

CHUYÊN ĐỀ 16

ỦY BAN VỀ CÁC QUYỀN KINH TẾ, XÃ HỘI VÀ VĂN HÓA

Giới thiệu

Luật quốc tế về quyền con người được xây dựng để bảo vệ một phạm vi rộng lớn các quyền của con người, đảm bảo cho mọi người được sống một cuộc sống an toàn, tự do, an ninh và lành mạnh. Quyền được sống một cuộc sống xứng đáng không thể thực hiện được nếu tất cả những nhu cầu cơ bản của cuộc sống như việc làm, lương thực thực phẩm, nhà ở, chăm sóc y tế, giáo dục, văn hóa không được bảo đảm một cách công bằng và tương xứng đối với tất cả mọi người. Trên cơ sở nguyên tắc cơ bản đó, luật quốc tế về quyền con người đã thiết lập những quyền của cá nhân và của nhóm trên các lĩnh vực dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa.

Cốt lõi trong các hành động của Liên hợp quốc về thúc đẩy, bảo vệ và giám sát việc thực hiện các quyền và tự do cơ bản của con người là Bộ luật quốc tế về quyền con người (International Bills of Human Rights). Bộ luật này gồm ba văn kiện: UDHR (1948); ICESCR (1966); ICCPR (1966) và hai nghị định thư không bắt buộc bổ sung công ước này.

Những văn kiện kể trên xác định những chuẩn mực toàn cầu về quyền con người và khởi nguồn cho việc xây dựng hơn 50 công ước, tuyên ngôn, điều lệ và nguyên tắc của Liên hợp quốc về quyền con người sau đó⁽¹⁾. Những văn kiện về sau đã bổ sung những chuẩn mực pháp lý quốc tế về một phạm vi rộng lớn các lĩnh vực, bao gồm các quyền của phụ nữ, việc chống phân biệt chủng tộc, việc bảo vệ người nhập cư, các quyền của trẻ em và nhiều vấn đề khác.

ICESCR và ICCPR là các điều ước quốc tế. Điều đó có nghĩa là tất cả các quốc gia dù là thành viên hoặc không là thành viên của Liên hợp quốc, nhưng khi đã phê chuẩn công ước, trở thành “một quốc gia thành viên” của nó, đều phải chấp nhận một hệ thống các

⁽¹⁾ Đó là tính đến thời điểm xuất bản tài liệu này. Đến thời điểm hiện nay, số lượng văn kiện quốc tế về quyền con người đã lên đến hàng trăm văn kiện (BD).

nghĩa vụ pháp lý trong việc thực hiện các quyền và quy định được quy định trong Công ước.

Khi một quốc gia phê chuẩn các Công ước kể trên, quốc gia đó đã tự nguyện chấp nhận trách nhiệm phải thực hiện các nghĩa vụ được quy định trong Công ước và cam kết bảo đảm pháp luật quốc gia phù hợp với các nghĩa vụ quốc tế đó. Thông qua việc phê chuẩn các điều ước quốc tế về quyền con người, các quốc gia trở thành những chủ thể có trách nhiệm đối với cộng đồng quốc tế, các quốc gia thành viên khác của các điều ước quốc tế mà họ tham gia, công dân nước họ và đối với những người đang sinh sống trên lãnh thổ nước họ.

Tài liệu này đề cập đến những vấn đề chủ chốt liên quan đến ICESCR cũng như Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa - cơ quan đã được cộng đồng quốc tế uỷ thác giám sát việc thực hiện Công ước của các quốc gia thành viên. Tài liệu này cung cấp một cái nhìn tổng quát cả về Công ước và về Ủy ban giám sát Công ước, từ đó trợ giúp việc tiếp tục thúc đẩy sự thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa cho tất cả mọi người, ở tất cả mọi nơi.

Tính phụ thuộc lẫn nhau và không thể chia cắt của tất cả các quyền con người

Theo luật quốc tế về quyền con người (cũng như trong việc áp dụng luật quốc tế về quyền con người ở các quốc gia), các quyền dân sự, chính trị thường nhận được quan tâm nhiều hơn so với các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa; trên nhiều khía cạnh như việc xây dựng các văn bản, việc trích dẫn cũng như dấu ấn trong nhận thức của công chúng. Điều đó đã dẫn tới những quan điểm sai lầm rằng, chỉ có các quyền dân sự, chính trị (như quyền được xét xử công bằng, quyền được đối xử một cách bình đẳng, quyền được sống, quyền được bầu cử...) mới có thể bị vi phạm và cần thiết phải có những biện pháp bảo đảm quốc tế. Các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa thường bị xem là “các quyền loại hai” - không thể áp dụng trên thực tế, không thể giám sát việc thực hiện và chỉ được bảo đảm một cách đầy đủ “một cách dần dần” theo thời gian.

