

# BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 13

## QUYỀN ĐƯỢC GIÁO DỤC (ĐIỀU 13)\*

---

1. Giáo dục vừa là một quyền con người, vừa là một điều kiện không thể thiếu để thực hiện các quyền con người khác. Là một yếu tố có tác dụng tăng cường quyền năng cho mọi cá nhân, giáo dục là phương tiện quan trọng nhất mà nhờ đó những người bị gạt ra ngoài lề xã hội, kể cả người lớn và trẻ em, có thể tự mình thoát ra khỏi tình trạng đói nghèo và nắm bắt được những phương tiện để tham gia đầy đủ vào cộng đồng của mình. Giáo dục đóng vai trò sống còn trong việc trao quyền cho phụ nữ, bảo vệ trẻ em khỏi các hình thức lao động bóc lột và nguy hại cũng như khỏi bị bóc lột tình dục, thúc đẩy các quyền con người và dân chủ, bảo vệ môi trường và kiểm soát sự tăng trưởng dân số. Giáo dục ngày càng được thừa nhận là một trong những hình thức đầu tư tài chính có lợi nhất mà các quốc gia có thể thực hiện. Nhưng tầm quan trọng của giáo dục không chỉ thể hiện ở những yếu tố đã nêu: thừa hưởng một nền giáo dục tốt sẽ giúp con người mở rộng sự hiểu biết, trở nên năng động, có khả năng tự duy sáng tạo - đây vừa là một trong những niềm vui vừa là một trong những phần thưởng cho sự tồn tại của con người.

2. Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá (ICESCR) dành hai điều đề cập đến quyền được giáo dục, đó là các Điều 13 và 14. Điều 13, điều dài nhất của Công ước, là quy định toàn diện và bao quát nhất về quyền được giáo dục trong luật quốc tế về quyền con người. Ủy ban đã thông qua Bõnh luận chung số 11 về Điều 14 (các kế hoạch hành động về giáo dục tiểu học); Bõnh luận chung số 11 và Bõnh luận chung này bổ trợ cho nhau và cần được nghiên cứu trong mối liên hệ với nhau. Ủy ban nhận thấy với hàng triệu người trên khắp thế giới, việc thụ hưởng quyền được giáo dục vẫn còn là một mục tiêu xa vời. Hơn nữa, đối với nhiều người, mục tiêu này đang ngày càng trở nên ngoài tầm với. Ủy ban cũng nhận thấy có những trở ngại to lớn về mặt cấu trúc và về các mặt khác đang cản trở việc thực hiện đầy đủ Điều 13 ở nhiều Quốc gia thành viên.

3. Nhằm hỗ trợ các Quốc gia thành viên thực hiện Công ước và hoàn thành những nghĩa vụ báo cáo của họ, Bõnh luận chung này tập trung vào những nội dung mang tính quy chuẩn của Điều 13 (Phần I, các đoạn từ 4 đến 42), một vài nghĩa vụ phát sinh từ Điều này (Phần II, các đoạn từ 43 đến 57), và một vài vi phạm có tính chất ví dụ (Phần II, các đoạn 58,59). Phần III đề cập ngắn gọn đến những nghĩa vụ của các chủ thể khác ngoài các Quốc gia thành viên. Bõnh luận chung này được xây dựng dựa trên kinh nghiệm của Ủy ban khi thẩm định báo cáo của các Quốc gia thành viên trong nhiều năm qua.

### 1. Nội dung quy chuẩn của Điều 13

---

\* Phiên họp thứ 21 (năm 1999)

### **Điều 13(1): Các mục đích và mục tiêu của giáo dục**

4. Các Quốc gia thành viên nhất trí rằng tất cả mọi hình thức giáo dục, cho dù là công lập hay tư thục, chính quy hay phi chính quy, đều hướng tới các mục đích và mục tiêu được xác định ở Điều 13(1). Ủy ban lưu ý rằng những mục tiêu giáo dục này phản ánh những mục đích và nguyên tắc cơ bản của Liên hợp quốc mà đã được ghi nhận trong các Điều 1 và 2 của Hiến chương. Phần lớn những mục đích và mục tiêu này cũng đã được ghi nhận ở Điều 26(2) Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, mặc dù Điều 13(1) Công ước bổ sung thêm những nội dung đã nêu ở Tuyên ngôn ba khía cạnh: giáo dục hướng vào “nhận thức về nhân phẩm” trong nhân cách của con người, “tạo điều kiện cho tất cả mọi người tham gia có hiệu quả vào một xã hội tự do”, và thúc đẩy sự hiểu biết giữa tất cả các nhóm “sắc tộc”, cũng như giữa các dân tộc, các nhóm chủng tộc và tôn giáo. Trong số những mục tiêu giáo dục được ghi nhận chung ở Điều 26(2) Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người và Điều 13(1) Công ước, có lẽ khía cạnh căn bản nhất là “giáo dục phải hướng tới sự phát triển toàn diện của nhân cách con người”.

5. Ủy ban lưu ý rằng kể từ khi Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua Công ước vào năm 1966, nhiều văn kiện quốc tế khác đã tiếp tục cụ thể hóa những mục tiêu mà giáo dục cần hướng tới. Do vậy, Ủy ban cho rằng các Quốc gia thành viên cần đảm bảo giáo dục phù hợp với những mục đích và mục tiêu được xác định ở Điều 13(1) như đã được giải thích ở Điều 1 Tuyên bố Thế giới về Giáo dục cho Tất cả mọi người (thông qua ở Jomtien, Thái Lan, năm 1990), Điều 29(1) Công ước về Quyền Trẻ em, Tuyên bố và Chương trình Hành động Viên (Phần I, đoạn 33 và Phần II, đoạn 80), và Kế hoạch Hành động trong Thập kỷ của Liên hợp quốc về Giáo dục Quyền Con người (đoạn 2). Trong khi bám sát nội dung Điều 13(1) của Công ước, các văn kiện đã nêu cũng bổ sung những yếu tố chưa được quy định rõ trong Điều 13(1), chẳng hạn như những khía cạnh cụ thể về bình đẳng giới và tôn trọng môi trường. Những yếu tố mới này ẩn chứa và được phản ánh trong cách diễn giải hiện đại về Điều 13(1). Quan điểm này của Ủy ban nhận được sự ủng hộ rộng rãi của những người đã tiếp cận với những văn kiện được đề cập trên đây từ tất cả các khu vực trên thế giới<sup>1</sup>.

### **Điều 13(2): Quyền tiếp nhận giáo dục - một số nhận xét chung**

6. Mặc dù việc áp dụng các quy định một cách chính xác và phù hợp phụ thuộc vào điều kiện hoàn cảnh của mỗi Quốc gia thành viên, song giáo dục dưới mọi hình thức và ở tất cả các cấp cần phải thể hiện những đặc điểm cốt lõi, gắn kết với nhau như nêu dưới đây<sup>2</sup>:

(a) *Tính sẵn có (availability)*. Các chương trình và cơ sở giáo dục đang hoạt động phải đảm bảo đủ về số lượng trong lãnh thổ thuộc quyền tài phán của Quốc gia thành viên. Những yêu cầu cho hoạt động của các chương trình và cơ sở này phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, trong đó bao gồm cả môi trường phát triển mà các chương trình và cơ sở đó vận hành; ví dụ, đòi hỏi tất cả các cơ sở và chương trình phải có cơ sở vật chất hoặc sự những bảo đảm khác liên quan đến các vấn đề như cơ sở vệ sinh cho cả hai giới, nước sạch, giáo viên đã qua đào tạo được nhận mức lương cạnh tranh ở trong nước, tài liệu giảng dạy...; đồng thời, một vài chương trình và cơ sở còn đòi hỏi những các trang thiết bị như thư viện, máy tính và công nghệ thông tin;

(b) *Có thể tiếp cận (accessibility)*. Trong phạm vi thẩm quyền tài phán của Quốc gia thành viên, các cơ sở và chương trình giáo dục phải mở cho sự tiếp cận của tất cả mọi người mà không có phân biệt đối xử nào. Khả năng có thể tiếp cận thể hiện ở ba khía cạnh chồng lấn nhau như sau :

