

## BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 31

### BẢN CHẤT CỦA NGHĨA VỤ PHÁP LÝ CHUNG ĐỐI VỚI CÁC QUỐC GIA THÀNH VIÊN\*

-----

1. Bình luận chung này thay thế Bình luận chung số 3, phản ánh và mở rộng những nguyên tắc của Công ước. Những quy định chung về chống phân biệt đối xử như nêu tại khoản 1 Điều 2 đã được đề cập trong các Bình luận chung số 2 và 18. Bình luận chung này cần phải được nghiên cứu trong mối liên hệ với những Bình luận chung đã nêu.
2. Trong khi Điều 2 Công ước quy định về những nghĩa vụ của các đối với các cá nhân là những chủ thể của quyền theo Công ước, mỗi có lợi ích hợp pháp trong việc thực thi nghĩa vụ đối với Công ước bởi mỗi khác. Điều này xuất phát từ thực tế là “những nguyên tắc liên quan đến các quyền cơ bản của con người” là những nghĩa vụ cơ bản theo luật quốc tế, và như đã được nêu ở phần mở đầu của Công ước, mục đích của Hiến chương Liên hợp quốc là thúc đẩy việc tôn trọng rộng rãi cũng như việc thực thi các quyền và tự do cơ bản. Hơn nữa, chuẩn mực khế ước của một điều ước liên quan đến bất cứ nào là thành viên của điều ước đó đều có nghĩa vụ đối với các khác trong việc tuân thủ các cam kết của điều ước ấy. Về điểm này, Ủy ban nhắc lại rằng tất cả các đều cần đưa ra tuyên bố theo Điều 41. Tuy nhiên, cơ chế khiếu kiện liên quốc gia theo Điều 41 không phải là biện pháp duy nhất nhờ đó các có thể khẳng định lợi ích của họ trong việc thực thi nghĩa vụ của các khác. Trái lại, trình tự của Điều 41 cần phải được xem là sự bổ sung, chứ không phải là sự loại bỏ, lợi ích của các trong việc này. Do đó, theo Ủy ban, sự vi phạm các quyền được nêu trong Công ước bởi bất cứ nào đều xứng đáng được quan tâm chú ý. Cơ chế khiếu kiện liên quốc gia theo Điều 41 là để thu hút sự chú ý đối với những sự vi phạm các nghĩa vụ Công ước của các và để kêu gọi họ tuân thủ những nghĩa vụ của Công ước, chứ không phải là một hành động thiếu thiện chí. Cơ chế này phải được xem xét như là một sự phản ánh lợi ích chung của cộng đồng các Công ước.
3. Điều 2 xác định phạm vi của những nghĩa vụ pháp lý áp dụng với các Công ước. Một nghĩa vụ chung cần phải được áp đặt lên tất cả các đó là việc tôn trọng các quyền của Công ước và đảm bảo rằng các quyền đó được áp dụng cho tất cả các

---

\* Phiên họp thứ 80 (2004)

cá nhân ở trên lãnh thổ và nằm trong thẩm quyền tài phán của họ (xem các đoạn 9 và 10 dưới đây). Theo nguyên tắc quy định tại Điều 26 Công ước Viên về Luật Điều ước quốc tế, các có nghĩa vụ tận tâm và thiện chí thực hiện Công ước.

