

Xã hội dân sự bị kiểm chế

DOUGLAS RUTZEN^(*) (2015), “**Civil Society Under Assault**”, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 4, October 2015.

Tôn Quang Hòa dịch

20 năm trước, cả thế giới đều trong tiến trình “cách mạng liên kết” (associational revolution) (Lester Salamon, 1994). Hầu hết các tổ chức xã hội dân sự (XHDS) đều được trọng vọng trong cộng đồng quốc tế vì có những đóng góp quan trọng đối với sự phát triển y tế, giáo dục, văn hóa, kinh tế và là đạo quân chủ lực thực hiện các mục tiêu có lợi cho công chúng. Tuy nhiên, các nhà lý luận chính trị lại đánh đồng XHDS với công lý xã hội như viện dẫn của phong trào dân quyền Hoa Kỳ, các phong trào bất đồng chính kiến ở Trung Âu và phong trào chống chủ nghĩa Apartheid ở Nam Phi.

Với sự sụp đổ của Bức tường Berlin, sự bùng nổ của Internet và sự hồi sinh của XHDS, nhiều nhà quan sát cuối thế kỷ XX nhận thấy sự phát triển về chính trị, công nghệ và xã hội đã cộng hưởng để mở ra kỷ nguyên của dân quyền. Tổng kết kỷ nguyên này, Đại hội đồng Liên

Hợp Quốc đã thông qua Tuyên bố Thiên niên kỷ vào tháng 9/2000. Cùng với nhiều điều khoản khác, Tuyên bố đã nhấn mạnh tầm quan trọng của nhân quyền và giá trị của “các tổ chức phi chính phủ và XHDS nói chung”.

Một năm sau đó, hệ tư tưởng toàn cầu trong thời đại mới đã bắt đầu thay đổi. Sau vụ tấn công khủng bố ngày 11/9, luận thuyết này đã lãng tránh nhấn mạnh đến nhân quyền và những đóng góp tích cực của XHDS. Tổng thống Hoa Kỳ George W. Bush đã phát động Cuộc chiến chống khủng bố và các tổ chức XHDS ngay lập tức đã trở thành mục tiêu. Trong diễn văn ban hành sắc lệnh phong tỏa tài sản của những kẻ khủng bố và các tổ chức hỗ trợ khủng bố, Tổng thống Bush tuyên bố: “Đó là để quý vị thấy rõ những kẻ khủng bố này nham hiểm đến nhường nào, chúng thường sử dụng những tổ chức phi chính phủ có danh tiếng làm bình phong cho các hoạt động của mình... Chúng ta phải chú tâm đối phó với chúng cũng như những kẻ khác đang hậu thuẫn các tổ chức khủng bố” (George W. Bush, 2001). Ngay sau đó, Tổng thống Bush phát động Chương trình Tự do (the Freedom Agenda) bao gồm cả sự ủng hộ cho XHDS với tư cách là thành phần chủ chốt. XHDS có liên

^(*) Douglas Rutzen là Chủ tịch kiêm Giám đốc điều hành Trung tâm Luật Quốc tế phi lợi nhuận (ICNL, www.icnl.org). Ông là giảng viên trợ giảng môn Luật tại Đại học Georgetown và tham gia Nhóm công tác tăng cường năng lực và bảo vệ XHDS của Cộng đồng Dân chủ. Tác giả bày tỏ lòng biết ơn đối với bà Brittany Gabel vì đã hỗ trợ nghiên cứu này.

quan cả với chủ nghĩa khủng bố và Chương trình Tự do nên chính phủ các nước trên thế giới bắt đầu gia tăng quan ngại về các tổ chức XHDS, đặc biệt là các tổ chức được nhận hỗ trợ quốc tế.

Mối quan ngại này càng sâu sắc sau cái gọi là cách mạng màu. Năm 2003, Cách mạng Hoa hồng nổ ra ở Georgia, Nga, rồi đỉnh điểm là Cách mạng Cam ở Ucraina năm 2004. Tổng thống Nga Vladimir Putin xem Ucraina là chiến trường tranh giành ảnh hưởng địa chính trị giữa Nga và phương Tây. Cuộc Cách mạng Cam cũng thu hút sự chú ý của các nhà lãnh đạo khác trên thế giới. Khi những người biểu tình tràn xuống đường phố Kiev, Tổng thống Belarus Alyaksandr Lukashenka đã tuyên bố rõ ràng: “Sẽ không có cách mạng hoa hồng, cam hay chuối gì hết ở đất nước tôi” (Nick Paton Walsh, 2005). Cũng trong giai đoạn này, nghị viện Zimbabwe thông qua đạo luật cấm các tổ chức XHDS. Ít lâu sau, Belarus đã ban hành chế tài hạn chế tự do lập hội và hội họp. Nếu năm 1994 từng có *cách mạng* về lập hội toàn cầu thì đến năm 2004 đã bắt đầu có *phản cách mạng* về lập hội toàn cầu.

Nhiệt tâm hỗ trợ cho XHDS đã giảm xuống ở những quốc gia trải qua chuyển đổi chính trị trong suốt những năm 1980 và 1990, điều đó cũng góp phần vào quá trình biến đổi trên. Nhiều năm đã trôi qua và những chính phủ này không còn tự nhận mình đang trong tiến trình “chuyển đổi” nữa. Đúng hơn là, họ đã chuyển đổi quá xa so với chủ định của mình, và hiện đang tập trung củng cố các định chế chính phủ và sức mạnh nhà nước. Điều này đặc biệt đúng đối với các thể chế “bán chuyên chế” hoặc “hỗn hợp” có tổ chức tuyên cử nhưng ít quan tâm tới tuân thủ pháp luật, nhân quyền và các lĩnh vực khác của dân chủ đa nguyên.