- Không phân biệt đối xử - xét cả về mặt pháp lý và thực tiễn, giáo dục phải mở cho tất cả mọi người có thể tiếp cận, đặc biệt là những nhóm dễ bị tổn thương nhất mà không có sự phân biệt đối xử căn cứ vào bất cứ yếu tố nào đã bị cấm (xem các đoạn từ 31 đến 37 về không phân biệt đối xử);
- Có thể tiếp cận trên thực tế - giáo dục phải bảo đảm để mọi người có thể tiếp cận trên thực tế và an toàn, thông qua việc học tập trực tiếp ở những cơ sở có vị trí địa lý thuận lợi hợp lý (ví dụ: một ngôi trường ở khu vực lân cận) hoặc thông qua việc học tập gián tiếp qua công nghệ hiện đại (ví dụ: tham dự một chương trình “đào tạo từ xa”);
- Phù hợp về kinh tế - giáo dục phải có thể chấp nhận được với mọi người về mặt chi phí. Khía cạnh này phụ thuộc vào cách diễn đạt khác nhau ở Điều 13(2) liên quan đến giáo dục tiểu học, trung học và bậc cao: trong khi giáo dục tiểu học là “miễn phí cho tất cả mọi người”, các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải dần dần áp dụng giáo dục miễn phí ở cấp trung học và cấp học cao hơn;

(c) *Có thể chấp nhận được (acceptability)*: Hình thức và nội dung giáo dục, bao gồm cả giáo trình và phương pháp giảng dạy, phải có thể chấp nhận được (ví dụ: phải có tính liên quan, phù hợp về văn hoá và có chất lượng tốt) đối với sinh viên và trong những trường hợp cần thiết cả đối với các bậc cha mẹ. Điều này phụ thuộc vào các mục tiêu giáo dục được quy định tại Điều 13(1) và những chuẩn mực giáo dục tối thiểu do Quốc gia thành viên áp dụng (xem Điều 13(3) và (4));

(d) *Có tính thích ứng (adaptability)*: Giáo dục phải linh hoạt để thích ứng với những nhu cầu liên tục thay đổi của xã hội và cộng đồng và đáp ứng nhu cầu của sinh viên trong những môi trường xã hội và văn hoá đa dạng.

7. Khi xem xét áp dụng phù hợp “những đặc điểm cốt lõi, gắn kết” này, lợi ích tốt nhất cho sinh viên phải là sự cân nhắc hàng đầu.

### **Điều 13(2): Quyền được giáo dục tiểu học**

8. Giáo dục tiểu học bao gồm những yếu tố về khả năng sẵn có, có thể tiếp cận, có thể chấp nhận và tính thích ứng. Đây là những yếu tố phổ biến trong giáo dục dưới mọi hình thức và ở mọi cấp.<sup>3</sup>

9. Ủy ban đưa ra những hướng dẫn về vấn đề này dựa trên những giải thích đúng đắn về thuật ngữ “giáo dục tiểu học” trong Tuyên bố Thế giới về Giáo dục cho Mọi người, trong đó nêu rõ “Cơ chế chính cung cấp giáo dục cơ bản cho trẻ em ngoài gia đình là trường tiểu học. Giáo dục tiểu học phải phổ cập, đảm bảo rằng các nhu cầu học tập cơ bản của tất cả trẻ em đều được đáp ứng, có tính đến văn hóa và những nhu cầu, cơ hội của cộng đồng” (Điều 5). “Nhu cầu học [cơ bản]” được định nghĩa trong Điều 1 của Tuyên ngôn Thế giới<sup>4</sup>. Mặc dù giáo dục tiểu học không đồng nghĩa với giáo dục cơ bản nhưng có sự gắn kết chặt chẽ giữa

hai khái niệm đó. Liên quan đến vấn đề này, Ủy ban ủng hộ quan điểm của UNICEF cho rằng: “Giáo dục tiểu học là hợp phần quan trọng nhất của giáo dục cơ bản”<sup>5</sup>.

10. Như được qui định trong Điều 13(2)(a) Công ước, giáo dục tiểu học có hai đặc trưng, đó là: “bắt buộc” và “miễn phí cho tất cả mọi người”. Quan điểm của Ủy ban về hai thuật ngữ này được nêu ở các đoạn số 6 và 7 trong Bối cảnh chung số 11 về Điều 14 của Công ước.

### **Điều 13(2)(b): Quyền được giáo dục trung học**

11. Giáo dục trung học cũng phải bao gồm những yếu tố về khả năng sẵn có, có thể tiếp cận, có thể chấp nhận và tính thích ứng. Đây là những yếu tố phổ biến trong giáo dục dưới mọi hình thức và ở tất cả các cấp<sup>6</sup>.

12. Mặc dù nội dung chương trình giáo dục trung học ở các Quốc gia thành viên có sự khác nhau và được thay đổi theo thời gian, nhưng nó bao gồm việc hoàn thành giáo dục cơ bản và củng cố nền tảng cho việc học tập suốt đời và phát triển con người. Nó chuẩn bị cho sinh viên nắm bắt các cơ hội giáo dục dạy nghề và tiếp tục học lên các bậc học cao hơn<sup>7</sup>. Điều 13(2)(b) áp dụng với giáo dục trung học “dưới nhiều hình thức khác nhau”, do đó hàm ý rằng giáo dục trung học đòi hỏi giáo trình giảng dạy linh hoạt và các cơ chế tổ chức khác nhau để đáp ứng nhu cầu của học sinh trong các môi trường xã hội và văn hoá khác nhau. Ủy ban khuyến khích có các chương trình giáo dục “lựa chọn” được tổ chức song song với các hệ thống trường trung học chính quy.

13. Theo Điều 13(2)(b), giáo dục trung học “cần phải sẵn có và có thể tiếp cận với tất cả mọi người, bằng mọi phương thức thích hợp, và đặc biệt là phải từng bước áp dụng giáo dục trung học miễn phí”. Cụm từ “sẵn có với tất cả mọi người” (*generally available*) trước hết mang nghĩa là giáo dục trung học không phụ thuộc vào năng lực hay khả năng thể hiện của một sinh viên, và thứ hai là giáo dục trung học sẽ được triển khai trên phạm vi cả nước theo cách thức giống nhau cho tất cả mọi người. Về quan điểm của Ủy ban về cụm từ “có thể tiếp cận” (*accessible*) xem đoạn 6 ở trên. Cụm từ “mọi biện pháp thích hợp” (*every appropriate means*) củng cố quan điểm rằng các Quốc gia thành viên cần áp dụng các cách tiếp cận đa dạng và đổi mới để cung cấp giáo dục trung học trong các bối cảnh xã hội và văn hoá khác nhau.

14. “Từng bước áp dụng giáo dục miễn phí” (*[P]rogressive introduction of free education*) có nghĩa là trong khi các Quốc gia thành viên phải đặt ưu tiên vào việc cung cấp giáo dục tiểu học miễn phí, họ còn có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp cụ thể hướng tới việc bảo đảm giáo dục miễn phí ở các cấp giáo dục trung học và bậc cao. Về quan điểm chung của Ủy ban về ý nghĩa cụm từ “miễn phí” (*free*) xem đoạn số 7 trong Bối cảnh chung số 11 về Điều 14.

### **Giáo dục kỹ thuật và dạy nghề**

15. Giáo dục kỹ thuật và dạy nghề (*technical and vocational education - TVE*) là một nội dung của cả hai quyền được giáo dục và quyền có việc làm (Điều 6(2)). Điều 13(2)(b) thể hiện TVE là một nội dung của giáo dục trung học, phản ánh tầm quan trọng đặc biệt của TVE ở cấp giáo dục này. Tuy nhiên, Điều 6(2) không gắn TVE với một cấp giáo dục cụ thể nào. Nó hàm ý rằng TVE có một vai trò rộng hơn, giúp “đạt được sự phát triển ổn định về

kinh tế, xã hội và văn hoá, và sử dụng triệt để và hiệu quả nguồn lao động”. Ngoài ra, Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người quy định rằng “[g]iáo dục kỹ thuật và dạy nghề phải được phổ cập” (Điều 26(1)). Do vậy, quan điểm của Ủy ban cho rằng TVE là một yếu tố cấu thành trong mọi cấp độ giáo dục<sup>8</sup>.

