

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGUYỄN THỊ THU TRANG

**QUYỀN BIỂU TÌNH CỦA CÔNG
DÂN THEO HIẾN PHÁP VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGUYỄN THỊ THU TRANG

**QUYỀN BIỂU TÌNH CỦA CÔNG
DÂN THEO HIẾN PHÁP VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60 38 01 02

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
PGS.TS. VŨ CÔNG GIAO**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU.....	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, PHÁP LÝ VỀ QUYỀN BIỂU TÌNH	11
1.1. Khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa, vai trò của quyền biểu tình.....	11
1.2. Chủ thể và nội dung của quyền biểu tình theo luật nhân quyền quốc tế.....	23
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc bảo đảm quyền biểu tình	27
CHƯƠNG 2. QUYỀN BIỂU TÌNH CỦA CÔNG DÂN TRONG HIẾN PHÁP 30 VÀ SỰ CỤ THỂ HOÁ TRONG CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VIỆT NAM..	30
TỪ 1946 TỚI NAY	30
2.1. Quyền biểu tình của công dân theo Hiến pháp 1946 và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật thời kỳ 1946-1959	30
2.2. Quyền biểu tình của công dân theo các Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật các thời kỳ 1959-1980, 1980-1992...	34
2.3. Quyền biểu tình của công dân theo các Hiến pháp 1992, 2013 và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật từ 1992 đến nay	37
2.4. Nhận định, đánh giá chung về sự phát triển của quy định về quyền biểu tình của công dân theo các Hiến pháp và pháp luật Việt Nam từ 1946 đến nay	40
2.5. Quyền biểu tình trong hiến pháp và pháp luật một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam	43
CHƯƠNG 3. SỰ CẦN THIẾT, QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM QUYỀN BIỂU TÌNH HIẾN ĐỊNH	52
CỦA CÔNG DÂN Ở NƯỚC TA.....	52
3.1. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta hiện nay	52
3.2. Quan điểm hoàn thiện cơ chế pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta hiện nay.....	54
3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta hiện nay	62
KẾT LUẬN	78
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	80

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BCA	: Bộ công an
CP	: Chính phủ
ĐHQG	: Đại học quốc gia
NĐ	: Nghị định
NXB	: Nhà xuất bản
TT	: Thông tư
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Qua hơn 40 năm đổi mới kể từ năm 1986, Việt Nam đã đạt được những thành tựu có ý nghĩa trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Thể chế dân chủ nhà nước xã hội chủ nghĩa, nhà nước pháp quyền và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tiếp tục được củng cố và hoàn thiện. Hệ thống pháp luật được xây dựng, sửa đổi, bổ sung để phù hợp và tạo tiền đề cho sự phát triển, hội nhập quốc tế trong tình hình mới.

Trên tinh thần phát huy dân chủ, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Đảng, Nhà nước ta trong công cuộc xây dựng, đổi mới và phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 2011 khẳng định: “Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hoá bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm. Quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và pháp luật quy định. Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện”. Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người.

Một trong những biểu hiện của một xã hội dân chủ là người dân được thể hiện công khai ý chí của mình về những vấn đề của đất nước, của đời sống xã hội. Quyền biểu tình là một trong những quyền cơ bản của công dân thể hiện sự công khai đó. Người dân được tự do, công khai thể hiện thái độ và bày tỏ ý chí, nguyện vọng và được nhà nước đảm bảo thực hiện quyền ấy bằng pháp luật. Các nước trên thế giới, quyền này được ghi nhận trong Hiến pháp và được cụ thể hóa bằng văn bản luật. Tại Việt Nam, quyền biểu tình lần đầu tiên được ghi nhận một cách gián tiếp ngay trong bản hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam độc lập,

hiến pháp 1946. Điều 10 của Hiến pháp 1946 ghi nhận “Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp. Tới Hiến pháp 1959, quyền biểu tình của công dân được quy định tại Điều 25; Hiến pháp năm 1980, kế thừa các quy định của Hiến pháp 1959 quyền biểu tình được quy định tại điều 67 và tiếp tục được quy định tại 69 Hiến pháp năm 1992. Hiến pháp năm 2013 với tư tưởng mới về quyền con người, quyền công dân thì quyền biểu tình của công dân được quy định dưới hình thức một quyền ghép tại Điều 25: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”. Dù vậy, trong suốt hơn 70 năm qua, chúng ta vẫn chưa xây dựng được một văn bản luật trực tiếp để điều chỉnh các hoạt động liên quan đến biểu tình. Hiện nay, chỉ có Nghị định 38/2005/NĐ-CP ngày 18/3/2005 của Chính phủ quy định về một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng để giải tán các cuộc “tập trung đông người ở nơi công cộng”. Sau đó Bộ Công an cũng ban hành Thông tư 09/2005/TT-BCA để hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 38/2005/NĐ-CP. Các quy định này không điều chỉnh trực tiếp các vấn đề liên quan đến quyền biểu tình và hoạt động biểu tình mà đặt ra nhiều quy định hạn chế và quy trình khó khăn để người dân thực hiện quyền biểu tình. Quốc hội đã có Nghị quyết về xây dựng Luật biểu tình tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XIII nhưng chưa thực hiện được và phải lùi sang chương trình của các kỳ họp sau.

Tại Việt Nam, biểu tình đã xuất hiện ta từ rất sớm, ngay trong cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp nhân dân đã tiến hành nhiều cuộc biểu tình đòi những yêu sách cho dân tộc thuộc địa. Các cuộc biểu tình diễn ra ở nhiều nơi như phong trào đòi Thực dân Pháp thả nhà yêu nước Phan Bội Châu năm 1925, biểu tình đòi tổ chức đám tang cho cụ Phan Chu Chinh năm 1926 và điển hình là Xô Viết Nghệ Tĩnh với cuộc biểu tình của hơn 8000 nhân dân ngày 12 tháng 9 năm 1930, phản đối sự bóc lột của Thực dân pháp ở Hưng Nguyên, Nghệ An.Những năm gần đây, để phản đối các chính sách pháp luật, các sự kiện có liên quan thì công dân cũng đã tiến hành nhiều cuộc biểu tình như: biểu tình về chính sách đất đai của nông dân huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên, biểu tình phản đối nhà cầm

quyền Trung Quốc có một số hành động vi phạm Công ước quốc tế về luật biển và xâm phạm quyền chủ quyền và quyền tài phán của nước ta khi tuyên bố chủ quyền với hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa của Việt Nam, cắt đứt cáp tàu Bình Minh, hạ đặt trái phép giàn khoan HD 981 trên thềm lục địa của Việt Nam. Tuy nhiên, do không có một văn bản luật điều chỉnh trực tiếp về biểu tình và sự hạn chế của Nghị định 38/2005/NĐ-CP cũng như Thông tư 09/2005/TT-BCA nên việc thực hiện quyền biểu tình của người dân chưa được đảm bảo thực thi trên thực tế. Những hạn chế này đang gây trở ngại với việc hưởng thụ nhiều quyền con người quan trọng khác của người dân như quyền tự do biểu đạt, quyền được tiếp cận thông tin. Hơn nữa, việc người dân chưa được tự do biểu tình cũng gây ra những vấn đề xã hội bức xúc, hoặc cản trở việc giải quyết kịp thời và hiệu quả các mâu thuẫn trong xã hội đang ngày càng trở nên phức tạp.

Với mục đích tăng cường và phát huy dân chủ, góp phần hoàn thiện pháp luật về biểu tình ở Việt Nam, đảm bảo để người dân được hưởng thụ các quyền Hiến định, việc xây dựng và ban hành luật biểu tình hiện là một vấn đề cấp thiết. Luận văn *“Quyền biểu tình của công dân theo hiến pháp Việt Nam”* được thực hiện với mong muốn bổ sung cơ sở khoa học và đề xuất, kiến nghị góp phần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về quyền này ở nước ta hiện hành, khắc phục những hạn chế đã nêu, bảo đảm giữ vững an ninh, trật tự xã hội cũng như thực hiện đầy đủ các cam kết của nước ta với cộng đồng quốc tế trong lĩnh vực quyền con người.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

2.1. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Quyền biểu tình là một vấn đề tương đối mới ở nước ta, vì vậy từ trước đến nay chưa có công trình nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu nào về vấn đề này. Hiện mới chỉ có một vài bài viết về quyền biểu tình đăng trên các tạp chí và sách chuyên khảo, cụ thể như sau:

- Bài viết của Nguyễn Minh Tuấn, Quyền biểu tình: Nên quy định thế nào? Đăng trên Tạp chí Tia sáng (bản online), tháng 3/2013.

- Bài viết của Vũ Hồng Anh, Quyền biểu tình của công dân và những vấn đề đặt ra đối với công tác xây dựng Luật về biểu tình, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 3 năm 2014.

- Bài viết của Nguyễn Sỹ Phương, Cần sớm có luật biểu tình, đăng trên Tạp chí Tia sáng bản điện tử ngày 20/05/2014.

- Bài viết của Nguyễn Linh Giang, Nhu cầu luật hoá quyền biểu tình ở Việt Nam, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11 (6/2015).

- Bài viết của nhóm tác giả Vũ Công Giao-Nguyễn Minh Tâm-Nguyễn Anh Đức-Nguyễn Phú Hải, Bảo đảm quyền biểu tình trong luật quốc tế và theo Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam, đăng trong cuốn sách “Thực hiện các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013” do PGS.TS Trịnh Quốc Toàn và PGS.TS Vũ Công Giao, Đại học Quốc gia Hà Nội chủ biên, Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2015.

- Luận văn thạc sỹ luật học” Pháp luật về quyền biểu tình trên thế giới và ở Việt Nam” Đỗ Ngọc Duy khoa luật, địa học quốc gia Hà Nội năm 2015.

Bên cạnh đó, gần đây đã có một vài hội thảo trong nước được tổ chức nhằm nghiên cứu về quyền biểu tình như:

- Hội thảo “Xây dựng khái niệm biểu tình phù hợp với chế độ chính trị, pháp lý và thực tiễn ở Việt Nam” do Ủy ban Quốc phòng và an ninh, Bộ Công an và Trung ương Hội luật gia Việt Nam phối hợp tổ chức tại Nha Trang, Khánh Hoà, ngày 06/8/2015.

- Hội thảo “Quyền biểu tình và bảo đảm thực hiện quyền biểu tình những vấn đề lý luận và thực tiễn” do Viện Nghiên cứu Lập pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) phối hợp tổ chức tại Tp. Hồ Chí Minh trong hai ngày 17-18/12/2015.

- Hội thảo “Pháp luật về biểu tình của một số quốc gia và kinh nghiệm cho Việt Nam” do Viện Nghiên cứu Lập pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Khoa Luật ĐHQG Hà Nội phối hợp tổ chức tại Hà Nội ngày 18/3/2016.

Các bài viết và tham luận trình bày trong các hội thảo nêu trên đã đề cập đến một số vấn đề lý luận, pháp lý, thực tiễn về quyền biểu tình và bảo đảm quyền biểu tình ở trên thế giới và ở Việt Nam. Các công trình nghiên cứu cũng

đã cung cấp thông tin và miêu tả sự kiện, phân tích, tổng hợp các quy định về quyền biểu tình và những vấn đề liên quan đến bảo đảm quyền biểu tình ở nhiều nước khác nhau trên thế giới. Bên cạnh đó, một số nội dung quan trọng được đề cập một cách khái quát như các vấn đề quản lý biểu tình, trách nhiệm của nhà nước trong việc đảm bảo thực hiện quyền biểu tình, giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến quyền biểu tình...Ngoài ra, nhiều nhận định, đề xuất cần được tiếp tục phân tích, đánh giá, kiểm chứng. Trong quá trình xây dựng luật biểu tình, Bộ tư pháp, Văn Phòng chính phủ cũng tổ chức một số tọa đàm, tham vấn các chuyên gia, các nhà khoa học về các vấn đề liên quan đến luật biểu tình. Trong giai đoạn nghiên cứu sửa đổi Hiến Pháp năm 2013, vấn đề đảm bảo các quyền con người, quyền công dân trong đó có quyền biểu tình cũng được đặt ra nhằm tìm ra những đề xuất có hiệu quả hơn để đảm bảo thực hiện quyền biểu tình của công dân. Nhìn chung, các ý kiến thường chú trọng đến vấn đề quản lý hoạt động biểu tình mà chưa tập trung vào khía cạnh biểu tình với tư cách là quyền con người và trách nhiệm của nhà nước trong việc đảm bảo để công dân được thực hiện quyền biểu tình trong khuôn khổ pháp luật.

2.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Trên thế giới, quyền biểu tình ít khi được nghiên cứu độc lập mà thường được đặt chung trong quyền tự do hội họp. Đã có rất nhiều ấn phẩm nghiên cứu về khuôn khổ pháp lý quốc tế, pháp luật và thực tiễn của các quốc gia về quyền tự do hội họp được công bố, trong đó tiêu biểu như:

- Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentaries, Fourth Edition, Nxb. Oxford University Press, 2012. Cuốn sách này phân tích chi tiết các quyền trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 của Liên hợp quốc, trong đó bao gồm quyền tự do hội họp, biểu tình. Sách chỉ ra nguồn và làm rõ nội hàm của quyền tự do hội họp, trong đó biểu tình là một dạng thức quan trọng. Biểu tình, theo tác giả, cũng là một dạng thức của tự do biểu đạt. Những nhận định của tác giả được minh chứng bởi các án lệ và bình luận/khuyến nghị chung của Ủy ban nhân quyền (cơ quan giám sát

Công ước về quyền dân sự, chính trị của Liên hợp quốc) và của các tòa án nhân quyền khu vực, vì vậy có tính thuyết phục, tin cậy, giá trị tham khảo cao.

- Sarah Joseph and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary, Third Edition*, Nxb. Oxford University Press, 2013. Tương tự như cuốn sách nêu trên, cuốn sách này phân tích chi tiết các quyền trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966, trong đó bao gồm quyền tự do hội họp, biểu tình. Sách cũng được minh chứng bởi các án lệ, bình luận của các Ủy ban về nhân quyền Liên hợp quốc và tòa án nhân quyền khu vực. Sự khác biệt chỉ là trong cuốn sách này, nhóm tác giả đã mở rộng khảo sát và sự bình luận đến các văn kiện nhân quyền khác của Liên hợp quốc và của một số khu vực, ví dụ như châu Âu và châu Mỹ, có liên quan đến tự do hội họp. Cũng giống như Manfred Nowak, Sarah Joseph và Melissa Castan cho rằng quyền biểu tình nằm trong nội hàm của quyền tự do hội họp và tự do biểu đạt.

- Stephen F. Rohde, *Freedom Of Assembly*, Nxb. Facts on File, Hoa Kỳ, 2005. Cuốn sách này phân tích lịch sử hiến định và một số khía cạnh lý luận của quyền tự do hội họp ở Hoa Kỳ. Tác giả sử dụng khá nhiều dữ liệu thống kê và tình huống lịch sử để chứng minh, vì vậy các quan điểm và lập luận đưa ra khá chặt chẽ, thuyết phục. Theo tác giả, tự do hội họp là một trong những quyền tự do cơ bản được đề cập tại Hoa Kỳ ngay từ thời kỳ còn là thuộc địa của đế chế Anh, cùng với các quyền bầu cử và quyền được mang vũ khí. Về sau này, tự do hội họp là một trong 10 quyền tự do cơ bản được nêu trong Bộ luật về quyền của Hoa Kỳ (10 điều bổ sung đầu tiên của Hiến pháp nước này). Hiện nay, tự do hội họp vẫn là một trong những quyền tự do cơ bản, thiêng liêng, được bảo vệ tuyệt đối ở Hoa Kỳ.

- Margaret M. Russell, *Freedom of Assembly and Petition: The First Amendment, Its Constitutional History and the Contemporary Debate*, Nxb. Prometheus Books, 2010. Cuốn sách này cũng phân tích lịch sử hiến định quyền tự do hội họp trong Hiến pháp Hoa Kỳ. Tuy nhiên, khác với Stephen F. Rohde, Margaret M. Russell không dừng lại ở tự do hội họp mà còn đề cập đến tự do

phản đối chính quyền (Petition). Thêm vào đó, ông không chỉ đề cập đến quá trình hiến định, mà còn mở rộng sự phân tích đến những tranh luận gần đây về việc áp dụng các quyền tự do này ở Hoa Kỳ.

- John D. Inazu, *Liberty's Refuge: The Forgotten Freedom of Assembly*, Yale University Press, 2012. Cuốn này tập trung phân tích thực trạng bảo đảm quyền tự do hội họp ở Hoa Kỳ, trong đó nhấn mạnh những hạn chế trong việc bảo đảm quyền này từ trước tới nay và những thách thức đang đặt ra. Theo tác giả, tự do hội họp trong thời kỳ phân biệt chủng tộc hầu như chỉ dành cho người da trắng ở Mỹ. Hiện tại, sự phân biệt đối xử đó đã được xoá bỏ, nhưng lại nổi lên một số thách thức khác trong đó có vấn đề khủng bố.

Nhìn chung, các nghiên cứu của nước ngoài về đề tài này chủ yếu tập trung vào các tiêu chuẩn quốc tế về tự do hội họp và pháp luật, thực tiễn ở một số nước phát triển trên thế giới (Hoa Kỳ, Anh, Pháp,...). Cho đến nay, hầu như chưa có công trình nghiên cứu riêng nào của học giả nước ngoài về quyền và cơ chế bảo đảm quyền tự do hội họp và biểu tình ở Việt Nam, ngoại trừ một số chỉ trích, phê phán về việc thực thi quyền này trong các bản báo cáo về tình hình nhân quyền ở Việt Nam của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, Bộ Ngoại giao Anh, EU, và một số tổ chức phi chính phủ quốc tế về nhân quyền như Human Rights Watch, Amnesty International,...

Tóm lại, cả ở Việt Nam và trên thế giới vẫn còn rất thiếu các nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện về quyền biểu tình. Điều đó cho thấy đề tài luận văn này có tính cấp thiết và có ý nghĩa lý luận, thực tiễn cao.

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

3.1. Mục đích của đề tài

Trên cơ sở kế thừa những công trình khoa học có liên quan đã được công bố, luận văn này nhằm mục đích làm rõ những vấn đề mang tính lý luận, phân tích những quy định về quyền biểu tình trong các bản Hiến Pháp và việc cụ thể hoá các quy định đó trong các văn bản luật có liên quan trong các thời kỳ ở Việt Nam từ khi nước ta giành được độc lập đến nay. Luận văn cũng tiếp tục nghiên cứu phân tích pháp luật của một số quốc gia trên thế giới, nhất là những quốc gia có

hiều đặc điểm chính trị, pháp lý tương đồng với Việt Nam, từ đó đề xuất giải pháp xây dựng Luật biểu tình, pháp luật bảo đảm quyền biểu tình phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và những thay đổi trong xã hội nước ta.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nêu trên, luận văn sẽ giải quyết các nhiệm vụ sau:

- Nghiên cứu làm rõ các vấn đề lý luận về quyền biểu tình, theo nhận thức chung của cộng đồng quốc tế. Phân biệt quyền biểu tình với một số quyền khác như quyền tự do hội họp, tự do lập hội.

- Phân tích các quy định về quyền biểu tình theo Hiến pháp Việt Nam và việc cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật có liên quan, quyền biểu tình trong luật nhân quyền quốc tế và các nước có đặc điểm, chính trị, xã hội tương đồng với Việt Nam để đánh giá mức độ tương thích và rút ra những kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tiếp thu trong quá trình xây dựng Luật Biểu tình để thực hiện và phù hợp với các cam kết quốc tế có liên quan.

- Phân tích, đánh giá những yêu cầu về bảo đảm thực hiện quyền biểu tình ở nước ta hiện nay và đề xuất một số giải pháp thực hiện, trong đó trọng tâm là đề xuất những nội dung cơ bản của Luật biểu tình để phù hợp với Hiến pháp năm 2013, bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước và các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận văn

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn về quyền biểu tình ở nước ta hiện nay.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về mặt nội dung, đề tài chỉ tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn về quyền biểu tình không mở rộng sang các quyền con người khác, ngoại trừ việc đề cập khái quát đến những quyền con người có mối quan hệ với quyền biểu tình.

- Về mặt không gian, đề tài chỉ tập trung nghiên cứu pháp luật và thực tiễn liên quan đến quyền biểu tình ở Việt Nam. Việc khảo sát, phân tích pháp luật

quốc tế, pháp luật và thực tiễn ở một số quốc gia khác về quyền biểu tình chỉ nhằm minh chứng, củng cố cho những nhận định, đánh giá và đề xuất xây dựng Luật biểu tình ở Việt Nam.

- Về mặt thời gian, luận văn nghiên cứu khuôn khổ pháp luật và thực tiễn về quyền biểu tình và ở Việt Nam từ khi giành độc lập (1945) tới nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Đề tài vận dụng các phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về nhà nước và pháp luật. Đề tài cũng vận dụng các quan điểm của Liên hợp quốc về quyền con người và về nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo đảm quyền con người.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài kết hợp sử dụng các phương pháp nghiên cứu phổ biến của khoa học xã hội để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đặt ra. Cụ thể:

- Các phương pháp tổng hợp, phân tích các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, cũng như các văn kiện quốc tế về nhân quyền, để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về quyền biểu tình .

- Các phương pháp tổng hợp, thống kê, phân tích, so sánh các tài liệu, báo cáo chuyên môn của các cơ quan Liên hợp quốc và văn bản pháp luật Việt Nam để phân tích, đánh giá khuôn khổ pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về quyền biểu tình. Các phương pháp tổng hợp, thống kê, phân tích, so sánh các tài liệu, báo cáo của các cơ quan chức năng nhà nước để phân tích, đánh giá thực trạng về quyền biểu tình ở nước ta hiện nay.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Luận văn là công trình nghiên cứu toàn diện có hệ thống quyền biểu tình ở Việt Nam từ khi giành được độc lập tới nay. Vì vậy, luận văn cung cấp nhiều kiến thức, thông tin, luận điểm và đề xuất mới có giá trị tham khảo trực tiếp với các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, hoàn thiện các quy định về quyền

biểu tình, đặc biệt là việc xây dựng Luật biểu tình ở nước ta theo hướng phù hợp với các chuẩn mực, thông lệ quốc tế và điều kiện, hoàn cảnh của đất nước.

Bên cạnh đó, kết quả nghiên cứu của luận văn còn có thể được sử dụng là nguồn tài liệu tham khảo cho việc giảng dạy, nghiên cứu của các cơ sở nghiên cứu, đào tạo ngành luật ở Việt Nam.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài các phần Lời nói đầu, Kết luận, Tài liệu tham khảo, luận văn được kết cấu làm 3 chương như sau:

Chương 1: Những vấn đề lý luận, pháp lý về quyền biểu tình

Chương 2: Quyền biểu tình của công dân trong hiến pháp và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật Việt Nam từ 1946 tới nay

Chương 3: Sự cần thiết, quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN, PHÁP LÝ VỀ QUYỀN BIỂU TÌNH

1.1. Khái niệm, đặc điểm, ý nghĩa, vai trò của quyền biểu tình

1.1.1. Khái niệm biểu tình, quyền biểu tình

1.1.1.1. Khái niệm biểu tình

Biểu tình (demonstration) là một khái niệm phức tạp. Hiện nay, trên thế giới chưa có một định nghĩa thống nhất về biểu tình. Những nước có hệ tư tưởng chính trị khác nhau có quan điểm về biểu tình cũng khác nhau. Luật pháp của các quốc gia ghi nhận quyền biểu tình nhưng hầu hết không định nghĩa thế nào là biểu tình.