Thực trạng này khiến hàng loạt quốc gia bắt đầu áp đặt lệnh cấm đối với các tổ chức XHDS. Các chính phủ có thể ban bố những lệnh cấm mới dưới vỏ bọc của học thuyết chính trị. Những chính phủ có xu hướng độc tài cổ súy cho việc các biến thể của học thuyết Putin về “dân chủ có quản lý” bị xuyên tạc vô căn cứ thành các khái niệm của học thuyết “XHDS có quản lý”. Ở những nước này xuất hiện hai mô hình: Tại một số nước, các tổ chức XHDS được phép hoạt động trong phạm vi rộng, miễn là không liên quan đến chính trị; Ở một số nước khác, chính phủ yêu cầu lựa chọn các tổ chức XHDS và giải tán những nhóm chống đối, nhất là các nhóm nhận tài trợ quốc tế.

Xu hướng cấm các tổ chức XHDS cũng có đà phát triển mạnh hơn nhờ các nỗ lực quốc tế nhằm cải thiện hiệu quả viện trợ nước ngoài. Tháng 3/2005, 90 quốc gia đã phê chuẩn Tuyên bố Paris về Hiệu quả Viện trợ, thống nhất với khái niệm “tinh thần làm chủ của nước tiếp nhận” (ngay sau đó được hiểu là “tinh thần làm chủ của chính phủ tiếp nhận”) và “tuân thủ viện trợ với ưu tiên của các nước đối tác”. Ngay sau đó, một số chính phủ đã áp dụng các biện pháp cấm, điều chỉnh tài trợ quốc tế bao gồm cả khoản viện trợ song phương cũng như hoạt động từ thiện xuyên biên giới.

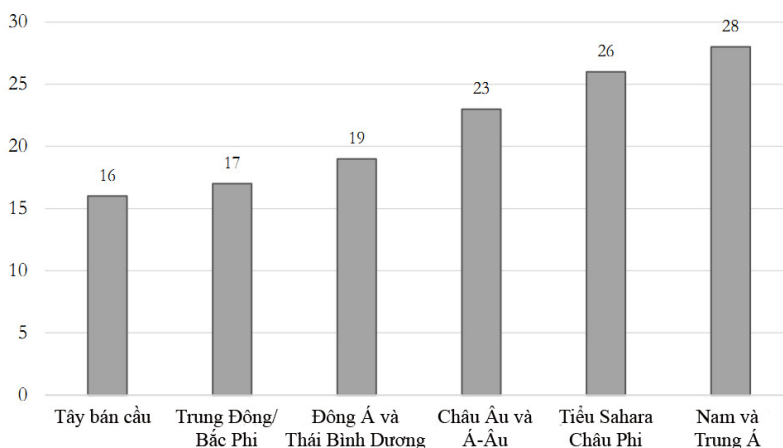
Hệ quả của tình trạng này cùng với nhiều nhân tố khác đã khiến không gian dân sự bị thu hẹp nhanh chóng.

Theo số liệu của Trung tâm Luật Quốc tế phi lợi nhuận (ICNL), trong giai đoạn 2004-2010, hơn 50 quốc gia đã xem xét hoặc ban hành biện pháp cấm XHDS. Những lệnh cấm này bắt nguồn từ các mối lo ngại về khủng bố, can thiệp của nước ngoài vào chính trường và hiệu quả viện trợ. Những vấn đề này cộng với tranh luận bấy lâu về tính tự chủ và minh bạch của các tổ chức XHDS đã khiến các chính phủ có đầy đủ lý lẽ giàu tính thuyết phục để

hợp lý hóa các lệnh cấm.

Mùa xuân Ai Cập bắt đầu từ cuối năm 2010 đã đẩy lên làn sóng thứ hai về giới hạn pháp lý. Một lần nữa, các chính phủ trên thế giới lại đề tâm đến những phong trào đại chúng và đề ra những biện pháp cấm XHDS nhằm đề phòng những cuộc nổi dậy tương tự trên mảnh đất của mình. Kể từ năm 2012, hơn 120 luật giới hạn quyền tự do lập hội hoặc hội họp đã được đề xuất và ban hành tại 60 quốc gia. Xu hướng này phù hợp với tình hình tiếp tục đi xuống của dân chủ trên toàn thế giới. Báo cáo *Tình hình Tự do của Thế giới năm 2015* cho biết, năm 2014 là năm thứ chín liên tiếp đi xuống của tự do trên phạm vi toàn cầu. Bảng số liệu dưới (dựa vào dữ liệu theo dõi của ICNL) cho thấy, các biện pháp cấm lập hội và hội họp dù có phổ biến hơn ở một số khu vực nhất định nhưng vẫn là một hiện tượng toàn cầu.

BẢNG SỐ LIỆU - SỐ HOẠT ĐỘNG ĐÀN ÁP KỂ TỪ NĂM 2012



Khoảng phân nửa những biện pháp này có thể được gọi là “khung” pháp lý: Chúng giới hạn sự hợp nhất, đăng ký, hoạt động và vòng đời chung của các tổ chức XHDS. Khoảng 19% cấm tự do hội họp. Tuy nhiên, tỷ lệ lớn nhất là những lệnh cấm về tài trợ quốc tế, hiện chiếm 35% tổng số các biện pháp cấm.