16. Việc giới thiệu về công nghệ và lĩnh vực việc làm không nên chỉ giới hạn trong các chương trình TVE cụ thể, mà cần được hiểu như là một hợp phần trong giáo dục chung. Theo Công ước của UNESCO về Giáo dục Kỹ thuật và Hướng nghiệp (năm 1989), TVE bao gồm “mọi hình thức và cấp độ trong tiến trình giáo dục mà ngoài kiến thức chung, còn gắn với việc nghiên cứu các công nghệ và các ngành khoa học liên quan và việc tiếp thu những kỹ năng thực hành, kinh nghiệm, thái độ và sự hiểu biết liên quan đến nghề nghiệp trong nhiều khu vực của đời sống kinh tế và xã hội” (Điều 1(a)). Quan điểm này cũng được phản ánh trong một số Công ước của ILO<sup>9</sup>. Hiểu theo cách này, quyền được giáo dục kỹ thuật và dạy nghề bao gồm những khía cạnh sau:

- (a) Giúp sinh viên tiếp thu những kiến thức và kỹ năng mà góp phần vào sự phát triển nhân cách của họ, tính tự lực và năng lực nghề nghiệp, nâng cao hiệu quả lao động của bản thân, gia đình và cộng đồng và giúp tăng cường sự phát triển kinh tế và xã hội của Quốc gia thành viên;
- (b) Quan tâm đến nền tảng giáo dục, văn hoá và xã hội của cộng đồng dân cư có liên quan; những kỹ năng, kiến thức và trình độ cần thiết trong các khu vực khác nhau của nền kinh tế; sức khoẻ, an toàn và phúc lợi nghề nghiệp;
- (c) Tái đào tạo người lớn những kiến thức và kỹ năng đã lạc hậu do những thay đổi về công nghệ, kinh tế, việc làm, xã hội và những thay đổi khác;
- (d) Bao gồm những chương trình dành cho sinh viên, đặc biệt là sinh viên ở các nước đang phát triển, giúp họ có cơ hội tiếp nhận TVE ở các Quốc gia thành viên khác với mục tiêu chuyển giao và áp dụng công nghệ phù hợp;
- (e) Bao gồm, gắn với các quy định về không phân biệt đối xử và bình đẳng của Công ước, các chương trình thúc đẩy TVE cho phụ nữ, trẻ em gái, thanh thiếu niên không đi học, không có việc làm, con cái của những người lao động di trú, người tỵ nạn, người khuyết tật và các nhóm thiệt thòi khác.

### **Điều 13(2)(c): Quyền được hưởng giáo dục bậc cao**

17. Giáo dục bậc cao (*higher education*) bao gồm những yếu tố cấu thành về khả năng sẵn có, có thể tiếp cận, có thể chấp nhận và tính thích ứng. Đây là những yếu tố phổ quát trong giáo dục dưới mọi hình thức và ở tất cả các cấp<sup>10</sup>.

18. Mặc dù Điều 13(2)(c) được xây dựng trên cùng quan điểm như Điều 13(2)(b), song có ba điểm khác nhau giữa hai quy định này. Điều 13(2)(c) không đề cập đến giáo dục “với các hình thức khác nhau” hoặc cụ thể là đến TVE. Theo Ủy ban, việc loại bỏ hai nội dung này chỉ phản ánh một sự khác biệt về trọng tâm giữa Điều 13(2)(b) và (c). Nếu mục đích của giáo dục bậc cao là nhằm đáp ứng nhu cầu của sinh viên ở những môi trường văn hoá và xã hội khác nhau, thì nó phải có chương trình giảng dạy linh hoạt và các cơ chế cung cấp khác

nhau, chẳng hạn như đào tạo từ xa; bởi vậy, trên thực tế, cả giáo dục trung học và giáo dục bậc cao đều phải sẵn có “với nhiều hình thức khác nhau”. Lý do Điều 13(2)(c) không đề cập đến giáo dục kỹ thuật và dạy nghề là bởi theo Điều 6(2) của Công ước và Điều 26(1) của Tuyên ngôn Thế giới, TVE là một hợp phần trong tất cả các cấp giáo dục, kể cả giáo dục bậc cao<sup>11</sup>.

19. Điểm khác biệt thứ ba và có ý nghĩa nhất giữa Điều 13(2)(b) và (c) là trong khi giáo dục trung học “cần phải sẵn có và có thể tiếp cận với tất cả mọi người”<sup>12</sup> thì giáo dục bậc cao “phải được tạo điều kiện cho tất cả mọi người tiếp cận bình đẳng, trên cơ sở năng lực”. Theo Điều 13(2)(c), giáo dục bậc cao không “cần phải sẵn có với tất cả mọi người”<sup>13</sup> (*generally available*) mà chỉ sẵn có “trên cơ sở năng lực” (*on the basis of capacity*). “Năng lực” của cá nhân sẽ được đánh giá thông qua những kinh nghiệm và kiến thức có liên quan của họ.

20. Cho đến nay, từ ngữ diễn đạt trong Điều 13(2)(b) và (c) là giống nhau (ví dụ: “tùng bước áp dụng giáo dục miễn phí”), xem các Bõnh luận chung trước đó về Điều 13(2)(b).

#### **Điều 13(2)(d): Quyền được giáo dục căn bản**

21. Giáo dục căn bản (*fundamental education*) bao gồm những yếu tố cấu thành về khả năng sẵn có, có thể tiếp cận, có thể chấp nhận và tính thích ứng. Đây là những yếu tố phổ quát trong giáo dục dưới mọi hình thức và ở tất cả các cấp<sup>12</sup>.

22. Theo quan điểm chung, thuật ngữ giáo dục căn bản tương đương với thuật ngữ giáo dục cơ bản (*basic education*) như đã được nêu trong Tuyên bố Thế giới về Giáo dục cho Tất cả mọi người<sup>13</sup>. Theo nội dung Điều 13(2)(d), những cá nhân “mà chưa được tham gia hoặc chưa hoàn thành toàn bộ chương trình giáo dục tiểu học” có quyền được giáo dục căn bản, hay giáo dục cơ bản như được định nghĩa trong Tuyên bố Thế giới về Giáo dục cho Tất cả mọi người.

23. Vì mọi người có quyền thoả mãn “nhu cầu học tập cơ bản” của mình như được nêu trong Tuyên bố Thế giới, quyền được giáo dục căn bản không chỉ giới hạn với những ai “chưa được tiếp cận hoặc chưa hoàn thành toàn bộ chương trình giáo dục tiểu học”. Quyền được giáo dục căn bản mở rộng sang cả những đối tượng chưa thoả mãn “những nhu cầu học tập cơ bản” của họ.

24. Cần nhấn mạnh rằng việc thụ hưởng quyền được giáo dục căn bản không bị giới hạn bởi độ tuổi hay giới tính; nó áp dụng với cả trẻ em, thanh thiếu niên và người lớn, kể cả người cao tuổi. Chính vì vậy, giáo dục căn bản là một hợp phần thống nhất trong giáo dục dành cho người lớn và học tập suốt đời. Vì giáo dục căn bản là một quyền của mọi nhóm tuổi, nên chương trình và các cơ chế cung cấp giáo dục phải được xây dựng sao cho phù hợp với người học ở mọi độ tuổi.

#### **Điều 13(2)(e): Hệ thống trường học; cơ chế học bổng thích hợp; điều kiện vật chất của đội ngũ cán bộ giảng dạy**

25. Quy định “phải chủ động theo đuổi việc phát triển một hệ thống trường học ở tất cả các cấp” có nghĩa là một Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải xây dựng một chiến lược phát triển tổng thể hệ thống trường học ở nước mình. Chiến lược đó phải bao gồm hệ thống trường

học ở tất cả các cấp, song Công ước yêu cầu các Quốc gia thành viên phải ưu tiên cho giáo dục tiểu học (xem đoạn 51). Cụm từ “chủ động theo đuổi”) “[*actively pursued*]” hàm ý là các Chính phủ cần ưu tiên cho chiến lược tổng thể và trong mọi trường hợp, chiến lược này phải được thực hiện với quyết tâm mạnh mẽ.

