

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 2

VIỆC THỰC HIỆN ĐIỀU 2 CỦA CÔNG ƯỚC*

1. Bình luận chung này đề cập đến nội dung Điều 2 của Công ước mà gồm ba phần, mỗi phần xác định những nguyên tắc riêng biệt và những tương quan cần thiết để củng cố cho ngăn cấm tuyệt đối với hành động tra tấn. Kể từ khi Công ước được thông qua, quy định cấm tuyệt đối hành vi tra tấn và đối xử tàn bạo, vô nhân đạo được xem là một quy phạm tập quán quốc tế. Các quy định của Điều 2 nhằm củng cố tiêu chuẩn “quy định bắt buộc” thiết yếu này chống lại sự tra tấn và thiết lập nền tảng cho thẩm quyền của Ủy ban để giám sát thực hiện Công ước.

2. Khoản 1 Điều 2 yêu cầu các Quốc gia thành viên phải có những biện pháp lập pháp, hành chính, tư pháp, hay các biện pháp khác để ngăn cấm tra tấn và phải bảo đảm những biện pháp đó được thực thi có hiệu quả. Để đảm bảo rằng các biện pháp được thực hiện trên thực tế và có hiệu lực ngăn ngừa, trừng phạt bất cứ hành vi tra tấn nào, Công ước chỉ rõ trong các điều tiếp theo là các Quốc gia thành viên phải có các biện pháp cụ thể để đạt được mục tiêu này.

3. Nghĩa vụ ngăn chặn tra tấn nêu ở Điều 2 có liên quan tới nhiều vấn đề. Các nghĩa vụ ngăn chặn hành vi tra tấn và các hành vi ngược đãi, vô nhân đạo hay chà đạp nhân phẩm (sau đây gọi chung là "đối xử tàn bạo") nêu ở Khoản 1 Điều 16 Công ước có tính chất phụ thuộc và liên hệ lẫn nhau. Những hành động để thực hiện nghĩa vụ ngăn chặn tra tấn và nghĩa vụ ngăn chặn sự đối xử tàn bạo cơ bản là giống nhau.

Điều 16 Công ước nêu rõ ý nghĩa của việc ngăn chặn sự đối xử tàn bạo, nhấn mạnh một cách "*đặc biệt*" các biện pháp đã nêu trong các Điều từ 10 đến 13, nhưng không giới hạn việc phòng chống hiệu quả trong những Điều này, như Ủy ban đã giải thích, ví dụ như liên quan đến việc đền bù quy định ở Điều 14. Trong thực tế, việc phân biệt giữa đối xử tàn bạo và tra tấn thường không được rõ ràng. Kinh nghiệm cho thấy các yếu tố dẫn đến sự đối xử tàn bạo thường tạo điều kiện cho tra tấn, và do đó các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa tra tấn phải được áp dụng để ngăn ngừa sự đối xử tàn bạo. Từ cách tiếp cận đó, Ủy ban coi việc ngăn ngừa sự đối xử tàn bạo giống như việc ngăn chặn tra tấn theo Công ước và công tác phòng chống tra tấn có thể đạt được hiệu quả nếu có biện pháp ngăn chặn sự đối xử tàn bạo.

4. Các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải loại bỏ bất cứ quy định pháp luật hoặc sự trở ngại nào khác mà cản trở việc xoá bỏ tra tấn và sự đối xử tàn bạo; đồng thời phải thực

* Phiên họp năm 2008.

hiện các biện pháp tích cực có hiệu quả để bảo đảm kiểm soát không cho bất kỳ hành động nào như vậy tái diễn. Các Quốc gia thành viên cũng có nghĩa vụ liên tục rà soát và sửa đổi hệ thống luật pháp quốc gia cho phù hợp với Công ước và các Bình luận, khuyến nghị của Ủy ban.

Nếu các biện pháp mà đã được các Quốc gia thành viên thông qua mà chắc chắn không đạt được mục đích xoá bỏ các hoạt động bạo hành, Công ước yêu cầu các quốc gia phải sửa đổi và/hoặc đưa ra các biện pháp mới hiệu quả hơn. Tương tự, kinh nghiệm và các khuyến nghị của Ủy ban về các biện pháp hiệu quả để ngăn chặn tra tấn và sự đối xử tàn bạo cũng được liên tục bổ sung.

