

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 9
THỰC HIỆN CÔNG ƯỚC Ở CÁC QUỐC GIA^(*)

A. Nghĩa vụ làm hài hòa pháp luật quốc gia với các quy định của Công ước

1. Trong Bình luận chung số 3 (năm 1990, về khoản 1 Điều 2 Công ước)⁽¹⁾ Ủy ban đã đề cập đến các vấn đề liên quan đến bản chất và phạm vi của các nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên Công ước. Bình luận chung này đề cập đến những khía cạnh cụ thể hơn so với Bình luận chung trước đó. Nghĩa vụ trọng tâm là các Quốc gia thành viên thực hiện hiệu quả các quyền được ghi nhận trong Công ước. Thông qua việc yêu cầu các Chính phủ thực hiện nghĩa vụ đó “bằng tất cả các biện pháp thích hợp”, Công ước đưa ra một cách tiếp cận rộng rãi và mềm dẻo, cho phép các hệ thống hành chính và pháp lý ở các quốc gia có những đặc thù cũng như những trọng tâm riêng trong vấn đề này.

2. Song sự linh hoạt đó cần gắn liền với nghĩa vụ của mỗi Quốc gia thành viên Công ước là thực thi tất cả các biện pháp thích hợp để bảo đảm các quyền được ghi nhận trong Công ước. Về vấn đề này, những yêu cầu cơ bản của luật quốc tế về quyền con người phải được chú ý, theo đó, các quy định của Công ước phải được ghi nhận một cách hợp lý trong hệ thống pháp luật quốc gia, các biện pháp thích hợp như sửa sai, đền bù phải được quy định để bất kỳ cá nhân hoặc nhóm nào bị vi phạm quyền cũng có thể vận dụng. Thêm vào đó, cũng cần có các biện pháp thích hợp để đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cơ quan chính phủ.

3. Những vấn đề liên quan đến việc áp dụng Công ước ở cấp độ quốc gia phải được xem xét một cách phù hợp với hai nguyên tắc của luật quốc tế. Thứ nhất, theo Điều 27 Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế,⁽²⁾ “một quốc gia thành viên không thể viện dẫn các quy định của luật quốc gia để biện hộ cho những yếu kém của mình trong việc thực thi một điều ước quốc

^(*) Phiên họp thứ 19 (năm 1998).

⁽¹⁾ Tài liệu mã số E/1991/23, Phụ lục III.

⁽²⁾ Liên hợp quốc, Tập hợp các điều ước, Tập 1155, trang 331.

tế”. Nói cách khác, các quốc gia cần phải sửa đổi hệ thống pháp luật nước mình cho phù hợp để thực hiện các nghĩa vụ xuất phát từ các điều ước quốc tế mà họ là thành viên. Nguyên tắc thứ hai được nêu trong Điều 8 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, trong đó nêu rằng: “Mọi người có quyền được đền bù (*remedy*) hiệu quả bởi các cơ quan tài phán có thẩm quyền của quốc gia khi các quyền cơ bản của họ mà do hiến pháp hoặc luật quy định bị vi phạm”. Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá không có quy định tương ứng trực tiếp với quy định ở khoản 3 (b) Điều 2 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị mà yêu cầu các Quốc gia thành viên Công ước, ngoài những nội dung khác, phải “xác định những hình thức đền bù tư pháp”. Tuy nhiên, một Quốc gia thành viên Công ước tìm cách biện minh cho những hạn chế của mình trong việc xác định những hình thức đền bù tư pháp đối với những vi phạm về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá cần phải chỉ ra rằng những sửa đổi như vậy không phải là “những biện pháp thích hợp” theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá, hoặc cần chứng minh rằng những sửa đổi như vậy là không cần thiết do đã thực thi những biện pháp khác. Rất khó để chứng minh rằng những biện pháp khác đã được quốc gia thực thi là có hiệu quả, và trong nhiều trường hợp, Ủy ban cho rằng các biện pháp đó là không hiệu quả nếu chúng không được củng cố hoặc bổ sung bởi những biện pháp đền bù tư pháp.

