

CHUYÊN ĐỀ 15
CÁC QUYỀN DÂN SỰ, CHÍNH TRỊ
ỦY BAN QUYỀN CON NGƯỜI

Giới thiệu

Hiến chương Liên hợp quốc (1945) tuyên bố rằng một trong những mục đích của Liên hợp quốc là thúc đẩy và khuyến khích sự tôn trọng các quyền và tự do cơ bản của tất cả mọi người. Lời tuyên bố này được thể hiện một cách cụ thể lần đầu tiên qua việc Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua Tuyên ngôn toàn thế giới về Quyền con người năm 1948. Được thông qua trên cơ sở ký ức về những sự tàn bạo khủng khiếp của phe phát xít trong Chiến tranh thế giới thứ II, Tuyên ngôn là cố gắng đầu tiên của tất cả các quốc gia nhằm thống nhất, trong một văn kiện duy nhất, một tập hợp đầy đủ về quyền con người. Như tên của Tuyên ngôn cho thấy, nó không được hiểu như một điều ước mà là một tuyên bố của những quyền và tự do cơ bản, chứa đựng những yếu tố đạo đức mà toàn thế giới đều đồng ý. Vì thế, Tuyên ngôn được mô tả là đã đưa ra “một chuẩn mực chung cần đạt tới cho tất cả các dân tộc ở tất cả các quốc gia”.

Tuyên ngôn chia các quyền và tự do cơ bản ra làm hai loại - các quyền dân sự và chính trị và các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Ở thời điểm thông qua Tuyên ngôn, có một sự đồng thuận tương đối rộng rãi rằng các quyền con người nên được thể hiện dưới hình thức pháp lý như một điều ước, có tính chất ràng buộc đối với tất cả các quốc gia chấp nhận sự ràng buộc như vậy. Điều này đã dẫn tới nhiều cuộc đàm phán tại Ủy ban về quyền con người (Commission on Human Rights) được thành lập năm 1946, bao gồm đại diện của các quốc gia họp thường niên tại Geneva nhằm thảo luận nhiều vấn đề Quyền con người khác nhau. Năm 1966 chứng kiến việc Đại hội đồng thông qua Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị và Công ước quốc tế về Các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Hai công ước quốc tế về Quyền con người này đã trở thành hòn đá tảng cho một loạt các điều ước mang tính ràng buộc quốc tế, liên quan đến một phạm vi rộng các vấn đề trong lĩnh vực Quyền con người. Các điều ước này đã định nghĩa về quyền con người và các tự do cơ bản và đặt ra các chuẩn mực cơ bản, truyền cảm hứng cho sự ra đời của hơn 100 công ước, tuyên bố, bộ quy tắc về quyền con người ở cấp độ khu vực và quốc tế. Bên cạnh hai

công ước này là năm điều ước về nhân quyền cốt lõi khác của Liên hợp quốc: Công ước quốc tế về loại trừ tất cả các hình thức phân biệt chủng tộc (1965); Công ước về loại trừ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (1979); Công ước về chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt vô nhân đạo hay hạ thấp nhân phẩm khác (1984); Công ước về quyền trẻ em (1989); và Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả lao động di trú và gia đình họ (1990). Nhiều trong số các điều ước trên có các nghị định thư không bắt buộc, bổ sung về nội dung hoặc thủ tục cho các điều ước liên quan. Các điều ước này, kể cả hai Công ước, đều có hình thức giống nhau. Chúng nêu ra một loạt các quyền trong phần được gọi là phần “mang tính quy phạm” của điều ước, là phần đưa ra định nghĩa về các quyền và tự do cơ bản thuộc lĩnh vực điều chỉnh của điều ước. Một cơ quan theo dõi độc lập hoặc một Ủy ban được thành lập theo điều ước đó, theo dõi việc thực hiện điều ước tại các quốc gia thành viên. Các Ủy ban này bao gồm các chuyên gia độc lập, được bầu bởi các quốc gia thành viên điều ước, là những người công tâm, độc lập và có kinh nghiệm trong lĩnh vực Quyền con người để đánh giá những tiến bộ mà các quốc gia đạt được so với những chuẩn mực được đề ra trong điều ước liên quan. Đối với Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, cơ quan điều ước được thành lập với mục đích đó là Ủy ban Quyền con người (Human Rights Committee).

Tài liệu chuyên đề này giới thiệu về Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị và hai Nghị định thư không bắt buộc và mô tả về hoạt động của Ủy ban Quyền con người. Không nên nhầm lẫn giữa Ủy ban này với Ủy ban về quyền con người được đề cập ở trên. Hoặc không nên hiểu Ủy ban là một cơ quan “toàn cầu” xử lý tất cả các vấn đề Quyền con người được nêu trong tất cả các điều ước. Nó nên được hiểu là một Ủy ban về Các quyền dân sự và chính trị vì nó chịu trách nhiệm theo dõi việc thực hiện các quyền dân sự và chính trị được nêu trong Công ước quốc tế về Các quyền dân sự và chính trị.

Phần I

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ, CHÍNH TRỊ VÀ NGHỊ ĐỊNH THƯ BỔ SUNG

Mặc dù văn bản Công ước được thông qua năm 1966, phải mất 10 năm sau, vào ngày 23/3/1976, khi có đủ 35 quốc gia phê chuẩn, Công ước mới chính thức có hiệu lực. Tính tới tháng 6/2004, có thêm 117 quốc gia trở thành thành viên Công ước và tổng số hiện nay là 152 quốc gia thành viên. Danh sách cập nhật các quốc gia là thành

viên của tất cả các công ước trên có thể được tìm thấy trong cơ sở dữ liệu các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>) và trong Tập hợp các điều ước của Liên hợp quốc tại địa chỉ: <http://untreaty.un.org> (chỉ dành cho người đặt mua).

Hộp 1: Một quốc gia đồng ý chấp nhận bị ràng buộc bởi các điều khoản của một điều ước, chẳng hạn như Công ước và các Nghị định thư không bắt buộc của nó như thế nào?

Một quốc gia có thể trở thành bên tham gia một điều ước theo một trong hai cách chủ yếu. Thứ nhất, quốc gia có thể ký kết điều ước và sau đó, theo quy định của luật quốc tế, quốc gia đó không thể hành động đi ngược với những mục tiêu và mục đích của điều ước. Việc ký kết được theo sau bởi hành động phê chuẩn. Bằng việc phê chuẩn, một quốc gia chính thức khẳng định ý định được ràng buộc bởi điều ước. Hoặc quốc gia có thể gia nhập một điều ước. Hành động gia nhập là việc một quốc gia trước đó chưa ký kết điều ước đồng ý bị ràng buộc bởi điều ước mà tại thời điểm đó đã có hiệu lực. Hành động gia nhập, do vậy, cũng có ý nghĩa tương đương việc phê chuẩn. Điều ước thường dành một khoảng thời gian ngắn sau ngày phê chuẩn hoặc gia nhập trước khi quốc gia đó bị ràng buộc trên thực tế bởi những điều khoản của điều ước. Trong trường hợp của Công ước này, khoảng thời gian này là ba tháng. Để có thêm thông tin có liên quan, hay tham khảo Sổ tay Điều ước của Liên hợp quốc của Văn phòng các vấn đề pháp lý. Tài liệu này có thể truy cập tại: http://untreaty.un.org/ola-internet/Assistance/handbook_eng/hbframeset.htm.

Các bên tham gia Công ước cũng có thể tham gia một hoặc cả hai Nghị định thư không bắt buộc của nó. Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất thiết lập một cơ chế mà qua đó Ủy ban Quyền con người có thể nhận và xem xét khiếu tố từ các cá nhân - những người cáo buộc rằng quyền của họ đã bị một quốc gia thành viên vi phạm. Nghị định thư không bắt buộc thứ hai đề cập đến việc loại bỏ hình phạt tử hình ở các quốc gia thành viên. Nghị định thư thứ nhất có hiệu lực từ ngày 23/3/1976 và hiện có 104 quốc gia thành viên, trong khi Nghị định thư thứ hai có hiệu lực từ ngày 11/7/1991 và hiện có 53 quốc gia thành viên.

Cấu trúc và nội dung Công ước

Công ước được chia thành sáu phần chính. Phần 1 và 2 bao gồm một loạt các quy định áp dụng chung cho tất cả các quyền được nêu trong Công ước. Phần 3 là “xương sống” của Công ước, đề cập đến những quyền thực

chất của các cá nhân. Các phần còn lại liên quan đến việc thành lập Ủy ban Quyền con người, chức năng theo dõi của Ủy ban và các vấn đề kỹ thuật khác. Sau đây là nội dung các phần của Công ước.

Phần 1 và 2 - Các điều khoản chung

Phần 1 và 2 bao gồm các Điều từ 1 đến 5 là một tập hợp quan trọng của các điều khoản mang tính khái quát và về cấu trúc của Công ước. Điều 1, tạo thành Phần 1, quy định về quyền tự quyết dân tộc. Điều này khác với các điều ước khác ở chỗ nó được cho là quyền của “các dân tộc” hơn là quyền của cá nhân. Nó cũng là quyền chung duy nhất được đề cập trong cả hai Công ước, vì Điều 1 của Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa cũng quy định như vậy. Trong khi cách hiểu về quyền tự quyết dân tộc theo trong luật quốc tế có sự khác nhau, thì luôn có thể hiểu rằng, điều kiện tiên quyết của sự biểu hiện đầy đủ và chính xác của quyền tự quyết của một dân tộc là tất cả các thành viên của dân tộc đó được thụ hưởng tất cả các quyền được nêu trong Công ước. Phần 2 bao gồm từ Điều 2 đến Điều 5. Điều 2 là một trong những hòn đá tảng của Công ước. Nó quy định rằng các quốc gia thành viên phải tôn trọng và bảo đảm các quyền trong Công ước cho tất cả mọi người thuộc quyền tài phán của quốc gia đó. Trừ một số ngoại lệ, chẳng hạn như quyền bầu cử, những quyền này được mở rộng không chỉ cho các công dân mà còn cho tất cả mọi người trong lãnh thổ quốc gia đó mà không có sự phân biệt đối xử nào. Nếu cần thiết, các quốc gia thành viên cần thông qua các đạo luật để bảo đảm một cách thích đáng các quyền này. Điều quan trọng là các quốc gia được yêu cầu phải cung cấp những giải pháp cho những người mà quyền của họ theo Công ước bị vi phạm. Ủy ban, với thẩm quyền của mình đã giải thích quyền này là cần có một diễn đàn để lắng nghe những cáo buộc về sự vi phạm một quyền theo Công ước khi cáo buộc đó “có chứng cứ đầy đủ để được bảo vệ theo Công ước”. Nhìn chung, tòa án và các cơ quan hành chính sẽ cung cấp những giải pháp này. Nếu không có quyền này thì nhiều quyền trong Công ước sẽ mất đi tác dụng trên thực tế của chúng vì không có cơ sở bảo đảm. Để có thêm thông tin về phạm vi của những nghĩa vụ do điều khoản này đưa ra, xem Bình luận chung số 31 về bản chất của nghĩa vụ pháp lý chung được áp đặt lên các quốc gia thành viên Công ước (tài liệu mã số CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6).