II. Sự ngăn cấm tuyệt đối

5. Khoản 2 Điều 2 Công ước quy định sự ngăn cấm tuyệt đối với hành vi tra tấn. Nó nhấn mạnh rằng *không có hoàn cảnh đặc biệt nào* mà Quốc gia thành viên có thể sử dụng để biện minh cho hành vi tra tấn. Công ước xác định kể cả những hoàn cảnh đặc biệt như trường hợp một quốc gia đang có chiến tranh hoặc đang trong tình trạng bất ổn về chính trị nội bộ hoặc bất kỳ trường hợp khẩn cấp nào khác cũng đều không được xem là cơ sở để biện minh cho hành động tra tấn. Ủy ban quan tâm sâu sắc và bác bỏ hoàn toàn nỗ lực của các quốc gia biện minh cho việc tra tấn và đối xử tàn bạo như một phương tiện để bảo vệ an ninh của cộng đồng hoặc đối phó với những trường hợp khẩn cấp của quốc gia. Tương tự, Ủy ban cũng không chấp nhận bất kỳ sự biện minh nào dựa trên những yếu tố truyền thống về tôn giáo hoặc văn hóa. Ủy ban cho rằng việc ân xá hay là các trở ngại khác ngăn cản hoặc thể hiện sự miễn cưỡng trong việc truy tố và trừng trị một cách công bằng và nhanh chóng các thủ phạm của nạn tra tấn hoặc ngược đãi, vi phạm đều vi phạm nguyên tắc không thể trì hoãn.

6. Ủy ban nhắc nhở các Quốc gia thành viên về bản chất không thể trì hoãn của việc thực hiện nghĩa vụ của họ sau khi phê chuẩn Công ước. Căn cứ vào những hậu quả từ các cuộc tấn công khủng bố ở Hoa Kỳ vào ngày 11/9/2001, Ủy ban chỉ rõ rằng các nghĩa vụ tại Điều 2 (theo đó "không có hoàn cảnh đặc biệt nào ... có thể được coi như là một biện minh của tra tấn"), Điều 15 (cấm sự thú tội do bị đe dọa bởi tra tấn được thừa nhận bằng các chứng cứ, chống lại người tra tấn), và Điều 16 (cấm đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hoặc chà đạp nhân phẩm hoặc ngược đãi) là ba quy định mà "phải được tuân thủ trong tất cả các trường hợp"¹. Ủy ban cho rằng các Điều từ 3 đến 15 phải được áp dụng cho cả các hành động tra tấn và ngược đãi. Ủy ban cho rằng các Quốc gia thành viên có thể lựa chọn những biện pháp mà thông qua đó có thể tuân thủ đầy đủ những nghĩa vụ này, miễn là có hiệu quả và phù hợp với đối tượng và mục đích của Công ước.

7. Ủy ban cũng cho rằng cụm từ "bất kỳ lãnh thổ nào thuộc thẩm quyền" gắn với nguyên tắc không thể trì hoãn, và phải được áp dụng để bảo vệ bất kỳ người nào, dù là công dân hay không phải là công dân mà không chịu sự kiểm soát về mặt pháp lý hay thực tiễn

¹Ngày 22/11/2001, Ủy ban đã thông qua một tuyên bố nhân sự kiện 11/9, gửi đến từng quốc gia thành viên của Công ước (A/57/44, đoạn 17-18).

của một Quốc gia thành viên. Ủy ban nhấn mạnh rằng nghĩa vụ của Quốc gia thành viên về chống tra tấn cũng được áp dụng cho tất cả những người thực thi pháp lý hay thực tế, nhân danh bất kỳ ai, liên kết với bất kỳ ai, hoặc theo chỉ thị của bất kỳ chủ thể nào của Quốc gia thành viên. Đó là vấn đề cấp bách mà qua đó mỗi Quốc gia thành viên phải giám sát chặt chẽ các quan chức của mình và những hành động trên danh nghĩa của các quan chức đó, đồng thời cần xác định rõ và báo cáo với Ủy ban về bất kỳ sự việc nào về tra tấn hoặc ngược đãi xuất phát từ các biện pháp chống khủng bố, các vấn đề khác liên quan cũng như từ các biện pháp để điều tra, trừng phạt, và ngăn chặn sự tra tấn hoặc ngược đãi trong tương lai, với sự quan tâm đặc biệt đến trách nhiệm pháp lý của cả thủ phạm trực tiếp và các quan chức trong các chỉ thị có liên quan, cho dù dưới danh nghĩa chủ mưu, đồng phạm hay là phục tùng.