B. Vị thế của Công ước trong hệ thống pháp luật quốc gia

4. Nhìn chung, các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người có hiệu lực ràng buộc cần có hiệu lực trực tiếp và ngay lập tức trong hệ thống pháp luật của mỗi Quốc gia thành viên Công ước, từ đó cho phép các cá nhân tìm kiếm sự hỗ trợ của tòa án để bảo đảm các quyền của mình. Việc đề ra quy tắc đòi hỏi vận dụng hết những biện pháp đền bù sẵn có trong nước sẽ củng cố tầm quan trọng đặc biệt của những biện pháp này. Các thủ tục quốc tế liên quan đến việc khiếu nại cá nhân là quan trọng, song chúng chỉ mang tính chất bổ sung cho những biện pháp đền bù quốc gia.

5. Công ước không quy định những biện pháp cụ thể cần được thực hiện trong pháp luật quốc gia. Và không có quy định nào bắt buộc phải được hợp nhất hóa toàn diện hoặc phải được lồng ghép theo bất kỳ hình thức cụ thể nào trong pháp luật quốc gia. Mặc dù mỗi Quốc gia thành viên có quyền quyết định biện pháp cụ thể để nội luật hóa Công ước vào hệ thống pháp luật nước mình, các biện pháp được sử dụng cần phải phù hợp theo nghĩa là chúng sẽ mang lại những kết quả cho phép các quốc gia hoàn thành những nghĩa vụ theo Công ước. Những cách thức được các quốc gia lựa chọn cũng phải được Ủy ban xem xét để đánh giá việc quốc gia đó tuân thủ các nghĩa

vụ quy định trong Công ước như thế nào.

6. Một phân tích về thực tiễn thực thi Công ước của các quốc gia thành viên đã cho thấy các Quốc gia thành viên đã sử dụng những biện pháp rất khác nhau. Một số nước thậm chí không thực hiện biện pháp nào cụ thể. Trong số những Quốc gia thành viên đã thực thi các biện pháp, một vài nước đã nội luật hóa Công ước bằng cách bổ sung, sửa đổi hệ thống pháp luật hiện hành mà không vi phạm dẫn các điều khoản cụ thể của Công ước. Một số nước khác thì hợp nhất nội dung Công ước với pháp luật nước mình, bằng cách đó duy trì nguyên vẹn các quy định của Công ước và pháp điển hóa chúng vào hệ thống pháp luật quốc gia. Điều này thường được thực hiện thông qua các quy định hiến pháp trong đó xác định việc ưu tiên áp dụng các điều khoản của các điều ước quốc tế về quyền con người so với các quy định pháp luật quốc gia. Cách tiếp cận của các Quốc gia thành viên với Công ước phụ thuộc rất lớn vào cách thức nội luật hóa các điều ước quốc tế về quyền con người nói chung vào hệ thống pháp luật quốc gia.

7. Song, dù áp dụng bất kỳ cách thức nào thì cũng có một số nguyên tắc phải tuân thủ để hoàn thành nghĩa vụ thực thi Công ước. Thứ nhất, các biện pháp được lựa chọn phải thích hợp để bảo đảm thực hiện các nghĩa vụ quy định trong Công ước. Nhu cầu về tính chất có thể phân xử (xem đoạn 10 dưới đây) cần được xem xét khi quyết định cách thức tốt nhất để làm cho hệ thống pháp luật quốc gia có thể bảo đảm thực thi các quyền ghi nhận trong Công ước. Thứ hai, cần tính đến các biện pháp chứng tỏ là hiệu quả nhất để đảm bảo sự bảo vệ các quyền con người khác. Nếu các biện pháp được sử dụng để thực hiện Công ước về các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá có sự khác biệt lớn so với các biện pháp được sử dụng để thực hiện các điều ước quốc tế khác về quyền con người thì cần có sự luận giải về sự khác biệt đó, có tính đến thực tế là các quy định của Công ước, trong một chừng mực đáng kể, có thể so sánh được với những quy định trong các điều ước quốc tế đề cập đến các quyền dân sự và chính trị.

8. Thứ ba, trong khi Công ước không chính thức bắt buộc các Quốc gia thành viên hợp nhất các điều khoản của nó vào pháp luật quốc gia, việc hợp nhất như vậy rất được khuyến khích. Sự hợp nhất trực tiếp giúp tránh được những sai sót có thể nảy sinh do việc chuyển các nghĩa vụ theo công ước sang pháp luật quốc gia, đồng thời cung cấp một nền tảng để các cá nhân có thể viện dẫn trực tiếp các quyền trong Công ước trước các toà án quốc gia. Vì những lý do này, Ủy ban đặc biệt khuyến khích sự chấp thuận hoặc hợp nhất chính thức Công ước vào hệ thống pháp luật quốc gia.

