế, điều này có nghĩa rằng chúng ràng buộc tất cả các quốc gia ngay cả khi quốc gia đó không tham gia vào một điều ước quốc tế cụ thể nào đó. Rất nhiều quyền được nêu trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền có đặc tính này. Tương tự như vậy, Ủy ban Nhân quyền đã nhận định trong các Bình luận chung số 24 (1994) và số 29 (2001) của mình rằng một số quyền được ghi nhận trong Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị phản ánh các quy tắc của tập quán pháp lý quốc tế. Hơn nữa, một vài quyền được ghi nhận có một quy chế đặc biệt như là các quy phạm mang tính chất *jus cogens* (những quy tắc mang tính chất mệnh lệnh của tập quán pháp lý quốc tế). Điều này có nghĩa rằng không có bất kỳ tình huống nào mà ở đó sự vi phạm các quy tắc được chấp nhận. Việc ngăn cấm hành vi tra tấn, nô lệ, diệt chủng, phân biệt chủng tộc và các tội ác vô nhân đạo, và quyền tự quyết được công nhận rộng rãi như là các quy tắc có tính chất mệnh lệnh, được phản ánh trong các điều khoản do Ủy ban pháp luật quốc tế soạn thảo về Trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia. Ủy ban pháp luật quốc tế cũng đã liệt kê các quy tắc cơ bản của Luật Nhân

---

<sup>(1)</sup> Tham khảo Điều 55 (c), Hiến chương Liên hợp quốc, Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, Điều 2 và Tuyên bố Viên và Chương trình hành động.

đạo quốc tế được áp dụng trong các cuộc xung đột vũ trang như là những ví dụ của các nguyên tắc có tính chất mệnh lệnh<sup>(2)</sup>. Tương tự như vậy, Ủy ban nhân quyền đề cập đến quy định cấm các hành vi như tùy tiện tước đoạt sự sống, đối xử vô nhân đạo và hèn hạ, bắt cóc tống tiền, ngược đãi tập thể, tùy tiện tước đoạt quyền tự do, và những hành vi vi phạm một quá trình xét xử công minh là những quy định không thể có ngoại lệ. Trong khi đó, Ủy ban về xóa bỏ sự phân biệt chủng tộc, trong bản tuyên bố của mình về phân biệt chủng tộc và các biện pháp để chống khủng bố, đã xác nhận nguyên tắc không phân biệt như là một quy phạm mang tính chất *jus cogen*.

### 3. Bản chất các nghĩa vụ của nhà nước theo Luật Nhân quyền quốc tế

Trước hết, luật nhân quyền buộc các nhà nước phải thực hiện một số việc nhất định và ngăn họ không được làm một số việc khác. Các nhà nước có nghĩa vụ đảm bảo sự tôn trọng, bảo vệ và thực thi các quyền con người. Việc *tôn trọng* Quyền con người chủ yếu đòi hỏi sự không can thiệp vào việc thụ hưởng các quyền đó. Việc *bảo vệ* Quyền con người lại tập trung ở hoạt động triển khai các biện pháp tích cực nhằm đảm bảo rằng các chủ thể khác không can thiệp tới việc thụ hưởng các quyền. Việc *thực thi* các quyền con người đòi hỏi nhà nước phải thực hiện các biện pháp thích hợp, bao gồm các biện pháp lập pháp, tư pháp, hành chính hoặc giáo dục nhằm thi hành các nghĩa vụ pháp lý của họ. Một quốc gia thành viên của một cam kết quốc tế có thể phải chịu trách nhiệm đối với những xâm hại đến việc thụ hưởng Quyền con người được thực hiện bởi những cá nhân hoặc tập thể nếu quốc gia đó thất bại trong việc thi hành những biện pháp cần thiết có thể để chống lại những sự xâm hại như vậy. Chẳng hạn, theo Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp tích cực để đảm bảo rằng các cá nhân hoặc tập thể không thực hiện những hành vi tra tấn hay đối xử tàn bạo, vô nhân đạo và hạ nhục với người khác trong phạm vi quyền lực của họ. Theo luật nhân quyền, các quốc gia cũng có trách nhiệm thực thi những biện pháp tổ tụng hữu hiệu trong các trường hợp xảy ra vi phạm<sup>(3)</sup>.

Những quyền con người khi là một phần của tập quán pháp quốc tế thì có hiệu lực ràng buộc đối với tất cả các quốc gia<sup>(4)</sup>. Đối với các điều ước về quyền con người, những quốc gia là thành viên của một điều ước cụ thể có nghĩa vụ phải tuân thủ điều ước đó. Có nhiều cơ chế khác nhau để thực

---

<sup>(2)</sup> Tham khảo Ủy ban Luật Quốc tế, các điều khoản dự thảo về Trách nhiệm của các quốc gia đối với hành vi trái pháp luật quốc tế, kèm bình luận, năm 2001 (Liên hợp quốc, 2008); Lời chú thích đối với Điều 26, đoạn (5), và Điều 40 đoạn (3)-(5). Cũng tham khảo Tòa án Hình sự Quốc tế đối với Nam Tư cũ, tham khảo Bên nguyên *Furundžija*, vụ IT-95-17/1, phán quyết tháng 10 năm 1998.

<sup>(3)</sup> Tham khảo Bình luận chung số 31 (2004) của Ủy ban Nhân quyền về bản chất của nghĩa vụ pháp lý chung đối với các quốc gia thành viên của Công ước.

<sup>(4)</sup> Vụ kiện liên quan tới những hành động bán quân sự và quân sự chống lại Nicaragua (*Nicaragua kiện Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*), *Phán quyết ngày 27 tháng 6 năm 1986*.

thi các nghĩa vụ này, bao gồm cả cơ chế đánh giá của các cơ quan giám sát sự tuân thủ của điều ước về việc tuân thủ của quốc gia đối với những điều ước cụ thể và khả năng của mọi cá nhân có thể khiếu kiện đến các cơ quan quốc tế về những vi phạm quyền của họ. Ngoài ra, một điều đặc biệt quan trọng đối với một số những thách thức về quyền con người mà cuộc chiến chống khủng bố đem lại là mọi thành viên của Liên hợp quốc có nghĩa vụ hành động một cách cá nhân hoặc tập thể, thông qua sự hợp tác với Liên hợp quốc để đạt được các mục đích nêu ở Điều 55 của Hiến chương, bao gồm việc đảm bảo sự tôn trọng một cách phổ quát và thực tế các quyền và tự do cơ bản của mọi cá nhân mà không có sự phân biệt về chủng tộc, giới tính, ngôn ngữ hay tôn giáo.

Một vấn đề then chốt được đặt ra là giới hạn lãnh thổ của các nghĩa vụ quốc tế của quốc gia trong lĩnh vực Quyền con người. Về vấn đề này, bản chất của nghĩa vụ pháp lý chung của một quốc gia thành viên được đề cập đến tại Điều 2 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Như được khẳng định bởi Ủy ban nhân quyền trong Bình luận chung số 31(2004), nghĩa vụ của quốc gia trong việc đảm bảo các quyền được ghi nhận trong Công ước cho mọi cá nhân trên lãnh thổ của quốc gia và đặt dưới thẩm quyền của quốc gia có nghĩa là quốc gia phải đảm bảo những quyền đó cho mọi cá nhân đặt dưới quyền lực hay sự kiểm soát thực tế của quốc gia, cho dù họ không hiện diện trên lãnh thổ của quốc gia. Hơn nữa, việc thụ hưởng các quyền con người không chỉ dành cho các cá nhân của quốc gia thành viên, mà dành cho tất cả các cá nhân mà không phân biệt quốc tịch, thậm chí ngay cả đối với người không quốc tịch như trường hợp người xin tị nạn hoặc người tị nạn. Trong một bản ý kiến tư vấn của mình, Tòa án Công lý quốc tế cũng đã kết luận rằng: “*Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị áp dụng đối với các hành vi của quốc gia trong quá trình thực hiện thẩm quyền ngoài lãnh thổ của quốc gia*”. Tòa án cũng đã đi đến kết luận tương tự đối với hiệu lực áp dụng của Công ước về quyền trẻ em<sup>(5)</sup>.

### ***B. Khủng bố là gì?***

Khủng bố thường được hiểu là để chỉ những hành vi bạo lực nhằm vào dân thường vì mục đích chính trị hay ý thức hệ. Dưới góc độ pháp lý, cho

---

<sup>(5)</sup> Hậu quả pháp lý của việc xây dựng bức tường phòng vệ trong lãnh thổ Palestin bị chiếm đóng. ý kiến tư vấn ngày 9 tháng 7 năm 2004. Báo cáo của I.C.J năm 2004, đoạn 111 và 113. Đồng tham khảo Vụ kiện liên quan tới những hành động vũ trang trên lãnh thổ Công-gô (Cộng hòa Dân chủ Công-gô kiện Uganda), Phán quyết ngày 19 tháng 12 năm 2005. Báo cáo của I.C.J. năm 2005, đoạn 216 - 217. Ở các vụ kiện khu vực, tham khảo Ủy ban nhân quyền Liên Mỹ. Vụ kiện 10.951, Báo cáo số 109/99, đoạn 37 ngày 29/9/1999.

dù cộng đồng quốc tế vẫn chưa thông qua một định nghĩa toàn diện về khủng bố, nhưng các tuyên bố, nghị quyết và các điều ước quốc tế về những vấn đề cụ thể của khủng bố đã định nghĩa một số các hành vi và yếu tố cốt lõi của nó. Vào năm 1994, bản Tuyên bố của Đại hội đồng Liên hợp quốc về các biện pháp nhằm loại trừ khủng bố quốc tế, thể hiện qua Nghị quyết số 49/60, đã nêu rằng khủng bố bao hàm “*những hành vi tội phạm được âm mưu hoặc tính toán để gây ra trạng thái khiếp sợ trong cộng đồng nói chung, trong một nhóm người hoặc những người cụ thể vì mục đích chính trị*” và những hành vi như vậy “*dù trong bất kì trường hợp nào cũng không thể bào chữa được, dù cho có bất kỳ lý do có tính chất chính trị, ý thức luận, sắc tộc, dân tộc, tín ngưỡng hay tính chất khác được viện dẫn ra để bào chữa cho chúng*”.

Mười năm sau đó, trong Nghị quyết 1566 (2004) của mình, Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đã đề cập tới “*các hành vi tội phạm, đặc biệt là các hành vi chống lại dân thường, được thực hiện với chủ đích gây ra chết chóc hay thương tích nghiêm trọng, hoặc hành vi bắt con tin, với mục đích gây ra tình trạng khiếp sợ trong cộng đồng hay trong một nhóm người hay đối với những cá nhân cụ thể, để hăm dọa dân chúng hay ép buộc chính phủ hay một tổ chức quốc tế phải thực hiện hoặc không thực hiện một hoạt động nào đó*”. Cùng năm đó, Nhóm các nhân vật cao cấp về Những đe dọa, thách thức và sự thay đổi do Tổng thư ký Liên hợp quốc thành lập đã miêu tả khủng bố là bất kỳ hành động nào “*nhằm gây ra sự chết chóc hay gây thương tích nghiêm trọng đối với dân thường hay những người không phải là chiến binh, khi mục đích của những hành động như vậy, do bản chất hay bối cảnh của nó, là nhằm đe dọa dân cư hay ép buộc một chính phủ hay một tổ chức quốc tế phải thực hiện hay không thực hiện bất kỳ một hành động nào*”, đồng thời đã xác định một loạt các yếu tố then chốt, qua đó dẫn chiếu đến các định nghĩa được nêu trong Công ước quốc tế năm 1999 về việc phong tỏa tài chính của chủ nghĩa khủng bố và đến Nghị quyết của Hội đồng Bảo an số 1566 (2004)<sup>(6)</sup>.

Hiện nay, Đại hội đồng Liên hợp quốc đang làm việc để thông qua một công ước toàn diện về chống khủng bố, công ước này sẽ bổ sung cho các công ước hiện đang tồn tại mới chỉ đề cập đến từng vấn đề riêng lẻ về khủng bố. Điều 2 của dự thảo công ước chứa đựng định nghĩa về khủng bố, bao hàm các hành vi gây ra, nhằm hoặc đe dọa gây ra “*một cách bất hợp*

---

<sup>(6)</sup> Tham khảo *Một thế giới an toàn hơn: Chúng ta hãy cùng chia sẻ trách nhiệm* (ấn phẩm của Liên hợp quốc số E.05.I.5).

*pháp và có chủ tâm*”: “(a) sự chết chóc hoặc thương tích nghiêm trọng đối với bất kỳ người nào; hoặc (b) thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản cá nhân hoặc công cộng, đặc biệt là các địa điểm sử dụng cho mục đích công cộng, thiết bị của chính phủ hay của quốc gia, hệ thống giao thông công cộng, cơ sở hạ tầng hay môi trường; hoặc c) những thiệt hại đến tài sản, cơ sở, thiết bị, hệ thống..., dẫn đến hoặc có nguy cơ dẫn đến những tổn thất to lớn về kinh tế, khi mục đích của hành động đó, do bản chất hay bối cảnh của nó, nhằm đe dọa đến dân cư hay ép buộc một chính phủ hay một tổ chức quốc tế phải thực hiện hay không thực hiện bất kỳ một hành động nào đó”. Tiếp đó, dự thảo định nghĩa hành vi phạm tội khủng bố bao gồm những hành vi đồng phạm, hành vi tổ chức hay hướng dẫn những người khác thực hiện hành vi khủng bố, hay hành vi góp phần vào việc thực hiện hoạt động khủng bố bởi một nhóm người thực hiện với mục đích chung. Trong khi các quốc gia thành viên đã đồng ý về rất nhiều quy định của bản dự thảo công ước, thì sự bất đồng quan điểm về việc có nên loại các phong trào giải phóng dân tộc ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Công ước hay không đã cản trở việc đạt đến sự đồng thuận để thông qua toàn bộ văn bản Công ước. Các cuộc đàm phán vẫn tiếp tục diễn ra. Rất nhiều quốc gia thành viên đã định nghĩa khủng bố trong pháp luật quốc gia, mà ở từng mức độ khác nhau, là dựa trên những yếu tố định nghĩa này.

Những thách thức cụ thể liên quan đến việc định nghĩa khủng bố và các nguyên tắc pháp lý được xem xét chi tiết hơn trong chương III, phần G.

### ***C. Tác động của khủng bố lên Quyền con người***

Khủng bố hướng trực tiếp tới việc phá hủy nhân quyền, dân chủ và pháp quyền. Nó tấn công các giá trị được coi là tâm điểm của Hiến chương Liên hợp quốc và các văn kiện quốc tế khác: sự tôn trọng Quyền con người; sự thượng tôn của pháp luật; các luật lệ điều chỉnh các cuộc xung đột vũ trang và việc bảo vệ dân thường; sự khoan dung giữa các dân tộc, quốc gia; việc giải quyết các tranh chấp bằng biện pháp hoà bình.

Khủng bố có ảnh hưởng trực tiếp tới việc thụ hưởng một số Quyền con người, cụ thể là quyền được sống, tự do và toàn vẹn về thân thể. Các hành động khủng bố có thể gây ra sự mất ổn định của các chính phủ, làm suy yếu xã hội dân sự, hủy hoại hòa bình và an ninh, đe dọa sự phát triển kinh tế và xã hội và có thể có những ảnh hưởng tiêu cực nghiêm trọng tới những nhóm người cụ thể. Tất cả những điều này gây ảnh hưởng trực tiếp tới việc thụ hưởng các quyền con người cơ bản.

Các tác động tiêu cực của khủng bố đối với Quyền con người và an ninh đã được Liên hợp quốc ghi nhận ở cấp độ cao nhất, đặc biệt là bởi Hội



đồng Bảo an, Đại hội đồng, Ủy ban Nhân quyền trước đây và Hội đồng Nhân quyền hiện nay<sup>(7)</sup>. Cụ thể, các quốc gia thành viên đã tuyên bố rằng khủng bố:

- Đe dọa đến an ninh và phẩm giá của con người ở mọi nơi, gây nguy hiểm và lấy đi những mạng sống vô tội, tạo ra một bầu không khí không cho phép người dân được giải phóng khỏi nỗi sợ hãi, huỷ hoại các quyền tự do cơ bản và nhằm đến sự huỷ hoại các quyền con người;

- Có ảnh hưởng tiêu cực đối với việc xây dựng một nhà nước pháp quyền, huỷ hoại một xã hội dân chủ với những mục tiêu phá hoại các nền tảng dân chủ của xã hội, làm mất ổn định các chính phủ được thiết lập hợp pháp.

- Có sự liên kết với các tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, tội phạm buôn bán ma túy, rửa tiền và buôn bán vũ khí, cũng như chuyển giao các chất hoá học, sinh học, vũ khí hạt nhân bất hợp pháp và có mối liên hệ với hệ quả của các tội phạm nghiêm trọng như giết người, tống tiền, bắt cóc trẻ em, hành hung, bắt cóc con tin và trộm cướp;

- Đưa đến các kết quả tiêu cực đối với sự phát triển kinh tế và xã hội của các quốc gia, tác động tiêu cực đến mối quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia, gây nguy hại đến các mối quan hệ hợp tác giữa các quốc gia, bao gồm sự hợp tác để phát triển;

- Đe dọa sự toàn vẹn lãnh thổ và an ninh của các quốc gia, vi phạm nghiêm trọng những mục đích và các nguyên tắc của Liên hợp quốc, đe dọa hoà bình và an ninh quốc tế, do đó, cần phải được ngăn chặn như một nhiệm vụ then chốt nhằm duy trì hoà bình và an ninh thế giới.

Luật nhân quyền khu vực và quốc tế đã quy định rõ ràng rằng các quốc gia có cả quyền và trách nhiệm để bảo vệ các cá nhân trước các cuộc tấn công khủng bố. Vấn đề này bắt nguồn từ nghĩa vụ chung của các quốc gia để bảo vệ các cá nhân theo thẩm quyền của họ chống lại sự can thiệp trong việc thụ hưởng các quyền con người. Cụ thể hơn, trách nhiệm này được công nhận như là một phần của các nghĩa vụ của các quốc gia để đảm bảo tôn trọng quyền sống và quyền an ninh.

Quyền sống mà đã được bảo vệ theo các điều ước nhân quyền khu vực và quốc tế, cụ thể như Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, đã được ghi nhận như

---

<sup>(7)</sup> Tham khảo Nghị quyết 1373 (2001) và 1377 (2001) của Hội đồng Bảo an; Nghị quyết 48/122, 49/185, 50/186, 52/133, 56/160 và 58/174 của Đại hội đồng, và Tuyên bố về các biện pháp loại trừ khủng bố quốc tế (Nghị quyết 49/60); Nghị quyết 2001/37 và 2004/44 của Ủy ban Nhân quyền; Nghị quyết 6/28 và một số nghị quyết gần đây về việc bảo vệ nhân quyền và tự do cơ bản trong việc chống lại khủng bố của Hội đồng Nhân quyền (ngày 28/3/2008).

“một quyền tối cao”<sup>(8)</sup> bởi nếu không có sự đảm bảo hiệu quả quyền này thì tất cả các quyền con người khác sẽ không có ý nghĩa<sup>(9)</sup>.

Như vậy, các quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ quyền sống của mọi người trong lãnh thổ của mình<sup>(10)</sup> và không có một sự vi phạm nào về quyền này được cho phép, thậm chí cả trong những trường hợp khẩn cấp. Việc bảo vệ quyền sống bao gồm nghĩa vụ của các quốc gia để thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết và thích hợp để bảo vệ sự sống của mọi người nằm dưới thẩm quyền tài phán của quốc gia đó. Xuất phát từ nghĩa vụ này, các quốc gia phải xây dựng các cơ chế thực thi pháp luật và tư pháp hình sự hiệu quả như là các giải pháp để ngăn chặn việc thực hiện các tội phạm và điều tra những vi phạm đã xảy ra; đảm bảo rằng những hành vi tội phạm sẽ bị truy tố, thực hiện việc bồi thường hiệu quả cho các nạn nhân; và thực hiện những biện pháp cần thiết khác để ngăn chặn sự tái diễn các vi phạm<sup>(11)</sup>. Bên cạnh đó, luật nhân quyền khu vực và quốc tế đã công nhận rằng, trong các hoàn cảnh đặc biệt, các quốc gia có nghĩa vụ chủ động trong việc thực hiện các giải pháp ngăn chặn để bảo vệ một hay nhiều cá nhân mà cuộc sống của những người này được nhận thấy hay có nghi ngờ đang gặp nguy hiểm trước hành vi tội ác của một cá nhân khác<sup>(12)</sup> có tham gia hoạt động khủng bố. Một điểm quan trọng cần nhấn mạnh là các quốc gia có nghĩa vụ đảm bảo an ninh cá nhân của mọi người nằm dưới thẩm quyền tài phán của họ ở những nơi mà một sự đe dọa được nhận thấy hay nghi ngờ đang tồn tại<sup>(13)</sup>. Tất nhiên điều này bao gồm cả những sự đe dọa khủng bố.

