

TIÊU CHÍ HẠN CHẾ QUYỀN CON NGƯỜI VÌ LÝ DO TRẬT TỰ CÔNG CỘNG TRONG PHÁP LUẬT MỘT SỐ NƯỚC¹

Nguyễn Văn Quán*

* TS. GV. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quyền con người; giới hạn quyền; hạn chế quyền; trật tự công cộng; sức khỏe cộng đồng

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 15/03/2019

Biên tập : 30/07/2019

Duyệt bài : 30/07/2019

Article Information:

Keywords: human rights; limitation of rights; restriction of rights; public order; community health.

Article History:

Received : 15 Mar. 2019

Edited : 30 Jul. 2019

Approved : 30 Jul 2019

Tóm tắt:

Quyền con người có thể bị hạn chế trong một số trường hợp nhất định vì các lý do chính đáng, theo một trình tự thủ tục chặt chẽ. Một trong những lý do hạn chế quyền phổ biến trong pháp luật của các quốc gia là bảo vệ trật tự công cộng. Bài viết trình bày và phân tích tiêu chí hạn chế quyền con người vì lý do trật tự công cộng trong pháp luật một số nước.

Abstract

Human rights may be restricted in certain cases with sensibly justified reasons, following a strict procedure. One of the reasons for restricting the common rights in the laws of a number of countries is to ensure the public order stability. This article presents and provides analysis of the criteria restricting the human rights due to public order in the laws of a number of countries

1. Các quan niệm về giới hạn quyền hiến định

Trong các xã hội dân chủ, cơ sở tự do dựa trên ý tưởng rằng không quyền nào có thể được coi là tuyệt đối. Đòi hỏi của đời sống xã hội và đặc biệt là những yêu cầu về trật tự công cộng, dẫn đến những hạn

chế về việc thực hiện các quyền cơ bản là cần thiết cho việc bảo vệ trật tự chung - vốn là bảo đảm cho các quyền này. Pierre Bon cho rằng, trật tự công cộng “đảm nhận một chức năng cụ thể là chỉ giới hạn các quyền tự do khi điều này là bắt buộc và chỉ giới

1 Bài viết trong khuôn khổ Đề tài “Cơ sở lý luận và thực tiễn về hạn chế quyền con người ở Việt Nam hiện nay” do TS. Nguyễn Linh Giang làm Chủ nhiệm.

hạn quyền một cách tương xứng với điều mà việc bảo vệ quyền khác đòi hỏi"². Thừa nhận giới hạn quyền trong Hiến pháp là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể hạn chế việc thực thi các quyền và tự do.

Hiến pháp có chức năng để giới hạn quyền lực nhà nước và ràng buộc trách nhiệm nhà nước. Nhưng đồng thời, Hiến pháp cũng có các quy định về quyền con người và hạn chế quyền con người. Việc Hiến pháp ghi nhận các quy định về hạn chế quyền con người không phải là tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước hạn chế quyền con người mà để nhằm kiểm soát các hành vi tùy tiện của các cơ quan nhà nước trong hạn chế quyền con người.

Luật nhân quyền quốc tế thừa nhận, quyền con người không phải là một khái niệm tuyệt đối và trong một số trường hợp cần phải được hạn chế nhằm đảm bảo trật tự xã hội. Việc ghi nhận các nguyên tắc hạn chế quyền con người trong Hiến pháp chính là để đảm bảo việc bảo vệ và thúc đẩy quyền con người. Tuy nhiên, không phải Hiến pháp của mọi quốc gia đều quy định trực tiếp về giới hạn quyền và các nguyên tắc giới hạn quyền.

Sự khác biệt về cách tiếp cận này liên quan đến quan niệm của các nhà lập hiến về các giới hạn đối với quyền cơ bản. Nghiên cứu của Robert Alexy giúp làm sáng tỏ điểm này. Ông cho rằng, "khái niệm "giới hạn một quyền" dường như dựa vào một giả định trước là đã có hai thứ: một quyền và một giới hạn, giữa chúng có một mối quan hệ nhất định, ví dụ như là một quan hệ về sự hạn chế"³. Theo đó, có thể chỉ ra hai kiểu

quan hệ tạo thành hai lý thuyết khác nhau:

- "Lý thuyết bên ngoài", theo đó giới hạn nằm bên ngoài quyền;

- "Lý thuyết bên trong", theo đó quyền chỉ được quy định một cách có hạn chế, hay hạn chế là một phần không thể tách rời khỏi quyền.