III. Nội dung của nghĩa vụ thực hiện các biện pháp hữu hiệu để ngăn ngừa tra tấn

8. Các Quốc gia thành viên phải xác định hành vi tra tấn như là một hành vi phạm tội cần phải trừng phạt theo pháp luật hình sự, theo đó ở mức tối thiểu, các yếu tố cấu thành tội tra tấn như quy định tại Điều 1 và các yêu cầu của Điều 4 Công ước.

9. Sự không nhất quán nghiêm trọng giữa định nghĩa của Công ước và việc nội luật hóa định nghĩa này vào pháp luật quốc gia tạo lỗ hổng trên thực tế hoặc lỗ hổng tiềm ẩn của pháp luật dẫn tới việc bỏ lọt tội phạm. Trong một số trường hợp, mặc dù có thể sử dụng ngôn ngữ tương tự, nghĩa của nó có thể đủ điều kiện theo pháp luật trong nước hoặc bằng sự giải thích của tòa án và do đó Ủy ban kêu gọi mỗi Quốc gia thành viên đảm bảo rằng tất cả các cơ quan chính phủ tôn trọng triệt để định nghĩa theo các quy định trong Công ước cho mục đích định nghĩa nghĩa vụ của quốc gia. Đồng thời, Ủy ban nhận ra rằng các định nghĩa rộng hơn trong pháp luật quốc gia cũng thúc đẩy việc thực hiện đối tượng và mục đích của Công ước này, miễn sao chúng chứa đựng và được áp dụng phù hợp với tiêu chuẩn của Công ước ở mức tối thiểu. Cụ thể, Ủy ban nhấn mạnh rằng các yếu tố về sự cố ý và mục đích trong Điều 1 không liên quan đến những yêu cầu chủ quan về động cơ của các thủ phạm, thay vào đó, phải là sự xác định mang tính khách quan theo các hoàn cảnh. Nó là điều kiện cần thiết để điều tra và xác định trách nhiệm của từng người trong dây chuyền chỉ đạo cũng như những thủ phạm tham gia trực tiếp.

10. Ủy ban nhận thấy rằng hầu hết các Quốc gia thành viên đều xác định hoặc định nghĩa những hành vi nhất định là sự ngược đãi trong các bộ luật hình sự. So với tra tấn, hành vi ngược đãi có thể có khác biệt ở mức độ đau đớn, đau khổ và không đòi hỏi chứng minh mục đích không thể cho phép. Ủy ban nhấn mạnh rằng sẽ là vi phạm Công ước nếu chỉ tiến hành khởi tố một hành vi là ngược đãi mà không đề cập đến các yếu tố của tội tra tấn.

11. Vì xác định các hành vi phạm tội tra tấn khác với các hành vi hành hung thông thường hoặc các tội phạm khác, Ủy ban cho rằng các Quốc gia thành viên phải trực tiếp phát triển mục đích tổng quát của Công ước về ngăn ngừa tra tấn và ngược đãi. Việc đặt tên và xác định tội phạm này sẽ thúc đẩy mục tiêu của Công ước qua việc cảnh báo cho tất cả mọi

người, kể cả thủ phạm, nạn nhân và công chúng, về tính chất nghiêm trọng đặc biệt của tội phạm tra tấn. Luật hóa tội phạm này cũng sẽ: (a) nhấn mạnh sự nghiêm trọng của hành vi phạm tội để có hình phạt thích hợp, (b) tăng cường hiệu lực ngăn chặn của việc ngăn cấm, (c) nâng cao năng lực của các cán bộ có thẩm quyền truy nã tội phạm cụ thể về tra tấn và (d) cho phép và trao quyền cho công chúng theo dõi và khi cần thiết, có thể phản đối hành động cũng như sự lơ là của các cơ quan nhà nước mà vi phạm Công ước.