26. Yêu cầu “thiết lập một chế độ học bổng thích đáng” (*an adequate fellowship system*) cần được liên hệ với những quy định về không phân biệt đối xử và bình đẳng trong Công ước; theo đó, chế độ học bổng sẽ tăng cường sự bình đẳng về tiếp cận giáo dục cho những cá nhân thuộc các nhóm bị thiệt thòi.

27. Mặc dù Công ước yêu cầu “không ngừng cải thiện điều kiện vật chất của đội ngũ cán bộ giảng dạy”, nhưng trên thực tế trong những năm gần đây điều kiện làm việc nói chung của giáo viên đã xuống cấp và tụt đến mức thấp không thể chấp nhận được ở nhiều Quốc gia thành viên. Tình trạng này không chỉ không phù hợp với Điều 13(2)(e), mà còn là một trở ngại lớn cho việc hiện thực hoá triệt để quyền được giáo dục của sinh viên. Ủy ban cũng lưu ý đến mối quan hệ giữa các Điều 13(2)(e), Điều 2(2), Điều 3, Điều 6,7,8 của Công ước, bao gồm cả quyền được lập hội và quyền được thỏa ước tập thể của giáo viên; và lưu ý các Quốc gia thành viên quan tâm đến Khuyến nghị chung của UNESCO-ILO về Địa vị của Giáo viên (năm 1966) và Khuyến nghị của UNESCO về Địa vị của Người làm công tác giảng dạy ở giáo dục bậc cao (năm 1997). Ủy ban cũng đồng thời kêu gọi các Quốc gia thành viên báo cáo về những biện pháp mà họ đang thực hiện để đảm bảo rằng tất cả đội ngũ cán bộ giảng dạy được hưởng những điều kiện và địa vị tương xứng với vai trò của họ.

#### **Điều 13(3) và (4): Quyền tự do trong giáo dục**

28. Điều 13(3) bao gồm hai yếu tố, một là, các Quốc gia thành viên cam kết tôn trọng quyền tự do của cha mẹ và người giám hộ nhằm đảm bảo giáo dục tôn giáo và đạo đức của con em họ phù hợp với quyết định của riêng họ<sup>14</sup>. Quan điểm của Ủy ban là yếu tố này của Điều 13(3) cho phép giảng dạy trong các trường học công những chủ đề như lịch sử đại cương về tôn giáo và đạo đức theo một cách thức không thiên lệch và khách quan, tôn trọng tự do ý kiến, tự do tư tưởng và tự do biểu đạt. Ủy ban lưu ý rằng quan điểm cho giáo dục công bao gồm cả việc giảng dạy một tôn giáo hay tín ngưỡng cụ thể là không phù hợp với Điều 13(3), trừ khi việc tổ chức giảng dạy đó được thực hiện mà không có sự phân biệt đối xử hoặc là những hình thức thay thế đáp ứng mong muốn và nguyện vọng của các bậc cha mẹ và người giám hộ của học sinh.

29. Yếu tố cấu thành thứ hai trong Điều 13(3) là quyền tự do của cha mẹ và người giám hộ được lựa chọn các trường ngoài các trường học công cho con em họ học tập, miễn là các trường đó phù hợp với “những chuẩn mực giáo dục tối thiểu đã được quy định hoặc được Quốc gia thành viên phê chuẩn”. Quy định này phải được xem xét cùng với quy định ở Điều 13(4) mà trong đó khẳng định “quyền tự do của các cá nhân và pháp nhân được thành lập và điều hành các cơ sở giáo dục”, miễn là các cơ sở này hoạt động phù hợp với các mục tiêu giáo dục được quy định ở Điều 13(1) và những chuẩn mực tối thiểu nhất định. Những chuẩn mực tối thiểu này có thể liên quan đến các vấn đề như tuyển sinh, chương trình giảng dạy và

việc công nhận bằng cấp. Những chuẩn mực này cũng phải phù hợp với những mục tiêu giáo dục được quy định tại Điều 13(1).

30. Theo Điều 13(4), tất cả mọi người, kể cả người nước ngoài, có quyền tự do thành lập và điều hành các cơ sở giáo dục. Quyền tự do này cũng mở rộng tới “các chủ thể” (*bodies*), nghĩa là các pháp nhân hay thể nhân. Nó bao gồm quyền được thành lập và điều hành tất cả các loại hình cơ sở giáo dục, kể cả nhà trẻ, trường đại học và các cơ sở giáo dục người lớn. Chiếu theo các nguyên tắc không phân biệt đối xử, bình đẳng về cơ hội và sự tham gia có hiệu quả vào xã hội cho tất cả mọi người, các Quốc thành viên có nghĩa vụ đảm bảo rằng quyền tự do được quy định trong Điều 13(4) không dẫn đến những cách biệt lớn về cơ hội giáo dục đối với một vài nhóm trong xã hội.

### **Điều 13: Những chủ đề đặc biệt được áp dụng rộng rãi**

#### **Không phân biệt đối xử và đối xử bình đẳng**

31. Việc cấm phân biệt đối xử được quy định tại Điều 2(2) của Công ước không phụ thuộc vào vấn đề thực hiện từng bước hoặc tính sẵn có của các nguồn lực mà phải được áp dụng một cách đầy đủ và ngay lập tức với tất cả các khía cạnh của giáo dục và bao hàm tất cả những yếu tố phân biệt đối xử đã bị quốc tế cấm. Ủy ban giải thích các Điều 2(2) và 3 theo Công ước UNESCO về chống Phân biệt đối xử trong Giáo dục, những quy định liên quan trong Công ước về Xóa bỏ Mọi hình thức Phân biệt đối xử với Phụ nữ, Công ước Quốc tế về Xóa bỏ Mọi hình thức Phân biệt đối xử về chủng tộc, Công ước về Quyền Trẻ em và Công ước về Các dân tộc bản địa và bộ lạc của ILO (Công ước số 169 năm 1989), và mong muốn các Quốc gia thành viên dành sự quan tâm đặc biệt vào những vấn đề dưới đây.

32. Việc áp dụng những biện pháp đặc biệt tạm thời nhằm đem lại sự bình đẳng thực tế cho nam và nữ và những nhóm thiệt thòi không phải là sự vi phạm quyền không bị phân biệt đối xử trong giáo dục, miễn là những biện pháp đó không dẫn đến việc duy trì những chuẩn mực không bình đẳng hoặc riêng cho các nhóm khác nhau, và không được tiếp tục áp dụng sau khi đã đạt được các mục tiêu.

33. Trong một vài trường hợp, những cơ chế hay cơ sở giáo dục riêng biệt cho các nhóm được xác định trong Điều 2(2) sẽ không bị xem là một sự vi phạm Công ước. Về điểm này, Ủy ban khẳng định Điều 2 Công ước UNESCO về Chống phân biệt đối xử trong Giáo dục (1960)<sup>15</sup>.

34. Ủy ban lưu ý Điều 2 Công ước về Quyền Trẻ em và Điều 3(e) Công ước UNESCO về Chống phân biệt đối xử trong Giáo dục, và khẳng định rằng nguyên tắc không phân biệt đối xử được mở rộng sang tất cả các đối tượng ở độ tuổi đi học đang sống trong lãnh thổ của một Quốc gia thành viên, kể cả người nước ngoài, không phân biệt địa vị pháp lý của họ.

35. Những khác biệt rõ ràng trong các chính sách chi tiêu mà dẫn đến chất lượng giáo dục không đồng đều đối với những người sống ở những khu vực địa lý khác nhau có thể cấu thành sự phân biệt đối xử theo quy định của Công ước.

36. Ủy ban xác nhận nội dung đoạn số 35 trong Bối cảnh chung số 5, trong đó đề cập đến vấn đề người khuyết tật trong bối cảnh quyền được giáo dục; và các đoạn từ 36 đến 42 trong



Bổn luận chung số 6 về vấn đề người cao tuổi, trong đó liên quan đến các Điều 13,14,15 của Công ước.