Các chính phủ đã sử dụng nhiều biện pháp pháp lý và quản lý để cắt giảm tài trợ quốc tế bao gồm: 1) quy định phải được chính phủ chấp thuận trước khi tiếp nhận tài trợ quốc tế; 2) ban hành chế tài đối với các “đại diện nước ngoài” để xác định rõ các tổ chức XHDS được quốc tế tài trợ; 3) xác định mức trần tài trợ quốc tế mà một tổ chức XHDS có thể được nhận; 4) quy định tài trợ quốc tế phải được tiến hành thông qua các cơ quan do chính phủ quản lý; 5) cấm các hoạt động có thể triển khai nhờ viện trợ quốc tế; 6) cấm các tổ chức XHDS nhận tài trợ quốc tế của một số nhà tài trợ cụ thể; 7) kim hãm tài trợ quốc tế thông qua các biện pháp chống rửa tiền và chống khủng bố trên diện rộng; 8) đánh thuế tiếp nhận tài trợ quốc tế; 9) áp đặt chế độ báo cáo nghiêm ngặt khi tiếp nhận tài trợ quốc tế; và 10) áp dụng các luật về xúc phạm danh dự (defamation), phản quốc (treason) và các luật khác để truy cứu trách nhiệm hình sự của người tiếp nhận tài trợ quốc tế.

Darin Christensen và Jeremy M. Weinstein đã đánh giá mức độ và quy mô của những lệnh cấm này cũng như “các nhân tố gây ra biến động của những lệnh cấm đối

với tài trợ nước ngoài” trong một bài báo năm 2013 (Darin Christensen and Jeremy M. Weinstein, 2013). Tôi tìm cách phát triển cơ sở khoa học này thông qua phân loại hàng loạt lệnh cấm đối với các tổ chức XHDS, tổng kết những căn cứ để ban hành các lệnh cấm này và phân tích chúng theo luật quốc tế.

Những căn cứ của chính phủ

Những căn cứ mà các chính phủ sử dụng để ban hành các lệnh cấm đối với các tổ chức XHDS chia thành bốn loại lớn: 1) bảo vệ chủ quyền quốc gia; 2) tăng cường tính minh bạch và tự chủ trong khu vực XHDS; 3) tăng cường tính hiệu quả của viện trợ và hợp tác; và 4) vì mục tiêu an ninh quốc gia, chống khủng bố và chống rửa tiền.

Chủ quyền quốc gia. Một số chính phủ viện dẫn chủ quyền quốc gia là căn cứ để cấm tài trợ quốc tế. Ví dụ, viện dẫn Luật Đại diện nước ngoài của Nga, Tổng thống Vladimir Putin tuyên bố “Mục đích tối thượng của luật này là nhằm đảm bảo các tổ chức nước ngoài đại diện cho lợi ích của bên ngoài, chứ không phải các tổ chức của Nga, không can thiệp vào công việc nội bộ của chúng ta. Đó là điều mà không một quốc gia có lòng tự trọng nào có thể chấp nhận được” (President of Russia, 2012). Tương tự, tháng 7/2015, Thủ tướng Hungari Viktor Orban đã ca ngợi Ủy ban giám sát các tổ chức XHDS của Nghị viện: “Chúng ta không đối phó với những thành viên XHDS nhưng phải xử lý các nhà hoạt động chính trị đang cố trợ giúp cho các lợi ích nước ngoài ở nước ta... Thật tốt khi một ủy ban của nghị viện được thành lập để giám sát ảnh hưởng của những quan chức nước ngoài” đối với các tổ chức XHDS (Zoltan Simon, 2014). Tại Ai Cập, năm 2012, 43 thành viên XHDS đã bị truy cứu “ban hành điều lệ trái phép của các tổ chức quốc tế và nhận tài trợ nước ngoài để đảm bảo kinh phí cho các tổ chức này, xâm phạm chủ quyền quốc gia của Ai Cập” (Agence France Press, www.alternet.org...). Các quan chức Ai Cập khẳng định, các tổ chức XHDS đã tiếp tay cho hoạt động can thiệp quốc tế vào công việc chính trị nội bộ của quốc gia này (Josh Levs and Saad Abedine, 2013).

