

QUYỀN CON NGƯỜI VÀ CUỘC CHIẾN CHỐNG KHỦNG BỐ

NGUYỄN THỊ THANH HẢI *

SAU sự kiện ngày 11-9-2001, khủng bố quốc tế càng trở thành hiểm họa gây ảnh hưởng tiêu cực đến tình hình kinh tế, chính trị và an ninh toàn cầu. Các quyền con người cơ bản cũng đứng trước nguy cơ bị vi phạm và bị lạm dụng nghiêm trọng cả từ phía những hành động khủng bố lẫn những hành động chống khủng bố do một số quốc gia phát động. Nếu các vụ khủng bố liên tục diễn ra trong những năm qua đã cướp đi quyền sống của hàng nghìn thường dân vô tội thì cuộc chiến mang danh chống khủng bố dưới nhiều hình thức kể cả quân sự và phi quân sự đang được một số quốc gia tiến hành đã vi phạm đến một số quyền và tự do cơ bản của con người. Ngày 6-3-2003, phát biểu tại cuộc họp của Ủy ban chống khủng bố thuộc Hội đồng bảo an Liên hợp quốc với các tổ chức quốc tế và khu vực, Tổng thư ký Liên hợp quốc C. An-nan nhấn mạnh: "sự đối phó với chủ nghĩa khủng bố cũng như nỗ lực để ngăn ngừa nó phải nhằm bảo vệ các quyền con người mà những kẻ khủng bố muốn phá bỏ. Tôn trọng các quyền con người, tự do cơ bản và nhà nước pháp quyền là những công cụ cơ bản trong nỗ lực chống lại chủ nghĩa khủng bố."⁽¹⁾ Thông điệp quan trọng mà Liên hợp quốc muốn nhắc gửi đến các quốc gia thành viên khi tiến hành cuộc chiến chống khủng bố là quyền con người cơ bản cần phải được tôn trọng trong mọi trường hợp, kể cả trong tình trạng khẩn cấp.

1 - Bảo đảm quyền con người trong cuộc chiến chống khủng bố

Khủng bố là vấn đề mang tính lịch sử tồn tại trong nhiều thời đại và bối cảnh khác nhau. Thông thường đó là những hành vi bạo lực hay đe dọa

dùng bạo lực một cách có chủ định ở những nơi công cộng chủ yếu vì mục đích chính trị. Sau hàng loạt các vụ khủng bố trong những năm qua, như vụ khủng bố ngày 11-9-2001 vào nước Mỹ, vụ khủng bố ở Ba-li (In-đô-nê-xi-a) ngày 12-10-2002, vụ bắt cóc con tin ở Mát-xcơ-va (Nga) ngày 23-10-2002, vụ đánh bom tại Bô-gô-tô (Cô-lôm-bi-a) ngày 7-2-2003, vụ khủng bố tại Ma-đrit (Tây Ban Nha) ngày 11-3-2003... cuộc chiến chống khủng bố đã được nhiều quốc gia coi là chính sách ưu tiên hàng đầu. Tuy nhiên, vấn đề được dư luận quan tâm là dưới danh nghĩa chống khủng bố một số nước đã có những biện pháp thực hiện trong thực tế vi phạm nghiêm trọng những quyền con người cơ bản.

Sau vụ "11-9-2001" dưới danh nghĩa chống khủng bố, chính quyền Mỹ đã thông qua hàng loạt biện pháp đối phó để ngăn ngừa hành vi khủng bố bao gồm cả biện pháp quân sự (tiến hành chiến tranh ở Áp-ga-ni-xtan và I-rắc) và phi quân sự trên lãnh thổ Mỹ và các quốc gia khác. Chính quyền Mỹ đã tiến hành bắt bớ, giam giữ vô cơ rất nhiều công dân và binh lính của quốc gia khác, trong đó có tù binh từ cuộc chiến ở Áp-ga-ni-xtan và I-rắc. Kể từ ngày 11-1-2002, Mỹ đã giam giữ không xét xử hơn 700 tù nhân ở trại giam tại Guan-ta-na-mô. Cho đến nay, những người này chưa được qua bất kỳ quy trình tố tụng pháp lý nào và Mỹ tuyên bố những tù nhân này sẽ bị giam giữ cho đến khi