37. Các Quốc gia thành viên phải giám sát chặt chẽ công tác giáo dục. Điều này bao gồm tất cả các chính sách liên quan, các cơ sở, chương trình, các hình thức chi tiêu và các quy định khác về giáo dục, để xác định và thực hiện các biện pháp nhằm xử lý bất kỳ sự phân biệt đối xử nào trên thực tế. Các cơ sở dữ liệu về giáo dục cần phải được phổ biến trên cơ sở cấm phân biệt đối xử.

#### **Tự do học thuật và tự chủ về tổ chức<sup>16</sup>**

38. Sau khi thẩm định báo cáo của nhiều Quốc gia thành viên, Ủy ban xác định rằng quyền được giáo dục chỉ có thể được thụ hưởng nếu đi kèm theo nó là tự do học thuật của giảng viên và sinh viên. Do đó, mặc dù vấn đề này không được đề cập cụ thể trong Điều 13, việc Ủy ban đưa ra một vài khuyến nghị về tự do học thuật là phù hợp và cần thiết. Những ý kiến dưới đây đặc biệt liên quan đến các cơ sở giáo dục bậc cao, vì theo kinh nghiệm của Ủy ban, các giảng viên và sinh viên ở hệ giáo dục bậc cao đặc biệt có nguy cơ phải chịu những áp lực chính trị và áp lực khác làm hạn chế tự do học thuật. Tuy nhiên, Ủy ban muốn nhấn mạnh rằng giảng viên và học viên trong toàn ngành giáo dục có quyền tự do học thuật, và mong muốn nhiều trong số những nhận định dưới đây được áp dụng một cách phổ biến.

39. Các thành viên trong cộng đồng học thuật, cá nhân hay tập thể, được tự do theo đuổi, phát triển và truyền bá kiến thức, tư tưởng thông qua nghiên cứu, giảng dạy, học tập, thảo luận, thu thập tư liệu, xuất bản, sáng tạo hay viết lách. Tự do học thuật bao gồm tự do của các cá nhân được bày tỏ quan điểm một cách tự do về cơ sở hay cơ chế mà họ đang làm việc để hoàn thành các chức năng của họ mà không có sự phân biệt đối xử hoặc lo sợ bị đàn áp bởi nhà nước hay bởi bất kỳ chủ thể nào khác, cũng như để tham gia các cơ sở hoạt động chuyên môn hoặc học thuật mang tính đại diện, và để thụ hưởng tất cả các quyền con người được quốc tế công nhận áp dụng cho các cá nhân khác trong cùng hoàn cảnh. Việc thụ hưởng tự do học thuật đi liền với những nghĩa vụ, chẳng hạn như nghĩa vụ tôn trọng tự do học thuật của người khác, đảm bảo sự thảo luận công bằng về những quan điểm trái ngược, và để đối xử với tất cả mọi người mà không có sự phân biệt đối xử dựa trên bất kỳ cơ sở nào đã bị cấm.

40. Việc thụ hưởng tự do học thuật đòi hỏi các cơ sở giáo dục bậc cao phải có quyền tự chủ. Quyền tự chủ là mức độ tự quản cần thiết để các cơ sở giáo dục bậc cao ra các quyết định có hiệu quả liên quan đến công việc học thuật, các tiêu chuẩn, việc quản lý chuyên môn và các hoạt động liên quan. Tuy nhiên, tự chủ phải phù hợp với các chế độ trách nhiệm công, đặc biệt đối với việc sử dụng các nguồn kinh phí do nhà nước cấp. Trong hoàn cảnh nhà nước đầu tư nhiều cho giáo dục bậc cao, thì cần phải có sự cân bằng hợp lý giữa quyền tự chủ và trách nhiệm của các cơ sở đào tạo. Mặc dù không có mô hình đơn nhất về vấn đề này nhưng các cơ chế tổ chức cần phải công bằng, hợp lý và đồng đều, cũng như phải đảm bảo mức độ minh bạch và cùng tham gia ở mức độ cao nhất có thể.

#### **Kỷ luật trong trường học<sup>17</sup>**

41. Theo quan điểm của Ủy ban, hình phạt thể chất là trái với nguyên tắc chỉ đạo căn bản của luật quốc tế về quyền con người mà được nêu trong Lời nói đầu của Tuyên ngôn toàn thế giới

về quyền con người và của cả hai Công ước năm 1966: đó là nhân phẩm của mỗi cá nhân<sup>18</sup>. Những khía cạnh khác của kỷ luật học đường cũng có thể không phù hợp với nhân phẩm, chẳng hạn như làm nhục học sinh trước tất cả bạn học. Không một hình thức kỷ luật nào được xâm phạm các quyền khác trong Công ước, ví dụ như quyền về lương thực, thực phẩm. Các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp nhằm đảm bảo rằng những hình thức kỷ luật học đường không phù hợp với Công ước không được áp dụng trong tất cả các cơ sở giáo dục nhà nước hoặc tư nhân nằm trong phạm vi thẩm quyền tài phán của nước mình. Ủy ban hoan nghênh những sáng kiến do một số Quốc gia thành viên đưa ra nhằm khuyến khích các trường học áp dụng những cách tiếp cận “tích cực”, không bạo lực trong kỷ luật nhà trường.

### **Những hạn chế về quyền được ghi nhận trong Điều 13**

42. Ủy ban muốn nhấn mạnh rằng Điều 4 - điều khoản về việc hạn chế các quyền của Công ước, cơ bản nhằm bảo vệ quyền của các cá nhân chứ không phải nhằm cho phép các Quốc gia áp đặt những hạn chế với các quyền một cách tùy ý. Do vậy, những Quốc gia thành viên đóng cửa một trường đại học hay một cơ sở giáo dục nào khác vì những lý do như bảo đảm an ninh quốc gia hay trật tự công cộng phải chứng minh tính hợp lý của biện pháp nghiêm trọng như vậy liên quan đến từng yếu tố được xác định trong Điều 4.

## **2. Nghĩa vụ và những vi phạm của các Quốc gia thành viên**

### **Những nghĩa vụ pháp lý chung**

43. Trong khi Công ước quy định việc từng bước hiện thực hoá và thừa nhận những khó khăn do những hạn chế về nguồn lực, Công ước cũng đặt ra nhiều nghĩa vụ có hiệu lực ngay với các Quốc gia thành viên<sup>19</sup>. Các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải thực hiện ngay các nghĩa vụ như “đảm bảo” rằng quyền này “sẽ được thực hiện mà không có sự phân biệt dưới bất kỳ hình thức nào” (Điều 2(2)) và nghĩa vụ “phải thực thi các biện pháp” (Điều 2(1)) hướng tới việc hiện thực hoá đầy đủ Điều 13<sup>20</sup>. Những biện pháp như vậy phải “chi tiết, cụ thể và có trọng tâm” nhằm hiện thực hoá đầy đủ quyền được giáo dục.

44. Hiện thực hoá quyền được giáo dục theo thời gian, hay “từng bước” (*progressively*), không nên được diễn giải là sự miễn trừ tất cả các nghĩa vụ của Quốc gia thành viên. Từng bước hiện thực hoá nghĩa là các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ cụ thể và liên tục “phải xúc tiến một cách nhanh chóng và hiệu quả đến mức có thể” hướng tới việc hiện thực hoá hoàn toàn Điều 13(21).

45. Có một giả định đặt ra là không được thực hiện bất kỳ biện pháp nào cản trở quyền được giáo dục cũng như các quyền khác được nêu trong Công ước. Nếu phải thực hiện các biện pháp như vậy, các Quốc gia thành viên phải chứng minh được rằng chúng được áp dụng sau khi đã cân nhắc kỹ lưỡng tất cả các biện pháp thay thế, và rằng những biện pháp đó là hoàn toàn hợp lý trong mối quan hệ với toàn bộ các quyền được quy định trong Công ước và trong bối cảnh đã vận dụng triệt để và tối đa các nguồn lực sẵn có của Quốc gia thành viên<sup>22</sup>.