Dưới đây là một số định nghĩa, trong đó biểu tình được xem là việc:

- “... tụ họp với nhau lại hoặc diễu hành trên đường phố để biểu thị ý chí, nguyện vọng hoặc biểu dương lực lượng, thường nhằm mục đích gây sức ép”.

- “... tụ họp đông đảo một cách có tổ chức để biểu dương lực lượng và/hoặc để đấu tranh, bày tỏ ý chí, nguyện vọng”

- “... đấu tranh bằng cách tụ họp đông đảo để bày tỏ ý chí, nguyện vọng và biểu dương lực lượng chung”.

- “... tụ họp với nhau lại hoặc diễu hành trên đường phố để biểu thị ý chí, nguyện vọng hoặc biểu dương lực lượng, thường nhằm mục đích gây sức ép gì đó: biểu tình đòi chấm dứt chiến tranh, biểu tình chống khủng bố”.

- “... hành động bất bạo lực của một nhóm người, nhằm mục đích đưa đến cộng đồng một quan điểm hay một cách nhìn về một vấn đề nào đó trong xã hội”.

- “... một sự kiện mà ở đó mọi người tụ họp lại với nhau để thể hiện sự ủng hộ hoặc phản đối về một điều gì đó hoặc ai đó”.

- “... một cuộc họp công cộng hoặc diễu hành phản đối chống lại một điều gì đó hoặc để thể hiện quan điểm về một vấn đề chính trị”.

- “... một dịp mà một nhóm người tuân hành hoặc đứng cùng nhau để thể hiện sự phản đối hoặc ủng hộ một điều gì đó hoặc ai đó”.

- ... một hình thức “hội họp” (assembly).

Có thể thấy, có nhiều cách tiếp cận và định nghĩa khác nhau về biểu tình. Theo cách tiếp cận giải nghĩa thì thuật ngữ “biểu tình” được hiểu là: “biểu” có nghĩa là sự biểu hiện, sự thể hiện của một chủ thể nào đó, và “tình” có nghĩa là tình cảm, nguyện vọng, hoặc có nghĩa là ý chí, mục đích cần bày tỏ của một chủ thể nào đó. Như vậy, thuật ngữ “biểu tình” có nghĩa là biểu thị thái độ, tình cảm, ý chí, nguyện vọng của một chủ thể. Hướng tiếp cận này nhấn mạnh hành vi, phương thức để đạt một mục đích nào đó của con người. Từ cách phân tích này hình thành quan niệm: Biểu tình là một cách thức để nói lên nguyện vọng hay thể hiện sự phản đối của dân chúng. Việc thể hiện thông qua hành động của số đông người để bày tỏ ý chí, nguyện vọng.

Theo cách tiếp cận từ góc độ pháp lý, biểu tình là hành vi của chủ thể trong khuôn khổ pháp luật nhằm bày tỏ nguyện vọng để bảo đảm lợi ích công và quyền, lợi ích của các nhóm công chúng khác. Ở khía cạnh thứ nhất, biểu tình là hoạt động rất dễ gây trở ngại hoặc làm rối loạn các hoạt động quản lý của nhà nước và hoạt động bình thường của cộng đồng, vì thế nhà nước phải điều chỉnh để bảo đảm sự ổn định trật tự xã hội – đây chính là để bảo đảm lợi ích công. Ở khía cạnh thứ hai, các cuộc biểu tình, cho dù có sự tham gia đông đảo, cũng không bao giờ tập hợp được hết và đại diện cho ý chí của toàn bộ dân chúng của một quốc gia. Vì thế, bên cạnh quyền, lợi ích của người biểu tình, nhà nước phải bảo vệ quyền, lợi ích của các nhóm dân chúng khác không tham gia biểu tình. Đó chính là lý do pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia đều quy định những điều kiện và hạn chế với việc biểu tình.

Tóm lại, từ những phân tích ở trên, có thể định nghĩa: biểu tình là sự tập hợp đông người, diễn ra hoà bình ở các địa điểm công cộng để công khai bày tỏ ý chí, nguyện vọng chung về một vấn đề nào đó.

1.1.1.2. Khái niệm quyền biểu tình

Quyền biểu tình là một trong những quyền tự do cơ bản của công dân được pháp luật quốc tế và pháp luật của hầu hết quốc gia trên thế giới thừa nhận. Trong các xã hội dân chủ, công dân có quyền biểu tình như một cách thức thể hiện và hưởng thụ quyền của mình. Quyền biểu tình là vũ khí đấu tranh mạnh mẽ

của người dân sau khi tất cả các biện pháp giải quyết bằng thủ tục pháp lý khác không làm thỏa mãn yêu cầu của họ. Quyền biểu tình và điều kiện đảm bảo của nhà nước để người dân được hưởng thụ và được coi là thước đo đánh giá mức độ dân chủ của một nhà nước, một chế độ.

Biểu tình và quyền biểu tình có mối quan hệ mật thiết không thể tách rời nhưng không hoàn toàn đồng nhất với nhau. Biểu tình là hình thức thực hiện quyền biểu tình thông qua những hoạt động trên thực tế như tập hợp của người dân để thể hiện ý chí, quan điểm, nguyện vọng chung về một vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội, của quốc gia, khu vực hay toàn cầu.

1.1.2. Đặc điểm của quyền biểu tình

Từ các định nghĩa và phân tích trên đây, có thể rút ra những đặc điểm cơ bản của biểu tình, quyền biểu tình như sau:

Thứ nhất: Sự tập hợp đông người để biểu đạt quan điểm, nguyện vọng chung về một vấn đề nào đó.

Biểu tình là một hình thức hoạt động tích cực (tiếng Anh: activism) được thực hiện bởi một nhóm người tụ họp vào một nơi để bày tỏ nguyện vọng, quan điểm chung về một vấn đề nào đó. Hành động biểu tình có thể là để ủng hộ hoặc phản đối một chính sách, quyết định của cơ quan công quyền hay thể hiện quan điểm về việc xử lý, giải quyết một vấn đề công cộng mà người dân quan tâm hoặc thấy lợi ích của mình bị vi phạm. Chính vì vậy, biểu tình thường gây áp lực dẫn đến thay đổi hay ban hành một chủ trương, chính sách, quyết định của nhà nước.

Thông thường biểu tình được hiểu là sự tập hợp đông người, tuy nhiên, theo Tài liệu hướng dẫn về quyền tự do hội họp hoà bình của Tổ Chức An Ninh và Hợp Tác Châu Âu, có những trường hợp đặc biệt biểu tình có thể chỉ có một người.

Thứ hai: Biểu thị quan điểm một cách công khai.

Biểu tình phải là hành động công khai. Sự công khai thể hiện ở nhiều khía cạnh, cả về nội dung vấn đề được biểu thị, số lượng người tham gia, phương tiện mang theo (cờ, biểu ngữ, hình ảnh...), địa điểm, thời gian diễn ra biểu tình. Tính

công khai nhằm chuyển tải đến cộng đồng quan điểm, nguyện vọng của người biểu tình, nhằm thu hút sự đồng tình hay phản đối của dư luận về một vấn đề nào đó trong xã hội. “Bằng sức mạnh của số đông, người biểu tình muốn truyền tải thông điệp đến đối tượng mà họ hướng đến ngay lập tức và nhanh chóng...”.

Thứ ba: Hành động tự nguyện, có tổ chức của người dân, không phải do nhà nước.

Biểu tình thông thường là hành động của nhiều người, do đó bao giờ cũng cần có tổ chức. Người tổ chức có thể là một cá nhân, nhóm hoặc pháp nhân, nhưng trong mọi trường hợp, chủ thể tổ chức không đại diện hay nhân danh cơ quan nhà nước. Trong thực tế, có các cuộc biểu tình đều là tự phát nhưng kể cả trong trường hợp biểu tình tự phát thì vẫn cần có người tổ chức khởi xướng, dẫn dắt tiến trình biểu tình. Chủ thể tổ chức biểu tình thường công khai song cũng có những trường hợp do lo ngại bị bắt giữ, giam cầm mà không công khai.

Người tham gia biểu tình mang tính tự nguyện, do đồng tình với quan điểm chung của nhóm. Không ai có thể bị bắt buộc tham gia biểu tình. Không ai có quyền bắt buộc, cưỡng bức người khác tham gia biểu tình.

Thứ tư: các cuộc biểu tình thường có kế hoạch hoặc có thể tự phát

Do yêu cầu về mặt tổ chức, các cuộc biểu tình thường được lên kế hoạch trước, trong đó xác định rõ thời gian, địa điểm, mục đích của cuộc biểu tình, tuy nhiên cũng có những cuộc biểu tình tự phát mà không có kế hoạch trước. Các cuộc biểu tình tự phát thường xảy ra sau một sự kiện nào đó. Biểu tình có thể diễn ra dài hoặc ngắn, trong không gian rộng hoặc hẹp tùy mục đích của người biểu tình và điều kiện, hoàn cảnh thực tế.

Thứ năm: Các cuộc biểu tình thường diễn ra ở các địa điểm công cộng

Biểu tình thông thường diễn ra ở các địa điểm công cộng như quảng trường, công viên, đường phố... chứ không diễn ra tại trụ sở công quyền, doanh nghiệp, nhà dân... Các cuộc đình công, bãi công của người lao động nếu để bày tỏ nguyện vọng, chính kiến với chủ doanh nghiệp thì không được coi là biểu tình.

Thứ sáu: Biểu tình được tổ chức dưới nhiều hình thức, cách thức khác nhau

Biểu tình có thể được tổ chức dưới nhiều hình thức khác nhau, trong đó phổ biến là:

Mít tinh: là hình thức tập hợp người tại một địa điểm trong một không gian hẹp để thể hiện ý chí, quan điểm của người biểu tình hoặc nghe diễn thuyết, chuyển tải các ý kiến và quan điểm của người biểu tình đến cơ quan chức năng.

Diễu hành: Là cuộc xuống đường của nhiều người di chuyển trong trật tự từ một địa điểm này đến một địa điểm khác để biểu dương ý chí đồng tình (hay phản đối).

Chiếm đóng: Là sự bao vây của nhiều người quanh một địa điểm nhất định nào đó trong một khoảng thời gian.

Thứ bảy: các cuộc biểu tình phải diễn ra hòa bình, không được sử dụng bạo lực

Biểu tình là hình thức biểu thị một cách hoà bình ý chí của số đông. Áp lực và ảnh hưởng từ cuộc biểu tình tạo ra từ việc biểu thị ý chí hoà bình của số đông, chứ không được sử dụng biện pháp nào khác. Biểu tình là quyền của công dân, nhưng không được đe dọa đến sinh hoạt bình thường của cộng đồng, an ninh, trật tự của xã hội, sự tồn vong của quốc gia, dân tộc. Trong chế độ dân chủ, biểu tình sử dụng bạo lực bị coi là bất hợp pháp và có thể bị cơ quan công quyền dùng sức mạnh bạo lực để giải tán, cưỡng chế. Tuy nhiên, ranh giới giữa biểu tình hoà bình với biểu tình có sử dụng bạo lực mang tính chất tương đối, tùy theo quan niệm của mỗi quốc gia. Có nhiều trường hợp, lúc đầu cuộc biểu tình diễn ra một cách hoà bình, đúng pháp luật, sau đó đã chuyển hướng sang sử dụng bạo lực. Chính vì vậy, vấn đề biểu tình mang tính chất nhạy cảm, luôn gây ra sự lo ngại với chính quyền và một bộ phận dân chúng. Do đó, biểu tình chỉ được pháp luật cho phép khi nó tiến hành một cách hoà bình.

1.1.3. Phân biệt quyền biểu tình với các quyền con người khác

- Quyền biểu tình và quyền khiếu nại, tố cáo

Quyền khiếu nại được hiểu là việc công dân, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc

quyết định kỷ luật... mà bị cho là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình theo thủ tục do pháp luật quy định .

Quyền tố cáo được hiểu là việc công dân báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào đó mà gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức .

Như vậy, các quyền khiếu nại, tố cáo cũng là sự thể hiện nguyện vọng của công dân, tuy nhiên, chủ thể khiếu nại, tố cáo có thể là cá nhân, không nhất thiết phải là số đông, và việc khiếu nại, tố cáo không nhất thiết phải tập trung tại một địa điểm. Những ý kiến khiếu nại, tố cáo của công dân có thể được phản ánh trực tiếp tại trụ sở hoặc gián tiếp bằng đơn gửi tới các cơ quan nhà nước có liên quan.

Theo nghĩa rộng, biểu tình chứa đựng những yếu tố của khiếu nại, tố cáo, nhưng chỉ khi những yếu tố đó liên quan đến nhiều người, được nhiều người thể hiện công khai, trực tiếp trong một cuộc tập hợp tại một địa điểm như là những quan điểm, nguyện vọng chung thì mới là biểu tình.

- Quyền biểu tình và quyền tự do hội họp

Tự do hội họp cũng là một trong những quyền cơ bản của con người được pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia ghi nhận, bảo vệ.

Bản chất của biểu tình là một hình thức hội họp – một cuộc họp đông người để bày tỏ quan điểm , thái độ ủng hộ hoặc phản đối của một bộ phận công chúng về một vấn đề nào đó. Bởi vậy, quyền biểu tình được xem có hàm chứa của quyền tự do hội họp và được Luật Nhân quyền quốc tế bảo vệ trong Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 và Điều 21 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966. Luật nhân quyền quốc tế không có quy định riêng về quyền biểu tình mà bảo vệ quyền biểu tình thông qua việc quy định bảo vệ quyền tự do hội họp.

Sự khác biệt giữa tự do hội họp và quyền biểu tình cho thấy rằng không phải mọi sự tập trung đông người đều là biểu tình. Trong trường hợp có cuộc tập hợp của một số đông người mà không được thể hiện công khai, cũng không có

mục đích được xác định và chia sẻ từ trước, không trực tiếp thể hiện quan điểm, nguyện vọng chung về một vấn đề xã hội thì không được coi là biểu tình.

- Quyền biểu tình và quyền tự do ngôn luận

Tự do ngôn luận cũng là một trong những quyền cơ bản của con người được pháp luật quốc tế và pháp luật của các quốc gia ghi nhận, bảo vệ.

Theo Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc, nội hàm của quyền tự do ngôn luận bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và phổ biến mọi loại tin tức và ý kiến, không phân biệt ranh giới, bằng truyền miệng, bản viết hoặc bản in, bằng hình thức nghệ thuật, hoặc thông qua bất cứ phương tiện truyền thông đại chúng nào khác theo sự lựa chọn của mình mà không bị kiểm duyệt hoặc hạn chế. Như vậy, biểu tình cũng là một trong những hình thức thể hiện của quyền tự do ngôn luận, vì mục đích của biểu tình là để chuyển tải thông điệp chung của những người biểu tình đến nhà nước và xã hội.

Dù vậy, giữa biểu tình và tự do ngôn luận vẫn có nhiều điểm khác biệt. Tự do ngôn luận chủ yếu gắn với cá nhân và thường chỉ đơn thuần là việc bày tỏ quan điểm, ý kiến chứ không thể hiện rõ tính chất mong muốn một sự cải cách hoặc chấm dứt hay thay đổi. Nói cách khác, tự do ngôn luận mang tính cá nhân nhiều hơn, phản ánh những gì mà một chủ thể ghi nhận được và muốn bày tỏ. Trong khi đó, biểu tình là một hoạt động mang tính tập thể, ý kiến quan điểm được bày tỏ là quan điểm của số đông được tập hợp lại trên cơ sở những quan điểm cá nhân cùng mục đích. Mong muốn về sự thay đổi thể hiện rất rõ và là một thuộc tính chủ yếu của biểu tình.

1.1.4. Ý nghĩa, vai trò của quyền biểu tình

1.1.4.1. Ý nghĩa của biểu tình

- Biểu tình, quyền biểu tình với vấn đề thực hiện quyền lực của nhân dân, xây dựng xã hội dân chủ.

Tuyên ngôn độc lập của Mỹ 1776 khẳng định: “Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc”. Tuyên ngôn này cho phép người dân Mỹ biểu tình hòa bình như là một biện pháp để thúc đẩy tự do và chống lại tội ác.

Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp 1789, Điều 1 và 2 quy định: “Người ta sinh ra tự do và bình đẳng về quyền lợi, và phải luôn luôn được tự do và bình đẳng về quyền lợi. Sự khác biệt xã hội chỉ có thể được thiết lập trên cơ sở lợi ích chung” và “mục đích của mọi tổ chức chính trị là việc bảo toàn các nguồn lợi thiên nhiên và bảo toàn các quyền con người không thể bị tước bỏ. Các quyền đó là tự do, tài sản, sự an toàn, và quyền được chống lại mọi sự áp bức”.

Trong bản tuyên ngôn độc lập khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hòa của Việt Nam năm 1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng thông cáo tới đồng bào trong nước và thế giới rằng: “Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc”.

Chủ tịch Hồ Chí Minh từng viết: “Nước ta là nước dân chủ. Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Công cuộc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân. Sự nghiệp kháng chiến kiến quốc là công việc của dân. Chính quyền từ xã đến chính phủ trung ương do dân cử ra. Đoàn thể từ trung ương đến xã đều do dân tổ chức nên. Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân”. Đảng Cộng sản Việt Nam cũng khẳng định, “Mọi đường lối chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, có sự tham gia ý kiến của nhân dân”.

Một nhà nước dân chủ trong xã hội hiện đại là nhà nước mà quyền lực nhà nước thuộc chủ quyền nhân dân. Nhà nước phục vụ nhân dân và quản lý xã hội bằng pháp luật trên cơ sở ý chí, nguyện vọng của đại đa số tầng lớp nhân dân. Nhà nước có trách nhiệm thực hiện các biện pháp bảo vệ và đảm bảo các quyền tự do dân chủ của mọi công dân. Trong các xã hội dân chủ, hiện tượng cơ quan công quyền lạm quyền, lạm quyền, chuyên quyền, quan liêu vẫn có thể xảy ra khi không bị kiểm soát quyền lực. Khi mà quyền lực nhà nước không bị hạn chế và kiểm soát sẽ dẫn đến việc nhà nước hoặc các cơ quan nhà nước có các hành vi xâm phạm đến các quyền tự do, dân chủ của công dân. Do đó cần có biện pháp để vừa bảo vệ được tự do, vừa bảo vệ được quyền tự nhiên vốn có của con người.

- Biểu tình, quyền biểu tình là yêu cầu để ổn định và phát triển xã hội

Biểu tình là một hiện tượng xã hội xuất hiện từ khi có nhà nước. Người dân sử dụng biểu tình như một cách thức bày tỏ tiếng nói của đông đảo cộng đồng, kể cả các nhóm người yếu thế trong xã hội. Trong bất kỳ một nhà nước nào, khi vẫn còn tồn tại sự bất bình đẳng thì quyền bày tỏ ý chí, nguyện vọng, thái độ là đòi hỏi tất yếu, khách quan mà nhà nước phải thừa nhận, bảo đảm để người dân có thể thực hiện được. Trong lịch sử, không một nhà nước nào có thể cấm hoàn toàn quyền được quyền này. Hành động biểu tình dù bị hạn chế vẫn tồn tại, đến một thời điểm nhất định nó trở nên phổ biến, công khai.

Biểu tình là biện pháp hữu hiệu để nhân dân bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình. Đây là một hoạt động hết sức thông thường ở xã hội văn minh, dân chủ. Biểu tình là hình thức lựa chọn hợp lý để người dân đoàn kết bày tỏ chính kiến, góp phần xây dựng nhà nước và thúc đẩy sự tiến bộ, công bằng của xã hội. Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước là phải tôn trọng và bảo vệ người dân thực hiện quyền biểu tình.

Biểu tình không phải lúc nào cũng đóng vai trò tích cực trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Tích cực hay tiêu cực phụ thuộc vào những yêu cầu, nguyện vọng, bản chất và mức độ của mâu thuẫn, của các bức xúc của người dân với nhà nước và cách giải quyết mâu thuẫn, bức xúc đó của chính nhà nước. Về phía người dân, kết quả giải quyết các nguyện vọng, yêu cầu của người dân sẽ làm tăng lòng tin, hoặc cũng có thể làm giảm lòng tin của người dân đối với nhà nước. Trong trường hợp những yêu cầu của người dân là không chính đáng, sau khi được giải giải thích, họ thấy được phần trách nhiệm của mình do thiếu hiểu biết về chính sách, pháp luật, hoặc do thông tin sai lệch người dân sẽ có thái độ tuân thủ pháp luật nghiêm túc hơn. Ngược lại, nếu nguyện vọng, yêu cầu của người dân là chính đáng, được chính quyền tiếp thu, khắc phục, giải quyết, người biểu tình thấy được thỏa mãn, tin tưởng vào cơ quan quyền lực của nhân dân hơn, khi đó sẽ nâng cao ý thức trách nhiệm của công dân với xã hội và người dân có niềm tin đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Trong nhiều trường hợp, biểu tình dẫn tới bạo lực vượt ra ngoài khả năng kiểm soát của chính người biểu tình và tổ chức biểu tình. Khi không có khuôn

khô pháp lý đầy đủ để kiểm soát và ngăn chặn thì hậu quả rất nghiêm trọng đối với xã hội. Vì vậy ở những nước thừa nhận và bảo đảm quyền biểu tình đều có luật biểu tình.

Tóm lại, nếu được quản lý bằng pháp luật biểu tình sẽ có tác dụng tích cực, tạo sự ổn định để phát triển, giữ vững ổn định chính trị - xã hội của một quốc gia. Qua biểu tình và giải quyết các yêu cầu của đám đông biểu tình, cơ quan công quyền có thể rút ra những bài học, kinh nghiệm giải quyết mâu thuẫn trong mỗi trường hợp cụ thể. Nhà nước có thể nhận thấy những khiếm khuyết trong các quá trình thực thi quyền lực, quản lý xã hội, qua đó chấn chỉnh hoạt động của mình và có quyết định cho phù hợp nhằm nâng cao hơn tinh thần trách nhiệm trước nhân dân, trước xã hội.

- Biểu tình là kênh thông tin để nhà nước kịp thời nắm bắt nguyện vọng của người dân

Các nước dân chủ đều cho rằng các vấn đề liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến nhà nước, công dân, xã hội... được luật hóa và phổ biến một cách đầy đủ, kịp thời thì xã hội sẽ ổn định. Có luật biểu tình là có khuôn khổ pháp lý chuẩn mực để nhân dân thực hiện quyền biểu tình của mình. Nhà nước và nhân dân đều dựa trên luật để thực hiện quyền và nhiệm vụ của mình.

Biểu tình là một trong những phương thức thực hiện quyền tự do, dân chủ, góp phần giải quyết các vấn đề xã hội, giảm bức xúc trong nhân dân. Thông qua hoạt động biểu tình, người dân nói lên những quan điểm của mình một cách công khai, mạnh mẽ đối với các chính sách của Nhà nước. Quyền tự do, dân chủ thể hiện ở việc người dân thông qua hoạt động biểu tình làm cho các chủ thể khác đáp ứng quyền lợi chính đáng của mình, phản ánh trung thực những quan điểm của họ đối với chính sách được ban hành. Biểu tình giúp nhà nước nhận ra những chủ trương, chính sách pháp luật không được lòng dân. Nhà nước tích cực lắng nghe ý kiến của dân thì người dân cũng có những phản ứng tích cực đối với các chính sách của nhà nước. Nếu chủ trương của Đảng cầm quyền và chính sách pháp luật của Nhà nước không đáp ứng được nguyện vọng, lòng tin của nhân dân mà ý kiến của người dân không được lắng nghe, tiếp thu, chỉnh sửa... thì người

dân sẽ có những phản ứng bằng nhiều cách khác nhau, nhiều mức độ khác nhau. Trong một số trường hợp người dân phản ứng rất tiêu cực như phong tỏa trụ sở, bạo loạn...., để lại hậu quả nặng nề cho xã hội. Vì thế cần có công cụ pháp lý để nhà nước hạn chế việc lợi dụng biểu tình nhằm chống phá chế độ, chống phá nhà nước. Xây dựng luật biểu tình cũng để đáp ứng yêu cầu này.