12. Thông qua việc xem xét các báo cáo kế tiếp của các Quốc gia thành viên, xem xét sự liên hệ cá nhân, và giám sát sự phát triển, trong những nhận xét kết luận, Ủy ban đã nêu rõ những yếu tố tạo lên các biện pháp hiệu quả mà điểm nổi bật của chúng được nêu ở đây. Về các nguyên tắc của việc áp dụng chung Điều 2 và sự phát triển được xây dựng dựa trên các điều khoản cụ thể của Công ước, Ủy ban đã đề xuất những hành động cụ thể, có tính kế hoạch nhằm giúp các quốc gia thực hiện nhanh chóng và hiệu quả các biện pháp cần thiết và thích hợp để ngăn chặn các hành vi tra tấn và ngược đãi, qua đó giúp các Quốc gia thành viên trong việc tuân thủ đầy đủ Công ước.

13. Có những đảm bảo cơ bản nhất định cần được áp dụng cho tất cả những người đã bị tước quyền tự do. Một số trong những bảo đảm này được quy định trong Công ước và Ủy ban luôn kêu gọi các Quốc gia thành viên áp dụng chúng. Các khuyến nghị của Ủy ban về những biện pháp hữu hiệu nhằm mục đích làm rõ những chuẩn mực đó. Sự bảo đảm đó bao gồm việc duy trì đăng ký chính thức của các tù nhân, quyền của tù nhân được thông báo về các quyền của họ, quyền nhanh chóng nhận được trợ giúp pháp lý độc lập, trợ giúp y tế độc lập và liên lạc với người thân, sự cần thiết phải thiết lập cơ chế công bằng cho việc kiểm tra, thăm nơi giam giữ và sẵn sàng để tù nhân và những người có nguy cơ bị tra tấn và ngược đãi được sử dụng các biện pháp tư pháp và các biện pháp khác mà cho phép họ có quyền khiếu nại một cách nhanh chóng, cũng như việc xem xét một cách khách quan để bảo vệ quyền của họ và kiểm tra tính hợp pháp của việc bị giam giữ, đối xử với họ.

14. Kinh nghiệm cho thấy kể từ khi Công ước có hiệu lực đã tăng cường sự hiểu biết của Ủy ban về phạm vi và bản chất của việc cấm tra tấn, các phương pháp tra tấn, những bối cảnh và hậu quả có thể xảy ra cũng như các biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn nó trong các bối cảnh khác nhau. Ví dụ, Ủy ban đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc có viên chức tư pháp cùng giới khi cần thực hiện các hành vi khám xét thân thể cá nhân. Khi các biện pháp ngăn chặn mới (ví dụ như ghi hình tất cả các cuộc thẩm vấn, sử dụng các thủ tục điều tra theo như Nghị định thư Istanbul năm 1999², hoặc các phương pháp tiếp cận mới để giáo dục cộng đồng hoặc việc bảo vệ trẻ vị thành niên) được khám phá, thử nghiệm và tỏ ra có hiệu quả, Điều 2 quy định thẩm quyền thực hiện các biện pháp này và việc mở rộng phạm vi các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa tra tấn.

IV. Phạm vi nghĩa vụ và trách nhiệm của quốc gia

² Hướng dẫn tiến hành điều tra hiệu quả các vụ tra tấn, ngược đãi và những hình thức đối xử tàn bạo, phi nhân đạo và chà đạp nhân phẩm.