Việc lựa chọn kiểu mối quan hệ thứ nhất hay thứ hai có tính quyết định trong việc xác định cơ sở hiến định của việc hạn chế các quyền cơ bản. Lý thuyết bên ngoài chủ yếu được thừa nhận, áp dụng trong các công ước về quyền con người, còn lý thuyết bên trong được một số nước, ví dụ như Pháp, sử dụng.

Theo lý thuyết bên ngoài về giới hạn, quyền và giới hạn được hình thành như hai đối tượng riêng biệt, quyền mang tính tự thân và không bị giới hạn. Lý thuyết này cho rằng, trong nhà nước pháp quyền, các quyền này được đặt ra mà không bị giới hạn. "Mối quan hệ giới hạn" chỉ xảy ra khi quyền buộc phải đối chiếu với tự do của người khác và đòi hỏi của lợi ích chung. Các giới hạn cho việc thực hiện các quyền phải được xác định và chỉ rõ.

Lý thuyết bên ngoài về giới hạn quyền và tự do được chia sẻ bởi một số công ước về bảo vệ quyền con người. Được thông qua sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các văn kiện này quy định khả năng các nhà nước giới hạn thực hiện các quyền cơ bản, hoặc thông qua các điều khoản giới hạn cụ thể, hoặc trong một điều khoản chung về giới hạn quyền. Trong cả hai trường hợp, trật tự công cộng được đề cập như là một giới hạn đối với việc thực hiện các quyền được thừa nhận.

Điều khoản giới hạn cụ thể, hoặc "điều khoản bảo vệ"⁴, được chứa đựng trong điều khoản thừa nhận một quyền. Điều khoản này

² Pierre BON, *La police municipale*. Thèse dactylographiée. Bordeaux I, 1975, tr. 226.

³ Robert ALEXY, *A theory of constitutional rights*, Oxford University Press, 2002, tr. 178.

⁴ X. PHILIPPE, "Les clauses de limitation et d'interprétation des droits fondamentaux dans la Constitution sud africaine de 1996", *Tiđđ*, tr. 902.

thường nằm trong các công ước về quyền con người. Công ước châu Âu về quyền con người tuyên bố quyền được bảo đảm và sau đó đề ra những giới hạn có thể đặt ra cho quyền này.

Vi dụ, khoản 1 Điều 8 Công ước châu Âu về quyền con người quy định: “mọi người đều có quyền được tôn trọng đời sống riêng tư và gia đình, nơi cư trú và thư từ”. Khoản 2 điều này quy định: “cơ quan công quyền có thể có sự can thiệp tới việc thực hiện quyền này chỉ khi sự can thiệp này được luật dự liệu và là một biện pháp trong một xã hội dân chủ, và cần thiết cho an ninh quốc gia, an toàn công cộng, [...] bảo vệ trật tự và phòng chống tội phạm hình sự [...]”. Như vậy, điều khoản này thể hiện theo lý thuyết bên ngoài: trước tuyên bố quyền và sau đó lại quy định là quyền đó có thể bị hạn chế.

Lý thuyết bên trong xem giới hạn là một bộ phận của việc xác định và thực hiện quyền⁵. Học giả François Luchaire cho rằng, các bảo đảm và các giới hạn quyền không thể tách rời khỏi nhau⁶, bởi vì các giới hạn đối với một số quyền và tự do là sự bảo đảm cho việc thực thi các quyền, tự do khác⁷. Marcel Waline cho rằng: “mọi quyền, tự do đều có một giới hạn ngầm định, đó là tôn trọng trật tự công cộng [...]”. Như vậy, người ta chỉ thừa nhận những quyền, tự do có giới hạn (bị hạn chế)⁸. Đây là một đặc trưng có tính cơ bản của luật thực định Pháp. Các nhà lập hiến Pháp quan niệm, cơ quan lập pháp

có thẩm quyền xác định các quyền và tự do của người dân, cũng như các giới hạn của quyền này.