Xuất phát từ bản chất của Nhà nước ta là nhà nước dân chủ của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân nên hệ thống pháp luật nước ta phải đảm bảo được thực thi trong đời sống các quyền con người, quyền công dân, trong đó có quyền biểu tình. Mô hình nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân đã được Đảng xác định và cụ thể hoá qua các Đại hội VIII, IX, X và XI. Các quyền con người, quyền công dân không phải chỉ là quy định trong Hiến pháp mà yêu cầu được đảm bảo thực hiện trên thực tế.

- Biểu tình là một cách để thể hiện vai trò của nhà nước trong quản lý xã hội

Các nhà nước đều có xu hướng thu hẹp và lạm dụng quyền lực – đây là vấn đề có tính quy luật. Từ sự lạm dụng quyền lực này sẽ dẫn đến nhiều tiêu cực phát sinh như tham nhũng, bất bình đẳng xã hội, lợi ích nhóm..... Biểu tình là một trong những hình thức để nhà nước điều chỉnh chủ trương, chính sách của mình cho phù hợp với yêu cầu phát triển xã hội, sự đòi hỏi của nhân dân. Nhà nước không cho người dân biểu tình hoặc không đảm bảo để người dân thực hiện quyền biểu tình là tước bỏ một phần quyền giám sát của nhân dân đối với các hoạt động của nhà nước. Sự hạn chế quyền lực nhà nước của nhân dân được thực hiện chủ yếu thông qua cơ chế tự do ngôn luận, tự do hội họp, tự do thông tin, tranh luận, biểu tình. Theo luật nhân quyền quốc tế, nhân dân có thể kiểm tra, theo dõi việc thực hiện quyền lực nhà nước, nếu không đáp ứng, nhân dân có thể sẽ hành động bằng việc biểu tình phản đối hoặc thực hiện các biện pháp thay đổi Chính quyền một cách hòa bình. Quyền và lợi hợp pháp của nhân dân phải được đặt lên hàng đầu trong bất cứ nhà nước nào. Người dân được biểu tình để bày tỏ quan điểm, thể hiện những bức xúc của mình đối với hoạt động của nhà nước do chính mình lập nên thì mới thể hiện hết sự dân chủ trong xã hội đó.

1.4.1.2. Vai trò của quyền biểu tình

Với mục đích đó, biểu tình có vai trò hết sức to lớn trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, thúc đẩy quyền tự do, dân chủ, đảm bảo các quyền con người, quyền công dân.

- Biểu tình là thước đo cho một xã hội dân chủ

Một xã hội dân chủ là xã hội mà trong đó quyền lợi của công dân được đảm bảo hài hòa với quyền và lợi ích của tập thể, của xã hội. Các quyền tự do của công dân được nhà nước đảm bảo thực hiện nhưng sẽ không có quyền tự do nào tuyệt đối. Mọi quyền tự do, cả tự do biểu tình phải được thực hiện trong khuôn khổ mà pháp luật cho phép. Các yêu cầu của cuộc biểu tình không phải lúc nào cũng được giải quyết nhanh chóng, kịp thời như các yêu cầu chấm dứt sự can thiệp vào việc nội bộ của quốc gia, phản đối các chính sách của nhà cầm quyền hoặc yêu cầu nhà cầm quyền phải có các chính sách phù hợp để giải quyết một vấn đề xã hội.... Ví dụ năm 2014 bất mãn với sự phân hóa giàu nghèo và khát khao hiện thực hóa lý tưởng, hàng trăm nghìn sinh viên Hồng Kông đã xuống đường phản đối chính quyền, yêu cầu chính quyền có biện pháp cần thiết để khắc phục tình trạng đó. Hoặc ngày 28/4/2016 tại nước Pháp, hàng trăm nghìn người đã xuống đường biểu tình ở nhiều thành phố trên toàn nước Pháp nhằm phản đối chính phủ cải cách luật lao động..... Như vậy, biểu tình đã phản ánh được khả năng nhận thức, đánh giá các vấn đề xã hội của nhân dân. Nhân dân có quyền thể hiện chính kiến, nguyện vọng của mình. Nhà cầm quyền có trách nhiệm lắng nghe, tiếp thu, giải quyết. Mức độ lắng nghe, tiếp thu giải quyết với mỗi vấn đề là khác nhau. Nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân thì biểu tình là một trong những hình thức để nhân dân thực hiện quyền làm chủ.

- Biểu tình góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền

Quyền biểu tình là quyền được hiến định và người dân cần đảm bảo quyền biểu tình của mình bằng pháp luật. Cũng bằng pháp luật, nhà nước đã thiết lập được một cơ chế, vừa để người dân thực hiện quyền giám sát nhà nước, vừa để nhà nước quản lý xã hội. Khi quyền biểu tình được cụ thể hóa bằng pháp luật sẽ

có lợi cho cả người dân và nhà nước. Người dân sẽ dễ dàng thực hiện quyền dân chủ của mình, nhà nước cũng thuận tiện trong việc quản lý và thực hiện các biện pháp đảm bảo thực hiện biểu tình của người dân. Tránh các cuộc biểu tình đi quá xa so với mục đích ban đầu và trở thành các hoạt động gây rối, bạo loạn, mất ổn định, trật tự xã hội.

- Biểu tình là một cách để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước

Nhà nước là công cụ của quyền lực chính trị nhân dân. Nhân dân không trực tiếp thực hiện quyền quản lý xã hội của mình mà nhân dân trao quyền đó cho nhà nước. Nhà nước được nhân dân trao quyền vì vậy nhà nước có trách nhiệm phục vụ nhân dân, quản lý xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Đảm bảo tôn trọng quyền của chính chủ thể đã trao quyền cho nhà nước. Để tránh nhà nước lạm quyền lực thì cần một cơ chế giám sát quyền lực. Việc thiết lập cơ chế giám sát quyền lực, giám sát hoạt động của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước để các cơ quan này thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Qua biểu tình, nhà nước có thể nhận thấy những khuyết điểm của mình trong hoạt động quản lý xã hội từ đó có các biện pháp thay đổi, khắc phục, tạo niềm tin nơi nhân dân và hài hòa lợi ích trong xã hội.

1.2. Chủ thể và nội dung của quyền biểu tình theo luật nhân quyền quốc tế

1.2.1. Chủ thể của quyền biểu tình theo luật nhân quyền quốc tế

Theo các quy định của luật nhân quyền quốc tế thì chủ thể thực hiện quyền biểu tình bao gồm những người và nhóm người sau đây:

Người nước ngoài và người không quốc tịch: Theo Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc, cơ quan giám sát thực hiện Công ước quốc tế về quyền dân sự, chính trị năm 1966, chuẩn mực quốc tế quy định rằng những người nước ngoài và người không quốc tịch cũng có quyền tham gia biểu tình ôn hòa.

Phụ nữ: Điều 3, Công ước của Liên hợp quốc về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979 quy định: “Các quốc gia thành viên công ước phải áp dụng mọi biện pháp thích hợp, kể cả biện pháp pháp luật, trên tất cả các lĩnh vực, đặc biệt là chính trị, xã hội, kinh tế và văn hoá, để đảm bảo sự phát triển và tiến bộ đầy đủ của phụ nữ, nhằm mục đích bảo đảm cho họ được thực

hiện cũng như thụ hưởng các quyền con người và tự do cơ bản trên cơ sở bình đẳng với nam giới”. Quy định này có nghĩa là phụ nữ được bình đẳng với nam giới cả trong việc tham gia và tổ chức các cuộc biểu tình, hội họp.

Trẻ em: Công ước về quyền trẻ em năm 1989 của Liên hợp quốc yêu cầu các quốc gia thành viên phải thừa nhận quyền của trẻ em được tự do biểu tình ôn hoà, thông qua quy định về quyền tự do kết giao và hội họp hoà bình (Khoản 1 Điều 15). Khoản 2, Điều 15 Công ước còn quy định rõ: “Các quốc gia thành viên không được đặt ra bất kỳ một hạn chế nào với việc thực hiện các quyền này, ngoài những điều mà đề ra phù hợp với pháp luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích của an ninh quốc gia, an ninh công cộng, trật tự xã hội, y tế, đạo đức của cộng đồng, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác”.

Những người không đủ năng lực pháp lý khác: Theo Nguyên tắc thứ nhất của Các nguyên tắc của Liên hợp quốc về bảo vệ những người bị khuyết tật về tâm thần và việc tăng cường sức khoẻ tâm thần thì tất cả mọi người, kể cả những người mà có các vấn đề về tâm thần, đều được hưởng các quyền về dân sự, chính trị quy định trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 và các văn bản pháp luật quốc tế khác về nhân quyền, trong đó bao gồm quyền tham gia vào cuộc biểu tình, tuần hành hoà bình, bất kể khả năng pháp lý của họ.

Những người bị giam giữ: Theo Toà án nhân quyền châu Âu, chỉ có thể áp dụng những hạn chế đối với một người đang thực hiện án tù một cách phù hợp với các điều kiện của việc bị tống giam. Điều này có nghĩa là các tù nhân có thể bị tước quyền tham gia biểu tình hoặc diễu hành trong tù, bởi điều không phù hợp với việc đảm bảo trật tự và chế độ giam giữ. Tuy nhiên, theo tổ chức an ninh và hợp tác châu Âu, việc tước bỏ các quyền của tù nhân trong việc tham gia tổ chức các cuộc biểu tình, tuần hành là không phù hợp với các chuẩn mực quốc tế.

Người thiểu số: Khoản 1, Điều 3 Tuyên bố của Liên hợp quốc về quyền của những người thuộc nhóm thiểu số về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, ngôn ngữ quy định: “Những người thuộc các nhóm thiểu số có thể thực hiện các quyền của họ, kể cả những quyền được nêu trong Tuyên bố này, một mình cũng như trong

tập thể cùng với các thành viên khác mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào”. Theo khoản 1, Điều 4 văn kiện này: “Các quốc gia phải thực hiện các biện pháp trong trường hợp cần thiết để đảm bảo rằng những người thuộc các nhóm thiểu số sẽ được thực hiện đầy đủ và có hiệu quả tất cả các quyền con người và các tự do cơ bản của họ mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào một cách hoàn toàn bình đẳng trước pháp luật”. Những quy định này có nghĩa người thiểu số cũng có quyền bình đẳng trong việc tham gia và tổ chức các cuộc biểu tình, hội họp.

Cảnh sát, sĩ quan quân đội, nhân viên cơ quan hành chính của Chính phủ: Công ước Quốc Tế về các quyền dân sự và chính trị và các văn kiện khu vực khác về nhân quyền đều cho phép các quốc gia có thể áp đặt những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện những quyền tự do hội họp, lập hội đối với các lực lượng vũ trang, cảnh sát hay nhân viên các cơ quan của Chính phủ. Điều này được giải thích là để trách nhiệm công vụ và tính trung lập của những chủ thể này sẽ luôn được đảm bảo.

Các nhóm chủ thể trên có quyền tham gia biểu tình để bày tỏ ý chí, nguyện vọng chung của mình về một vấn đề nào đó. Đồng thời, các chủ thể này cũng phải chịu trách nhiệm nếu vi phạm các quy định như: Biểu tình, tuần hành bất hợp pháp; không hoàn thành các nghĩa vụ của người tổ chức sự kiện; kích động thù hận về sắc tộc, tín ngưỡng, và với các nhóm khác thông qua các phát biểu hoặc phân phát các tài liệu trong cuộc biểu tình, tuần hành công cộng; mang theo các vật thể hoặc các chất bị cấm (ví dụ như vũ khí, thuốc nổ, các chất gây nghiện, hoặc đồ uống có cồn); quấy rối một cuộc biểu tình, tuần hành hợp pháp; chống đối người thi hành công vụ....

1.2.2. Nội dung của quyền biểu tình theo luật nhân quyền quốc tế

Như đã đề cập, khái niệm “hội họp” (*assembly*), được hiểu là *việc tụ họp có chủ đích và tạm thời trong một không gian riêng hay không gian chung (công cộng) vì một mục đích cụ thể, nó bao gồm các cuộc biểu tình, các cuộc họp trong nhà, đình công, diễu hành, tuần hành hoặc thậm chí cả biểu tình ngồi (sit-ins)*. Còn theo tài liệu hướng dẫn của Tổ Chức An ninh và Hợp Tác Châu Âu, “*Một*

cuộc hội họp là sự hiện diện có chủ ý và tạm thời của một số cá nhân ở một nơi nào đó không phải là một tòa nhà hoặc một công trình cho một mục đích thể hiện thông thường". Cụ thể hơn, tài liệu này quy định: *"Định nghĩa của một cuộc hội họp đòi hỏi phải có sự hiện diện của ít nhất hai người. Tuy nhiên, một người biểu tình cá nhân để thực hiện quyền của mình về tự do biểu đạt, nơi mà sự hiện diện của người đó là một phần không thể thiếu cho những phát ngôn của người đó, thì cá nhân này cũng có quyền được bảo vệ tương tự như những nhóm người tập hợp lại với nhau như là một phần của một cuộc hội họp"*. Với hướng dẫn này, Tổ Chức An ninh và Hợp Tác Châu Âu đã mở rộng khái niệm tự do hội họp và biểu tình đến cả những trường hợp chỉ có một người tham gia.

Theo Luật nhân quyền quốc tế, chỉ có những cuộc hội họp hoà bình mới được pháp luật bảo vệ. Hội họp hòa bình được hiểu bao gồm cả các hành vi mà "có thể làm phiền hoặc xúc phạm những người đối lập với những ý tưởng mà những người tham gia hội họp đang cổ vũ, và thậm chí là cả hành vi cố tình ngăn cản, cản trở các hoạt động của một bên thứ ba".

Các cuộc hội họp hoà bình sẽ bị coi là trái pháp luật, tuy nhiên, kể cả các cuộc hội họp được coi là hòa bình vẫn có thể có khả năng là trái pháp luật". Theo Tổ Chức An ninh và Hợp Tác Châu Âu, điều này có thể là do: "hội họp không tuân thủ các điều kiện tiên quyết được quy định trong pháp luật quốc gia (mà phải phù hợp với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế); hoặc theo đuổi một mục tiêu tự nhận là trái pháp luật".

Theo Tổ Chức An ninh và Hợp Tác Châu Âu, ví dụ về các cuộc hội họp mà theo đuổi một mục tiêu tự nhận là trái pháp luật có thể bao gồm:

- "Các cuộc diễu hành để kêu gọi thay đổi trật tự hiến định của quốc gia bằng bạo lực và ngay lập tức. Tuy nhiên, các cuộc hội họp nhằm vận động cho sự thay đổi trật tự hiến định theo cách thức hoà bình thì vẫn phải được bảo vệ.

- Các cuộc hội họp cổ vũ cho sự hận thù, thái độ thù địch hoặc phỉ báng các cá nhân, nhóm hay một bộ phận nào đó trong xã hội.

- Các cuộc biểu tình ủng hộ hành động xâm lược bằng quân sự chống lại một quốc gia có chủ quyền khác.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc bảo đảm quyền biểu tình

1.3.1. Yếu tố chính trị

Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn xác định việc bảo đảm quyền con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự nghiệp xây dựng đất nước. Trong quá trình hội nhập quốc tế, nhận thức chính trị về quyền con người đã có nhiều thay đổi tạo tiền đề cho việc khắc phục quan niệm trước đây về nội dung quyền con người cũng như các biện pháp của nhà nước nhằm đảm bảo quyền con người được thực thi trên thực tế. Tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá XIII, ngày 25/11/2011, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã kiến nghị xây dựng Luật biểu tình và kiến nghị Quốc hội đưa vào chương trình xây dựng luật của Quốc hội nhằm cụ thể hoá Điều 69, Hiến pháp 1992. Hiến pháp 2013 tiếp tục hiến định quyền biểu tình tại Điều 25 và đây là cơ sở hiến định cho việc nghiên cứu, ban hành Luật biểu tình.

Việc thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng về quyền con người nói chung, về quyền biểu tình nói riêng là nhằm bảo đảm để công dân được pháp luật bảo hộ thực hiện những quyền chính đáng của mình. Trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc phân chia và kiểm soát lẫn nhau của các nhánh quyền lực trong Bộ máy Nhà nước hoạt động trên cơ sở tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Nhà nước ta đã nỗ lực xây dựng và hoàn thiện các quy định đảm bảo quyền con người trên thực tế. Hệ thống các cơ quan nhà nước hoạt động nhằm thực hiện quản lý nhà nước với mục đích cao nhất là bảo đảm các quyền và tự do cơ bản của con người, quyền công dân trong đó bao gồm quyền biểu tình của công dân.

1.3.2. Yếu tố kinh tế

Đảng ta luôn xác định phát triển kinh tế - xã hội là nhiệm vụ trọng tâm của công cuộc đổi mới. Cả hệ thống chính trị không ngừng đẩy nhanh sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tạo tiền đề vật chất để thực hiện và bảo đảm quyền con người, trong đó có quyền biểu tình. Việc nhà nước không ngừng đầu tư các nguồn lực để phát triển kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, thúc đẩy các quyền tự do dân chủ, minh bạch thông tin sẽ góp phần hạn chế các nguyên nhân dẫn đến biểu

tình của người dân nhằm mục đích phản đối nhà cầm quyền trong quá trình thực thi chính sách quản lý xã hội.

1.3.3. Yếu tố văn hóa, xã hội

Biểu tình là hoạt động chính trị văn minh. Trong một xã hội dân chủ, các giá trị nhân văn của con người luôn được tôn trọng trong đó bao gồm tôn trọng cả sự phản kháng. Việc nâng cao nhận thức của người dân về dân chủ, về quyền con người là hết sức quan trọng trong việc bảo đảm quyền con người nói chung và quyền biểu tình nói riêng. Xuất phát từ yếu tố văn hoá cộng đồng dân cư, làng xã từ bao đời gắn bó với nhau, người Việt Nam luôn gắn bó với nhau cả các vấn đề vật chất lẫn tinh thần. Trong quá trình làm chính sách, việc nghiên cứu kỹ các đặc tính văn hóa của người Việt và bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, của cộng đồng sẽ giúp nhà nước xây dựng chính sách khách quan, phù hợp tránh được nguy cơ xảy ra xung đột văn hoá giữa các vùng miền, địa phương.

1.3.4. Yếu tố pháp lý

Trong toàn bộ những bảo đảm quyền biểu tình thì bảo đảm về mặt pháp lý là quan trọng nhất. Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền biểu tình của công dân được xem xét ở hai phương diện khác nhau: Phương diện chính trị pháp lý, phương diện cơ chế hoạt động của các cơ quan nhà nước tổ chức bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân.

Chế định quyền con người được hình thành từ Hiến pháp 1946 và tiếp tục hoàn thiện dần qua các bản hiến pháp. Với nền tảng là các quy định của Hiến pháp 1992, nay là Hiến pháp 2013, cùng với tư tưởng đổi mới để hội nhập, nhận thức về quyền con người của nước ta đã có sự thay đổi. Nhà nước ta đã đẩy mạnh và tăng cường việc ban hành, sửa đổi những văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo quyền con người, quyền công dân, tiệm cận dần với các quy định của quốc tế. Bao gồm những văn bản pháp luật có hiệu lực cao, trực tiếp ghi nhận các quyền cơ bản của con người, trong đó có quyền biểu tình của công dân. Bằng việc khẳng định tất cả các quyền và tự do cơ bản của con người, các quy định của pháp luật Việt Nam đã tiệm cận gần với các văn kiện pháp lý quốc tế về quyền này.

Tiểu kết chương 1

Từ những phân tích về cơ sở lý luận, khái niệm, đặc điểm, vai trò, ý nghĩa, nội dung của quyền biểu tình như trên đã cho thấy quyền biểu tình đã trở thành nhu cầu và đòi hỏi cấp thiết trên thực tế. Trong bối cảnh Việt Nam đang tích cực hoàn thiện pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền, thực thi các quyền con người, quyền công dân để hội nhập sâu rộng với quốc tế cần phải xây dựng và đảm bảo để thực hiện các quyền dân chủ, trong đó có quyền biểu tình. Tuy vậy, từ lý luận đến thực tế và các chuẩn mực của quyền biểu tình trên thế giới khi áp dụng vào nước ta còn nhiều bất cập nên khuôn khổ pháp lý về quyền biểu tình ở Việt Nam từ khi chúng ta có bản Hiến pháp đầu tiên sẽ được đề cập đến ở chương 2.

Chương 2

QUYỀN BIỂU TÌNH CỦA CÔNG DÂN TRONG HIẾN PHÁP VÀ SỰ CỤ THỂ HOÁ TRONG CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ 1946 TỚI NAY

2.1. Quyền biểu tình của công dân theo Hiến pháp 1946 và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật thời kỳ 1946-1959

Biểu tình không phải là hoạt động mới ở Việt Nam. Trong thời Pháp thuộc, quyền biểu tình đã được Đảng Cộng sản Đông Dương sử dụng một cách hiệu quả để vận động, tập hợp quần chúng nhân dân đấu tranh nhằm phản đối chính sách cai trị, bóc lột của thực dân Pháp, đòi quyền tự quyết cho dân tộc ta, đấu tranh giành độc lập.

Ngay sau khi Cách mạng tháng Tám thành công, nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời chúng ta đã có bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa năm 1946. Hiến Pháp 1946 là bản Hiến pháp chứa đựng niềm mơ ước bao đời của nhân dân Việt Nam về một nhà nước tự do và độc lập và dân chủ. Ngay sau khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản tuyên ngôn độc lập, khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hòa vào ngày 2/9/1945, Chính Phủ lâm thời ra sắc lệnh thành lập ban dự thảo Hiến pháp gồm 7 người do chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Tháng 11/ 1945 ban dự thảo đã hoàn thành công việc và công bố cho toàn dân góp ý vào bản dự thảo và ngày 19/11/1946 Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của dân tộc ta gồm lời nói đầu, 7 chương và 70 điều. Hiến pháp 1946 được xây dựng dựa trên ba nguyên tắc cơ bản được ghi nhận trong lời nói đầu: Đoàn kết nhân dân, không phân biệt nòi giống, gái trai, giai cấp, tôn giáo; Đảm bảo các quyền tự do dân chủ; Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Tuân thủ nguyên tắc đảm bảo các quyền tự do dân chủ, Hiến pháp năm 1946 rất chú trọng đến chế định công dân, điều này thể hiện trong 7 chương, bản Hiến pháp đã giành hẳn chương 2 để quy định chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Lần đầu tiên trong lịch sử, nhân dân được đảm bảo các quyền tự do dân chủ. Đây là tiền đề hết sức quan trọng để ghi nhận quyền biểu tình của công dân. Hiến pháp năm 1946 không quy định trực tiếp về

quyền biểu tình, nhưng ghi nhận một cách gián tiếp qua quy định về quyền tự do hội họp. Theo Điều 11, Hiến pháp 1946: “*Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú đi lại trong nước và ra nước ngoài*”. Việc nhanh chóng bắt tay vào xây dựng Hiến Pháp, văn bản luật cao nhất đã thể hiện một nguyên tắc xuyên suốt của nhà nước pháp quyền bắt đầu từ việc thừa nhận quyền thiêng liêng, bất khả xâm phạm của con người và trách nhiệm ràng buộc bởi pháp luật với nhà nước. Sự khẳng định quyền lực của nhân dân trong việc tự quyết các vấn đề của quốc gia cũng như nhân dân làm chủ quyền lực, được tự do thực hiện các quyền của mình do pháp luật quy định thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật. Quyền biểu tình là quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp là biểu hiện rõ ràng của một nền dân chủ tiến bộ ở một nhà nước non trẻ, nhất là trong điều kiện của tình hình chính trị thế giới lúc bấy giờ. Mặc dù được xây dựng trong thời gian rất ngắn, trong điều kiện vận mệnh dân tộc hết sức khó khăn, kinh tế kiệt quệ, ngân khố trống rỗng, thù trong, giặc ngoài, tit lệ người dân biết chữ rất thấp nhưng Hiến Pháp 1946 đã thực hiện trọn vẹn sứ mệnh của mình, làm tiền đề cho các bản Hiến pháp tiếp theo.