Một số chính phủ tuyên bố, nước ngoài không chỉ tìm cách can thiệp vào công việc chính trị nội bộ mà thực tế còn gây bất ổn cho các nước này hoặc thúc đẩy thay đổi chế độ. Do đó, các chính phủ này giải thích rằng những lệnh cấm đối với tài trợ quốc tế là cần thiết để chặn đứng các nỗ lực này. Ví dụ, tháng 6/2015, nhà cầm quyền Pakistan lệnh cho tổ chức Cứu trợ Trẻ em (Save the Children) phải rời khỏi Pakistan, khẳng định tổ chức cứu trợ này dính líu đến “các hoạt động chống Pakistan” và “chống nhà nước” (Irfan Haider, 2015). Mặc dù lệnh này được thu hồi vài ngày sau đó, nhưng Bộ trưởng Nội vụ nước này cảnh báo “các tổ chức phi chính phủ sở tại sử dụng viện trợ và tài trợ nước ngoài để thực hiện chương trình nước ngoài tại Pakistan phải kinh sợ. Bất chấp sự phản đối, bất kể họ có được mối liên hệ như thế nào, chúng ta không cho phép họ hoạt động tại đây” (*Pakistan Orders Save the Children to Leave Country*, 2015, www.bbc.com/news/...). Trong khi đó, Luật Đại diện nước ngoài của Nga đang được đệ trình lên Quốc hội, một thành viên dự thảo luật tuyên bố: “Có nhiều minh chứng cho thấy sự thay đổi chế độ ở Yugoslavia, giờ thì ở Libi, Ai Cập, Tunisia, Kosovo - đó là những gì đã xảy ra trên thế giới, một số chính phủ đang tham gia thay đổi thể chế ở những nước khác. Nền dân chủ của Nga cần phải được bảo vệ trước những tác động từ bên ngoài” (*Russian Parliament Gives First Approval to NGO Bill*, 2012, www.bbc.com/news/...). Tháng 7/2014, Phó Chủ tịch Viện Nghiên cứu Quan hệ Trung-Nga của Trung Quốc phát biểu rằng Trung Quốc nên “học tập nước Nga” và ban hành Luật Đại diện nước ngoài “nhằm chặn đường thâm nhập của các thế lực bên ngoài và triệt tiêu khả năng của Cách mạng Màu” (Simon Denyer, 2014).

Tính minh bạch và tự chủ. Một căn cứ nữa thường được các chính phủ viện dẫn để quản lý và giới hạn luồng tài trợ nước ngoài, đó là tầm quan trọng của việc phát huy tính liên chính của các tổ chức XHDS bằng cách tăng cường tính minh bạch và tự chủ thông qua điều hành của chính phủ. Ví dụ, tại hội thảo của Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc về tăng cường và bảo vệ XHDS được tổ chức vào tháng 3/2014, các phái đoàn của các chính phủ đã phản ứng, cụ thể như: Ethiopia, đại diện Nhóm Châu Phi phát biểu “Điều chỉnh luật trong nước phù hợp với nghĩa vụ quốc tế của các quốc gia phải được tiến hành nhằm đảm bảo thực thi quyền tự do bày tỏ, lập hội và hội họp phải tôn trọng đầy đủ quyền lợi của các nước khác và phải đảm bảo tính độc lập, tự chủ và minh bạch của XHDS”; và Ấn Độ, đại diện cho Nhóm Cùng chí hướng (the Like Minded Group) tuyên bố “Sự ủng hộ đối với XHDS phải được thử thách thông qua những đòi hỏi về tính trách nhiệm, cởi mở, minh bạch và tự chủ của các tổ chức XHDS”. Kyrgyzstan đã vận dụng lý lẽ này làm căn cứ đề xuất Luật Đại diện nước ngoài của mình. Phần giải thích của dự luật này cho biết luật “được xây dựng nhằm mục đích đảm bảo tính cởi mở, công khai, [và] minh bạch của các tổ chức phi lợi nhuận” (*Statement by Ethiopia on Behalf of the African Group at the 25th Session of the Human Rights Council on the Panel Discussion on the Importance of the Promotion and Protection of Civil Society Space*, 2014; *Joint Statement: India on Behalf of Like-Minded Countries*, 2014; and *Explanatory Note, Law of the Kyrgyz Republic on Amendments to Some Legislative Acts of the Kyrgyz Republic (on file with the author)*).

Tăng cường tính hiệu quả của viện trợ và hợp tác. Phong trào toàn cầu chủ trương hỗ trợ phát triển quốc tế phải có

hiệu quả to lớn hơn ngày càng trở nên vững mạnh. Các chiến lược để đạt được tiến bộ đó bao gồm nâng cao “tinh thần làm chủ của nước tiếp nhận” và hài hòa hóa hỗ trợ phát triển (*the Aid Effectiveness Agenda of the Paris Declaration*, 2005); *The Accra Agenda for Action*, 2008; *The Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, 2011). Tuy nhiên, một số nước đã hiểu “tinh thần làm chủ của nước tiếp nhận” thành “tinh thần làm chủ của *chính phủ* tiếp nhận” và lợi dụng phong trào nâng cao hiệu quả của viện trợ để đưa ra lý do kiềm chế tài trợ quốc tế.

Ví dụ, tháng 7/2014, Chính phủ Nepal ban hành Chính sách Hợp tác Phát triển, yêu cầu các đối tác phát triển phải chuyển toàn bộ các khoản hỗ trợ thông qua Bộ Tài chính chứ không chuyển trực tiếp đến các tổ chức XHDS. Bộ Tài chính tuyên bố, điều này là cần thiết để tối đa hóa hiệu quả viện trợ: “Cả Chính phủ và các đối tác phát triển đều biết tính hiệu quả chỉ được nâng cao khi quyền làm chủ của các dự án được tài trợ thuộc về chính phủ tiếp nhận” (Government of Nepal, Ministry of Finance, 2014). Cũng trong tháng 7/2014, Bộ Kế hoạch và Tài chính Sri Lanka phát hành công báo yêu cầu các tổ chức XHDS phải được chính phủ phê duyệt các khoản tài trợ quốc tế. Bộ này đưa ra lý do của động thái trên là các dự án được tài trợ quốc tế “nằm ngoài ngân sách chính phủ đang hủy hoại các chương trình phát triển quốc gia” (Government of Sri Lanka, Ministry of Finance and Planning, 2014). Một năm trước đó, Chính phủ Ai Cập đã viện lý do tương tự, rằng sự phối hợp của chính phủ trong công tác viện trợ là cần thiết để giảm thiểu những tác động tiêu cực vì có quá nhiều tổ chức XHDS đang hoạt động tại nước này (*Clustered ID with the WG on HR and Transnational Corporations and the SR on The Rights to*

Freedom of Assembly and Association: Intervention delivered by the Per-manent Delegation of Egypt, 2013).