2. Mối quan hệ giữa trật tự công cộng và quyền, tự do cơ bản và giới hạn quyền con người vì lý do trật tự công cộng

Trong số các lý do đề hạn chế quyền cơ bản, thì “đòi hỏi bảo vệ trật tự công cộng” (public order) là một trong những căn cứ phổ biến. Giới hạn quyền với mục đích bảo đảm “trật tự công cộng” được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế về quyền con người. Khoản 2 Điều 29 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 (UDHR) quy định: “Mỗi người trong khi thực hiện các quyền và tự do cho cá nhân chỉ phải chịu những hạn chế do luật định nhằm mục đích duy nhất là bảo đảm việc thừa nhận và sự tôn trọng đối với các quyền và tự do của những người khác và phù hợp với những đòi hỏi chính đáng về đạo đức, *trật tự công cộng* và sự phồn vinh chung trong một xã hội dân chủ”⁹.

Trong pháp luật của nhiều quốc gia, trật tự công cộng thường được quan niệm gắn liền với các khái niệm “an ninh quốc gia”, “bảo vệ trật tự” và “phòng chống tội phạm”. Ngoài ra, khái niệm trật tự công cộng không chỉ được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật, mà nó được diễn giải rất đa dạng trong các phán quyết của Tòa án liên quan đến các tranh chấp giữa người dân và công quyền.

Ở nghĩa đơn giản và dễ hiểu nhất, “tự do là quyền năng tự định đoạt, căn cứ vào

5 Pauline Gervier, La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public, thèse à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, tr.67.

6 François LUCHAIRE, La protection constitutionnelle des droits et libertés, Economica, Paris, 1987, tr.336.

7 François LUCHAIRE, La protection constitutionnelle des droits et libertés, Ssd, tr. 83

8 M WALINE, L'individualisme et le droit, Editions Domat-Montchrestien, 1949, rééd. Dalloz, Paris, Préf. F Mélin-Soucramanien, 2007, tr 379.

9 Xem: https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf, truy cập ngày 20/4/2019.

đó con người tự mình chọn cách hành xử"¹⁰. Còn trật tự công cộng được hiểu là "trạng thái xã hội của một quốc gia cụ thể, tại một thời điểm cụ thể có được hoà bình, yên tĩnh và an ninh công cộng không bị xáo trộn"¹¹.

Dưới góc độ nội dung, trật tự công cộng có quan hệ với khái niệm "lợi ích công cộng" - vốn là mục đích của mọi hoạt động công quyền. Ngay từ đầu thế kỷ XX ở Pháp, việc hạn chế quyền, tự do cơ bản của con người vì lý do trật tự công cộng đã được đặt ra. Tham chính viện - cơ quan xét xử hành chính tối cao của Pháp đề ra nguyên tắc: các hạn chế đối với tự do do chính quyền đưa ra chỉ hợp pháp khi việc duy trì trật tự công cộng đòi hỏi¹². Trong pháp luật của Liên minh châu Âu, Công ước châu Âu về quyền con người cho phép các quốc gia giới hạn các quyền cơ bản vì lý do trật tự công cộng.

Tuy nhiên, trong nhà nước pháp quyền thì mối quan hệ giữa yêu cầu về trật tự công cộng và các quyền cơ bản thường được xem như là mối quan hệ giữa "uy quyền" và "tự do", trong đó uy quyền là ngoại lệ và tự do là nguyên tắc.

Ở Pháp, trật tự công cộng (*ordre public*) là một *quy tắc bất thành văn*, không được định nghĩa một cách tường minh trong một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể. Trật tự công cộng gắn liền với các tiêu chí, đòi

hỏi có tính sống còn của hệ thống pháp luật. Đây là một khái niệm có nội hàm thay đổi theo thời gian. Bởi vì, "xã hội vận động và các giá trị của xã hội thay đổi, những gì xã hội xem là cơ bản thì có thể trở thành cơ bản, và trật tự công cộng phải thích nghi theo...[...], trật tự công cộng là một khái niệm tồn tại bất chấp thời gian, vì nội dung của nó biến đổi cùng với thời gian"¹³. Giáo sư Chaim Perelman gọi trật tự công cộng là "khái niệm có nội dung biến đổi"¹⁴.

Có học giả đưa ra lý thuyết "giới hạn của giới hạn" phát triển từ lý thuyết của người Đức về các quyền cơ bản¹⁵. Theo lý thuyết này, giới hạn của giới hạn đặt ra những ranh giới đối với nhà làm luật¹⁶. Tức là các giới hạn có tính hiển định mà nhà làm luật buộc phải tuân thủ khi xác định các chế ước, hạn chế của quyền và tự do cơ bản.