Để thực hiện nghĩa vụ của các quốc gia theo luật nhân quyền nhằm bảo vệ sự sống và an ninh cá nhân theo thẩm quyền của mình, các quốc gia có quyền và trách nhiệm thực hiện các biện pháp chống khủng bố hiệu quả, để ngăn chặn và đẩy lùi các cuộc tấn công khủng bố trong tương lai và để truy tố những tội phạm khủng bố đã thực hiện những hành vi như vậy. Đồng thời, hoạt động chống khủng bố đã tạo ra những thách thức to lớn đối với

---

<sup>(8)</sup> Tham khảo Bình luận chung số 6 (1982) của Ủy ban Nhân quyền.

<sup>(9)</sup> Tham khảo Manfred Nowak, Bình luận Công ước của Liên hợp quốc về các quyền dân sự và chính trị, tái bản lần 2 (N.P. Engel, 2005), trang 121.

<sup>(10)</sup> Tham khảo Ủy ban Nhân quyền, vụ *Luis Asdrúbal Jiménez Vaca* kiện *Colombia*, ngày 25 tháng 3 năm 2002 ((A/57/40).

<sup>(11)</sup> Tham khảo: “Thiết lập các nguyên tắc cho việc bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền thông qua hành động chống lại việc không bị trừng phạt” (E/CN.4/2005/102/Add.1). Đồng tham khảo Ủy ban Nhân quyền, *Delgado Páez* kiện *Colombia*, ngày 12 tháng 7 năm 1990 (A/45/40).

<sup>(12)</sup> Tòa án Nhân quyền châu Âu, *Kili*” kiện *Thổ Nhĩ Kỳ*, số 22492/93, Phán quyết ngày 28 tháng 3 năm 2000, dòng 62. Đồng tham khảo Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ, *Velásquez Rodríguez* kiện *Honduras*, Phán quyết ngày 29 tháng 7 năm 1988 (đoạn 174).

<sup>(13)</sup> Tham khảo vụ *Delgado Páez* kiện *Colombia* (đoạn 5.5).

việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người. Đối với nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ các cá nhân thuộc thẩm quyền của họ, tất cả các giải pháp được thực hiện nhằm chống khủng bố bản thân nó phải phù hợp với nghĩa vụ của các quốc gia theo luật quốc tế, cụ thể là Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Tị nạn và Luật Nhân đạo quốc tế.

#### ***D. Tính trách nhiệm và Quyền con người của các nạn nhân***

Từ khía cạnh Quyền con người, việc ủng hộ cho các nạn nhân trong bối cảnh khủng bố là mối quan tâm quan trọng nhất. Trong khi các nỗ lực ngay sau các sự kiện ngày 11 tháng 9 năm 2001 đã thất bại trong việc quan tâm đến Quyền con người cho các nạn nhân, thì việc công nhận nhu cầu của cộng đồng quốc tế đang tăng lên trong việc lưu tâm đến các quyền con người của tất cả các nạn nhân trong vụ khủng bố. Ví dụ, Kết quả của Hội nghị thượng đỉnh thế giới vào năm 2005 (Nghị quyết của Đại hội đồng 60/1), các quốc gia thành viên đã nhấn mạnh “tầm quan trọng của việc trợ giúp các nạn nhân trong vụ khủng bố và việc ủng hộ cho họ và gia đình họ để đương đầu với những nỗi đau và sự mất mát của họ”. Tương tự như vậy Chiến lược Chống khủng bố toàn cầu của Liên hợp quốc thể hiện sự cam kết của các quốc gia nhằm “thúc đẩy sự đoàn kết quốc tế trong việc ủng hộ các nạn nhân và thúc đẩy sự liên kết của xã hội dân sự trong chiến dịch toàn cầu chống khủng bố và lên án nó”.

Để giải quyết các nhu cầu của các nạn nhân của cuộc khủng bố, mối quan tâm cần phải được thể hiện khác biệt, một mặt đối với các nạn nhân của tội ác, mặt khác đối với các nạn nhân của những vi phạm Quyền con người. Trong khi sự phân biệt này không phải luôn luôn rành mạch, nhưng một điều quan trọng cần nhận biết đó là, trong hầu hết các trường hợp, các hành vi liên quan đến khủng bố là các tội phạm hình sự do các cá nhân thực hiện và về nguyên tắc, một quốc gia sẽ không chịu trách nhiệm đối với các hành vi bất hợp pháp đó. Các hành vi tạo thành những vi phạm nhân quyền cơ bản sẽ do các tổ chức hoặc những người nhân danh quốc gia thực hiện. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, quốc gia có thể chịu trách nhiệm đối với các hành vi mang tính chất cá nhân mà nó có thể tạo thành sự vi phạm Luật Nhân quyền quốc tế.

Trong khi một phân tích toàn diện về những nhu cầu của các nạn nhân của tội ác và các nạn nhân của sự vi phạm nhân quyền trong bối cảnh khủng bố, và về các phản ứng đối với các nhu cầu này, là vượt ra ngoài phạm vi của ấn phẩm này, nhưng một số nguyên tắc cơ bản vẫn cần được nhấn mạnh. Cụ thể, các tiêu chuẩn quốc tế và khu vực liên quan tới các nạn nhân của tội ác và các nạn nhân của các hành vi vi phạm thô bạo Luật Nhân quyền quốc tế và hành vi vi phạm nghiêm trọng Luật Nhân đạo quốc tế có

thể giúp làm rõ nhu cầu của các nạn nhân của cuộc khủng bố<sup>(14)</sup>. Một số quy định của điều ước quốc tế liên quan đến các khía cạnh cụ thể của chủ nghĩa khủng bố cũng thích hợp để giải quyết các tình huống của các nạn nhân của cuộc khủng bố.

Theo Tuyên bố về Các nguyên tắc cơ bản về công lý cho các nạn nhân của tội phạm và việc lạm dụng quyền lực, quy định trong Nghị quyết số 40/34 của Đại hội đồng, nạn nhân bao gồm “những người, cá nhân hay tập thể, bị hại, bao gồm các tổn thương thể chất hoặc tinh thần, đau khổ về tinh cảm, sự thiệt hại về kinh tế hoặc suy giảm đáng kể về các quyền cơ bản của họ, thông qua các hành vi hoặc thiếu sót đã vi phạm các quy định của pháp luật hình sự đang có hiệu lực trong các quốc gia thành viên, bao gồm cả những quy định pháp luật hình sự về lạm dụng quyền lực”. Điểm quan trọng là Tuyên bố chỉ ra rằng một cá nhân có thể được coi là một nạn nhân “bất kể là thủ phạm có được nhận dạng, bất giữ truy tố hoặc bị kết án hay không, hoặc bất kể mối quan hệ gia đình giữa thủ phạm và người bị hại”. Thuật ngữ nạn nhân có thể bao gồm “thành viên của gia đình đời gần nhất cũng như những người đã chịu thiệt hại trong khi can thiệp để hỗ trợ các nạn nhân bị nạn hoặc để ngăn chặn sự ngược đãi.”

Tuyên bố này cũng vạch thêm những tiêu chuẩn tối thiểu cho việc đối xử với các nạn nhân theo một số nguyên tắc cơ bản của công lý. Những tiêu chuẩn này yêu cầu các nạn nhân phải được:

- Được đối xử với lòng bao dung và tôn trọng nhân phẩm của họ;
- Được thông báo, và được có quan điểm của mình và được quan tâm đến các thủ tục pháp lý;
- Được hưởng sự hỗ trợ thích đáng trong suốt quá trình pháp lý;
- Được bảo vệ khỏi sự đe dọa và trả thù;
- Được bảo vệ về quyền riêng tư;
- Được trao cơ hội tham gia vào các cơ chế không chính thức cho việc giải quyết các tranh chấp, bao gồm cả việc hòa giải;
- Được bồi thường và đền bù, nếu thích hợp;
- Nhận được hỗ trợ cần thiết về vật chất, y tế, tâm lý và xã hội.

Các Nguyên tắc cơ bản và Chỉ dẫn về quyền được khôi phục và bồi thường đối với các nạn nhân của những vi phạm thô bạo Luật Nhân quyền quốc tế và những vi phạm nghiêm trọng Luật Nhân đạo quốc tế, được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua vào năm 2005 trong Nghị quyết số 60/147, đã nhấn mạnh sự cần thiết của các nạn nhân được đối xử nhân đạo và được tôn trọng nhân phẩm và nhân quyền của họ, và nhấn mạnh rằng cần phải thực hiện các biện pháp thích hợp để bảo đảm an toàn, trạng thái khỏe

---

<sup>(14)</sup> Tham khảo Khuyến nghị số (85) 11 của Ủy ban châu Âu.

manh về thể chất và tâm lý và quyền riêng tư cho họ cũng như của những người trong gia đình của họ. Các Nguyên tắc cơ bản và chỉ dẫn cũng phác thảo các biện pháp áp dụng cho nạn nhân của những vi phạm Luật Nhân quyền quốc tế về Luật Nhân đạo quốc tế, bao gồm cả quyền của nạn nhân được tiếp cận bình đẳng và hiệu quả với công lý, sự bồi thường hiệu quả và ngay lập tức cho những thiệt hại gây ra, và tiếp cận thông tin có liên quan đến các hành vi vi phạm và các cơ chế bồi thường. Cụ thể hơn, Các Nguyên tắc và Chỉ dẫn này đã vạch ra những nghĩa vụ cụ thể cho các quốc gia để bồi thường cho các nạn nhân vì hành vi hoặc thiếu sót mà có thể được quy cho là do Nhà nước và cấu thành hành vi vi phạm nghiêm trọng Luật Nhân quyền quốc tế Luật Nhân đạo quốc tế, cũng như để thiết lập các chương trình quốc gia về bồi thường và hỗ trợ khác cho nạn nhân, nếu các bên chịu trách nhiệm về thiệt hại đã xảy ra không thể hoặc không sẵn sàng thực hiện các nghĩa vụ của họ.

## **E. Khủng bố và các khía cạnh khác của pháp luật quốc tế**

### *1. Khủng bố và Luật Nhân đạo quốc tế*

Luật Nhân đạo quốc tế gồm một tập hợp các quy định về bảo vệ các cá nhân trong các cuộc “xung đột vũ trang”, theo như thuật ngữ đó được hiểu trong các điều ước có liên quan, cũng như trong việc tiến hành các hoạt động chiến tranh. Những quy định này được phản ánh trong một số điều ước quốc tế, bao gồm bốn Công ước Geneva và hai Nghị định thư bổ sung, cũng như một số văn kiện quốc tế khác nhằm giảm thiệt hại mà con người phải gánh chịu trong cuộc xung đột vũ trang. Nhiều quy định đã trở thành tập quán pháp quốc tế<sup>(15)</sup>.

Không có định nghĩa rõ ràng nào về “khủng bố” trong Luật Nhân đạo quốc tế. Tuy nhiên, Luật Nhân đạo quốc tế cấm nhiều hành vi tiến hành trong cuộc xung đột vũ trang, những hành vi này được xem là hành động khủng bố nếu chúng được thực hiện trong thời bình<sup>(16)</sup>.

Ví dụ, hành vi bạo lực cố ý chống lại các thường dân và các mục tiêu dân sự cấu thành tội phạm chiến tranh theo luật pháp quốc tế, theo đó các cá nhân có thể bị truy tố. Quy định này xuất phát từ các nguyên tắc cơ bản của Luật Nhân đạo quốc tế liên quan đến việc bảo vệ thường dân trong cuộc xung đột vũ trang, được gọi là các nguyên tắc đặc biệt. Theo nguyên tắc này, tất cả các bên tham gia xung đột phải luôn phân biệt giữa thường dân và binh lính. Về bản chất, điều này có nghĩa là các cuộc tấn công có

---

<sup>(15)</sup> Tham khảo Jean-Marie Henckaerts và Louise Doswald-Beck, Luật tập quán quốc tế về nhân đạo (Nhà Xuất bản Đại học Cambridge, 2005), và vụ kiện của Tòa án Hình sự Quốc tế đối với Rwanda và Nam Tư cũ.

<sup>(16)</sup> Tham khảo Hội Chữ thập đỏ Quốc tế “Luật Nhân đạo quốc tế và chủ nghĩa khủng bố: Hỏi và Đáp”, ngày 5 tháng 5 năm 2004, có trên website: [www.icrc.org](http://www.icrc.org).

nhắm tới các mục tiêu quân sự, nghĩa là, những đối tượng mà bản chất, vị trí, mục đích hoặc việc sử dụng chúng đóng góp hiệu quả tới hành động quân sự mà việc phá hủy toàn bộ một phần, tước đoạt hoặc trung lập hóa của hành động đó, trong trường hợp áp dụng vào thời điểm đó, tạo ra một lợi thế rõ ràng về quân sự. Dân thường sẽ bị mất quyền được bảo vệ như là những thường dân khi họ tham gia trực tiếp vào trận chiến.

Hơn nữa, các cuộc tấn công bừa bãi là bị nghiêm cấm theo Luật Nhân đạo quốc tế. Điều này bao gồm các cuộc tấn công mà không phải nhắm tới một mục tiêu quân sự cụ thể, sử dụng một phương thức hay phương tiện chiến đấu mà không nhằm vào một mục tiêu quân sự cụ thể, hoặc sử dụng một phương pháp hoặc phương tiện chiến đấu mà hiệu quả của chúng không được giới hạn theo yêu cầu của Luật Nhân đạo quốc tế, và như vậy về bản chất là tấn công các mục tiêu quân sự và dân thường hoặc các đối tượng dân sự mà không cần phân biệt. Tấn công bừa bãi bao gồm các cuộc tấn công không cân xứng cũng bị cấm.

Luật Nhân đạo quốc tế cũng cấm một cách cụ thể “các biện pháp khủng bố” hay “hành động khủng bố”. Những điều này làm nổi bật trách nhiệm hình sự cá nhân và việc bảo vệ chống lại hình phạt tập thể và “tất cả các biện pháp đe dọa hoặc khủng bố”<sup>(17)</sup>. Hơn nữa, “hành động hay mối đe dọa bạo lực nhằm mục đích chính là để lan rộng hoạt động khủng bố trong dân cư” cũng bị nghiêm cấm theo Luật Nhân đạo quốc tế<sup>(18)</sup>. Theo Ủy ban Chữ thập đỏ quốc tế, ngay cả khi một cuộc tấn công hợp pháp vào một mục tiêu quân sự có thể gây lo sợ giữa những thường dân, những quy định này liên quan đến việc tiến hành hành động chiến tranh, nhằm cấm “các cuộc tấn công chủ yếu nhằm khủng bố dân thường, ví dụ các chiến dịch bắn phá hoặc chia cắt thường dân tại các đô thị”<sup>(19)</sup>.

Một điểm quan trọng cần lưu ý rằng, ngoài Luật Nhân đạo quốc tế, Luật Nhân quyền quốc tế vẫn tiếp tục áp dụng trong xung đột vũ trang, chỉ đối với những giới hạn nhất định được phép theo quy định nghiêm ngặt trong các điều ước quốc tế về quyền con người. Về bản chất, có sự khác nhau ở phạm vi điều chỉnh của hai ngành luật, trong khi pháp luật về quyền con người bảo vệ cá nhân trong mọi thời điểm, thì Luật Nhân đạo quốc tế chỉ áp dụng trong các tình huống xung đột vũ trang. Về vấn đề này, Ủy ban Nhân quyền đã tuyên bố trong Bình luận chung số 31 của mình, rằng: [Các quyền dân sự và chính trị] cũng được áp dụng trong những tình huống xung đột vũ trang mà ở đó các quy định của Luật Nhân đạo quốc tế được áp

---

<sup>(17)</sup> Công ước Geneva IV, Điều 33.

<sup>(18)</sup> Tham khảo các Nghị định thư I và II của bốn Công ước Geneva, các Điều 51 (2) và 13(2).

<sup>(19)</sup> Tham khảo “Luật Nhân đạo quốc tế và chủ nghĩa khủng bố...”

dụng. Trong khi, đối với một số quyền theo Công ước, các quy định cụ thể hơn của Luật Nhân đạo quốc tế có thể đặc biệt thích hợp cho các mục đích giải thích các quyền theo Công ước, cả hai lĩnh vực pháp luật có tính chất bổ sung, không loại trừ lẫn nhau.

Tòa án Công lý quốc tế cũng khẳng định khả năng áp dụng Công ước trong các cuộc xung đột vũ trang, tuyên bố rằng “quyền của mọi người không bị tùy tiện tước đoạt mạng sống cũng được áp dụng trong các cuộc chiến tranh. Tuy nhiên, thử nghiệm về sự tùy ý tước đoạt mạng sống sau đó được xác định bởi quy tắc *lex specialis*, luật áp dụng trong các cuộc xung đột vũ trang”<sup>(20)</sup>. Theo ý kiến tư vấn về hệ quả pháp lý của việc Israel xây dựng bức tường phòng vệ trong lãnh thổ Palestine bị chiếm giữ, Tòa án ấn định thêm khả năng áp dụng của luật nhân quyền trong thời kỳ xung đột vũ trang, trong đó nêu rõ “việc bảo vệ theo các công ước về quyền con người không dừng lại trong trường hợp xung đột vũ trang, ảnh hưởng của các quy định đối với sự vi phạm tương tự như vậy có thể thấy tại Điều 4 của [Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị]”<sup>(21)</sup>. Gần đây nhất, Tòa án áp dụng cả luật nhân quyền và Luật Nhân đạo quốc tế cho xung đột vũ trang giữa Cộng hòa Dân chủ Công Gô và Uganda.<sup>(22)</sup>

Các hành động khủng bố được thực hiện ngoài cuộc xung đột vũ trang nói chung cấu thành tội phạm theo pháp luật trong nước, và tùy thuộc vào hoàn cảnh, sẽ theo pháp luật hình sự quốc tế và vì vậy cần được điều chỉnh thông qua việc thực thi pháp luật hình sự trong nước và quốc tế.

## 2. Khủng bố và pháp luật hình sự quốc tế

Trong suốt bốn thập kỷ qua, cộng đồng quốc tế, dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc, đã xây dựng 13 công ước liên quan đến việc ngăn chặn và trừng trị chủ nghĩa khủng bố. Các văn kiện thuộc lĩnh vực này đề cập đến vấn đề khác nhau, từ việc chiếm giữ máy bay trái pháp luật và bắt con tin đến việc đánh bom khủng bố. Các văn kiện này đóng góp vào thiết chế pháp lý toàn cầu chống khủng bố và tạo ra một khuôn khổ hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này. Do vậy, chúng đòi hỏi các quốc gia thực hiện những biện pháp cụ thể để ngăn chặn việc tiến hành các hoạt động khủng bố và cấm các tội phạm có liên quan tới khủng bố, bao gồm cả các biện pháp buộc các quốc gia thành viên hình sự hóa những hành vi cụ thể, thiết lập

---

<sup>(20)</sup> Tính hợp pháp của sự đe dọa hay sử dụng vũ khí hạt nhân, ý kiến tư vấn ngày 8 tháng 7 năm 1995, Báo cáo của I.C.J., đoạn 25.

<sup>(21)</sup> Kết quả Pháp lý, đoạn 106.

<sup>(22)</sup> Tham khảo Bình luận chung số 31, đoạn 11; *Kết quả Pháp lý...*, đoạn 163; và Vụ kiện liên quan đến *Hoạt động vũ trang...*, đoạn 216-220, 345 (3). Đồng tham khảo “Những tiêu chuẩn cơ bản về nhân đạo” (E/CN.4/2006/87, chương. III), và *Tập san của Liên hợp quốc và các tổ chức khu vực về việc bảo vệ nhân quyền trong chống chủ nghĩa khủng bố* (New York and Geneva, 2003), chương I, phần (C).

các tiêu chí tài phán nhất định (bao gồm cả nguyên tắc *aut dedere aut judicare* - “dẫn độ hoặc truy tố” nổi tiếng), và tạo ra một cơ sở pháp lý cho sự hợp tác về dẫn độ và trợ giúp pháp lý.

Hầu hết các điều ước quốc tế liên quan đến các khía cạnh cụ thể của khung bố xác định những hành động vi phạm cụ thể và yêu cầu các quốc gia hình sự hóa những hành động đó, bao gồm các tội phạm liên quan tới việc hỗ trợ tài chính cho khủng bố, vi phạm với những cá nhân có thanh thế (như bắt con tin và các tội ác đối với các cá nhân được quốc tế bảo vệ), hành vi phạm tội liên quan tới hàng không dân dụng, hành vi phạm tội liên quan tới tàu và các sân ga cố định, và hành vi phạm tội liên quan tới vật liệu nguy hiểm<sup>(23)</sup>. Ví dụ, theo Công ước quốc tế về việc cấm tài trợ cho khủng bố, khủng bố bao gồm bất kỳ hành động nào “chủ ý gây tử vong hay thương tật nghiêm trọng cho một dân thường, hoặc tới bất kỳ người nào khác không tham gia tích cực vào cuộc chiến trong một xung đột vũ trang, khi mục đích của hành động như vậy, theo bản chất hoặc do hoàn cảnh, đe dọa đến dân thường, hoặc buộc một Chính phủ hoặc một tổ chức quốc tế thực hiện hoặc không thực hiện bất kỳ hành động nào”. Nó đòi hỏi việc hình phạt hoá những hành vi phạm tội cụ thể liên quan đến việc tài trợ cho khủng bố được xác định.