Tuy nhiên, những lập luận kể trên đã không xét đến một yêu cầu về quy tắc toàn cầu về quyền con người, được đề cập từ lâu vào năm 1948, trong UDHR; đó là tính phụ thuộc lẫn nhau và không thể chia cắt của các quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Yêu cầu này là một trong những nguyên lý cơ bản của luật quốc tế về quyền con người. Nó đã được tái khẳng định nhiều lần, mà gần đây nhất là trong Hội nghị thế

giới về quyền con người tổ chức tại Viên năm 1993⁽²⁾.

Các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa được cộng đồng quốc tế thừa nhận đầy đủ trong luật quốc tế về quyền con người. Mặc dù những quyền này nhận được sự chú ý ít hơn so với các quyền dân sự, chính trị; nhưng gần đây chúng đã được quan tâm hơn rất nhiều. Vấn đề còn lại không phải ở chỗ chúng có phải là các quyền con người cơ bản hay không, mà ở chỗ nội dung của chúng cũng như bản chất pháp lý của nghĩa vụ của các quốc gia trong việc thực hiện chúng như thế nào?

Các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa được xây dựng để bảo đảm sự bảo vệ cho tất cả mọi người được sống đúng với ý nghĩa của một con người, dựa trên một viễn cảnh là tất cả mọi người đều có thể hưởng thụ các quyền, tự do và công bằng xã hội. Trên thế giới, nơi mà theo UNDP, vẫn còn “một phần năm dân số ở các nước đang phát triển phải nhịn đói đi ngủ hàng đêm, một phần tư không được tiếp cận, thậm chí với một nhu cầu cơ bản nhất của cuộc sống như nước uống sạch, và một phần ba số người phải sống tại những quốc gia nghèo khổ đến cùng cực - mà tại đó, không có từ nào có thể diễn tả đầy đủ về cuộc sống khốn khổ của họ”⁽³⁾ thì việc nhắc nhở đến sự quan tâm và những cam kết về việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa là một việc hiển nhiên.

Mặc dù đã có những tiến bộ đáng kể trên lĩnh vực này kể từ khi Liên hợp quốc ra đời, nhưng hiện tại trên thế giới vẫn còn hơn một tỷ người sống trong hoàn cảnh nghèo khổ cùng cực, không nhà cửa, đói và suy dinh dưỡng, thất nghiệp, mù chữ và bệnh tật triền miên. Hơn 1,5 tỷ người không có điều kiện tiếp cận với nước sạch và vệ sinh, khoảng 500 triệu trẻ em không được tiếp cận thậm chí với giáo dục tiểu học; và hơn một tỷ người lớn không thể đọc và viết. Mặc dù kinh tế thế giới vẫn đang tăng trưởng và phát triển, nhưng khoảng cách lớn giữa giàu và nghèo đã làm phát sinh những vấn đề nghiêm trọng, không chỉ liên quan đến sự phát triển, mà còn với các quyền con người.

⁽²⁾ Một trong những khẳng định chủ yếu nhất về tính chất bình đẳng của hai nhóm quyền này được nêu trong Nghị quyết số 32/130 ngày 16/12/1977 của Đại hội đồng Liên hợp quốc. Đoạn 1 Nghị quyết này quy định:

(a) Tất cả các quyền tự do cơ bản của con người là phụ thuộc lẫn nhau và không thể chia cắt; tất cả các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa đều phải được quan tâm và coi trọng như nhau trong việc thực hiện, thúc đẩy và bảo vệ.

(b) Việc thực hiện đầy đủ các quyền dân sự, chính trị không thể tách rời việc bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Những thành tựu gần đây trong việc thực hiện các quyền con người phụ thuộc vào các chính sách quốc tế phù hợp và có hiệu quả về phát triển kinh tế, xã hội như đã được thừa nhận trong Tuyên bố Tê-hê-ran năm 1968.

⁽³⁾ UNDP, *Human Development Report*, 1994 (Oxford University Press, 1994) trang 2.

Trong số những chuẩn mực toàn cầu về quyền con người, ICESCR đưa ra khung pháp lý quốc tế quan trọng nhất cho việc bảo vệ những quyền con người cơ bản này.

Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa

ICESCR⁽⁴⁾ được thông qua và mở cho các quốc gia ký, phê chuẩn và gia nhập theo Nghị quyết số 2200 A (XXI) ngày 16/12/1966 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, sau gần 20 năm soạn thảo với rất nhiều cuộc thảo luận. Công ước này bắt đầu có hiệu lực từ ngày 03/01/1976.

Công ước chứa đựng những quy định pháp luật quốc tế cơ bản về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa bao gồm các quyền về lao động trong các điều kiện công bằng và thuận lợi, quyền được bảo trợ xã hội, quyền có mức sống xứng đáng, quyền được có những chuẩn mực cao nhất về sức khỏe thể chất và tinh thần, quyền được giáo dục và được hưởng những lợi ích của những tiến bộ về khoa học, văn hóa.

Tính đến ngày 12/4/1996, đã có 133 quốc gia phê chuẩn Công ước⁽⁵⁾. Những quốc gia này cam kết thực hiện các nguyên tắc và quy định được ghi nhận trong Công ước.

Việc giám sát các quốc gia thực hiện các quyền con người và tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý của họ khi tham gia Công ước được giao cho Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (sau đây gọi là Ủy ban).

Ủy ban thực hiện công việc dựa trên nhiều nguồn thông tin từ các tổ chức chuyên môn của Liên hợp quốc như ILO, UNESCO, FAO hoặc từ các cơ quan của Liên hợp quốc như Cao uỷ Liên hợp quốc về người tỵ nạn... và các cơ quan khác. Ủy ban cũng tiếp nhận thông tin từ các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức mang tính chất cộng đồng đang hoạt động tại các quốc gia thành viên Công ước, từ các tổ chức nhân quyền quốc tế và các tổ chức phi chính phủ quốc tế, từ các Ủy ban giám sát các Công ước quốc tế khác về quyền con người và từ những nguồn tài liệu sẵn có khác.

Các quy định cốt yếu của ICESCR

Quyền tự quyết

Điều 1:

1) Tất cả các dân tộc đều có quyền tự quyết. Xuất phát từ các quyền đó,

⁽⁴⁾ Trong tài liệu gốc, toàn văn Công ước được nêu ở Phụ lục. Tuy nhiên, do đã được nêu trong các cuốn tập hợp văn kiện quốc tế về quyền con người, nên chúng tôi không đăng lại ở đây (BD).

⁽⁵⁾ Tính đến tháng 12/2009, số quốc gia thành viên ICESCR là 166 (xem trong <http://treaties.un.org>) (BD).

các dân tộc quyết định thể chế chính trị của mình và tự do phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội.

2) Vì lợi ích của mình, tất cả các dân tộc đều có thể tự do định đoạt các nguồn tài nguyên thiên nhiên và của cải của mình, miễn là không làm phương hại đến các nghĩa vụ xuất phát từ hợp tác kinh tế quốc tế dựa trên nguyên tắc các bên cùng có lợi và tôn trọng luật pháp quốc tế. Trong mọi trường hợp, không được phép tước đi của một dân tộc những phương tiện sinh tồn của họ.

3) Các quốc gia thành viên của Công ước này, kể cả các quốc gia có trách nhiệm quản lý các Lãnh thổ uỷ trị và Lãnh thổ quản thác, phải thúc đẩy việc thực hiện quyền tự quyết và phải tôn trọng quyền đó phù hợp với các quy định của Hiến chương Liên hợp quốc.

Điều 1 của Công ước có nội dung giống như Điều 1 của ICCPR, văn kiện “anh em” của nó. Các quy định về quyền tự quyết trong Điều 1 là đặc biệt quan trọng bởi vì việc thừa nhận quyền này là điều kiện cơ bản, tiên quyết bảo vệ có hiệu quả và để tuân thủ các quyền con người của các cá nhân. Đó cũng là yếu tố then chốt trong việc bảo đảm và tăng cường các biện pháp bảo vệ các quyền con người.

Quyền tự quyết là một yếu tố nền tảng của cơ chế pháp lý quốc tế và là mối quan tâm hàng đầu của cộng đồng quốc tế kể từ khi Liên hợp quốc được thành lập năm 1945, đặc biệt trong các vấn đề như độc lập, không can thiệp và dân chủ. Quyền này gồm cả hai lĩnh vực đối nội và đối ngoại và đã là chủ đề của nhiều cuộc tranh luận trong những năm gần đây, khi nó được các nhóm xã hội trong các quốc gia nêu ra ngày càng nhiều và khi tồn tại những quan điểm khác biệt giữa các nước từng là thuộc địa và các nước chiếm đóng.