Giáo sư Malauric cho rằng, "không ai đưa ra định nghĩa của trật tự công, mọi người ngại ca sự không rõ ràng của nó và ai ai cũng sử dụng"¹⁷. Cách mạng tư sản Pháp đề ra nguyên tắc: mọi người có quyền sống, hành động và tự do thực hiện các quyền của mình (Điều 1 Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền năm 1789). Tuy nhiên, lý tưởng tự do này không thể thực hiện một cách không giới hạn vì nó có thể ảnh hưởng, xâm hại tới quyền và tự do của người khác. Để

10 J. RIVERO et H. MOUÏTOUH, *Libertés publiques*, P.U.F., Thémis, Paris, 9^e édition 2003, tome 1, tr. 5.

11 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., Quadrige, Paris, 9^e édition, 2011, tr. 714.

12 R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, Montchrestien, Domat droit public, Paris, 15^e édition, 2001, tr. 699 và tiếp theo.

13 N. JACQUYNOT, *Ordre public et constitution*, thèse dactylographiée, Université d'Aix-Marseille III, 2000, tr. 68.

14 C. PERELMAN, "Les notions à contenu variable en droit, essai de synthèse", in C. PERELMAN et R. VANDER ELST (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Travaux du Centre National de recherche logique, Bruylant, Bruxelles, 1984, tr. 363-374, spéc. tr. 363.

15 L. FAVOREU et autres, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, Précis, coll. Droit public science politique, 6^e édition, 2012, tr. 90 và 163.

16 C. AUTEXIER, *Introduction au droit public allemand*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 1997, tr. 124-128.

17 P. Malauric trích dẫn bởi M. Gautier « L'ordre public », in J.-B. Aubry (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, tr. 317.

ngăn chặn việc thực thi quyền của người này gây ảnh hưởng, đe dọa quyền và tự do của người khác và của trật tự xã hội nói chung, Nhà nước phải chịu trách nhiệm duy trì một trật tự để bảo đảm cho tự do của các thành viên trong xã hội. Ở nghĩa này, trật tự xã hội được hiểu là “trạng thái cân bằng, nơi các quyền và tự do cơ bản được thực hiện một cách tốt nhất”. Trật tự xã hội thể hiện các yêu cầu, đòi hỏi cơ bản của một xã hội, yêu cầu này có tính bền vững và thường xuyên. Hơn nữa, các quyền, tự do cơ bản của con người chỉ có thể được thực hiện trong khuôn khổ của một quốc gia mà công quyền bảo đảm được trật tự công cộng.

3. Trật tự công cộng trong thực tiễn xét xử của Toà án

Trên thực tế, trật tự công cộng là một khái niệm được diễn giải rất đa dạng.

Theo phán quyết ngày 27/10/1995 của Tham chính viện Pháp, tôn trọng nhân phẩm con người là một thành tố của trật tự công cộng¹⁸. Vụ việc liên quan đến việc Thị trưởng thành phố Morsang-sur-Orge cấm các buổi biểu diễn trò “tung hứng người lùn” tại các hộp đêm của thành phố vì lý do xâm phạm nhân phẩm con người. Trong khi đó, pháp luật trao cho Thị trưởng thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để duy trì trật tự công cộng (theo nghĩa truyền thống bao gồm: an ninh, sự bình yên và vệ sinh công cộng). Tham chính viện phán quyết rằng,

nhân phẩm con người cũng là một thành tố của trật tự công cộng mà công quyền cần phải bảo vệ. Tương tự, hành vi ca tụng nạn diệt chủng người Do Thái cũng bị xem là xâm phạm trật tự công cộng¹⁹. Ngoài ra, trật tự công cộng có thể được xem xét trong một bối cảnh của địa phương để biện minh cho việc hạn chế quyền. Ví dụ như việc chiếu phim khiêu dâm, mở một cửa hàng kinh doanh sách báo khiêu dâm có thể bị xem là làm rối loạn trật tự công cộng xuất phát từ điều kiện đặc thù của địa phương²⁰. Điều kiện, hoàn cảnh đặc thù ở đây là số lượng lớn các cơ sở giáo dục trên địa bàn, các kiến nghị, phản đối đến từ người dân.

Tại Thụy Sĩ, trật tự công cộng bao hàm nhiều yếu tố, giá trị khác nhau. Theo Toà án liên bang Thụy Sĩ, trật tự công cộng nhằm “bảo vệ an ninh, sự yên bình, sức khoẻ, đạo đức công cộng và tính trung thực trong kinh doanh”²¹. Hai tác giả Aubert và Mahon cho rằng, trật tự công cộng là “thứ tối thiểu cần có cho sự chung sống cùng nhau của dân cư của một quốc gia”²².