An ninh quốc gia, chống khủng bố và chống rửa tiền. Đôi khi các chính phủ viện lý do an ninh quốc gia, chống khủng bố và chống rửa tiền làm căn cứ áp đặt lệnh cấm đối với tài trợ quốc tế, kể cả hoạt động từ thiện xuyên biên giới. Chính phủ Trung Quốc bảo vệ dự luật lệnh cấm tài trợ quốc tế bằng tuyên bố luật này nhằm bảo vệ “an ninh quốc gia và ổn định xã hội” của Trung Quốc. Trong khi đó, Chính phủ Azerbaijan viện lý do sửa đổi luật liên quan đến đăng ký viện trợ nước ngoài bằng tuyên bố: luật sửa đổi nhằm “tăng cường các nghĩa vụ quốc tế của Cộng hòa Azerbaijan trong cuộc chiến chống rửa tiền” (Justus Wanga, 2015). Ở Quần đảo Virgin thuộc Anh, luật pháp quy định các tổ chức XHDS có từ 5 nhân viên trở lên phải bổ nhiệm một nhân viên báo cáo chống rửa tiền và tuân thủ các yêu cầu kiểm toán bổ sung ngoài hoạt động thông thường. Gánh nặng này được cho là dựa theo khuyến cáo của Nhóm Công tác Tài chính về các tổ chức phi lợi nhuận và chống khủng bố.

Khung pháp lý quốc tế

Các chuẩn mực và luật pháp quốc tế định ra khung pháp lý nhằm bảo vệ XHDS, tuy nhiên cũng có những ngoại lệ cho phép chính phủ các nước ban hành lệnh cấm trong một số trường hợp nhất định gắn với những điều kiện cụ thể.

Chuẩn mực toàn cầu. Điều 22 Công ước Quốc tế về các quyền chính trị và dân sự (ICCPR) nêu rõ “Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác”. Theo ông Maina Kiai, Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc (UNSR) về các quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội, “Quyền tự do lập hội không chỉ bao gồm khả năng các cá nhân hoặc pháp nhân lập

và gia nhập một hội, mà còn bao gồm cả quyền tìm kiếm, tiếp nhận và sử dụng các nguồn lực như nhân lực, vật lực và tài chính từ các nguồn trong nước, ngoài nước và quốc tế”.

Tương tự, Tuyên ngôn của Liên Hợp Quốc về Người bảo vệ nhân quyền cũng khẳng định tiếp cận các nguồn lực là quyền tự thân: “Mọi người có quyền, tự mình và liên kết với những người khác để thu hút, tiếp nhận và sử dụng các nguồn lực với mục đích rõ ràng để thúc đẩy và bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản thông qua các biện pháp ôn hòa”. Hơn thế, theo Cao ủy Liên Hợp Quốc về Nhân quyền, quyền này rõ ràng bao hàm cả quyền “tiếp nhận tài trợ từ nước ngoài” (Maina Kiai, 2013).

Cam kết song phương và khu vực để bảo vệ tài trợ quốc tế. Tài trợ quốc tế cho XHDS cũng được bảo vệ ở cấp khu vực. Đơn cử như Khuyến nghị của Hội đồng châu Âu về địa vị pháp lý của các tổ chức phi chính phủ nêu rõ: “Các tổ chức phi chính phủ được tự do thu hút, tiếp nhận tài trợ bằng tiền mặt hoặc tài trợ bằng hiện vật không chỉ từ các tổ chức công trong nước mình mà còn từ các nhà tài trợ là tổ chức, cá nhân từ nước khác hoặc các cơ quan đa phương”. Tương tự, theo Ủy ban Liên Mỹ về Nhân quyền, “các quốc gia phải cho phép và hỗ trợ các tổ chức nhân quyền tiếp cận tài trợ nước ngoài trong khuôn khổ hợp tác quốc tế, trong những điều kiện minh bạch” (Council of Europe, 2007).

Nhiều cơ quan thực thi pháp luật cũng ký kết các hiệp định đầu tư song phương hỗ trợ bảo vệ tự do luồng vốn xuyên biên giới. Một số hiệp định như hiệp định giữa Hoa Kỳ với Kazakhstan và Kyrgyzstan lần lượt dành riêng các biện pháp bảo vệ thỏa thuận đầu tư đối với các tổ chức “không thu lợi nhuận”. Công văn chuyển các hiệp định này từ Nhà trắng tới Thượng viện Hoa Kỳ cũng nêu rõ, các hiệp định

này có phạm vi điều chỉnh là “các tổ chức từ thiện và phi lợi nhuận” (U.S.-Kazakh Bilateral Investment Treaty, 2007).

Những lệnh cấm được phép theo luật quốc tế. Luật quốc tế cho phép một chính phủ được cấm tiếp cận các nguồn lực nếu thỏa mãn ba điều kiện sau: Lệnh cấm đó 1) được pháp luật quy định, 2) vì một hoặc nhiều mục đích hợp pháp, và 3) là “cần thiết trong một xã hội dân chủ” để đạt được những mục đích đó (Council of Europe, 1950).