15. Công ước áp đặt nghĩa vụ lên các Quốc gia thành viên chứ không đặt nghĩa vụ lên các cá nhân. Các quốc gia chịu trách nhiệm với cộng đồng quốc tế về các hành vi và thiếu sót của cán bộ nhà nước và những người khác, bao gồm cả các nhân viên, nhà thầu tư nhân, và những người khác trong quá trình hoạt động chính thức hoặc thay mặt cho Quốc gia, cả trong việc kết hợp với Quốc gia, theo chỉ đạo hoặc kiểm soát, hay căn cứ theo những yêu cầu của pháp luật. Theo đó, mỗi Quốc gia phải cấm, ngăn chặn và khắc phục hậu quả của hành vi tra tấn và ngược đãi trong tất cả các hoàn cảnh, đặc biệt trong việc giam giữ hoặc kiểm soát, ví dụ như trong nhà tù, bệnh viện, trường học, các cơ quan tham gia vào việc chăm sóc trẻ em, người già, người bị bệnh tâm thần hoặc người khuyết tật, trong dịch vụ quân sự, và các cơ quan khác cũng như những bối cảnh khác mà có nguy cơ xảy ra những hành động tra tấn, ngược đãi. Tuy nhiên, Công ước không giới hạn trách nhiệm quốc tế mà các quốc gia hoặc các cá nhân có thể phải gánh chịu khi phạm tội phạm tra tấn và ngược đãi theo luật tập quán quốc tế và các điều ước quốc tế khác.

16. Khoản 1 Điều 2 yêu cầu mỗi Quốc gia thành viên có những biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn các hành vi tra tấn, không chỉ trong lãnh thổ thuộc chủ quyền của mình mà còn "trong bất kỳ vùng lãnh thổ thuộc quyền tài phán". Ủy ban cho rằng khái niệm "lãnh thổ bất kỳ" bao gồm tất cả các khu vực mà Quốc gia thành viên tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp, trên toàn bộ hoặc một phần, việc kiểm soát có hiệu quả về mặt pháp lý hay trên thực tế mà phù hợp với luật pháp quốc tế. Việc tham chiếu tới "bất cứ lãnh thổ" nào tại Điều 2, mà tương tự như quy định trong các Điều 5, 11, 12, 13 và 16, đề cập đến những hành vi bị cấm không chỉ trên các phương tiện bay hay tàu thủy đã đăng ký bởi một Quốc gia thành viên, mà còn ở những nơi chiếm đóng quân sự hoặc các khu vực khác mà quân đội của quốc gia đang tiến hành hoạt động gìn giữ hòa bình, hay ở những đại sứ quán, các căn cứ quân sự, hoặc các khu vực khác mà quốc gia đang kiểm soát thực tế hoặc kiểm soát có hiệu quả. Ủy ban lưu ý rằng giải thích này củng cố cho Điều 5, Khoản 1 (b), trong đó yêu cầu các Quốc gia thành viên phải có biện pháp thực hiện thẩm quyền tài phán "khi người phạm tội bị cáo buộc là công dân của Quốc gia". Ủy ban cho rằng phạm vi khái niệm "lãnh thổ" theo Điều 2 cũng phải bao gồm những tình huống mà một Quốc gia thành viên tham gia trực tiếp hay gián tiếp, kiểm soát về mặt pháp lý hay trên thực tế toàn bộ những người đang bị giam giữ.

17. Ủy ban cho rằng các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải áp dụng các biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn các cơ quan công quyền và những người khác thực thi quyền lực của chính quyền trực tiếp hứa hẹn, xúi giục, kích động, khuyến khích, đồng ý trong các hoạt động tra tấn, hoặc tham gia theo cách khác hay đồng phạm trong các hoạt động tra tấn mà đã được định nghĩa trong Công ước. Do đó, các Quốc gia thành viên cần áp dụng các biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn các cơ quan có thẩm quyền hoặc những người khác thực thi quyền lực của chính quyền, hay theo yêu cầu của pháp luật, từ việc đồng ý hay chấp thuận vào bất kỳ hành vi tra tấn nào. Ủy ban kết luận rằng các Quốc gia thành viên sẽ vi phạm Công ước nếu họ không thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ này. Ví dụ, khi các trung tâm giam giữ do tư nhân sở hữu hoặc điều hành thì Ủy ban cho rằng nhân sự thực hiện quyền lực chính quyền phải có

trách nhiệm trong việc thi hành các chức năng của Nhà nước mà không làm giảm nghĩa vụ của các cán bộ nhà nước trong việc giám sát và sử dụng tất cả các biện pháp hiệu quả để ngăn ngừa tra tấn và ngược đãi.