Các cơ quan điều ước và giới học giả đã đưa ra cách hiểu gồm ba phần về nghĩa vụ do các điều ước áp đặt lên các quốc gia thành viên. Nghĩa vụ thứ nhất là *tôn trọng* các quyền, mà rõ ràng nhất là yêu cầu các chính phủ hạn chế không vi phạm các quyền con người. Nó còn được gọi là nghĩa vụ “tự chối” hay là việc không can thiệp vào một hành động hay cách làm nào đó. Một trong các ví dụ điển hình là việc nhà nước phải hạn chế không để xảy ra hành động tra tấn hoặc tử hình một cách tùy tiện. Nghĩa vụ thứ hai là *bảo vệ* việc thụ hưởng các quyền, tức là quốc gia thành viên không chỉ hạn chế để không vi phạm quyền của các cá nhân mà còn phải bảo vệ cá nhân khỏi sự vi phạm các quyền của họ bởi bên thứ ba, cho dù bên đó là cá nhân, tổ chức hay các chủ thể phi nhà nước khác. Điều này có thể đòi hỏi

những hành động tích cực của quốc gia thành viên, chẳng hạn như việc lập ra một khuôn khổ lập pháp hoặc chính sách phù hợp và dành đủ nguồn lực cho việc thực hiện hiệu quả các hành động này. Thứ ba, quốc gia thành viên phải *thúc đẩy* hoặc *đáp ứng* các quyền của cá nhân, tức là có những biện pháp để tạo lập một môi trường mang tính khuyến khích và cần thiết mà trong đó những quyền liên quan có thể được thực hiện đầy đủ. Một lần nữa, đây lại là một nghĩa vụ mang tính “tích cực”, có thể yêu cầu quốc gia thành viên thực hiện nhiều biện pháp, trong đó có việc phân bổ nguồn lực phù hợp để thực hiện các nghĩa vụ của mình theo điều ước. Chẳng hạn, liên quan đến Công ước, quốc gia thành viên phải cung cấp trợ giúp pháp lý cho những người mà “công lý đòi hỏi như vậy” theo Điều 14, khoản 3 (d), và ngăn ngừa việc giam giữ quá đông người trong phòng giam nhằm tuân thủ Điều 10, khoản 1 về các điều kiện nhân đạo đối với việc giam giữ tù nhân. Điều 3 quy định về quyền bình đẳng giữa nam và nữ trong việc thụ hưởng các quyền trong Công ước. Chính nhờ sự phát triển những kinh nghiệm pháp lý của Ủy ban mà Điều 26 (trong phần III của Công ước, quy định về sự bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ bình đẳng mà không có sự phân biệt đối xử, kể cả không phân biệt đối xử do giới tính), đã được diễn giải để bao gồm cả sự bảo vệ tương tự, song tầm quan trọng của vấn đề này đối với các nhà soạn thảo Công ước được thể hiện bằng việc nó được nêu ngay tại phần đầu tiên của Công ước. Điều 4 của Công ước thừa nhận rằng có một số trường hợp ngoại lệ ảnh hưởng đến quốc gia thành viên có thể khiến cho việc bảo đảm các quyền trở nên khó khăn hoặc là không thể trên thực tế trong một thời gian nào đó. Do đó, Điều 4 đề ra những giới hạn nghiêm ngặt cho việc trì hoãn hoặc giảm bớt một số quyền nào đó, nhằm ngăn ngừa khả năng lạm dụng điều này. Điều kiện đầu tiên là phải tồn tại tình trạng khẩn cấp đe dọa vận mệnh quốc gia mà được tuyên bố một cách chính thức. Trong những tình huống nhất định, Ủy ban Quyền con người có thể và sẽ đặt câu hỏi liệu yêu cầu tối thiểu này đã được thỏa mãn hay chưa khi một quốc gia quyết định giảm bớt các nghĩa vụ của mình theo Công ước. Thậm chí nếu tình huống đó thực sự tồn tại, các biện pháp đưa ra cũng phải “thực sự do tình huống khẩn cấp đòi hỏi”. Đây là một chuẩn mực cao mà việc tôn trọng nó có thể đòi hỏi quốc gia thành viên phải thỏa mãn được yêu cầu của Ủy ban trong việc chứng minh đòi hỏi đó. Ngoài ra, bất luận là sự khẩn cấp như thế nào, có những quyền, trong đó có quyền sống và quyền được bảo vệ khỏi sự tra tấn, không thể bị làm giảm đi trong bất cứ tình huống nào. Những quyền này được liệt kê trong khoản 2 Điều 4. Xem Bình luận chung số 29 về các tình huống khẩn cấp (tài liệu mã số CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).

Phần 2 của Công ước được kết thúc bởi Điều 5 - một điều khoản bảo vệ

chung, khẳng định rằng không có quy định nào trong Công ước trao quyền cho việc giới hạn hoặc hủy bỏ bất cứ điều khoản nào của Công ước, và rằng một quốc gia thành viên mà pháp luật quốc gia đưa ra được sự bảo vệ rộng hơn những gì được nêu trong Công ước thì sẽ không được dựa vào các quy định của Công ước để giới hạn hoặc làm giảm bớt những sự bảo vệ đó của pháp luật quốc gia.

Phần 3 - Những quyền mang tính thực chất của Công ước

Phần 3 là trung tâm của Công ước. Phần này liệt kê những quyền mang tính thực chất và những tự do cơ bản được Công ước bảo đảm. Đây là những điều khoản thường được các cá nhân viện đến khi cáo buộc rằng quyền của họ theo Công ước bị vi phạm, mặc dù các điều khác trong phần 1 cũng có thể được viện đến và có thể hỗ trợ cho cách giải thích của họ. Các Điều từ 6 đến 11 có thể coi là những quy định cốt lõi cho việc bảo vệ mạng sống, tự do và sự an ninh về mặt thể chất của các cá nhân. Những điều này cũng quy định những giới hạn hẹp mà trong đó hình phạt tử hình có thể được áp đặt tại các quốc gia mà ở đó hình phạt này vẫn chưa được bãi bỏ. Những việc làm cụ thể bị cấm được xác định bao gồm tra tấn, thí nghiệm sinh học trên con người mà không được phép của người đó, nô lệ hoặc lao động cưỡng bức. Quyền của những người bị tước tự do cũng được nêu ở phần này. Các Điều 12 và 13 điều chỉnh việc xuất, nhập cảnh và đi lại trong phạm vi một quốc gia, bao gồm cả à những quy định áp dụng cho việc trục xuất người nước ngoài.

Các Điều từ 14 đến 16 quy định việc một người phải được đối xử như thế nào trong hoạt động tố tụng tư pháp. Điều 14 bảo đảm quyền được xét xử công bằng trong các vụ án cả hình sự và dân sự, một quyền có tầm quan trọng cơ bản, đặc biệt là nó có những liên hệ gần gũi với quyền được có các giải pháp hiệu quả được nêu ở Điều 2. Điều này quy định sự bình đẳng trước tòa án và việc xét xử công bằng tại tòa án, đồng thời đưa ra một loạt sự bảo vệ bổ sung có thể áp dụng cho các phiên xử hình sự. Điều 15 cấm các hình phạt có tính hồi tố, trong khi Điều 16 chỉ đơn giản khẳng định rằng tất cả mọi người có quyền được thừa nhận là con người trước pháp luật.

Các Điều từ 17 đến 22 đề cập đến những tự do cơ bản cần được thụ hưởng mà không có sự can thiệp không thể biện minh được từ bên ngoài. Điều 17 quy định về quyền được bảo vệ sự riêng tư, Điều 18 quy định về tự do tư tưởng và tôn giáo, Điều 19 quy định về tự do ý kiến và biểu đạt (có hạn chế quy định tại Điều 20 liên quan đến những tuyên truyền cho chiến tranh hoặc hận thù về dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo), Điều 21 quy định về quyền được biểu tình một cách hòa bình và Điều 22 quy định về tự do lập hội, trong đó có việc thông qua nghiệp đoàn.

Các Điều 23 và 24 công nhận vai trò đặc biệt của gia đình và quy định các vấn đề về hôn nhân và quyền trẻ em. Điều 25 đứng một mình như một quyền chủ yếu trong Công ước về tham gia hoạt động chính trị, trong đó nêu khái quát về quyền được bầu cử và ứng cử tại các kỳ bầu cử định kỳ thông qua phổ thông đầu phiếu và bỏ phiếu kín, cũng như quyền được tham gia các hoạt động công cộng và quyền được tiếp cận bình đẳng đối với dịch vụ công.

Cùng với các Điều 2 và 14, Điều 26, như đã nêu trên, là một trong những điều khoản căn bản của Công ước. Điều này quy định việc bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng, với sự bảo đảm rộng rãi về không phân biệt đối xử. Ủy ban Quyền con người có quan điểm rộng về quy định này, gắn nó với tất cả các quy định pháp luật chứ không đơn giản chỉ là những thuật ngữ trong Công ước. Vì thế, nếu một quốc gia trao một ích lợi nào đó cho một người hay nhóm người nào đó, thì nó phải được trao dưới hình thức không có sự phân biệt đối xử nào. Điều đó có nghĩa là những sự phân biệt do luật pháp phải dựa trên những căn cứ hợp lý và khách quan - đây là những tiêu chuẩn để Ủy ban dựa vào để đánh giá, thống nhất với điều khoản này.

Phần 3 của Công ước được kết thúc bởi Điều 27, trong đó bảo đảm cho những người thuộc các nhóm thiểu số về sắc tộc, tôn giáo hoặc ngôn ngữ quyền được thụ hưởng và thực hành văn hóa, tôn giáo hay ngôn ngữ của riêng họ với tư cách cá nhân hay tại cộng đồng cùng với các thành viên khác. Trong khi trên danh nghĩa quyền này được thể hiện như một quyền cá nhân, quy định này, như định nghĩa của nó, còn có thể được hiểu như là quyền của nhóm, vì bảo vệ cho một cộng đồng các cá nhân.

Hộp 1.2. Liệu các quyền được nêu trong Phần 3 có thể bị hạn chế hay giới hạn không?