Một trong những nhiệm vụ thiết yếu của Nhà nước là đảm bảo sự hài hòa của đời sống tập thể. Sự phát triển hài hòa của đời sống tập thể chỉ có thể được duy trì khi trật tự công cộng được bảo đảm. Do đó, Nhà nước có trách nhiệm đảm bảo trật tự này. Tuy nhiên, các hành vi xâm phạm trật tự công cộng rất đa dạng, ví dụ như xâm hại các thể chế chính trị, cản trở hoạt động của

18 CE Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Rec. 372.

19 Xem: CE ord., 9 janvier 2014, Ministre de l'intérieur c. Société « Les Productions de la Plume » et M. Dieudonné M' Bala M' Bafa, n° 374308. Chính quyền cấm các buổi biểu diễn của nghệ sĩ Dieudonné vì lý do trong các buổi biểu diễn của mình, ông này có lời lẽ bài Do thái, kích động hận thù chủng tộc và ca ngợi sự phân biệt đối xử, đàn áp và diệt chủng trong giai đoạn Chiến tranh thế giới thứ hai.

20 CE Sect., 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, Rec. 693.

21 ATF 110 Ia 99, 102, Kress; 111 Ia 184, 186, M., 116 Ia 355, 356, Stéphane de Montmolin; 118Ia 175,

22 AUBERT JEAN-FRANCOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich-BâleGenève 2003, tr.209.

chính quyền, xâm phạm các quyền, tự do cá nhân, cũng như xâm hại các giá trị đạo đức hay vật chất mà đa số người dân thừa nhận. Các hành vi này tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau mà các nhà lập hiến, lập pháp không thể nào dự liệu hết. Các hành vi xâm hại trật tự công cộng này cần phải được ngăn chặn hoặc trừng phạt vì chúng cản trở việc thực hiện một chức năng cơ bản của nhà nước. Đây được xem như một nguyên tắc hiến định bất thành văn ở Thụy Sĩ. Nguyên tắc này trao cơ quan hành pháp quyền thực hiện các biện pháp cần thiết để khôi phục trật tự công cộng nếu nó bị xáo trộn hoặc đe dọa nó một cách trực tiếp và sắp xảy ra²³. Trên cơ sở này, chính quyền có thể hạn chế việc thực hiện các quyền tự do cá nhân. Có thể kể ra án lệ liên quan đến hạn chế quyền tự do hiệp hội²⁴, tự do hội họp²⁵, tự do báo chí²⁶, tự do thương mại và công nghiệp²⁷ và quyền sở hữu²⁸.

Ngoài ra, trật tự công cộng còn có thể hàm chứa cả yêu cầu về sức khỏe cộng đồng và sự yên tĩnh, thanh bình của cộng đồng. Ví dụ, chính quyền có thể lấy lý do yên tĩnh, thanh bình của cộng đồng để buộc các nhà hàng ăn uống đóng cửa vào đêm khuya, hay hạn chế kinh doanh ở khu vực nghỉ mát, điều này làm hạn chế quyền tự do kinh doanh của người dân²⁹. Cũng vậy, mại dâm là hợp pháp

ở Thụy Sĩ, nhưng chính quyền có thể cấm mại dâm ở những tuyến đường và địa điểm có nhiều người dân sinh sống với lý do bảo đảm sự yên tĩnh của cộng đồng³⁰. Việc quy định giờ mở cửa của các hộp đêm cũng có thể dựa trên căn cứ này³¹.

Lý do vì sức khỏe cộng đồng cũng là căn cứ để áp đặt chế độ chăm sóc sức khỏe răng miệng đối với trẻ em ở độ tuổi đi học³². Chế độ tiêm phòng chống các bệnh truyền nhiễm cũng có thể được áp dụng, đặc biệt là đối với bệnh bạch hầu, để bảo vệ sức khỏe của những người có nguy cơ lây nhiễm cao.

Quy định của thành phố Genève cấm quảng cáo thuốc lá và rượu có nồng độ trên 15% tại các nơi công cộng được cho là không xâm phạm tới quyền tự do kinh doanh lẫn quyền sở hữu³³. Không chỉ Thụy Sĩ mà nhiều quốc gia đã có các đạo luật về phòng, chống tác hại của rượu, bia hay thuốc lá. Trong đó, có các quy định về cấm quảng cáo các sản phẩm này trên các phương tiện truyền thông đại chúng và nơi công cộng. Tương tự, quy định cấm các nhà sản xuất sữa tuyên truyền về tác dụng có lợi của canxi trong sữa, đặc biệt là chống bệnh loãng xương là hạn chế quyền tự do kinh doanh và tự do biểu đạt, nhưng được biện minh bằng lý do bảo vệ sức khỏe cộng đồng³⁴.

