

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 18

KHÔNG PHÂN BIỆT ĐỐI XỬ (ĐIỀU 18)*

1. Không phân biệt đối xử, bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có bất cứ sự phân biệt nào là quy định tạo nên cơ sở và nguyên tắc chung trong việc bảo vệ quyền con người. Khoản 1 Điều 2 của Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị yêu cầu các phải tôn trọng và bảo đảm cho tất cả mọi người trong lãnh thổ và phạm vi tài phán của mình các quyền đã công nhận trong Công ước mà không có bất cứ sự phân biệt nào như về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hay quan điểm khác, quốc tịch hay thành phần xã hội, tài sản, nguồn gốc hay các yếu tố khác. Điều 26 không chỉ cho phép tất cả mọi người được bình đẳng trước pháp luật cũng như được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà còn nghiêm cấm bất cứ sự phân biệt đối xử nào theo luật và bảo đảm cho tất cả mọi người được bảo vệ một cách hiệu quả chống lại mọi sự phân biệt dựa trên bất cứ hình thức nào.
2. Quả thực, nguyên tắc không phân biệt đối xử mang tính cơ bản đến mức Điều 3 quy định trách nhiệm của các trong việc đảm bảo quyền bình đẳng giữa nam và nữ trong việc hưởng thụ các quyền được quy định trong Công ước. Trong khi khoản 1 Điều 4 cho phép các thực hiện các biện pháp để tạm ngừng thực hiện một số trách nhiệm nhất định theo Công ước trong bối cảnh khẩn cấp của quốc gia , thì Điều này cũng đồng thời yêu cầu rằng các biện pháp đó phải không được mang tính chất phân biệt đối xử về các yếu tố như chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hay thành phần xã hội. Hơn nữa, khoản 2 Điều 20 giao trách nhiệm cho các nghiêm cấm bằng luật pháp bất cứ hành vi nào tuyên truyền cho hận thù về dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo mà kích động sự phân biệt đối xử.
3. Bởi tính chất cơ bản và tổng quát của nó, việc diễn đạt nguyên tắc không phân biệt đối xử, bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ bình đẳng đôi khi phải căn cứ vào các điều liên quan đến các dạng quyền con người cụ thể. Khoản 1 Điều 14 quy định rằng tất cả mọi người phải được bình đẳng trước toà án và các cơ quan tài phán; khoản 3 Điều này cũng quy định rằng, trong bất cứ quyết định buộc tội nào đối với một người, mọi người đều có quyền bình đẳng trong việc hưởng những đảm bảo tối thiểu liệt kê từ điểm a đến điểm g của khoản 3. Tương tự, Điều 25 quy định việc tham gia bình đẳng vào

* Phiên họp thứ 37 (1989)

đời sống cộng đồng của tất cả các công dân mà không có bất cứ sự phân biệt nào như đã đề cập trong Điều 2.