* ThS, Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

(1) Xem: <http://www.ohchr.org/english/issues/terrorism/index.htm>

khủng bố bị xóa bỏ. Hàng trăm tù nhân ở đây đã không được hưởng các quyền con người cơ bản, như quyền được đưa ra xét xử công khai tại tòa án, quyền có luật sư bào chữa và các quyền được quy định trong Luật Nhân đạo quốc tế mà cụ thể là quy định về quy chế tù nhân chiến tranh trong Công ước Giơ-ne-vơ III (Mỹ là quốc gia thành viên). Trường hợp vi phạm nhân quyền ở trại giam Guan-ta-na-mô không phải là trường hợp hy hữu. Việc lính Mỹ ngược đãi tù nhân I-rắc ở trại giam Abu Gra-íp càng cho thấy sự vi phạm của Mỹ đối với quyền cơ bản của con người là có hệ thống. Năm 2003, Mỹ còn thông qua cái gọi là *Đạo luật tăng cường an ninh quốc gia* cho phép bắt giữ bí mật một số trường hợp nhập cư, tước bỏ quyền công dân của những người bị nghi là có hành động ủng hộ kẻ khủng bố, nới rộng điều kiện để trục xuất những người không phải là công dân Mỹ... Những quy định này rõ ràng là sự vi phạm các quyền dân sự cơ bản của con người, đi ngược với những cam kết trong *Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị* mà chính Mỹ cũng là thành viên.

Để đối phó với khủng bố, một số quốc gia khác đã đồng loạt thực hiện các biện pháp thắt chặt an ninh trong đó có việc thông qua các đạo luật nhằm hạn chế một số quyền con người cơ bản. Chẳng hạn, ở Anh, Đạo luật về an ninh, tội phạm và chống khủng bố có hiệu lực từ 1-2-2001 cho phép giam giữ không cần cáo buộc hay xét xử người nước ngoài bị nghi là có hành động liên quan đến khủng bố. Quốc gia này cũng đưa ra những biện pháp để hạn chế quyền tìm kiếm tị nạn và quyền của người tị nạn.

Hiển nhiên là các nước có quyền và nghĩa vụ thực hiện các biện pháp khác nhau để bảo vệ an ninh quốc gia và người dân khỏi sự tấn công của khủng bố và đưa những kẻ khủng bố ra xét xử. Tuy nhiên, các quốc gia cũng đồng thời phải tôn trọng và thực hiện tốt các cam kết và nghĩa vụ đạo đức, chính trị và pháp lý quốc tế của mình. Chính sách và hành động chống khủng bố mà một số quốc gia đang tiến hành trong những năm gần đây có nhiều biểu hiện của sự phớt lờ các cam kết và nghĩa vụ quốc tế, nhất là các nghĩa vụ được quy định trong luật quốc tế về quyền con người. Vì vậy, cộng đồng quốc tế và Liên hợp quốc đã kêu gọi các

quốc gia một mặt, cần có trách nhiệm phải bảo vệ cho mọi người dân khỏi sự tấn công của khủng bố; mặt khác, các biện pháp chống khủng bố phải bảo đảm không gây nên bất kỳ sự phân biệt đối xử nào đối với các tôn giáo, chủng tộc và các nhóm xã hội khác nhau, cũng như không xâm hại đến các quyền và tự do cơ bản của người dân.

2 - Vai trò Liên hợp quốc với việc bảo vệ quyền con người trong cuộc chiến chống khủng bố

Chống khủng bố luôn được coi là một chủ đề quan tâm của Liên hợp quốc vì rằng "các hành động khủng bố, cho dù là được thực hiện bởi các quốc gia hay đối tượng khác thì đều có thể ảnh hưởng đến quyền sống, quyền không bị tra tấn, bị giam giữ vô cớ, quyền phụ nữ, quyền trẻ em, sức khỏe, sự sinh tồn, trật tự dân chủ, hòa bình và an ninh, quyền không bị phân biệt đối xử và bất cứ một quyền con người nào khác [...]. Điều hiển nhiên là không thể có bất kỳ một quyền con người nào lại không chịu tác động của chủ nghĩa khủng bố" (2).