23 RO 91 I 327

24 RO 60 I 209 và 353, 61 I 39 và 269.

25 RO 55 I 235 ss., 57 I 272.

26 RO 60 I 121 ff.

27 RO 63 I 222, 67 I 76

28 RO 20, tr. I 148, 88 I 176.

29 ATF 100 Ia 47, Birreria Wädenswil.

30 ATF 99 Ia 504, X.

31 ATF 108 Ia 151, Bosshard

32 ATF 118 Ia 427, C.

33 ATF 128 I 295, Association suisse des annonceurs et consorts

34 ATF 127 II 91, Genossenschaftsverband Schweizer Milchproduzenten.

ngăn chặn việc thực thi quyền của người này gây ảnh hưởng, đe dọa quyền và tự do của người khác và của trật tự xã hội nói chung, Nhà nước phải chịu trách nhiệm duy trì một trật tự để bảo đảm cho tự do của các thành viên trong xã hội. Ở nghĩa này, trật tự xã hội được hiểu là “trạng thái cân bằng, nơi các quyền và tự do cơ bản được thực hiện một cách tốt nhất”. Trật tự xã hội thể hiện các yêu cầu, đòi hỏi cơ bản của một xã hội, yêu cầu này có tính bền vững và thường xuyên. Hơn nữa, các quyền, tự do cơ bản của con người chỉ có thể được thực hiện trong khuôn khổ của một quốc gia mà công quyền bảo đảm được trật tự công cộng.

3. Trật tự công cộng trong thực tiễn xét xử của Toà án

Trên thực tế, trật tự công cộng là một khái niệm được diễn giải rất đa dạng.

Theo phán quyết ngày 27/10/1995 của Tham chính viện Pháp, tôn trọng nhân phẩm con người là một thành tố của trật tự công cộng¹⁸. Vụ việc liên quan đến việc Thị trưởng thành phố Morsang-sur-Orge cấm các buổi biểu diễn trò “tung hứng người lùn” tại các hộp đêm của thành phố vì lý do xâm phạm nhân phẩm con người. Trong khi đó, pháp luật trao cho Thị trưởng thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để duy trì trật tự công cộng (theo nghĩa truyền thống bao gồm: an ninh, sự bình yên và vệ sinh công cộng). Tham chính viện phán quyết rằng,

nhân phẩm con người cũng là một thành tố của trật tự công cộng mà công quyền cần phải bảo vệ. Tương tự, hành vi ca tụng nạn diệt chủng người Do Thái cũng bị xem là xâm phạm trật tự công cộng¹⁹. Ngoài ra, trật tự công cộng có thể được xem xét trong một bối cảnh của địa phương để biện minh cho việc hạn chế quyền. Ví dụ như việc chiếu phim khiêu dâm, mở một cửa hàng kinh doanh sách báo khiêu dâm có thể bị xem là làm rối loạn trật tự công cộng xuất phát từ điều kiện đặc thù của địa phương²⁰. Điều kiện, hoàn cảnh đặc thù ở đây là số lượng lớn các cơ sở giáo dục trên địa bàn, các kiến nghị, phản đối đến từ người dân.

Tại Thụy Sĩ, trật tự công cộng bao hàm nhiều yếu tố, giá trị khác nhau. Theo Toà án liên bang Thụy Sĩ, trật tự công cộng nhằm “bảo vệ an ninh, sự yên bình, sức khoẻ, đạo đức công cộng và tính trung thực trong kinh doanh”²¹. Hai tác giả Aubert và Mahon cho rằng, trật tự công cộng là “thứ tối thiểu cần có cho sự chung sống cùng nhau của dân cư của một quốc gia”²².