1) *Được pháp luật quy định.* Điều kiện đầu tiên đòi hỏi các lệnh cấm phải có những cơ sở chính thức ở trong luật. Nghĩa là “các lệnh cấm quyền tự do lập hội chỉ có hiệu lực nếu nó được đưa vào luật (thông qua một đạo luật của Nghị viện hoặc chuẩn mực bất thành văn của thông luật) và không được công nhận nếu chúng được đưa ra trong các nghị định của chính phủ hoặc các mệnh lệnh hành chính tương tự” (UN, Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, 2011). Như vậy, những chính sách nêu trên của Nepal và Sri Lanka có tác động đến hỗ trợ của nước ngoài đối với các tổ chức XHDS, đều dựa trên hoạt động quản lý và không “được đưa vào luật (thông qua một đạo luật của Nghị viện hoặc một chuẩn mực bất thành văn tương ứng trong thông luật)”. Vì vậy, dường như chúng đã vi phạm chuẩn mực “được pháp luật quy định” theo Công ước của Hội đồng châu Âu về bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản và Công ước ICCPR.

Hơn nữa, theo luật quốc tế, các lệnh cấm phải “được pháp luật quy định”, nghĩa là luật đó phải khả dụng và các điều khoản của nó phải được xây dựng đủ độ chính xác” (Maina Kiai, 2012). Nói cách khác, một điều khoản phải đủ độ chính xác để mỗi cá nhân hoặc tổ chức phi chính phủ hiểu được liệu hành động có chủ định

của mình có cấu thành hành vi vi phạm pháp luật hay không. Những yêu cầu này giúp hạn định quy mô khả dụng của lệnh cấm. Ví dụ, một số luật cấm tài trợ cho tổ chức gây “bất ổn xã hội”, có “tính chính trị” hoặc có “các điều kiện ám chỉ ý thức hệ”. Bởi vì các điều khoản này không được định nghĩa và đưa ra quá ít hướng dẫn đối với cá nhân hoặc tổ chức về điều bị cấm hoặc không cấm. Tuy nhiên, có thể lập luận một cách thuyết phục rằng, những điều khoản này không đáp ứng yêu cầu “quy định của pháp luật”.

2) *Mục đích hợp pháp.* Điều kiện thứ hai đòi hỏi các lệnh cấm phải phục vụ ít nhất một mục đích hợp pháp, đặc biệt là an ninh quốc gia hoặc an toàn xã hội; trật tự xã hội; bảo vệ đạo đức hoặc y tế công cộng; hoặc bảo vệ các quyền và quyền tự do của người khác. Điều này cho ta một lăng kính hữu ích để phân tích hàng loạt căn cứ mà các chính phủ sử dụng để bảo vệ những hành động kiểm chế đối với XHDS. Như đã trao đổi ở trên, một số chính phủ đã viện dẫn tăng cường “tính hiệu quả của viện trợ” làm lý do áp đặt lệnh cấm đối với các tổ chức XHDS. Tuy nhiên, như báo cáo của UNSR đã nêu, tính hiệu quả của viện trợ “không được tính là nền tảng hợp pháp của các lệnh cấm”. Tương tự, “bảo vệ chủ quyền quốc gia không được tính là lợi ích hợp pháp trong Công ước ICCPR” và “các quốc gia không thể viện dẫn những lý lẽ bổ sung... để cấm quyền tự do lập hội” (Maina Kiai, 2013).

Tất nhiên, hành động đảm bảo an ninh quốc gia hoặc an toàn xã hội có thể, trong một số trường hợp nhất định, cấu thành mục đích hợp pháp. Tuy nhiên, theo các nguyên tắc Siracusa về các quy định giới hạn và đình chỉ trong Công ước ICCPR, hành động đảm bảo an ninh quốc gia phải được hiểu hạn định là “lý do đưa ra các biện pháp hạn chế một số quyền chỉ khi

những hành động này được thực hiện nhằm bảo vệ sự tồn tại của quốc gia đó, hoặc toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia đó, hoặc nền độc lập chính trị trước vũ lực hoặc đe dọa vũ lực”. Hơn nữa, một quốc gia có thể không sử dụng “an ninh quốc gia làm lý do để tiến hành những biện pháp nhằm đàn áp phe đối lập... hoặc triển khai những hành động hà khắc đối với đồng bào mình” (UN, Economic and Social Council, 1984). Điều này bao gồm cả xúc phạm danh dự hoặc mạ lỵ (stigmatize) các nhóm được nước ngoài tài trợ bằng cách cáo buộc họ “phản quốc” hoặc “thúc đẩy thay đổi chế độ” (Maina Kiai, 2013).