C. Vai trò của những biện pháp đền bù pháp lí

Đền bù pháp lí hay tư pháp?

9. Không phải bao giờ quyền được đền bù hiệu quả (*the right to an effective remedy*) cũng đòi hỏi một sự đền bù tư pháp. Trong nhiều trường hợp, các đền bù hành chính là thích hợp, và tất cả mọi người thuộc quyền tài phán của một Quốc gia thành viên có quyền hy

vọng một cách chính đáng, dựa trên nguyên tắc thiện ý, rằng tất cả các nhà chức trách có thẩm quyền sẽ tính đến các yêu cầu của Công ước trong quá trình ra quyết định. Bất kỳ một sự đền bù hành chính nào như vậy cần phải dễ tiếp cận, có khả năng thực hiện, đúng hạn và có hiệu quả. Trong hình thức này, quyền sau cùng là quyền kháng nghị các thủ tục hành chính cũng phải luôn luôn hợp lý. Tương tự, có một vài nghĩa vụ, chẳng hạn như (nhưng không chỉ giới hạn ở) những nghĩa vụ về chống phân biệt chủng tộc,⁽³⁾ mà có liên quan đến việc bảo đảm một số hình thức đền bù tư pháp dường như là không thể thiếu để thực hiện đầy đủ các yêu cầu của Công ước. Nói cách khác, khi nào một quyền theo Công ước không thể được thực hiện đầy đủ mà không có vai trò của toà án thì cần thiết phải có những sự đền bù tư pháp.

Tính có thể phân xử (justiciability)

10. Liên quan đến các quyền dân sự và chính trị, quan điểm chung cho rằng những biện pháp đền bù cho những vi phạm là rất cần thiết để thực hiện đầy đủ các quyền này. Đáng tiếc là thông thường có quan điểm ngược lại trong việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá. Sự trái ngược này không xuất phát từ bản chất của các quyền cũng như từ các điều khoản có liên quan của Công ước. Ủy ban đã nêu rõ rằng có nhiều điều khoản trong Công ước là có thể thực hiện ngay lập tức. Cụ thể, trong Bình luận chung số 3 (năm 1990), Ủy ban đã nêu ra các Điều 3, Điều 7 khoản (a) (i); Điều 8; Điều 10 khoản 3; Điều 13 khoản 2 (a), 3, 4; và Điều 15 khoản 3. Về vấn đề này, việc phân biệt giữa tính có thể phân xử (chỉ những quy định mà toà án có thể phán quyết đúng sai khi có tranh chấp liên quan) và các quy định áp dụng ngay (*self-executing*, chỉ những quy định mà toà án có thể áp dụng ngay mà không cần có những hướng dẫn cụ thể hơn) là rất quan trọng. Mặc dù cần tính đến cách tiếp cận chung của mỗi hệ thống pháp luật, không có quyền nào trong Công ước, xét đa số các hệ thống pháp luật, mà không được xem là có ít nhất một vài khía cạnh có thể phân xử. Đôi lúc các vấn đề liên quan đến việc phân phối các nguồn lực cần dành cho các nhà chức trách quyết định hơn là để cho các toà án. Trong khi thẩm quyền của các cơ quan chính phủ cần phải được tôn trọng thì cũng cần thấy rằng các toà án thông thường thụ lý những vụ việc liên quan đến những nguồn lực quan trọng. Việc các toà án phân biệt một cách cứng nhắc các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá trong hoạt động xét xử là trái ngược và không phù hợp với nguyên tắc phụ thuộc lẫn nhau và không thể phân chia giữa hai nhóm Quyền con người. Điều này cũng sẽ làm giảm đi rất nhiều năng lực của toà án trong việc bảo vệ các quyền của những nhóm dễ bị tổn thương nhất và thiệt thòi nhất trong xã hội.

⁽³⁾ Theo khoản 2 Điều 2 Công ước, các quốc gia cam kết bảo đảm thực hiện các quyền được ghi nhận trong Công ước mà “không có sự phân biệt đối xử”.