18. Ủy ban cho rằng các cơ quan chức năng Nhà nước hoặc những người khác thực thi quyền lực của chính quyền hoặc theo yêu cầu của pháp luật mà biết hoặc có căn cứ hợp lý để tin rằng đã có các hành vi tra tấn hoặc ngược đãi được thực hiện bởi các quan chức phi Nhà nước hoặc các chủ thể tư nhân và họ đã không tích cực ngăn chặn, điều tra, truy tố và trừng phạt những chủ thể tư nhân và các quan chức phi Nhà nước đó phù hợp với Công ước, thì Nhà nước phải chịu trách nhiệm và các quan chức nhà nước có liên quan phải bị coi là những chủ thể đồng phạm hoặc phải gánh chịu trách nhiệm khác trong Công ước đối với việc đồng ý hay chấp nhận cho các hành động không được phép đó. Vì sự thất bại của Nhà nước trong việc tích cực can thiệp để chấm dứt, trừng phạt và đưa ra các biện pháp khắc phục cho các nạn nhân bị tra tấn tạo điều kiện cho các chủ thể phi Nhà nước thực hiện các hành động bị cấm theo quy định của Công ước mà không bị xử phạt, sự thờ ơ hoặc không hành động của Nhà nước tạo ra sự khuyến khích và/hoặc sự cho phép trên thực tế thực hiện các hành động đó. Ủy ban đã áp dụng nguyên tắc này đối với Quốc gia thành viên không thực hiện việc ngăn chặn và bảo vệ nạn nhân khỏi bạo lực trên cơ sở giới tính, chẳng hạn như hiếp dâm, bạo lực gia đình, cắt bỏ bộ phận sinh dục nữ và buôn bán phụ nữ.

19. Ngoài ra, nếu một người được chuyển hoặc gửi đến trại giam hoặc bị kiểm soát bởi một cá nhân hoặc tổ chức mà đã thực hiện hành vi tra tấn hoặc ngược đãi, hoặc đã không thực hiện các biện pháp bảo vệ đầy đủ, Nhà nước có trách nhiệm và cán bộ nhà nước có liên quan phải bị trừng phạt do việc ra quyết định, cho phép hoặc tham gia vào việc chuyển tù nhân như vậy, vì nó trái với nghĩa vụ của Quốc gia trong việc thực hiện các biện pháp hữu hiệu nhằm ngăn chặn tra tấn theo quy định tại Điều 2, khoản 1. Ủy ban đã bày tỏ mối quan tâm của mình khi các Quốc gia thành viên có hành vi chuyển tù nhân đến những nơi như vậy mà không tuân theo đúng thủ tục pháp luật như yêu cầu của Điều 2 và 3.

V. Bảo vệ các cá nhân và tập thể khỏi bị tổn thương bởi sự phân biệt đối xử hoặc cách ly xã hội

20. Nguyên tắc không phân biệt đối xử là một nguyên tắc chung cơ bản trong việc bảo vệ quyền con người và là nguyên tắc cơ bản cho việc giải thích và áp dụng của Công ước. Không phân biệt đối xử được bao hàm ngay trong định nghĩa về tra tấn tại Điều 1, khoản 1 của Công ước, trong đó rõ ràng nghiêm cấm các hành động cụ thể khi thực hiện đối với *"bất kỳ lý do nào trên cơ sở của bất kỳ sự phân biệt đối xử nào ..."* Ủy ban nhấn mạnh rằng việc sử dụng phân biệt đối xử về tinh thần hoặc thể chất hoặc lạm dụng là một nhân tố quan trọng trong việc xác định một hành vi có cấu thành tội tra tấn hay không.