Hội đồng Bảo an đã công nhận sự phê chuẩn và sự thực hiện hiệu quả những thiết chế chống khủng bố trên toàn cầu như là một ưu tiên hàng đầu. Vào ngày 28/9/2001, căn cứ theo Chương VII Hiến chương Liên hợp quốc, Hội đồng Bảo an đã thông qua Nghị quyết số 1373 (2001), quy định rõ ràng rằng mọi hành động khủng bố đều tạo thành một mối đe dọa tới “hòa bình và an ninh quốc tế” và rằng “các hành vi, phương pháp, và việc thực hiện hành động khủng bố là trái với mục đích và nguyên tắc của Liên hợp quốc”. Nghị quyết cũng yêu cầu tất cả các quốc gia hình sự hoá những hành động khủng bố; trừng phạt các hoạt động hỗ trợ hoặc chuẩn bị của các tội phạm khủng bố; tội phạm hóa việc tài trợ tài chính cho khủng bố; phi chính trị hóa tội phạm khủng bố; đóng băng các nguồn quỹ của những người thực hiện hoặc cố gắng thực hiện hành vi khủng bố, và tăng cường hợp tác quốc tế trong các vấn đề hình sự.

Tùy thuộc vào bối cảnh mà hành động khủng bố xảy ra, các hành động đó cũng có thể cấu thành tội phạm theo luật pháp quốc tế. Trong khi soạn thảo Quy chế Rome của Tòa án Hình sự quốc tế, một số đoàn đại biểu đã

---

<sup>(23)</sup> Tham khảo thí dụ trong *Hướng dẫn pháp lý đối với Công ước và Nghị định thư chống chủ nghĩa khủng bố toàn cầu (ấn phẩm của Liên hợp quốc, E.04.V.7)*.



tranh luận về kết luận cho rằng khủng bố thuộc thẩm quyền của Tòa án như loại một tội phạm riêng biệt. Tuy nhiên, đa số các nước không đồng ý do những vấn đề phức tạp liên quan đến định nghĩa này. Văn kiện cuối cùng của Hội nghị ngoại giao Liên hợp quốc về việc thành lập Tòa án Hình sự Quốc tế được thông qua tại Rome ngày 17/7/1998 đã khuyến nghị rằng cần có một Hội nghị rà soát lại Quy chế Rome mà có thể diễn ra sau bảy năm kể từ khi Quy chế này có hiệu lực, cụ thể là năm 2009, trong đó cần xem xét một số tội phạm, bao gồm cả tội khủng bố, với quan điểm nhằm đạt được một định nghĩa chấp nhận được và đưa những tội phạm này vào danh sách tội phạm thuộc thẩm quyền của Tòa án.

Mặc dù Quy chế Rome không quy định “khủng bố” như là một tội phạm riêng biệt, trong Quy chế có quy định về các tội phạm khác nhau trong đó có thể bao gồm cả hoạt động khủng bố, tùy thuộc vào thực tiễn và hoàn cảnh cụ thể của từng trường hợp. Một hành động khủng bố có thể cấu thành một tội ác chống nhân loại, một hành vi phạm tội được định nghĩa theo Điều 7 của Quy chế Rome, bao gồm các hành vi nhất định được thực hiện như một phần của một cuộc tấn công rộng rãi hoặc có hệ thống vào bất kỳ khu vực dân cư nào, với sự nhận biết trước về cuộc tấn công<sup>(24)</sup>. Hơn nữa, hành vi như các cuộc tấn công cố ý hoặc bừa bãi chống lại dân thường hay bắt con tin có thể là tội phạm chiến tranh, như được định nghĩa theo Điều 8 của Quy chế Rome.

Một hành động khủng bố có thể cấu thành một tội ác chống lại loài người - một tội mà như được định nghĩa tại Điều 7 của Quy chế Rome thường bao gồm một số hành động nhất định là một phần của một cuộc tấn công theo hệ thống và trên diện rộng để chống lại bất kỳ người dân nào. Ngoài ra, các hành động như các cuộc tấn công bừa bãi và có tính toán để chống lại những người dân thường hoặc bắt giữ con tin có thể bị quy kết là tội ác chiến tranh như được định nghĩa tại Điều 8 của Quy chế Rome.

Các quy định trong Luật hình sự quốc tế chống lại chủ nghĩa khủng bố cũng được một số tòa án hình sự quốc tế khác áp dụng. Năm 2003, Tòa án Hình sự quốc tế về Nam Tư cũ lần đầu tiên đã kết án một cá nhân là tội phạm chiến tranh chống lại dân thường ở Sarajevo theo Điều 3 Quy chế của Tòa án. Tòa án kết luận rằng tội khủng bố chống lại dân thường được cấu thành bởi các nhân tố giống như các nhân tố cấu thành các tội ác chiến tranh khác, ngoài ra còn có một số nhân tố khác được trích dẫn từ Công

---

<sup>(24)</sup> Christopher Greenwood, “Luật quốc tế và cuộc chiến chống chủ nghĩa khủng bố”, *Foreign Affairs*, tập 78, số 2 (tháng 4 năm 2002), trang 301. Năm 2001, Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền đã mô tả các cuộc tấn công khủng bố xảy ra ở Hoa Kỳ vào ngày 11 tháng 9 năm 2001 như là một tội ác chống lại loài người.

ước quốc tế về trừng trị việc tài trợ khủng bố<sup>(25)</sup>.

### 3. Khủng bố và Luật Tị nạn quốc tế

Cùng với các nghĩa vụ chung theo quy định của Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Tị nạn quốc tế quy định khung pháp lý cụ thể để bảo vệ những người tị nạn thông qua việc định nghĩa *người tị nạn*, xác định nghĩa vụ của các quốc gia đối với họ và thiết lập các tiêu chuẩn đối xử với họ. Các khía cạnh của Luật Tị nạn còn liên quan tới những cá nhân đang tìm kiếm nơi cư trú. Công ước năm 1951 về Quy chế pháp lý của Người tị nạn và Nghị định thư 1967 về Quy chế pháp lý của người tị nạn là hai văn kiện phổ cập về Luật Tị nạn quốc tế.

Khi xem xét khủng bố và các biện pháp để chống lại khủng bố, cả hai vấn đề hợp thành một hệ thống kiểm soát và làm cân bằng trong khi đã xem xét tới các lợi ích về sự an toàn của các quốc gia và cộng đồng dân cư nước đó mà vẫn bảo vệ quyền lợi của những người - không giống những nhóm người ngoại quốc khác, họ không còn được hưởng sự bảo vệ của đất nước họ.

Như đã đề cập tới ở trên, Nghị quyết 1373 của Hội đồng Bảo an (năm 2001) buộc các quốc gia thành viên phải thực thi một số biện pháp để ngăn chặn các hoạt động khủng bố và phải hình sự hoá các hành động khủng bố với nhiều hình thức khác nhau, cũng như thiết lập các biện pháp hỗ trợ, thúc đẩy hợp tác giữa các nước như ký kết các văn kiện pháp lý chống khủng bố trên phạm vi quốc tế. Nghị quyết này đồng thời cũng đề cập tới những vấn đề liên quan đến việc nhập cư và địa vị của người tị nạn. Ví dụ như các quốc gia được yêu cầu phải ngăn chặn sự di chuyển của những kẻ khủng bố thông qua việc kiểm soát biên giới chặt chẽ, phải đảm bảo sự toàn vẹn của các giấy tờ tùy thân và giấy thông hành (đoạn 2(g)). Các quốc gia cũng được yêu cầu phải đảm bảo rằng những người đang tìm nơi cư trú mà đã lên kế hoạch, tạo điều kiện hay tham gia vào nhóm người thực hiện các hành động khủng bố thì sẽ không có tư cách tị nạn (đoạn 3 (f)), đồng thời các quốc gia phải đảm bảo rằng những người có tư cách tị nạn sẽ không bị hành hạ, ngược đãi bởi thủ phạm, kẻ tổ chức hay tạo điều kiện thực hiện các hành động khủng bố đó (đoạn 3 (g)).

Cần phải lưu ý rằng, đối với người có tư cách tị nạn và đang tìm nơi cư trú thì Nghị quyết không đề cập thêm các nghĩa vụ mới cho họ trong Luật Tị nạn quốc tế. Công ước về tị nạn năm 1951 đã chứa đựng các điều khoản đảm bảo rằng việc bảo vệ người tị nạn không mở rộng áp dụng cho những đối tượng đã thực hiện, tạo điều kiện hoặc tổ chức các hành động khủng

---

<sup>(25)</sup> Tòa án hình sự quốc tế về Nam Tư cũ, Vụ kiện IT-98-29, Phán quyết ngày 5 tháng 12 năm 2003.

bố.

Nhiệm vụ của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) là chịu trách nhiệm đảm bảo những kẻ có hành vi khủng bố không được phép lôi kéo các tổ chức của người tị nạn nhằm tìm kiếm một nơi cư trú an toàn hoặc để khỏi bị trừng phạt<sup>(26)</sup>. Khung pháp lý về Luật Tị nạn quốc tế bao gồm các điều khoản nhằm mục đích chống lại sự lạm dụng của những kẻ khủng bố và nhờ vậy có thể tránh được việc các tổ chức người tị nạn bị lợi dụng.

Thứ nhất, tư cách người tị nạn chỉ được trao cho những người đáp ứng đủ các tiêu chuẩn về định nghĩa người tị nạn được đề cập tại Điều 1A của Công ước 1951; cụ thể đó là những người “lo sợ một cách thích đáng rằng họ sẽ bị hãm hại vì các lý do chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, hay vì là thành viên của đoàn thể xã hội nào đó”. Trong rất nhiều trường hợp, những người chịu trách nhiệm về các hành động khủng bố sẽ không lo sợ một cách thích đáng vì những lý do được đưa ra trong Công ước 1951 mà thường lần trốn để khỏi bị khởi tố theo pháp luật do những hành động tội ác mà họ đã thực hiện.

Thứ hai, theo Điều 1F Công ước 1951, những người dù đáp ứng được các tiêu chuẩn về định nghĩa người tị nạn được quy định trong Điều 1A sẽ bị tước bỏ quyền được bảo vệ của người tị nạn quốc tế nếu như có những lý do quan trọng cần xem xét như: họ đã gây ra một tội ác chiến tranh, một tội ác chống lại loài người, một tội ác phi chính trị nghiêm trọng bên ngoài đất nước họ xin tị nạn trước khi họ được phép nhập cư vào nước khác với tư cách là người tị nạn, hoặc họ bị kết tội có những hành động đi ngược lại những mục tiêu, nguyên tắc của Liên hợp quốc. Đặc biệt tương ứng là Điều 1F (b), đề cập tới một loạt các tội ác phi chính trị được thực hiện bởi những người đang tìm kiếm nơi lánh nạn trước khi được phép nhập cư vào một nước với tư cách là người tị nạn. Những hành động mang đặc tính của chủ nghĩa khủng bố hầu như lúc nào cũng được coi là những tội ác phi chính trị nghiêm trọng. UNHCR đã đưa ra các hướng dẫn<sup>(27)</sup> về việc thi hành các điều khoản loại trừ của Công ước 1951, đặc biệt lưu ý tới bản chất việc loại trừ và đòi hỏi xem xét một cách cẩn thận, tỉ mỉ khi áp dụng.

---

<sup>(26)</sup> Tham khảo các báo cáo của Cao ủy Liên hợp quốc về Người tị nạn: “Thực hiện các mối quan tâm đến an toàn mà không gây hại việc bảo vệ người tị nạn - một khía cạnh của UNHCR” (tháng 11 năm 2001); UNHCR, Mười mối quan tâm bảo vệ người tị nạn sau ngày 11 tháng 9, bài báo phát hành ngày 23 tháng 10 năm 2001.

<sup>(27)</sup> Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn: “Hướng dẫn về bảo vệ quốc tế: áp dụng các điều khoản ngăn chặn: Điều 1F Công ước năm 1951 liên quan đến Quy chế Người tị nạn” Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn“ (2003)

Trong khi dấu hiệu của những người tìm kiếm nơi lánh nạn liên quan đến những hành động khủng bố là cần thiết để áp dụng điều 1F của Công ước năm 1951, Luật Tị nạn quốc tế đòi hỏi sự đánh giá về bối cảnh và hoàn cảnh của trường hợp cá nhân trong một thủ tục công bằng và hiệu quả trước khi một quyết định được đưa ra. Bất kỳ một sự từ chối nào đối với những người tìm kiếm nơi lánh nạn, bao gồm ở khu vực biên giới hay cửa khẩu có thể được xem là *refoulement* (đẩy trả lại nơi họ xuất phát trong tình thế nguy hiểm) mà bị cấm theo quy định của Luật Tị nạn và Luật Nhân quyền quốc tế. Theo Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, tất cả mọi người đều có quyền tìm kiếm nơi cư trú an toàn.

Thứ ba, những người được công nhận như những người tị nạn, cũng như những người tìm kiếm nơi lánh nạn đang chờ đợi một sự xác nhận đơn xin của họ buộc phải tuân theo các quy định và pháp luật của quốc gia chủ nhà như được quy định tại Điều 2 Công ước năm 1951. Nếu họ không tuân thủ, họ có thể bị truy tố theo quy định của pháp luật nước chủ nhà.

Hơn nữa, có những ngoại lệ đối với nguyên tắc *non-refoulement* được quy định trong Điều 33 (2) của Công ước năm 1951. Sự bảo vệ khỏi việc *refoulement* có thể không được áp dụng nếu có những lý do hợp lý để thấy rằng người tị nạn gây ra nguy hiểm cho an ninh của quốc gia chủ nhà, hoặc nếu đang bị kết án vì một tội phạm nghiêm trọng cụ thể. Những người đó gây ra mối nguy hiểm cho cộng đồng của quốc gia chủ nhà. Cuối cùng, Công ước năm 1951 quy định về khả năng trục xuất đến một quốc gia thứ ba trên các cơ sở an ninh quốc gia theo Điều 32. Việc thực thi những quy định này chỉ có thể được đưa ra sau khi có một quyết định của một cơ quan có thẩm quyền phù hợp với luật tố tụng, bao gồm quyền được thẩm vấn và quyền được kháng án. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng việc áp dụng những giới hạn được quy định trong các Điều 32, 33 (2) của Công ước năm 1951 là đối tượng của các nghĩa vụ nhân quyền khác của quốc gia, cụ thể là Điều 3 của Công ước chống tra tấn và Điều 7 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, việc bảo vệ những người được đề cập trong các quy định đó là tuyệt đối.

Nếu một người thực sự đã được trao quy chế tị nạn theo Công ước năm 1951, quy chế đó có thể bị huỷ bỏ nếu có những lý do cho thấy rằng người đó không được hưởng điểm của quyết định đầu tiên, ứng viên không hội đủ các tiêu chuẩn theo Công ước năm 1951, hoặc một điều khoản loại trừ của Công ước được áp dụng cho người đó<sup>(28)</sup>. Điều này có thể bao gồm những

---

<sup>(28)</sup> Xem Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn: “Ghi chép về sự xóa bỏ tình trạng người tị nạn” (22 tháng 11 năm 2004).

chứng cứ cho thấy rằng người đó đã thực hiện các hành động khủng bố. Việc xoá bỏ địa vị của người tị nạn phù hợp với mục đích và đối tượng của Công ước năm 1951, nếu nó được quyết định theo những thủ tục thích hợp thì người đó không nằm trong định nghĩa về người tị nạn tại thời điểm công nhận.

Chống khủng bố và các biện pháp an ninh quốc gia được thực hiện bởi các quốc gia, trong một số trường hợp, có tác động bất lợi đến việc bảo vệ người tị nạn. Chúng bao gồm các biện pháp hạn chế về lập pháp và hành pháp quá chặt chẽ, thiếu sự tiếp cận các thủ tục tị nạn, và việc hình sự hoá hoạt động của những người tị nạn cũng như của những người tìm kiếm nơi lánh nạn, đã ảnh hưởng tiêu cực đến nhận thức chung về vấn đề này.

## II. Quyền con người và chống khủng bố

Như đã phân tích ở phần I, khủng bố ảnh hưởng trực tiếp đến việc thụ hưởng các quyền con người. Do vậy, các quốc gia phải có nghĩa vụ tìm ra các giải pháp hiệu quả để chống khủng bố. Trong khi sự phức tạp và tầm quan trọng của những thách thức mà các quốc gia phải đối mặt trong việc chống khủng bố là rất lớn, để có thể đạt được những hiệu quả đáng kể trong cuộc chiến này, pháp luật quốc tế về quyền con người có những quy định khá linh hoạt. Phần này tập trung phân tích mối quan hệ giữa chống khủng bố và nhân quyền, xem xét nghĩa vụ của các quốc gia một cách cụ thể hơn để bảo đảm rằng tất cả các biện pháp chống khủng bố bản thân nó là phù hợp với các chuẩn mực về nhân quyền (mục A) và tính linh hoạt trong việc xây dựng pháp luật về nhân quyền nhằm đối phó với những hoàn cảnh đặc biệt (mục B).

### ***A. Thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền trong khi chống khủng bố***

Để đối phó với những tác động của khủng bố đến Quyền con người và hoạt động của xã hội, các quốc gia đã thông qua nhiều biện pháp chống khủng bố. Như đã đề cập ở trên, vì khủng bố ảnh hưởng nghiêm trọng đến một loạt Quyền con người cơ bản, nên các quốc gia không chỉ có quyền mà còn có nghĩa vụ tiến hành các biện pháp chống khủng bố một cách hiệu quả. Các biện pháp chống khủng bố hiệu quả và việc bảo vệ Quyền con người là những mục tiêu bổ sung và tác động lẫn nhau, chúng cần được thực hiện cùng với nhau như một phần trong nhiệm vụ của các quốc gia để bảo vệ các cá nhân thuộc thẩm quyền tài phán của họ.

Như đã đề cập tại phần I, mục E, sau các cuộc tấn công khủng bố vào ngày 11 tháng 9 năm 2001, Hội đồng Bảo an đã hành động nhanh chóng để tăng cường khuôn khổ pháp lý cho các mục tiêu chung và sự hợp tác quốc

tế nhằm đối phó với mối đe dọa khủng bố trong các khía cạnh như: ngăn chặn nguồn tài chính của những kẻ khủng bố, giảm nguy cơ khủng bố có thể có được vũ khí hủy diệt hàng loạt và cải thiện việc chia sẻ thông tin xuyên biên giới đối với vấn đề thực thi pháp luật, cũng như thiết lập các cơ quan, Ủy ban chống khủng bố để giám sát việc thực hiện các biện pháp này. Các mục tiêu ở phạm vi khu vực cũng đã được phát triển trong bối cảnh của Liên minh châu Phi, Hội đồng châu Âu, Liên minh châu Âu, các Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất, Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu, Tổ chức các nước châu Mỹ, các tổ chức của khu vực Hồi giáo, khu vực Đông Nam Á và các tổ chức khác.

Đã có một sự gia tăng về các chính sách và pháp luật về an ninh và chống khủng bố trên toàn thế giới kể từ khi Hội đồng Bảo an thông qua Nghị quyết số 1373 (2001). Phần lớn trong số các chính sách, pháp luật đó có tác động đến việc thụ hưởng Quyền con người. Hầu hết quốc gia khi xác định các nghĩa vụ của họ nhằm chống khủng bố bằng cách thực hiện các biện pháp thực tiễn và pháp lý đã tạo ra những hệ quả tiêu cực cho các quyền và tự do cơ bản của con người. Những mối quan tâm nhất về quyền con người mà các quốc gia phải đảm bảo khi thực hiện bất kỳ biện pháp nào để chống khủng bố phù hợp với nghĩa vụ của mình theo luật nhân quyền sẽ được nêu bật trong phần III.

#### *Vai trò trung tâm của nhân quyền và các nghĩa vụ quốc gia khi chống khủng bố*

Cộng đồng quốc tế đã cam kết thực thi các biện pháp đảm bảo sự tôn trọng các quyền con người cho tất cả mọi người và bảo đảm pháp quyền như là nền tảng cơ bản của cuộc chiến chống khủng bố, thông qua việc ban hành Chiến lược chống khủng bố toàn cầu của Liên hợp quốc mà được công bố bởi Đại hội đồng trong Nghị quyết số 60/288. Các nước thành viên đã quyết tâm tiến hành các biện pháp nhằm giải quyết các nguyên nhân dẫn đến sự mở rộng của chủ nghĩa khủng bố, các nguyên nhân đó có thể là sự thiếu vắng luật pháp và vi phạm nhân quyền, và đảm bảo rằng bất kỳ biện pháp nào để chống khủng bố đều được thực hiện theo nghĩa vụ của họ theo luật nhân quyền, Luật Tị nạn và Luật Nhân đạo quốc tế.

Năm 2004, báo cáo viên của Liên hợp quốc về các mối đe dọa, thách thức và thay đổi đã báo cáo rằng việc tuyển mộ các nhóm khủng bố quốc tế đã được hỗ trợ bởi sự bất bình được nuôi dưỡng trên cơ sở sự đói nghèo, thất nghiệp, và sự thiếu vắng các quyền con người và dân chủ<sup>(29)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Một thế giới an toàn hơn... đoạn 21

Nghị quyết của Hội nghị thượng đỉnh thế giới được thông qua bởi Đại hội đồng trong năm 2005, cũng xem xét vấn đề tôn trọng nhân quyền trong khi chống khủng bố và kết luận rằng hợp tác quốc tế để chống khủng bố phải được thực hiện phù hợp với luật pháp quốc tế, bao gồm cả Hiến chương Liên hợp quốc và các công ước quốc tế, nghị định thư có liên quan.