46. Quyền được giáo dục, giống như tất cả các quyền con người, đặt ra ba loại nghĩa vụ đối với các Quốc gia thành viên: nghĩa vụ tôn trọng (*obligation to respect*), nghĩa vụ bảo vệ

(*obligation to protect*) và nghĩa vụ hoàn thành (*obligation to fulfil*). Trong đó, nghĩa vụ thực hiện bao gồm cả nghĩa vụ hỗ trợ (*obligation to facilitate*) và nghĩa vụ cung cấp (*obligation to provide*).

47. Nghĩa vụ tôn trọng đòi hỏi các Quốc gia thành viên phải tránh những biện pháp gây trở ngại hoặc ngăn cản việc thụ hưởng quyền được giáo dục. Nghĩa vụ bảo vệ đòi hỏi các Quốc gia thành viên phải thực hiện các biện pháp không cho phép bên thứ ba can thiệp vào việc thụ hưởng quyền được giáo dục. Nghĩa vụ hoàn thành (hoặc hỗ trợ) đòi hỏi các Quốc gia thành viên phải thực hiện các biện pháp tích cực để tạo điều kiện và hỗ trợ các cá nhân và cộng đồng thụ hưởng quyền được giáo dục. Cuối cùng, các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ hoàn thành (cung cấp) để bảo đảm quyền được giáo dục. Theo quy tắc chung, các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải bảo đảm một quyền cụ thể nào đó trong Công ước khi một cá nhân hay nhóm mà vì những lý do ngoài tầm kiểm soát của họ không có khả năng tự thân thực hiện quyền đó. Tuy nhiên, phạm vi của nghĩa vụ này luôn luôn phụ thuộc vào nội dung của Công ước.

48. Liên quan tới vấn đề này, có hai điểm cần phải nhấn mạnh trong Điều 13. Trước hết, rõ ràng Điều 13 xác định các Quốc gia thành viên có trách nhiệm chính trong việc cung cấp dịch vụ giáo dục trực tiếp trong hầu hết bối cảnh. Ví dụ, các Quốc gia thành viên ghi nhận “phải tích cực theo đuổi việc phát triển một hệ thống các trường học ở tất cả các cấp” (Điều 13(2)(e)). Thứ hai, xuất phát từ sự diễn đạt khác nhau ở Điều 13(2) liên quan đến giáo dục tiểu học, trung học, bậc cao và cơ bản, phạm vi nghĩa vụ phải hoàn thành (cung cấp) của một Quốc gia thành viên với mỗi cấp giáo dục là khác nhau. Do vậy, theo nội dung Công ước, các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ hoàn thành (cung cấp) để bảo đảm quyền được giáo dục, nhưng phạm vi của nghĩa vụ này không đồng nhất ở các cấp giáo dục. Ủy ban cho rằng cách diễn giải này về nghĩa vụ hoàn thành (cung cấp) liên quan đến Điều 13 đồng nhất với quy định trong pháp luật và thực tiễn của nhiều Quốc gia thành viên.

### **Các nghĩa vụ pháp lý cụ thể**

49. Các Quốc gia thành viên có trách nhiệm đảm bảo rằng chương trình giảng dạy trong tất cả các cấp của hệ thống giáo dục đều hướng tới những mục tiêu được xác định tại Điều 13(1)<sup>23</sup>. Các Quốc gia thành viên cũng có nghĩa vụ thiết lập và duy trì một cơ chế minh bạch và hiệu quả để giám sát xem liệu giáo dục trên thực tế có hướng tới những mục tiêu được quy định tại Điều 13(1) hay không.

50. Liên quan đến Điều 13(2), các Quốc gia thành viên có các nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và hoàn thành từng “đặc trưng cơ bản” (sẵn có, có thể tiếp cận, có thể chấp nhận và tính thích ứng) của quyền được giáo dục. Nói một cách cụ thể, mỗi Quốc gia thành viên phải bảo đảm khả năng sẵn có của giáo dục bằng việc không đóng cửa các trường tư thục; bảo vệ khả năng có thể tiếp cận của giáo dục bằng việc đảm bảo rằng các bên thứ ba, bao gồm cả các bậc cha mẹ và những người sử dụng lao động không được ngăn cản trẻ em gái đến trường; hoàn thành (hỗ trợ) tính chất có thể chấp nhận của giáo dục bằng việc thực hiện những biện pháp tích cực để đảm bảo rằng giáo dục phù hợp về mặt văn hoá đối với người thiểu số và người bản địa, và có chất lượng tốt đối với tất cả mọi người; bảo đảm tính thích ứng của giáo dục

bằng việc xây dựng và cung cấp những nguồn lực để xây dựng các chương trình giảng dạy phản ánh nhu cầu hiện tại của sinh viên trong một thế giới đang thay đổi; và hoàn thành (cung cấp) khả năng sẵn có của giáo dục bằng việc tích cực phát triển một hệ thống các trường học, bao gồm cả việc xây dựng các phòng học, thực hiện các chương trình, cung cấp tài liệu giảng dạy, đào tạo giáo viên và trả lương cho họ ở mức cạnh tranh trong nước.

51. Như đã được đề cập, các nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên liên quan đến các cấp giáo dục tiểu học, trung học, bậc cao và cơ bản vẫn chưa cụ thể. Theo nội dung Điều 13(2), các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ ưu tiên thực hiện giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí<sup>24</sup>. Cách giải thích này về Điều 13(2) được khẳng định lại thông qua quy định về ưu tiên giáo dục tiểu học tại Điều 14. Nghĩa vụ bảo đảm giáo dục tiểu học cho tất cả mọi người có tính chất tức thời với tất cả Quốc gia thành viên.

52. Về Điều 13(2)(b)-(d), mỗi Quốc gia thành viên có nghĩa vụ tức thời là “thực hiện các biện pháp” (Điều 2(1)) hướng tới việc hiện thực hoá các cấp giáo dục trung học, bậc cao và căn bản cho tất cả mọi người nằm trong thẩm quyền tài phán của nước mình. Các Quốc gia thành viên, ở mức độ tối thiểu, phải thông qua và thực hiện một chiến lược giáo dục quốc gia trong đó bao gồm việc bảo đảm giáo dục trung học, bậc cao và căn bản phù hợp với Công ước. Chiến lược này cần bao gồm các cơ chế, chẳng hạn như các chỉ số và mốc chuẩn về quyền được giáo dục để từ đó có thể giám sát chặt chẽ tiến trình thực hiện chiến lược.

53. Theo Điều 13(2)(e), các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ đảm bảo có một chế độ học bổng để hỗ trợ các nhóm bị thiệt thòi<sup>25</sup>. Nghĩa vụ tích cực theo đuổi việc “phát triển một hệ thống các trường học ở tất cả các cấp độ” khẳng định trách nhiệm chính của các Quốc gia thành viên là trực tiếp đảm bảo quyền được giáo dục trong hầu hết mọi hoàn cảnh<sup>26</sup>.

54. Các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ xây dựng “các tiêu chuẩn giáo dục tối thiểu”, mà tất cả những cơ sở giáo dục được thành lập theo Điều 13(3) và (4) đều phải tuân thủ. Các Quốc gia thành viên cũng phải duy trì một cơ chế minh bạch và hiệu quả để giám sát những tiêu chuẩn đó. Các Quốc gia thành viên không có nghĩa vụ tài trợ cho những cơ sở được thành lập theo Điều 13(3) và (4); tuy nhiên, nếu một Quốc gia thành viên quyết định hỗ trợ tài chính cho các cơ sở giáo dục của tư nhân thì phải thực hiện theo cách thức không có sự phân biệt đối xử dựa trên bất kỳ cơ sở bị cấm nào.

55. Các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải đảm bảo rằng các cộng đồng và gia đình không phải phụ thuộc vào lao động trẻ em. Ủy ban đặc biệt xác nhận tầm quan trọng của giáo dục trong việc xoá bỏ lao động trẻ em và các nghĩa vụ được quy định trong Điều 7(2) Công ước về xoá bỏ những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất năm 1999 (Công ước số 182 của ILO)<sup>27</sup>. Ngoài ra, theo Điều 2(2), các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ xoá bỏ định kiến giới và những định kiến khác mà cản trở sự tiếp cận với giáo dục của trẻ em gái, phụ nữ và các nhóm thiệt thòi khác.