3) *Cần thiết trong một xã hội dân chủ.* Trong báo cáo năm 2012, ông Maina Kiai đã viết “luật pháp bấy lâu nay thừa nhận các xã hội dân chủ chỉ xuất hiện ở những nơi mà ‘đa nguyên, lòng khoan dung và tư tưởng khoáng đạt’ cùng tồn tại và ‘thiếu số hoặc các quan điểm phi chính thống hoặc đức tin được tôn trọng’” (Maina Kiai, 2012). Cho nên, một lệnh cấm sẽ vi phạm luật quốc tế kể cả khi chính phủ tuyên bố là vì mục đích hợp pháp, trừ khi lệnh cấm ấy là “yếu tố cần thiết trong một xã hội dân chủ”. Đánh giá thấu đáo luận điểm này, các nguyên tắc hướng dẫn quyền tự do lập hội của Văn phòng Thể chế Dân chủ và Quyền con người của Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu nêu rõ, cần phải yêu cầu loại bỏ “sự mềm dẻo của các thuật ngữ như ‘hữu ích’ hoặc ‘thuận tiện’, thay vào đó, thuật ngữ với nghĩa đó phải là sự can thiệp do “đòi hỏi cấp bách của xã hội” (*OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights*).

Báo cáo năm 2013 của UNSR ghi rõ, các chính phủ thường xuyên biện hộ cho các hạn chế bằng những thuật ngữ tu từ giàu cảm xúc như “chủ quyền”, “chống khủng bố” hoặc “tự chủ và minh bạch”,

nhưng khi thẩm định chỉ đơn thuần là “cái cớ để hạn chế các quan điểm phi chính thống hoặc XHDS độc lập” khi vi phạm luật quốc tế. Liên quan tới nỗ lực chống khủng bố, Báo cáo nêu rõ: “Đề đáp ứng hoạt động điều tra cần thiết và theo tỷ lệ, các biện pháp cấm phải gây ít xáo trộn nhất để đạt được mục tiêu mong muốn và chỉ giới hạn trong các hiệp hội đã xác định rõ ràng là mang tính chất khủng bố mà thôi. Các biện pháp cấm không thể nhằm vào các hiệp hội XHDS”. Liên quan tới lý do tính hiệu quả của viện trợ, Báo cáo kết luận: “các chính phủ cố tình hiểu nhầm các nguyên tắc làm chủ và hài hòa hóa nên đòi hỏi các hiệp hội phải tự điều chỉnh theo những ưu tiên của các chính phủ đã mâu thuẫn với một trong những phương diện quan trọng nhất của quyền tự do lập hội, đó là mọi cá nhân đều có thể tự do liên kết vì bất kỳ mục đích hợp pháp nào” (Kiai, 2013). Nhưng, như một đại diện của XHDS ở Trung Quốc từng nói với tờ *Bru điện Washington* (the *Washington Post*): “Mục tiêu không phải là tiền bạc mà chính là các tổ chức phi chính phủ. Chính phủ muốn kiểm soát các tổ chức phi chính phủ bằng cách kiểm soát tài chính của họ” (Simon Denyer, 2014).

Một số nghiên cứu gần đây về những hạn chế đối với tài trợ quốc tế và môi trường chính trị đã biểu thị sự ủng hộ đối với khẳng định của Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc. Một nghiên cứu nhận thấy, ở hầu hết các quốc gia, nơi phe đối lập chính trị không bị cản trở và bầu cử được tiến hành bằng phương pháp “tự do và công bằng” thì nói chung, các tổ chức XHDS không bị áp đặt lệnh cấm tài trợ quốc tế. Ngược lại, ở những quốc gia, nơi có gian lận trong bầu cử, các chính phủ thường cấm tổ chức XHDS tiếp cận sự hỗ trợ từ nước ngoài, vì lo sợ các tổ chức XHDS có nhiều tài trợ có thể góp phần làm cho chính phủ thất bại trong bầu cử

(Christensen and Weinstein, 2013). Nói cách khác, những chế độ non yếu hy vọng níu giữ quyền lực đôi khi cấm tài trợ quốc tế nhằm làm suy yếu phe đối lập.

Sau khi bức tường Berlin sụp đổ, nhiều quốc gia đã nhận thấy tầm quan trọng của việc bảo vệ XHDS. Nhưng giờ đây, nhiều quốc gia lại đang “rút ruột” XHDS. Việc mọi lý lẽ, các chính phủ cảm thấy bị những tổ chức kiểu này đe dọa lại áp đặt lệnh cấm đối với các tổ chức XHDS. Những chính phủ này có thể làm như vậy, một phần là vì khái niệm căn bản của XHDS đang tiếp tục được xây dựng, tranh luận và có lúc là tranh cãi kịch liệt. Kết quả của cuộc tranh luận này sẽ hình thành tương lai của XHDS trong những thập kỷ tới đây □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Agence France Press, “Egypt Says Working to End NGO Row: McCain”, Alter-Net, www.alternet.org/rss/breaking_news/804643/egypt_says_working_to_end_n_go_row%3A_mccain
2. Charity and Security Network (2013), “How the FATF Is Used to Justify Laws That Harm Civil Society, Freedom of Association and Expression”, *Charity and Security Network*, 16 May 2013.
3. “Clustered ID with the WG on HR and Transnational Corporations and the SR on The Rights to Freedom of Assembly and Association: Intervention delivered by the Permanent Delegation of Egypt”, 30 May 2013.
4. Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as Amended by Protocols*, No.11 and No.14, Rome, 4 November 1950, Article 11, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>
5. Council of Europe (2007), “Recommendation CM/Rec (2007)145 of the Committee of Ministers to Member States on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe”, adopted 10 October 2007, Article 50, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>
6. Darin Christensen and Jeremy M. Weinstein (2013), “Defunding Dissent: Restrictions on Aid to NGOs”, *Journal of Democracy* 24 (April 2013): 83.
7. “Declaration on Human Rights Defenders”, UN OHCHR, www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx
8. Explanatory Note, Law of the Kyrgyz Republic on Amendments to Some Legislative Acts of the Kyrgyz Republic (on file with the author).
9. George W. Bush (2001), “President Freezes Terrorists’ Assets”, Remarks on Executive Order, U.S. Department of State Archive, 24 September 2001, <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2001/5041.htm>
10. Government of Nepal, Ministry of Finance (2014), “Development Cooperation Policy, 2014”, unofficial translation, www.mof.gov.np/uploads/document/file/DCP_English_20140707120230_20140721083326.pdf
11. Government of Sri Lanka, Ministry of Finance and Planning (2014), “Notice to all Government Officials, Civil Society Organizations, and General Public”, 15 July 2014, published in