Tính có thể áp dụng ngay (self-executing)

11. Công ước không phủ nhận khả năng các quyền trong Công ước được xem là có thể áp dụng ngay trong các hệ thống pháp luật mà có quy định về vấn đề này. Thực tế là trong quá trình soạn thảo, đã có những nỗ lực đưa vào Công ước một điều khoản cụ thể về vấn đề “không có khả năng áp dụng ngay” (*non-self-executing*), nhưng đề xuất này đã bị bác bỏ. Tại hầu hết các Quốc gia thành viên, quyết định liệu một điều ước quốc tế có được áp dụng ngay hay không phụ thuộc vào các toà án chứ không thuộc thẩm quyền của các cơ quan lập pháp hay hành pháp. Để thực thi chức năng này một cách có hiệu quả, các toà án hay cơ quan tài phán có liên quan phải hiểu rõ bản chất và nội dung của Công ước và tính chất quan trọng của các biện pháp đền bù tư pháp trong quá trình thực hiện. Vì vậy, ví dụ khi các Chính phủ can thiệp vào tiến trình tố tụng của toà án, họ cần thúc đẩy việc giải thích pháp luật quốc gia nhằm thực hiện các nghĩa vụ theo Công ước. Tương tự, việc đào tạo cán bộ toà án cần quan tâm đầy đủ đến tính chất có thể phân xử của Công ước. Điều đặc biệt quan trọng là cần tránh bất kỳ giả định nào cho rằng các quy định của Công ước là không thể được áp dụng ngay. Thực tế nhiều quy định được diễn đạt một cách rõ ràng và cụ thể như các quy định tương tự trong các điều ước quốc tế khác về quyền con người mà thông thường được các toà án xác định là có thể áp dụng ngay.

D. Viện dẫn Công ước trong các toà án quốc gia

12. Trong các hướng dẫn của Ủy ban về việc xây dựng các báo cáo quốc gia, Ủy ban yêu cầu các Quốc gia cung cấp thông tin về việc liệu các điều khoản của Công ước “có thể được viện dẫn trước, và trực tiếp được các toà án và các cơ quan tài phán hoặc các nhà chức trách có thẩm quyền áp dụng trực tiếp hay không?”⁽⁴⁾ Một số quốc gia đã cung cấp những thông tin về vấn đề này, nhưng điều quan trọng hơn cần phải đưa những thông tin đó vào các báo cáo về sau. Cụ thể, Ủy ban yêu cầu các Quốc gia thành viên cung cấp thông tin chi tiết về bất kỳ các quyết định quan trọng nào của các toà án quốc gia mà đã vận dụng các quy định của Công ước.

13. Trên cơ sở những thông tin hiện có, có thể thấy rõ ràng là hành động của các Quốc gia là khác nhau. Ủy ban lưu ý rằng có một số toà án quốc gia đã áp dụng trực tiếp các điều khoản của Công ước hoặc áp dụng các quy tắc tương thích. Một số toà án khác sẵn sàng chấp thuận về nguyên nội dung của Công ước khi giải thích các quy định pháp luật quốc gia, tuy nhiên trên thực tế, tác động của Công ước với việc xử lý và kết quả xử lý các vụ việc là rất hạn chế. Một số toà án khác vẫn từ chối áp dụng Công ước trong hoạt động xét xử kể cả trong những vụ việc mà các cá nhân có liên quan viện dẫn các quy định của Công ước. Tại phần lớn các quốc gia vẫn còn rất nhiều

⁽⁴⁾ Xem tài liệu mã số E01991023, Phụ lục IV, Chương A, đoạn 1 (d) (iv).

việc phải làm để các toà án có thể áp dụng Công ước trong hoạt động xét xử.

14. Trong việc thực hiện chức năng giám sát tư pháp, các toà án cần lưu ý đến các quy định của Công ước nếu điều đó là cần thiết để bảo đảm cho hoạt động của Quốc gia phù hợp với các quyền của Công ước. Sự xao nhãng của toà án trong việc thực hiện trách nhiệm này là không phù hợp với nguyên tắc pháp quyền, điều mà luôn phải chú ý để bảo đảm hoàn thành các nghĩa vụ quốc tế về quyền con người.

15. Quan điểm chung cho rằng pháp luật quốc gia cần phải được giải thích theo cách thức càng giúp cho việc đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý quốc tế của quốc gia càng tốt. Vì vậy, khi một người có thẩm quyền ra quyết định phải lựa chọn giữa hai cách giải thích pháp luật quốc gia mà một có thể khiến quốc gia vi phạm Công ước và một đảm bảo sự tuân thủ Công ước, luật quốc tế yêu cầu cách lựa chọn thứ hai. Việc bảo đảm sự bình đẳng và không phân biệt đối xử cần phải được giải thích rõ ràng tới mức có thể nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc bảo vệ đầy đủ các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá.