Trước khi có Hiến pháp 1946 ra đời, ngay sau khi đất nước giành được độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 31 ngày 13/9/1945 quy định về việc tổ chức các cuộc biểu tình. Sắc lệnh khẳng định: “... *tự do hội họp là một trong những nguyên tắc của chế độ dân chủ cộng hòa nhưng trong các trường hợp đặc biệt hiện thời cần phải xem xét, kiểm soát các cuộc biểu tình để tranh những bất trắc có thể ảnh hưởng đáng tiếc đến nội trị hoặc ngoại giao*”, đồng thời quy định “*Những cuộc biểu tình phải khai trình trước hai mươi bốn giờ với các Ủy ban nhân dân sở tại trong thời kỳ này* (Điều thứ 1). Đây là văn bản pháp luật đầu tiên của nước ta về quyền biểu tình của công dân, thể hiện nhận thức tiến bộ của Chính phủ đối với quyền công dân, quyền con người. Đây cũng là văn bản cấp bách, cần thiết để giải quyết những sự việc phát sinh trong bối cảnh đất nước non trẻ khi chưa có Hiến pháp. Mục đích của Cách mạng giải phóng dân tộc là làm cho nước ta được hoàn toàn độc lập, dân ta được tự do, đồng bào ta ai cũng có

cơm ăn, áo mặc, ai cũng được học hành. Trong bao nhiêu năm dưới chế độ phong kiến, rồi sự đô hộ của thực dân Pháp biến nước ta thành nước nửa thuộc địa, nửa phong kiến, nhân dân Việt Nam bị nô dịch hoàn toàn. Thực dân Pháp đã áp dụng chính sách “ngu dân” để dễ bề cai trị. Có thể thấy trong văn bản pháp luật đầu tiên này, quyền tự do biểu tình của công dân không phải là quyền tuyệt đối mà công dân có thể thực hiện được bất cứ lúc nào mà là quyền bị hạn chế bởi thủ tục hành chính. Người tham gia hoặc tổ chức biểu tình phải khai báo với cơ quan hành chính ở địa phương nơi tổ chức biểu tình. Về mặt điều kiện thì các quy định về thủ tục thực hiện quyền biểu tình của sắc lệnh 31 không khác các văn bản quy định quyền biểu tình của các quốc gia có luật biểu tình tại thời điểm đó và cho đến bây giờ vẫn được áp dụng phổ biến ở các nước có luật biểu tình.

Ngoài Hiến pháp 1946, ở giai đoạn này, Nhà nước Việt Nam đã ban hành một số văn bản pháp luật để cụ thể hoá quyền biểu tình của công dân một cách trực tiếp hoặc thông qua quyền tự do hội họp. Văn bản quan trọng đầu tiên cần kể đến là Sắc lệnh số 101-SL/L.003 ngày 20-5-1957 của Chủ tịch nước ban hành Luật về quyền tự do hội họp. Điều 1 Luật này khẳng định quyền tự do hội họp của nhân dân được tôn trọng và đảm bảo, không ai được xâm phạm đến quyền tự do hội họp. Sắc lệnh quy định không ai có quyền xâm phạm có nghĩa là cả nhà nước và các tổ chức cá nhân khác đều có nghĩa vụ tôn trọng quyền hiến định này của công dân. Nhà nước tôn trọng và bảo đảm quyền tự do hội họp của nhân dân. Điều 2 và 3 quy định các điều kiện tổ chức hội họp, trong đó phân thành các cuộc hội họp không phải xin phép trước bao gồm : Các cuộc họp có tính chất gia đình thân thuộc và bạn bè: Các buổi sinh hoạt của các hội họp pháp tổ chức trong trụ sở hội , các cuộc hành lễ của các tôn giáo tổ chức ở nơi thờ cúng: Các cuộc sinh hoạt của các đoàn thể trong Mặt trận dân tộc thống nhất và các cuộc họp công cộng do các đoàn thể này tổ chức (Điều 2). Như vậy, điều 2 của sắc lệnh này đã quy định rất rõ các cuộc hội họp không diễn ra ở nơi công cộng mà chỉ mang tính chất gia đình thì không cần phải thực hiện thủ tục xin phép. Các sinh hoạt tôn giáo diễn ra tại nơi thờ tự của các tôn giáo đó như nhà thờ, chùa... là những sinh hoạt mang tính nghi lễ tôn giáo, định kỳ là sinh hoạt thông thường, phổ biến và là

quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, là văn hóa tâm linh của người Việt Nam, không mang màu sắc bày tỏ quan điểm, thái độ về các vấn đề chính trị, xã hội, về hoạt động quản lý nhà nước thì được nhà nước đảm bảo thực hiện và ghi nhận như là các sinh hoạt không thể thiếu và có thể diễn ra ở bất cứ thời gian nào. Các sinh hoạt của các đoàn thể trong Mặt trận thống nhất và các cuộc hội họp do đoàn thể này tổ chức như của hội thanh niên cứu quốc, hội nông dân cứu quốc, hội phụ nữ cứu quốc, hội công nhân cứu quốc..... quy định này nhằm tạo điều kiện cho các tầng lớp nhân dân được cùng nhau đóng góp vào công cuộc giành độc lập và xây dựng đất nước. Ngoài những cuộc hội họp như trên các cuộc hội họp khác phải xin phép trước và phải được chính quyền đồng ý. Sắc lệnh cũng không quy định việc xin phép trước bao nhiêu thời gian nhưng bắt buộc phải được chính quyền đồng ý mới được phép thực hiện (Điều 3). Theo Điều 2, những cuộc hội họp không phải xin phép trước bao gồm: (i) Các cuộc hội họp có tính chất gia đình, giữa thân thuộc, bè bạn; (ii) Các buổi sinh hoạt của các hội họp pháp, tổ chức trong trụ sở của hội, các cuộc hành lễ thường lệ của các tôn giáo tổ chức trong những nơi thờ cúng; (iii) Các buổi sinh hoạt của các đoàn thể trong Mặt trận dân tộc thống nhất, và các cuộc hội họp công cộng do các đoàn thể này tổ chức. Như vậy theo điều 2 của sắc lệnh, cơ quan nhà nước có thẩm quyền căn cứ vào mục đích của cuộc hội họp để quy định công dân phải xin phép hay không phải xin phép. Theo Điều 3, các cuộc họp khác ngoài quy định tại Điều 2 đều phải xin phép và được Ủy ban hành chính địa phương cho phép trước khi tổ chức để đảm bảo trật tự an ninh. Điều 4 và 5 đề cập đến trách nhiệm của người tổ chức các cuộc hội họp, theo đó nếu việc tổ chức hội họp mà không xin phép trước thì người tổ chức, tùy trường hợp nặng nhẹ, sẽ bị cảnh cáo hoặc truy tố trước tòa án và cuộc hội họp có thể bị cấm hoặc bị giải tán. Các Điều 6 và 7 quy định về việc xử lý các vi phạm khác, bao gồm: (i) Hành vi ngăn cản hoặc phá hoại các cuộc hội họp hợp pháp của người khác, ép buộc người khác tham dự vào các cuộc hội họp bất hợp pháp có thể bị cảnh cáo hoặc bị truy tố trước tòa án và bị xử phạt tù từ một tháng đến một năm; (ii) Hành vi lợi dụng quyền tự do hội họp để hoạt động trái pháp luật, chống lại chế độ, chống lại chính quyền dân chủ nhân dân,

chia rẽ dân tộc, phá tình hữu nghị giữa nhân dân ta với nhân dân các nước, tuyên truyền chiến tranh, âm mưu phá hoại sự nghiệp đấu tranh cho hoà bình thống nhất, độc lập, dân chủ, hành động có phương hại đến trật tự an ninh chung, hoặc đến thuần phong mỹ tục, sẽ bị truy tố trước toà án và xử phạt theo luật lệ hiện hành, và cuộc hội họp sẽ bị cấm hoặc bị giải tán.

Theo Điều 8, Chính phủ có thể tạm thời cấm tổ chức các cuộc hội họp trong tình thế khẩn cấp của quốc gia.

Ngày 14 tháng 6 năm 1957, Chính Phủ ban hành Nghị định số 257- Ttg quy định chi tiết thi hành luật về quyền tự do hội họp hướng dẫn chi tiết các quy định của luật. Những cuộc hội họp không phải xin phép mà có từ 20 người trở lên tham dự thì phải báo với chính quyền địa phương trước ít nhất 24 giờ. Việc báo bằng giấy tờ hoặc bằng miệng đều được chấp nhận. Các cuộc hội họp phải xin phép thì buộc phải được thực hiện bằng đơn xin phép. Đơn xin phép phải được chính quyền đồng ý trước thời gian diễn ra cuộc hội họp 03 ngày tròn. Nếu người tổ chức hội họp là người ở địa phương khác thì phải có ít nhất một người ở địa phương nơi tổ chức hội họp đứng tên xin phép cùng trong đơn. Nếu không thực hiện đầy đủ thủ tục này, cuộc hội họp sẽ không được phép diễn ra.

Tuy nhiên, do điều kiện đất nước liên tục có chiến tranh, kể từ năm 1946, đến những năm 1990, đất nước ta liên tục trải qua các cuộc chiến tranh thống nhất đất nước, bảo vệ biên giới, đối diện với thù trong, giặc ngoài, Luật về quyền tự do hội họp năm 1957 tuy chưa có văn bản nào thay thế nhưng hiện không còn phù hợp và không được áp dụng.

2.2. Quyền biểu tình của công dân theo các Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật các thời kỳ 1959-1980, 1980-1992

Tính đến năm 1959, nhà nước Việt nam dân chủ cộng hòa đã ra đời và phát triển được 14 năm, đó là khoảng thời gian có nhiều sự kiện chính trị quan trọng làm thay đổi tình hình chính trị và kinh tế xã hội của đất nước. Hiến pháp 1946 đã hoàn thành sứ mệnh của nó nhưng đặt Hiến pháp năm 1946 trong bối cảnh với tình hình mới, nó cần được bổ sung và thay đổi cho phù hợp. Ngày 31 tháng 12

năm 1959, Quốc hội nhất trí thông qua Hiến pháp sửa đổi và ngày 01 tháng 01 năm 1960 chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh công bố Hiến pháp. Hiến Pháp 1959 gồm Lời nói đầu, 10 chương, 112 điều.

Xuất phát từ bản chất của nhà nước ta, từ khi tuyên bố độc lập, chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng cộng sản Việt Nam trong cương lĩnh xây dựng đất nước luôn dựa trên truyền thống đạo lý nhân văn của dân tộc và các giá trị tư tưởng tiến bộ của nhân loại. Hiến Pháp và các văn bản luật của nước ta ở giai đoạn này khẳng định bản chất của quyền lực chính trị và nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tư tưởng quyền lực thuộc về nhân dân và nhân dân là chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực đã được ghi nhận trong hiến pháp và luật và trong cả tổ chức và thực hiện quyền lực. Hiến pháp 1959 tiếp tục ghi nhận những quy định tiến bộ đối với quyền con người, quyền công dân. Hiến pháp 1959 quy định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân bao gồm 21 điều từ điều 22 đến điều 42 trong đó quyền biểu tình của công dân được quy định tại điều 25 “Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hòa có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước đảm bảo các điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó”

Đây là lần đầu tiên, quyền biểu tình chỉ được ghi nhận một cách trực tiếp thành một quyền riêng, bên cạnh các quyền tự do hội họp, lập hội. Điều 25, Hiến pháp năm 1959 quy định: “Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hòa có các quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội và biểu tình. Nhà nước bảo đảm những điều kiện vật chất cần thiết để công dân được hưởng các quyền đó”. Tại thời điểm này, quyền biểu tình được quy định trong Hiến Pháp không chỉ thể hiện bản chất của nhà nước ta, tôn trọng các quyền công dân, quyền con người mà còn thể hiện tư duy lập hiến rất tiến bộ. Quyền biểu tình được nhìn nhận là quyền cơ bản, một quyền dân chủ, chính trị độc lập bên cạnh các quyền khác, là nền tảng cho một nền dân chủ thực hiện các chức năng của mình. Hiến pháp quy định nhà nước phải tạo điều kiện để người dân thực hiện quyền đó. Đó chính là khi nhà nước nhận ra những lợi ích sâu sắc của một xã hội mà nên dân chủ được thể hiện đầy đủ sẽ lôi kéo, thu hút người dân tham gia vào công cuộc kiến tạo đất

nước bằng các hành động phản biện tích cực thông qua hình thức biểu tình để đồng tình hay phản đối.

Giai đoạn 1959-1980 mặc dù Hiến pháp quy định công dân có quyền biểu tình nhưng nhà nước không ban hành bất cứ một văn bản luật nào để cụ thể hóa quyền này. Chính vì vậy, về mặt hình thức, nhà nước không cấm công dân biểu tình nhưng người dân vẫn không thể được hưởng thụ quyền đó. Trong điều kiện đất nước rơi vào chiến tranh triền miên, có thể hiểu việc người dân không thực hiện được quyền của mình bởi các điều kiện về vật chất bị hạn chế hoặc không có điều kiện để đảm bảo thực hiện. Những lo ngại về tình hình an ninh trật tự khi chúng ta dồn sức cho đánh giặc ngoại xâm, tạo điều kiện để người dân biểu tình lo sợ sẽ bị kẻ thù lợi dụng, gây ra những bất ổn về chính trị. Trong bối cảnh đó, sự lo ngại các thế lực thù địch lợi dụng các quyền tự do dân chủ trong đó có quyền biểu tình để tiến hành các hoạt động tuyên truyền chống phá nhà nước, xuyên tạc cuộc kháng chiến bảo vệ tổ quốc của dân tộc ta.

Thắng lợi vĩ đại của chiến dịch Hồ chí minh lịch sử (30/4/1975) đã mở ra một giai đoạn mới cho lịch sử nước ta. Đất nước đã hoàn toàn được thống nhất. Hiến pháp năm 1959 đã hoàn thành sứ mệnh lịch sử của nó. Ngày 18/12/1980 Quốc hội nước Việt nam thống nhất đã thông qua bản Hiến pháp mới, Hiến pháp 1980 với lời nói đầu, 147 điều và 12 chương. Kế thừa và phát triển Hiến Pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 tiếp tục ghi nhận quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã được ghi nhận trong hai bản hiến pháp trước. Hiến pháp 1980 ghi nhận quyền biểu tình trong chương quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Điều 67 Hiến pháp 1980 quy định “Công dân có các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí tự do hội họp, tự do lập hội, tự do biểu tình phù hợp với lợi ích của chủ nghĩa xã hội và của nhân dân”. Về mặt hình thức, công dân có thể tự do biểu tình nếu hoạt động biểu tình đó không đi ngược lại các mục tiêu chung của chủ nghĩa xã hội là độc lập tự do cho dân tộc, hạnh phúc cho nhân dân. Hiến pháp 1980 vẫn thể hiện được những dấu hiệu đặc trưng cơ bản của một bản Hiến pháp dân chủ nhưng trong giai đoạn này, các quyền công dân trong đó có quyền biểu tình chỉ là quyền mang tính hình thức khi được quy định trong Hiến pháp, có một

số quyền không thể thực hiện trên thực tế, trong đó có quyền biểu tình. Tương tự như giai đoạn 1959-1980, trong giai đoạn này, Nhà nước cũng không ban hành văn bản pháp luật nào để cụ thể hoá quyền biểu tình được hiến định trong Hiến pháp 1980.

2.3. Quyền biểu tình của công dân theo các Hiến pháp 1992, 2013 và sự cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật từ 1992 đến nay

Hiến pháp 1992, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã tiến một bước dài trên con đường phát triển và hoàn thiện. Hiến pháp 1992 đã đồng nhất quyền con người với quyền công dân vì vậy chưa có sự phân biệt rõ ràng các quyền này. Tuy vậy, Hiến pháp 1992S đã đánh dấu một bước phát triển mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong đó có quyền biểu tình, không những được quy định đầy đủ hơn mà còn được tính đến các điều kiện để thực hiện các quyền ấy. tiếp tục ghi nhận quyền biểu tình của công dân tại Điều 69: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền được thông tin, có quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật”. Đây là kết quả của sự học hỏi kinh nghiệm lập pháp của nhiều nước trên thế giới. Quyền biểu tình không chỉ là quyền tự do dân chủ mà còn đồng thời là quyền chính trị của công dân. Với quy định này, Hiến pháp còn ràng buộc nghĩa vụ pháp lý của nhà nước để đảm bảo người dân được biểu tình theo đúng quy định của pháp luật thì nhà nước phải tạo ra hành lang pháp lý để người dân thực hiện quyền đó. Nhà nước tôn trọng quyền tự do dân chủ của công dân trong đó có quyền biểu tình vì sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện để phát triển tự do cho tất cả mọi người.

Tuy nhiên sau khi Hiến Pháp 1992 có hiệu lực thực hiện, nước ta vẫn chưa thể ban hành một khung pháp lý cụ thể để người dân được thực hiện quyền biểu tình. Mãi tới năm 2005, Chính Phủ mới ban hành Nghị định số 38/2005 ngày 18/3/2005 của Chính phủ quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng; Thông tư số 09/2005 ngày 5/9/2005 của Bộ Công an hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 38/2005, trong đó trực tiếp và quan trọng nhất là Nghị định số 38/2005 và Thông tư số 09/2005. Mặc dù nội dung của hai văn bản pháp luật

này không trực tiếp đề cập đến quyền biểu tình, tuy nhiên, các quy định về tập trung đông người ở nơi công cộng chính là điều chỉnh một số vấn đề về biểu tình.

Đối với Nghị định 38, Nghị định này quy định về các biện pháp đảm bảo trật tự công cộng, biểu tình là hoạt động tập hợp đông người, diễn ra công khai nhằm đề đạt ý kiến nguyện vọng của một tập thể người, như vậy sẽ ảnh hưởng đến trật tự công cộng ở mức độ nhất định, vì vậy biểu tình xét về bản chất là một hoạt động có thể gây ảnh hưởng tới trật tự và chịu sự điều chỉnh của Nghị định này.

Các quy định quan trọng liên quan đến quyền biểu tình trong Nghị định số 38/2005 bao gồm: Điều kiện tổ chức một cuộc tập trung đông người ở nơi công cộng (Điều 7): việc tập trung đông người ở nơi công cộng phải đăng ký trước với Ủy ban nhân dân có thẩm quyền nơi diễn ra các hoạt động đó và phải thực hiện đúng nội dung đã đăng ký. Quy định này không áp dụng đối với các hoạt động do các cơ quan Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội tổ chức; Thủ tục đăng ký tập trung đông người ở nơi công cộng (Điều 8); Các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 5); Xử lý vi phạm pháp luật về trật tự công cộng: Điều 11 phân loại vi phạm theo những trường hợp bị nghiêm cấm (theo Điều 5) và những trường hợp tập trung đông người trái với quy định của pháp luật vì lý do khiếu nại, tố cáo. Đối với trường hợp thứ nhất thì sử dụng các biện pháp cưỡng chế theo pháp luật, còn với trường hợp thứ hai thì sử dụng biện pháp vận động, giáo dục, thuyết phục người dân tự giải tán, trở về nơi cư trú. Theo Điều 12, với những vi phạm quy định cấm, thì tùy theo tính chất, mức độ và đối tượng vi phạm là tổ chức hay cá nhân để xử lý kỷ luật, hành chính, dân sự hoặc hình sự.

So sánh với luật về biểu tình của nhiều quốc gia trên thế giới và yêu cầu thực tế, những nội dung nêu ở Nghị định số 38/2005 còn chưa đầy đủ (chưa điều chỉnh nhiều vấn đề liên quan đến biểu tình). Ngoài ra, việc Nghị định này quy định những hạn chế liên quan đến tập trung đông người (quyền biểu tình) cũng đặt ra yêu cầu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về quyền biểu tình, bởi theo Hiến pháp năm 2013, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế bởi luật. Do vậy, việc xây dựng Luật về biểu tình ở nước ta là quyết định đúng đắn nhằm

bảo đảm cho người dân có thể thực hiện hiệu quả quyền hiến định này trong khuôn khổ pháp luật. Luật biểu tình cũng sẽ tạo điều kiện cho nhà nước giữ gìn an ninh, trật tự xã hội một cách hiệu quả hơn và cũng như giúp Nhà nước hiểu rõ hơn nguyện vọng của nhân dân để kịp thời điều chỉnh chính sách, pháp luật cho phù hợp .

Hiến Pháp 2013 là bản Hiến pháp có những sửa đổi và bổ sung căn bản và tiến bộ về quyền con người, quyền công dân từ hình thức đến nội dung. Các quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã được đặt ở chương 2 trong bản hiến pháp ngay sau chương chế độ chính trị. Điều này thể hiện quan điểm của Đảng và quyết tâm của nhà nước Việt nam thực hiện các cam kết tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người. Tại điều 25 Hiến pháp 2013 quy định “công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội và biểu tình. Việc công dân thực hiện quyền này do Pháp luật quy định” Hiến pháp 2013 đã ghi nhận quyền biểu tình như là một trong các quyền chính trị cơ bản của công dân. Trên thực tế, quyền biểu tình không chỉ là nhu cầu thực tiễn mà còn là chuẩn mực của thế giới về quyền tự do con người trong đó có quyền hội họp và quyền biểu tình. Vì vậy việc Hiến pháp 2013 tiếp tục ghi nhận quyền biểu tình của công dân là quyền chính trị, dân chủ cơ bản là điều hết sức bình thường, phản ánh thái độ đúng đắn của nhà nước ta đối với việc tiến tới xây dựng một xã hội dân chủ và không có khoảng cách quá xa với pháp luật của các nước trên thế giới và các cam kết quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã ký kết.

Tuy vậy ngay trong khuôn khổ của Hiến pháp 2013 hiện tại ở nước ta chưa đảm bảo đủ điều kiện để công dân thực hiện quyền tự do biểu tình. Hiến Pháp quy định công dân có quyền biểu tình theo quy định của pháp luật nhưng cho đến nay, một văn bản pháp lý về quyền biểu tình chúng ta vẫn chưa ban hành được. Nếu tiếp tục áp dụng các quy định của Nghị định 38 thì có nghĩa là chúng ta đang áp dụng một văn bản pháp lý mà hình thức không phù hợp với hành vi mà văn bản này hướng tới. Nghị định 38 coi biểu tình là tập trung đông người là

chưa phù hợp. Chính những quy định của nghị định này đang hạn chế quyền tự do biểu tình của công dân.

2.4. Nhận định, đánh giá chung về sự phát triển của quy định về quyền biểu tình của công dân theo các Hiến pháp và pháp luật Việt Nam từ 1946 đến nay

Cho đến nay, lịch sử lập hiến Việt nam mới phát triển hơn nửa thế kỷ, một khoảng thời gian không dài so với lịch sử lập hiến của các nước trên thế giới nhưng nước ta đã có 5 bản Hiến pháp, đánh dấu năm giai đoạn phát triển của đất nước. Cùng với sự phát triển của các chế định khác như chế định Quốc hội, Tòa án nhân dân, Chính quyền địa phương thì chế định Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ngày càng hoàn thiện. Một trong những quyền đó là quyền biểu tình tiếp tục được ghi nhận trong các bản Hiến pháp.