- several news sources, including Colombo Telegraph, www.colombotelegraph.com/wp-content/uploads/2014/07/Be-alert-Notice-by-ERD-Final-English.pdf
12. Inter-American Commission on Human Rights (2006), *Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, 7 March 2006, Recommendation 19, www.icnl.org/research/resources/assembly/oas-human-rights-report.pdf
 13. Irfan Haider (2015), “‘Save the Children’ Ordered to Leave Pakistan: Officials”, *DAWN*, 12 June 2015, www.dawn.com/news/1187601
 14. “Joint Statement: India on Behalf of Like-Minded Countries”, 11 March 2014.
 15. Josh Levs and Saad Abedine (2013), “Egypt Sentences American NGO Workers to Jail”, CNN, 4 June 2013, www.cnn.com/2013/06/04/world/africa/egypt-ngos/index.html
 16. Justus Wanga (2015), “NGOs Lose Licences over Terrorism Claim”, *Daily Nation*, May 27, 2015, www.nation.co.ke/news/NGOs-lose-licences-over-terrorism-claim/-/1056/2731888/-/3g9v0nz/-/index.html
 17. Lester Salamon (1994), “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs* 74 (July-August 1994), www.foreignaffairs.com/articles/50105/lester-m-salamon/the-rise-of-the-nonprofit-sector
 18. Luke Eric Peterson and Nick Gallus (2007), “International Investment Treaty Protection of Not-for-Profit Organizations”, *International Journal of Not-for-Profit Law* 10 (December 2007), www.icnl.org/research/journal/vol10is1/art_1.htm
 19. Maina Kiai (2012), “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association”, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 May 2012, http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf
 20. Maina Kiai (2013), “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association”, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/04/A.HRC_23.39_EN-funding-report-April-2013.pdf
 21. Nick Paton Walsh (2005), “Europe’s ‘Last Dictator’ Defies Calls for Change”, *Guardian*, 5 May 2005, www.theguardian.com/world/2005/may/06/russia.nickpatonwalsh
 22. “No Foreign Funds Without Approval: Ministry”, *Daily Mirror* (Colombo), 22 July 2014, www.dailymirror.lk/50038/tech
 23. OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, para. 5
 24. President of Russia (2012), Remarks at “Meeting of Council for Civil Society and Human Rights”, 12 November 2012, <http://eng.kremlin.ru/news/4613>
 25. “Pakistan Orders Save the Children to Leave Country”, *BBC*, June 12, 2015, www.bbc.com/news/world-asia-33105128
 26. “Russian Parliament Gives First Approval to NGO Bill”, *BBC*, 6 July

- 2012, [www. bbc.com/news/world-europe-18732949](http://www.bbc.com/news/world-europe-18732949)
27. Simon Denyer (2014), “China Taking the Putin Approach to Democracy”, *Washington Post*, 1 October 2014, A7.
 28. “Statement by Ethiopia on Behalf of the African Group at the 25th Session of the Human Rights Council on the Panel Discussion on the Importance of the Promotion and Protection of Civil Society Space”, 11 March 2014.
 29. Simon Denyer (2015), “NGOs in China Fear Clampdown as Xi Jinping Plans New Security Controls”, *Guardian*, 30 March 2015, www.theguardian.com/world/2015/mar/30/ngos-china-fear-security-clampdown
 30. The Aid Effectiveness Agenda of the Paris Declaration (2005); the Accra Agenda for Action (2008); and the Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011).
 31. UN, General Assembly, “Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms”, UN Res. 53/144, Article 13, www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/53/144
 32. UN, Economic and Social Council, UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1984), *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, Annex, UN Doc. E/CN.4/1985/4 (1984), <http://www1.umn.edu/humanrts/instre/siracusap-rinciples.html>
 33. UN, High Commissioner for Human Rights (1976), *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, Article 22, www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx
 34. U.S.-Kazakh Bilateral Investment Treaty, Article 1(b); U.S.-Kyrgyz Bilateral Investment Treaty, Article 1(b)
 35. White House to Senate (1993), “Kazakhstan Bilateral Investment Treaty”, 7 September 1993, www.state.gov/documents/organization/43566.pdf
 36. White House to Senate (1993), “Kyrgyzstan Bilateral Investment Treaty”, 7 September 1993, www.state.gov/documents/organization/43567.pdf
 37. UN, Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders (2011), “Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms”, July 2011, 44, www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Commentary-toDeclarationondefendersJuly2011.pdf
 38. Zoltan Simon (2014), “Orban Says He Seeks to End Liberal Democracy in Hungary”, *Bloomberg News*, 28 July 2014, www.bloomberg.com/news/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary.html