Nhiều điều trong Phần 3 có thể bị hạn chế hoặc giới hạn theo pháp luật vì nhiều mục đích cụ thể và cần thiết. Các Điều 17, 18, 19, 21, 22 và 25 rõ ràng cho phép một hình thức hạn chế hoặc giới hạn nào đó. Nếu một quốc gia thành viên lựa chọn hạn chế hoặc giới hạn một trong những quyền này theo những quy định nêu trên thì không tạo thành một sự vi phạm Công ước. Những quyền khác, đáng chú ý là những quyền nhằm bảo vệ các cá nhân chống lại những hành động “tùy tiện” từ phía Nhà nước, đã ngầm thừa nhận một số biện pháp hợp lý nhất định do các Nhà nước đưa ra là được phép. Tuy nhiên, cần chú ý rằng, trong bất cứ trường hợp nào, những giới hạn được phép không được quá rộng, hay không cho

phép quốc gia thành viên làm một quyền nào đó mất đi ý nghĩa thực tiễn. Gánh nặng biện minh cho những trường hợp như vậy rơi vào quốc gia thành viên. Quốc gia thành viên phải chỉ ra (bao gồm cả việc chỉ ra cho Ủy ban) rằng những hạn chế đó thỏa mãn các yêu cầu về tính hợp pháp, cần thiết, hợp lý và mục đích chính danh. Một số quyền không bao giờ được giới hạn hay hạn chế, cho dù tình huống có nghiêm trọng như thế nào. Trong một số trường hợp, một quyền do một người đòi hỏi phải được cân bằng với quyền do một người khác đòi hỏi. Ví dụ như, sẽ là cần thiết và nhất quán với quyền được có các biện pháp bảo vệ cần thiết theo Điều 24 để một đứa trẻ được đưa ra khỏi môi trường gia đình mà các em bị lạm dụng, cho dù sự tách rời khỏi gia đình như vậy có vẻ trái với quyền của cha mẹ theo Điều 23 về bảo vệ gia đình. Một phương pháp khác mà nhờ đó các quyền có thể hạn chế là đưa ra bảo lưu. Bảo lưu là một tuyên bố chính thức của một quốc gia thành viên tại thời điểm tham gia một điều ước, theo đó quốc gia từ chối áp dụng một phần hoặc tất cả một hoặc một số điều khoản của điều ước. Tuy nhiên, một bảo lưu có thể được đưa ra theo quy định chung của luật quốc tế mà được nêu trong Công ước Viên về Luật Điều ước, song nó có thể không nhất quán với mục đích và mục tiêu của điều ước. Biểu hiện truyền thống của việc một bảo lưu có được chấp nhận hay không chính là phản ứng của các quốc gia thành viên khác - những nước có thể đưa ra phản đối đối với một bảo lưu. Ủy ban - một cơ quan được giao nhiệm vụ theo dõi việc thực hiện Công ước, đã đảm nhận vai trò xác định tính phù hợp của một bảo lưu với mục đích và mục tiêu Công ước và đã đưa ra quan điểm về vấn đề này với một số Quốc gia thành viên. Nếu Ủy ban nhận thấy một bảo lưu nào đó là không phù hợp, Ủy ban sẽ “hủy bỏ” bảo lưu và áp dụng nghĩa vụ đầy đủ lên Quốc gia thành viên có liên quan. Trong khi khả năng đưa ra bảo lưu có thể khuyến khích các quốc gia trở thành thành viên của một công ước khi những quốc gia này chưa sẵn sàng đảm nhận toàn bộ các nghĩa vụ theo Công ước, thì các bảo lưu thường bị coi là một lựa chọn chính sách nghèo nàn theo nghĩa chúng có thể tước mất quyền của một số người nào đó với những lý do không rõ ràng, hoặc chúng chỉ có giá trị trong một thời điểm nào đó. Vì lý do này, Ủy ban luôn khuyến khích các quốc gia xem xét lại, với mục đích nhằm loại bỏ những bảo lưu mà các nước đã đưa ra. Để có thêm chi tiết về cách tiếp cận của Ủy ban trong vấn đề này, xem Bình luận chung số 24 về các vấn đề liên quan đến bảo lưu (tài liệu mã số

Phần 4 - Việc giám sát thực hiện và các khía cạnh kỹ thuật của Công ước

Các phần còn lại của Công ước liên quan đến việc thành lập Ủy ban Quyền con người như một cơ quan giám sát thực hiện điều ước. Phần 4, bao gồm các Điều từ 28 đến 45, đề cập đến việc thành lập Ủy ban và quy định những chức năng và thủ tục của nó. Những nội dung này sẽ được đề cập cụ thể dưới đây. Phần 5 của Công ước, trong các Điều 46 và 47, bao gồm các quy định về bảo vệ, liên quan đến Hiến chương Liên hợp quốc, và có gắn kết với Điều 1, liên quan đến quyền cổ hữu của các dân tộc trong việc tự do khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên tự nhiên của họ. Các Điều từ 48 đến 53 tạo thành phần cuối cùng là phần 5 của Công ước, bao gồm các điều khoản liên quan đến các vấn đề kỹ thuật để trở thành thành viên Công ước, việc khai báo thông tin và sửa đổi Công ước. Điều 50 quy định rằng các điều khoản của Công ước mở rộng đến tất cả các bộ phận của một nhà nước liên bang mà không có giới hạn hay ngoại lệ nào. Điều này có ý nghĩa quan trọng đối với các quốc gia mà pháp luật dành đặc quyền trong một số lĩnh vực cụ thể cho các bang hoặc các tỉnh. Trong trường hợp đó, các cơ quan liên bang mà thông thường là đại diện cho quốc gia thành viên trước Ủy ban phải có các biện pháp cần thiết để bảo đảm rằng Công ước được áp dụng đầy đủ trong toàn bộ phạm vi lãnh thổ quốc gia, và rằng có những giải pháp cho những hành động vi phạm của các địa phương. Với nghĩa như vậy, Điều 50 là sự khẳng định lại nguyên tắc nổi tiếng của luật quốc tế, đó là: trách nhiệm quốc tế của một quốc gia có liên quan tới hành động hay sự bỏ mặc của các cơ quan trong nước đó ở mọi cấp, dù là cấp trung ương, cấp tỉnh hay cấp địa phương, và rằng pháp luật trong nước của một quốc gia không thể biện minh cho sự vi phạm nghĩa vụ trong một điều ước quốc tế.

Hộp 13: Liệu Công ước có thể bị từ chối hoặc tuyên bố hết hiệu lực bởi một quốc gia không còn muốn bị ràng buộc bởi Công ước nữa hay không? Điều gì xảy ra đối với một quốc gia mới thành lập bởi sự chia tách từ một quốc gia mà trước đây là thành viên Công ước?

Không giống như nhiều điều ước khác, Công ước không cho phép tuyên bố bãi ước. Trong vấn đề này, quan điểm của Ủy ban là do bản chất của các điều ước về quyền con người là mang đến những quyền và tự do cơ bản cho các cá nhân thuộc quyền tài

phán của một quốc gia, những quyền và tự do này không thể bị rút bỏ một khi chúng đã được khẳng định. Theo đó, một khi quốc gia đã phê chuẩn Công ước, quốc gia đó không được phép rút khỏi các nghĩa vụ thông qua việc tuyên bố bãi bỏ Công ước. Do đó, các quốc gia thành viên cũng không thể tuyên bố bãi bỏ Nghị định thư không bắt buộc thứ hai, là điều ước cũng không bao gồm bất cứ quy định nào về việc tuyên bố bãi bỏ. Ngược lại, Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất thì có thể và có đề ra các thủ tục bãi ước cụ thể.

Một vấn đề có liên quan đến việc tiếp tục áp dụng Công ước là tình huống một quốc gia thành viên được chia tách thành nhiều quốc gia khác. Với hướng tiếp cận tương tự, quan điểm của Ủy ban là các quốc gia mới cần tiếp quản những nghĩa vụ theo Công ước từ quốc gia trước đó. Vì thế, chẳng hạn như Ủy ban cho rằng Ca-dắc-xtan bị ràng buộc bởi Công ước với tư cách là quốc gia tách ra từ Liên bang Xô-viết - một quốc gia là thành viên Công ước tại thời điểm nó giải thể. Nhìn chung, những tình huống cụ thể này không nảy sinh vì các quốc gia mới được thành lập đã khẳng định việc áp dụng Công ước trong lãnh thổ thuộc quyền tài phán của mình, chẳng hạn như thông qua việc đưa ra tuyên bố về việc kế thừa. Tương tự, khi Anh và Bồ Đào Nha, với tư cách là những bên tham gia Công ước trao trả Hồng Kông và Ma Cao về cho Trung Quốc, Trung Quốc đã đồng ý áp dụng những nghĩa vụ của Công ước tại những vùng lãnh thổ đó, cho dù những thực thể này không còn là quốc gia thành viên Công ước.

Nội dung của hai Nghị định thư không bắt buộc của Công ước?

Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất là về thủ tục. Nó xác định một cơ chế cho phép Ủy ban nhận và xem xét những khiếu tố cá nhân mà cáo buộc về một hành vi vi phạm Công ước, tức là các quyền nêu tại Phần 3, nếu phù hợp với các quy định tại Phần 1 và Phần 2. Như tên của gọi của nó cho thấy, Nghị định thư này là không bắt buộc, song một khi một quốc gia thành viên Công ước tham gia Nghị định thư này, thì bất cứ cá nhân nào thuộc quyền tài phán của quốc gia thành viên đó cũng có thể trình khiếu tố bằng văn bản lên Ủy ban Quyền con người (song còn phụ thuộc vào các bảo lưu được phép mà quốc gia đó đưa ra). Quyền này không giới hạn việc áp dụng trong số công dân hoặc người trong lãnh thổ quốc gia mà được mở rộng ra cho tất cả mọi người phụ thuộc trực tiếp vào việc quốc gia đó thực hiện quyền lực thông qua các cơ quan của nó. Vì thế, ví dụ công dân của

một quốc gia thành viên sống ở nước ngoài mà bị Đại sứ quán của họ ở nước ngoài từ chối cấp hộ chiếu thì có thể trình khiếu tố lên Ủy ban. Nghị định thư đưa ra nhiều yêu cầu về khả năng tiếp nhận khiếu tố trong các Điều 1, 2, 3 và 5, trong đó một khiếu tố phải thỏa mãn những yêu cầu này trước khi nội dung hay tính chất của nó có thể được xem xét. Điều 4 của Nghị định thư đề ra những yêu cầu về thủ tục cơ bản cho việc xem xét một khiếu tố. Theo Điều 6, hàng năm Ủy ban báo cáo lên Đại hội đồng về hoạt động của mình liên quan đến các khiếu tố, trong khi các Điều từ 7 đến 14 bao gồm các quy định mang tính kỹ thuật về việc tham gia, hiệu lực, sửa đổi hay bãi bỏ Nghị định thư và một số vấn đề tương tự. Giống như trong Công ước, Điều 10 quy định rằng Nghị định thư cũng được mở rộng đến tất cả các khu vực của một nhà nước liên bang mà không có ngoại lệ nào. Điều 12 cho phép một Quốc gia thành viên tuyên bố bãi bỏ Nghị định thư.

Mục đích của Nghị định thư không bắt buộc thứ hai được thể hiện trong tên đầy đủ của nó là “hướng tới việc bãi bỏ hình phạt tử hình”. Điều 1 của Nghị định thư tuyên bố rằng không người nào trong phạm vi quyền tài phán của một quốc gia nên bị tử hình, và rằng mỗi quốc gia thành viên cần thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để bãi bỏ hình phạt tử hình. Tùy thuộc vào từng yêu cầu về thủ tục nhất định, Điều 2 cho phép chỉ một bảo lưu duy nhất, tức là giữ lại hình phạt tử hình trong thời gian chiến tranh đối với tội ác nghiêm trọng nhất có tính chất quân sự phạm phải trong thời chiến. Điều 6 quy định rằng, những quy định này là không thể xâm phạm và được áp dụng như là những quy định bổ sung cho Công ước. Các Điều từ 3 tới 5 áp dụng cho cơ chế báo cáo tương tự và các thủ tục khiếu tố nhà nước sẽ được thảo luận dưới đây, cũng như những khiếu tố được trình theo Nghị định thư không bắt buộc. Các Điều từ 7 đến 11 đề ra quy định cho nhà nước liên bang như nêu ở trên cũng như các vấn đề kỹ thuật thông thường liên quan đến hiệu lực, sửa đổi Nghị định thư...

Phần II

ỦY BAN QUYỀN CON NGƯỜI

Ủy ban Quyền con người là gì và ai là thành viên của nó?