21. Việc bảo vệ người chưa thành niên hoặc các cá nhân bị cách ly khỏi xã hội, hoặc đặc biệt là những người có nguy cơ bị tra tấn, là một phần trong nghĩa vụ của các quốc gia về chống tra tấn và ngược đãi. Các Quốc gia thành viên phải đảm bảo đến mức có thể các nghĩa

vụ phát sinh theo Công ước, theo đó, luật pháp quốc gia phải được áp dụng cho tất cả mọi người, không phân biệt chủng tộc, màu da, sắc tộc, tuổi tác, tín ngưỡng, tôn giáo hoặc tư cách, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc quốc gia hay xã hội, giới tính, khuynh hướng tình dục, chuyển đổi giới tính, tâm thần hoặc các loại khuyết tật khác, tình trạng sức khỏe, tình trạng kinh tế hoặc bản địa, lý do bị giam giữ, bao gồm cả những người bị cáo buộc tội phạm chính trị hay các hành động khủng bố, người xin tị nạn, người tị nạn hoặc những người khác dưới sự bảo hộ quốc tế, hoặc bất kỳ tình trạng hay đặc điểm bất lợi nào khác. Do đó, các Quốc gia thành viên phải bảo đảm sự bảo vệ đầy đủ các thành viên trong các nhóm đặc biệt có nguy cơ bị tra tấn, bằng cách truy tố và trừng phạt những hành vi bạo lực và lạm dụng đối với họ và thực thi các biện pháp tích cực khác nhằm phòng chống và bảo vệ, bao gồm nhưng không giới hạn bởi những biện pháp được nêu ở trên.

22. Quốc gia thường xuyên báo cáo về những thông tin cụ thể và đầy đủ về việc thực hiện Công ước đối với phụ nữ. Ủy ban nhấn mạnh rằng giới tính là một yếu tố then chốt. Có sự giao thoa giữa phái nữ với các đặc điểm hoặc tình trạng xác định khác của con người như chủng tộc, quốc tịch, tôn giáo, định hướng giới tính, tuổi tác, tình trạng nhập cư... để xác định cách thức mà phụ nữ và trẻ em gái có thể hoặc có nguy cơ bị tra tấn hoặc ngược đãi và những hậu quả của nó. Những nguy cơ mà phụ nữ phải đối mặt bao gồm việc tước đoạt tự do, không được điều trị y tế, đặc biệt liên quan đến sinh sản, và tình trạng bạo lực do các chủ thể khác nhau cả trong cộng đồng và gia đình thực hiện. Theo Công ước, đàn ông và các bé trai cũng là đối tượng có thể phải chịu đựng những hành vi bạo lực giới tính như hiếp dâm hoặc bạo lực và lạm dụng tình dục. Các Quốc gia thành viên được yêu cầu xác định những tình huống này và vận dụng các biện pháp để ngăn chặn và trừng phạt các hành vi đó.

23. Do đó, việc liên tục đánh giá tình hình là yếu tố cấu thành rất cần thiết để có các biện pháp hữu hiệu giải quyết tình trạng trên. Ủy ban đã liên tục khuyến cáo các Quốc gia thành viên cung cấp dữ liệu trong đó có sự phân tách theo độ tuổi, giới tính và các yếu tố then chốt khác trong các báo cáo quốc gia, để Ủy ban có thể đánh giá đầy đủ việc thực hiện Công ước. Dữ liệu phân tích cho phép các Quốc gia thành viên xác định, so sánh và thực hiện các biện pháp nhằm khắc phục sự phân biệt đối xử, nếu không sẽ có thể dẫn tới việc lơ là và không giải quyết được. Các Quốc gia thành viên được yêu cầu mô tả hết khả năng có thể và các yếu tố ảnh hưởng đến phạm vi tác động và công tác phòng chống tra tấn hoặc ngược đãi cũng như những khó khăn đã trải qua trong việc ngăn ngừa tra tấn hoặc ngược đãi đối với các lĩnh vực cụ thể có liên quan đến dân số như dân tộc thiểu số, nạn nhân bị tra tấn, trẻ em và phụ nữ, tính đến cả các hình thức chung và cụ thể mà vấn đề tra tấn và ngược đãi có thể xảy ra.