4. Nghĩa vụ theo Công ước nói chung và theo Điều 2 nói riêng là có tính ràng buộc đối với mọi . Tất cả các ngành của chính phủ (hành pháp, lập pháp và tư pháp) và các cơ quan thuộc chính phủ và cơ quan thực thi quyền lực công khác, ở bất cứ cấp nào (trung ương, khu vực và địa phương) đều có trách nhiệm thực thi nghĩa vụ của . Ngành hành pháp thường đại diện cho ở cấp độ quốc tế, bao gồm trước Ủy ban, sẽ không thể viện dẫn thực tế một hành động nào đó trái với các quy định của Công ước đã được thực hiện bởi một ngành khác của chính phủ là không nằm trong phạm vi nghĩa vụ của quốc gia . Điều này được chứng minh trực tiếp từ nguyên tắc được nêu tại Điều 27 Công ước Viên về Luật về Điều ước quốc tế, theo đó bất cứ nào “đều không thể viện dẫn các điều khoản của pháp luật quốc gia của mình như là sự biện minh cho việc làm sai trái trong việc thực thi điều ước”. Mặc dù khoản 2 Điều 2 cho phép các nội luật hoá các các quyền trong Công ước theo trình tự lập pháp của quốc gia ấy, không thể viện dẫn các quy định của hiến pháp và pháp luật quốc gia để biện minh cho việc làm trái hoặc không thực thi những nghĩa vụ theo Công ước. Về điểm này, Ủy ban nhắc nhở các theo hình thức nhà nước liên bang, theo đó những quy định của Công ước “sẽ mở rộng đến tất cả các phần của các bang mà không có bất cứ sự hạn chế hay ngoại lệ nào”.
5. Khoản 1 Điều 2 quy định nghĩa vụ tôn trọng và đảm bảo các quyền được thừa nhận trong Công ước có hiệu lực ngay lập tức đối với tất cả các quốc gia . Khoản 2 Điều 2 quy định khuôn khổ bao trùm phạm vi các quyền được nêu tại Công ước mà cần phải được thúc đẩy và bảo vệ. Ủy ban cũng đã chỉ ra, như trước đây từng chỉ ra tại Bình luận chung số 24, rằng việc bảo lưu Điều 2 có thể sẽ không được coi là phù hợp với Công ước khi việc đó được xem xét dưới ánh sáng của đối tượng và mục đích của nó.
6. Nghĩa vụ pháp lý theo khoản 1 Điều 2 về bản chất mang cả tính thụ động và chủ động. Các cần phải kiềm chế khỏi việc vi phạm đối với các quyền được nêu tại Công ước, và bất cứ những hạn chế nào về các quyền này phải có thể được chấp nhận theo những điều khoản có liên quan của Công ước. Khi các hạn chế được đưa ra, các quốc gia cần phải thực thi những biện pháp cần thiết và thích hợp nhằm đạt được các mục đích hợp pháp để tăng cường hơn nữa việc bảo vệ hiệu quả và tiếp tục của các quyền được nêu tại Công ước. Trong bất cứ trường hợp nào đều không cho phép việc áp dụng những hạn chế hoặc viện dẫn những hạn chế ấy bằng cách nào đó mà có thể làm mất đi bản chất hiệu lực của một quyền Công ước nào đó.

7. Điều 2 yêu cầu các thực hiện các biện pháp hành pháp, tư pháp, lập pháp và các biện pháp thích hợp khác nhằm thực thi những nghĩa vụ pháp lý quốc tế của mình. Ủy ban tin tưởng rằng điều quan trọng là cần mở rộng sự hiểu biết về Công ước không chỉ trong số các cán bộ hành chính công và các cơ quan nhà nước mà còn trong số đông đảo người dân.
8. Theo Khoản 1 Điều 2, Công ước này không được xem là một sự thay thế cho luật hình sự hay luật dân sự của các quốc gia. Tuy nhiên, những nghĩa vụ chủ động đối với các trong việc bảo đảm các quyền Công ước sẽ chỉ có hiệu quả đầy đủ nếu như các cá nhân được Nhà nước bảo vệ trước những sự vi phạm các quyền theo Công ước không chỉ từ những người đại diện của Nhà nước, mà còn từ những cá nhân khác hay những tổ chức khác. Có thể có những tình huống mà ở đó sự thất bại trong việc bảo đảm các quyền theo Công ước như đã nêu ở Điều 2 sẽ làm gia tăng những vi phạm các quyền này, như là kết quả của việc cho phép hay có những sai lầm trong việc thực thi các biện pháp ngăn chặn, trừng trị, điều tra hoặc bồi thường thiệt hại phát sinh từ những hành vi vi phạm quyền của các cá nhân hoặc tổ chức khác. Các quốc gia cần lưu ý về mối quan hệ qua lại giữa những nghĩa vụ chủ động được nêu tại Điều 2 và nhu cầu cần phải đưa ra những biện pháp sửa chữa hiệu quả trong trường hợp vi phạm khoản 3 Điều 2. Một số điều của Công ước xác định những nghĩa vụ tích cực của các nhằm giải quyết những vi phạm nhân quyền từ hoạt động của các cá nhân hoặc tổ chức tư nhân. Chẳng hạn, việc bảo đảm những khía cạnh liên quan đến sự riêng tư tại Điều 7 phải được pháp luật bảo vệ. Điều 7 cũng chỉ ra rằng các phải thực thi những biện pháp tích cực để đảm bảo rằng những cá nhân và tổ chức tư nhân không được có những hành vi tra tấn, trừng trị hay đối xử tàn tệ, dã man và phi nhân tính đối với những người khác dựa trên quyền hạn của mình. Trong các lĩnh vực tác động đến những khía cạnh cơ bản của đời sống thường nhật như công việc, nhà cửa, các cá nhân cần phải được bảo vệ khỏi sự phân biệt theo nội dung của Điều 26.
9. Các cá nhân là những người được hưởng lợi từ các quyền được thừa nhận trong Công ước. Mặc dù, với ngoại lệ của Điều 1, Công ước không đề cập đến các quyền của các cá nhân hợp pháp hoặc đoàn thể, những tổ chức tương đương, nhưng có rất nhiều quyền được thừa nhận trong Công ước như là quyền tự do tôn giáo, tín ngưỡng (Điều 18), quyền tự do lập hội (Điều 22), hoặc quyền của các thành viên các nhóm thiểu số (Điều 27) có thể được hưởng thụ trong cộng đồng. Việc Ủy ban chỉ có thể tiếp nhận và xử lý thông tin từ các văn bản được đệ trình lên bởi các cá nhân hoặc những người đại diện cho các cá nhân (Điều 1 của Nghị định thư lựa chọn) không ngăn cản những cá nhân đã khởi kiện những hành động hoặc những thiếu sót liên quan đến cá nhân hay các đoàn thể hợp pháp tương tự, dẫn tới vi phạm các quyền của họ.

10. Khoản 1 Điều 2 yêu cầu các tôn trọng và bảo đảm các quyền của Công ước cho tất cả mọi người trên lãnh thổ và nằm dưới quyền tài phán của mình. Điều này có nghĩa là các cần phải tôn trọng và bảo đảm các quyền được nêu trong Công ước cho bất cứ ai thuộc quyền hạn và sự giám sát hiệu quả của mình, cho dù người ấy không cư trú trên lãnh thổ của quốc gia đó. Như đã chỉ ra trong Bình luận chung số 15 được thông qua tại phiên họp thứ 27 (1986), việc hưởng thụ các quyền trong Công ước không bị giới hạn trong số công dân của các mà còn mở rộng cho tất cả các cá nhân, bất kể sự khác biệt về quốc tịch hoặc tình trạng cư trú, chẳng hạn như những người đang tìm kiếm nơi tị nạn, người tị nạn, người lao động di trú và những người đang cư trú trong lãnh thổ hoặc nằm dưới quyền tài phán của . Nguyên tắc này cũng áp dụng đối với những cá nhân nằm trong quyền hạn hoặc sự kiểm soát hiệu quả của các lực lượng của một mà đang tiến hành hoạt động bên ngoài lãnh thổ của mình, chẳng hạn như những lực lượng của một được giao nhiệm vụ gìn giữ hoặc thực thi hoà bình quốc tế.
11. Như đã chỉ ra tại Bình luận chung số 29, Công ước cũng áp dụng trong những tình huống xung đột vũ trang mà ở đó các nguyên tắc của luật nhân đạo được áp dụng. Trong khi trong những hoàn cảnh này, những nguyên tắc cụ thể của luật nhân đạo quốc tế có thể được áp dụng nhiều hơn thì các quy định trong Công ước vẫn có tác dụng và hai hệ thống này bổ sung cho nhau chứ không loại trừ nhau.
12. Hơn nữa, nghĩa vụ tôn trọng và bảo đảm các quyền trong Công ước cho tất cả mọi người trên lãnh thổ và nằm dưới quyền tài phán của mình theo Điều 2 cũng chỉ ra trách nhiệm của các không dẫn độ, trục xuất hoặc đẩy trả lại một cá nhân nào đó khỏi lãnh thổ của mình nếu có những cơ sở chắc chắn để tin tưởng rằng việc đó gây ra những rủi ro về những thiệt hại không thể bù đắp được đối với họ, chẳng hạn như nêu ở các Điều 6 và Điều 7 của Công ước. Các cơ quan hành pháp và tư pháp có liên quan cần phải nhận thức nhu cầu đối với việc đảm bảo sự tuân thủ những nghĩa vụ Công ước trong những vấn đề như vậy.
13. Khoản 2 Điều 2 yêu cầu các thực thi tất cả những biện pháp cần thiết để bảo đảm thực thi có hiệu quả các quyền trong Công ước trong thực tế ở nước mình. Theo quy định này, ngoại trừ các quyền theo Công ước đã được bảo vệ bằng pháp luật hoặc thực tiễn quốc gia , các phải sửa đổi, bổ sung pháp luật hoặc thực tiễn nhằm đảm bảo thực hiện nghĩa vụ này. Khi có sự không tương thích giữa pháp luật quốc gia và Công ước, Điều 2 yêu cầu phải sửa đổi pháp luật hoặc thực tiễn đó nhằm đáp ứng các chuẩn mực được nêu ra trong Công ước. Điều 2 cho phép mỗi thực hiện việc này phù hợp với trình tự lập pháp của nước mình, theo đó không đòi hỏi rằng Công ước phải được áp dụng trực tiếp tại các toà án quốc gia . Tuy nhiên, Ủy ban nhấn mạnh rằng việc thực hiện Công ước có thể được tăng cường tại các quốc gia khi mà Công

ước, một cách tự động hoặc thông qua sự chuyển hoá, được áp dụng một phần trong thực tế pháp lý của quốc gia . Ủy ban mời các mà ở đó Công ước không tạo thành một bộ phận của trật tự pháp lý quốc gia để xem xét việc nội luật hoá Công ước nhằm làm cho nó trở thành một bộ phận của pháp luật quốc gia để đảm bảo sự thực hiện đầy đủ các quyền Công ước như đã được nêu tại Điều 2.

14. Yêu cầu tại khoản 2 Điều 2 đối với việc thực thi những biện pháp để đưa các quyền Công ước vào hiệu lực là không hạn chế và cần có hiệu lực tức thì. Thất bại trong việc tuân theo nghĩa vụ này không thể được biện minh bằng việc viện dẫn đến những khó khăn về kinh tế, văn hoá, chính trị và xã hội của quốc gia liên quan.
15. Khoản 3 Điều 2 yêu cầu rằng cùng với việc bảo vệ hiệu quả các quyền trong Công ước, các cần phải bảo đảm rằng các cá nhân cũng có những biện pháp hiệu quả và có thể tiếp cận được để tự bảo vệ những quyền này. Những sửa chữa như vậy cần phải được thông qua một cách phù hợp để có thể khắc phục sự tổn thương đặc biệt với những nhóm người cụ thể, đặc biệt là trẻ em. Ủy ban lưu ý về tầm quan trọng của việc thiết lập các cơ chế hành pháp và tư pháp thích hợp để giải quyết những khiếu nại về những vi phạm quyền theo pháp luật quốc gia . Ủy ban ghi nhận rằng việc hưởng thụ các quyền được thừa nhận trong Công ước có thể được đảm bảo một cách hiệu quả thông qua các cơ quan tư pháp bằng nhiều cách khác nhau, bao gồm việc áp dụng trực tiếp Công ước, áp dụng các điều khoản tương tự trong hiến pháp hoặc pháp luật quốc gia , hoặc đối chiếu với Công ước trong việc áp dụng luật pháp quốc gia . Các cơ chế hành chính đặc biệt là cần thiết để đảm bảo việc điều tra những vi phạm một cách kịp thời, thấu đáo và hiệu quả thông qua các cơ quan không thiên vị và độc lập. Các Ủy ban nhân quyền quốc gia mà được trao cho các quyền hạn thích hợp có thể đóng góp vào mục đích này. Một sự thất bại của trong việc điều tra những dấu hiệu vi phạm có thể tự nó sẽ làm gia tăng sự vi phạm đối với Công ước. Việc ngăn ngừa sự gia tăng những vi phạm chính là cơ sở cốt lõi của việc sửa chữa khắc phục hiệu quả.
16. Điều 2 khoản 3 yêu cầu các thực hiện những biện pháp đền bù cho các cá nhân khi các quyền của họ bị vi phạm. Nếu không có đền bù cho những cá nhân bị vi phạm các quyền trong Công ước thì nghĩa vụ đền bù hiệu quả, vốn là trọng tâm của khoản 3 Điều 2 coi như chưa hoàn thành. Bên cạnh những đền bù hiển nhiên theo yêu cầu của Điều 9, khoản 5 và Điều 14, khoản 6, Ủy ban cho rằng nhìn chung Công ước yêu cầu có sự bồi thường thích đáng. Ủy ban ghi nhận rằng, khi cần thiết, việc đền bù cần phải bao gồm hoàn trả, tái phục hồi và các biện pháp thích đáng khác, chẳng hạn như những lời xin lỗi công khai, hay việc ghi nhận công khai, những bảo đảm không tái diễn, và những thay đổi về luật pháp và thực

tiền có liên quan, cũng như việc đưa những kẻ vi phạm nhân quyền ra trước công lý.

17. Tóm lại, những mục đích của Công ước có thể sẽ bị vô hiệu hoá nếu không có nghĩa vụ tuân thủ Điều 2 nhằm thực thi những biện pháp ngăn ngừa một sự tái diễn đối với những vi phạm Công ước. Do vậy, đang có một thực tiễn phổ biến của Ủy ban trong những vụ việc theo Nghị định thư bổ sung, bao gồm, theo quan điểm của Ủy ban, sự cần thiết của những biện pháp, bên cạnh một sự sửa chữa bồi thường dành cho từng nạn nhân đặc thù, cần phải thực thi nhằm ngăn ngừa việc tái diễn hình thức vi phạm đang còn là vấn đề. Những biện pháp như vậy có thể đưa đến những sự thay đổi trong luật pháp và thực tiễn của .
18. Khi việc điều tra mà được đề cập tại Điều 15 xác định được những vi phạm đối với các quyền cụ thể của Công ước, các cần phải đảm bảo rằng những quốc gia nào chịu trách nhiệm đối với những sự vi phạm ấy cần phải được đưa ra trước công lý. Sự thất bại trong việc điều tra và đưa ra trước công lý những kẻ vi phạm có thể sẽ làm gia tăng sự vi phạm đối với Công ước. Những nghĩa vụ này nảy sinh do những sự vi phạm đã được xem là phạm tội kể cả theo pháp luật quốc gia và quốc tế, chẳng hạn như tra tấn và những hành vi trừng phạt, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo và hạ thấp nhân phẩm (Điều 7), việc giết người tùy tiện và vô cớ (Điều 6), việc mất tích do cưỡng bức (các Điều 6,7 và 9). Thực sự vấn đề miễn bị trừng phạt đối với những vi phạm này, với tư cách là một quan tâm lâu nay của Ủy ban, có thể sẽ là một yếu tố quan trọng hỗ trợ sự tái diễn những vi phạm. Khi những vi phạm được thực hiện một cách hệ thống hoặc trên diện rộng thì chúng sẽ cấu thành tội phạm chống lại nhân loại (xem Điều 7 Quy chế Rome về Tòa án Hình sự quốc tế). Khi có các quan chức hoặc người đại diện của Nhà nước phạm tội ác chống nhân loại, các liên quan không được cứu giúp thủ phạm khỏi trách nhiệm cá nhân, chẳng hạn như thông qua việc ân xá (xem Bình luận chung số 20). Hơn nữa, không có chức vụ nào có thể giúp những người phạm tội ác chống nhân loại được miễn trừ khỏi trách nhiệm pháp lý.
19. Những trở ngại khác ảnh hưởng đến trách nhiệm pháp lý với tội ác chống nhân loại cũng cần được loại trừ, cụ thể như lời bào chữa về việc phải tuân theo lệnh của cấp trên hay viện đến những ngoại lệ pháp lý... Các cần hỗ trợ lẫn nhau trong việc xét xử những người bị tình nghi đã vi phạm tội ác chống nhân loại.
20. Ủy ban cho rằng điều cần làm để đạt được biện pháp hiệu quả trong những hoàn cảnh cụ thể là yêu cầu các đưa ra và thực hiện các biện pháp khẩn cấp tạm thời nhằm tránh những vi phạm có thể phát sinh về sau và cố gắng giải quyết nhanh nhất những hậu quả có thể xảy ra từ những vi phạm đó.
21. Cho dù hệ thống pháp luật của các được xây dựng bởi các chế tài thích hợp thì những vi phạm Công ước về nhân quyền vẫn có thể xảy ra. Việc này được hiểu

là do sự thất bại trong việc thực hiện các chế tài trên thực tế. Do vậy, các được yêu cầu cung cấp thông tin về những trở ngại tới hiệu lực của quy định hiện hành trong các báo cáo định kỳ.