56. Trong Bõnh luận chung số 3, Ủy ban lưu ý về nghĩa vụ của tất cả các Quốc gia thành viên phải thực hiện các biện pháp “tự mình và thông qua sự trợ giúp và hợp tác quốc tế, đặc biệt là sự trợ giúp về kinh tế và kỹ thuật”, để tiến tới việc hiện thực hoá đầy đủ các quyền được ghi nhận trong Công ước, chẳng hạn như quyền được giáo dục<sup>28</sup>. Các Điều 2(1) và 23

Công ước, Điều 56 Hiến chương Liên hợp quốc, Điều 10 Tuyên bố thế giới về giáo dục cho tất cả mọi người, và Phần I, đoạn 34 Tuyên bố Viên và Chương trình hành động, đều khẳng định nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên trong việc trợ giúp và hợp tác quốc tế để hiện thực hoá đầy đủ quyền được giáo dục. Trong việc đàm phán và phê chuẩn các thỏa thuận quốc tế, các Quốc gia thành viên cần thực hiện các biện pháp để đảm bảo rằng những văn kiện này không có tác động tiêu cực với quyền được giáo dục. Tương tự, các Quốc gia thành viên có nghĩa vụ đảm bảo rằng những hành động của họ với tư cách là thành viên của các tổ chức quốc tế, bao gồm các thiết chế tài chính quốc tế, đều đã tính đến quyền được giáo dục.

57. Trong Bõnh luận chung số 3, Ủy ban khẳng định rằng các Quốc gia thành viên có “một nghĩa vụ cốt lõi tối thiểu là đảm bảo thực hiện, ít nhất là ở cấp độ tối thiểu” mỗi quyền được ghi nhận trong Công ước, bao gồm cả “những hình thức giáo dục cơ bản nhất”. Trong khuôn khổ Điều 13, nội dung cốt lõi này bao gồm nghĩa vụ: đảm bảo quyền được tiếp cận với các cơ sở và chương trình giáo dục công trên cơ sở không phân biệt đối xử; đảm bảo rằng giáo dục phù hợp với những mục tiêu được nêu tại Điều 13(1); bảo đảm giáo dục tiểu học cho tất cả mọi người phù hợp với Điều 13(2)(a); thông qua và thực hiện một chiến lược giáo dục quốc gia bao gồm việc bảo đảm các cấp giáo dục trung học, bậc cao và căn bản; và đảm bảo sự lựa chọn tự do về giáo dục mà không có sự can thiệp của nhà nước hoặc của bên thứ ba, miễn là phù hợp với “những tiêu chuẩn giáo dục tối thiểu” (Điều 13(3) và (4)).

### **Các vi phạm**

58. Khi nội dung mang tính quy phạm của Điều 13 (Phần I) được áp dụng cho các nghĩa vụ chung và cụ thể của các Quốc gia thành viên (Phần II), cần thiết lập một tiến trình năng động nhằm hỗ trợ việc xác định những vi phạm về quyền được giáo dục. Những vi phạm về Điều 13 có thể xảy ra do hành động trực tiếp của các Quốc gia thành viên (hành động thực hiện) hoặc do Quốc gia không thực hiện các biện pháp theo yêu cầu của Công ước (hành động bỏ mặc).

59. Nói một cách cụ thể, những vi phạm đối với Điều 13 bao gồm: ban hành hoặc không loại bỏ những quy định pháp luật có tính chất phân biệt đối xử chống lại những cá nhân hay nhóm nhất định, dựa trên những yếu tố đã bị cấm trong lĩnh vực giáo dục; không thực thi những biện pháp để xóa bỏ sự phân biệt đối xử trên thực tế trong giáo dục; sử dụng giáo trình giảng dạy không phù hợp với những mục tiêu giáo dục được nêu tại Điều 13(1); không duy trì một cơ chế minh bạch và hiệu quả để giám sát việc chấp hành Điều 13(1); không áp dụng giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí như một vấn đề ưu tiên cho tất cả mọi người; không thực hiện các biện pháp “chi tiết, cụ thể và có trọng tâm” nhằm từng bước hiện thực hoá giáo dục ở các cấp trung học, bậc cao và căn bản, phù hợp với Điều 13(2)(b)-(d); cấm thành lập và hoạt động của các cơ sở giáo dục tư nhân; không có biện pháp để buộc các cơ sở giáo dục tư nhân tuân thủ “những tiêu chuẩn giáo dục tối thiểu” theo quy định tại Điều 13(3) và (4); khước từ tự do học thuật của cán bộ giảng dạy và sinh viên; đóng cửa các cơ sở giáo dục trong những thời điểm căng thẳng chính trị mà không phù hợp với Điều 4.

### **3. Các nghĩa vụ của những chủ thể khác ngoài các Quốc gia thành viên**

60. Theo Điều 22 Công ước, vai trò của các cơ quan Liên hợp quốc, bao gồm các văn phòng quốc gia của các cơ quan này thông qua Khuôn khổ Trợ giúp Phát triển của Liên hợp quốc (UNDAF) có tầm quan trọng đặc biệt trong việc hiện thực hoá Điều 13. Cần duy trì những nỗ lực điều phối để thực hiện quyền giáo dục nhằm tăng cường sự gắn kết và tương tác giữa tất cả các chủ thể liên quan, bao gồm những hợp phần khác nhau của xã hội dân sự. UNESCO, Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), UNICEF, ILO, Ngân hàng thế giới (WB), các ngân hàng khu vực, Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và các cơ quan liên quan khác trong hệ thống Liên hợp quốc cần tăng cường hợp tác trong việc thực hiện quyền được giáo dục ở cấp quốc gia, trong đó cần tôn trọng thích đáng các chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng tổ chức. Đặc biệt, các thiết chế tài chính quốc tế, mà tiêu biểu là WB và IMF, cần quan tâm hơn nữa tới việc bảo vệ quyền được giáo dục trong các chính sách cho vay của họ, các hiệp định tín dụng, các chương trình và biện pháp điều chỉnh cơ cấu và những biện pháp đối phó với khủng hoảng nợ quốc gia (29). Khi xem xét những báo cáo của các Quốc gia thành viên, Ủy ban sẽ xét đến tác động của sự trợ giúp bởi tất cả các chủ thể ngoài Quốc gia thành viên cung cấp đối với khả năng hoàn thành nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên theo Điều 13. Việc áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền của các tổ chức chuyên môn, các chương trình và cơ quan của Liên hợp quốc sẽ hỗ trợ rất nhiều cho việc thực hiện quyền được giáo dục.

### **Chú thích**

1. Tuyên bố Thế giới về Giáo dục cho Tất cả mọi người được 155 đoàn đại biểu chính phủ thông qua; Tuyên bố và Chương trình Hành động Viên được 171 đoàn đại biểu chính phủ thông qua; Công ước về Quyền Trẻ em đã được 191 quốc gia phê chuẩn hoặc gia nhập; Kế hoạch Hành động của Thập kỷ Liên hợp quốc về Giáo dục Quyền Con người được thông qua bằng một Nghị quyết đồng thuận của Đại hội đồng (49/184).

2. Cách tiếp cận này phù hợp với khuôn khổ phân tích của Ủy ban được áp dụng đối với các quyền có nhà ở và quyền có lương thực thích đáng, cũng như nghiên cứu của Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về quyền được giáo dục. Trong Bõnh luận chung số 4, Ủy ban xác định một số yếu tố dựa trên quyền có nhà ở thích đáng, trong đó bao gồm “tính sẵn có”, “tính có thể chi trả”, “tính có thể tiếp cận” và “tính thích đáng về văn hóa”. Trong Bõnh luận chung số 12, Ủy ban xác định những yếu tố cấu thành quyền có lương thực thích đáng, như “tính sẵn có”, “tính có thể chấp nhận” và “tính có thể tiếp cận”. Trong báo cáo sơ bộ của mình gửi lên Ủy ban Quyền con người, Báo cáo viên đặc biệt về quyền được giáo dục đưa ra “bốn đặc trưng cơ bản mà các trường tiểu học cần thể hiện, đó là tính sẵn có, tính có thể tiếp cận, tính có thể chấp nhận và có thể thích ứng”, (tài liệu mã số E/CN.4/1999/49, đoạn 50).