4. Các phái tự quyết định những biện pháp phù hợp để thực hiện đầy đủ các điều khoản kể trên. Tuy nhiên, Ủy ban cần được báo cáo về những biện pháp mà quốc gia đã tiến hành nhằm bảo đảm nguyên tắc không phân biệt, bình đẳng trước luật pháp và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng.
5. Ủy ban lưu ý các quan tâm tới một thực tế là Công ước yêu cầu các quốc gia thực hiện các biện pháp để đảm bảo các quyền bình đẳng của những người liên quan. Ví dụ, khoản 4 Điều 23 quy định rằng các phái thực hiện các biện pháp thích hợp để đảm bảo sự bình đẳng trong việc hưởng thụ các quyền cũng như thực thi trách nhiệm của vợ chồng khi kết hôn, trong suốt đời sống vợ chồng và khi ly hôn. Những biện pháp có thể dưới hình thức lập pháp, hành pháp hoặc các phương thức khác, nhưng đây phải là một nhiệm vụ chủ động của các để đảm bảo chắc chắn rằng vợ chồng có quyền bình đẳng như yêu cầu của Công ước. Về vấn đề trẻ em, Điều 24 quy định rằng tất cả trẻ em không phải chịu bất cứ sự phân biệt nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tín ngưỡng, quốc tịch hay thành phần xã hội, tài sản hay nguồn gốc, đều có các quyền và được bảo vệ các quyền của trẻ em, do vị thế chưa thành niên của trẻ.
6. Ủy ban lưu ý rằng Công ước không giải thích thuật ngữ “*phân biệt*”, cũng không chỉ ra sự phân biệt được cấu thành như thế nào. Tuy nhiên, Điều 1 của Công ước quốc tế về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc quy định rằng thuật ngữ “*phân biệt chủng tộc*” sẽ có nghĩa là bất cứ sự phân biệt, loại trừ, hạn chế hay thiên vị nào dựa trên cơ sở về chủng tộc, màu da, nòi giống, quốc tịch, nguồn gốc dân tộc mà có mục đích hay có ảnh hưởng làm vô hiệu hóa hoặc suy giảm việc công nhận và hưởng thụ trên cơ sở bình đẳng các quyền và tự do cơ bản về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa hay bất cứ lĩnh vực nào khác của đời sống cộng đồng. Tương tự, Điều 1 Công ước về việc xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ cũng quy định rằng, “*phân biệt đối xử với phụ nữ*” sẽ có nghĩa là bất cứ sự phân biệt, loại trừ hay hạn chế nào tạo ra trên cơ sở giới tính mà có ảnh hưởng hay làm suy giảm, vô hiệu hóa sự thừa nhận, sự hưởng thụ hay việc áp dụng các quyền con người về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa đối với phụ nữ trên cơ sở bình đẳng với nam giới, bất kể tình trạng hôn nhân của họ như thế nào.
7. Trong khi các Công ước này chỉ giải quyết các trường hợp phân biệt đối xử trong trên những nền tảng cơ bản, Ủy ban cho rằng thuật ngữ “*sự phân biệt*”, như đã sử dụng trong Công ước, được hiểu là bao hàm bất cứ sự phân biệt, loại trừ, hạn chế hay thiên vị nào trên bất cứ lĩnh vực nào như chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo chính trị hay quan điểm khác, quốc tịch hay thành phần xã hội, tài sản, nguồn gốc hay các vị thế khác mà có mục đích hoặc ảnh hưởng vô hiệu hóa hoặc làm suy giảm sự thừa nhận, sự hưởng thụ hay áp dụng các quyền và tự do cho tất cả mọi người trên cơ sở bình đẳng.