Ủy ban Quyền con người được thành lập theo Điều 28 của Công ước. Ủy ban có 18 thành viên - những người phải là công dân của các quốc gia thành viên Công ước. Cũng giống như các cơ quan điều ước khác, thành viên Ủy ban cũng được gọi là các “chuyên gia”. Theo Điều 28 của Công ước, thành viên Ủy ban phải “là những người có tư cách đạo đức tốt và có năng lực được thừa nhận trong lĩnh vực Quyền con người”, trong đó “có tính đến yếu tố hữu ích từ sự tham gia của những người có kinh nghiệm pháp lý”. Mỗi thành viên là công dân của quốc gia thành viên đã đề cử họ.

Hầu hết các thành viên Ủy ban (trong quá khứ và hiện tại) đều có trình độ về pháp luật, dù là họ đến từ ngành tư pháp, là người thực thi pháp luật hay từ giới học giả.

Theo Điều 31, Ủy ban “không thể có nhiều hơn một người từ cùng một quốc gia”. Hơn nữa “có tính đến sự phân bổ thành viên công bằng về mặt địa lý và sự đại diện của những nền văn minh khác nhau và của các hệ thống pháp luật lớn”. Đây là những nguyên tắc được nêu trong Công ước, định hướng cho các quốc gia thành viên khi họ đề cử ứng viên của mình và sau đó là bầu theo hình thức bỏ phiếu kín cho các nhiệm kỳ bốn năm. Một nửa số thành viên Ủy ban được bầu hai năm một lần tại trụ sở Liên hợp quốc, trong phiên họp thường niên của Đại hội đồng. Các thành viên có thể được bầu lại nếu được tái đề cử sau khi họ hết nhiệm kỳ. Nếu một thành viên Ủy ban kết thúc sớm nhiệm kỳ của mình, chẳng hạn như vì lý do tử vong hay từ nhiệm, việc bầu thành viên thay thế sẽ được tiến hành. Trên thực tế, thường thì thành viên này sẽ được thay thế bởi một người vẫn do quốc gia đó đề cử. Sau khi được bầu, các thành viên Ủy ban duy trì liên lạc với các quốc gia thành viên và tham gia đối thoại về các vấn đề chung cùng quan tâm thông qua các diễn đàn mà Ủy ban thường tổ chức trong thời gian diễn ra các phiên họp của mình.

Vai trò của các thành viên Ủy ban là gì?

Các thành viên phục vụ Ủy ban với tư cách cá nhân chứ không phải là người đại diện cho chính phủ nước họ. Do đó, cách thức làm việc của Ủy ban thường là vô tư về mặt chính trị. Để bảo đảm chuẩn mực hành vi cao nhất, Ủy ban đã thông qua những quy tắc đạo đức để hướng dẫn cho các thành viên của mình. Quy định về thủ tục của Ủy ban (tài liệu mã số CCPR/C/3/Rev.7) cũng chính thức công nhận những quy tắc này. Theo đó, có những sự bảo vệ nhất định được đưa ra để thúc đẩy sự vô tư trong công việc của Ủy ban. Chẳng hạn, một thành viên Ủy ban sẽ không tham gia xem xét báo cáo định kỳ do quốc gia mà thành viên đó là công dân trình lên, hoặc tham gia việc thông qua các nhận xét kết luận sau đó. Thành viên Ủy ban cũng không được tham gia việc thảo luận về một khiếu tố theo Nghị định thư không bắt buộc chống lại quốc gia của thành viên đó. Nếu vì lý do nào đó nảy sinh nghi ngờ về sự thiên vị liên quan tới một vấn đề nào đó, một thành viên Ủy ban có thể tự rút lui khỏi vấn đề đó. Các thành viên Ủy ban bầu những người đứng đầu Ủy ban với nhiệm kỳ hai năm. Những người này là Chủ tịch Ủy ban, chịu trách nhiệm chung về công việc của Ủy ban, và ba Phó Chủ tịch Ủy ban và một Báo cáo viên - người được giao nhiệm vụ chuẩn bị báo cáo thường niên của Ủy ban trình Đại hội đồng. Ngoài ra, hiện tại còn có ba báo cáo viên đặc biệt được Ủy ban bổ nhiệm với cùng

nhiệm kỳ để đảm nhận các chức năng cụ thể. Những người này là:

- Báo cáo viên đặc biệt phụ trách các khiếu tố mới, có chức năng bao gồm việc đăng ký các khiếu tố mới theo Nghị định thư không bắt buộc và thực hiện những công việc ban đầu như đề nghị tiến hành các biện pháp bảo vệ tạm thời có thể cần thiết để ngăn ngừa những thiệt hại không thể phục hồi trong trường hợp vụ việc đang được xem xét bởi Ủy ban;

- Báo cáo viên đặc biệt phụ trách việc tiếp tục theo dõi các khiếu tố cho đến khi có quyết định của Ủy ban - người có nhiệm vụ theo dõi việc thực hiện các quyết định của Ủy ban về tính chất của các vụ việc cá nhân; và

- Báo cáo viên đặc biệt phụ trách việc tiếp tục theo dõi các khiếu tố cho đến khi có nhận xét kết luận của Ủy ban - người có nhiệm vụ liên quan đến thủ tục mới của Ủy ban về việc tiếp tục theo dõi báo cáo của từng quốc gia đang được Ủy ban xem xét (xem dưới đây).

Khi bầu những người đứng đầu Ủy ban, có nhiều yếu tố được xem xét, trong đó thể hiện mong muốn về sự công bằng về mặt địa lý và ngôn ngữ. Ủy ban được phục vụ bởi Ban thư ký do Tổng Thư ký Liên hợp quốc đứng đầu, có trụ sở tại Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền tại Geneva, Thụy Sĩ.

Ủy ban họp khi nào và làm việc như thế nào?

Ủy ban Quyền con người thường tổ chức ba phiên họp toàn thể mỗi năm. Mỗi phiên họp kéo dài ba tuần. Các phiên họp này thường được tổ chức tại Trụ sở Liên hợp quốc vào tháng 3 và tại Văn phòng Liên hợp quốc tại Geneva vào tháng 7 và tháng 10. Ủy ban cũng có thể họp tại một địa điểm khác. Một trong những dịp đó là khi, theo lời mời của Cộng hòa Liên bang Đức, một phiên họp đã được tổ chức tại Bonn vào năm 1981. Quy định về thủ tục của Ủy ban (có tại cơ sở dữ liệu của các Ủy ban công ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>) đề ra một cách chi tiết phương thức làm việc của Ủy ban. Theo đó, 12 thành viên Ủy ban tạo thành túc số (số đại biểu cần để quyết định một vấn đề), với mỗi thành viên có một lá phiếu. Ủy ban sẽ nỗ lực để đi đến quyết định bằng sự đồng thuận. Trong những trường hợp hiếm hoi, khi Ủy ban không thể đạt sự đồng thuận, các thành viên Ủy ban có thể nhờ đến một cuộc bỏ phiếu của những người có mặt. Trước mỗi phiên họp của Ủy ban, thường diễn ra cuộc họp của nhóm công tác của Ủy ban (thường là năm thành viên) kéo dài trong một tuần. Các chức năng của nhóm công tác phát triển theo thời gian và hiện được dành cho việc xử lý những quyết định về các khiếu tố cá nhân theo Nghị định thư không bắt buộc, với tư cách như một việc đầu tiên. Trong khi nhóm công tác có thể tuyên bố là một khiếu tố được chấp nhận toàn bộ, thì những

quyết định của nhóm về khả năng không được nhận (một phần hoặc toàn bộ) và về tính chất của một khiếu tố sẽ được chuyển tới phiên thảo luận toàn thể của Ủy ban để có các quyết định toàn thể chính thức. Để có thêm thông tin về vấn đề này, xem Tài liệu chuyên đề số 7 (chính lý lần 1) với tiêu đề *Các thủ tục khiếu tố*, do Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền xuất bản.

Phần III

BỐN CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN

Nhiệm vụ của Ủy ban Quyền con người là giám sát việc thực hiện các nghĩa vụ theo Công ước của các quốc gia thành viên. Một trong những điểm mạnh nhất của Ủy ban chính là thẩm quyền về mặt đạo đức mà nó có được từ thực tế là các thành viên Ủy ban đại diện cho tất cả các khu vực trên thế giới. Theo đó, vượt ra ngoài sự đại diện cho một tầm nhìn mang tính quốc gia hay khu vực, Ủy ban có tiếng nói mang tính toàn cầu. Khi thực hiện chức năng giám sát của mình, Ủy ban có bốn trách nhiệm chính. Thứ nhất, Ủy ban nhận và xem xét báo cáo của các quốc gia thành viên về những biện pháp mà họ đã thực hiện để hiện thực hóa các quyền được nêu trong Công ước. Thứ hai, Ủy ban cũng ban hành những bình luận chung nhằm giúp các quốc gia thành viên thực hiện các quy định của Công ước thông qua việc cung cấp một cách chi tiết hơn thông tin về các nghĩa vụ mang tính thực chất và thủ tục của các quốc gia thành viên. Thứ ba, Ủy ban nhận và xem xét các khiếu tố cá nhân (cũng được gọi là “*communications*”) theo Nghị định thư không bắt buộc được gửi tới bởi những cá nhân cáo buộc rằng quyền của họ theo Công ước bị một quốc gia thành viên vi phạm. Thứ tư, Ủy ban có thẩm quyền xem xét những khiếu tố nhất định do một quốc gia thành viên trình lên về việc một quốc gia thành viên khác không tuân thủ các nghĩa vụ theo Công ước.

Xem xét báo cáo do các quốc gia thành viên trình lên

Tất cả các quốc gia đã phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước phải trình báo cáo lên Ủy ban về những biện pháp họ đã tiến hành để hiện thực hóa các quyền mà Công ước đã ghi nhận và về những tiến bộ đạt được trong bảo đảm những quyền đó. Nghĩa vụ này được nêu tại Điều 40 của Công ước. Báo cáo đầu tiên của một quốc gia thành viên có hạn trình là một năm kể từ khi Công ước bắt đầu có hiệu lực đối với quốc gia đó. Những báo cáo sau đó, được gọi là “báo cáo định kỳ” có hạn nộp do Ủy ban ấn định cụ thể đối với từng quốc gia. Năm 1997, Ủy ban đã sửa đổi quy định liên quan

đến các báo cáo định kỳ, theo đó nói chung các quốc gia thành viên được yêu cầu trình báo cáo năm năm một lần. Cũng có khi Ủy ban yêu cầu báo cáo ngoài chu kỳ năm năm đó đối với những quốc gia xảy ra những cuộc khủng hoảng nhân quyền nghiêm trọng, chẳng hạn như Nam Tư cũ và Rwanda trong thời kỳ diễn ra nội chiến tại các nước này.

Do có sự gia tăng số lượng các quốc gia thành viên Công ước và thời gian hợp hạn chế của Ủy ban, thời hạn trình báo cáo định kỳ của các quốc gia thành viên ngày càng trở nên không thực tế. Hiện tại, Ủy ban đề ra, trong đoạn cuối cùng của các nhận xét kết luận của Ủy ban đối với một báo cáo nào đó (được thảo luận dưới đây) ngày mà bản báo cáo tiếp theo cần được trình. Nhìn chung khung thời gian trình báo cáo là bốn hoặc năm năm, hoặc đôi khi là một giai đoạn ngắn hơn. Tuy nhiên Ủy ban cũng có quyền, khi những tình huống đặc biệt đòi hỏi, yêu cầu cung cấp báo cáo bổ sung trước thời hạn.

Báo cáo của một quốc gia thành viên trình Ủy ban bao gồm những gì?