Các cơ quan của Liên hợp quốc đã thông qua nhiều nghị quyết, công ước để nghiêm cấm những hành động khủng bố dưới mọi hình thức khác nhau. Năm 1978, Ủy ban lâm thời về chống khủng bố được thành lập theo nghị quyết 3034 của Đại hội đồng nhằm mục đích kêu gọi các quốc gia tham gia chống khủng bố phù hợp với nghĩa vụ của mình theo luật quốc tế. Đến năm 1994, Liên hợp quốc đưa ra *Tuyên bố về các biện pháp để xóa bỏ khủng bố quốc tế* để kêu gọi các quốc gia không tổ chức, hỗ trợ hay tham gia vào các hoạt động khủng bố. Ngoài ra, Liên hợp quốc cũng đã có nhiều công ước và nghị định thư về một số vấn đề cụ thể có liên quan đến khủng bố như *Công ước về ngăn ngừa và trừng phạt tội phạm chống lại những cá nhân được bảo vệ ở cấp độ quốc tế, bao gồm cả nhân viên ngoại giao* (năm 1973), *Công ước chống bắt cóc con tin* (năm 1979), *Công ước quốc tế về nghiêm cấm đặt bom khủng bố* (năm 1997), *Công ước quốc tế về nghiêm cấm khủng bố tài chính* (năm 1999) v.v.. Mục tiêu chống khủng

(2) Xem: <http://www.ohchr.org/english/bodies/sub-com/56th/advance.htm>

bổ quốc tế càng được Liên hợp quốc nhấn mạnh và quan tâm nhiều hơn kể từ sau sự kiện ngày 11-9-2001. Đồng thời với việc thông qua các nghị quyết, tuyên bố kêu gọi các quốc gia tích cực tham gia chống khủng bố, Liên hợp quốc cũng bày tỏ mối quan ngại đối với những tác động tiêu cực do các biện pháp chống khủng bố gây ra đối với quyền con người.

Ngày 28-9-2001, Hội đồng bảo an Liên hợp quốc đã thông qua Nghị quyết 1373 theo quy định tại chương VII của Hiến chương Liên hợp quốc với mục đích kêu gọi các quốc gia cần thực hiện biện pháp chống khủng bố có hiệu quả hơn ở cả cấp độ quốc gia và hợp tác quốc tế. Nghị quyết này cũng thành lập Ủy ban chống khủng bố để giám sát các hoạt động liên quan đến vấn đề này và tiếp nhận báo cáo của các quốc gia về các biện pháp chống khủng bố đã thực hiện. Tuy nhiên, Nghị quyết chưa đề cập đến nghĩa vụ tôn trọng các điều ước quốc tế về quyền con người của quốc gia. Trong khi đó, ở một số nước, hành động chống khủng bố và bảo đảm an ninh quốc gia đã có nhiều biểu hiện xâm hại đến các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế nói chung, luật quốc tế về quyền con người và luật nhân đạo quốc tế nói riêng. Vì vậy, ngày 20-1-2003, Hội đồng bảo an đã thông qua Nghị quyết 1456. Nghị quyết này một mặt, khẳng định sự cần thiết phải có hành động khẩn cấp để ngăn ngừa khủng bố; mặt khác, cũng lưu ý đến nghĩa vụ pháp lý quốc tế của các quốc gia khi thực hiện các biện pháp và hợp tác chống khủng bố. Nghị quyết kêu gọi các quốc gia phải bảo đảm mọi biện pháp thực hiện chống khủng bố phải tuân theo các nghĩa vụ trong luật quốc tế và phù hợp với luật quốc tế, đặc biệt là Luật Nhân quyền, Luật Tỵ nạn và Luật Nhân đạo.