8. Tuy nhiên, việc hưởng thụ các quyền và tự do trên cơ sở bình đẳng không có nghĩa là chỉ có một kiểu đối xử cho mọi tình huống. Vấn đề này đã được đề cập rất rõ ràng trong một số quy định của Công ước. Ví dụ, khoản 5 Điều 6 nghiêm cấm hình phạt tử hình áp dụng cho những người dưới 18 tuổi. Khoản này cũng cấm áp dụng hình phạt tử hình đối với phụ nữ có thai. Tương tự, khoản 3 Điều 10 yêu cầu phân tách những người chưa thành niên phạm tội khỏi người trưởng thành. Hoặc Điều 25 quy định việc bảo đảm các quyền chính trị phải được phân biệt trên cơ sở quyền công dân.
9. Báo cáo của nhiều chứa đựng những thông tin đánh giá về những phương thức lập pháp cũng như hành pháp và các quyết định của toà án liên quan đến việc bảo vệ khỏi sự phân biệt đối xử, tuy nhiên các báo cáo này thường thiếu thông tin về tình trạng phân biệt đối xử trong thực tế. Khi báo cáo về việc thực hiện các Điều 2 (1), 3 và 26 của Công ước, các thường trích dẫn các quy định trong Hiến pháp và các về luật bình đẳng về cơ hội của nước mình. Tuy nhiên, Ủy ban cũng mong muốn được biết về việc xử lý những tồn tại về bất cứ vấn đề nào của sự phân biệt đối xử trong thực tế bởi các cơ quan có thẩm quyền, tòa án, cộng đồng ... ở . Ủy ban mong muốn được báo cáo về các qui định pháp luật và các biện pháp hành chính mà được áp dụng để trực tiếp làm giảm bớt hay xoá bỏ sự phân biệt đối xử trên thực tế.
10. Ủy ban cũng muốn chỉ ra rằng, nguyên tắc bình đẳng đôi khi yêu cầu các thực hiện những hành động dứt khoát nhằm giảm bớt hay xoá bỏ những yếu tố là nguyên nhân tạo ra sự phân biệt đối xử mà bị nghiêm cấm trong Công ước. Ví dụ, trong một quốc gia nơi mà những điều kiện chung của một bộ phận dân cư nhất định ngăn cản hay làm ảnh hưởng tới việc được hưởng các quyền con người của họ, thì Quốc gia thành viên phải thực hiện hành động cụ thể để chấn chỉnh những điều kiện trên. Những hành động như vậy có thể bao gồm cả sự ưu đãi được áp dụng với một cộng đồng cụ thể trong một thời gian nhất định. Khi những hành động như vậy là cần thiết để chấn chỉnh sự phân biệt đối xử trong thực tế, nó được coi là một sự đối xử khác biệt hợp pháp theo Công ước.
11. Cả khoản 1 Điều 2 và Điều 26 đều liệt kê những cơ sở của sự phân biệt như: chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính trị hoặc quan điểm khác, quốc tịch hoặc thành phần xã hội, tài sản, nguồn gốc hoặc các tình trạng khác. Ủy ban thấy rằng, không phải tất cả nguồn gốc của sự phân biệt đều bị ngăn chặn trong hiến pháp và văn bản pháp luật của một số quốc gia . Do đó, Ủy ban mong muốn sẽ nhận được thêm thông tin từ phía các về những thiếu sót nghiêm trọng này.
12. Trong khi Điều 2 giới hạn phạm vi các quyền được bảo vệ khỏi sự phân biệt đã được quy định trong Công ước, thì Điều 26 không đề cập chi tiết đến những giới hạn đó. Điều này có nghĩa là Điều 26 quy định rằng tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có sự phân biệt; rằng luật pháp sẽ bảo đảm cho tất cả mọi người được bình đẳng và bảo vệ hiệu quả khỏi sự phân biệt về bất cứ cơ sở nào đã được liệt kê. Theo quan điểm của Ủy ban, Điều 26 không chỉ đơn thuần sao chép lại sự bảo đảm đã quy định trong Điều 2 mà còn tự nó quy định một quyền riêng

biệt. Nó nghiêm cấm sự phân biệt trong luật pháp hay trên thực tế trên cơ sở bất cứ lĩnh vực nào đã được quy định và được bảo vệ bởi các cơ quan công quyền. Do đó, Điều 26 tập trung vào các trách nhiệm áp đặt cho các trong việc lập pháp và áp dụng pháp luật chống phân biệt đối xử. Vì vậy, khi một ban hành pháp luật thì phải tuân thủ các yêu cầu của Điều 26, rằng nội dung của văn bản pháp luật phải không mang tính chất phân biệt đối xử. Nói cách khác, việc áp dụng nguyên tắc không phân biệt đối xử chứa đựng trong Điều 26 không chỉ giới hạn trong các quyền đã được quy định trong Công ước.

13. Cuối cùng, Ủy ban nhận xét rằng không phải mọi sự khác biệt về đối xử đều tạo nên sự phân biệt đối xử. Nếu tiêu chuẩn cho sự đối xử khác biệt là hợp lý và khách quan và nhằm mục đích để xóa bỏ sự phân biệt đối xử trên thực tế thì nó được coi là hành động hợp pháp theo Công ước.