Hiến Pháp 1946, Hiến Pháp đầu tiên của nhà nước ta rất chú trọng đến các quyền dân chủ của công dân. Tuy Hiến pháp 1946 không trực tiếp quy định quyền biểu tình mà quy định quyền biểu tình thông qua quy định công dân có quyền tự do hội họp. Trong Hiến pháp 1946 có 7 chương thì chương quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được xếp thứ hai. Một trong ba nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp là nguyên tắc đảm bảo các quyền tự do cơ bản của công dân trong đó có quyền tự do hội họp. Với Hiến pháp 1946, lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, nhân dân Việt Nam được đảm bảo các quyền tự do dân chủ được quy định tại điều 10.

Hiến Pháp 1959 đã mở rộng các quyền của công dân bằng việc trực tiếp ghi nhận quyền biểu tình và một số quyền khác, đồng thời quy định cơ chế đảm bảo thực hiện quyền biểu tình bằng việc quy định nhà nước có nghĩa vụ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, tạo hành lang pháp lý để công dân có thể thực hiện quyền này trong khuôn khổ mà pháp luật cho phép. Việc quy định nghĩa vụ của nhà nước có trách nhiệm đảm bảo cho công dân các điều kiện cần thiết để thực hiện quyền biểu tình thể hiện các nguyên tắc dân chủ và đảm bảo các quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, không có bất kỳ văn bản nào luật hóa quyền biểu tình của công dân vì thế quyền biểu tình về hình thức là một quyền hiến định nhưng công dân không được thực hiện quyền này.

Kế tục và phát triển Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 đã ghi nhận lại quyền biểu tình của công dân đã được trực tiếp hoặc gián tiếp ghi nhận ở hai bản Hiến pháp trước. Hiến pháp 1980 vẫn tiếp tục ghi nhận việc đảm bảo thực hiện quyền biểu tình là trách nhiệm của nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động biểu tình không được đi ngược lại lợi ích của nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa. Tương tự với giai đoạn trước, trong giai đoạn này, không có bất kỳ văn bản nào luật hóa quyền biểu tình của công dân vì thế quyền biểu tình về hình thức là một quyền hiến định nhưng công dân không được thực hiện quyền này. Cũng trong giai đoạn này, các quan hệ kinh tế, xã hội chưa diễn biến phức tạp, quan niệm sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể chi phối, nhận thức về quyền biểu tình của công dân và ngay trong chính các cơ quan nhà nước còn hạn chế. Hiến pháp 1980 cũng là Hiến pháp quy định đậm nét các hình thức dân chủ đại diện, các quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân rất mờ nhạt, biểu tình thông thường được hiểu là nhằm mục đích chống đối nhà nước nên người dân lo sợ sẽ bị quy kết đi ngược lại lợi ích của nhân dân và chủ nghĩa xã hội mà không dám biểu tình.

Bên cạnh việc tiếp tục ghi nhận các quyền tự do, dân chủ của công dân nói chung và quyền biểu tình nói riêng, Hiến pháp 1992 còn tính đến khả năng thực thi các quy định về quyền biểu tình. Khắc phục các thiếu sót của Hiến pháp trước đây, điều 50 Hiến pháp 1992 quy định “ Các quyền con người về chính trị, dân sự, văn hóa và xã hội được tôn trọng” . Việc khẳng định này, một lần nữa cho thấy Hiến pháp 1992 là Hiến pháp đồng thời ghi nhận , đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Quyền biểu tình vừa là một quyền dân chủ, vừa là một quyền chính trị. Đây có thể coi là một bước tiến mới về mặt lập hiến về các quyền con người nói chung, quyền biểu tình nói riêng ở nước ta.

So với các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, Hiến pháp 1992, hiến pháp 2013 là hiến pháp hoàn thiện nhất về mặt hình thức và nội dung. Hiến pháp 2013 cũng là Hiến pháp mà các quyền con người, quyền công dân tiệm cận với các quy định về quyền con người, quyền công dân ở các nước có nền dân chủ tiến bộ. Ngay trong lời nói đầu của bản Hiến pháp, Hiến pháp 2013 khẳng định “Nhân

dân Việt nam xây dựng thi hành và bảo vệ Hiến pháp vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhà nước đảm bảo và phát huy các quyền dân chủ của nhân dân, công nhận, tôn trọng và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân trong đó có quyền biểu tình. Từ việc thay đổi tên, vị trí chương, Chương Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được xếp thứ 2 trong bố cục hiến pháp chỉ sau chương Chế độ chính trị thể hiện quan điểm và quyết tâm của nhà nước và nhân dân Việt nam trong việc tiến tới xây dựng một xã hội dân chủ phù hợp và nhìn nhận, đánh giá một số quyền dân chủ. Tất cả những điểm mới này là tiền đề cho việc thúc đẩy mạnh mẽ và bảo vệ hiệu quả các quyền con người, bao gồm quyền biểu tình được hiến định.

Cho đến thời điểm này, vẫn chưa có một văn bản pháp luật quy định cụ thể về biểu tình nên người dân có quyền biểu tình mà chưa được biểu tình theo đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên, theo tinh thần của Hiến pháp 2013, không cần chờ đến luật biểu tình thì người dân vẫn có quyền thực hiện biểu tình, vì đây là quyền đương nhiên chứ không phải quyền được nhà nước ban phát. Người dân có thể thực hiện quyền biểu tình mà không thể gặp bất kỳ sự hạn chế nào. Bên cạnh đó, về mặt pháp lý, Hiến pháp 2013 quy định quyền xây dựng luật là quyền của Quốc hội, vì thế việc viện dẫn Nghị định 38/2005 NĐ-CP để quản lý và hạn chế các cuộc tập trung đông người (biểu tình) là vi hiến.

Tóm lại, cùng với các quyền con người khác, quyền biểu tình đã được ghi nhận và bảo vệ từ đầu và xuyên suốt qua các bản Hiến pháp của Việt Nam từ trước tới nay. Mặc dù cách thức ghi nhận ít nhiều khác nhau, song nhìn chung đều khẳng định sự tôn trọng của Nhà nước với việc hưởng thụ quyền này của nhân dân.

Cùng với việc ghi nhận trong các bản Hiến pháp, qua các thời kỳ, Nhà nước đã ban hành những văn bản pháp luật để cụ thể hoá và tạo điều kiện cho người dân thực thi quyền biểu tình hiến định. Trong số các văn bản pháp luật đó, Luật năm 1957 có thể coi là văn bản toàn diện, trực tiếp và cụ thể nhất tính đến

thời điểm hiện nay. Mặc dù hiện không còn được áp dụng, song đạo luật này vẫn có giá trị tham khảo trong việc xây dựng Luật biểu tình của nước ta trong những năm tới.

Bước sang thời kỳ Đổi Mới, Hiến pháp năm 1992 đã ghi nhận quyền biểu tình, cùng với các quyền con người khác, theo một cách thức mới, đó là các quyền con người, tức là theo quan điểm chung của cộng đồng quốc tế. Tuy nhiên, phải đến Hiến pháp 2013 thì cách tiếp cận này mới được thể hiện một cách đầy đủ và hoàn toàn chính xác, theo đó, quyền biểu tình và các quyền con người khác là những giá trị tự nhiên, vốn có, gắn liền với mỗi cá nhân mà nhà nước phải thừa nhận, bảo vệ, bảo đảm, chứ không phải là chủ thể ban phát các quyền đó cho người dân. Với cách tiếp cận như vậy, quyền biểu tình là quyền có hiệu lực trực tiếp, không phụ thuộc vào việc có hay không một đạo luật chuyên ngành để cụ thể hoá nó. Cũng với cách tiếp cận như vậy đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện cơ chế pháp lý, trong đó quan trọng nhất là xây dựng Luật biểu tình, để bảo vệ, bảo đảm có hiệu quả quyền biểu tình của công dân ở nước ta, vì hiện nay Nghị định 38 của Chính phủ đã không còn phù hợp với Hiến pháp 2013 và với tình hình thực tế của đất nước.

2.5. Quyền biểu tình trong hiến pháp và pháp luật một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam

2.5.1. Quyền biểu tình trong hiến pháp và pháp luật của một số nước theo hệ thống luật dân sự

2.5.1.1. Cộng hoà Pháp

Tại Pháp việc ghi nhận quyền tự do hội họp, trong đó bao gồm biểu tình, là kết quả trực tiếp từ cuộc Cách mạng tư sản Pháp (1789–1799). Quyền này sau đó được ghi nhận trong hiến pháp của nhiều nước châu Âu và mở rộng ra các châu lục khác. Khái niệm quyền tự do hội họp được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1791, và được tái khẳng định trong Hiến pháp năm 1848 của Cộng hoà Pháp. Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958 không có điều khoản nào về nhân quyền, bao gồm tự do hội họp. Lý do là bởi Phần mở đầu của bản Hiến pháp này xác định công nhận “các quyền con người và các nguyên tắc chủ quyền thuộc về

nhân dân như đã được quy định trong Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền 1789”. Vấn đề là tự do hội họp không được nêu trong bản Tuyên ngôn năm 1789 nên về hình thức thì Hiến pháp Pháp không trực tiếp quy định quyền về tự do hội họp. Theo cách giải thích của các nhà luật học Pháp, tự do hội họp là quyền phái sinh từ quyền tự do biểu đạt được ghi nhận trong Điều 11 của Hiến pháp nước này. Ở Pháp, tự do biểu đạt được Hiến pháp quy định là một quyền con người, có thể áp dụng với tất cả mọi người nên phạm vi chủ thể của quyền tự do hội họp bao gồm quyền biểu tình cũng là tất cả mọi người.

Về hình thức thực hiện : Luật pháp Pháp phân biệt các buổi hội họp bình thường và các cuộc hội họp công cộng, trong hai văn bản luật khác nhau. Quyền tự do hội họp trong cả hai trường hợp đều được bảo vệ, thì tự do hội họp công cộng phải chịu nhiều hạn chế, ràng buộc hơn, vì dễ gây cản trở các hoạt động của cộng đồng hơn so với với các cuộc hội họp khác. Trong khi đạo luật năm 1881 quy định các cuộc hội họp là tự do và có thể được tổ chức mà không cần thông báo trước, thì đạo luật năm 1907 nêu rằng những cuộc hội họp công cộng, bao gồm diễu hành, đi bộ,... đều cần có thông báo trước.

Theo pháp luật Pháp, có các hạn chế hợp pháp với tự do hội họp, đặc biệt là tự do tuần hành. Biểu tình không đồng nghĩa với việc tụ tập đông người, khái niệm vốn áp dụng cho mọi tụ họp của một nhóm người nơi công cộng. Chính vì vậy, trong khi biểu tình được bảo vệ thì “tụ tập nơi công cộng” có thể bị cấm hoặc giải tán nếu tạo nên một mối đe dọa về mặt an ninh cho trật tự công cộng.

1.5.1.2. Cộng hoà Liên bang Đức

Ở Đức, quyền hội họp hòa bình lần đầu tiên được qui định ở Điều 161 Hiến pháp Nhà thờ thánh Paul (*Paulskirchenverfassung*) năm 1848, sau đó được kế thừa và phát triển trong các bản Hiến pháp Cộng hòa Weimar 1919 và Hiến pháp Liên bang năm 1949. Quyền tự do hội họp, biểu tình cũng được cụ thể hóa trong Luật về hội họp và biểu tình tuần hành (*Versammlungsgesetz*) năm 1953. Luật này đã được sửa đổi nhiều lần và lần sửa đổi lần gần đây nhất vào ngày 8/12/2008.

Về chủ thể thực hiện , Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp Liên bang quy định: *tất cả người Đức đều có quyền hội họp hòa bình và không sử dụng vũ khí mà không phải đăng ký và không cần có sự cho phép*. Như vậy, Điều 8 Hiến pháp chỉ giới hạn quyền này cho công dân Đức. Nhưng theo quy định về quyền tự do hành động phổ quát trong khoản 1 Điều 2 Hiến pháp Liên bang hoặc Điều 11 Công ước Châu Âu về quyền con người mà Đức là thành viên thì người nước ngoài ở Đức cũng có quyền biểu tình. Chính vì vậy, Luật về hội họp và biểu tình tuân hành đã quy định bảo đảm quyền hội họp và biểu tình tuân hành cho “*mọi người*”. Không chỉ vậy, về mặt chủ thể, Điều 19 Hiến pháp Liên bang và pháp luật tư thì cá nhân và pháp nhân trong nước cũng có quyền tổ chức và tiến hành hội họp, biểu tình.

Về số lượng người tham gia biểu tình, Luật cơ bản và Luật biểu tình đều không qui định rõ, tuy nhiên, căn cứ vào thuật ngữ “*Versammlung*” (có nghĩa là một tập hợp) thì biểu tình tối thiểu *cần có ít nhất hai người* tham gia.

Về thủ tục, Hiến pháp Đức quy định có tính quy tắc đó là, việc hội họp hòa bình không phải đăng ký và không cần có sự cho phép. Một cuộc hội họp được xem là hòa bình nếu diễn ra phi bạo lực và không gây thiệt hại đến quyền lợi của người khác. Hành vi không hòa bình của một vài cá nhân đơn lẻ tham gia hội họp không được coi là toàn bộ cuộc hội họp không hòa bình. Trường hợp cuộc hội họp được phân chia thành nhóm hội họp hòa bình và nhóm hội họp không hòa bình thì cũng không bị hạn chế – tức là giải quyết theo hướng có lợi cho nhóm hội họp hòa bình.

Luật biểu tình qui định rất rõ về vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của “người trưởng đoàn” – là người tổ chức và chịu trách nhiệm về diễn biến của cuộc biểu tình. Trong quá trình biểu tình, trưởng đoàn có quyền dừng hoặc chấm dứt biểu tình bất cứ lúc nào, có thể tước quyền biểu tình của bất cứ ai có hành động gây rối, hoặc không tuân theo chỉ đạo của trưởng đoàn.

Về địa điểm tiến hành biểu tình, Luật qui định rõ đoàn biểu tình không được tiến hành biểu tình tại các cơ quan lập pháp của liên bang hay của bang cũng như Tòa án Hiến pháp. Tuy nhiên, Luật không cấm những hoạt động như lễ

hội quần chúng được tổ chức định kỳ, lễ hành hương hoặc các hoạt động tôn giáo ngoài trời được diễn ra ở những địa điểm này.

Luật về hội họp và biểu tình tuân hành quy định một số điều kiện đối với người tham gia, cụ thể là nghiêm cấm việc mang theo vũ khí. Việc mang theo vũ khí khi tham gia các cuộc họp, biểu tình là hành vi phạm pháp, kể cả khi nhằm mục đích nhằm chống lại các biện pháp cưỡng chế của người thi hành công vụ.

Về hoạt động quản lý, giám sát của nhà nước:

Cơ quan hành chính có thẩm quyền có thể cấm hoặc có thể áp đặt các điều kiện hoặc hạn chế đối với cuộc hội họp, biểu tình nếu tình hình thực tế tại thời điểm ban hành lệnh có bằng chứng cụ thể và phải chứng minh được an ninh hoặc trật tự công cộng khi tiến hành hội họp hoặc biểu tình tuân hành sẽ bị nguy hại trực tiếp. Ngoài ra, sự nguy hại này phải do cuộc hội họp, biểu tình gây ra chứ không phải chỉ do sự cư xử không hòa bình của một vài cá nhân tham gia. Việc giải tán hội họp hoặc biểu tình ở Đức được coi là sự can thiệp mạnh mẽ nhất vào quyền tự do hội họp, biểu tình. Do đó, nó chỉ là biện pháp cuối cùng được đưa ra áp dụng.

2.5.2. Quyền biểu tình trong hiến pháp và pháp luật của một số nước theo hệ thống thông luật

1.5.2.1. Vương quốc Anh

Biểu tình là một hoạt động phổ biến trong đời sống chính trị của nước Anh. Việc biểu tình được thực hiện dựa trên một nguyên tắc là người dân được tự do làm bất cứ điều gì mà pháp luật không cấm. Khi nước Anh thông qua Đạo luật nhân quyền năm 1998 (HRA) và tham gia Công ước Nhân quyền châu Âu vào năm 2000, quyền biểu tình của công dân Anh chịu các ràng buộc pháp lý của hai văn bản này. Ở Anh, luật không nêu định nghĩa cụ thể về “biểu tình”, nhưng theo quan niệm thì một người có thể tự mình thực hiện quyền biểu tình dưới hình thức diễu hành hoặc hội họp. Diễu hành bắt buộc phải thông báo trước cho chính quyền còn hội họp thì không bắt buộc. Đạo luật Trật tự công cộng (POA) định nghĩa các đoàn biểu tình di chuyển (*marches*) là các cuộc “diễu hành” (*processions*), và các cuộc biểu tình không di chuyển (*static demonstrations*) là

“hội họp”. “Điều hành” được xem là việc một đoàn người cùng di chuyển với nhau dọc theo một tuyến đường. Pháp luật không quy định số lượng người tối thiểu để tạo thành một cuộc điều hành, vì vậy ngay cả khi chỉ có một vài người đi đến Tòa thị chính để nộp đơn kiến nghị cũng sẽ tạo thành một cuộc điều hành. Đạo luật trật tự công cộng của Anh trao cho cảnh sát quyền hành lớn hơn trước đây trong việc kiểm soát các cuộc điều hành. Các nhà tổ chức của hầu hết các cuộc điều hành phải thông báo trước cho cảnh sát. Cảnh sát có thể áp đặt các điều kiện lên cuộc điều hành hoặc cấm tổ chức sự kiện đó trong một vài trường hợp. Việc không tuân thủ các quy định này bị xem là hành vi phạm tội hình sự.

Trường hợp cần thông báo, thông báo phải bằng văn bản và phải bao gồm thông tin về: ngày điều hành; thời gian bắt đầu; các tuyến đường sẽ đi qua; tên và địa chỉ của người tổ chức. Văn bản thông báo phải được gửi đến đồn cảnh sát ở khu vực nơi cuộc điều hành sẽ bắt đầu, gửi tận tay hoặc bằng chuyên bưu điện trước ngày tổ chức điều hành 6 ngày hành chính. Nếu điều hành được lên kế hoạch trong thời gian ít hơn một tuần thì ban tổ chức cần gửi thông báo trực tiếp tới cảnh sát vào thời gian sớm nhất. Ban tổ chức cuộc biểu tình sẽ bị coi là phạm pháp nếu thông báo không đúng về thời gian và địa điểm của cuộc biểu tình.

Không giống như các điều hành, các cuộc hội họp ở Anh thì không cần phải thông báo trước. Về nguyên tắc, từ hai người trở lên có thể tạo thành một cuộc hội họp. Nơi công cộng là bất kỳ nơi nào mà công chúng có thể tụ họp được. Tuy nhiên, cảnh sát có quyền áp đặt các điều kiện với cuộc hội họp khi có cơ sở pháp lý để cho rằng các điều kiện đó là cần thiết để phòng ngừa rối loạn trật tự công cộng. Các điều kiện này chỉ có thể được áp dụng đối với một cuộc hội họp công khai và liên quan đến: địa điểm tổ chức hội họp; số người tối đa tham gia cuộc hội họp; thời gian tối đa của cuộc hội họp.

1.5.2.2. Hoa Kỳ

Hoa Kỳ không có một đạo luật riêng quy định về biểu tình. Tuy nhiên, quyền hội họp hòa bình là một quyền hiến định, được ghi nhận tại Tu chính án thứ nhất của Hiến pháp Hoa Kỳ. Ở các bang cũng không có một đạo luật nào điều chỉnh riêng về biểu tình, hội họp, nhưng có các quy định liên quan nằm rải rác trong các đạo luật về cấm xâm nhập trái phép (*trespass statutes*), cấm xâm phạm ổn định trật tự công cộng (*breach of the peace statutes*), hoặc trong các quy định của chính quyền thành phố về điều kiện, thủ tục cấp phép (*permits*) cho các cuộc hội họp, biểu tình.

Theo Tòa án tối cao Hoa Kỳ, quyền tự do hội họp hòa bình của công dân để thảo luận về các vấn đề mang tính chất công và yêu cầu chính quyền sửa chữa những điều gây bất bình là thuộc tính vốn có của chính thể cộng hòa. Tòa đã phát triển một hệ thống án lệ khá đồ sộ nhằm giải thích quy định về quyền hội họp hòa bình trong Hiến pháp khi xem xét tính hợp hiến của các quy định hạn chế mà chính quyền các thành phố đặt ra đối với quyền này. Một trong các án lệ khẳng định rằng Tu chính án thứ nhất bảo vệ quyền được tiến hành một cuộc hội họp công cộng hòa bình, nhưng quyền hội họp không phải là một quyền tuyệt đối. Tuy không được tùy tiện ngăn cấm, nhưng chính quyền có thể đặt ra những hạn chế về thời gian, địa điểm và phương thức tiến hành hội họp hòa bình với điều kiện thỏa mãn những bảo đảm trong Hiến pháp và được tòa án chấp nhận.

Người tổ chức một cuộc hội họp công cộng ở Hoa Kỳ phải nộp đơn xin cấp phép và phải được cấp phép trước khi cuộc hội họp diễn ra. Cơ quan có thẩm quyền cấp phép thông thường là cảnh sát. Đơn xin cấp phép thường yêu cầu người nộp đơn cung cấp các thông tin tối thiểu về ngày, giờ, địa điểm cụ thể dự kiến tiến hành cuộc hội họp; tuy nhiên tùy theo quy chế của từng thành phố mà cơ quan có thẩm quyền cấp phép có thể yêu cầu cung cấp rất nhiều thông tin khác. Trong khuôn khổ được đặt ra bởi các án lệ mà Tòa án tối cao Hoa Kỳ giải thích phạm vi của quyền hội họp hòa bình theo Hiến pháp, chính quyền các địa phương có thể quy định thêm các điều kiện cấp phép hội họp công cộng, ví dụ

yêu cầu cung cấp thông tin về người tổ chức cuộc hội họp và các thông tin chi tiết về phương thức tiến hành cuộc hội họp.

Quyền hội họp hòa bình ở Hoa Kỳ gắn liền với tự do ngôn luận hay tự do biểu đạt, và hội họp cũng được coi là một hình thức biểu đạt. Tuy nhiên có một điểm khác biệt của pháp luật biểu tình ở Hoa Kỳ so với các nước khác là không có quy định cấm mang súng hay vũ khí đến cuộc biểu tình. Kể cả trong những trường hợp pháp luật quy định cuộc biểu tình phải được cấp phép, việc mang súng đến cuộc biểu tình cũng không bị coi là một lý do để chính quyền từ chối cấp phép vì tính chất “không hòa bình” của cuộc biểu tình.

2.5. Những kinh nghiệm cho Việt Nam từ việc nghiên cứu pháp luật của một số nước trên thế giới.

Qua nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia trên thế giới, có thể rút ra một số nhận định, đánh giá khái quát như sau:

Thứ nhất, quyền biểu tình đã được ghi nhận trực tiếp trong hiến pháp hoặc gián tiếp dưới hình thức là quyền hội họp và bảo vệ trong pháp luật của các quốc gia. Ở một số nước, quyền này còn được cụ thể hóa trong một văn bản luật riêng. Điều đó cho thấy tất cả các quốc gia đều nỗ lực đảm bảo thực hiện các quyền con người, quyền công dân cơ bản và thấy được tầm quan trọng, ý nghĩa của việc người dân được thực hiện và đảm bảo thực hiện quyền biểu tình quyền biểu tình trong xã hội dân chủ.