Một trong những nhiệm vụ thiết yếu của Nhà nước là đảm bảo sự hài hòa của đời sống tập thể. Sự phát triển hài hòa của đời sống tập thể chỉ có thể được duy trì khi trật tự công cộng được bảo đảm. Do đó, Nhà nước có trách nhiệm đảm bảo trật tự này. Tuy nhiên, các hành vi xâm phạm trật tự công cộng rất đa dạng, ví dụ như xâm hại các thể chế chính trị, cản trở hoạt động của

18 CE Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Rec. 372.

19 Xem: CE ord., 9 janvier 2014, Ministre de l'intérieur c. Société « Les Productions de la Plume » et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, n° 374508. Chính quyền cấm các buổi biểu diễn của nghệ sĩ Dieudonné vì lý do trong các buổi biểu diễn của mình, ông này có lời lẽ bài Do thái, kích động hận thù chủng tộc và ca ngợi sự phân biệt đối xử, đàn áp và diệt chủng trong giai đoạn Chiến tranh thế giới thứ hai.

20 CE Sect., 18 décembre 1959, Société « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, Rec. 693.

21 ATF 110 Ia 99, 102, Kress, 111 Ia 184, 186, M ; 116 Ia 355, 356, Stéphane de Montmollin ; 118Ia 175.

22 AUBERT JEAN-FRANCOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich-BâleGenève 2003, tr.209.

chính quyền, xâm phạm các quyền, tự do cá nhân, cũng như xâm hại các giá trị đạo đức hay vật chất mà đa số người dân thừa nhận. Các hành vi này tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau mà các nhà lập hiến, lập pháp không thể nào dự liệu hết. Các hành vi xâm hại trật tự công cộng này cần phải được ngăn chặn hoặc trừng phạt vì chúng cản trở việc thực hiện một chức năng cơ bản của nhà nước. Đây được xem như một nguyên tắc biến định bất thành văn ở Thụy Sĩ. Nguyên tắc này trao cơ quan hành pháp quyền thực hiện các biện pháp cần thiết để khôi phục trật tự công cộng nếu nó bị xáo trộn hoặc để bảo vệ nó khỏi một mối nguy hiểm nghiêm trọng đe dọa nó một cách trực tiếp và sắp xảy ra²³. Trên cơ sở này, chính quyền có thể hạn chế việc thực hiện các quyền tự do cá nhân. Có thể kể ra án lệ liên quan đến hạn chế quyền tự do hiệp hội²⁴, tự do hội họp²⁵, tự do báo chí²⁶, tự do thương mại và công nghiệp²⁷ và quyền sở hữu²⁸.

Ngoài ra, trật tự công cộng còn có thể hàm chứa cả yêu cầu về sức khỏe cộng đồng và sự yên tĩnh, thanh bình của cộng đồng. Ví dụ, chính quyền có thể lấy lý do yên tĩnh, thanh bình của cộng đồng để buộc các nhà hàng ăn uống đóng cửa vào đêm khuya, hay hạn chế kinh doanh ở khu vực nghỉ mát, điều này làm hạn chế quyền tự do kinh doanh của người dân²⁹. Cũng vậy, mại dâm là hợp pháp

ở Thụy Sĩ, nhưng chính quyền có thể cấm mại dâm ở những tuyến đường và địa điểm có nhiều người dân sinh sống với lý do bảo đảm sự yên tĩnh của cộng đồng³⁰. Việc quy định giờ mở cửa của các hộp đêm cũng có thể dựa trên căn cứ này³¹.

Lý do vì sức khỏe cộng đồng cũng là căn cứ để áp đặt chế độ chăm sóc sức khỏe răng miệng đối với trẻ em ở độ tuổi đi học³². Chế độ tiêm phòng chống các bệnh truyền nhiễm cũng có thể được áp dụng, đặc biệt là đối với bệnh bạch hầu, để bảo vệ sức khỏe của những người có nguy cơ lây nhiễm cao.

Quy định của thành phố Genève cấm quảng cáo thuốc lá và rượu có nồng độ trên 15% tại các nơi công cộng được cho là không xâm phạm tới quyền tự do kinh doanh lẫn quyền sở hữu³³. Không chỉ Thụy Sĩ mà nhiều quốc gia đã có các đạo luật về phòng, chống tác hại của rượu, bia hay thuốc lá. Trong đó, có các quy định về cấm quảng cáo các sản phẩm này trên các phương tiện truyền thông đại chúng và nơi công cộng. Tương tự, quy định cấm các nhà sản xuất sữa tuyên truyền về tác dụng có lợi của canxi trong sữa, đặc biệt là chống bệnh loãng xương là hạn chế quyền tự do kinh doanh và tự do biểu đạt, nhưng được biện minh bằng lý do bảo vệ sức khỏe cộng đồng³⁴.