Ủy ban đưa ra những hướng dẫn chung để giúp các Chính phủ chuẩn bị báo cáo. Ban đầu, các quốc gia nên trình những văn bản được gọi là “tài liệu cốt lõi”. Tài liệu này nêu chi tiết những thông tin cơ bản về một quốc gia, tình hình nhân khẩu học, địa lý, cơ cấu hiến pháp, pháp luật và chính trị và những thông tin chung khác. Vì những thông tin này là hữu ích đối với tất cả các cơ quan điều ước, nên nó được cung cấp trong một văn bản riêng rẽ để tất cả những cơ quan điều ước xem xét tình hình về quốc gia đó có thể tiếp cận được. Như thế quốc gia đó sẽ tránh được việc phải gửi lại thông tin tương tự khi mỗi cơ quan điều ước cần khi xem xét một vấn đề nào đó. Khi có những thay đổi quan trọng trong quốc gia, tài liệu cốt lõi này cần được cập nhật để các cơ quan điều ước biết về những diễn biến hiện tại họ quan tâm. Những báo cáo đầu tiên mà các quốc gia gửi Ủy ban phải liên quan một cách toàn diện đến tất cả các điều trong Công ước, trong đó có thông tin về khuôn khổ hiến pháp và pháp luật quốc gia - những thông tin chưa được nêu trong “tài liệu cốt lõi” và những biện pháp pháp lý và trên thực tế đã được đưa ra nhằm thực hiện Công ước. Điều đặc biệt quan trọng là các quốc gia phải bảo đảm rằng họ cung cấp thông tin về tình hình thực tế liên quan đến việc thực hiện và thụ hưởng các quyền trong Công ước, chứ không phải là việc giới hạn bản báo cáo trong những mô tả mang tính chính thức như được nêu trong luật hoặc trong chính sách quốc gia. Những yêu cầu này được nêu chi tiết hơn trong bản hướng dẫn chuẩn bị báo cáo được Ủy ban ấn hành cũng như trong cuốn Sổ tay Báo cáo về quyền con người do Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền ấn hành. Những tài liệu này có trong cơ sở dữ liệu các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>) và trong loạt tài liệu đào tạo chuyên nghiệp trực

tuyên của Văn phòng tại địa chỉ: <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/training.htm>.

Theo đó, các quốc gia được gợi ý trình báo cáo định kỳ ngắn hơn với trọng tâm là các vấn đề do Ủy ban nêu lên trong những nhận xét kết luận trước đó và về những diễn biến quan trọng kể từ báo cáo trước. Tất cả các báo cáo phải bao gồm những giải thích về các biện pháp được tiến hành nhằm giải tỏa những quyết định về tính chất của các khiếu tố cá nhân được trình theo Nghị định thư không bắt buộc chống lại quốc gia.

Báo cáo của quốc gia nên được soạn như thế nào?

Không có một phương pháp thống nhất trong việc soạn thảo báo cáo của các quốc gia. Việc thực hiện các quyền trong Công ước ảnh hưởng đến các lĩnh vực có quan hệ trực tiếp đến hoạt động của chính phủ, nên rất nhiều nếu không nói là tất cả các bộ đều có liên quan trong việc cung cấp thông tin về các đạo luật, chương trình và chính sách thuộc lĩnh vực chuyên môn của họ trong báo cáo gửi lên Ủy ban. Hơn nữa, ở nhiều nước, đặc biệt là những nước có chế độ liên bang, các tỉnh hay các chính quyền khu vực có thẩm quyền trong những lĩnh vực nào đó và như thế, đóng góp của họ trong báo cáo là cần thiết. Do đó, một cơ chế điều phối rất cần được xây dựng để nhờ đó, nhiều cơ quan khác nhau được thông tin và giao nhiệm vụ theo các yêu cầu của bản báo cáo. Thông thường, Bộ Ngoại giao đóng vai trò chủ trì trong việc trình báo cáo. Các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các thành viên khác trong xã hội dân sự cũng ngày càng đóng vai trò nổi bật hơn trong quá trình làm báo cáo. Ủy ban coi sự tham gia của một phạm vi rộng các thành viên trong xã hội dân sự vào việc chuẩn bị báo cáo là cách làm tốt nhất. Không có công thức cố định nào về cách thức xã hội dân sự đóng góp vào quá trình này và các quốc gia khác nhau cũng thử nghiệm nhiều cơ chế chuẩn bị báo cáo khác nhau, trong đó có việc tham vấn xã hội dân sự trước khi soạn báo cáo, sử dụng thông tin và số liệu do xã hội dân sự cung cấp, để xã hội dân sự tham gia quá trình xem xét lại các dự thảo báo cáo... Trong những nước có một cơ quan nhân quyền quốc gia (chẳng hạn như Ủy ban Quyền con người), thì những cơ quan như vậy thường có chuyên môn sâu và nắm rõ những lĩnh vực được nêu trong báo cáo. Yếu tố then chốt để có được một báo cáo phản ánh quan điểm chung rộng rãi của các chủ thể chính phủ và xã hội trong việc thụ hưởng các quyền trong Công ước tại quốc gia là việc tham vấn được thực hiện một cách toàn diện và có ý nghĩa (xem thêm phần dưới có tiêu đề “Quy trình làm báo cáo hướng tới đâu?”). Có thể xảy ra tình huống là có sự bất đồng giữa nhà nước và một hoặc một số thành viên của xã hội dân sự về một vấn đề nào đó. Trong trường hợp đó, một cách tự nhiên, nhà nước sẽ trình báo cáo lên Ủy ban theo cách mà nó cho là phù hợp. Sau khi trình, báo cáo sẽ được dịch sang ngôn ngữ làm việc chính thức của Liên hợp quốc và được đưa lên trang web của Văn

phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền. Trước thời điểm này, các thành viên của xã hội dân sự có quan điểm khác về các vấn đề được nêu trong báo cáo hoặc vấn đề nào đó không được nêu trong báo cáo có thể trình Ủy ban quan điểm riêng của họ. Để hạn chế lượng thông tin, các thành viên của xã hội dân sự được khuyến khích trình một báo cáo chung phản ánh quan điểm mà nhiều nhóm hoặc tổ chức đồng ý. Một báo cáo như vậy - mà thường là đi theo mẫu của báo cáo quốc gia - được gọi là “báo cáo bóng” (*shadow report*). Theo lẽ thường, Ủy ban sẽ dành sự cân nhắc nhiều hơn cho những thông tin trong bản báo cáo do nhiều thành viên của xã hội dân sự tham gia đóng góp hơn là chỉ do một nhóm cung cấp, cho dù thông tin cũng có thể là hữu ích.

Ủy ban xem xét báo cáo của quốc gia như thế nào?

Quá trình xem xét báo cáo quốc gia diễn ra tại hai phiên họp liên nhau của Ủy ban. Tại phiên họp thứ nhất, báo cáo được chuyển cho một nhóm gồm từ bốn đến sáu thành viên Ủy ban - được gọi là Nhóm Công tác về Báo cáo quốc gia (CRTF). Quyết định thành lập các nhóm này đã được thông qua tháng 3/2002. Các nhóm này được thành lập nhằm cải thiện thủ tục báo cáo và nâng cao chất lượng các cuộc đối thoại với các quốc gia thành viên. Ít nhất một thành viên của CRTF đến từ cùng khu vực với quốc gia trình báo cáo. Một thành viên sẽ được chỉ định làm “báo cáo viên quốc gia” với trách nhiệm chính là theo một báo cáo trong suốt quá trình xem xét của Ủy ban. Với sự trợ giúp của ban thư ký của Ủy ban, CRTF sẽ soạn ra “Danh sách các vấn đề” nảy sinh từ báo cáo liên quan và những thông tin khác để cung cấp cho Ủy ban. “Danh sách các vấn đề” đề cập đến những khía cạnh quan trọng nhất liên quan đến việc thụ hưởng các quyền trong Công ước ở quốc gia báo cáo và tìm kiếm những thông tin bổ sung cần thiết. Danh sách các vấn đề được gửi tới quốc gia liên quan - tối thiểu là trước một phiên họp - so với thời điểm báo cáo sẽ được xem xét với sự có mặt của đại diện quốc gia thành viên. Việc các quốc gia cung cấp câu trả lời bằng văn bản (tốt nhất là bằng một trong ba ngôn ngữ làm việc của Ủy ban là tiếng Anh, tiếng Pháp và tiếng Tây Ban Nha) đối với các vấn đề được nêu trong Danh sách trước khi hoặc tại thời điểm Ủy ban bắt đầu xem xét báo cáo ngày càng trở nên phổ biến và hữu ích cho các thành viên Ủy ban.

Điều gì diễn ra trong phiên họp Ủy ban xem xét một báo cáo quốc gia?

Tại thời điểm bắt đầu phiên họp, Ủy ban sẽ lắng nghe đại diện của các cơ quan chuyên môn và các cơ quan khác của Liên hợp quốc muốn cung cấp thêm thông tin về quốc gia sắp được xem xét tại một cuộc họp riêng. Ủy ban cũng sẽ được nghe, thường là không chính thức tại một bữa ăn trưa, quan điểm của các thành viên xã hội dân sự muốn cập nhật thông tin cho các thành viên Ủy ban về những vấn đề nào đó. Sau đó, Ủy ban sẽ xem xét

báo cáo tại một cuộc đối thoại mở và mang tính xây dựng cùng với đoàn đại biểu của quốc gia liên quan. Đoàn đại biểu này thường bao gồm Đại sứ của quốc gia liên quan tại Văn phòng Liên hợp quốc ở Geneva và những thành viên khác của đoàn ngoại giao, cũng như đại diện của các bộ và cơ quan chính phủ có chuyên môn trong các vấn đề được nêu trong Công ước. Thường thì bộ trưởng các bộ trong chính phủ cũng là thành viên của đoàn đại biểu và có khi, thành viên của xã hội dân sự và các nhóm thiểu số cũng là thành viên của đoàn đại biểu này.

Thông thường, Ủy ban dành một ngày rưỡi để xem xét báo cáo đầu tiên và hai nửa ngày xem xét các báo cáo định kỳ sau đó. Việc xem xét báo cáo được bắt đầu bằng việc đoàn đại biểu của quốc gia liên quan trình bày bản báo cáo, thường cũng bao gồm hồi đáp các vấn đề nêu trong Danh sách. Sau đó, các thành viên Ủy ban đặt câu hỏi cho các đại biểu, nhằm làm rõ hoặc hiểu sâu hơn về các vấn đề nảy sinh liên quan đến việc thực hiện và thụ hưởng các quyền trong Công ước ở quốc gia thành viên. Giai đoạn này thường bao gồm các câu hỏi chưa được làm rõ trong hồi đáp của quốc gia đối với bản Danh sách các vấn đề. Thành viên của các nhóm công tác CRTF liên quan có trách nhiệm chính trong việc đặt câu hỏi cho đại diện quốc gia, và các thành viên Ủy ban khác có quyền xen ngang để đặt câu hỏi. Có thể có nhiều vòng trao đổi quan điểm giữa Ủy ban và đoàn đại biểu quốc gia về những vấn đề khác nhau. Cuộc đối thoại cũng được tạo thuận lợi hơn nhờ việc tổ chức phiên đầu tiên vào buổi chiều và phiên thứ hai vào buổi sáng hôm sau để đoàn đại biểu có thể thu thập thêm thông tin trong thời gian buổi đêm từ các cơ quan trong nước. Sau khi kết thúc phiên đối thoại, đoàn đại biểu thường có một khoảng thời gian ngắn để cung cấp thêm thông tin cho Ủy ban. Sau đó, Ủy ban sẽ soạn thảo chi tiết những nhận xét kết luận về bản báo cáo. Những nhận xét kết luận, được thông qua từ năm 1992, nêu lên kết quả cuộc đối thoại và kết luận của Ủy ban và là một cách thức rất hữu ích để theo dõi tình hình nhân quyền ở một quốc gia. Báo cáo viên quốc gia, với sự trợ giúp của các thành viên khác trong CRTF liên quan có trách nhiệm đầu tiên trong việc soạn thảo những nhận xét kết luận - được gửi tới tất cả các thành viên Ủy ban để đóng góp và sau đó được thảo luận và thông qua tại phiên họp toàn thể của Ủy ban. Các nhận xét kết luận là các bình luận đồng thuận về những mặt tích cực và tiêu cực trong việc thực hiện Công ước ở quốc gia thành viên.