Thứ hai, mỗi quốc gia, theo quan niệm pháp luật của riêng mình mà quy định về chủ thể thực hiện quyền biểu tình. Có quốc gia thừa nhận chủ thể thực hiện quyền biểu tình là bất kỳ ai. Tức là có thể là công dân của quốc gia đó, có thể là công dân của quốc gia khác, những người không có quốc tịch. Một số quốc gia khác chỉ ghi nhận quyền biểu tình là quyền của công dân quốc gia mình. Hiến pháp một số quốc gia quy định chủ thể của quyền biểu tình là công dân, tuy nhiên trong thực tế, họ có thể vận dụng các quy định về nhân quyền, các điều ước quốc tế và khu vực mà quốc gia đó là thành viên để công dân nước ngoài, người không quốc tịch có thể thực hiện được quyền này.

Thứ ba, khái niệm quyền biểu tình ở mỗi quốc gia được hiểu và quy định khác nhau. Về cơ bản tất cả các nước có ghi nhận quyền biểu tình đều thừa nhận những thuộc tính phổ biến của biểu tình và được thực hiện dưới các hình thức như: (i) Mít-tinh cố định ở nơi công cộng: (i) tập hợp người ở nơi công cộng mà bất cứ ai cũng có thể tự do tiếp cận; (ii) để thể hiện ý chí, quan điểm chung về một vấn đề chính trị, xã hội nào đó; (iii) có tác động đến chính sách, pháp luật của nhà nước và dư luận công chúng; (iv) diễn ra một cách ôn hoà và không sử dụng bạo lực, không chống lại cảnh sát, không kích động tư tưởng hoặc truyền tải thông điệp phân biệt chủng tộc, tôn giáo, kích động chiến tranh.

Thứ tư, trình tự, thủ tục thực hiện biểu tình ở mỗi quốc gia là khác nhau. Một số nước quy định trước khi biểu tình phải xin phép, có nước quy định chỉ cần đăng ký hoặc thông báo cho nhà cầm quyền được biết. Một số quốc gia tùy theo quy mô, diễn biến của cuộc biểu tình và những đánh giá khách quan của nhà cầm quyền về những nguy cơ của cuộc biểu tình mà quy định phải xin phép hoặc không phải xin phép.

Thứ năm, pháp luật ở tất cả các quốc gia, quyền biểu tình được xác định không phải là quyền tuyệt đối. Quyền biểu tình có thể bị hạn chế bởi các lý do theo luật định để bảo đảm an ninh, trật tự và sinh hoạt bình thường của cộng đồng, ngoài ra còn có những yếu tố khác như bảo vệ thể chế chính trị và các quy tắc, giá trị dân chủ cốt lõi của quốc gia hay trật tự nhà nước đã được hiến định như thời gian, địa điểm, nội dung của cuộc biểu tình, hành động của những người tổ chức và tham gia biểu tình.

Thứ sáu, pháp luật các quốc gia đều quy định các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát và can thiệp để bảo đảm các cuộc biểu tình diễn ra trong trật tự. Ngoài ra các cơ quan nhà nước còn có nhiệm vụ hỗ trợ, bảo vệ các cuộc biểu tình được diễn ra ôn hoà. Các quốc gia cũng có những quy định về các quy tắc hành xử của các cơ quan nhà nước trong khi xử lý các vấn đề có liên quan đến cuộc biểu tình. Quy định về quyền khiếu nại, tố cáo và nghĩa vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan nhà nước.

Thứ bảy, ở tất cả các quốc gia pháp luật đều xác định địa điểm cho các cuộc biểu tình và những địa điểm bị cấm hoặc hạn chế biểu tình.

Thứ tám, để đảm bảo sinh hoạt bình thường của cộng đồng không bị xáo trộn bởi cuộc biểu tình thì các quốc gia thường quy định thời gian biểu tình vào các khung giờ cụ thể. Tuy nhiên không quy định một cuộc biểu tình được diễn ra trong thời gian bao lâu.

Thứ chín, pháp luật của các quốc gia đều có những quy định hạn chế hành động của đoàn biểu tình. Người tham gia biểu tình không được có các hành vi mà pháp luật cấm. Mục đích của những hạn chế nhằm giữ cuộc biểu tình diễn ra ôn hòa và không vượt ra khả năng kiểm soát của nhà cầm quyền và ít ảnh hưởng tới đời sống cộng đồng nhất.

Thứ mười, pháp luật của các quốc gia đều quy định cụ thể các trường hợp có thể cấm hoặc giải tán cuộc biểu tình, mặc dù cơ sở cho những quy định này ít nhiều khác nhau.

Tiểu kết chương 2

Kể từ khi có bản Hiến pháp đầu tiên, đến nay chúng ta đã có 5 bản Hiến pháp và trong tất cả các bản Hiến pháp, chúng ta đều ghi nhận quyền biểu tình một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Quyền biểu tình là quyền Hiến định vì vậy nhưng trong tất cả các giai đoạn thực hiện Hiến pháp, Việt Nam vẫn chưa có một hệ thống pháp luật đồng bộ để đảm bảo thực hiện quyền này của người dân. So với luật quốc tế vẫn chưa đầy đủ, rõ ràng vì vậy cần thiết phải xây dựng được hành lang pháp lý nhất là các cơ chế đảm bảo thực hiện quyền Hiến định này của công dân và đây là những vấn đề sẽ được đặt ra ở chương 3 của luận văn này.

Chương 3

SỰ CẦN THIẾT, QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO ĐẢM QUYỀN BIỂU TÌNH HIẾN ĐỊNH CỦA CÔNG DÂN Ở NƯỚC TA

3.1. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta hiện nay

Quyền biểu tình ở nước ta đã được hiến định từ Hiến pháp 1946 và được ghi nhận cụ thể trong tất cả các bản hiến pháp sau này, gần đây nhất là Hiến pháp 2013. Như vậy về mặt hình thức thì Việt Nam có quy định quyền biểu tình nhưng trên thực tế người dân không thể thực hiện quyền biểu tình đúng nghĩa.

Trong thời gian qua, ứng xử của cơ quan công quyền ở nước ta với quyền biểu tình và hoạt động biểu tình của công dân còn lúng túng và chưa thực sự phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế và với quy định về quyền biểu tình được hiến định trong Hiến pháp. Quyền Hiến định của người dân không được đảm bảo bằng pháp luật đã gây ra bức xúc trong nhân dân và không nhận được sự đồng thuận của cộng đồng quốc tế. Do quan niệm biểu tình là tụ tập gây rối nên trong một số trường hợp đã đẩy cuộc biểu tình từ chỗ diễn ra hòa bình tới quá khích, bạo lực dẫn đến mối quan hệ giữa chính quyền và người dân trở nên căng thẳng.

Theo nhiều công trình nghiên cứu, kể từ cuối thập kỷ 1980, ở nước ta xuất hiện ngày càng nhiều cuộc biểu tình (khiếu kiện đông người). Số vụ khiếu kiện đông người, vượt cấp tăng liên tục trong những năm gần đây, với đột biến tới 12% trong năm 2014, 11% năm 2015. Các đoàn khiếu kiện đông người ngày càng có tổ chức chặt chẽ, đồng thời tính chất kích động cũng ngày càng cao hơn. Nếu lấy sự kiện Tây Nguyên năm 2003 là khởi đầu thì trong những năm qua có thêm rất nhiều địa phương trở thành những “điểm nóng” về an ninh, trật tự. Theo một thống kê, hiện có đến 3.000 điểm nóng như vậy ở khắp các vùng, miền trên cả nước, kể ở các vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa ở phía Bắc, miền Trung, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ. Đặc biệt, trong khoảng vài năm gần đây đã bắt đầu có những cuộc biểu tình chính trị nổ ra ở một số tỉnh thành như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Huế, Đà Nẵng, Bình Dương, Thanh Hoá,... mà tiêu biểu là các

cuộc biểu tình phản đối Trung Quốc hạ đặt trái phép giàn khoan thăm dò dầu khí Hải Dương 981 trên vùng lãnh hải của nước ta vào tháng 5/2014, thu hút hàng ngàn người tham gia. Có một số cuộc biểu tình đã chuyển sang thành bạo động, cướp bóc, phá hoại, trộm cắp tài sản của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, hoặc dẫn đến xô sát với cảnh sát như vụ giáo xứ Côn Dầu ở Đà Nẵng hay cuộc biểu tình tại Khu công nghiệp Việt Nam - Singapore 1, Việt Hương và Sóng Thần 1 (Bình Dương) và tại khu kinh tế Vũng Áng (Hà Tĩnh).

Một trong những nguyên nhân dẫn đến các cuộc biểu tình mất kiểm soát như trên là sự hạn chế của pháp luật bảo đảm quyền biểu tình ở nước ta. Điều đó nói lên rằng việc hoàn thiện cơ chế đảm bảo quyền biểu tình của công dân là một đòi hỏi cấp thiết, trong đó việc đầu tiên cần làm là xây dựng, ban hành và thực thi luật về biểu tình.

Trong các kỳ họp Quốc hội, có đại biểu cho rằng việc đảm bảo quyền biểu tình của người dân là chưa cần thiết vào thời gian này, nếu tạo các điều kiện để công dân thực hiện quyền biểu tình sẽ dẫn đến các cuộc biểu tình chống nhà nước. Tuy nhiên, cần hiểu rằng việc người dân thực hiện quyền biểu tình của mình không phải nhằm mục đích chống nhà nước mà là để bày tỏ quan điểm, thái độ của mình về một vấn đề xã hội nào đó. Quan điểm biểu tình chỉ nhằm chống nhà nước là quan điểm có tính suy diễn, chủ quan, phiến diện. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và hầu hết các đại biểu Quốc hội đều cho rằng cần sớm xây dựng luật biểu tình. Có thể khái quát những luận điểm quan trọng về sự cần thiết của luật biểu tình bao gồm:

(i) Quyền biểu tình là một quyền hiến định, đồng thời thuộc về một cam kết quốc tế về nhân quyền, vì thế không thể trì hoãn việc bảo đảm thực hiện bằng luật;

(ii) Quyền biểu tình không chỉ là nhu cầu thực tiễn, có tác dụng tích cực cho xã hội mà còn là chuẩn mực của thế giới về quyền tự do;

(iii) Biểu tình vừa là một quyền cơ bản của người dân, vừa là một công cụ luật pháp để bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Bởi không có luật biểu tình nên mới dẫn đến tình trạng rối loạn như hiện nay;

(iv) Biểu tình là một quyền của người dân nên việc nói người dân không ủng hộ luật này là coi thường nhân dân.

(v) Quyền biểu tình là một quyền hiến định, đồng thời thuộc về một cam kết quốc tế về nhân quyền, vì thế không thể trì hoãn việc bảo đảm thực hiện bằng luật;

(vi) Quyền biểu tình không chỉ là nhu cầu thực tiễn, có tác dụng tích cực cho xã hội mà còn là chuẩn mực của thế giới về quyền tự do;

(vii) Biểu tình vừa là một quyền cơ bản của người dân, vừa là một công cụ luật pháp để bảo đảm trật tự, an toàn xã hội. Bởi không có luật biểu tình nên mới dẫn đến tình trạng rối loạn như hiện nay;

(viii) Biểu tình là một quyền của người dân nên việc nói người dân không ủng hộ luật này là coi thường nhân dân.

(ix) Quy định về quản lý biểu tình cũng chính là để khắc phục một trong những khiếm khuyết hiện nay mà nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã đề cập khi trả lời các chất vấn tại Quốc hội đầu năm 2011: "...một thực tế trong cuộc sống của chúng ta đã có nhiều cuộc đồng bào ta tụ tập đông người, biểu tình, bày tỏ ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị với chính quyền. Có thực tế như thế. Nhưng chúng ta chưa có luật để quản lý, điều chỉnh vấn đề này. Do đó, cũng khó cho người dân khi thực hiện quyền mà được Hiến pháp quy định và cũng khó cho quản lý của chính quyền. Đã khó như vậy sẽ nảy sinh những lúng túng trong quản lý, từ đó xuất hiện những biểu hiện mất an ninh trật tự, đã xuất hiện những việc lợi dụng để kích động xuyên tạc gây phương hại xã hội”.

3.2. Quan điểm hoàn thiện cơ chế pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta hiện nay

3.2.1. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện quyền biểu tình của công dân là đáp ứng yêu cầu cấp thiết của sự nghiệp đổi mới và hội nhập quốc tế

Kể từ khi bước vào công cuộc đổi mới, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu to lớn. Nhà nước pháp quyền và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ngày càng được củng cố và hoàn thiện. Hệ thống pháp luật được xây dựng,

sửa đổi, bổ sung một cách toàn diện nhằm phù hợp và tạo tiền đề cho sự phát triển, hội nhập quốc tế của đất nước trong tình hình mới.

Bên cạnh đó, quá trình đổi mới và hội nhập quốc tế cũng đã và đang đặt ra nhiều thách thức đối với Việt Nam. Các quan hệ xã hội ở nước ta cũng trở nên đa chiều, phức tạp hơn, nhiều xung đột xã hội mới phát sinh. Trong vấn đề bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền, báo cáo Kiểm điểm định kỳ phổ quát chu kỳ 2 của Chính phủ Việt Nam đã chỉ ra các thách thức mà đất nước đang đối diện đó là khuôn khổ pháp luật chưa đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu của sự phát triển; năng lực xây dựng thể chế, quản lý, điều hành đất nước chưa theo kịp với sự phát triển của xã hội. Việc triển khai tổ chức thực thi pháp luật và tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật còn nhiều khó khăn, bất cập; người dân chưa nhận thức đầy đủ về các quy định pháp luật về quyền của mình để thực hiện; cơ chế kiểm tra, đôn đốc việc áp dụng các quy định của pháp luật còn lỏng lẻo, dẫn đến tình trạng vi phạm pháp luật chưa được phát hiện và xử lý kịp thời;...

Trong lịch sử tại Việt Nam và ở các quốc gia khác, nguyên nhân của biểu tình đều xuất phát từ nhu cầu chính đáng của công dân. Hiện nay, các cuộc biểu tình ở nước ta trong thực chưa được thực hiện do cơ quan nhà nước có thẩm quyền có xu hướng cho rằng biểu tình chỉ nhằm mục đích gây rối. Điều đó dẫn đến quyền được thể hiện quan điểm của người dân không được nhà nước tôn trọng, bảo vệ. Những thực tế này cho thấy nhu cầu hoàn thiện thể chế quản lý đất nước nói chung, trong đó có các cơ chế nhằm đảm bảo và thúc đẩy các quyền con người, quyền biểu tình nói riêng là nội dung quan trọng và là đòi hỏi tính cấp thiết của nước ta trong quá trình đổi mới và hội nhập.

3.2.2. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình của công dân phải phù hợp với Hiến pháp 2013

Điều 25, Hiến pháp 2013 đã ghi nhận quyền biểu tình là một trong các quyền chính trị cơ bản của công dân. Trên cơ sở Hiến định đó, việc hoàn thiện các quy định pháp luật cụ thể và cơ chế để bảo đảm người dân được thực hiện quyền này trên thực tế là phù hợp với yêu cầu triển khai thi hành Hiến pháp. Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp

luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị nhấn mạnh đây là đòi hỏi khách quan trong việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Vì vậy yêu cầu phải xây dựng được nền tảng căn bản là luật biểu tình, tạo lập cơ sở pháp lý quan trọng để người dân được hưởng thụ đầy đủ quyền Hiến định. Yêu cầu này đã thêm một lần nữa được khẳng định trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng.

Để thực hiện được mục tiêu nêu trên, yêu cầu về nội dung pháp luật bảo đảm quyền biểu tình phải thể hiện chính xác các nguyên tắc dân chủ, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Các quy định về trình tự, thủ tục, quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể liên quan đến việc tổ chức và quản lý biểu tình, cũng như xử lý khiếu nại, tố cáo và vi phạm quyền biểu tình phải đồng bộ, thống nhất, khả thi, bao gồm đầy đủ các căn cứ pháp lý để điều chỉnh các quan hệ về biểu tình, tạo cơ sở để công dân có thể hiểu đầy đủ, đúng đắn về quyền, trách nhiệm của mình khi tổ chức, tham gia biểu tình. Hơn nữa, nội dung của pháp luật bảo đảm quyền biểu tình cũng cần bao gồm hệ thống quy phạm có hiệu lực bắt buộc nhà nước phải tạo các điều kiện cần thiết cho việc thực thi quyền biểu tình và ngăn ngừa sự tùy tiện khi thi hành công vụ trong quản lý biểu tình của các cơ quan nhà nước.

3.2.3. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện quyền biểu tình của công dân phải phù hợp với chủ trương xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Chủ trương xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được khẳng định trong nhiều văn kiện của Đảng, cũng như trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) và Hiến pháp 2013. Trong đó nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam phải thể hiện được bản chất của mình thông qua những đặc trưng cụ thể như sau:

- Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân.

- Tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp.

- Quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội.

- Tôn trọng và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân.

- Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp, có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước.

- Nhà nước và xã hội do một đảng duy nhất lãnh đạo.

Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về quyền biểu tình có ý nghĩa quan trọng với việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta trong thời gian tới, bởi bảo đảm quyền biểu tình gắn liền với một trong những đặc trưng của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, đồng thời liên quan đến hầu hết các đặc trưng khác.

Với tinh thần đó, trong quá trình hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình phải bảo đảm tính khoa học và hiệu quả để có thể thực hiện được, góp phần đẩy nhanh tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Bên cạnh đó, về nội dung phải xác định đây là pháp luật để bảo vệ và bảo đảm thực thi quyền biểu tình chứ không phải chỉ để kiểm soát, quản lý biểu tình. Nội dung của pháp luật cần thể hiện rõ nguyên tắc các cơ quan nhà nước đều có nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ, thúc đẩy quyền này của mọi cá nhân, tổ chức, phù hợp với Hiến pháp và các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia.

Một trong những đặc trưng của nhà nước pháp quyền ở nước ta là do một Đảng lãnh đạo, vì thế pháp luật bảo đảm biểu tình cũng cần bao gồm các quy định về các biện pháp giám sát hiệu quả hoạt động biểu tình của người dân để ngăn ngừa những hành động thù địch, lợi dụng quyền biểu tình nhằm làm cho tình hình xã hội bất ổn, bạo loạn, lật đổ chính quyền.

3.2.4. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện quyền biểu tình của công dân phải dựa trên nguyên tắc hài hòa giữa quyền con người, quyền công dân và trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc gia

Trong lĩnh vực quyền con người, mỗi quốc gia đều có nghĩa vụ tiến hành các biện pháp cần thiết để đảm bảo sự thụ hưởng các quyền con người cho mọi người trong lãnh thổ và công dân quốc gia đó đang sống và làm việc tại một quốc gia khác. Ngoài ra, với tư cách là chủ thể quản lý xã hội, các quốc gia còn thực hiện các chức năng khác để bảo đảm, duy trì sự ổn định, trật tự, an toàn và phát triển của xã hội. Quyền biểu tình là một quyền chính trị cơ bản của con người. Bên cạnh trách nhiệm quản lý xã hội thì trách nhiệm của nhà nước là đảm bảo để người dân hưởng thụ thực tế các quyền con người nói chung, quyền biểu tình nói riêng. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình cần hài hòa giữa nguyên tắc bảo đảm quyền con người, quyền công dân và bảo đảm sự ổn định, trật tự và phát triển của quốc gia là một yêu cầu của thực tế.

3.2.5. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình của công dân phải bảo đảm sự phù hợp với các tiêu chuẩn và hướng dẫn quốc tế

Quyền biểu tình là một quyền con người cơ bản được ghi nhận và bảo vệ bởi Luật nhân quyền quốc tế. Việt Nam đã tham gia Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966. Việc tuân thủ các cam kết quốc tế, đặc biệt là các cam kết quốc tế về nhân quyền, là một yêu cầu bắt buộc trong quá trình hội nhập của Việt Nam. Bởi vậy, quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình cần phải tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế về quyền tự do hội họp hoà bình để đảm bảo tính phù hợp và thể hiện bản chất dân chủ xã hội chủ nghĩa của nhà nước ta. Bên cạnh các cam kết với cộng đồng quốc tế, chúng ta có thể tham khảo và kế thừa các văn bản hướng dẫn của cơ quan nhân quyền Liên Hợp Quốc và một số nước và khu vực khác có nền dân chủ tiên tiến để những nội dung của cơ chế đảm bảo quyền biểu tình ở nước ta có sự tiệm cận ở mức độ cao nhất với thông lệ quốc tế.

3.2.6. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình của công dân phải đảm bảo tính toàn diện, thống nhất của hệ thống pháp luật

Sự thống nhất của hệ thống pháp luật tạo nên sự ổn định của pháp luật quốc gia, chính là cơ sở nền tảng quan trọng để xây dựng được nền pháp chế pháp quyền ở nước ta. Một trong những yêu cầu quan trọng trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta là việc hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình phải đảm bảo hoàn thiện về mặt nội dung cũng như hình thức phải phù hợp và thống nhất với hệ thống pháp luật chung của đất nước. Việc thực thi pháp luật có đạt hiệu quả hay không phụ thuộc vào tính thống nhất của cả hệ thống pháp luật. Vì vậy yêu cầu đặt ra khi xây dựng pháp luật bảo đảm quyền biểu tình là nội dung của cơ chế phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp 2013; nội dung của cơ chế không có sự xung đột với các chế định, quy phạm pháp luật của các ngành luật khác; giữa nội dung của cơ chế với các ngành luật, chế định và quy phạm pháp luật khác phải có mối quan hệ qua lại trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội có liên quan đến biểu tình; các quy định pháp luật của cơ chế phải mang tính thực tiễn cao, đáp ứng nhu cầu quản lý nhà nước, xã hội, bảo đảm sẽ được áp dụng và thực thi thống nhất.

3.2.7. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình của công dân phải xác lập khuôn khổ pháp lý hoàn chỉnh để người dân có thể thực hiện quyền biểu tình trên thực tế

Pháp luật bảo đảm quyền biểu tình phải xác lập được khuôn khổ pháp lý để người dân thực hiện quyền biểu tình, đảm bảo cho nhân dân có thể tự do bày tỏ những quan điểm, tâm tư, nguyện vọng của mình với nhà nước. Do đó, nội dung của pháp luật bảo đảm quyền biểu tình phải có tính bao quát, đủ để điều chỉnh các quan hệ về biểu tình, bao gồm các quyền, trách nhiệm của người tổ chức, người tham gia biểu tình, các cơ quan nhà nước và các chủ thể khác có liên quan. Các quy định này phải có tính hợp lý, khả thi, có hiệu lực bắt buộc các chủ thể, đặc biệt là có khả năng ngăn ngừa sự tùy tiện của các cơ quan nhà nước trong các quan hệ về biểu tình.

Pháp luật bảo đảm quyền biểu tình cần được xây dựng theo hướng tạo điều kiện chứ không phải là đặt ra các rào cản kỹ thuật với việc thực hiện quyền biểu tình của người dân. Điều này là để tránh tình trạng có luật nhưng người dân vẫn

rất khó khăn, thậm chí không thể thực hiện được quyền (ví dụ như với quyền đình công hiện nay). Cần thấy rằng việc xây dựng các cơ chế pháp lý có tính chất “hình thức”, “đổi phó” mà đặc trưng là chứa đựng các rào cản kỹ thuật với việc thực hiện quyền không thể giấu được nhân dân, và vì thế có thể làm xấu đi quan hệ giữa nhà nước và nhân dân. Tuy nhiên, quan trọng hơn, các rào cản kỹ thuật sẽ khiến cho cơ chế bảo đảm biểu tình bị vô hiệu hoá, và vì thế không giải quyết được các vấn đề xã hội đặt ra từ tình trạng bùng nổ khiếu kiện, tập trung đông người như hiện nay.