Đại hội đồng Liên hợp quốc và Ủy ban Nhân quyền đã nhấn mạnh rằng các quốc gia phải đảm bảo rằng mọi biện pháp chống khủng bố phải tuân thủ nghĩa vụ của họ theo Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Tị nạn và Luật Nhân đạo quốc tế. Hội đồng Bảo an cũng đã có hành động tương tự, bắt đầu với việc tuyên bố được đưa ra trong Nghị quyết 1456 (2003), trong đó Hội đồng Bảo an tổ chức cuộc họp ở cấp Bộ trưởng Bộ Ngoại giao, tuyên bố rằng: “Các quốc gia phải bảo đảm mọi biện pháp để chống khủng bố tuân thủ tất cả các nghĩa vụ của mình theo luật pháp quốc tế, và nên thực hiện các biện pháp đó phù hợp với luật pháp quốc tế, đặc biệt là Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Tị nạn và Luật Nhân đạo quốc tế”. Quan điểm này được tái khẳng định trong Nghị quyết số 1624 (2005) của Hội đồng Bảo an. Trong báo cáo năm 2006 với tiêu đề: “Thống nhất chống khủng bố: các khuyến nghị cho chiến lược chống khủng bố toàn cầu” (tài liệu mã số A/60/825), Tổng thư ký Liên hợp quốc đã xác định Quyền con người như là cơ sở của việc thực hiện tất cả các khía cạnh của chiến lược chống khủng bố và nhấn mạnh hiệu quả của các biện pháp chống khủng bố và việc bảo vệ những con người là không xung đột mà bổ sung và hỗ trợ lẫn nhau.

Các tổ chức khu vực và toàn cầu nhận thấy rằng tính hợp pháp của các biện pháp chống khủng bố phụ thuộc vào sự tuân thủ Luật Nhân quyền quốc tế<sup>(30)</sup>.

Chiến lược chống khủng bố toàn cầu của Liên hợp quốc tái khẳng định các mối liên kết chặt chẽ giữa các quyền con người và an ninh, và tôn trọng nền pháp quyền và Quyền con người với những nỗ lực chống khủng bố ở cấp độ quốc gia và quốc tế.

Thông qua Chiến lược này, các quốc gia thành viên đã cam kết bảo đảm sự tôn trọng các quyền con người và pháp quyền như là nền tảng cơ bản của cuộc chiến chống khủng bố.

Để có hiệu quả, Chiến lược nên bao gồm cả sự phát triển của các chiến lược chống khủng bố ở cấp độ quốc gia, các chiến lược này nhằm ngăn chặn các hoạt động khủng bố và bảo đảm những điều kiện thuận lợi nhằm

---

<sup>(30)</sup> Báo cáo hàng năm của Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền năm 1990-1991, chương V, phần II, và *Tập san về Luật học...*

mở rộng phạm vi của các hoạt động đó; để truy tố hay dẫn độ hợp pháp những người chịu trách nhiệm với những hành vi khủng bố; để thúc đẩy sự tham gia tích cực và vai trò lãnh đạo của xã hội dân sự; và chú ý đến quyền lợi của tất cả các nạn nhân của những hành vi vi phạm Quyền con người.

Các quốc gia không chỉ phải thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người - yếu tố then chốt để chống khủng bố - mà còn phải đảm bảo rằng mọi biện pháp chống khủng bố mà họ đưa ra phải tuân thủ các nghĩa vụ nhân quyền quốc tế của họ.

Kể từ tháng 12 năm 1972 đến nay, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua một loạt nghị quyết liên quan đến khủng bố, đồng thời thực thi các biện pháp để loại trừ khủng bố quốc tế cũng như mối quan hệ giữa chủ nghĩa khủng bố và nhân quyền. Các nghị quyết đó nhấn mạnh các quốc gia phải đảm bảo rằng mọi biện pháp để chống khủng bố phải tuân thủ các nghĩa vụ luật pháp quốc tế của họ, cụ thể là Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Tị nạn và Luật Nhân đạo quốc tế<sup>(31)</sup>.

Theo Hiến chương Liên hợp quốc, Hội đồng Bảo an có trách nhiệm chính đối với việc duy trì hòa bình và an ninh thế giới, bao gồm các biện pháp chống khủng bố như là một mối đe dọa đến hoà bình và an ninh quốc tế.

Hội đồng Bảo an đã thực hiện một số hành động chống khủng bố, đáng chú ý là trong việc trừng phạt các quốc gia được xác nhận có các mối liên kết đến các hoạt động của khủng bố (chủ yếu là vào những năm 1990) và sau đó là chống lại Taliban và Al-Qaeda, cũng như thiết lập một Ủy ban để giám sát việc thực hiện các biện pháp trừng phạt này.

Năm 2001, Hội đồng Bảo an đã thông qua Nghị quyết số 1373 (2001), xác định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong việc thực hiện một số biện pháp để ngăn chặn các hoạt động khủng bố và hình sự hoá các hình thức khác nhau của những hành động khủng bố, đồng thời kêu gọi các quốc gia thực hiện các biện pháp để hỗ trợ và thúc đẩy hợp tác lẫn nhau, bao gồm việc thiết lập các thiết chế chống khủng bố quốc tế. Các quốc gia thành viên được yêu cầu báo cáo thường xuyên cho Ủy ban chống khủng bố (xem Phụ lục) về những tiến triển của họ.

Như đã đề cập ở trên, Hội đồng Bảo an, trong một số nghị quyết của mình<sup>(32)</sup> đã kêu gọi các quốc gia bảo đảm rằng các biện pháp chống khủng bố được các quốc gia áp dụng sẽ tuân thủ các quy định của luật nhân quyền, Luật Tị nạn và Luật Nhân đạo quốc

---

<sup>(31)</sup> Đại hội đồng, Nghị quyết 60/158, đoạn 1.

<sup>(32)</sup> Hội đồng Bảo an, Nghị quyết 1456 (2003).



tế. Trong báo cáo gửi lên Hội đồng Bảo an (S/2005/800), Ủy ban chống khủng bố đã nhắc lại lời kêu gọi này. Nó cũng nhấn mạnh rằng Ban điều hành của Ủy ban chống khủng bố (xem Phụ lục) nên đưa vấn đề này vào nội dung các hoạt động của mình.

Bên cạnh những nghĩa vụ chung của các quốc gia để hoạt động trong khuôn khổ Quyền con người ở mọi thời điểm, cũng cần phải lưu ý rằng các điều ước quốc tế phổ cập chống khủng bố rõ ràng cần phải tuân thủ các khía cạnh khác nhau của luật nhân quyền.

Ví dụ, trong nội dung của Công ước quốc tế về ngăn chặn hoạt động tài chính của khủng bố (được nêu ở Điều 15) rõ ràng cho phép các quốc gia từ chối dẫn độ hoặc trợ giúp pháp lý nếu có căn cứ đáng kể để tin rằng các quốc gia đang yêu cầu có dự định truy tố hoặc trừng phạt một người trên cơ sở phân biệt đối xử; Điều 17 (về yêu cầu đối xử “công bằng” với bất kỳ người nào khi bị bắt giam, bao gồm việc thụ hưởng tất cả các quyền lợi và đảm bảo có thể áp dụng theo Luật Nhân quyền quốc tế); và Điều 21 (về sự bắt giữ - tất cả điều khoản làm rõ rằng Công ước không ảnh hưởng đến các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm khác của các quốc gia).

### ***B. Tính linh hoạt của pháp luật về quyền con người***

Thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người trong khi chống lại chủ nghĩa khủng bố là một nghĩa vụ của các quốc gia và một phần không tách rời của cuộc chiến chống khủng bố. Các chiến dịch chống khủng bố cấp quốc gia nên ưu tiên tìm cách ngăn chặn hành động khủng bố và truy tố những người chịu trách nhiệm hình sự đối với hành vi khủng bố, đồng thời thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người và nền pháp quyền.

Điều đầu tiên và rất quan trọng cần nêu bật, đó là đa số các biện pháp chống khủng bố cần được thông qua trên cơ sở luật pháp. Trong một số hoàn cảnh ngoại lệ của quốc gia, một số hạn chế về việc thụ hưởng một số Quyền con người có thể được cho phép.

Việc vừa bảo đảm cả việc thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người và vừa đưa ra các biện pháp chống khủng bố hiệu quả đã dẫn đến những thách thức thực tiễn nghiêm trọng cho các quốc gia. Một trong những ví dụ đó là tình thế các quốc gia phải đối mặt với việc bảo vệ các nguồn tin tình báo, mà có thể yêu cầu hạn chế việc tiết lộ bằng chứng tại buổi điều trần liên quan đến khủng bố, trong khi đó đồng thời tôn trọng quyền được một phiên xử công bằng và quyền điều trần công bằng cho các cá nhân.

Những thách thức này không phải là không thể vượt qua. Các quốc gia có thể thực hiện hiệu quả các nghĩa vụ của họ theo luật pháp quốc tế bằng cách sử dụng linh hoạt khung pháp Luật Nhân quyền quốc tế. Luật nhân quyền cho phép hạn chế một số quyền nhất định, và trong một số hoàn cảnh đặc biệt, cho phép tạm đình chỉ thực hiện một số Quyền con người. Hai hình thức hạn chế này được hình thành để tạo cho các quốc gia sự linh hoạt

cần thiết để đối phó với những hoàn cảnh đặc biệt, trong khi các quốc gia quy định một số điều kiện để thực hiện những hạn chế đó thì các quốc gia này phải tuân thủ các nghĩa vụ của họ theo luật pháp quốc tế về quyền con người.

### *1. Những giới hạn*

Theo quy định của các công ước quốc tế về quyền con người, các quốc gia có thể hạn chế một cách hợp pháp các quyền nhất định, bao gồm cả quyền tự do ngôn luận, quyền tự do hội họp và lập hội, được tự do di chuyển và quyền được tôn trọng đời sống cá nhân và gia đình. Để tôn trọng đầy đủ các nghĩa vụ nhân quyền trong khi áp đặt các giới hạn đó, các quốc gia phải tuân thủ một số điều kiện<sup>(33)</sup>.

Ngoài việc tôn trọng các nguyên tắc bình đẳng và không phân biệt đối xử, những hạn chế phải được theo quy định của pháp luật, theo một hay nhiều mục đích hợp pháp cụ thể và “cần thiết trong một xã hội dân chủ”.

#### *(a) Theo quy định của pháp luật*

Thông thường các quy định về nhân quyền trong nước, khu vực và thế giới đều đưa ra yêu cầu rằng bất kỳ biện pháp hạn chế việc thụ hưởng các quyền và tự do phải được đặt ra theo quy định pháp luật<sup>(34)</sup>. Để được “theo quy định pháp luật” thì: (a) Pháp luật phải được tiếp cận thoả đáng để các cá nhân có một chỉ dẫn đầy đủ về cách thức mà pháp luật hạn chế quyền của họ; và (b) Pháp luật phải được xây dựng một cách rõ ràng, chính xác để các cá nhân có thể điều chỉnh hành vi của họ<sup>(35)</sup>.

Hơn nữa, bất kỳ quy định nào của luật hình sự cũng phải tuân thủ nguyên tắc không hồi tố. Điều 15 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị yêu cầu, đối với lĩnh vực này, bất kỳ điều khoản nào khi định tội cũng không được hình sự hoá hành vi đã được thực hiện trước khi quy định pháp luật đó có hiệu lực và trở thành luật thực định. Tương tự, bất kỳ hình phạt nào được tuyên với những hành vi đã cấu thành tội phạm, nếu pháp luật sau đó quy định một hình phạt nhẹ hơn, người phạm tội phải được áp

---

<sup>(33)</sup> Ủy ban Nhân quyền, Bình luận chung số 31, đoạn 6 và Nguyên tắc Siracusa về hạn chế và sự vi phạm của những Điều khoản trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (E/CN.4/1985/4).

<sup>(34)</sup> Bình luận chung số 29 của Ủy ban Nhân quyền; Nguyên tắc Siracusa (E/CN.4/1985/4, đoạn. 15 and 17); “Báo cáo của Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền và Hội nghị thế giới về Nhân quyền - Nhân quyền: một cơ cấu thống nhất” (E/CN.4/2002/18, phụ chương, đoạn. 3 (a) and 4 (a)); Hội đồng châu Âu, *Hướng dẫn về nhân quyền và cuộc chiến chống lại chủ nghĩa khủng bố* (2002), hướng dẫn III; và Hội đồng Liên Mỹ về Nhân quyền, “Báo cáo về chủ nghĩa khủng bố và nhân quyền (OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., đoạn. 53).

<sup>(35)</sup> Ví dụ, được tổ chức bởi Tòa án châu Âu về Nhân quyền trong *Thời báo Chủ nhật với Vương quốc Anh*, số 6538/74, Phán quyết ngày 26 tháng 4 năm 1979, đoạn 49.

dụng hình phạt nhẹ hơn<sup>(36)</sup>.

*(b) Tuân thủ mục đích hợp pháp*

Các mục đích hợp pháp có thể cho phép những hoạt động can thiệp khác nhau tùy thuộc vào chủ thể quyền đối với những hạn chế cũng như vào các công ước về nhân quyền. Chúng bao gồm an ninh quốc gia, an toàn công cộng, trật tự công cộng, y tế, đạo đức, và các quyền con người và quyền tự do của người khác<sup>(37)</sup>.

Mục tiêu quan trọng của việc chống khủng bố thường được sử dụng như là một lý do để mở rộng quyền hạn của nhà nước trong các lĩnh vực khác. Các hành vi phạm tội mà không phải là hành vi khủng bố<sup>(38)</sup>, bất kể mức độ nghiêm trọng đến đâu, cũng không phải là đối tượng của pháp luật về chống khủng bố. Hành động không phải là khủng bố sẽ không phải là đối tượng cho việc thực hiện các biện pháp chống khủng bố, thậm chí cả khi nó được thực hiện bởi một người là nghi can khủng bố. Yêu cầu này được phản ánh trong nhiều văn kiện khu vực và quốc tế về việc thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người có liên quan đến chống khủng bố<sup>(39)</sup>.

*(c) Tính tương xứng và sự cần thiết*

Sự “cần thiết trong một xã hội dân chủ” là một sự bảo vệ bổ sung đòi hỏi các quốc gia chứng minh rằng những giới hạn đưa ra không làm giảm chức năng dân chủ của xã hội.

Trong thực tế, điều này có nghĩa là chúng phải đáp ứng được các thử nghiệm cần thiết và yêu cầu của sự tương xứng. Vì vậy, bất kỳ sự giới hạn nào về việc thụ hưởng các quyền và tự do phải là cấp thiết, nhằm vào một mục tiêu cấp bách, và sự tác động của nó đến các quyền và tự do phải tuân thủ sự tương xứng chặt chẽ với tính chất mục tiêu.

Như một vấn đề chung, sự tác động của khủng bố đến Quyền con người, an ninh và chức năng của các khía cạnh khác nhau ở môi trường xã hội

---

<sup>(36)</sup> Trong bối cảnh của các tội phạm khủng bố, những yêu cầu này được nhấn mạnh bởi Báo cáo viên đặc biệt về việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền và tự do cơ bản trong cuộc chiến chủ nghĩa khủng bố (E/CN.4/2006/98, đoạn. 49).

<sup>(37)</sup> Xem Điều 18 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

<sup>(38)</sup> Báo cáo viên đặc biệt về việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền và tự do cơ bản trong cuộc chiến chống chủ nghĩa khủng bố nhấn mạnh rằng những vi phạm tạo ra do hoạt động lập pháp chống chủ nghĩa chống khủng bố, cùng với bất cứ quyền lực liên quan đến việc điều tra hoặc truy tố, cần phải giới hạn đối với cuộc chiến chống khủng bố (E/CN.4/2006/98, đoạn. 47). Đồng tham khảo “Văn bản sơ bộ về những nguyên tắc và những chỉ dẫn liên quan đến nhân quyền và chủ nghĩa khủng bố (E/CN.4/Sub.2/2005/39, đoạn. 33).

<sup>(39)</sup> Tham khảo Nguyên tắc Siracusa (E/CN.4/1985/4, phụ chương, đoạn. 17); Hội đồng châu Âu, *những chỉ dẫn...*, Chỉ dẫn III (đoạn. 2); Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền, “Báo cáo về chủ nghĩa khủng bố và nhân quyền” (đoạn. 51 và 55).

trong nước và quốc tế, không nghi ngờ rằng việc chống khủng bố quốc tế là một mục tiêu quan trọng mà có thể, về nguyên tắc, cho phép sự giới hạn các quyền cụ thể. Tuy nhiên, sự giới hạn chỉ được coi là chính đáng khi thoả mãn các yêu cầu khác nhau. Giả sử quyền có khả năng giới hạn và các biện pháp hạn chế được áp dụng trong phạm vi giới hạn các yêu cầu nhất định về vấn đề thủ tục, nó phải là cần thiết để đạt được một mục tiêu chống khủng bố cụ thể. Để có sự cần thiết, một liên kết hợp lý phải tồn tại giữa các biện pháp hạn chế và việc theo đuổi mục tiêu cụ thể. Sự tồn tại của một liên kết hợp lý thông thường sẽ được chấp nhận nếu có các mục tiêu hợp lý<sup>(40)</sup>, mặc dù nhiều bằng chứng về sự kết nối này là cần thiết nếu như một liên kết như vậy rõ ràng không phải là hiển nhiên<sup>(41)</sup>.

Vì mục đích xác định tầm quan trọng của một mục tiêu của biện pháp cụ thể, nó sẽ mang tính định hướng để xác định: cách thức của biện pháp này được liên kết với việc chống lại mối đe dọa thực tế hoặc tiềm năng của khủng bố chống lại các quốc gia; sự đóng góp của biện pháp trên đối với cơ chế khu vực và quốc tế về chống khủng bố cũng như sự đóng góp mang tính hỗ trợ của nó đối với lợi ích của bản thân mỗi quốc gia<sup>(42)</sup>.

*(d) Ví dụ về các giới hạn được phép*

Những yêu cầu đối với việc giới hạn các quyền còn có thể được minh họa trong bối cảnh có sự lạm dụng tự do ngôn luận để kích động khủng bố. Cấm kích động khủng bố liên quan đến một giới hạn về tự do ngôn luận. Tuy nhiên, bất kỳ việc cấm kích động nào cũng phải tuân theo các yêu cầu về việc giới hạn hợp pháp các quyền và tự do: các hạn chế như vậy phải được quy định trong pháp luật; nhằm mục đích hợp pháp và đảm bảo những yếu tố cần thiết và tương xứng.

Yêu cầu đầu tiên, bất kỳ sự giới hạn nào đều phải quy định trong pháp luật, có nghĩa là việc cấm kích động khủng bố phải được thể hiện thành một quy định pháp lý. Đối với mục đích hợp pháp, việc cấm kích động khủng bố nhằm bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công, cả hai nội dung này được cho là lý do chính đáng để giới hạn các quyền tự do ngôn luận theo Điều 19 (3) của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Việc cấm kích

---

<sup>(40)</sup> Xem E/CN.4/2002/18, phụ chương, đoạn. 4 (d); Hội đồng Châu Âu, *những chỉ dẫn...*, Chi dẫn III (đoạn. 2); Ủy ban các nước Bắc - Nam Mỹ về Nhân quyền Báo cáo về chủ nghĩa khủng bố và nhân quyền “(đoạn. 51 và 55).

<sup>(41)</sup> Xem, Tiếp cận của Tòa án tối cao Canada đối với ảnh hưởng này, vụ *Lavigne* kiện bang *Ontario* [1991] 2 SCR 211 và *Figueroa* kiện *Canada* [2003] 1 SCR 912.

<sup>(42)</sup> Những thảo luận về từng nhân tố này, xem thêm Alex Conte, “Dự án ICT về sự tuân thủ các quyền con người khi chống chủ nghĩa khủng bố: hướng dẫn đối với nhà lập pháp, nhà chính sách và quan tòa”, trong *ISC 2005: An toàn, Chủ nghĩa khủng bố và Sự riêng tư trong xã hội thông tin*, K. von Knop và những tác giả khác, tái bản (2006).

động khủng bố cũng được quy định tại Khoản 2 Điều 20, trong đó yêu cầu các quốc gia cấm bất kỳ hành động nào thúc đẩy hận thù dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo, sự phân biệt đối xử, sự thù địch hoặc bạo lực.