Chỉ đến khi Công ước này được thông qua, các quyền nêu trong Công ước, trong đó có quyền của các dân tộc được tự do theo đuổi đường lối phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, tự do thực hiện các hoạt động kinh tế, xã hội, văn hóa mới được quan tâm.

Nghĩa vụ của các quốc gia thành viên

Điều 2:

1) Mỗi quốc gia thành viên Công ước này cam kết tiến hành các biện pháp riêng rẽ và thông qua sự hợp tác và giúp đỡ quốc tế, đặc biệt là các biện pháp kinh tế, kỹ thuật, sử dụng tới mức tối đa các tài nguyên sẵn có của mình, nhằm thực hiện ngày càng đầy đủ các quyền được công nhận trong Công ước này bằng mọi biện pháp thích hợp, đặc biệt bao gồm cả việc thông qua những biện pháp lập pháp.

2. Các quốc gia thành viên của Công ước này cam kết bảo đảm rằng các

quyền được nêu trong Công ước sẽ được thi hành không có bất cứ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính kiến hoặc xã hội, tài sản, dòng dõi hoặc các điều kiện khác.

3. Các nước đang phát triển có thể quyết định mức độ đảm bảo các quyền kinh tế cho những người không phải là công dân của họ mà Công ước này công nhận, có xem xét thích đáng đến các quyền con người và nền kinh tế quốc dân của mình.

Điều 2 là một trong những điều quan trọng nhất của Công ước bởi vì nó đã phác thảo bản chất của các nghĩa vụ pháp lý của các quốc gia theo Công ước và xác định cách thức mà các quốc gia phải tiến hành để thực hiện các quyền quan trọng được quy định tại các Điều 6 đến Điều 15.

Bất kỳ sự phân tích nào về các nghĩa vụ liên quan đến các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa không thể tách rời những nghĩa vụ vốn có trong việc bảo đảm những quyền cá nhân của những người thụ hưởng các quyền đó. Một cách thường xuyên nhất, các nghĩa vụ đó được chia thành các cấp độ, được diễn đạt bằng các cụm từ khác nhau, bao gồm: có nghĩa vụ (a) tôn trọng, (b) bảo vệ, (c) thúc đẩy và (d), thực hiện mỗi quyền được ghi nhận trong Công ước. Mỗi trách nhiệm pháp lý có thể dẫn đến một nghĩa vụ cụ thể hơn như những nghĩa vụ phải “thực hiện” (chẳng hạn, hành động hoặc không hành động) và những nghĩa vụ của “kết quả” (chẳng hạn như kết thúc).

“Cam kết tiến hành các hành động... bằng mọi biện pháp thích hợp, đặc biệt bao gồm cả việc thông qua các biện pháp lập pháp.”

Quy định này của đoạn 1 Điều 2 yêu cầu các quốc gia thành viên phải thực hiện ngay lập tức những biện pháp nhằm bảo đảm cho mọi người được hưởng thụ đầy đủ tất cả các quyền con người được ghi nhận trong Công ước. Trong nhiều trường hợp, việc thông qua các biện pháp pháp lý là không thể thiếu để bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa được thực hiện trên thực tế, nhưng bản thân các đạo luật là không đủ. Các quốc gia thành viên cần phải tiến hành các biện pháp hành chính, tư pháp, chính sách, kinh tế, xã hội và giáo dục và nhiều biện pháp khác để bảo đảm thực hiện tất cả các quyền trong Công ước cho tất cả mọi người.

Theo đoạn 1 Điều 2, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ pháp lý thực hiện các biện pháp lập pháp trong một số trường hợp, đặc biệt khi các đạo luật rõ ràng là không phù hợp với các nghĩa vụ được quy định trong Công ước; ví dụ, khi một đạo luật nào đó của quốc gia rõ ràng là đã chứa đựng yếu tố phân biệt đối xử hoặc có nội dung ảnh hưởng đến việc thụ hưởng bất kỳ quyền nào trong Công ước, hoặc cho phép sự vi phạm các quyền, đặc

biệt là phủ nhận những nghĩa vụ của quốc gia. Các đạo luật cho phép chính phủ cưỡng bức nhân dân phải rời bỏ nhà cửa, buộc tội họ không theo thủ tục pháp lý cần phải được sửa đổi để làm cho pháp luật quốc gia phù hợp với Công ước.