3.2.8. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình của công dân phải đảm bảo nhà nước đủ căn cứ pháp lý để quản lý biểu tình theo đúng pháp luật

Như đã đề cập, quyền biểu tình không phải là quyền tuyệt đối, có thể bị hạn chế để bảo vệ các lợi ích cao hơn của nhà nước và cộng đồng. Vì vậy, quản lý biểu tình là cần thiết, phù hợp với luật pháp quốc tế.

Điều 8 Hiến pháp 2013 quy định: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”. Đây là cơ sở hiến định để quy định các biện pháp quản lý biểu tình trong pháp luật bảo đảm quyền biểu tình.

Quy định về quản lý biểu tình cũng chính là để khắc phục một trong những khiếm khuyết hiện nay mà nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã đề cập khi trả lời các chất vấn tại Quốc hội đầu năm 2011: “...một thực tế trong cuộc sống của chúng ta đã có nhiều cuộc đồng bào ta tụ tập đông người, biểu tình, bày tỏ ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị với chính quyền. Có thực tế như thế. Nhưng chúng ta chưa có luật để quản lý, điều chỉnh vấn đề này. Do đó, cũng khó cho người dân khi thực hiện quyền mà được Hiến pháp quy định và cũng khó cho quản lý của chính quyền. Đã khó như vậy sẽ nảy sinh những lúng túng trong quản lý, từ đó xuất hiện những biểu hiện mất an ninh trật tự, đã xuất hiện những việc lợi dụng để kích động xuyên tạc gây phương hại xã hội”.

Để đáp ứng yêu cầu trên, nội dung của pháp luật bảo đảm quyền biểu tình cần bao gồm các quy định chi tiết về các điều kiện, trình tự, thủ tục tổ chức, tham

gia biểu tình, tạo hành lang pháp lý rõ ràng, cụ thể cho người dân khi thực hiện quyền biểu tình. Nội dung của pháp luật cũng cần quy định rõ các biện pháp quản lý của nhà nước với biểu tình, quyền hạn, nhiệm vụ của các cơ quan có liên quan, đồng thời xác định chế tài xử phạt phù hợp với các hành vi và mức độ sai phạm. Ngoài ra, những hành động vi phạm pháp luật về biểu tình cũng cần được cụ thể hóa.

3.2.9. Xây dựng và hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình của công dân phải phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh và khả năng giám sát các cuộc biểu tình của Việt Nam

Luật nhân quyền quốc tế có những chuẩn mực chung bắt buộc các quốc gia phải tuân thủ song mỗi quốc gia có các điều kiện, đặc thù khác nhau nên mỗi quốc gia có thể xây dựng những biện pháp thực hiện quyền con người phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh thực tế của quốc gia mình.

Bất cứ quốc gia nào, sự ổn định về chính trị là yêu cầu bắt buộc. Có ổn định chính trị mới có thể thực hiện các mục tiêu tăng trưởng bền vững khác. Việt Nam cũng vậy, trước những bất ổn về chính trị trên thế giới thì yêu cầu giữ ổn định chính trị quốc gia là ưu tiên hàng đầu. Do hoàn cảnh lịch sử, nước ta là một nước chậm phát triển và điều kiện về một môi trường xã hội dân chủ chưa cao, cơ sở vật chất còn kém và những điều kiện bảo đảm cho các cuộc biểu tình vẫn còn hạn chế. Trong hoàn cảnh như vậy, nhà nước có thể xây dựng luật biểu tình và cơ chế đảm bảo quyền biểu tình thỏa mãn hai yêu cầu chính đối với hiện nay đó là làm sao để người dân vừa được hưởng thụ quyền biểu tình là quyền con người, quyền công dân trong môi trường được đảm bảo trật tự, an toàn cho chính những người biểu tình và cả cho những người dân khác nữa, vừa có thể ngăn ngừa có hiệu quả việc lợi dụng biểu tình để chống phá nhà nước, lật đổ chế độ. Trong quá trình xây dựng, nhà nước có quyền đề ra rất nhiều các nhóm giải pháp. Các nhóm giải pháp dù ở mức độ nào cũng không được gây ra những khó khăn, bất hợp lý cho người biểu tình. Những quy định cần cân nhắc có thể liên quan đến chủ thể tổ chức, tham gia biểu tình; địa điểm, thời gian tổ chức biểu tình; thủ tục tổ chức và các quy tắc hành xử của người biểu tình cũng như của cơ quan công quyền.

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền biểu tình hiến định của công dân ở nước ta hiện nay

3.3.1. Các giải pháp về nhận thức

Khi trình độ nhận thức của người dân được cải thiện và được sống trong một môi trường tốt hơn, ý thức pháp luật của người dân sẽ cao hơn. Trong lĩnh vực quyền con người cũng vậy, khi con người có những nhận thức đúng đắn về quyền con người, thì việc tôn trọng, bảo vệ, thúc đẩy và thực hiện chúng mới đạt hiệu quả. Do đó, trong việc bảo vệ và thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam trong đó bao gồm quyền biểu tình thì sử dụng các biện pháp như tuyên truyền, phổ biến kiến thức, pháp luật quốc gia, quốc tế về quyền con người, việc tăng cường giáo dục quyền con người cho cả người dân và nhà nước là một đòi hỏi cấp thiết hiện nay. Chúng ta đã có một thời gian dài lạc hậu trong nhận thức về quyền con người so với quốc tế. Các cán bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước thiếu cơ hội được tiếp cận các kiến thức về quyền con người. Sự thiếu hiểu biết về quyền con người đã dẫn đến nhiều trường hợp, chính các cơ quan có trách nhiệm thực thi pháp luật lại có các hành vi vi phạm quyền con người. Nguyên nhân dẫn đến những hành vi vi phạm này không chỉ từ phía nhà nước mà chính trình độ hiểu biết, ý thức, sự tôn trọng pháp luật nói chung, pháp luật về quyền con người nói riêng của người dân cũng còn hạn chế. Chỉ khi người dân nhận thức rõ được các quyền của mình thì họ mới biết cách để thụ hưởng các quyền đó, đồng thời tôn trọng quyền của những chủ thể khác.

Ở Việt Nam, quyền biểu tình là quyền con người được Hiến pháp Việt Nam ghi nhận là một quyền chính trị. Đó đã trở thành một quyền Hiến định từ rất lâu nhưng thực tế ở nước ta chỉ có các cuộc mít tinh do cơ quan nhà nước tổ chức mới được coi là hợp pháp, còn lại các cuộc biểu tình đều được coi là bất hợp pháp. Một trong những nguyên nhân chủ yếu đó là do các cơ quan, cán bộ nhà nước chưa nhận thức đầy đủ về nội dung, ý nghĩa của quyền biểu tình. Kể cả một số ít đại biểu Quốc hội cũng cho rằng biểu tình chỉ với một mục đích là chống lại nhà nước, dẫn đến chúng ta chưa xây dựng được cơ sở pháp lý cho quyền biểu tình. Trong Nghị định 38/2005/NĐ-CP năm 2005, Chính phủ đã đưa ra các điều

kiện rất nghiêm ngặt đối với tụ tập đông người, trừ các cuộc tập trung đông người do Chính Phủ hoặc các đoàn thể chính trị thuộc nhà nước tổ chức còn lại các cuộc tụ tập nhiều hơn 05 người phải được Ủy ban cấp tỉnh cho phép tổ chức mới được thực hiện. Không những thế, các quy định có liên quan đến quyền biểu tình vẫn chưa khách quan, chủ yếu hướng về việc tạo cho cơ quan nhà nước các điều kiện để có thể hạn chế và quản lý các cuộc biểu tình mặc dù đây là quyền mà con người đương nhiên được thụ hưởng chứ không phải chờ nhà nước ban phát mới được thụ hưởng.

Trong một môi trường xã hội mà nhận thức về quyền biểu tình còn hạn chế thì việc tuyên truyền, giáo dục kiến thức pháp luật quốc gia, pháp luật quốc tế về quyền con người nói chung, quyền biểu tình nói riêng cho cán bộ trong các cơ quan nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội là rất cần thiết. Bởi khi cả nhà nước và người dân đều không nhận thức đầy đủ trách nhiệm và quyền của mình thì không thể thực hiện và đảm bảo thực hiện quyền biểu tình được. Nhận thức về quyền và giới hạn của quyền mà mình được thụ hưởng một cách đầy đủ thì việc tuân thủ pháp luật của người dân sẽ tốt hơn. Hạn chế các tình huống có thể xảy ra như từ hành vi biểu tình đúng pháp luật do thiếu hiểu biết, thiếu kiểm soát dẫn đến những hành vi vi phạm pháp luật khi tham gia biểu tình.

Kinh nghiệm ở các quốc gia có nền dân chủ tiến bộ cho thấy, quyền con người, quyền công dân được nhà nước tôn trọng và đảm bảo thực hiện, người dân hưởng thụ và tuân thủ các quy định của pháp luật đã cho thấy rằng khi công tác được tổ chức thực hiện hiệu quả, khả năng bảo vệ và thúc đẩy quyền con người ở quốc gia đó sẽ được nâng cao. Tuy nhiên ở Việt Nam hay quốc gia nào cũng vậy, có rất nhiều thành phần với trình độ nhận thức khác nhau, quan điểm, tư tưởng chính trị, tôn giáo khác nhau đòi hỏi phải xây dựng biện pháp, hình thức, nội dung phù hợp với từng đối tượng thì mới đạt được hiệu quả

3.3.2. Giải pháp về công tác tổ chức

Chính sách có thực hiện được không phụ thuộc chủ yếu vào cơ chế. Trong một nhà nước, một cơ chế đúng, phù hợp với sự vận động và phát triển khách quan thì chính sách đó sẽ thuận lợi trong quá trình thực hiện và đem lại kết quả

tốt. Dù vẫn còn tâm lý e ngại việc bảo đảm một số quyền con người sẽ dẫn đến “diễn biến hòa bình”, thay đổi chế độ nhưng hiện nay, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quyền con người nói chung đã có những thay đổi lớn, theo hướng coi trọng, cởi mở hơn so với trước. Tuy nhiên vẫn có ý kiến không ủng hộ những nỗ lực cải cách chính sách và pháp luật về quyền con người nói chung, về quyền biểu tình nói riêng vì lo ngại rằng một môi trường xã hội dân chủ tại thời điểm này được đảm bảo thực hiện sẽ dẫn đến những bất ổn về chính trị. Trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế sâu rộng, việc hoàn thiện khung pháp lý, các thiết chế bảo đảm quyền biểu tình được thực hiện trên thực tế là yêu cầu tất yếu và cấp thiết với Việt Nam. Việc quyền biểu tình được Hiến pháp ghi nhận từ rất lâu nhưng đến nay vẫn chưa có luật điều chỉnh cho thấy những quyền con người cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp nhưng việc hiện thực hóa còn rất khó khăn

Hoạt động biểu tình vừa là một hoạt động biểu hiện sự dân chủ, vừa là một quyền con người nên chủ thể quyền và nhà nước có nhiều điều kiện phối hợp với nhau để hướng đến mục tiêu chung là thực thi và bảo vệ dân chủ. Pháp luật về quyền biểu tình cùng với việc quy định rõ ràng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các bên, cũng cần quy định rõ những phương thức, cách thức mà các bên có thể phối hợp, hoạt động trong quá trình bảo đảm quyền biểu tình.

Muốn hiện thực quyền Hiến định để người dân có thể hưởng thụ, cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương trong quản lý về biểu tình. Kinh nghiệm từ các nước khi xây dựng luật biểu tình cho thấy chúng ta cần có một cơ quan chuyên môn, có chức năng tham mưu, tư vấn giúp Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp trong việc quản lý về biểu tình. Xây dựng quy trình phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và các địa phương trong việc tác kiểm tra, giám sát việc bảo đảm và thực hiện quyền biểu tình trên thực tế, kịp thời phát hiện và xử lý các vi phạm pháp luật để người dân có thể thụ hưởng quyền này mà vẫn giữ được ổn định, trật tự xã hội.

3.3.3. Giải pháp về quy trình, thủ tục

Cùng với công cuộc đổi mới Việt Nam đã và đang rất tích cực thực hiện quá trình rà soát, hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật về quyền con người nói riêng, hướng đến mục tiêu xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và nhà nước pháp quyền và phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Trong những năm trở lại đây, pháp luật về quyền con người đã có nhiều cải thiện nhất định. Một số văn bản luật quan trọng đã được xây dựng mới, hoặc sửa đổi, bổ sung nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, vững chắc cho việc tôn trọng, bảo đảm và thực thi các quyền con người, như về trách nhiệm bồi thường nhà nước, trung cầu ý dân, tiếp cận thông tin, về người khuyết tật, chống mua bán người,... Đặc biệt, vào năm 2013, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp mới, trong đó có rất nhiều những điểm mới về quyền con người. Nghị quyết về chương trình xây dựng luật và pháp lệnh, đưa ra lộ trình xây dựng, sửa đổi, bổ sung nhiều đạo luật quan trọng có liên quan đến bảo vệ và thúc đẩy quyền con người, bao gồm luật về biểu tình để triển khai thực hiện Hiến pháp mới. Biểu tình đã được nhìn nhận là hành vi pháp lý thực tế tất yếu, khách quan của phát triển xã hội. Từ việc không có Luật biểu tình dẫn đến việc các sự kiện của nước ta xin cấp phép tổ chức dưới dạng hội họp đều không được phép. Thực tế đó đòi hỏi cần sớm ban hành Luật biểu tình nhằm tạo cơ sở pháp lý, quy trình và thủ tục để người dân được tổ chức và thực hiện quyền biểu tình trong thực tế.

Để thực hiện được các quy định của Hiến pháp 2013 về quyền con người, quyền công dân nói chung và quyền biểu tình nói riêng thì cùng với việc xây dựng và ban hành luật biểu tình, các quy phạm pháp luật thuộc ngành luật khác có liên quan cũng cần được rà soát, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tinh thần của Hiến pháp 2013 và luật về biểu tình, nhằm đảm bảo tính thống nhất của cả hệ thống pháp luật, cũng như mục tiêu bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người. Pháp luật về hình sự và hành chính cần xóa bỏ những quy định đi ngược lại với tinh thần của Hiến pháp và sửa đổi, bổ sung các chế tài với những hành vi từ chối, ngăn cản và các hành vi khác xâm phạm, cản trở quyền biểu tình của người dân.

Luật biểu tình là một trong những văn bản luật quan trọng nhằm thực thi các quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013. Đây cũng là văn bản nền tảng tạo lập và hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền biểu tình ở nước ta hiện nay.

Việc xây dựng luật này đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật và pháp lệnh của Quốc hội khóa 13, tuy nhiên được lùi đến Quốc hội khóa 14. Là một văn bản luật quan trọng nhưng khá nhạy cảm về an ninh, trật tự, Luật biểu tình cần được xây dựng với tinh thần thận trọng và khoa học ở mức cao nhất, song cũng cần thể hiện đầy đủ và hợp lý nhất những điểm cốt lõi trong cơ chế bảo đảm quyền biểu tình. Từ những kết quả nghiên cứu của đề tài được trình bày trong các phần trên, phần này đề xuất các nội dung cơ bản của Luật biểu tình như sau:

Phần thứ nhất

NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG

Thứ nhất, đối tượng áp dụng của luật

Luật cần quy định rõ về những chủ thể tham gia quan hệ pháp lý về biểu tình. Ở đây, theo nghĩa rộng, phạm vi chủ thể không chỉ dừng lại ở các cơ quan nhà nước, mà còn bao gồm các chủ thể khác như công dân, người nước ngoài, các tổ chức xã hội, giới báo chí.

Xét riêng về chủ thể tổ chức và tham gia biểu tình, luật sẽ phải giải quyết mối quan hệ giữa quy định trong Hiến pháp 2013 (xác định chủ thể của quyền biểu tình chỉ là công dân) với tình hình thực tế và thông lệ quốc tế trong đó chủ thể của quyền tham gia biểu tình bao gồm cả công dân và người nước ngoài đang hiện diện hợp pháp trên lãnh thổ quốc gia.

Luật nên quy định đối tượng áp dụng chính là các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức dân sự - xã hội, công dân Việt Nam.

Thứ hai, phạm vi điều chỉnh của luật

Luật cần quy định phạm vi điều chỉnh chỉ với những cuộc biểu tình diễn ra trên lãnh thổ Việt Nam.

Phạm vi điều chỉnh của Luật biểu tình không nên bao gồm các cuộc đình công (bởi biểu tình và đình công khác nhau về nhiều phương diện), cũng như các hình thức tập hợp có tính chất ngẫu nhiên hoặc các cuộc hội họp mang tính chất giải trí. Các cuộc đình công nên được điều chỉnh bởi luật lao động và luật công đoàn, còn các hình thức hội họp khác nên được điều chỉnh bằng các luật chuyên ngành về hành chính.

Thứ ba, giải thích nội dung từ ngữ quan trọng

Luật biểu tình cần làm rõ những khái niệm pháp lý căn bản về biểu tình, bao gồm:

- *Biểu tình*: là cuộc tập hợp có kế hoạch, có mục đích của một số người, tổ chức tại địa điểm mà mọi người tự do tiếp cận, dưới những hình thức mít-tinh tại chỗ, diễu hành hay các hình thức tập hợp ôn hoà khác, để bày tỏ thái độ một cách công khai về một vấn đề nào đó đối với xã hội hoặc cơ quan nhà nước.

- *Quyền biểu tình*: là một trong những quyền tự do công dân được hiến pháp và pháp luật bảo vệ. Quyền biểu tình không phải là tuyệt đối mà có giới hạn, có thể bị hạn chế khi cần thiết theo quy định của luật để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức, sức khoẻ của cộng đồng, và các quyền, tự do chính đáng của người khác.

- *Mục đích biểu tình*: là để biểu đạt chính kiến, tư tưởng, tình cảm của người biểu tình đối với một chính sách, quy định pháp luật nào đó của nhà nước, hoặc về một vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá nào đó ở trong nước và trên thế giới mà họ muốn xã hội, nhà nước quan tâm giải quyết. Các vấn đề biểu đạt không bao gồm những tư tưởng và quan điểm có tính chất kích động bạo lực, bạo loạn, hoặc hận thù, phân biệt chủng tộc về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, tín ngưỡng, giới tính hay cổ vũ cho những lối sống trái ngược với các giá trị đạo đức hay thuần phong mỹ tục của dân tộc.

- *Biểu tình ôn hòa (hòa bình)*: là hành vi của đám đông biểu tình không gây phương hại đến người khác; không sử dụng bạo lực, không quá khích (đánh

đập, đốt phá, bắt bớ, nhốt người trái pháp luật...), cản trở sinh hoạt bình thường của nhân dân, không làm ảnh hưởng đến môi trường - xã hội, gây rối trật tự công cộng, an ninh xã hội, không gây cản trở giao thông, không làm ảnh hưởng đến các dịch vụ công, không làm tổn hại đến tài sản của Nhà nước và lợi ích công cộng, không xâm phạm trái phép vào các tuyến giao thông, các tòa nhà hành chính, công trình công ích nhà nước có liên quan trực tiếp đến lợi ích chung của quốc gia.

- *Sử dụng bạo lực*: là hành vi những người biểu tình mang theo vũ khí hoặc các phương tiện gây sát thương, như dao, kiếm, gậy gộc, sử dụng các vật liệu, chất liệu có sẵn ở nơi (địa điểm) biểu tình để thực hiện tội phạm (gây thương tích cho người khác) hoặc đe dọa thực hiện tội phạm.

- *Vũ khí, hung khí*: vũ khí là những đồ dùng, đồ vật được sử dụng để chiến đấu, gây thương tích. Hung khí là những đồ dùng, đồ vật được sử dụng nhằm mục đích tội phạm. Hung khí là những vật có sẵn trong tự nhiên, như công cụ, dụng cụ được chế tạo ra nhằm phục vụ cho cuộc sống của con người, hoặc những vật mà người phạm tội chế tạo ra nhưng nhằm làm phương tiện thực hiện tội phạm, cụ thể như các công cụ, dụng cụ như búa đinh, dao phay, các loại dao sắc, nhọn,...; hay các vật mà người phạm tội chế tạo ra như thanh sắt mài nhọn, côn gỗ,...; và các vật có sẵn trong tự nhiên như gạch, đá, gậy gộc, thanh sắt,...

- *Người tổ chức biểu tình*: là chủ thể đứng ra giải quyết các thủ tục và quản lý cuộc biểu tình. Chủ thể tổ chức có thể là cá nhân, nhóm hoặc tổ chức. Chỉ những người thành niên mới có thể tổ chức biểu tình. Chủ thể tổ chức có những quyền hạn và trách nhiệm được quy định trong luật biểu tình.

Luật có thể quy định về các quyền cụ thể của người tổ chức biểu tình như: quyền được đứng ra tổ chức, lên kế hoạch cho cuộc biểu tình; quyền được thông báo từ cơ quan có thẩm quyền; quyền được kháng cáo quyết định không cho phép biểu tình;... Các nghĩa vụ của người tổ chức có thể bao gồm: cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền về người tổ chức, người tham gia, về tuyến đường, thời gian, số lượng người tham gia, phương tiện, nội dung khẩu hiệu bằng rôn biểu ngữ, giữ trật tự; chịu trách nhiệm quản lý, bảo đảm cuộc biểu tình diễn ra trong hoà bình trong khả năng nguồn lực của mình.

- *Người tham gia biểu tình*: là những cá nhân tham gia vào cuộc biểu tình, có những quyền hạn và trách nhiệm được quy định trong luật biểu tình. Trẻ em chỉ được tham gia biểu tình với sự cho phép và quản lý của người thân đã thành niên trong gia đình.

Luật có thể quy định các quyền và nghĩa vụ của người tham gia biểu tình, ví dụ như: quyền được tự do nhập và rời bỏ cuộc biểu tình, được thể hiện quan điểm, được thông báo, được bảo vệ trong quá trình tham gia biểu tình. Các nghĩa vụ như: tôn trọng pháp luật, biểu tình ôn hoà, không gây rối, phá hoại, không mang vũ khí, vật liệu nổ và các vật dụng bị cấm khác, tuân theo sự hướng dẫn của người tổ chức và lực lượng giữ trật tự,...

Thứ tư, các nguyên tắc

Luật biểu tình cần xác lập các nguyên tắc cơ bản như:

- *Bảo đảm quyền biểu tình là nghĩa vụ, trách nhiệm của nhà nước*: điều này trước hết là để tôn trọng và thực thi Hiến pháp, sau đó là để thực hiện chủ trương của Đảng về xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

- *Biểu tình phải hoà bình*: nguyên tắc này là phù hợp với Hiến pháp và LNQQT, nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa quyền biểu tình của cá nhân/ nhóm với chức năng, nhiệm vụ của nhà nước là bảo đảm trật tự, an ninh của xã hội.

- *Quyền biểu tình không phải là quyền tuyệt đối, mà có thể bị giới hạn*: nguyên tắc này có thể không cần thiết phải quy định cụ thể thành điều khoản riêng, song cần hàm chứa trong các quy định của luật, ví dụ như quy định về giới hạn của quyền, về những điều cấm,...

Về mặt pháp lý, một cuộc biểu tình có thể phải chịu những hạn chế trong trường hợp không tuân thủ các điều kiện tiên quyết được quy định trong pháp luật quốc gia (mà phù hợp với các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế). Ngoài ra, theo OSCE, trong trường hợp cuộc biểu tình tuy diễn ra hoà bình nhưng theo đuổi một số mục tiêu trái pháp luật cũng có thể bị hạn chế.