24. Xoá bỏ phân biệt đối xử trong việc làm và tiến hành tập huấn về những bối cảnh mà tra tấn hoặc ngược đãi có thể diễn ra cũng là yếu tố then chốt để ngăn ngừa các hành vi vi phạm và xây dựng một nền văn hóa tôn trọng phụ nữ và các nhóm thiểu số. Các quốc gia được khuyến khích thúc đẩy việc thuê người thuộc các nhóm thiểu số và phụ nữ làm việc trong các ngành y tế, giáo dục, nhà tù/trại giam, thi hành pháp luật, các lĩnh vực tư pháp và

pháp lý, trong các cơ quan Nhà nước cũng như khu vực tư nhân. Các Quốc gia thành viên phải đưa những thông tin về sự tiến triển trong các vấn đề này trong các báo cáo quốc gia, trong đó có sự phân tách theo giới theo giới tính, chủng tộc, nguồn gốc quốc gia, và những địa vị khác có liên quan.

VI. Các biện pháp ngăn ngừa khác theo yêu cầu của Công ước

25. Các Điều từ 3 tới 15 của Công ước quy định những biện pháp ngăn chặn cụ thể mà cần thiết với các Quốc gia thành viên để ngăn ngừa tra tấn và ngược đãi, đặc biệt trong việc giam giữ. Ủy ban nhấn mạnh rằng nghĩa vụ thực thi các biện pháp ngăn ngừa hữu hiệu ngoài các mục đã liệt kê cụ thể trong Công ước còn bao gồm những yêu cầu nêu trong Khuyến nghị chung này. Ví dụ, điều quan trọng là người dân nói chung được học về lịch sử, phạm vi và sự cần thiết của việc cấm tra tấn và ngược đãi một cách không thể trì hoãn, cũng như việc thực thi những pháp luật đó và việc giáo dục cho cán bộ trong việc nhận biết và ngăn ngừa tra tấn và ngược đãi. Tương tự, với kinh nghiệm lâu dài trong việc xem xét, đánh giá các báo cáo quốc gia về các vụ tra tấn hoặc ngược đãi đã bị trừng phạt, Ủy ban nhận thấy tầm quan trọng của việc áp dụng khái niệm các điều kiện giám sát để ngăn chặn tra tấn và ngược đãi trong các tình huống mà bạo lực được thực hiện một cách kín đáo. Các Quốc gia thành viên cần đưa những thông tin cụ thể về những biện pháp phòng ngừa những hành vi như vậy trong các báo cáo gửi tới Ủy ban.

VII. Các chỉ thị của cấp trên

26. Không thể trì hoãn việc cấm tra tấn là yêu cầu được nhấn mạnh như là một nguyên tắc tại Điều 2, khoản 3, trong đó quy định rằng quyết định của cấp trên hay chính quyền không bao giờ có thể được sử dụng để biện minh cho hành vi tra tấn. Vì vậy, cấp dưới không thể viện cứ vào chính quyền cấp trên và nên tự mình chịu trách nhiệm cá nhân. Đồng thời, những người thực hiện theo thẩm quyền cấp trên - bao gồm cả các cán bộ phục vụ công chúng - không thể trốn tránh trách nhiệm hoặc thoát khỏi trách nhiệm hình sự đối với việc tra tấn hoặc ngược đãi do cấp dưới vi phạm mà họ biết hoặc đáng lẽ phải biết đó là hành vi không thể chấp nhận được đang xảy ra, hoặc là có thể xảy ra và họ đã không thực hiện các biện pháp ngăn ngừa cần thiết có thể. Ủy ban cho rằng nhân tố cốt lõi là trách nhiệm của các quan chức cấp trên, cho dù là cố ý trực tiếp hay khuyến khích hành vi tra tấn hoặc ngược đãi hoặc đồng phạm trong các vụ việc đó đi chăng nữa thì cùng đều phải được điều tra đầy đủ qua thông qua hệ thống tư pháp và công tố có thẩm quyền, độc lập và công bằng. Những người chống lại những gì họ cho là các mệnh lệnh trái pháp luật hoặc những người hợp tác trong việc điều tra về tra tấn hoặc ngược đãi, kể cả là do cấp trên, đều cần được bảo vệ khỏi việc trả thù.

27. Ủy ban nhắc lại rằng bản Khuyến nghị chung này không làm ảnh hưởng đến bất kỳ mức độ bảo vệ cao hơn nào trong bất kỳ văn kiện quốc tế hay là pháp luật quốc gia nào, miễn là chúng có chứa đựng các tiêu chuẩn của Công ước ở mức tối thiểu.