Chống khủng bố cũng là nội dung quan tâm của Đại hội đồng Liên hợp quốc. Nhiều nghị quyết liên quan đến chủ đề này đã được Đại hội đồng thông qua, như Nghị quyết 57/219 (ngày 18-12-2002) với chủ đề *Bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản đồng thời với chống khủng bố*. Nghị quyết tiếp tục khẳng định các nội dung đã được đề cập trong Nghị quyết 1456 của Hội đồng bảo an, coi các quyền con người là "không thể bị vi phạm" và cần phải được tôn trọng

một cách đầy đủ ở bất cứ thời gian nào. Cũng theo nghị quyết này, Cao ủy nhân quyền Liên hợp quốc có trách nhiệm giám sát tình hình nhân quyền của các quốc gia và đưa ra các khuyến nghị cụ thể có liên quan.

Bảo vệ quyền con người trong bối cảnh chống khủng bố cũng là mối quan tâm hàng đầu của các cơ quan nhân quyền khác của Liên hợp quốc bao gồm cả Cao ủy nhân quyền và Ủy ban các công ước. Cao ủy Nhân quyền Liên hợp quốc phát hành tập san *Pháp luật của Liên hợp quốc và các tổ chức khu vực về bảo vệ quyền con người đồng thời với chống khủng bố* nhằm cung cấp thông tin pháp lý quốc tế về mối quan hệ giữa bảo vệ quyền con người và chiến lược chống khủng bố cho các quốc gia.

Các cơ quan giám sát việc thực hiện công ước quốc tế như Ủy ban nhân quyền (cơ quan giám sát Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị), Ủy ban công ước chống tra tấn, Ủy ban công ước xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc đều ra các nghị quyết, tuyên bố để nhắc nhở các quốc gia thành viên của mình về việc tôn trọng các nguyên tắc và quyền con người cơ bản đã được ghi nhận trong công ước.

Ngoài ra, cơ chế nhân quyền khu vực ở châu Âu, châu Phi, châu Mỹ cũng đã sớm có những ứng phó tích cực nhằm hỗ trợ cho việc tôn trọng, bảo đảm và thực hiện quyền con người ở các châu lục khác nhau trên thế giới. Ủy ban liên Mỹ về quyền con người đã có nghị quyết và báo cáo riêng về khủng bố và quyền con người (12-2001). Đại Hội đồng của Tổ chức các quốc gia châu Mỹ thông qua *Công ước chống khủng bố* vào năm 2002, trong đó Điều 15 đề cập cụ thể đến nghĩa vụ tôn trọng các quyền con người của các quốc gia. Ủy ban Bộ trưởng của Hội đồng châu Âu đưa ra *Hướng dẫn về quyền con người và đấu tranh chống khủng bố* (7-2002).

Mặc dù bảo vệ quyền con người trong cuộc chiến chống khủng bố là nội dung mới được quan tâm của Liên hợp quốc trong vài năm gần đây, nhưng những kết quả đạt được đã góp phần tích cực nhằm tạo ra sự cân đối giữa bảo vệ quyền con người và chống khủng bố. Các thông tin, hướng

dẫn và văn kiện pháp lý của Liên hợp quốc chính là định hướng chung cho mỗi quốc gia khi ứng phó với nạn khủng bố.

3 - Luật pháp quốc tế về bảo vệ quyền con người trong cuộc chiến chống khủng bố

Sự xuất hiện của khủng bố quốc tế đã làm thay đổi phần nào cục diện của luật pháp quốc tế về quyền con người. Phạm vi điều chỉnh của luật quốc tế về quyền con người không còn dừng lại ở quan niệm truyền thống coi quyền con người chỉ giới hạn trong mối quan hệ giữa cá nhân với nhà nước. Ngày nay, các vi phạm, lạm dụng về quyền con người dường như không chỉ xuất phát từ hành vi của nhà nước mà còn cả từ phía các lực lượng phi chính phủ như các nhóm, các cá nhân.