Về yêu cầu cuối cùng là tính cần thiết và tương xứng, quy định pháp luật cấm kích động khủng bố phải được thể hiện theo cách thức không chỉ tôn trọng các nguyên tắc về tính hợp pháp, mà còn đảm bảo rằng nó được giới hạn trong mục đích hợp pháp. Điều 19 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị cho phép chỉ giới hạn tự do báo chí khi “cần thiết” để đạt được mục đích được quy định tại Khoản 3 Điều 19. Việc cấm kích động khủng bố, do đó, phải được giới hạn nhằm đáp ứng yêu cầu thực sự cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng. Việc quy định và cách thức mà nó được áp dụng cũng phải tương xứng, nghĩa là, đối với mỗi biện pháp, trước hết cần phải xác định được tầm quan trọng của các quyền hay tự do, sự tác động của biện pháp hạn chế đến việc thụ hưởng các quyền và tự do là tương xứng với tầm quan trọng của mục tiêu đặt ra và hiệu quả tiềm năng của nó trong việc đạt được mục tiêu đó. Tính thích đáng của bất kỳ biện pháp nào cũng phụ thuộc vào tầm quan trọng của mục tiêu chống khủng bố mà nó theo đuổi, cũng như hiệu quả tiềm năng mà nó hướng tới<sup>(43)</sup>. Việc áp dụng một giới hạn về các quyền và tự do với mục đích chống lại chủ nghĩa khủng bố nhưng không hiệu quả có nghĩa là sự giới hạn đó không chính đáng. Khi đánh giá tác động của biện pháp chống khủng bố đến các quyền và tự do, cần xem xét trong bối cảnh của từng trường hợp cụ thể và tính đến tầm quan trọng và mức độ bảo vệ được cung cấp bởi các quyền con người bị hạn chế<sup>(44)</sup>.

## 2. Những sự vi phạm pháp luật

Trong một số hoàn cảnh hạn chế nhất định, ví dụ như trong những trường hợp khẩn cấp mà đe dọa đến sự sống còn của quốc gia, các quốc gia có thể thực hiện các biện pháp đi ngược với một số Quyền con người trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Điều 4 Công ước nêu ra những yêu cầu chính thức và thiết yếu để các quốc gia thành viên phải thực hiện trong trường hợp này. Một tình trạng khẩn cấp phải được hiểu là một biện pháp thật sự đặc biệt và tạm thời, nó chỉ được áp dụng nếu có một mối

---

<sup>(43)</sup> Xem “Nước Úc, nghiên cứu về sự tuân thủ các quyền con người khi chống chủ nghĩa khủng bố” (A/HCR/4/26/Add.3); “Báo cáo của các chuyên gia độc lập về việc bảo vệ quyền con người và các tự do cơ bản trong khi chống khủng bố Robert K. Goldman” (E/CN.4/2005/103, đoạn 8, 9 và 74); Ủy ban Nhân quyền, Bình luận chung số 29, đoạn 4-5; E/CN.4/2002/18, phụ lục, đoạn 4 (b), (e)-(g); Hội đồng châu Âu, Hướng dẫn III (đoạn 2); và Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền, “Báo cáo về khủng bố và Nhân quyền” (đoạn 51).

<sup>(44)</sup> Tham khảo Tạp chí pháp lý của Canada, cụ thể về *R. kiện Oakes* [1986] 1 SCR 103 và *R. kiện Lucas* [1998] 1 SCR 439, đoạn 118.

đe dọa thực sự tới sự sống còn của một quốc gia<sup>(45)</sup>. Trong một số tình huống khẩn cấp như vậy, các quốc gia phải thực thi các biện pháp lập pháp và các biện pháp khác để bảo đảm sự tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế về quyền con người mà họ đã cam kết.

Thông qua vai trò trung gian của Tổng Thư ký Liên hợp quốc, một quốc gia áp dụng các biện pháp tạm đình chỉ thực hiện quyền phải ngay lập tức thông báo cho các quốc gia thành viên của Công ước về các quy định trong Công ước mà họ tạm đình chỉ và những lý do mà họ đã làm như vậy. Hơn nữa, quốc gia thành viên chỉ được tạm đình chỉ quyền khi phải đối mặt với một tình huống đe dọa đến sự sống còn của dân tộc và chỉ thực hiện những biện pháp như vậy khi thực sự cấp thiết. Yêu cầu này liên quan đến mức độ can thiệp cũng như phạm vi thời gian và không gian của biện pháp được thông qua. Điều này ngụ ý rằng tính cần thiết của việc tạm đình chỉ quyền cần được thường xuyên xem xét bởi các cơ quan độc lập, đặc biệt là các cơ quan lập pháp và tư pháp. Các biện pháp áp dụng cũng phải phù hợp với những nghĩa vụ khác của quốc gia theo luật pháp quốc tế, đặc biệt là các quy tắc của Luật Nhân đạo quốc tế và các quy phạm tập quán quốc tế.

*(a) Các quyền con người không thể bị tạm đình chỉ*

Có một số quyền mà trong mọi hoàn cảnh đều phải được áp dụng, ngay cả trong tình trạng khẩn cấp. Điều 4 (2) Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị xác định các quyền không thể bị đình chỉ, như: quyền sống, quyền tự do không bị tra tấn và đối xử tàn bạo, vô nhân đạo, các quy định cấm đối với chế độ nô lệ và nô dịch, không bị bỏ tù việc không thực hiện được hợp đồng, không bị áp dụng hồi tố, quyền được công nhận là một thể nhân trước pháp luật, tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo. Trong Bình luận chung số 29 của mình, Ủy ban Nhân quyền nhấn mạnh rằng các quy định của Công ước liên quan đến các biện pháp bảo vệ mang tính thủ tục không bao giờ là đối tượng của việc hạn chế hay tạm đình chỉ. Luật nhân quyền khu vực cũng đã nhấn mạnh tầm quan trọng của các bảo đảm thủ tục. Ví dụ, Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ đã tuyên bố một số quy định thủ tục nằm trong số những biện pháp tư pháp rất cần thiết cho việc bảo vệ các quyền khác nhau cũng như để đảm bảo tính hợp pháp trong một xã hội dân chủ và do đó không thể bị đình chỉ hay hạn chế trong mọi trường hợp. Việc pháp luật của các quốc gia thành viên cho phép, rõ ràng hay ngụ ý, đình chỉ các quy phạm pháp luật như vậy trong các tình huống khẩn cấp bị

---

<sup>(45)</sup> Xem Điều 15 Công ước châu Âu về bảo vệ các quyền con người và các tự do cơ bản và Điều 27 Công ước châu Mỹ về nhân quyền.

coi là không phù hợp với những nghĩa vụ quốc tế của các quốc gia này theo Công ước”<sup>(46)</sup>.

Thêm vào danh sách những quyền không thể bị vi phạm này, Điều 4 (1) Công ước xác định rằng bất kỳ biện pháp vi phạm nào đều phải phù hợp với nghĩa vụ theo luật pháp quốc tế mà, như Ủy ban Nhân quyền đã nêu ra trong Bình luận chung số 29, bao gồm các nghĩa vụ theo Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Nhân đạo quốc tế và Luật Hình sự quốc tế. Ủy ban cũng xác định các quyền và tự do theo tập quán pháp quốc tế (được áp dụng cho tất cả các quốc gia) mà không thể bị vi phạm ngay cả khi không được liệt kê tại Điều 4 (2). Ủy ban Nhân quyền đã xác định các quyền là tập quán quốc tế như: quyền của mọi người bị tước quyền tự do được đối xử nhân đạo và với sự tôn trọng nhân phẩm vốn có của con người; những việc ngăn cấm đối với việc bắt giữ con tin, bắt cóc trẻ em, hay bị giam giữ trái phép; việc bảo vệ quốc tế các quyền của những người thuộc các nhóm thiểu số; không bị trục xuất hoặc di dân cưỡng bức không căn cứ; và cấm tuyên truyền cho chiến tranh hay sự thù hận dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo mà có thể tạo ra sự kích động đối với việc phân biệt đối xử, sự thù địch hoặc bạo lực.

Tuân thủ các nghĩa vụ theo luật pháp quốc tế cũng nhằm ngăn chặn việc thông qua các biện pháp trái pháp luật với mục đích cho phép thực hiện những hoạt động mà sẽ cấu thành trách nhiệm hình sự cá nhân đối với một tội ác chống nhân loại. Khi quyền được xét xử công bằng là một đảm bảo rõ ràng theo Luật Nhân đạo quốc tế trong các cuộc xung đột vũ trang, Ủy ban Nhân quyền đã bày tỏ quan điểm rằng các yêu cầu về xét xử công bằng cũng phải được tôn trọng trong tình trạng khẩn cấp. Để tôn trọng nguyên tắc về tính hợp pháp và pháp quyền, việc bảo vệ các quyền đó phải được xem là không thể bị vi phạm với các đảm bảo thủ tục cụ thể, bao gồm bảo đảm tư pháp sẵn sàng trong mọi tình huống. Ủy ban nhấn mạnh rằng chỉ có những tòa án có thẩm quyền được thành lập theo pháp luật mới có thể xét xử và kết án một người về một hành vi phạm tội hình sự, và nguyên tắc giả định vô tội phải được tôn trọng.

*(b) “Tình huống khẩn cấp đe dọa đến vận mệnh một quốc gia” là gì?*

Khả năng để tạm đình chỉ thực hiện các quyền theo quy định tại Điều 4 (1) của Công ước chỉ xảy ra trong “tình huống khẩn cấp đe dọa đến vận mệnh của một quốc gia”. Trong Bình luận chung số 29, Ủy ban Nhân quyền đã mô tả tình huống khẩn cấp như vậy như là một trường hợp ngoại lệ. Không phải mọi sự hỗn loạn hoặc thảm họa đều nằm trong tình trạng khẩn cấp đó. Ủy ban đã bình luận rằng, ngay cả trong một cuộc xung đột vũ trang,

---

<sup>(46)</sup> Toà án nhân quyền Liên Mỹ. Ý kiến tư vấn ngày 30/1/1987 (đoạn 42-43).

các biện pháp tạm đình chỉ thực hiện các quyền quy định trong Công ước cũng chỉ được phép nếu xảy ra tình huống đe dọa đến vận mệnh của một dân tộc. Có hoặc không có hành động khủng bố hoặc việc đó có tạo ra các mối đe dọa đối được coi là tình trạng khẩn cấp như trên hay không cần phải được đánh giá trong từng trường hợp cụ thể<sup>(47)</sup>.

*c) Mức độ cho phép của việc tạm đình chỉ thực hiện quyền*

Bất kỳ hành động nào theo quy định tại Điều 4 (1) của Công ước cũng chỉ có thể được đưa ra căn cứ vào mức độ yêu cầu nghiêm ngặt về tình trạng khẩn cấp. Điểm then chốt của yêu cầu này là tính chất tạm thời của sự tạm đình chỉ các quyền. Ủy ban Nhân quyền đã nêu rằng, việc khôi phục trạng thái bình thường nhằm tiếp tục tôn trọng đầy đủ các quy định của Công ước phải là mục tiêu của một quốc gia thành viên khi tạm đình chỉ các quyền quy định trong Công ước. Bất kỳ một biện pháp tạm đình chỉ quyền nào quy định trong Công ước cũng phải thực sự cần thiết và mang tính tương xứng.

Điều 4 (1) quy định rằng bất kỳ việc tạm đình chỉ các quyền trong thời gian khẩn cấp đều không được mang tính chất phân biệt đối xử trên cơ sở chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hay nguồn gốc xã hội. Thêm vào đó, bất kỳ hành động nào như vậy cũng phải phù hợp với nghĩa vụ của các quốc gia theo luật pháp quốc tế, bao gồm các nghĩa vụ theo quy định của Luật Nhân quyền quốc tế, Luật Nhân đạo quốc tế và Luật Hình sự quốc tế. Điều 5 (1) cũng quy định tương tự, trong đó làm rõ rằng không có quy định nào trong Công ước có thể được giải thích với hàm ý cho phép thực hiện bất kỳ hành vi nào nhằm phá hoại các quyền và tự do được Công ước thừa nhận.

### III. Những thách thức với các quyền con người cụ thể trong bối cảnh khủng bố và chống khủng bố

Như đã đề cập trong phần trước, cả khủng bố và chống khủng bố đều ảnh hưởng đến việc thụ hưởng Quyền con người. Trong khi không thể cung cấp một sự phân tích chuyên sâu về tất cả các mối liên quan đến nhân quyền trong bối cảnh khủng bố và các biện pháp chống khủng bố, phần này sẽ trình bày về những thách thức hiện tại và đang nổi lên đối với một số Quyền con người cụ thể trong những bối cảnh đó.

#### **A. Quyền sống**

Cả pháp luật nhân quyền khu vực và quốc tế đều công nhận quyền và nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ những cá nhân nằm trong quyền tài phán của họ. Tuy nhiên,

---

<sup>(47)</sup> Xem vụ *Lawless* kiện *Ireland*, 332/57.



trong thực tế, một số các biện pháp mà các quốc gia đã thông qua để bảo vệ các cá nhân trước những hành động khủng bố đã tự nó tạo ra những thách thức nghiêm trọng đến quyền sống. Các biện pháp đó bao gồm việc “cố ý” hoặc “giết người với mục tiêu xác định” để loại trừ các cá nhân cụ thể như là một cách thay thế cho việc bắt giữ và đưa họ ra xét xử. Ủy ban Nhân quyền đã tuyên bố rằng việc giết người với mục tiêu xác định không nên được sử dụng như một biện pháp ngăn chặn hoặc trừng phạt hành vi khủng bố, và trong vấn đề sử dụng vũ lực, nguyên tắc tương xứng cần được xem xét một cách thận trọng. Chính sách của Nhà nước nên được quy định rõ ràng để hướng dẫn các chỉ huy quân sự, và những khiếu kiện về việc sử dụng vũ lực không tương xứng nên được điều tra nhanh chóng bởi một cơ quan độc lập. Trước khi có ý định sử dụng vũ lực gây chết người, tất cả các biện pháp để bắt giữ kẻ bị tình nghi hoạt động khủng bố cần phải được khai thác triệt để<sup>(48)</sup>.

Trong những trường hợp khác, các quốc gia đã thông qua chính sách “*shoot-to-kill*” (bắn để giết) để đối phó lại mối đe dọa khủng bố hiện hữu<sup>(49)</sup>. Trong bối cảnh chống khủng bố, Cao ủy Nhân quyền Liên hợp quốc đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo đảm rằng toàn bộ cơ chế thực thi pháp luật, từ sĩ quan cảnh sát đến công tố viên và cán bộ quản giáo trong các nhà tù cần phải thực thi nhiệm vụ theo pháp luật. Và đã cảnh báo rằng, trong cuộc chiến chống khủng bố, những người có thẩm quyền cần cảnh giác với mọi hình thức lạm dụng quyền lực, và họ cần thấm nhuần và đặt văn hoá tôn trọng pháp luật lên trên tất cả bởi họ được giao phó áp dụng pháp luật<sup>(50)</sup>.

Theo ghi nhận của Báo cáo viên đặc biệt về các vụ hành quyết độc đoán, gián lược và không qua xét xử, “sự nguy hiểm của hoạt động *shoot-to-kill* và những tác động của tạo ra mối đe dọa đối với Quyền con người trong quá trình thực thi pháp luật”.

Nhiều người biện hộ cho hành động “giết có mục tiêu định sẵn”, “*shoot-to-kill*”, cho đó là một phương pháp tiếp cận mới có hiệu quả để đối phó với khủng bố. Tuy nhiên, luật nhân quyền chỉ cho phép việc sử dụng vũ lực gây chết người khi làm như vậy là thực sự cần thiết để cứu sống con người. Việc sử dụng phương pháp *shoot-to-kill* để thay thế các tiêu chuẩn pháp lý rõ ràng có thể gây ra những nhầm lẫn rủi ro nguy hiểm cho người vô tội. Do đó, Báo cáo viên đặc biệt đã khuyến nghị các quốc gia áp dụng

---

<sup>(48)</sup> A/58/40 (vol. I), para. 85 (15).

<sup>(49)</sup> Philip Alston (tài liệu mã số E/CN.4/2006/53, đoạn 44-54) và “Báo cáo của Đặc phái viên về thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người và các tự do cơ bản trong khi chống khủng bố” Martin Scheinin (tài liệu mã số A/HRC/4/26, đoạn 74-78).

<sup>(50)</sup> Tham khảo, Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền, Louise Arbour, “Cơ cấu nhân quyền trong đấu tranh chống khủng bố”, Đại học quốc gia Moscow/Đại học truyền thông quốc tế, ngày 11/02/2005.

chính sách “shoot to kill” để đối phó với, ví dụ như hành động đánh bom tự sát, “phải tạo lập các khuôn khổ pháp lý nhằm kết hợp chặt chẽ giữa các thông tin tình báo và phân tích trong cả kế hoạch và trách nhiệm giải trình sau sự việc”. Họ cũng phải tiếp tục đảm bảo rằng “chỉ có những thông tin đáng tin cậy như vậy, kết hợp với việc thông qua các biện pháp bảo vệ thích hợp, mới có thể là cơ sở cho việc sử dụng vũ lực gây chết người”<sup>(51)</sup>.

Theo luật nhân quyền khu vực và quốc tế, quyền sống của con người phải được bảo vệ chống lại sự tước đoạt tính mạng một cách tùy tiện, quyền này là không thể bị vi phạm ngay cả trong tình trạng khẩn cấp đe dọa đến vận mệnh của quốc gia<sup>(52)</sup>. Ủy ban Nhân quyền đã tuyên bố rằng “việc bảo vệ chống lại sự tước đoạt quyền sống một cách tùy tiện... là quan trọng tối cao. Ủy ban khuyến cáo các quốc gia thành viên nên thực hiện các biện pháp... để ngăn chặn sự giết chóc tùy tiện bởi các lực lượng an ninh. Việc tước đoạt cuộc sống bởi các viên chức và cơ quan chính quyền là một vấn đề nghiêm trọng nhất. Vì vậy, pháp luật phải kiểm soát chặt chẽ và hạn chế các trường hợp trong đó một người có thể bị tước đi cuộc sống của mình bởi cơ quan có thẩm quyền như vậy.”<sup>(53)</sup> Để phù hợp với Luật Nhân quyền quốc tế, bất kỳ chính sách nào của nhà nước cho phép sử dụng vũ lực gây chết người phải bị giới hạn trong những tình huống hạn chế, và việc tước bỏ quyền sống không thể được thực hiện một cách tùy tiện.

Để được coi là hợp pháp, việc sử dụng vũ lực gây chết người phải luôn tuân thủ các nguyên tắc cần thiết và phải được sử dụng trong những tình huống mà ở đó có sự cần thiết để tự vệ hoặc để bảo vệ cuộc sống của người khác. Nó luôn phải tuân theo nguyên tắc tương xứng, và các biện pháp không chết chóc nhằm bắt giữ hoặc ngăn chặn phải luôn ưu tiên áp dụng trước nếu khả thi.

Trong hầu hết các trường hợp, các viên chức thực thi pháp luật phải tạo cho các nghi phạm cơ hội để đầu hàng<sup>(54)</sup>. Khung pháp lý của quốc gia phải

---

<sup>(51)</sup> E/CN.4/2006/53, đoạn 45 và 51.

<sup>(52)</sup> Cả Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (Điều 6) và Công ước châu Mỹ về nhân quyền (Điều 4) đều nghiêm cấm án tử hình, nhưng ngược lại Điều 2 Công ước châu Âu về nhân quyền chỉ ra không ai được phép cố ý tước đoạt hoặc bắt buộc chống lại người khác trên mức cần thiết với những hành vi bạo lực bất hợp pháp. Xem thêm Ủy ban nhân quyền thế giới, ấn bản số 146/1983, vụ *Baboeram kiện Suriname*, ngày 04/04/1985 (A/40/40, phụ lục X, đoạn 14.3).

<sup>(53)</sup> Tham khảo Ủy ban nhân quyền thế giới, chú thích chung số 6 (1982). Xem thêm Ủy ban nhân quyền Liên Mỹ, “Báo cáo về khủng bố và nhân quyền” (đoạn 87 và 89), vụ *Neira Alegria và cộng sự kiện Peru*, phán quyết ngày 19/01/1995 (đoạn 74-75).

<sup>(54)</sup> Tham khảo Ủy ban nhân quyền thế giới, ấn bản số 45/1979, *Suarez de Guerrero kiện Columbia*, ngày 31/03/1982 (A/37/40, phụ lục XI, đoạn 12.2, 13.1-13.3).

“kiểm soát chặt chẽ và hạn chế các trường hợp” trong đó các viên chức thực thi pháp luật có thể sử dụng vũ lực gây chết người.”<sup>(55)</sup>

Luật Nhân đạo quốc tế chứa đựng những quy định tương tự đối với việc chống lại “việc giết chóc có mục tiêu định sẵn” đối với thường dân trong bối cảnh của một cuộc xung đột vũ trang (xem phần I).

### **B. Những thách thức đối với việc cấm hoàn toàn hành vi tra tấn**

Việc cấm tra tấn và những hành động đối xử, trừng phạt hèn hạ, thô bạo, vô nhân đạo là mang tính tuyệt đối theo luật pháp quốc tế. Nó là một quy phạm mang tính bắt buộc hay quy phạm mang tính chất *jus cogens*<sup>(56)</sup> - và không thể bị vi phạm ngay cả trong những trường hợp khẩn cấp đe dọa đến vận mệnh của dân tộc theo các điều ước khu vực và quốc tế<sup>(57)</sup>.