Các nhận xét kết luận thường được chia thành các phần sau: Mở đầu, Các yếu tố tích cực, và Những quan ngại chính và khuyến nghị. Phần nhiều trong nhận xét kết luận được dành cho nội dung cuối cùng, trong đó những vấn đề mà Ủy ban còn quan ngại được đi kèm với các khuyến nghị của Ủy ban để có hành động xử lý. Đoạn cuối cùng đề cập đến ngày trình báo cáo

định kỳ tiếp theo lên Ủy ban. Các nhận xét kết luận có hai chức năng là giúp quốc gia thành viên chuẩn bị những báo cáo trong tương lai và giúp Ủy ban tập trung vào những vấn đề quan trọng nhất trong các cuộc đối thoại tương lai. Tất cả các nhận xét kết luận đều có trên cơ sở dữ liệu các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền tại địa chỉ: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

Điều gì diễn ra sau khi Ủy ban đã thông qua các nhận xét kết luận?

Năm 2001, Ủy ban đã thiết lập một chức danh mới, đó là Báo cáo viên đặc biệt phụ trách việc theo dõi tiếp sau các nhận xét kết luận. Trong hầu hết các nhận xét kết luận, ở đoạn cuối cùng về những phát hiện của Ủy ban, Ủy ban thường chỉ ra một số vấn đề cần được quan tâm đặc biệt. Ủy ban sẽ yêu cầu quốc gia thành viên cung cấp thông tin về các biện pháp đã thực hiện để xử lý những vấn đề đặc biệt đó trong thời gian không muộn hơn một năm sau đó. Những thông tin tiếp sau này được dịch và đưa lên cơ sở dữ liệu các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền tại địa chỉ: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>. Cùng với bất kỳ thông tin nào được cung cấp từ các nguồn khác về những vấn đề này, Báo cáo viên đặc biệt, với sự hỗ trợ của ban thư ký Ủy ban sẽ xử lý những thông tin tiếp sau này và đưa ra khuyến nghị cho Ủy ban về những biện pháp phù hợp tiếp theo. Ủy ban sau đó sẽ dành thời gian thảo luận những phát hiện của Báo cáo viên đặc biệt và quyết định về các hành động sau đó. Các quyết định thường rất linh hoạt và có thể từ việc thay đổi ngày trình báo cáo tiếp theo của quốc gia đến việc yêu cầu cung cấp thêm thông tin hay yêu cầu Báo cáo viên đặc biệt gặp đại diện quốc gia để thảo luận về vấn đề cụ thể nào đó. Nếu quốc gia không cung cấp thông tin tiếp sau, Báo cáo viên đặc biệt sẽ gặp đại diện quốc gia để yêu cầu vấn đề này. Nếu quốc gia tiếp tục không hồi đáp yêu cầu của Ủy ban, thực tế đó sẽ được phản ánh trong báo cáo thường niên của Ủy ban trình Đại hội đồng. Những phản ứng đầu tiên của các quốc gia về thủ tục theo dõi tiếp sau này trong giai đoạn báo cáo là rất đáng khuyến khích.

Thủ tục theo dõi tiếp sau của Ủy ban sẽ khuyến khích và tập trung vào những nỗ lực của quốc gia thành viên và xã hội dân sự tiếp sau những nhận xét kết luận của Ủy ban được thông qua. Trước hết Ủy ban sẽ tìm cách khuyến khích những cuộc thảo luận mở và toàn diện về những phát hiện của Ủy ban và sẽ thường xuyên yêu cầu quốc gia thành viên có sự phổ biến thỏa đáng những nhận xét kết luận của Ủy ban. Nếu cần, yêu cầu này có thể bao gồm việc dịch những nhận xét kết luận này ra một hay nhiều ngôn ngữ địa phương. Việc thảo luận những nhận xét kết luận tại nghị viện quốc gia cũng là một cách mang tính xây dựng để phổ biến và khuyến khích thảo luận về những phát hiện và khuyến nghị của Ủy ban. Sau đó, các bộ trong chính phủ, và tốt nhất là sau khi có sự tham vấn với xã hội dân sự và các bên có lợi ích liên quan khác, sẽ xem xét liệu các đạo luật, chính sách hay cách làm

nào đó có cần thay đổi sau nhận xét kết luận của Ủy ban và để theo dõi những thay đổi đó, trong đó có việc đề xuất sửa đổi luật vì việc này sẽ mất nhiều thời gian. Những phản ứng ở cấp quốc gia này sẽ là căn cứ cho báo cáo tiếp theo và Ủy ban cho rằng sẽ là cách làm tốt nhất khi bản báo cáo này đề cập đến các biện pháp đã đưa ra trong từng lĩnh vực tương ứng với những nhận xét kết luận trước đó của Ủy ban.

Điều gì xảy ra khi một quốc gia không gửi báo cáo trình Ủy ban?

Một số quốc gia thường xuyên trình báo cáo của họ muộn và/hoặc không tham dự các cuộc đối thoại đã được sắp xếp. Điều này có nghĩa là tình hình ở những nước này đã không được Ủy ban xem xét trong nhiều năm. Do kết quả của những tình huống này, năm 2001 Ủy ban đã quyết định rằng tình hình tại một quốc gia liên quan đến Công ước có thể được Ủy ban xem xét bất cứ lúc nào mà không cần báo cáo, và nếu cần cũng không cần sự có mặt của đoàn đại biểu quốc gia. Quốc gia này sẽ được thông báo trước về ngày sẽ diễn ra việc xem xét như vậy. Yếu tố chủ yếu dẫn đến quyết định xem xét tình hình tại một quốc gia theo cách như vậy chính là sự chậm trễ trong việc gửi báo cáo hoặc do quốc gia không gửi báo cáo. Trong những tình huống này, Ủy ban sẽ thông qua những nhận xét kết luận tạm thời tại một phiên họp riêng trên cơ sở những thông tin đã được trình liên quan đến quốc gia đang xem xét. Những nhận xét này được chuyển tới quốc gia thành viên và sau đó có thể được công bố nguyên bản hoặc có sửa đổi.

Hộp III.1. Mục đích và giá trị của quá trình báo cáo

Quá trình soạn thảo báo cáo như đã mô tả tạo cơ hội cho quốc gia thành viên làm rõ, trong bối cảnh khuôn khổ của nước mình, nội dung của những nghĩa vụ mà quốc gia đó đảm nhận theo Công ước và khái quát tình hình hiện tại liên quan tới các quyền trong Công ước, cũng như xác định những lĩnh vực cần bảo đảm sự tuân thủ đầy đủ theo công ước. Sự tham vấn trong bộ máy chính phủ và giữa chính phủ với xã hội dân sự là rất cần thiết nhằm chuẩn bị báo cáo tốt hơn và có thể giúp tăng cường việc hiểu Công ước và các mục tiêu về quyền con người nói chung. Đồng thời, tính công khai liên quan đến việc chuẩn bị báo cáo cũng là cơ sở để đánh giá mức độ quốc gia tuân thủ những nghĩa vụ của mình và cách thức mà các cá nhân hoặc các nhóm đóng góp cho việc thực hiện Công ước. Việc Ủy ban xem xét báo cáo cũng mở ra các cuộc đối thoại giữa quốc gia thành viên và nhóm các chuyên gia vô tư và nhiều kinh nghiệm về những lĩnh vực đòi hỏi cần được cải thiện và những gợi ý được họ đưa ra. Quá trình báo cáo cũng làm nổi

bật những cách làm tốt và những bài học cho các quốc gia khác làm theo khi họ thực hiện Công ước. Cuối cùng, kết quả của quá trình mà hình thức của nó là những nhận xét kết luận chính là những hướng dẫn hữu ích cho những đạo luật, chính sách và chương trình tương lai. Mặc dù được hướng đến một quốc gia, song những nhận xét kết luận cũng có thể được các bên có lợi ích liên quan khác sử dụng để khuyến khích việc thực hiện cũng như thúc đẩy một nền văn hóa Quyền con người ở quốc gia thành viên đó. Các nhận xét này cũng đóng vai trò là những hướng dẫn hữu ích cho các quốc gia khác khi có vấn đề tương tự nảy sinh.

Hộp III.2. Quy trình làm báo cáo hướng tới đâu?

Quy trình làm báo cáo đã trở thành chủ đề thảo luận trong một số năm do kết quả của rất nhiều công việc nảy sinh do mức độ yêu cầu khác nhau giữa tất cả các cơ quan điều ước trong những năm 1990 cũng như những quan tâm chung về hiệu quả của quy trình này. Trong những năm qua, Ủy ban đã rất quan tâm tới việc cải thiện quy trình báo cáo. Cụ thể là một hoặc một số thành viên Ủy ban có thể đưa ra đề xuất cải tiến quy trình. Đề xuất sẽ được một nhóm công tác không chính thức nghiên cứu thay mặt Ủy ban và sau đó được thảo luận và quyết định tại phiên họp toàn thể của Ủy ban. Đồng thời, các cơ quan điều ước cũng đang nỗ lực làm hài hòa những thủ tục của họ nhằm giảm sự trùng lặp và tập trung vào những kỹ năng và kinh nghiệm mà các cơ quan này có. Ví dụ về sự điều phối tốt hơn giữa các cơ quan điều ước là kết quả của những cuộc họp thường niên gần đây giữa những người đứng đầu các cơ quan điều ước và những cuộc họp liên Ủy ban với sự tham gia của thành viên của mỗi Ủy ban. Tài liệu được thống nhất sau những cuộc họp này có trên cơ sở dữ liệu các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>).

Năm 2002, Tổng Thư ký đã kêu gọi cải tổ hơn nữa hệ thống các cơ quan điều ước. Để đáp lại, Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền đã tham vấn với các cơ quan điều ước, các quốc gia thành viên và các bên có lợi ích liên quan khác để tìm ra cách thức hướng tới một hệ thống các cơ quan điều ước hiệu lực và hiệu quả hơn. Một sự đơn giản hóa có thể thực hiện là việc các quốc gia trình một báo cáo tổng hợp duy nhất cho tất cả các cơ quan điều ước, trong đó đề cập đến một phạm vi đầy đủ các nghĩa vụ của họ theo các điều ước mà họ tham gia. Hiện việc sử dụng tài liệu cốt lõi mở rộng

trong đó nêu lên tất cả các vấn đề chung liên quan đến các điều ước đang được xem xét và sau đó, những báo cáo cô đọng sẽ tập trung vào những điều ước cụ thể, đặc biệt là tập trung vào những hành động tiếp nối liên quan đến những nhận xét kết luận trước đó của cơ quan điều ước. Vào tháng 6/2004, cuộc họp liên Ủy ban và cuộc họp của những người đứng đầu các Ủy ban đã đồng ý rằng, những quốc gia muốn sử dụng cách tiếp cận như vậy trong quá trình làm báo cáo của họ có thể làm theo quy trình đó. Những cải thiện xa hơn trong cách thức làm việc của các cơ quan điều ước, trong đó có Ủy ban Quyền con người có thể diễn ra trong những năm sắp tới.

Thông qua các bình luận chung về các điều khoản của Công ước

Một cách thức xa hơn mà Ủy ban dùng để thực hiện chức năng của mình trong việc giải thích Công ước và làm rõ phạm vi và ý nghĩa của các điều khoản, và do đó làm rõ hơn nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là việc xây dựng và thông qua những bình luận chung. Vì các quy định của Công ước, cũng giống như trong hầu hết các điều ước khác về nhân quyền, chỉ nêu ra những khái niệm và quy định chung và do đó cần được giải thích, nên Ủy ban đã đưa ra những bình luận chung như là những gợi ý đối với tất cả các quốc gia thành viên. Không được sử dụng để xử lý một vấn đề cụ thể nảy sinh trong bối cảnh của một quốc gia nào đó, mà những bình luận chung phân tích một điều khoản cụ thể hoặc một vấn đề chung trong Công ước một cách toàn diện và ở quy mô rộng hơn. Trong khi hầu hết các bình luận chung là những giải thích chi tiết về một quyền cụ thể trong Công ước, thì một số bình luận chung lại đề cập đến quyền của một nhóm xã hội cụ thể theo Công ước, chẳng hạn như người nước ngoài, hay về các vấn đề thủ tục, chẳng hạn như về việc bảo lưu đối với Công ước. Những bình luận chung này có trên cơ sở dữ liệu các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền (<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>).

Ủy ban có thẩm quyền ban hành những bình luận chung theo quy định ở Điều 40, khoản 4 của Công ước, trong đó cho phép Ủy ban có thể chuyển “những bình luận chung mà Ủy ban cho là phù hợp” tới tất cả các quốc gia thành viên. Những bình luận chung đầu tiên được đưa ra đầu những năm 1980, thường rất ngắn gọn. Tuy nhiên, những bình luận chung được đưa ra kể từ cuối những năm 1980 ngày càng trở nên chi tiết hơn. Một bình luận chung hiện nay giống như một tuyên bố pháp lý, bày tỏ cách hiểu về mặt khái niệm của Ủy ban đối với nội dung của một điều khoản cụ thể nào đó và như thế trở thành hướng dẫn rất hữu ích để hiểu những nghĩa vụ nhân quyền quốc tế. Chức năng này giúp Ủy ban làm cho Công ước phù hợp với những tình huống thời hiện đại mà cách hiểu và quan niệm về ngôn ngữ và

cách làm có thể đã phát triển hơn nhiều so với khi Công ước được thông qua. Với nghĩa đó, Công ước trở thành một công cụ sống, tồn tại phù hợp với những thách thức của ngày hôm nay cũng giống như nó từng phù hợp với điều kiện khi nó được thông qua. Vì thế, những bình luận chung này sẽ tiếp tục hướng dẫn các quốc gia thành viên trong việc áp dụng những điều khoản của Công ước, cũng như trong việc chuẩn bị báo cáo của họ.

Năm 2003 diễn ra cuộc thảo luận trong một cuộc họp liên Ủy ban về khả năng các cơ quan điều ước cùng ban hành các bình luận chung do có những trùng lặp đáng kể giữa những điều khoản của những điều ước khác nhau mà được giám sát bởi những cơ quan khác nhau. Như thế, trong tương lai, các Ủy ban có thể hướng đến việc thông qua những bình luận chung song song về các vấn đề mà họ cùng quan tâm, chẳng hạn như về ý nghĩa của việc cấm phân biệt đối xử hay hậu quả của việc quốc gia thành viên không nộp báo cáo như quy định.

Việc xem xét các khiếu tố cá nhân theo Nghị định thư không bắt buộc

Như được nêu tại phần về nội dung của Nghị định thư không bắt buộc của Công ước ở trên, các cá nhân cho rằng các quyền và tự do cơ bản của họ theo Công ước bị vi phạm có thể yêu cầu quốc gia liên quan đưa ra hành động nếu quốc gia đó là thành viên Công ước và tham gia Nghị định thư không bắt buộc. Tính đến đầu tháng 6/2006, đã có 1295 khiếu tố như vậy được đăng ký với Ủy ban, trong đó 362 khiếu tố bị tuyên bố là không được chấp nhận do không đáp ứng những tiêu chuẩn nêu tại các Điều 3 và 5 của Nghị định thư, và 452 khiếu tố đã được xem xét về mặt tính chất của vụ việc. Trong số đó, đã phát hiện 349 vụ việc có vi phạm; 178 vụ được rút lại và 305 vụ đang được chờ xử lý. Thông tin cập nhật hơn về những số liệu này có thể tìm tại địa chỉ: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat2.htm>. Có thể phải mất một số năm để một vụ việc được giải quyết kể từ khi khiếu tố đầu tiên được trình lên, và phải thông qua nhiều lần trao đổi giữa các bên cho tới khi Ủy ban có quyết định cuối cùng. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, biện pháp giải quyết cuối cùng có thể đạt được một cách nhanh chóng hơn nhiều.

Hộp III.3. Có thể tìm thông tin chi tiết về cách trình khiếu tố cá nhân ở đâu?

Quy trình trình một khiếu tố để nó được xem xét bởi Ủy ban Quyền con người được nêu chi tiết trong Tài liệu chuyên đề số 7 (chỉnh lý lần 1) về *Thủ tục khiếu tố*, cũng do Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về nhân quyền ấn hành. Có thể xem Tài liệu này bằng cách truy cập vào địa chỉ: <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/sheets.htm>. Độc giả nên truy cập nguồn thông tin đó để hiểu rõ hơn những yếu tố được nêu vấn

tất dưới đây.

Điều gì xảy ra nếu khiếu tố là khẩn cấp?

Khi một khiếu tố lần đầu tiên được trình, đôi khi Ủy ban có thể yêu cầu quốc gia liên quan thực hiện “các biện pháp tạm thời để tránh những thiệt hại không thể phục hồi được đối với nạn nhân trong khi khiếu tố đang được xem xét. Những biện pháp này được thiết kế nhằm bảo đảm các quyền tương ứng của các bên cho đến khi Ủy ban đưa ra quyết định về khiếu tố đó. Ví dụ, các quốc gia được yêu cầu tạm ngừng việc thi hành án tử hình hay trục xuất một người nào đó trước khi Ủy ban xem xét tính phù hợp với Công ước của những hành động đó - những hành động không thể được làm lại ở thời điểm về sau.

Những yêu cầu về kỹ thuật và/hoặc thủ tục mà khiếu tố cần phải thỏa mãn là gì?

Về việc trình một khiếu tố, có nhiều tiêu chuẩn liên quan đến khả năng được nhận cần được thỏa mãn trước khi Ủy ban xem xét tính chất của khiếu tố cá nhân đó theo Nghị định thư không bắt buộc. Những tiêu chuẩn này được nêu trong chính Nghị định thư và trong những quyết định của Ủy ban. Ủy ban không có chức năng tìm kiếm thông tin độc lập theo Nghị định thư, nhưng có quyền xem xét tất cả các thông tin bằng văn bản mà người trình khiếu tố hoặc quốc gia thành viên cung cấp. Những chứng cứ trình bày miệng không được chấp nhận. Không có quy định nghiêm ngặt nào liên quan đến việc phân bổ gánh nặng chứng minh các vụ việc theo Nghị định thư. Ủy ban có xu hướng chấp nhận những thực tế do nạn nhân cung cấp nếu Ủy ban không nhận được thông tin từ quốc gia liên quan, hoặc nếu quốc gia liên quan chỉ bác bỏ khiếu tố một cách chung chung. Ủy ban cũng có xu hướng chấp nhận sự bác bỏ một cách cụ thể về những thực tế nào đó của quốc gia thành viên trừ khi nạn nhân có thể cung cấp chứng cứ bằng văn bản để hỗ trợ cho những khẳng định của mình. Tuy nhiên, cũng có khi Ủy ban thừa nhận rằng bản chất của khiếu tố làm cho việc nạn nhân cung cấp thêm chứng cứ là không thể và/hoặc thông tin nào đó là đặc quyền nằm trong tay Nhà nước. Trong những tình huống đó, gánh nặng đối với quốc gia thành viên trong việc phản bác lại những cáo buộc đó của nạn nhân là nhiều hơn. Điều tối thiểu nhất mà quốc gia được yêu cầu là tiến hành điều tra về những cáo buộc của người khiếu tố một cách thiện chí.

Thế còn về tính chất vụ việc?

Nếu chấp nhận vụ việc, Ủy ban sẽ thông qua các quyết định (“Views”) về tính chất của vụ việc được nêu trong khiếu tố. Những quyết định này bao gồm hoặc là một phát hiện về sự vi phạm hoặc không vi phạm hay là cả

hai nếu khiếu tố đưa ra nhiều cáo buộc. Những quyết định này được chuyển tới người trình khiếu tố và quốc gia thành viên và được công bố sau khi phiên họp mà những quyết định này được thông qua kết thúc. Là những quyết định về các khiếu tố cá nhân, chúng là những hướng dẫn quan trọng cho việc tìm ra ý nghĩa cụ thể trong những tình huống cụ thể của những gì Công ước đòi hỏi và cũng là nguồn tham khảo giá trị cho các tòa án và những người ra quyết định ở tất cả các quốc gia thành viên khi xem xét những vấn đề tương tự.

Điều gì xảy ra nếu Ủy ban đưa ra quyết định ủng hộ khiếu tố?

Nếu Ủy ban phát hiện vi phạm trong một vụ việc nào đó, quốc gia thành viên được yêu cầu đưa ra giải pháp, theo nghĩa vụ tại Điều 2, khoản 3 của Công ước là đưa ra những giải pháp hữu hiệu khi có sự vi phạm Công ước. Giải pháp được khuyến nghị có thể mang dưới hình thức cụ thể, chẳng hạn như trả tiền bồi thường, bãi bỏ hoặc sửa đổi luật, và/hoặc phóng thích người bị giam giữ. Sau đó, vụ việc sẽ được tiếp tục theo dõi bởi Báo cáo viên đặc biệt phụ trách việc tiếp tục theo dõi các vụ việc cho đến khi có quyết định. Báo cáo viên đặc biệt này sẽ liên lạc với các bên nhằm đạt đến một giải pháp thỏa đáng theo quyết định của Ủy ban. Trong nhiều trường hợp, có những giải pháp quan trọng đã đạt được thông qua quy trình của Nghị định thư không bắt buộc dành cho các nạn nhân của những vi phạm nhân quyền. Hơn nữa, các luật và các chính sách được sửa đổi để bảo đảm rằng trong tương lai, những cá nhân khác không phải chịu sự vi phạm tương tự như vậy. Mỗi năm, kết quả của những hoạt động được thực hiện sau khi phát hiện vi phạm và những giải pháp được các quốc gia đưa ra được nêu trong báo cáo thường niên của Ủy ban.