3. Xem đoạn 6.

4. Tuyên bố định nghĩa “nhu cầu học tập cơ bản” là: “những kỹ năng học tập cần thiết (như biết chữ, biểu đạt bằng lời nói, biết đếm số, và giải quyết vấn đề) và những nội dung học tập cơ bản (như kiến thức, kỹ năng, giá trị, và thái độ) cần thiết của con người để có thể tiếp tục sống, phát triển đầy đủ năng lực của mình, sống và làm việc có nhân phẩm, tham gia đầy đủ

vào quá trình phát triển, nâng cao chất lượng cuộc sống, đưa ra quyết định có thông tin, và tiếp tục học tập” (Điều 1).

5. *Bộ Tài liệu Tuyên truyền và Giáo dục cơ bản*, 1999 (UNICEF), phần 1, trang 1.

6. Xem đoạn 6.

7. Xem *Phân loại tiêu chuẩn quốc tế về Giáo dục*, 1997, UNESCO, đoạn 52.

8. Một quan điểm cũng được phản ánh trong Công ước về Phát triển Nguồn Nhân lực, 1975 (Công ước số 142 của ILO) và Công ước về Chính sách Xã hội (Những Tiêu chuẩn và Mục đích Cơ bản), 1962 (Công ước số 117 của ILO).

9. Xem chú thích số 8.

10. Xem đoạn 6

11. Xem đoạn 15

12. Xem đoạn 6

13. Xem đoạn 9

14. Phần này lặp lại Điều 18(4) Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) đồng thời liên quan đến tự do giảng dạy tôn giáo hay tín ngưỡng như được nêu trong Điều 18(1) ICCPR (Xem Bõnh luận chung số 22 của Ủy ban về Điều 18 ICCPR, khoá họp thứ 48, năm 1993). Ủy ban Quyền Con người lưu ý rằng đặc trưng căn bản của Điều 18 ICCPR được phản ánh trong thực tiễn là quy định này không bị tạm dừng áp dụng, kể cả trong bối cảnh khẩn cấp của quốc gia như đã được quy định trong Điều 4(2) của Công ước này.

15. Theo Điều 2: “Những tình huống sau đây sẽ không bị coi là cấu thành hành vi phân biệt đối xử trong phạm vi nghĩa của Điều 1 của Công ước này:

(a) Thiết lập hoặc duy trì các hệ thống hoặc cơ sở giáo dục riêng cho học sinh của cả hai giới, nếu những hệ thống hoặc cơ sở này nhằm bảo đảm sự tiếp cận bình đẳng về giáo dục, có đội ngũ giáo viên với trình độ đáp ứng tiêu chuẩn tương tự cũng như có các cơ sở và thiết bị trường học cùng chất lượng, và đảm bảo đủ điều kiện để tổ chức những khoá học tương đương hoặc tương tự;

(b) Thiết lập hoặc duy trì, vì lý do tôn giáo hay ngôn ngữ, các hệ thống hoặc cơ sở giáo dục riêng, tổ chức loại hình giáo dục mà đáp ứng nguyện vọng của các bậc cha mẹ hoặc người giám hộ hợp pháp của học sinh, nếu việc tham gia vào những hệ thống đó và việc tham dự tại các cơ sở như vậy là tự chọn và nếu loại hình giáo dục được cung cấp phù hợp với những tiêu chuẩn như đã được các cơ quan có thẩm quyền quy định hoặc chấp thuận, đặc biệt là đối với giáo dục cùng cấp;

(c) Thiết lập hoặc duy trì những cơ sở giáo dục tư nhân nếu mục tiêu của các cơ sở này không nhằm loại trừ bất kỳ nhóm nào mà là để cung cấp các cơ sở giáo dục bổ sung cho những cơ sở đã được các cơ quan nhà nước xây dựng, nếu các cơ sở đó được tổ chức phù hợp với mục tiêu đó, và nếu loại hình giáo dục được cung cấp phù hợp với những tiêu chuẩn có

thể đã được các cơ quan có thẩm quyền quy định hoặc phê chuẩn, đặc biệt là đối với loại hình giáo dục cùng cấp”.

16. Xem Khuyến nghị của UNESCO về Địa vị của Cán bộ giảng dạy ở giáo dục bậc cao (năm 1997).

17. Khi xây dựng đoạn này, Ủy ban đã lưu ý đến quy định có liên quan ở những nơi khác trong bộ máy cơ quan nhân quyền quốc tế, chẳng hạn như Bõnh luận của Ủy ban Quyền Trẻ em về Điều 28(2) Công ước Quyền Trẻ em, cũng như Bõnh luận của Ủy ban về Quyền Con người về Điều 7 ICCPR.

18. Ủy ban lưu ý rằng, mặc dù không được đề cập trong Điều 26(2) Tuyên ngôn, các nhà soạn thảo ICESCR đã lồng vấn đề nhân cách cá nhân như là một trong những mục tiêu bắt buộc mà tất cả loại hình giáo dục đều phải hướng tới (Điều 13(1)).

19. Xem Bõnh luận chung số 3, đoạn 1 .

20. Xem Bõnh luận chung số 3, đoạn 2 .

21. Xem Bõnh luận chung số 3, đoạn 9.

22. Xem Bõnh luận chung số 3, đoạn 9.

23. Có rất nhiều nguồn để hỗ trợ các Quốc gia thành viên trong vấn đề này, chẳng hạn như Hướng dẫn của UNESCO về Xây dựng chương trình giảng dạy và sách giáo khoa trong Giáo dục quốc tế (ED/ECS/HCI). Một trong những mục tiêu của Điều 13(1) là “tăng cường sự tôn trọng các quyền và tự do căn bản của con người”; trong hoàn cảnh cụ thể này, các Quốc gia thành viên cần đánh giá những sáng kiến được đưa ra trong khuôn khổ Thập kỷ Liên hợp quốc về Giáo dục Quyền Con người - đặc biệt mang tính hướng dẫn là Kế hoạch Hành động cho Thập kỷ, được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua năm 1996, và Hướng dẫn về Kế hoạch Hành động Quốc gia về Giáo dục Quyền Con người, do Văn phòng Cao uỷ Liên hợp quốc về Quyền Con người xây dựng để hỗ trợ các Quốc gia thành viên hưởng ứng Thập kỷ Liên hợp quốc về Giáo dục Quyền Con người.

24. Về ý nghĩa của thuật ngữ “bắt buộc” và “miễn phí”, xem các đoạn 6 và 7 trong Bõnh luận chung số 11 về Điều 14.

25. Trong những trường hợp thích hợp, một cơ chế học bổng như vậy sẽ là mục tiêu đặc biệt thích hợp với sự trợ giúp và hợp tác quốc tế được quy định tại Điều 2(1).

26. Trong bối cảnh giáo dục cơ bản, UNICEF đã nhận định: “Chỉ có nhà nước ... có thể thu hút toàn bộ những thành tố vào một hệ thống giáo dục gắn kết nhưng linh hoạt”. UNICEF, Báo cáo Tình hình Trẻ em Thế giới, 1999, “Cuộc cách mạng giáo dục”, trang 77.

27. Theo Điều 7(2), “(m)ỗi thành viên, xét đến tầm quan trọng của giáo dục trong việc xoá bỏ lao động trẻ em, cần thực hiện các biện pháp hiệu quả và có quy định thời hạn nhằm: (c) đảm bảo sự tiếp cận với giáo dục cơ bản miễn phí, và, trong điều kiện có thể và thích hợp, đào tạo nghề để tất cả trẻ em không bị rơi vào những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất” (Công ước số 182 của ILO về xoá bỏ những hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất, 1999).



28. Xem Bõnh luận chung số 3, các đoạn 13-14.

29. Xem Bõnh luận chung số 2, đoạn 9.