- *Quyền biểu tình phản đối biểu tình*: đây cũng là một nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi bởi cộng đồng quốc tế. Mục tiêu của nguyên tắc này là bảo đảm quyền

được biểu đạt các ý kiến đối lập, với ý nghĩa là một yếu tố không thể thiếu đối với cả quyền tự do biểu đạt và quyền tự do hội họp

Thứ năm, điều kiện thủ tục

Một trong những nội dung quan trọng trong Luật biểu tình là điều khoản quy định người biểu tình cần phải xin phép hay thông báo (hoặc đăng ký) với cơ quan chức năng trước khi biểu tình.

Thứ sáu, về nội dung của bản đăng ký biểu tình

Đi kèm với quy định về đăng ký, Luật nên quy định rõ những thông tin mà người tổ chức biểu tình phải cung cấp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Các thông tin nên có bao gồm:

- Họ và tên, tuổi, địa chỉ, điện thoại của người đại diện đứng ra tổ chức biểu tình (những giấy tờ chứng minh tính hợp pháp của việc đại diện).

- Mục đích, nội dung biểu tình.

- Thành phần và số lượng người tham gia đoàn biểu tình.

- Thời gian bắt đầu và kết thúc, địa điểm bắt đầu và kết thúc (bao gồm tuyến đường tuần hành nếu có).

- Phương tiện giao thông, cờ, ảnh, biểu ngữ,... mang theo, nội dung biểu ngữ, khẩu hiệu (nếu có); các phương tiện âm thanh và cường độ âm thanh.

Mặc dù vậy, để tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, Luật cũng nên quy định một số trường hợp không cần phải làm đơn đăng ký mà chỉ cần thông báo nếu quy mô biểu tình nhỏ, nội dung đơn giản và số lượng người tham gia ít.

Thứ bảy, về thời hạn đăng ký biểu tình

Như đã nêu ở các phần trên, quy định về giới hạn thời gian tối thiểu phải đăng ký (hay xin phép) tổ chức cuộc biểu tình là khác nhau giữa các quốc gia. Về nguyên tắc, thời hạn này càng ngắn thì càng được đánh giá cao nhưng lại gây khó khăn cho việc xem xét quyết định của các cơ quan chức năng nhà nước.

Phần thứ hai

QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA NGƯỜI THAM GIA BIỂU TÌNH

Trong phần này nên quy định những nội dung sau:

Thứ nhất, quyền của đoàn biểu tình

Nên đề cập đến những quyền sau:

- Quyền thực hiện biểu tình ôn hòa (không sử dụng bạo lực).
- Quyền mang theo cờ, ảnh, biểu ngữ (với nội dung đã xin phép), khẩu hiệu (với nội dung đã xin phép), các phương tiện âm thanh (có cường độ âm thanh cho phép) khi đã được chính quyền cho phép.
- Quyền yêu cầu cảnh sát đảm bảo an ninh, trật tự, tài sản công và tài sản cá nhân trong quá trình tiến hành biểu tình.
- Quyền được quan sát bởi các tổ chức, cá nhân hoạt động trong lĩnh vực nhân quyền, truyền thông, báo chí độc lập trong nước và quốc tế.

Thứ hai, quyền và nghĩa vụ của người tổ chức và người tham gia biểu tình

Người tổ chức và đoàn biểu tình có nghĩa vụ tuân theo sự chỉ dẫn của cảnh sát nhằm đảm bảo diễn biến biểu tình theo hướng ôn hòa.

Trưởng đoàn biểu tình có quyền dừng hoặc chấm dứt biểu tình bất cứ lúc nào, hoặc tiến hành tước quyền biểu tình của những đối tượng có hành vi gây rối, vi phạm pháp luật hoặc không tuân theo chỉ đạo của trưởng đoàn.

Người tham gia biểu tình (người biểu tình) có quyền tự do gia nhập và rời khỏi đoàn biểu tình, tham gia các hoạt động hợp pháp với đoàn biểu tình.

Người biểu tình phải tôn trọng pháp luật, giữ vệ sinh, môi trường; không làm ảnh hưởng cảnh quan nơi biểu tình sau khi kết thúc biểu tình.

Người tổ chức và người biểu tình sẽ phải chi trả và bồi thường cho những thiệt hại vật chất gây ra do không tuân thủ các quy định của pháp luật về biểu tình cũng như yêu cầu và hướng dẫn hợp pháp của cảnh sát.

Thứ ba, những hạn chế với đoàn biểu tình

Quy định về những giới hạn với đoàn biểu tình cần căn cứ vào nội dung Điều 14 khoản 2 Hiến pháp 2013, trong đó nêu rằng: “*Quyền con người, quyền*

công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Những giới hạn có thể bao gồm về thời gian, địa điểm, hành vi và một số yếu tố khác.

Về thời gian: có thể xác định một hạn chế chung là chỉ được biểu tình từ 6 giờ sáng đến 6 giờ tối, trong trường hợp biểu tình qua đêm thì chỉ ở những địa điểm được xác định mà không ảnh hưởng tới sinh hoạt bình thường của cộng đồng vào bất kỳ thời điểm nào trong ngày, ví dụ như các công viên hay quảng trường rộng,...

Ngoài ra, cũng nên quy định những ngày đặc biệt không được tổ chức biểu tình hoặc chỉ được biểu tình với số người tham gia hạn chế, ví như ngày Quốc khánh 2/9, Ngày giải phòng miền Nam 30/4, các ngày tổ chức các sự kiện quốc tế, các hội nghị đa quốc gia,...

Về địa điểm: luật cũng nên quy định những hạn chế về địa điểm, bao gồm các địa điểm cố định và địa điểm tạm thời bị hạn chế tổ chức biểu tình. Ở các địa điểm đó cần có biển báo và người túc trực để thông báo cho người biểu tình. Việc hạn chế về địa điểm bao gồm cả các tuyến đường (được, không được hoặc hạn chế đi qua).

Về hành vi: luật có thể quy định cấm các hành vi sau đây:

- Sử dụng vũ lực, mang vũ khí, hung khí, vật liệu nổ, các loại phương tiện khác gây nguy hiểm đến cá nhân, tài sản công của Nhà nước khi biểu tình.

- Kích động, xúi giục, cưỡng ép, dụ dỗ, mua chuộc, lôi kéo người khác biểu tình, gây rối an ninh trật tự công cộng.

- Lợi dụng biểu tình để tuyên truyền xuyên tạc, vu khống, đe dọa, xúc phạm uy tín, danh dự của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Lợi dụng quyền biểu tình để gây bạo loạn, lật đổ chính quyền, chia rẽ dân tộc, phá tình hữu nghị giữa nhân dân Việt Nam với nhân dân các nước, tuyên truyền chiến tranh, sự hận thù, phân biệt đối xử về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, giới hay những hành động khác gây phương hại đến trật tự an ninh chung, hoặc đến thuần phong mỹ tục của dân tộc.

- Ngăn cản hoặc phá hoại các cuộc biểu tình hợp pháp, ép buộc người khác tham dự vào các cuộc biểu tình bất hợp pháp bằng bất cứ bằng cách nào.

Phần thứ ba

QUYỀN, NGHĨA VỤ CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

Trong phần này nên quy định những nội dung sau:

Thứ nhất, quyền của cơ quan nhà nước

Phần này cần quy định rõ cơ quan nhà nước nào có thẩm quyền giải quyết những vấn đề liên quan đến biểu tình, bao gồm tiếp nhận đăng ký, cấm, cho phép, tạm đình chỉ, đình chỉ hoặc huỷ bỏ, xử lý vi phạm pháp luật về biểu tình.

Các quyền của cơ quan nhà nước có thể bao gồm:

- Quyền yêu cầu phải đăng ký trước khi cuộc biểu tình diễn ra tối thiểu bao nhiêu ngày.
- Quyền cấm, tạm đình chỉ, đình chỉ, yêu cầu chấm dứt cuộc biểu tình.
- Quyền xử phạt người tổ chức, người tham gia biểu tình vi phạm pháp luật.
- Quyền tiếp nhận, xử lý những khiếu nại, tố cáo liên quan đến biểu tình.

Thứ hai, giới hạn địa điểm biểu tình

Luật cũng cần liệt kê những địa điểm không cho phép tổ chức biểu tình, ví dụ như khu vực quân sự, các trụ sở cơ quan nhà nước, toà án, khu vực của các phái đoàn ngoại giao, các tổ chức quốc tế, các trường học, bệnh viện, các đài tưởng niệm,... Nên phân loại các địa điểm đó thành những nơi cấm không được tiếp cận hoàn toàn, những nơi có thể tiếp cận nhưng trong phạm vi với bán kính hoặc trong khoảng cách là bao nhiêu mét (m) để không làm ảnh hưởng đến hoạt động hoặc chức năng của các cơ sở đó.

Thứ ba, quản lý biểu tình trong thực tế

Luật cần quy định những trường hợp mà cơ quan nhà nước được giải tán biểu tình, ví dụ như cuộc biểu tình không đăng ký trước, số lượng người tham dự cao hơn số người đăng ký quá nhiều; hoạt động biểu tình có tính chất bạo lực,

bạo loạn hoặc ảnh hưởng lớn đến an ninh, trật tự; người biểu tình mang vũ khí và có thể sử dụng vũ khí; người tổ chức không thể kiểm soát quá trình biểu tình;...

Luật cũng cần quy định Nhà nước có quyền cấm biểu tình trong các trường hợp:

- Có những căn cứ rõ ràng cho thấy biểu tình không tuân thủ đầy đủ các quy định của luật (ví dụ như sử dụng bạo lực, bạo loạn,...).

- Biểu tình đăng ký tổ chức vào những thời điểm đặc biệt, ví dụ như tình trạng khẩn cấp... hoặc ở những không được biểu tình như khu vực quân sự, trụ sở chính quyền, khu vực ngoại giao,...

Với những trường hợp đã có tuyên bố cấm hoặc có lệnh giải tán song vẫn tiến hành biểu tình, Luật cần quy định dấu hiệu và chế tài với những cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm.

Luật cũng cần quy định rõ quyền hạn, trách nhiệm và những biện pháp mà cảnh sát có thể áp dụng để giám sát, bảo vệ, bảo đảm trật tự, an toàn cho các cuộc biểu tình ôn hoà. Luật cũng cần quy định rõ giới hạn về mặt thời gian, tức là trong khoảng khi nào có thể được biểu tình để tránh gây ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cộng đồng.

Thứ tư, trách nhiệm cụ thể của cơ quan nhà nước

Luật cần quy định rõ nguyên tắc các cơ quan nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ, bảo vệ các cuộc biểu tình hoà bình.

Bên cạnh đó, Luật cần quy định những cơ quan nhà nước nào có trách nhiệm xử lý những công việc gì liên quan đến biểu tình và các thời hạn có liên quan, ví dụ như thời hạn ra quyết định cấm kể từ khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhận được đơn đăng ký biểu tình, thời hạn xử lý khiếu nại, tố cáo,...

Một số nghĩa vụ, trách nhiệm cụ thể của cơ quan nhà nước cần quy định trong Luật là:

- Tiến hành mọi biện pháp để tạo môi trường thuận lợi nhất cho cuộc biểu tình hoà bình, cụ thể:

+ Bảo vệ đoàn biểu tình khỏi sự đe dọa hoặc quấy rối, khiêu khích, bạo lực, trả thù, trù dập từ bất kỳ chủ thể nào.

+ Tạo điều kiện cho những tổ chức nhân quyền, báo chí giám sát, đưa tin về cuộc biểu tình ôn hòa.

- Thông báo trong thời hạn sớm nhất về việc cấm hay thay đổi thời gian, địa điểm của biểu tình cho người tổ chức, kèm theo giải thích lý do chính đáng.

- Các hành vi cơ quan, cán bộ nhà nước không được vi phạm:

+ Cản trở, gây khó khăn, sử dụng các phương tiện nhằm ngăn chặn các cuộc biểu tình hoà bình.

+ Phân biệt đối xử (về dân tộc, chủng tộc, giới tính, tín ngưỡng, tôn giáo,...) trong quá trình xử lý các quan hệ về biểu tình.

- Tổ chức đối thoại với người tổ chức biểu tình để xử lý những bất đồng và giải quyết kịp thời những khiếu nại, tố cáo cũng như những yêu cầu, nguyện vọng của những người biểu tình.

- Giáo dục, tuyên truyền để người dân và cơ quan, cán bộ nhà nước hiểu và áp dụng đúng luật biểu tình, dần dần hình thành và củng cố văn hoá biểu tình.

- Kiểm tra, xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính mà bị đoàn biểu tình khiếu nại, tố cáo cho là vi phạm pháp luật, kịp thời sửa chữa, khắc phục nếu sai sót.

Phần thứ tư

XỬ LÝ VI PHẠM

- Cơ quan giải quyết: đối với các khiếu nại, tố cáo và yêu cầu của đoàn biểu tình thuộc quyết định hành chính, hành vi hành chính thì Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp tỉnh) có trách nhiệm đứng ra xử lý. Nếu xét thấy các yêu cầu của đoàn biểu tình liên quan đến vi phạm hình sự thì đề nghị truy tố tại Tòa án theo quy định của Luật hành chính, Luật hình sự.

- Tuỳ theo tính chất và mức độ của hành vi, xử lý nghiêm và nhanh chóng những người vi phạm pháp luật về biểu tình, kể cả các cán bộ nhà nước. Các chế

tài áp dụng có thể là kỷ luật, hành chính, hình sự và dân sự, hoặc kết hợp nhiều hình thức. Các hành vi vi phạm có thể bao gồm:

- + Đe dọa, chia rẽ, gây trở ngại hoặc ngăn cản cuộc biểu tình hoà bình.
- + Mang vũ khí, chất nổ hoặc các vật cấm khác trong quá trình tham gia biểu tình.
- + Chống đối lệnh cấm hoặc lệnh giải tán biểu tình.
- + Kích động, xúi giục, cưỡng ép, dụ dỗ, mua chuộc, lôi kéo người khác tham gia biểu tình.
- + Gây rối an ninh trật tự công cộng trong quá trình biểu tình.
- + Lợi dụng việc biểu tình để tuyên truyền chống Nhà nước, xâm phạm lợi ích của Nhà nước; xuyên tạc, vu khống, đe dọa, xúc phạm uy tín, danh dự của cơ quan, tổ chức, người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, người thi hành nhiệm vụ, công vụ khác.
- + Cán bộ có trách nhiệm bảo vệ, đảm bảo quyền biểu tình của công dân mà tùy tiện sử dụng vũ khí hoặc công cụ bạo lực khác gây nguy hại đến tính mạng, sức khỏe hoặc gây thiệt hại về tài sản của người biểu tình.

Phần thứ năm

ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

- Tất cả luật lệ nào trái với luật này đều bãi bỏ.
- Chính phủ quy định những chi tiết thi hành luật này.
- Hiệu lực thi hành từ ngày ... tháng ... năm ...

Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa ..., kỳ họp thứ ... thông qua ngày ... tháng ... năm 201 ...

Tiểu kết chương 3

Thực tiễn cho thấy, công dân Việt Nam đã biểu tình từ rất lâu và biểu tình dưới nhiều hình thức khác nhau để bày tỏ thái độ, nguyện vọng của mình với các chủ trương, chính sách của nhà nước và với các vấn đề xã hội. Quyền biểu tình của công dân là quyền Hiến định và đã được tái khẳng định trong Hiến Pháp 2013 nhưng mới chỉ có hai văn bản dưới luật là Nghị định 38/2005/NĐ-CP của Chính Phủ quy định một số biện pháp đảm bảo trật tự công cộng và Thông tư 09/2005/TT-BCA hướng dẫn thi hành Nghị định 38/2005/NĐ-CP là chưa phù hợp. hơn nữa phạm vi và đối tượng điều chỉnh của hai văn bản này rất hẹp chỉ điều chỉnh hoạt động tập trung đông người chứ không quy định những vấn đề pháp lý liên quan đến quyền biểu tình của công dân. Vì vậy cần thiết phải xây dựng một văn bản luật chuyên biệt để điều chỉnh các vấn đề pháp lý về quyền quan trọng này.

KẾT LUẬN

Quyền biểu tình là quyền con người cơ bản được cả pháp luật quốc tế và Việt nam ghi nhận. Ở Việt Nam, quyền biểu tình đã luôn luôn là một quyền Hiến định trong tất cả các bản Hiến pháp. Hiến pháp mới nhất của Việt Nam, Hiến pháp 2013 quy định tại điều 25” Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, biểu tình . Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định”. Để cụ thể hóa điều 25 của Hiến pháp 2013, yêu cầu đặt ra là xây dựng luật Biểu tình để đảm bảo công dân được thực hiện quyền hiến định phù hợp với yêu cầu xây dựng một nhà nước mà ở đó, các quyền con người, quyền công dân được nhà nước đảm bảo thực hiện trên thực tế chứ không chỉ là đảm bảo về mặt hình thức khi quyền này mới được ghi nhận trong hiến pháp. Việc sớm ban hành luật biểu tình để các cơ quan nhà nước quản lý tốt các cuộc biểu tình của người dân và phù hợp với các cam kết quốc tế..

Trong khuôn khổ luận văn này, tác giả đã nêu và phân tích một cách khái quát, rõ nét nhất các khái niệm, những vấn đề mang tính lý luận như khái niệm biểu tình, quyền biểu tình, các hình thức của biểu tình, vai trò, ý nghĩa của biểu tình, các quy định về quyền biểu tình của pháp luật quốc tế, các quy định về biểu tình của nhiều quốc gia khác nhau. Những quốc gia có luật biểu tình từ rất sớm, những quốc gia có nền dân chủ tiến bộ và những quốc gia tuy mới có luật biểu tình nhưng có những đặc điểm chính trị, xã hội hoặc có yếu tố lịch sử tương đồng với Việt Nam để từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc xây dựng luật biểu tình. Những kinh nghiệm rút ra có thể tiếp thu được hoặc không thể tiếp thu được do không phù hợp với đặc điểm xã hội, môi trường chính trị ở Việt Nam.

Luận văn cũng đi sâu vào nghiên cứu quyền biểu tình với tư cách là một quyền Hiến định và các quy định của pháp luật về quyền biểu tình trong quá trình thực hiện Hiến pháp Việt nam kể từ khi nước ta có bản Hiến pháp đầu tiên cho đến nay. Từ đó cho thấy rằng các quy định hiện hành còn có quá nhiều hạn chế làm cho quyền Hiến định của công dân không được thực hiện trên thực tế. Các cơ quan chức năng gặp nhiều khó khăn, lúng túng khi không có một cơ sở pháp lý

đầy đủ để xử lý, kiểm soát các cuộc biểu tình của người dân. Qua đó tác giả đề xuất cần thiết phải xây dựng được luật biểu tình, các điều kiện đảm bảo thực hiện quyền biểu tình của công dân trên thực tế trong điều kiện của nước ta hiện nay.

Luận văn được thực hiện tại thời điểm nước ta chưa có một văn bản pháp luật cụ thể hóa quyền biểu tình dù đã dự thảo rất nhiều lần. Các công trình nghiên cứu về biểu tình ở Việt không nhiều và thực tế các hoạt động biểu tình ở Việt Nam trong giai đoạn trước đây còn ít nên Luận văn không tránh khỏi những thiếu sót. Tác giả kính mong nhận được sự trao đổi, đóng góp và xin tiếp thu, học hỏi các kiến thức, các quan điểm trên tinh thần nghiên cứu khoa học một cách độc lập, nghiêm túc, cầu thị của quý thầy cô, các anh, các chị có quan tâm đến lĩnh vực này để luận văn hoàn thiện hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Hồng Anh (2014), *Quyền biểu tình của công dân và những vấn đề đặt ra đối với công tác xây dựng Luật về biểu tình*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, (số 3), tr. 5-14
2. Bộ Công An (2005), *Thông tư 09/2005/TT-BCA ngày 05/9/2005 của Bộ Công an hướng dẫn thi hành một số điều Nghị định số 38/2005/NĐ-CP*, Hà Nội
3. Đặng Dũng Chí – Hoàng Văn Nghĩa (2014), *Chủ nghĩa xã hội và quyền con người*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
4. Chính phủ (1945), *Sắc lệnh số 31 ngày 13/9/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*, Hà Nội
5. Chính phủ (2005), *Nghị định 38/2005/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/3/2005 quy định một số biện pháp đảm bảo trật tự công cộng*, Hà Nội
6. Chính phủ (2010), *Nghị định 73/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/07/2010 Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh và trật tự, an toàn xã hội*, Hà Nội
7. Nguyễn Đăng Dung (2012), *Những vấn đề về Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp*, Nxb Dân trí, Hà Nội
8. Đảng Cộng sản Việt Nam (1992), *Chỉ thị 12-CT/TW ngày 12/7/1992 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về Vấn đề quyền con người và quan điểm, chủ trương của Đảng ta*, Hà Nội
9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
10. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
12. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 2/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội

13. Vũ Công Giao-Nguyễn Minh Tâm-Nguyễn Anh Đức-Nguyễn Phú Hải (2015), *Thực hiện các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội
14. Nguyễn Linh Giang (2015), *Nhu cầu luật hóa quyền biểu tình theo Hiến pháp 2013*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, (số 11) tr.18-22
15. Đinh Thanh Hương (2015), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đảm bảo các quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (số 6) tr. 24-36
16. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2009), *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
17. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2010), *Quyền con người, tập tài liệu chuyên đề của Liên hiệp quốc*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội
18. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2010), *Quyền con người, tập hợp những bình luận/ khuyến nghị chung của Liên hiệp quốc*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội
19. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2011), *Hiến pháp: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội
20. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội
21. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giới thiệu công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội
22. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2013), *Hỏi đáp về Quyền con người*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội
23. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2015), *Thực hiện các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội
24. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Tập 5, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
25. Nguyễn Thanh Minh (2012), *Về khái niệm biểu tình*, tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, (số 20), tr. 16 – 20
26. Quốc hội (1946), *Hiến pháp năm 1946*, Hà Nội

27. Quốc hội (1957), *Luật số 101/SL/L.003 của Quốc hội ban hành ngày 20/05/1957 quy định về quyền tự do hội họp*, Hà Nội
28. Quốc hội (1959), *Hiến pháp năm 1959*, Hà Nội
29. Quốc hội (1980), *Hiến pháp năm 1980*, Hà Nội
30. Quốc hội (1992), *Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001*, Hà Nội
31. Quốc hội (2013). *Hiến pháp năm 2013*, Hà Nội
32. Nguyễn Hữu Quỳnh (1999). *Từ điển luật học*, Nxb Từ điển bách khoa Hà Nội, Hà Nội
33. Đào Trí Úc (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
34. Đào Trí Úc (2014), *Cơ chế quyền lực nhà nước với định hướng sửa đổi Hiến pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Hà nội
35. Văn phòng Quốc hội (2011), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Hà Nội
36. Nguyễn Văn Vĩnh (2004), *Một số nhân tố có khả năng gây bất ổn định chính trị - xã hội ở nước ta hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
37. Viện Chính sách công và Pháp luật (2014), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb Lao động xã hội, Hà Nội
38. Viện Chính sách công & Pháp luật – Viện Nhà nước & Pháp luật (2014), *Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về Dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội
39. Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam (1999), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển Bách Khoa, Hà Nội
40. Viện Nghiên cứu lập pháp (2014), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
41. Viện Ngôn ngữ học (2006), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng
42. Viện Nghiên cứu lập pháp – Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam (2012), *Hiến pháp và việc sửa đổi Hiến pháp: Kinh nghiệm của Đức và Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội