

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 8

MỐI QUAN HỆ GIỮA SỰ TRỪNG PHẠT VỀ KINH TẾ VÀ VIỆC TÔN TRỌNG CÁC QUYỀN KINH TẾ, XÃ HỘI, VĂN HÓA^(*)

1. Các lệnh trừng phạt kinh tế đang được áp đặt ngày càng phổ biến, cả ở cấp độ quốc tế, khu vực và song phương. Mục đích của Bình luận chung này là nhấn mạnh dù trong bất kỳ hoàn cảnh nào, những lệnh trừng phạt như vậy luôn phải tham chiếu đầy đủ với những điều khoản của Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá. Ủy ban không có ý định đề cập đến vấn đề có cần thiết hay không áp đặt các lệnh trừng phạt này trong các trường hợp thích hợp phù hợp với quy định của Chương VII Hiến chương Liên hợp quốc, hoặc trong các quy định khác có liên quan của luật quốc tế. Nhưng những điều khoản liên quan đến Quyền con người trong Hiến chương Liên hợp quốc (các Điều 1, 55 và 56) hoàn toàn phải được xem xét đầy đủ trong những trường hợp như vậy.

2. Trong suốt thập kỷ 1990, Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đã áp đặt nhiều lệnh trừng phạt khác nhau về hình thức và thời hạn đối với Nam Phi, Irắc/Cô-oét, các khu vực của Liên bang Nam Tư cũ, Sô-ma-li, Li-băng, Li-bê-ri-a, Hai-i-ti, Ăng-gô-la, Ru-an-đa và Xu-đăng. Trong nhiều trường hợp, tác động của các lệnh trừng phạt đó đối với việc hưởng thụ các quyền kinh tế, văn hoá và xã hội của người dân ở quốc gia liên quan đã lôi cuốn sự chú ý của Ủy ban, một số trường hợp đã được thông báo thường xuyên, tạo điều kiện cho Ủy ban xem xét tình hình một cách kỹ lưỡng.

3. Trong khi tác động của các lệnh trừng phạt là khác nhau với từng trường hợp cụ thể, Ủy ban nhận thấy trong phần lớn các trường hợp chúng gây tác động rất xấu đến việc hưởng thụ các quyền đã được Công ước ghi nhận. Ví dụ, các lệnh trừng phạt kinh tế thường làm gián đoạn việc phân phối lương thực thực phẩm, dược phẩm và dụng cụ y tế, gây nguy hại đến chất lượng lương thực thực phẩm và việc cung cấp nước uống sạch, ảnh hưởng nghiêm trọng đến hệ thống y tế và giáo dục, và làm tổn hại đến quyền về việc làm. Ngoài ra, còn có những hậu quả không mong muốn khác bao gồm việc củng cố quyền lực của những nhóm thống trị, sự phát triển,

^(*) Phiên họp thứ 17 (năm 1997).

hầu như lúc nào cũng vậy, của một thị trường chợ đen làm phát sinh những khoản lợi nhuận khổng lồ cho những kẻ độc quyền, sự gia tăng việc kiểm soát của những nhóm cầm quyền với dân chúng nói chung, và việc hạn chế những cơ hội tìm kiếm nơi lánh nạn và hoạt động của các đảng phái đối lập. Mặc dù những hiện tượng được đề cập ở trên về bản chất mang tính chính trị, nhưng chúng cũng tác động đến việc hưởng thụ các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá.

4. Khi nghiên cứu những lệnh trừng phạt kinh tế cần phân biệt giữa mục tiêu cơ bản của việc áp đặt sức ép về chính trị và kinh tế lên giới cầm quyền của một quốc gia nhằm thuyết phục họ tuân thủ pháp luật quốc tế và việc gây tổn hại gắn liền với việc đó cho những nhóm dễ bị tổn thương ở quốc gia bị áp đặt sự trừng phạt. Vì vậy, cơ chế đưa ra những lệnh trừng phạt này mà do Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc thông qua bao gồm những loại trừ nhân đạo nhằm cho phép các dòng hàng hoá và dịch vụ thiết yếu được chuyển đến cho người dân của nước bị trừng phạt với các mục đích nhân đạo. Sự miễn trừ này thông thường được cho là để đảm bảo sự tôn trọng cơ bản các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá ở những quốc gia bị áp đặt lệnh trừng phạt.

5. Tuy nhiên, một số nghiên cứu gần đây của Liên hợp quốc và các tổ chức, cá nhân khác đã phân tích về tác động của các lệnh trừng phạt kinh tế và đi đến kết luận rằng những lệnh trừng phạt đó không mang lại hiệu quả như vậy. Ngoài ra, phạm vi của sự miễn trừ là quá hẹp. Chẳng hạn, những miễn trừ đó không giúp giải quyết được vấn đề tiếp cận với giáo dục tiểu học, hoặc không giúp sửa chữa những cơ sở hạ tầng thiết yếu cho việc cung cấp nước sạch, chăm sóc y tế thích đáng... Năm 1995, Tổng thư ký Liên hợp quốc đã khuyến nghị cần đánh giá tác động tiềm tàng của các lệnh trừng phạt kinh tế trước khi áp dụng chúng cũng như cần tăng cường việc tổ chức cung cấp trợ giúp nhân đạo cho các nhóm dễ bị tổn thương.⁽¹⁾ Một năm sau đó, một công trình nghiên cứu quan trọng thực hiện bởi bà Graca Machel về tác động của xung đột vũ trang với trẻ em đã nêu rõ “những miễn trừ nhân đạo có nội dung dường như là mập mờ, được diễn tả một cách tùy tiện và thiếu nhất quán... Sự trì hoãn, nhầm lẫn và việc từ chối những yêu cầu nhập khẩu những loại hàng hoá nhân đạo thiết yếu đã gây ra tình trạng thiết hụt các nguồn cung cấp...và [hậu quả của chúng] chặc chán phần lớn đổ lên người nghèo”.⁽²⁾ Gần đây hơn, một báo cáo của Liên hợp quốc đưa ra vào tháng 10/1997 đã kết luận rằng các thủ tục thẩm định đặt ra bởi các uỷ ban do Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc thiết lập để thẩm định những lệnh trừng

⁽¹⁾ *Bổ sung một Nghị trình cho Hòa bình*, (tài liệu mã số A/50/60-S/1995/1), các đoạn từ 66 đến 76.

⁽²⁾ Tác động của xung đột vũ trang đến trẻ em: Lưu ý của Tổng thư ký, (tài liệu mã số A/51/306, phụ lục) (1996), đoạn 128.

phạt kinh tế “còn rất phức tạp và các cơ quan cứu trợ vẫn phải đối mặt với những khó khăn trong việc xin phép cung cấp hàng viện trợ nhân đạo được miễn trừ lệnh trừng phạt... Các Ủy ban này bỏ qua những vấn đề lớn hơn là những vi phạm thương mại và chính quyền thể hiện dưới hình thức chợ đen, buôn bán trái phép, và tham nhũng”.⁽³⁾

6. Rõ ràng là qua các phân tích về tình hình ở một số quốc gia cụ thể và nghiên cứu chung đã cho thấy sự quan tâm thiếu đầy đủ đến tác động của các lệnh trừng phạt với những nhóm người dễ bị tổn thương. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau, những nghiên cứu chưa khảo sát được một cách cụ thể những hậu quả khó lường ảnh hưởng đến việc hưởng thụ các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá của các nhóm này. Trên thực tế, những hậu quả này chưa hề được tính đến và chưa nhận được sự quan tâm nghiêm túc. Vì vậy, cần phải xem xét vấn đề này dưới góc độ Quyền con người.

7. Ủy ban cho rằng các quy định của Công ước, mà phần lớn cũng được phản ánh trong rất nhiều điều ước quốc tế khác về quyền con người cũng như trong Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, không thể bị vô hiệu hóa, hoặc bị rơi vào tình trạng không thể áp dụng được đơn thuần chỉ bởi một quyết định trừng phạt đưa ra với danh nghĩa bảo vệ hoà bình và an ninh quốc tế. Khi cộng đồng quốc tế khẳng định rằng bất kỳ quốc gia bị trừng phạt nào cũng phải tôn trọng các quyền dân sự và chính trị của công dân nước mình, thì bản thân quốc gia đó cũng như cộng đồng quốc tế cũng phải làm tất cả mọi việc có thể để bảo vệ ở mức tối thiểu những nội dung cốt lõi của các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của dân chúng bị tác động bởi lệnh trừng phạt ở quốc gia đó (xem thêm Bình luận chung số 3 (1990), đoạn 10).

8. Mặc dù nghĩa vụ này của tất cả mọi quốc gia xuất phát từ cam kết nêu ở Hiến chương Liên hợp quốc về thúc đẩy sự tôn trọng tất cả các quyền con người, cũng cần nhắc lại là tất cả các thành viên thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đều đã ký Công ước, mặc dù có hai thành viên (là Trung Quốc và Mỹ) chưa phê chuẩn Công ước này. Hầu hết các quốc gia thành viên không thường trực ở mọi nhiệm kỳ thường là thành viên Công ước. Theo khoản 1 Điều 2, các Quốc gia thành viên Công ước cam kết tự mình hoặc thông qua hợp tác và hỗ trợ quốc tế, đặc biệt về kinh tế và kỹ thuật, để thực hiện các biện pháp và sử dụng tối đa các nguồn lực sẵn có nhằm từng bước hiện thực hóa đầy đủ các quyền nêu trong Công ước. Khi Quốc gia bị trừng phạt đồng thời cũng là thành viên Công ước, rõ ràng là các quốc gia khác có bổn phận phải tôn trọng và chú ý đến các nghĩa vụ liên

⁽³⁾ L. Minear và các tác giả khác, *Hướng tới quản lý những biện pháp trừng phạt hiệu quả và nhân đạo hơn: Tăng cường năng lực của hệ thống Liên hợp quốc*. Nghiên cứu thực hiện theo yêu cầu của Cơ quan Liên hợp quốc về các vấn đề nhân đạo, nhân danh Ủy ban thường trực liên cơ quan, 6/10/1997.

quan của mình. Trong trường hợp các lệnh trừng phạt áp đặt lên những Quốc gia không phải là thành viên của Công ước thì các nguyên tắc tương tự cũng vẫn được áp dụng bởi lẽ việc tôn trọng các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của những nhóm dễ bị tổn thương đã cấu thành một phần của luật quốc tế chung, mà minh chứng là việc gần như tất cả các quốc gia trên thế giới đã phê chuẩn Công ước về Quyền trẻ em và ký Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người.

9. Mặc dù Ủy ban không có vai trò trong việc quyết định áp đặt hay không áp đặt một lệnh trừng phạt kinh tế, nó có trách nhiệm giám sát việc tuân thủ Công ước của các Quốc gia thành viên. Khi thực hiện các biện pháp mà kiểm chế khả năng của các Quốc gia thành viên trong việc hoàn thành các nghĩa vụ theo Công ước, vấn đề lệnh trừng phạt và cách thức thực hiện những lệnh trừng phạt đó trở thành mối quan tâm của Ủy ban.

10. Ủy ban tin rằng có hai nhóm nghĩa vụ liên quan đến vấn đề này. Nhóm thứ nhất liên quan đến Quốc gia bị áp dụng lệnh trừng phạt. Việc áp đặt lệnh trừng phạt trong mọi trường hợp không làm vô hiệu cũng không xóa bỏ các nghĩa vụ liên quan của Quốc gia thành viên đó. Như trong các trường hợp tương tự, những nghĩa vụ đó còn trở nên quan trọng hơn trong những giai đoạn thử thách cụ thể. Vì vậy, Ủy ban kêu gọi xem xét thật cẩn thận mức độ “khai thác tối đa các nguồn lực sẵn có” mà Quốc gia liên quan đã thực hiện để bảo đảm đến mức có thể các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của mỗi cá nhân sống trong phạm vi quyền tài phán của nước đó. Trong khi các lệnh trừng phạt sẽ không thể không làm giảm khả năng của quốc gia bị áp đặt lệnh này trong việc thực hiện một số biện pháp cần thiết, Quốc gia đó vẫn có nghĩa vụ đảm bảo không có sự phân biệt đối xử trong việc hưởng các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, và nghĩa vụ thực hiện mọi biện pháp có thể, kể cả biện pháp thương lượng với các nước khác và với cộng đồng quốc tế để giảm đến mức tối thiểu những tác động tiêu cực đến quyền của những nhóm dễ bị tổn thương trong xã hội.

11. Nhóm nghĩa vụ thứ hai liên quan đến một bên hoặc các bên có trách nhiệm trong việc áp đặt, duy trì hoặc thực thi lệnh trừng phạt, có thể là cộng đồng quốc tế, một tổ chức quốc tế hoặc tổ chức khu vực, một quốc gia hay một nhóm quốc gia. Về khía cạnh này, Ủy ban cho rằng có ba kết luận có thể rút ra từ việc thừa nhận các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá.

12. Thứ nhất, những quyền này phải được cân nhắc đến một cách đầy đủ khi thiết lập một cơ chế trừng phạt hợp lý. Tuy không đề xuất bất cứ biện pháp cụ thể nào trong vấn đề này, Ủy ban lưu ý một số ý tưởng như kêu gọi thành lập một cơ chế của Liên hợp quốc cho việc dự báo và theo dõi những tác động của các lệnh trừng phạt, xây dựng một bộ nguyên tắc và thủ tục minh bạch hơn dựa trên sự tôn trọng các quyền con người, xác định một danh mục hàng hoá và dịch vụ miễn trừ, ủy quyền cho các cơ quan kỹ thuật quyết định những sự miễn trừ cần thiết, thiết lập một cơ cấu tốt hơn cho các

ủy ban rà soát sự miễn trừ, quan tâm hơn đến những nhóm dễ bị tổn thương, và chứng tỏ sự linh hoạt hơn về tổng thể.

13. Thứ hai là cần tiến hành giám sát hiệu quả, điều mà luôn là một yêu cầu theo Công ước, trong suốt quá trình lệnh trừng phạt được thực thi. Khi một chủ thể bên ngoài tự nhận, thậm chí là một phân trách nhiệm đối với tình huống diễn ra ở một quốc gia (theo chương VII của Hiến chương hoặc theo các quy định khác), cơ quan đó cần làm mọi việc trong khả năng của mình để bảo vệ các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của dân chúng bị tác động bởi lệnh trừng phạt.

14. Thứ ba, chủ thể bên ngoài đó có nghĩa vụ: “tự mình hoặc thông qua hợp tác và trợ giúp quốc tế, đặc biệt về kinh tế và kỹ thuật, để thực hiện các biện pháp” nhằm làm giảm nhẹ bất kỳ sự tổn hại bất công nào mà các nhóm dễ bị tổn thương ở quốc gia đó phải gánh chịu xuất phát từ các lệnh trừng phạt.

15. Khi dự đoán những phản đối với lệnh trừng phạt xuất phát từ sự vi phạm nghiêm trọng các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá, Ủy ban lưu ý đến một kết luận trong một nghiên cứu quan trọng của Liên hợp quốc trong đó nêu rằng “có thể đưa ra những quyết định để làm giảm sự đau khổ của trẻ em hoặc để làm giảm đến mức tối thiểu những hậu quả có hại khác mà không nhất thiết phải ảnh hưởng đến mục tiêu của các lệnh trừng phạt”.⁽⁴⁾ Điều này cũng áp dụng trong trường hợp đối tượng là tất cả các nhóm dễ bị tổn thương.

16. Khi xây dựng Bình luận chung này, mục đích duy nhất của Ủy ban là tập trung sự chú ý đến thực tế rằng dân chúng ở một quốc gia nhất định không thể bị tước bỏ các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá cơ bản của họ chỉ bởi nhận định rằng những nhà lãnh đạo của họ đã vi phạm các nguyên tắc liên quan đến hoà bình và an ninh quốc tế. Mục tiêu không phải để hỗ trợ hay khuyến khích những nhà lãnh đạo như vậy, nhưng cũng không nhằm làm tổn hại những lợi ích hợp pháp của cộng đồng quốc tế trong việc thúc đẩy sự tôn trọng các quy định của Hiến chương Liên hợp quốc và các nguyên tắc chung của luật quốc tế. Nói cách khác, không thể dùng tình trạng vô pháp luật dưới hình thức này để đối phó với một tình trạng vô pháp luật dưới hình thức khác, tình trạng không quan tâm đến các quyền cơ bản mà củng cố và hợp pháp hóa bất kỳ hành động vô pháp luật mang tính chất tập thể nào như vậy.

⁽⁴⁾ Tài liệu trên.