Việc cấm tra tấn và đối xử tàn bạo, vô nhân đạo không tạo ra mối đe dọa của chủ nghĩa khủng bố hoặc nguy cơ với an ninh của một quốc gia<sup>(58)</sup>. Tuy nhiên, trong thực tế, các quốc gia thường thông qua các chính sách và phương pháp để đối đầu với khủng bố mà làm suy yếu tính chất tuyệt đối của việc cấm các hành động đó<sup>(59)</sup>.

Ví dụ, việc sử dụng các biện pháp tra tấn, đối xử và trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo để lấy thông tin từ nghi can khủng bố là hoàn toàn bị cấm, ví dụ như việc sử dụng trong tố tụng pháp lý những chứng cứ thu được bằng tra tấn là vi phạm nguyên tắc chứng cứ không thể được lấy ra bằng biện pháp tra tấn được quy định tại Điều 15 Công ước chống tra tấn<sup>(60)</sup>.

Các chính sách của các quốc gia nhằm mục đích loại trừ việc áp dụng luật nhân quyền đối với các cá nhân bên ngoài lãnh thổ của mình có thể làm xói mòn tính tuyệt đối của quy định cấm tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo<sup>(61)</sup>. Theo Ủy ban nhân quyền, các quyền bắt nguồn từ Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị áp dụng đối với tất cả mọi người thuộc thẩm quyền tài phán của quốc gia thành viên (xem ở trên). Điều này có nghĩa là một quốc gia thành viên phải tôn trọng và đảm bảo các quyền được quy định trong Công ước - bao gồm việc cấm hoàn toàn tra tấn đối với bất kỳ ai trong phạm vi quyền lực của mình, thậm chí ngoài phạm vi lãnh thổ của quốc gia đó. Tương tự, Toà án Công lý

---

<sup>(55)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2006/53, đoạn 48 về yêu cầu nghiêm ngặt về sử dụng vũ lực theo Công ước châu Âu về nhân quyền, xem thêm các mục khác, Tòa án châu Âu về nhân quyền, vụ *McCann kiện Vương quốc Anh*, số 18984/91, phán quyết ngày 27/09/1995.

<sup>(56)</sup> Tham khảo vụ *Công tố viên kiện Furundzija*, đoạn 144.

<sup>(57)</sup> Tham khảo Ủy ban chống tra tấn, ấn bản số 39/1996, vụ *Tapia Paez kiện Thụy Điển*, ngày 28/04/1997. Đồng tham khảo Ủy ban nhân quyền (tài liệu mã số A/61/40 (tập I), đoạn 76 (15)).

<sup>(58)</sup> Tham khảo Báo cáo của Ủy ban chống tra tấn (tài liệu mã số A/59/44, đoạn 67, 126 và 144) và Báo cáo của Báo cáo đặc biệt về vấn đề tra tấn, Manfred Nowak (tài liệu mã số E/CN.4/2006/6).

<sup>(59)</sup> Báo cáo của Báo cáo đặc biệt về “Tra tấn và các hành động đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục khác” (A/61/259, đoạn 44-65).

<sup>(60)</sup> *Hệ quả pháp lý...*, đoạn 111

<sup>(61)</sup> Đồng tham khảo Ủy ban nhân quyền, tài liệu mã số 2005/39, đoạn 9.

quốc tế cũng đã cho rằng, trong khi thẩm quyền của quốc gia được xác định chủ yếu trên phương diện lãnh thổ, các quyền phát sinh từ Công ước được mở rộng “đối với những hành động được thực hiện bởi một quốc gia trong khi thực thi thẩm quyền của nó bên ngoài lãnh thổ của quốc gia đó”<sup>(62)</sup>.

Xem xét các điều kiện của việc giam giữ, các thực tiễn như việc sử dụng việc giam giữ bí mật và biệt lập<sup>(63)</sup>, cũng như thực hiện việc biệt giam kéo dài và các biện pháp tương tự nhằm mục đích gây căng thẳng cho thấy những cách thức giam giữ này cấu thành sự tra tấn, đối xử hèn hạ, thô bạo và vô nhân đạo.

Các quốc gia phải đảm bảo luôn có các biện pháp bảo vệ bằng pháp luật và thực tiễn để ngăn chặn việc tra tấn, bao gồm những đảm bảo liên quan đến quyền tự do và an ninh cá nhân và các quyền liên quan đến vấn đề tố tụng. Chúng bao gồm các quyền cụ thể, ví dụ như: quyền của mọi người bị bắt giữ hoặc giam cầm về tội hình sự được đưa ngay trước một quan tòa và phải được xét xử trong thời gian hợp lý hoặc sẽ được thả. Chúng cũng bao gồm quyền của người bị giam giữ được yêu cầu tòa án xem xét tính hợp pháp của việc giam giữ họ. Trong Khuyến nghị chung số 29, Ủy ban Nhân quyền đã khẳng định, các quyền này được bảo vệ ở mọi thời điểm, kể cả trong tình trạng khẩn cấp, qua đó nêu bật vai trò quan trọng của việc đảm bảo thủ tục phù hợp với việc cấm tuyệt đối các hành vi tra tấn hoặc bất kỳ hình thức đối xử thô bạo, vô nhân đạo hay hèn hạ nào. Hơn nữa, những người bị giam giữ cần phải được các bác sĩ và tư vấn pháp lý chăm sóc thường xuyên. Cuối cùng, các quốc gia phải cho phép các giám sát thường xuyên và độc lập của các trung tâm giam giữ (xem thêm phần D dưới đây).

Việc Nghị định thư bổ sung Công ước chống Tra tấn có hiệu lực vào ngày 22 tháng 6 năm 2006 là một sự phát triển đáng kể theo hướng đảm bảo thực hiện sự bảo vệ chống lại việc các tù nhân bị tra tấn và đối xử thô bạo, vô nhân đạo và hèn hạ của những người khác. Nó thiết lập một Tiểu ủy ban quốc tế về chống tra tấn với nhiệm vụ thực hiện việc thăm viếng những nơi giam giữ tại các quốc gia thành viên và yêu cầu các quốc gia thiết lập các cơ chế phòng ngừa quốc gia để thực hiện việc thăm viếng các tù nhân và những nơi giam giữ. Cao ủy Nhân quyền Liên hợp quốc đã khuyến khích tất cả các quốc gia ký và phê chuẩn Nghị định thư này như là một giải pháp thực tiễn quan trọng và sự minh chứng cho các cam kết của các quốc gia trong việc ngăn ngừa tra tấn và đối xử thô bạo, và bảo vệ Quyền con người của những người thuộc thẩm quyền của họ.

### ***C. Chuyển giao các cá nhân là nghi can của các hoạt động khủng bố***

---

<sup>(62)</sup> Tham khảo Ủy ban nhân quyền, Bình luận chung số 20 (1992), đoạn 6 và “Trường hợp các tù nhân tại Vịnh Guantanamo” (E/CN.4/2006/120, đoạn 53).

<sup>(63)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2005/103, đoạn 52.

Các quốc gia phải có nghĩa vụ thực hiện bất kỳ sự chuyển giao người bị giam giữ nào một cách minh bạch và phù hợp với nhân quyền và pháp quyền, bao gồm cả quyền được tôn trọng phẩm giá gắn liền với mỗi cá nhân, quyền của mọi cá nhân được thừa nhận trước pháp luật và quyền được xét xử công bằng. Nội dung pháp luật quốc tế về quyền con người đòi hỏi rằng bất kỳ sự tước bỏ quyền tự do nào đều cần phải dựa trên cơ sở pháp lý và phải được thực hiện theo những thủ tục do luật định, rằng những người bị bắt giữ phải được thông báo lý do của việc họ bị bắt giữ, rằng họ phải sớm được cho biết những cáo buộc chống lại họ, và rằng họ phải có quyền tiếp cận với những tư vấn pháp lý. Hơn nữa, cần có sự giám sát nhanh chóng và hiệu quả của một nhân viên tư pháp để kiểm tra tính hợp pháp của việc giam giữ và để bảo vệ các quyền cơ bản khác của người bị giam giữ. Ngay cả trong tình trạng khẩn cấp, quyền tiếp cận tối thiểu để được tư vấn pháp lý và quy định về thời hạn hợp lý của việc tạm giữ vẫn phải được tuân thủ. Hơn nữa, các cơ quan có thẩm quyền của quốc gia có nghĩa vụ ngăn chặn những sự lạm dụng nhân quyền, có nghĩa vụ chủ động điều tra và truy tố bất cứ cáo buộc nào có thể liên quan đến việc chuyển giao hoặc tạm giam giữ các cá nhân một cách không phù hợp với nghĩa vụ của họ theo luật pháp quốc tế.

Một số quốc gia, đặc biệt kể từ sau ngày 11 tháng 9 năm 2001, được cho là đã dẫn độ, trục xuất, dời chuyển hoặc chuyển giao những công dân nước ngoài bị nghi là khủng bố, mà một số trong họ là những người xin được tị nạn, tới quốc gia mà họ là công dân hoặc tới quốc gia khác, nơi mà họ phải đối mặt với nguy cơ bị tra tấn hoặc bị đối xử phi nhân đạo. Với hành động như vậy, các quốc gia này đã vi phạm nguyên tắc *non-refoulement* (nguyên tắc của luật quốc tế nhằm bảo vệ những người tị nạn). Nguyên tắc này được quy định tại Điều 33 (1) Công ước năm 1951 về vị thế của người tị nạn và cũng đã được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế khác, đáng chú ý là tại Điều 3 Công ước chống tra tấn (64), Điều 16 Công ước quốc tế về bảo vệ mọi cá nhân khỏi sự mất tích do cưỡng bức. Nguyên tắc này cũng được phản ánh tại Điều 7 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị và được Ủy ban nhân quyền, trong Bình luận chung số 20 (1992), giải thích là bao gồm nghĩa vụ của các quốc gia không được đặt các cá nhân trước “một nguy cơ bị tra tấn hoặc bị đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay phi nhân tính bằng cách gửi trả họ đến một nước khác thông qua biện pháp như dẫn độ, trục xuất hoặc hồi hương<sup>(64)</sup>”. Theo Bình luận chung số

---

<sup>(64)</sup> Tham khảo Tòa án châu Âu về nhân quyền, vụ *Soering kiện Vương quốc Anh*, số 14038/88, phán quyết ngày 07/07/1989.

31 của Ủy ban nhân quyền, Điều 2 Công ước cũng xác định nghĩa vụ của các quốc gia “không được dẫn độ, trục xuất hoặc di dời một cá nhân đến một quốc gia khác, nếu có những lý do thích đáng để tin rằng có một nguy cơ họ sẽ phải gánh chịu những thiệt hại không thể sửa chữa...” Luật quốc tế quy định rõ ràng việc cấm di dời cá nhân khỏi lãnh thổ quốc gia như trên là tuyệt đối nếu có một nguy cơ về việc tra tấn hoặc đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay vô nhân tính<sup>(65)</sup>. Tuy nhiên, nghĩa vụ này cũng được áp dụng trong các trường hợp có một nguy cơ thiệt hại không thể sửa chữa (bao gồm việc áp dụng hình phạt tử hình một cách phi lý), hoặc trong trường hợp có nguy cơ họ bị cưỡng bức mất tích, tra tấn hay đối xử thô bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục, hoặc nguy cơ phải đưa ra xét xử trước một toà án rõ ràng là không công bằng.

Việc chuyển giao một cá nhân mà không tuân thủ luật pháp và không theo một thủ tục hợp pháp sẽ có thể dẫn đến một số vi phạm nhân quyền, đáng chú ý là vi phạm các quyền tự do và an ninh của cá nhân, vi phạm quy định cấm tra tấn và đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục, vi phạm quyền được công nhận tư cách pháp lý ở mọi nơi, quyền được xét xử công bằng, quyền được tôn trọng đời tư của bản thân và gia đình, và quyền được sử dụng những thủ tục hữu ích. Tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể, một sự chuyển giao như vậy cũng có thể được coi là một sự cưỡng bức mất tích<sup>(66)</sup>.

Trong bối cảnh cuộc chiến chống khủng bố, một số nước đã sử dụng các bảo đảm ngoại giao, các bản ghi nhớ và các hình thức thỏa thuận ngoại giao khác để biện minh cho việc giao trả hay chuyển giao trong những điều kiện bất hợp pháp những cá nhân bị nghi ngờ hoạt động khủng bố tới những nước mà họ có thể đối mặt với nguy cơ thực sự của tra tấn hay những vi phạm nghiêm trọng Quyền con người khác. Thực tiễn này gây ra những quan ngại nghiêm trọng về quyền con người. Cao ủy nhân quyền Liên hợp quốc đã nhấn mạnh rằng, nhìn nhận dưới góc độ thực tiễn, các thỏa thuận như vậy không hề hiệu quả bởi thực tế chúng không đưa ra sự bảo vệ thích hợp chống lại sự tra tấn và sự đối xử thô bạo khác, và khi nhìn nhận dưới góc độ pháp lý, chúng cũng không thể vô hiệu hóa nghĩa vụ *non-refoulement*. Trong hầu hết các trường hợp, các bảo đảm được ký kết giữa

---

<sup>(65)</sup> Tham khảo Tòa án châu Âu về nhân quyền, vụ *Chahal kiện Vương quốc Anh*, số 22414/93, phán quyết ngày 15/11/1996.

<sup>(66)</sup> Tham khảo Ủy ban Dân chủ và Pháp luật của Liên minh châu Âu (Hội đồng Venice), “Luận điểm về các nghĩa vụ pháp lý quốc tế của Hội đồng châu Âu và các nước thành viên về tôn trọng quyền bất giữ và luân chuyển tù nhân giữa các thành viên”, 17-18/03/2006, Luận điểm số 363/2005, CDL-AD (2006)009.

các quốc gia thành viên chịu sự ràng buộc của các điều ước khu vực và quốc tế về vấn đề cấm tra tấn và đối xử, trừng phạt thô bạo, vô nhân đạo hay hèn hạ và refoulement, trong bất kỳ sự kiện nào, câu hỏi đặt ra là tại sao cần thúc đẩy hơn nữa các thoả thuận song phương. Ngoài ra, mặc dù tất cả mọi người đều được hưởng các bảo hộ bình đẳng của các điều ước quốc tế hiện hành, những sự bảo đảm này dường như tạo ra hệ thống hai tầng, nấc giữa các tù nhân, thông qua việc tạo ra sự bảo vệ đặc biệt cho một vài lựa chọn, trong khi đó lại bỏ qua cảnh ngộ của nhiều người khác. Do đó, các nỗ lực nên tập trung vào việc thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ nhân quyền quốc tế thông qua các cấu trúc hiện có, nhất là thông qua việc thiết lập hệ thống các cơ quan quốc gia, quốc tế thực hiện nhiệm vụ thăm viếng thường xuyên những nơi giam giữ những người bị tước tự do.

Mọi quốc gia có nghĩa vụ tích cực đảm bảo rằng lãnh thổ của họ không được sử dụng để chuyển giao những người đến những nơi mà họ có khả năng phải chịu tra tấn. Điều này bao gồm tất cả các biện pháp thực tế để xác định xem khi nào thì sự trung chuyển nước ngoài qua lãnh thổ nước mình có liên quan đến thực tiễn như vậy.

Ở mức tối thiểu, nghĩa vụ trên đòi hỏi phải đảm bảo rằng bất kỳ sự chuyển giao một người từ một lãnh thổ này tới lãnh thổ khác là thực hiện theo quy định của pháp luật và trong khuôn khổ luật pháp quốc tế. Ngoài ra, sự giám sát tư pháp và việc xem xét lại đối với người bị giam giữ trước khi họ được di chuyển phải được đặt ra và bất kỳ cáo buộc đáng tin cậy nào về sự chuyển giao liên quan đến nguy cơ người bị chuyển giao có thể bị tra tấn thực sự phải được điều tra. Tất cả các trường hợp cần được đánh giá, kể cả ở nơi xuất phát, ở quốc gia quá cảnh và điểm đến của phương tiện vận chuyển.

Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền và Báo cáo viên đặc biệt về vấn đề tra tấn đã nhấn mạnh tầm quan trọng của quan tâm đến nguy cơ xói mòn của nguyên tắc cấm tuyệt đối tra tấn trong bối cảnh chống khủng bố<sup>(67)</sup>.

Trách nhiệm quốc tế của các quốc gia có thể bị lợi dụng vào việc thực hiện một hành động quốc tế sai trái khi quốc gia đó trợ giúp hay viện trợ cho các quốc gia khác thực hiện của một hành động sai trái, hoặc đồng ý hay không ngăn chặn những hành vi như vậy xảy ra trên lãnh thổ của mình.

---

<sup>(67)</sup> Tham khảo báo cáo của Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền về “Bảo vệ nhân quyền và các tự do cơ bản trong cuộc chiến chống khủng bố” (A/HRC/4/88) và tuyên bố của Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền trong Ngày nhân quyền quốc tế, tháng 12/2005, tài liệu mã số E/CN.4/2006/6, chương III. Đồng tham khảo Ủy ban chống tra tấn, ấn bản số 233/2003, vụ *Agiza kiện Thụy Điển*, ngày 20/05/2005 (A/60/44, phụ lục VIII, phần A), và Ủy ban nhân quyền, ấn bản số 1416/2005, vụ *Alzery kiện Thụy Điển*, ngày 25/10/2006 (A/62/40 (tập II), phụ lục VII).

Các quốc gia cũng có thể phải chịu trách nhiệm về hành vi sai trái đó khi các cơ quan của mình đã có hành động không đúng thẩm quyền. Ngoài ra, các quốc gia mà có những vi phạm như vậy xảy ra có nhiệm vụ tiến hành điều tra nhanh chóng và hiệu quả để xác định và truy tố những người chịu trách nhiệm, cũng như để đảm bảo rằng các nạn nhân được bồi thường đầy đủ<sup>(68)</sup>.

#### ***D. Tự do và an ninh của con người***

Tất cả mọi người đều được bảo vệ chống lại sự can thiệp trái pháp luật hoặc tùy tiện vào các quyền và tự do của họ. Việc bảo vệ này cũng được áp dụng trong giai đoạn tố tụng hình sự, cũng như trong các giai đoạn khác mà nhà nước có thể tác động đến tự do của mọi người<sup>(69)</sup>. Trong thực tế, như một phần của nỗ lực để chống khủng bố, các quốc gia đã thông qua những biện pháp ảnh hưởng đến các quyền tự do của mọi người, chẳng hạn như: quy định các thủ tục tiền xét xử đối với những tội phạm khủng bố, bao gồm cả quy định liên quan đến tiền bảo lãnh và thời gian tạm giam chờ xét xử; tạm giam; quản chế hành chính và các biện pháp kiểm soát khác để ngăn chặn một người tham gia hay thực hiện hành vi khủng bố, bao gồm cả việc tạm giam một người đang chờ xác định xuất, nhập cảnh hoặc xin tị nạn; thẩm vấn bắt buộc (giam giữ và thẩm vấn bắt buộc nghi can khủng bố, hoặc không phải nghi can, để thu thập tình báo về các hoạt động khủng bố).

Là một phần của nỗ lực của mình trong cuộc chiến chống khủng bố, một quốc gia có thể giam giữ hợp pháp những người bị nghi có hoạt động khủng bố như với bất cứ tội phạm khác. Tuy nhiên, nếu áp dụng một biện pháp tước bỏ tự do của một cá nhân thì cần thiết phải tuân thủ nghiêm ngặt quy định của luật nhân quyền khu vực và quốc tế liên quan tới các quyền về tự do và an ninh, quyền được công nhận trước pháp luật và các quyền trong tố tụng. Bất kỳ biện pháp nào đều phải, ít nhất là cung cấp cho các giám sát tư pháp và người bị giam giữ thông tin về cơ sở pháp lý của việc giam giữ họ và những quyết định có liên quan của các cơ quan tư pháp có

---

<sup>(68)</sup> Tham khảo: “Bí ẩn những án tù được tuyên ở các nước thành viên Hội đồng châu Âu” (“Báo cáo của Marty”), AS/Jur (2006), và các báo cáo tiếp theo: “Những bí mật của án giam cầm và di chuyển tù nhân liên quan đến các nước thành viên Hội đồng châu Âu: báo cáo thứ 2”, biên bản số 11302; “Báo cáo của Tổng thư ký theo điều khoản 52 của Công ước châu Âu về nhân quyền về những bí mật trong việc giam cầm và vận chuyển tù nhân bị nghi là có hành động khủng bố” (SG/Inf (2006) 13, ngày 14/06/2006); Hội đồng Venice, Op.cit.54.

<sup>(69)</sup> Ủy ban Nhân quyền, Bình luận chung số 8 (1982) về quyền tự do và an ninh cá nhân (Điều 9), các đoạn 1 và 4.



thâm quyền<sup>(70)</sup>. Quyền được tham gia vào quá trình tố tụng và quyền được tham vấn công bằng là yếu tố then chốt để đảm bảo quyền tự do và an ninh của con người.