Đánh giá các khiếu tố liên quốc gia

Một quốc gia thành viên có thể trình một khiếu tố lên Ủy ban cáo buộc rằng một quốc gia thành viên khác không thực hiện các nghĩa vụ theo Công ước. Điều này phản ánh cách hiểu về một điều ước về quyền con người. Nó không chỉ là bản hợp đồng giữa một quốc gia thành viên với những người nằm trong quyền tài phán của nó, mà còn là một điều ước đa phương theo nghĩa truyền thống, tức là tất cả các quốc gia thành viên của điều ước đều có lợi ích trong việc các quốc gia khác tuân thủ các nghĩa vụ của họ. Theo tinh thần đó, về mặt pháp lý có thể nói rằng những vi phạm nhân quyền ở một quốc gia thành viên là mối quan tâm trực tiếp của tất cả các quốc gia thành viên khác. Được quy định tại Điều 41 của Công ước, một khiếu tố như vậy chỉ có thể được đưa ra khi cả hai quốc gia liên quan đều đã tuyên bố rằng họ công nhận thẩm quyền của Ủy ban trong việc nhận và xem xét các khiếu tố liên quốc gia như vậy. Tính đến khi ra Tài liệu chuyên đề này, đã có 48 quốc gia đưa ra tuyên bố như vậy. Song cho đến nay, chưa có khiếu tố liên quốc gia nào được trình lên Ủy ban. Tuy nhiên, việc khái quát cách thức thủ tục này vận hành cũng là cần thiết. Bước đầu tiên là việc

quốc gia đưa ra khiếu tố thông báo cho quốc gia bị cáo buộc về việc nước này không thực hiện các nghĩa vụ. Trong vòng ba tháng, quốc gia bị cáo buộc cần hồi đáp bằng văn bản để giải thích hoặc làm rõ tình hình. Nếu trong vòng sáu tháng vấn đề không được giải quyết một cách thỏa mãn cho cả hai bên, một trong hai bên có thể trình vấn đề ra Ủy ban. Ủy ban sẽ xem xét vấn đề một khi, trong một khoảng thời gian hợp lý, tất cả các biện pháp trong nước đã được sử dụng nhưng không thành công. Sau đó, Ủy ban bắt đầu xem xét vấn đề và đề xuất giúp đỡ tìm kiếm một giải pháp hữu nghị. Nếu các bên vẫn không nhất trí, Ủy ban có thể lập một ban hòa giải gồm năm thành viên, với sự đồng ý của các quốc gia thành viên liên quan, nhưng không bao gồm công dân của các nước này và hướng dẫn cho ban này hoàn thành nhiệm vụ của mình và trình báo cáo lên Chủ tịch Ủy ban và thông qua vị Chủ tịch, chuyển tới các bên liên quan trong vòng 12 tháng.

Hộp III.4. Có thể tiếp cận thông tin về công việc của Ủy ban như thế nào?

Các nhận xét kết luận, các bình luận chung hoặc các quyết định cuối cùng về các khiếu tố cá nhân và những tài liệu khác do Ủy ban ấn hành hoặc được cung cấp bởi Ủy ban có thể được tìm thấy tại cơ sở dữ liệu của các cơ quan điều ước của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền tại địa chỉ <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

Để được cập nhật thông tin về các diễn biến này, bất cứ cá nhân nào cũng có thể đăng ký để có một bản điện tử miễn phí LISTSERV. LISTSERV được gửi qua email cung cấp kết quả của mỗi phiên họp của Ủy ban Quyền con người chỉ một thời gian ngắn sau khi phiên họp kết thúc. Địa chỉ email có thể được đưa vào cơ chế cung cấp thông tin này thông qua việc truy cập địa chỉ <http://www.unhchr.ch/tbmailin.nsf/email?Openform>.

LISTSERV sẽ đưa ra đường dẫn tới một bảng được cập nhật, chỉ ra quốc gia thành viên nào đã trình báo cáo và khi nào báo cáo sẽ được Ủy ban xem xét. Để biết những diễn biến mới nhất khi một phiên họp đang diễn ra, các thông cáo báo chí tóm tắt diễn biến hàng ngày của phiên họp có thể được tìm thấy trên trang chủ của Văn phòng Cao ủy Liên hợp quốc về Nhân quyền: <http://www.ohchr.org>. Thông cáo báo chí cuối cùng sau khi phiên họp kết thúc điềm lại những quyết định quan trọng nhất về các khiếu tố cá nhân được thông qua trong phiên họp đó. Những thông tin tương tự cũng được trình bày trong bản báo cáo thường niên

của Ủy ban trình Đại hội đồng và cũng có thể được tham khảo tại các thư viện và trung tâm thông tin. Những quyết định quan trọng nhất liên quan đến các khiếu tố các nhân cũng đang được tập hợp trong sê-ri “Những quyết định chọn lọc của Ủy ban Quyền con người theo Nghị định thư không bắt buộc”. Những tuyển tập này cũng có thể được tham khảo tại các thư viện và các trung tâm thông tin.

Công việc của Ủy ban có tác động như thế nào?

Không có hoạt động bảo vệ hay thúc đẩy các quyền dân sự và chính trị của quốc gia nào là hoàn hảo và hoàn toàn không bị phê phán. Vì thế, bốn nhiệm vụ sau của Ủy ban liên quan đến các tình huống cụ thể trong bối cảnh của mỗi quốc gia là khuyến khích các quốc gia:

- Duy trì các đạo luật, chính sách và cách làm giúp nâng cao việc thụ hưởng các quyền này;

- Bãi bỏ hoặc sửa đổi một cách phù hợp những biện pháp gây hại hoặc tác động tiêu cực đến các quyền trong Công ước;

- Đưa ra những hành động tích cực phù hợp khi quốc gia thành viên thất bại trong việc thúc đẩy và bảo vệ những quyền này;

- Cân nhắc một cách thận trọng tác động của các đạo luật, chính sách và cách làm liên quan đến Công ước mà quốc gia thành viên dự định đưa ra nhằm bảo đảm rằng nó không đi ngược lại việc mang đến hiệu lực thực tế cho các quyền trong Công ước.

Công việc của Ủy ban đã có những tác động thực tế trong việc thúc đẩy việc thụ hưởng các quyền dân sự và chính trị tại nhiều quốc gia, cho dù đôi khi mối quan hệ nguyên nhân - kết quả không thật sự rõ ràng. Người ra có thể dễ dàng thấy được nhiều trường hợp trong đó một khiếu tố cá nhân dẫn tới những kết quả tích cực cho cá nhân liên quan, cho dù đó là hình thức trả tiền bồi thường, thay đổi hình phạt tử hình bằng hình phạt nhẹ hơn, xét xử lại, tiến hành điều tra về sự kiện nào đó hay các biện pháp khác ở quốc gia liên quan. Những vụ việc đó cũng dẫn tới những thay đổi trong luật pháp, tạo điều kiện cho việc phát hiện các vi phạm đối với Công ước. Kết quả của các khiếu tố cá nhân được xem xét trong năm có thể được tham khảo trong báo cáo thường niên của Ủy ban trình Đại hội đồng, được xuất bản dưới tiêu đề Thông tin bổ sung số 40 của các văn kiện chính thức trong phiên họp của Đại hội đồng.

Tương tự, trong quá trình báo cáo cũng có nhiều trường hợp những khuyến nghị của Ủy ban Quyền con người trực tiếp hoặc gián tiếp dẫn tới những thay đổi tích cực trong luật pháp, chính sách và các cách làm. Một

cuộc khảo sát quy mô rộng về những tác động này ở cấp độ quốc gia là nghiên cứu năm 2001 của C. Heyns và F. Viljoen có tựa đề “Tác động của các điều ước về quyền con người của Liên hợp quốc ở cấp độ quốc gia”. Tương tự, một nghiên cứu chi tiết của Hiệp hội Luật quốc tế (ILA) cũng đề cập đến tác động của các khuyến nghị của các cơ quan điều ước đối với các tòa án quốc gia. Với thủ tục tiếp tục theo dõi của Ủy ban mà qua đó, quốc gia liên quan được yêu cầu phản hồi đối với những khuyến nghị ưu tiên được nêu trong các nhận xét kết luận trong vòng một năm, thì những kết quả cụ thể trong lĩnh vực này cũng được theo dõi một cách dễ dàng hơn. Những tác động rộng hơn cũng không nên bị bỏ qua - khi Ủy ban đưa ra khuyến nghị về một vấn đề hay một phát hiện nào đó liên quan đến một khiếu tố cá nhân, các quốc gia thành viên khác có vấn đề tương tự có thể nhận được chỉ dẫn từ các phân tích của Ủy ban và tiến hành các hành động phù hợp. Ủy ban cũng hướng đến tác động tương tự khi đưa ra những bình luận chung - là những bình luận không hướng vào bất cứ quốc gia cụ thể nào. Theo hướng này, với việc ban hành các thủ tục nhằm “kiểm tra” các đạo luật hay chính sách mới trước khi chúng được đưa ra xem liệu chúng có nhất quán và phù hợp với Công ước và các điều ước khác hay không, Công ước đã có tác động ngăn ngừa những vi phạm trước khi chúng có thể xảy ra.

Kết luận

Ủy ban Quyền con người thực hiện chức năng chủ chốt trong việc giám sát việc thực hiện các quyền được nêu trong Công ước - một điều ước có tính ràng buộc pháp lý quốc tế. Cho dù trong việc xem xét báo cáo của các quốc gia thành viên, hay xem xét khiếu tố của các cá nhân hoặc quốc gia cáo buộc về những vi phạm đối với Công ước, Ủy ban vẫn là cơ quan đi đầu trong việc giải thích ý nghĩa của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Để làm được điều đó, Ủy ban cố gắng đưa ra sự giải thích các quy định của Công ước theo nghĩa rộng và đầy đủ, phù hợp với bản chất của Công ước là một công cụ bảo đảm những quyền và tự do cơ bản. Các thành viên Ủy ban không chỉ đơn giản nhìn vào khía cạnh pháp lý chính thức có thể áp dụng đối với một quốc gia hay vụ việc cụ thể nào đó, mà xem xét sâu hơn đến những thực tế tại các quốc gia mà Ủy ban quan tâm và phát hiện các vấn đề nhằm đạt được những thay đổi tích cực. Việc một quốc gia tuân thủ các quyết định của Ủy ban là bằng chứng chứng tỏ quan điểm thiện chí đối với các nghĩa vụ của quốc gia theo Công ước. Theo thời gian, công việc của Ủy ban đã dẫn tới nhiều thay đổi trong luật pháp, chính sách và cách làm ở cấp độ quốc gia nói chung và cả trong bối cảnh các vụ việc cá nhân. Hiểu một cách trực tiếp, thì việc thực hiện chức năng theo

dôi của Ủy ban theo Công ước đã giúp cải thiện cuộc sống của nhiều cá nhân tại các quốc gia thuộc nhiều khu vực trên thế giới. Với tinh thần đó, Ủy ban sẽ tiếp tục làm cho công việc của mình phù hợp với tất cả các quốc gia thành viên và phấn đấu vì sự thụ hưởng tất cả các quyền dân sự và chính trị được bảo đảm trong Công ước một cách đầy đủ và không phân biệt cho tất cả mọi người.

Nguyên bản tiếng Anh:
***“Civil and Political Rights:
the Human Rights Committee”***
(Fact Sheet No.15, Rev.1)