²³ RO 91 I 327.

²⁴ RO 60 I 209 và 353, 61 I 39 và 269.

²⁵ RO 55 I 235 ss., 57 I 272

²⁶ RO 60 I 121 ff.

²⁷ RO 63 I 222, 67 I 76.

²⁸ RO 20, tr. I 148, 88 I 176.

²⁹ ATF 100 Ia 47, *Birreria Wädenswil*

³⁰ ATF 99 Ia 504, X.

³¹ ATF 108 Ia 151, *Bosshard*.

³² ATF 118 Ia 427, C.

³³ ATF 128 I 295, *Association suisse des annonceurs et consorts*.

³⁴ ATF 127 II 91, *Genossenschaftsverband Schweizer Milchproduzenten*.

4. Sự kiểm soát của Tòa án đối với hạn chế quyền

Theo luật nhân quyền quốc tế, bất cứ biện pháp nào mà các quốc gia dự định áp dụng nhằm hạn chế bất cứ quyền con người nào đều cần phải tuân thủ các điều kiện sau đây nhằm đảm bảo rằng việc hạn chế như vậy là phù hợp:

(1) Việc giới hạn quyền phải được quy định rõ ràng trong luật. Không chỉ vậy, những quy định của luật đặt ra giới hạn đối với việc thực hiện quyền cần phải: 1) Công khai với người dân và có chỉ dẫn thích hợp để mọi người có thể hiểu sự hạn chế luật định đối với các quyền của họ; 2) Quy định về giới hạn quyền trong luật phải chính xác, rõ ràng để người dân có thể hiểu rõ và tự điều chỉnh hành vi của họ; 3) Có những biện pháp thích hợp để phòng ngừa việc lạm dụng quy định giới hạn quyền, hoặc tùy tiện đặt ra các giới hạn mới.

(2) Giới hạn đặt ra không được trái với bản chất của các quyền bị giới hạn. Yêu cầu này nhằm đảm bảo những giới hạn đặt ra không làm tổn hại đến khả năng của các cá nhân có liên quan trong việc thụ hưởng quyền đó. Việc giới hạn quyền phải nhằm những mục đích chính đáng/hợp pháp (legitimate objective); biện pháp hạn chế phải hợp lý (reasonable), cần thiết (necessary) và tương xứng (proportion). Nghĩa là mọi giới hạn quyền đều phải: 1) Thật sự cần thiết để đạt được một mục tiêu hợp pháp, chính đáng; 2) Biện pháp áp dụng chỉ để thực hiện mục tiêu hợp pháp, chính đáng đó; 3) Các biện pháp hạn chế không được nghiêm khắc hơn mức độ cần thiết để đạt được mục đích của việc giới hạn quyền.

(3) Chỉ được đặt ra một giới hạn quyền nếu điều đó là cần thiết trong một xã hội dân chủ và nhằm mục đích thúc đẩy phúc lợi chung của cộng đồng hoặc để bảo vệ an ninh quốc gia, an toàn của cộng đồng, trật tự công cộng, sức khỏe cộng đồng, đạo đức xã hội hoặc quyền tự do của người khác.

Pháp luật của các quốc gia châu Âu đòi hỏi các hạn chế quyền, tự do cơ bản của con người phải chịu sự kiểm tra về tính tương xứng. Theo đó, Tòa án đánh giá các biện pháp hạn chế quyền có thực sự cần thiết, phù hợp và tương xứng với mục đích của việc hạn chế hay không³⁵. Điều này nhằm hạn chế sự tùy tiện của cơ quan công quyền trong việc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền, đảm bảo cho các quyền, tự do cơ bản của người dân được tuân thủ trên thực tế.

Toà án được xem là chốt chặn trong bảo vệ quyền con người. Trong đó, Toà án hành chính có vai trò quan trọng trong kiểm soát các biện pháp hạn chế quyền con người mà công quyền sử dụng, đánh giá biện pháp hạn chế quyền do chính quyền đưa ra có thực vì lợi ích bảo đảm trật tự công cộng hay không. Bởi vì trên thực tế, các hành vi hạn chế quyền, tự do cơ bản là do cơ quan hành chính tiến hành, thông qua một quyết định hành chính. Toà án hành chính được xem như “người gác đền”, đảm bảo cho việc hạn chế quyền con người tuân thủ đúng các nguyên tắc pháp luật liên quan ■

35 CE Ass., 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image, Rec. 506.