“Nhằm thực hiện ngày càng đầy đủ các quyền”

“Nghĩa vụ tăng dần” là một khía cạnh trong nội dung Công ước thường bị hiểu lầm khi cho rằng, các quốc gia chỉ cần cố gắng bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa ở một cấp độ cụ thể nào đó, được xác định một lần. Đó không phải là mục đích được nêu trong đoạn này. Chính xác hơn, các quốc gia, trên cơ sở điều kiện đất nước trong từng thời kỳ, cần phải bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa một cách tương ứng. Không bao giờ được phép giải thích quy định này theo cách thức cho phép các quốc gia được trì hoãn những nỗ lực nhằm bảo đảm sự thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa được ghi nhận trong Công ước.

Nhưng ngược lại với việc bảo đảm các quyền có thể thực hiện theo phương thức “nghĩa vụ tăng dần”, nhiều nghĩa vụ quy định trong Công ước được quy định rõ ràng là phải được thực hiện ngay lập tức. Vấn đề này đặc biệt được áp dụng với các nghĩa vụ về không phân biệt đối xử và với nghĩa vụ phải tích cực hạn chế những vi phạm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa hoặc sự huỷ bỏ những thể chế có tác dụng bảo vệ về mặt pháp lý các quyền này.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã xác nhận nghĩa vụ của các quốc gia tồn tại độc lập, không phụ thuộc vào sự biến đổi của các nguồn lực sẵn có. Điều đó có nghĩa là các nguồn lực hiện có phải được sử dụng theo một cách thức có hiệu quả nhất để thực hiện các quyền đã được ghi nhận trong Công ước.

“Tới mức tối đa các nguồn lực sẵn có”

Cũng giống như quy định về “thực hiện dần dần”, tiêu chuẩn này cũng được sử dụng để biện hộ cho việc không đáp ứng các quyền. Tuy nhiên, như đã thừa nhận trong các nguyên tắc Limburg về thực hiện Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa⁽⁶⁾, yêu cầu này buộc các quốc gia thành viên phải bảo đảm đến mức tối thiểu các quyền chủ yếu cho tất cả mọi người, bất kể tình hình phát triển kinh tế của quốc gia như thế nào.

Thuật ngữ “các nguồn lực sẵn có” được áp dụng cho tất cả các nguồn lực trong nước và sự trợ giúp kinh tế hoặc kỹ thuật quốc tế hay sự hợp tác quốc tế của quốc gia thành viên. Trong việc sử dụng các nguồn lực sẵn có,

⁽⁶⁾ Văn bản này được thông qua bởi một nhóm chuyên gia trong một hội nghị luật quốc tế tại Maastricht (Hà Lan), từ ngày 01 đến 06/6/1986. Xem *Human Rights Quarterly*, Vol.9, No..2 (tháng 5/1987), trang 122. Tái bản bởi Liên hợp quốc, văn bản mã số E/CN.4/1987/17, phần phụ lục.

cần ưu tiên cho việc thực hiện các quyền đã được thừa nhận trong Công ước, xem xét việc bảo đảm đáp ứng những nhu cầu cơ bản cho tất cả mọi người cũng như những quy định về các dịch vụ chủ yếu.

“Không có sự phân biệt đối xử”

Đoạn 2 Điều 2 yêu cầu các quốc gia thành viên bảo đảm các quy định về việc rà soát pháp luật và các thủ tục khác có thể dẫn đến sự phân biệt đối xử. Điều quan trọng là, những khía cạnh của sự phân biệt đối xử được đề cập trong quy định này là chưa đầy đủ và vì vậy, vẫn còn những hình thức khác của sự phân biệt đối xử bất bình đẳng có thể gây tác động tiêu cực đến việc thụ hưởng các quyền được ghi nhận trong Công ước (ví dụ, cần phải ngăn cấm sự định hướng nghề nghiệp theo giới tính).

Theo Các nguyên tắc Limburg, các biện pháp đặc biệt cần phải được tiến hành nhằm mục đích duy nhất để bảo đảm sự tiến bộ tương xứng của các nhóm hoặc cá nhân cụ thể, để bảo đảm họ có thể thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa một cách bình đẳng, mà không bị xem là phân biệt đối xử với các nhóm, cá nhân khác. Việc thực hiện các biện pháp đó phải không dẫn đến việc duy trì các quyền riêng rẽ giữa các nhóm khác nhau và phải được chấm dứt ngay ngay sau khi mục đích đã đạt được.