### ***E. Tập hợp hồ sơ và nguyên tắc không phân biệt đối xử***

Như đã được nhấn mạnh trong phần I, mục A, các nguyên tắc bình đẳng và không phân biệt đối xử là trung tâm của Luật Nhân quyền quốc tế và được công nhận như những quy phạm *jus cogens*<sup>(71)</sup>. Cụ thể, Toà án Nhân quyền Liên Mỹ đã tuyên bố rằng “nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật, sự bảo vệ bình đẳng trước pháp luật và không phân biệt đối xử là quy phạm *jus cogens*, bởi vì toàn bộ cấu trúc quy phạm pháp luật của trật tự công cộng quốc gia và quốc tế phụ thuộc vào nó và nó là một nguyên tắc xuyên suốt các quy định pháp luật.”<sup>(72)</sup> Trong bối cảnh cụ thể của cuộc chiến chống khủng bố, Ủy ban về xoá bỏ các hình thức phân biệt chủng tộc đã cho rằng nguyên tắc không phân biệt đối xử không thể chứa đựng bất kỳ giới hạn nào vì nó đã trở thành một quy phạm *jus cogens*. Điều này được phản ánh trong các văn kiện quốc tế và khu vực khác nhau về thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người mà liên quan đến việc chống khủng bố<sup>(73)</sup>.

Việc sử dụng một loạt chỉ dẫn về hồ sơ nghi phạm về nguyên tắc có thể là những công cụ quan trọng để sử dụng trong điều tra và thực thi pháp luật. Nói chung, tập hợp hồ sơ là một quá trình chọn lọc liên quan đến một chỉ số đơn lẻ hoặc một nhóm các chỉ số đó, khi được nhóm cùng với nhau có thể cho thấy những đặc tính hiện thời của một người, hành khách hoặc lô hàng có nguy cơ cao. Tuy nhiên, khi các cơ quan thực thi pháp luật sử dụng rộng rãi các hồ sơ phản ánh những sự tổng hợp không được kiểm tra, bao gồm cả cho các mục đích chống khủng bố, những thực tiễn này có thể tạo ra sự can thiệp không cân xứng với Quyền con người. Cụ thể, nếu một trong những chỉ số mà việc xây dựng hồ sơ dựa vào là nguồn gốc dân tộc hay chủng tộc của một người, điều này làm xuất hiện vấn đề về tính phù hợp của việc tập hợp hồ sơ với nguyên tắc không phân biệt đối xử<sup>(74)</sup>.

Trong Khuyến nghị chung số 30 (2004), Ủy ban về xoá bỏ phân biệt chủng tộc đã kêu gọi các quốc gia đảm bảo rằng bất kỳ biện pháp nào trong cuộc chiến chống khủng bố không được mang tính phân biệt đối xử dựa trên các căn cứ về chủng tộc, màu da, nguồn gốc, hoặc dân tộc với bất kỳ mục đích hoặc tác động nào; và những người không phải là công dân không

---

<sup>(70)</sup> Tham khảo Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (Điều 9(3) - (4)). Tham khảo thêm Ủy ban châu Phi về quyền con người & quyền công dân, các ấn bản số 137/94, 139/94, 154/96 và 161/97, đoạn 83.

<sup>(71)</sup> Tham khảo Tuyên bố toàn thế giới về quyền con người (Điều 1 và 2) và Công ước về các quyền dân sự và quyền chính trị (Điều 26).

<sup>(72)</sup> Tham khảo Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ. Ý kiến tư vấn số 18/03 về luật về điều kiện và quyền của những người di cư bất hợp pháp, 17/09/2003, đoạn 101.

<sup>(73)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2006/98, đoạn 48; Ủy ban Nhân quyền, Bình luận chung số 29 (2001) về tình trạng khẩn cấp (Điều 4), đoạn 8 và 16; và tài liệu mã số E/CN.4/2002/18, Phụ lục, đoạn 4(i).

<sup>(74)</sup> Tham khảo tài liệu mã số A/HRC/4/26, đoạn 32-62.

phải là đối tượng của việc xây dựng hồ sơ hay sự rập khuôn về chủng tộc hoặc dân tộc. Ủy ban nhân quyền Liên Mỹ đã cảnh báo rằng “bất kỳ việc sử dụng hồ sơ hoặc các phương thức tương tự bởi một nhà nước phải tuân thủ chặt chẽ các nguyên tắc quốc tế như nguyên tắc cần thiết, tương xứng và không phân biệt đối xử, và phải là đối tượng cho sự giám sát tư pháp chặt chẽ.”<sup>(75)</sup> Ủy ban châu Âu về chống phân biệt chủng tộc và sự kỳ thị về tôn giáo đã yêu cầu các chính phủ đảm bảo rằng không có phân biệt đối xử phát sinh từ các quy định hay trong quá trình thực thi pháp luật<sup>(76)</sup>. Cuối cùng, Mạng lưới của các chuyên gia độc lập về các quyền cơ bản ở Liên minh châu Âu đã bày tỏ sự quan tâm đặc biệt đến việc tập hợp hồ sơ những nghi can khủng bố trên cơ sở các đặc điểm như quốc tịch, tuổi tác hoặc nơi sinh, đồng thời cảnh báo việc này: “tạo thành một nguy cơ chính đối với việc phân biệt đối xử”<sup>(77)</sup>. Đây cũng là phương thức áp dụng cho việc tập hợp hồ sơ của mọi người dựa theo tôn giáo của họ. Nhìn chung, việc tập hợp hồ sơ hoặc các phương thức tương tự phải thực hiện theo đúng các nguyên tắc về sự cần thiết, tương xứng và không phân biệt đối xử; chúng phải là đối tượng của hoạt động giám sát tư pháp chặt chẽ và cần được xem xét lại theo định kỳ<sup>(78)</sup>.

#### ***F. Quá trình tố tụng và quyền được xét xử công bằng***

Đảm bảo quyền tham gia tố tụng, kể cả cho các cá nhân bị nghi ngờ hoạt động khủng bố, là rất quan trọng để bảo đảm rằng các biện pháp chống khủng bố có hiệu quả và tôn trọng nền pháp quyền. Việc bảo vệ Quyền con người cho tất cả mọi người bị buộc tội hình sự, trong đó có các tội liên quan đến tội phạm khủng bố, bao gồm quyền được coi là vô tội, quyền được thẩm vấn và trong một thời gian hợp lý, bởi một toà án có thẩm quyền, độc lập và khách quan, và quyền có một bản án đã được xem xét lại bởi một toà án cấp cao hơn đáp ứng các tiêu chuẩn như nhau<sup>(79)</sup>. Luật Nhân đạo quốc tế quy định về việc bảo vệ tương tự trước phiên toà cho mọi người trong bối cảnh của cuộc xung đột vũ trang<sup>(80)</sup>.

Vào tháng 7 năm 2007, Ủy ban Nhân quyền đã thông qua Bình luận

---

<sup>(75)</sup> Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ: “Báo cáo về khủng bố và nhân quyền” đoạn 353.

<sup>(76)</sup> Ủy ban châu Âu về chống phân biệt chủng tộc và thành kiến: “Khuyến nghị về chính sách chung số 8 về chống phân biệt chủng tộc trong khi chống khủng bố”.

<sup>(77)</sup> Mạng lưới những chuyên gia độc lập về các quyền cơ bản của Liên minh châu Âu: “Sự cân bằng giữa tự do và an ninh trong hành động của Liên minh châu Âu và các nước thành viên trong sự đe dọa khủng bố” (2003), trang 21.

<sup>(78)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2005/103, đoạn 71-76, xem thêm tài liệu mã số A/HRC/4/26, đoạn 32-62.

<sup>(79)</sup> Tham khảo Ủy ban Nhân quyền, Bình luận chung số 13 (1984).

<sup>(80)</sup> Tài liệu mã số E/CN.4/2005/103, đoạn 44.

chung số 32, sửa lại Bình luận chung trước đó của Ủy ban về Điều 14 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị mà quy định về quyền được xét xử công bằng và sự bình đẳng trước tòa án và các cơ quan tài phán. Bình luận chung sửa đổi nêu rằng quyền được xét xử công bằng và sự bình đẳng trước tòa án và các cơ quan tài phán là một yếu tố quan trọng để bảo vệ Quyền con người và tuân thủ nền pháp chế bằng các quy trình tố tụng. Điều 14 của Công ước nhằm mục tiêu đảm bảo sự vận hành đúng đắn của công lý và sau cùng là nhằm đảm bảo một loạt các quyền cụ thể, bao gồm quyền được bình đẳng trước các tòa án, trong các phiên tòa hình sự hay dân sự; quyền được xét xử công bằng và được xét hỏi công khai bởi một tòa án có thẩm quyền, độc lập và khách quan, trong đó người bị buộc tội hình sự có quyền được coi là vô tội cho đến khi tội phạm đã được chứng minh trước pháp luật, và tất cả mọi người khi bị kết án đều có quyền yêu cầu xem xét lại bản án của mình bởi một tòa án cao hơn theo pháp luật.

Tiểu ban thúc đẩy và bảo vệ quyền của người thiểu số trước đây đã nỗ lực trong nhiều năm để giải quyết các vấn đề liên quan đến khủng bố và Quyền con người, bao gồm vấn đề liên quan đến các tòa án quân sự. Việc sử dụng các tòa án quân sự và các tòa án đặc biệt để xét xử các nghi can khủng bố cũng có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến các quyền tố tụng của bị can, tùy thuộc vào bản chất của tòa án và những hạn chế được áp dụng với họ<sup>(81)</sup>. Chỉ trong một số trường hợp rất đặc biệt thì một tòa án quân sự mới có thể là nơi thích hợp để xét xử một thường dân.

Số lượng các biện pháp chống khủng bố được thông qua bởi các nước thành viên đã có ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền tham gia quá trình tố tụng của cá nhân bị nghi là khủng bố, cũng như gia đình của họ, bao gồm các cá nhân và các nhóm khủng bố có trong danh sách và không có trong danh sách và các thực thể liên quan, bao gồm Hội đồng An ninh của Al-Qaida và Ủy ban pháp luật của Taliban<sup>(82)</sup>. Trong khi việc trừng phạt có mục tiêu xác định đối với các cá nhân có liên quan đến các hoạt động khủng bố có thể là một công cụ hiệu quả trong nỗ lực của các quốc gia để chống khủng bố, các thủ tục như vậy tạo ra một số thách thức nghiêm trọng đến Quyền con người. Cần có các biện pháp để đảm bảo quá trình lập danh sách và loại bỏ danh sách được thực hiện một cách minh bạch, dựa trên các tiêu chí rõ ràng, và với một tiêu chuẩn phù hợp, rõ ràng, áp dụng thống nhất các chứng cứ, cũng như tính hiệu quả, để tiếp cận với các cá nhân và nhà nước có liên quan. Ở mức

---

<sup>(81)</sup> Tham khảo Ủy ban quyền con người và quyền dân tộc châu Phi: Nghị trình quyền truyền thông với Nigeria, ấn bản số 224/98 (đoạn 59-62) và Tòa án nhân quyền Liên Mỹ, vụ *Castillo Petruzzi và cộng sự kiện Peru*, Phán quyết ngày 30/5/1999 (đoạn 128-131, 172).

<sup>(82)</sup> Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về khuyến khích và bảo vệ nhân quyền và các tự do cơ bản khi chống khủng bố, Martin Scheinin (A/61/267).

độ tối thiểu nhất, các tiêu chuẩn thủ tục cần thiết để bảo đảm công bằng rõ ràng phải bao gồm quyền của một cá nhân được thông báo về các biện pháp được thực hiện và các trường hợp chống lại họ, và trong chừng mực có thể mà không cản trở mục đích của các chế độ xử phạt; có quyền được thông báo quyết định của cơ quan có thẩm quyền; quyền được xem xét lại quyết định với mình; quyền được tư vấn đối với tất cả các thủ tục tố tụng; và quyền được có một biện pháp khắc phục hiệu quả<sup>(83)</sup>.

### ***G. Nguyên tắc tính hợp pháp và định nghĩa của khủng bố***

Khung pháp lý quốc tế hiện hành về chống khủng bố thiết lập các nghĩa vụ liên quan đến khủng bố mà không đưa ra một định nghĩa toàn diện của thuật ngữ này. Việc kêu gọi cộng đồng quốc tế tham gia cuộc chiến chống khủng bố mà không định nghĩa thuật ngữ có thể được hiểu như là việc để cho mỗi một quốc gia riêng lẻ được đưa ra định nghĩa theo ý chí riêng của họ. Điều này tạo ra nguy cơ vô ý vi phạm nhân quyền và thậm chí là sử dụng sai các chủ đích của thuật ngữ<sup>(84)</sup>.

Một ví dụ cụ thể trong bối cảnh này là nguyên tắc về tính hợp pháp mà đã được nêu trong Điều 15 Công ước quốc tế về dân sự và chính trị là không thể bị vi phạm, ngay cả trong những trường hợp khẩn cấp. Nó ngụ ý rằng việc áp đặt trách nhiệm hình sự được giới hạn đối với các quy định rõ ràng chính xác, cũng như để tôn trọng nguyên tắc chắc chắn của pháp luật và đảm bảo rằng nó không phải là đối tượng để giải thích ở một phạm vi quá rộng của hành vi trái pháp luật. Việc định nghĩa hành vi khủng bố quá rộng hay mơ hồ có thể được các quốc gia sử dụng như là một công cụ để nhằm hạn chế các quyền lao động, quyền của người thiểu số hoặc các quyền con người khác, hoặc để ngăn chặn những hoạt động chính trị đối lập.

Như đã đề cập trước đó, không có một công ước quốc tế hiện hành nào về chống khủng bố chứa một định nghĩa toàn diện của thuật ngữ khủng bố. Cũng không có bất kỳ một nghị quyết nào của các cơ quan của Liên hợp quốc đưa ra một định nghĩa toàn diện về vấn đề này. Thay vào đó, các công ước nhằm vào việc ngăn chặn khủng bố trong các vấn đề mang tính chuyên ngành như an toàn hàng không, vận tải hàng hải, bảo vệ con người, hoặc việc ngăn chặn các phương tiện mà hoạt động khủng bố có thể sử dụng<sup>(85)</sup>.

Như đã đề cập trong phần I, mục B, một dự thảo Công ước quốc tế về chống khủng bố đã được chuyển đến một uỷ ban của Đại hội đồng Liên hợp quốc vào năm 2001. Dự thảo công ước đưa ra một định nghĩa toàn diện về

---

<sup>(83)</sup> Xem tài liệu mã số A/HRC/4/88, đoạn 17-22.

<sup>(84)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2005/103, đoạn 32 và E/CN.4/2006/98, đoạn 26.

<sup>(85)</sup> Về các ví dụ khu vực, tham khảo vụ *Castillo Petruzzi và cộng sự kiện Peru* (đoạn 121).

khủng bố tại Điều 2. Việc thông qua công ước này sẽ góp phần tăng cường khuôn khổ pháp lý quốc tế bằng cách thống nhất một số hành vi tội phạm đang tồn tại mà các công ước chuyên ngành không đề cập đến. Tuy nhiên, có một số khía cạnh nhất định của dự thảo công ước vẫn gây tranh cãi, đặc biệt là phạm vi áp dụng của định nghĩa về tội phạm khủng bố và liệu các phong trào giải phóng dân tộc có cần nằm trong phạm vi định nghĩa này hay không, cũng như sự tương hỗ của nó với các quy định khác của pháp luật quốc tế như thế nào<sup>(86)</sup>. Hơn nữa, ngay cả khi một định nghĩa toàn diện được chấp thuận ở cấp độ quốc tế, những vấn đề liên quan đến Quyền con người vẫn có thể phát sinh tùy thuộc vào định nghĩa của khủng bố - các tội phạm liên quan được thông qua ở cấp độ quốc gia.

Năm 2004, Hội đồng Bảo an đã thông qua Nghị quyết 1566 (2004), kêu gọi tất cả các quốc gia hợp tác đầy đủ trong cuộc chiến chống khủng bố, và nêu ra ba đặc điểm của hành vi khủng bố như dưới đây:

- Thực hiện, kể cả đối với dân thường, với mục đích gây ra chết chóc hoặc gây thương tích nghiêm trọng, hoặc bắt làm con tin;

- Thực hiện với mục đích đe dọa một nhà nước khủng bố nói chung hoặc trong một nhóm người hoặc những người cụ thể, đe dọa nhân dân, hoặc buộc một Chính phủ hoặc một tổ chức quốc tế thực hiện hoặc tránh không thực hiện một hành động nhất định;

- Cấu thành tội phạm trong phạm vi và quy định tại các công ước quốc tế và các nghị định thư liên quan đến khủng bố.

Mặc dù Hội đồng Bảo an đã không thể hiện điều này như là một định nghĩa khủng bố, Báo cáo viên đặc biệt về thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền và tự do cơ bản trong khi chống lại chủ nghĩa khủng bố đã bày tỏ sự ủng hộ cách tiếp cận này như là một phương tiện để xác định bản chất của hành động khủng bố<sup>(87)</sup>. Cách tiếp cận này mang lại lợi ích đáng kể từ khi nó được dựa trên các tiêu chí thỏa thuận và tương thích với các nguyên tắc về tính hợp pháp và chính xác.

Mặc dù thiếu một định nghĩa khủng bố quốc tế đã được chấp thuận, rõ ràng hành động khủng bố không thể được sử dụng để biện minh như là phương tiện để đạt được quyền tự quyết dân tộc hoặc mục tiêu nào khác. Các Nghị quyết trước đây của Đại hội đồng đã giải quyết những vấn đề khủng bố bao gồm cả sự khẳng định các nguyên tắc tự quyết. Ví dụ, trong Nghị quyết số 3034 (XXVII), Đại hội đồng đã kêu gọi các quốc gia khi giải

---

<sup>(86)</sup> Để xem những thông tin cập nhật, truy cập <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>.

<sup>(87)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2006/98, đoạn 42.

quyết vấn đề khủng bố thì ưu tiên giải quyết những nguyên nhân dẫn đến nguy cơ tiến hành khủng bố. Nghị quyết tái khẳng định quyền tự quyết và độc lập của tất cả dân tộc, và tôn trọng tính hợp pháp của các phong trào giải phóng dân tộc. Tuy nhiên, kể từ khi thông qua Tuyên bố năm 1994 về các biện pháp để xoá bỏ khủng bố quốc tế, Đại hội đồng đã quy định rõ ràng rằng việc sử dụng khủng bố để đạt được quyền tự quyết là không hợp pháp.

Trong chiến lược chống khủng bố toàn cầu, Đại hội đồng đã tuyên bố rằng các nước thành viên Liên hợp quốc cần “ngay lập tức, dứt khoát và mạnh mẽ lên án chủ nghĩa khủng bố dưới mọi hình thức biểu hiện của nó, được thực hiện bởi bất cứ ai, bất cứ nơi nào và vì bất kỳ mục đích gì”. Hội đồng Bảo an đã thể hiện trong các Nghị quyết số 1269 (1999) và 1566 (2004) rằng tất cả các hành động khủng bố là không thể biện minh bởi bất kể lý do gì.

#### ***H. Tự do ngôn luận và cấm kích động khủng bố***

Việc cấm kích động khủng bố đã được đề cập trong phần II, mục B, để minh họa cho các yêu cầu chung về bất kỳ sự hạn chế nào với những quyền con người cụ thể.

Phần này sẽ đề cập đến vấn đề một cách cụ thể hơn, liên quan đến quyền tự do ngôn luận.

Kích động khủng bố là một chiến lược thường được sử dụng bởi các tổ chức khủng bố để hỗ trợ cuộc chiến của họ và kêu gọi tiến hành những hành động bạo lực. Hội đồng Bảo an đã xác định hoạt động khủng bố là trái với các mục đích và nguyên tắc của Liên hợp quốc và kêu gọi các quốc gia thông qua các biện pháp cấm và ngăn chặn nó<sup>(88)</sup>. Việc cấm kích động khủng bố không tách rời với việc bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự công cộng, cả hai vấn đề đều được đặt ra như là lý do chính đáng để hạn chế tự do ngôn luận được quy định tại Điều 19 (3) Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Nó cũng phù hợp với quy định tại Điều 20 (2) của Công ước, trong đó yêu cầu các quốc gia ngăn cấm bất cứ hành động nào kích động hận thù về dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo, sự phân biệt đối xử, sự thù địch hoặc bạo lực. Cần quan tâm đến những vấn đề này, tuy nhiên, cũng đồng thời phải đảm bảo rằng mọi sự hạn chế quyền tự do ngôn luận phải luôn cần thiết và tương xứng. Điều này đặc biệt quan trọng vì quyền tự do ngôn luận là nền tảng thiết yếu của một xã hội dân chủ<sup>(89)</sup>, và việc

---

<sup>(88)</sup> Nghị quyết của Hội đồng Bảo an số 1624 (2005), đoạn 1.

<sup>(89)</sup> Tham khảo Tòa án châu Âu về nhân quyền, vụ *Handyside kiện Vương quốc Anh*, số 5493/72, phán quyết ngày 07/12/1976.

thụ hưởng quyền này liên quan chặt chẽ với các quyền quan trọng khác, bao gồm cả các quyền tự do tư tưởng, tôn giáo, tín ngưỡng và tự do biểu đạt ý kiến.