Luật quốc tế về quyền con người, cụ thể là Điều 4 của *Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị*, ghi nhận: "trong thời gian tình trạng khẩn cấp được công bố chính thức, đe dọa sự sống còn của quốc gia, thì các quốc gia thành viên của công ước này có thể áp dụng những biện pháp trái với những nghĩa vụ nêu trong công ước trong phạm vi do nhu cầu tình hình bắt buộc đòi hỏi" (3). Để tránh tình trạng các quốc gia lạm dụng điều khoản hạn định này, Liên hợp quốc luôn nhắc nhở các quốc gia cần phải hết sức thận trọng khi tuyên bố về tình trạng khẩn cấp quốc gia. Ủy ban Nhân quyền (cơ quan giám sát việc thực hiện Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị) đã đưa *Bình luận chung số 29* (ngày 24-7-2001) nhằm giải thích rõ hơn bản chất và cách thức áp dụng điều khoản này. Bình luận chung nêu rõ, các biện pháp hạn chế như quy định tại Điều 4 chỉ mang tính chất ngoại lệ và tạm thời. Đồng thời, các quốc gia chỉ được phép áp dụng điều này khi đáp ứng được hai điều kiện cơ bản là tình trạng khẩn cấp đó phải thực sự ảnh hưởng đến sinh mệnh của quốc gia và quốc gia đó phải chính thức tuyên bố về tình trạng khẩn cấp của mình. Theo đó, không phải bất kỳ một thảm họa hay xung đột nào cũng đều có thể đặt quốc gia vào tình trạng khẩn cấp và do đó, không phải bất kỳ một thảm họa hay xung đột nào cũng được phép áp dụng Điều 4 của Công ước.

Khủng bố quốc tế đã và đang là mối đe dọa hàng đầu đối với hòa bình và an ninh của nhiều quốc gia. Trong một số điều kiện cụ thể, khủng bố

có thể đặt quốc gia vào tình trạng khẩn cấp nên các quốc gia được phép hạn chế một số quyền con người theo như quy định tại *Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị* và một số công ước khác. Tuy nhiên, cần đặc biệt lưu ý rằng, những hạn chế này chỉ có thể áp dụng trong một thời gian, hoàn cảnh nhất định, không được đi ngược các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế và phải phù hợp với pháp luật quốc gia.

Các công ước quốc tế về quyền con người cũng đồng thời ghi nhận nghĩa vụ pháp lý của các quốc gia thành viên trong việc bảo đảm các quyền con người. Các quyền này đã được ghi nhận trong nhiều văn kiện pháp lý quốc tế mà hầu hết các quốc gia trên thế giới đã ký kết, phê chuẩn hay gia nhập, chẳng hạn như quyền sống, quyền không bị tra tấn, nhục hình hay đối xử vô nhân đạo, quyền không bị giam giữ vô cớ, quyền được xét xử công bằng, quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo, quyền tự do đi lại, quyền được tìm kiếm tị nạn và quyền không bị phân biệt đối xử v.v.. Đây là những quyền pháp lý cơ bản nhất nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của Điều 4 Công ước quốc tế về quyền dân sự, chính trị, do đó, các quốc gia không được phép vi phạm và lạm dụng dù ở đâu và trong bất kỳ hoàn cảnh nào, kể cả khi phải đối phó với khủng bố.

Các hành động khủng bố là sự xâm hại nghiêm trọng đến các quyền và tự do cơ bản nhất của con người. Chống khủng bố là một yêu cầu bức thiết đòi hỏi sự nỗ lực và hợp tác của nhiều quốc gia. Yêu cầu mà cộng đồng quốc tế đặt ra hiện nay là hành động chống khủng bố phải đi đôi với bảo vệ các quyền con người cơ bản. Để bảo đảm được yêu cầu đó, mỗi quốc gia phải luôn luôn ghi nhớ thực hiện tốt nghĩa vụ pháp lý của mình như đã quy định trong luật quốc tế nói chung, trong các công ước quốc tế về quyền con người nói riêng. Đồng thời, cộng đồng quốc tế, các tổ chức quốc tế, đặc biệt là Liên hợp quốc cần phát huy hơn nữa vai trò điều phối của mình để xác lập được một cơ chế chống khủng bố có hiệu quả. □

(3) Các văn kiện quốc tế cơ bản về quyền con người, Trung tâm nghiên cứu Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội 2002, tr 251