Mặc dù không có một công ước nào liên quan đến khủng bố quy định rõ ràng về việc cấm kích động khủng bố, song Công ước về chống khủng bố của Hội đồng châu Âu yêu cầu các quốc gia thành viên hình sự hoá những hoạt động khiêu khích trái pháp luật và cố ý công khai thực hiện một tội phạm khủng bố. Hành động này được định nghĩa là “...việc phân phát, hoặc các hình thức tương tự khác, một thông điệp tới công chúng, với mục đích kích động việc thực hiện hành động khủng bố, trực tiếp hoặc gián tiếp ủng hộ hành vi khủng bố, tạo ra nguy cơ là một hoặc nhiều hành vi phạm tội như vậy có thể được thực hiện” (Điều 5 (1)). Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người và tự do cơ bản trong khi chống chủ nghĩa khủng bố đã thể hiện quan điểm rằng quy định này là mô hình tốt nhất cho việc định nghĩa về cấm kích động khủng bố<sup>(90)</sup>. Điều 5 của Công ước trên xác định những gì cấu thành một hành động “khiêu khích công chúng để thực hiện một tội phạm khủng bố” bao gồm ba yếu tố. Trước tiên, nó phải là một hành động truyền thông (“phân phát, hoặc hình thức tương tự khác, một thông điệp tới công chúng...”). Thứ hai, nó phải có một ý định chủ quan đối với một bộ phận những người để kích động khủng bố (“...với mục đích để kích động các hoạt động khủng bố... trực tiếp hoặc gián tiếp ủng hộ hành vi phạm tội khủng bố...”). Cuối cùng, nó phải tạo ra nguy cơ là có người sẽ bị kích động và tiến hành hành động khủng bố (“...tạo ra mối đe dọa rằng một hoặc nhiều hành vi phạm tội như vậy có thể được thực hiện”). Mục tiêu cuối cùng này yêu cầu chia tách việc kích động khủng bố từ việc tán dương khủng bố. Điều 5 (2) khẳng định yếu tố chủ quan trong việc kích động công chúng cấu thành tội phạm khủng bố<sup>(91)</sup>.

### ***I. Tự do hội họp***

Quyền tự do hội họp, cũng giống như quyền tự do ngôn luận, là nền tảng cho việc thực hiện và bảo vệ các quyền khác, chẳng hạn như quyền tham gia vào đời sống chính trị và các quyền văn hoá. Những người bảo vệ Quyền con người thường sử dụng quyền này như là một cơ sở pháp lý cho

---

<sup>(90)</sup> Xem tài liệu mã số A/HRC/4/26/Add.3.

<sup>(91)</sup> Tham khảo: “Cơ chế quốc tế về khuyến khích tự do báo chí”, bản tuyên bố chung của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về tự do ngôn luận và đại diện của OSCE về tự do truyền thông, và bản Dự thảo báo cáo đặc biệt của OAS về tự do ngôn luận (ngày 21/12/ 2005).

hành động của họ. Nó là trung tâm của một xã hội dân chủ<sup>(92)</sup>.

Tuy nhiên, nó thường bị giới hạn bởi các quốc gia nhằm đối phó với một thực tế hoặc một mối đe dọa khủng bố<sup>(93)</sup>. Trong khi các quyền tự do hội họp có thể bị tạm đình chỉ và có giới hạn theo các điều ước về quyền con người, rõ ràng cần có các biện pháp bảo vệ để đảm bảo rằng chúng không được sử dụng để kiềm chế các quyền của các đảng đối lập chính trị, các tổ chức công đoàn hoặc những người bảo vệ nhân quyền<sup>(94)</sup>. Như vậy, các quốc gia phải có nghĩa vụ đưa ra các biện pháp thực hiện những mục đích cho phép theo luật pháp quốc tế về quyền con người. Điều này ngụ ý rằng các quốc gia không được thực hiện các biện pháp giới hạn các quyền được đưa ra với danh nghĩa nhằm bảo vệ an ninh quốc gia trong khi trên thực tế là để đàn áp phe đối lập hoặc để đàn áp dân cư của mình.

Ngoài ra để đảm bảo rằng các nguyên tắc cần thiết và tương xứng được tôn trọng trong mọi trường hợp, việc hạn chế quyền tự do hội họp phải được hiểu trong phạm vi hẹp<sup>(95)</sup>. Chúng bao gồm việc bảo đảm các nguyên tắc về tính hợp pháp được tôn trọng trong định nghĩa của khủng bố, hành động khủng bố và các nhóm khủng bố. Việc đưa ra một định nghĩa quá rộng hay mơ hồ có thể dẫn đến việc hình sự hóa hoạt động của các nhóm xã hội có hoạt động một cách hòa bình, ví dụ như các nhóm của người lao động, dân tộc thiểu số hoặc Quyền con người. Bất kỳ quyết định nào nhằm cấm một nhóm hoặc những nhu cầu lập hội cần phải được đưa ra căn cứ vào từng trường hợp. Những đảm bảo về thủ tục chung còn bao gồm việc đánh giá trên bằng chứng thực tế hoạt động của các nhóm, do vậy các quốc gia không thể ngăn cấm trước khi các nhóm thực hiện các hoạt động của họ<sup>(96)</sup>. Việc đánh giá phải do một cơ quan tư pháp độc lập thực hiện, với đầy đủ chứng cứ đối với các nhóm thuộc đối tượng quan tâm.

Đối với những người bảo vệ nhân quyền, Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký Liên hợp quốc về những người bảo vệ nhân quyền đã nêu rõ rằng: “bất kỳ một tổ chức nào đều có quyền bảo vệ các quyền con người, xu hướng của những người bảo vệ nhân quyền thường chỉ trích các hoạt động của chính phủ, và quyền tự do tư tưởng thể hiện ở những chỉ trích này, nó là yếu tố then chốt của một nền dân chủ, nó phải được hợp pháp hoá trong

---

<sup>(92)</sup> Tham khảo Ủy ban châu Phi về quyền con người và quyền công dân, vụ *Comité Loosli Bachelard, Hiệp hội luật sư về quyền con người, Hiệp hội các thành viên của Hội nghị Episcopal Tây Phi kiện Sudan*, các ấn bản số 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 (đoạn 78-80).

<sup>(93)</sup> Tham khảo: “Báo cáo của đại diện đặc biệt của Tổng thư ký Liên hợp quốc về người bảo vệ nhân quyền”, (tài liệu mã số E/CN.4/2006/95). Xem thêm Nghị quyết của Hội đồng Bảo an số 1373 (2001).

<sup>(94)</sup> Tham khảo Báo cáo của Đại diện đặc biệt của Tổng thư ký Liên hợp quốc về những người bảo vệ nhân quyền (tài liệu mã số A/59/401 và E/CN.4/2006/95).

<sup>(95)</sup> Tham khảo tài liệu mã số A/61/267.

<sup>(96)</sup> Tham khảo Tòa án châu Phi về nhân quyền, vụ *Sidiropoulos và những người khác kiện Ai cập*, số 26695/95, phán quyết ngày 10/07/1998, (đoạn 46).



pháp luật và thực tiễn. Các quốc gia không thể thông qua pháp luật hay thực tiễn để đặt những người bảo vệ nhân quyền ra ngoài vòng pháp luật”. Đại diện đặc biệt đã nhấn mạnh một số vấn đề mà các tổ chức phi chính phủ phải đối mặt trong quá trình đăng ký. Trong những khuyến nghị của mình, bà đã nhấn mạnh rằng, các quốc gia không nên áp dụng biện pháp kiểm soát trước với những mục đích hoạt động của các tổ chức phi chính phủ. Tính hợp pháp của các mục đích của một tổ chức và sự phù hợp của nó với pháp luật chỉ nên được xem xét khi có đơn khiếu nại chống lại nó và chỉ có cơ quan tư pháp độc lập có thẩm quyền mới được xem xét lại mục đích hoạt động của nó và xác định liệu tổ chức này có vi phạm pháp luật hiện hành hay không<sup>(97)</sup>.

Tất cả các biện pháp nhằm giới hạn các quyền tự do lập hội phải chịu sự giám sát tư pháp. “Các toà án dân sự phải có thẩm quyền xem xét lại các quyết định và giám sát việc áp dụng tất cả các biện pháp chống khủng bố mà không có bất kỳ một áp lực hay sự can thiệp nào, cụ thể từ các cơ quan khác của chính phủ”<sup>(98)</sup>. Đây là nguyên tắc cơ bản trong bối cảnh chống khủng bố, trong đó các thông tin bí mật hoặc được phân loại có thể được sử dụng như là cơ sở cho một quyết định cấm một tổ chức hoặc đưa một tổ chức vào danh sách khủng bố. Báo cáo viên đặc biệt về nhân quyền và chống khủng bố đã nhấn mạnh tính quan trọng của việc đảm bảo rằng các quyết định mà hạn chế các quyền con người cần được giám sát bởi cơ quan tư pháp, để chúng hợp pháp, hợp lý, tương xứng và hiệu quả và sau cùng Chính phủ có thể thực hiện trách nhiệm đối với việc giới hạn các quyền con người của các cá nhân<sup>(99)</sup>.

#### ***J. Việc giám sát, bảo vệ dữ liệu và quyền đối với bí mật cá nhân***

Điều 17 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị cấm các quốc gia thành viên can thiệp vào đời sống riêng tư của những người nằm dưới quyền tài phán của họ và yêu cầu các quốc gia bảo vệ mọi người bằng pháp luật chống lại sự can thiệp bất hợp pháp và độc đoán vào đời sống riêng tư. Sự riêng tư bao gồm thông tin xác định cá nhân, cũng như thông tin về đời sống riêng tư của con người<sup>(100)</sup>.

---

<sup>(97)</sup> Xem tài liệu mã số A/59/401, đoạn 49, 51-82.

<sup>(98)</sup> Tham khảo tài liệu mã số E/CN.4/2005/103, đoạn 13-15.

<sup>(99)</sup> Tham khảo tài liệu mã số A/61/267 đoạn 29.

<sup>(100)</sup> Tham khảo Ủy ban Nhân quyền thế giới, ấn bản số 453/1991, *Coeriel và cộng sự kiện Hà Lan*, ngày 31/10/1994 (tài liệu mã số A/50/30 (tập II), phụ lục X, phần D). Về ý nghĩa và mở rộng của “đời tư”, tham khảo thêm Tòa án châu Âu về nhân quyền, vụ *Amann kiện Thụy sỹ*, số 27798/95, phán quyết ngày 16/02/2000, và vụ *Rotaru kiện Rumani*, số 28341/95, phán quyết ngày 04/05/2000.

Hầu hết các quốc gia đã tăng cường an ninh tại sân bay và những nơi quá cảnh khác, ví dụ như việc tập hợp dữ liệu sinh trắc học từ các hành khách (ví dụ như kiểm tra mắt và lấy dấu vân tay), chụp ảnh, hộ chiếu. Trong một thời gian dài các quốc gia đã quy định cho các cơ quan an ninh tình báo được quyền giám sát, bao gồm cả việc nghe trộm điện thoại và sử dụng thiết bị theo dõi. Một số quốc gia đã mở rộng đáng kể các quyền lực giám sát trong những năm gần đây. Tất cả những thực tiễn này liên quan đến việc tập hợp thông tin về một con người. Do vậy chúng giới hạn các quyền cá nhân của những người bị theo dõi, cũng như làm nảy sinh những vấn đề liên quan đến cách thức mà dữ liệu cần được bảo vệ. Việc can thiệp vào đời sống riêng tư cũng nảy sinh trong việc tìm kiếm và thẩm tra an ninh với mọi người.

Bất kỳ hành động nào tác động vào đời sống riêng tư của một con người cần phải hợp pháp, cụ thể là nó cần phải tuân theo pháp luật<sup>(101)</sup>. Điều này có nghĩa là việc tìm kiếm, giám sát hoặc tập hợp dữ liệu về một con người cần được thực hiện trên cơ sở pháp luật. Cách thức mà hoạt động này thực hiện không được độc đoán, điều đó đòi hỏi rằng pháp luật phải công bằng, có thể dự báo được hay hợp lý. Việc can thiệp vào đời sống riêng tư theo thẩm quyền pháp luật phải được xác định rõ ràng trong những hoàn cảnh cụ thể, chính xác, theo đó việc can thiệp được cho phép và không được thực hiện với sự phân biệt đối xử<sup>(102)</sup>. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là các quốc gia được quyền tự do can thiệp vào đời sống cá nhân một cách không giới hạn, do vậy bất kỳ một sự giới hạn nào về các quyền phải là cần thiết để đạt được những mục đích hợp pháp và tương xứng với những mục đích này. Cũng cần phải xem xét nghĩa vụ của các quốc gia nhằm bảo vệ chống lại việc thực hiện độc đoán thẩm quyền đó. Vụ việc *Klass kiện CHLB Đức* là một ví dụ, trong vụ việc này Tòa án Nhân quyền châu Âu quy định rằng bất kỳ một hệ thống giám sát mật nào do các quốc gia thực hiện cần phải kèm theo những sự đảm bảo hiệu quả và tương xứng để chống lại sự lạm dụng<sup>(103)</sup>.

Ở nơi nào thông tin cá nhân được tập hợp, các dữ liệu cần được bảo vệ để tránh việc chúng bị sử dụng, phát tán và xâm nhập trái phép. Mặc dù ít

---

<sup>(101)</sup> Tham khảo Điều 17(1) Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, Điều 8 (2) Công ước châu Âu về bảo vệ nhân quyền và các tự do cơ bản và Điều 11(2) Công ước châu Mỹ về nhân quyền.

<sup>(102)</sup> Tham khảo Ủy ban nhân quyền quốc tế, ấn bản số 35/1978, vụ *Aumeeruddy-Cziffra và cộng sự kiện Mauritius*, ngày 09/04/1981 (A/36/40, phụ lục XIII, đoạn 9.2 (b) 2 (i) 8).

<sup>(103)</sup> Tham khảo Tòa án châu Âu về nhân quyền, vụ *Klass kiện CHLB Đức*, số 5029/71, phán quyết ngày 06/09/1987, đoạn 50.

có tiền lệ về việc vi phạm nghĩa vụ này song Ủy ban Nhân quyền, trong Bình luận chung số 16 (1998), đã giải thích rằng các quốc gia cần phải đưa ra các biện pháp hiệu quả để đảm bảo rằng các thông tin liên quan đến bí mật đời tư của con người không thể được những người không có thẩm quyền theo pháp luật nắm giữ, xử lý và sử dụng, và không bao giờ được sử dụng với những mục đích không phù hợp với Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Việc bảo vệ hiệu quả cần đi kèm với khả năng và quyền của cá nhân được yêu cầu sửa chữa, hay xoá bỏ những thông tin không chính xác trong hồ sơ cá nhân của mình.

Các tổ chức khác đã thông qua những tiêu chuẩn cho việc tập hợp và xử lý các dữ liệu cá nhân. Ví dụ, trong Chỉ dẫn của Hội đồng châu Âu về Nhân quyền và cuộc chiến chống chủ nghĩa khủng bố đã nêu rằng: “Trong bối cảnh cuộc chiến chống khủng bố, việc xử lý và tập hợp dữ liệu cá nhân của bất kỳ cơ quan có thẩm quyền nào trong lĩnh vực an ninh quốc gia có thể can thiệp vào đời sống cá nhân. Do đó, việc tập hợp và xử lý như vậy phải:

- Được điều chỉnh bởi những quy định tương ứng của pháp luật trong nước;

- Tương xứng với mục đích của việc tập hợp hay xử lý dữ liệu đặt ra;

- (iii) Có thể là đối tượng chịu sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền độc lập trong nước.”

### ***K. Các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội***

Các nỗ lực để thực hiện các quyền con người trong khi thực hiện các biện pháp chống khủng bố có xu hướng tập trung vào việc bảo vệ các quyền dân sự và chính trị, không chú ý nhiều về sự tác động của nó đến việc thụ hưởng các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội. Chưa làm rõ được rằng chủ nghĩa khủng bố và các biện pháp được các quốc gia thông qua để chống lại nó là ảnh hưởng và tác động đến việc thụ hưởng các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội của các cá nhân có liên quan, cũng như đối với các mục tiêu phát triển rộng hơn. Không thể đạt được những mục tiêu an ninh toàn cầu nếu không có sự phối hợp các nỗ lực theo hướng nhận thức tất cả các quyền con người. Những nỗ lực lớn hơn do vậy cần phải được thực hiện để hiểu và thực hiện sự liên kết giữa hoạt động chống khủng bố và việc thụ hưởng các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội. Mục này sẽ nêu bật hai vấn đề khái quát. Thứ nhất, tầm quan trọng của việc nhận thức rõ các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội, và các mục tiêu phát triển nhằm ngăn ngừa các điều kiện giúp cho việc mở rộng hoạt động khủng bố. Thứ hai, đánh giá sự tác động của các biện pháp chống khủng bố lên việc thụ hưởng các quyền con người nói trên.

Thông qua Chiến lược kế hoạch hành động chống khủng bố toàn cầu,

các quốc gia thành viên công nhận sự cần thiết phải ngăn chặn các điều kiện dẫn đến việc mở rộng nguy cơ khủng bố, bao gồm những vấn đề như sự trì trệ về kinh tế, xã hội, sự thất bại trong việc tôn trọng các quyền con người và sự thiếu vắng một nền quản trị tốt. Những vấn đề này có tính liên kết và phức tạp, đòi hỏi sự phân tích và xem xét cẩn thận. Ví dụ, rõ ràng sự phát triển kinh tế và xã hội thông qua sự hợp tác và hỗ trợ quốc tế có thể đóng vai trò trong việc giảm sự ủng hộ đối với khủng bố bằng việc ngăn chặn các điều kiện làm phát sinh bạo lực nói chung và khủng bố nói riêng và bằng việc đóng góp vào sự ổn định kinh tế - xã hội trong thời gian dài. Chúng bao gồm các giải pháp để ủng hộ sự ổn định về mặt cấu trúc, bài trừ các nhóm hoặc các cá nhân thực hiện các hoạt động khủng bố và duy trì sự hợp tác quốc tế. Ngược lại, việc sử dụng không phù hợp các nguồn lực thông thường đối với các chương trình và thành tố kinh tế và xã hội (như là giáo dục, sức khỏe, nước uống và bảo vệ sức khỏe cộng đồng), hỗ trợ phát triển và xoá đói giảm nghèo, ủng hộ vấn đề an ninh và chương trình chống khủng bố có thể gây ra các hệ quả nghiêm trọng cho các cộng đồng và quốc gia chịu ảnh hưởng. Như đã được tuyên bố bởi Uỷ ban hỗ trợ phát triển của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), các yêu cầu hỗ trợ cần được xác định cẩn thận trong đó việc ngăn chặn khủng bố cần phải coi là một mục tiêu phát triển ưu tiên. Cụ thể “những hoạt động tái cấp ngân sách (nên được) thực hiện trước bằng việc phân tích sâu về nhu cầu và hiệu quả hỗ trợ nhằm hỗ trợ thiết lập một sự ổn định cơ cấu trong một thời gian dài và không trở thành công cụ của những mối quan tâm không mang tính phát triển”<sup>(104)</sup>.

Việc thông qua các giải pháp chống khủng bố cụ thể cũng tác động trực tiếp đến việc thụ hưởng các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội. Ví dụ, sự trừng phạt có mục tiêu chống lại các cá nhân bị tình nghi có liên quan đến hoạt động khủng bố, như là đóng băng tài khoản của họ hay thực hiện việc cấm đi lại đối với những người đó, có thể là những công cụ hiệu quả cho việc theo dõi, và thậm chí là ngăn chặn hoạt động khủng bố. Sự trừng phạt có mục tiêu đã gây ra một loạt thách thức nghiêm trọng, cụ thể liên quan đến việc thiếu minh bạch và thủ tục thích đáng trong việc lập danh sách và xoá khỏi danh sách. Những sự trừng phạt có mục tiêu mà gây ra việc đóng băng tài khoản, cấm đi lại và những sự cấm đoán khác cũng có thể gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho các cá nhân bị ảnh hưởng và gia đình của

---

<sup>(104)</sup> Tham khảo OECD, *Sự hợp tác phát triển qua lăng kính chống khủng bố: Những chủ điểm quan trọng trong hành động*, (OECD, 2003), có tại [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

họ trong việc thụ hưởng các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội, như quyền của họ đối với giáo dục và nghề nghiệp bị cấm gặt gao. Việc sử dụng hiệu quả những sự trợ giúp nhân đạo có thể là một công cụ quan trọng cho việc hạn chế những tác động tiêu cực của các biện pháp trừng phạt có mục tiêu đối với việc thụ hưởng các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội. Tương tự, những biện pháp an ninh thô bạo (như các quy định kiểm soát và việc xây dựng các rào chắn để hạn chế sự di chuyển của các cá nhân và nhóm người cụ thể) được thông qua để chống khủng bố đã hạn chế gặt gao khả năng của các cá nhân và dân cư cụ thể được làm việc và quyền của họ đối với giáo dục, các dịch vụ chăm sóc sức khỏe và một cuộc sống gia đình. Việc phân tích tác động của các biện pháp chống khủng bố đối với Quyền con người đáng được quan tâm sau khi xem xét những hậu quả nghiêm trọng có thể xảy ra đối với các cá nhân cũng như gia đình họ và cộng đồng.