Quy định này không chỉ buộc các chính phủ phải từ bỏ thái độ phân biệt đối xử, sửa đổi các quy định pháp luật và các hành động có thể dẫn tới sự phân biệt đối xử, mà còn làm phát sinh nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong việc ngăn cấm sự phân biệt đối xử với những cá nhân và tổ chức tư nhân (thuộc bên thứ ba) được thực hiện những hành động có tính chất phân biệt đối xử trên bất kỳ lĩnh vực nào của đời sống xã hội.

Bình đẳng về quyền giữa nam và nữ

Điều 3. Các quốc gia thành viên của Công ước này cam kết đảm bảo quyền bình đẳng giữa nam và nữ đối với tất cả các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa mà Công ước này đề ra.

Phụ nữ thường phải chịu đựng những cản trở lớn và bất bình đẳng trong việc bảo đảm các quyền con người, bao gồm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Điều 3 bảo đảm rằng nam giới và nữ giới đều được hưởng những quyền đã được ghi nhận trong Công ước một cách ngang bằng và khi cần thiết, các quốc gia thành viên phải có những biện pháp đặc biệt để bảo đảm vị thế bình đẳng của phụ nữ.

Công ước cung cấp một khuôn khổ để thúc đẩy các biện pháp tức thời và dần dần mà thông qua đó phụ nữ có thể thụ hưởng các quyền mà họ vẫn thường không được hưởng một cách bình đẳng và vững chắc. Ví dụ, các quy định về quyền có nhà ở trong Điều 11, đoạn 1 của Công ước phải được

áp dụng một cách bình đẳng với cả nam và nữ và vì vậy, phụ nữ phải được chấp nhận có quyền bình đẳng trong việc thừa kế nhà ở - điều vẫn còn chưa được thực hiện ở nhiều quốc gia. Tương tự, Điều 3 và Điều 2, đoạn 2 cũng cung cấp một sự bảo vệ pháp lý quan trọng chống lại tất cả các hình thức phân biệt đối xử trong việc mưu cầu các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa.

Những giới hạn

Điều 4. Các quốc gia thành viên của Công ước thừa nhận rằng trong khi ấn định các quyền mà mỗi cá nhân được hưởng phù hợp với các quy định của Công ước này, mỗi quốc gia chỉ có thể đặt ra những hạn chế bằng các quy định pháp luật và chỉ trong chừng mực các hạn chế ấy không trái với bản chất của các quyền nói trên và hoàn toàn vì mục đích thúc đẩy phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ.

Điều 5.

1. Không có một điều khoản nào trong Công ước này có thể được giải thích với hàm ý cho phép một nước, một nhóm người, một cá nhân được quyền tham gia hoặc tiến hành các hành động nhằm phá hoại những quyền hoặc tự do được Công ước này công nhận, hoặc nhằm giới hạn các quyền đó quá mức Công ước này quy định.

2. Không được có sự hạn chế hoặc hạ thấp giá trị nào đối với các quyền cơ bản của con người đã được công nhận hoặc đang tồn tại ở bất kỳ nước nào dưới hình thức luật, Công ước, các quy tắc hoặc tập quán hoặc công nhận chúng ở mức thấp hơn.

Điều 4 và 5 là hai điều không nằm trong ý định của những người soạn thảo Công ước vì cho rằng việc đặt ra những giới hạn của các quốc gia về các quyền được nêu trong Công ước là những đòi hỏi quá đáng. Hơn nữa, những quy định này được xây dựng theo một cách thức là để bảo vệ các quyền của cá nhân. Chúng cũng không đưa ra những hạn chế về các quyền có ảnh hưởng đến sự tồn tại, sự sống còn của các cá nhân hoặc tới sự toàn vẹn của pháp nhân.

Nếu một quốc gia thành viên thấy cần thiết phải áp dụng những quy định trong các điều này, quốc gia đó chỉ có thể thực hiện những hạn chế ấy thông qua luật pháp, với điều kiện là các biện pháp đưa ra phải phù hợp với Công ước. Các biện pháp như vậy không thể được áp dụng theo những cách thức độc đoán, không có cơ sở hoặc mang tính chất phân biệt đối xử. Hơn nữa, các cá nhân phải được sự bảo vệ của pháp luật và bằng các biện pháp có hiệu quả chống lại sự áp đặt phi pháp và mang tính lạm dụng những hạn chế đối với các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa.

Khái niệm “xã hội dân chủ” (Điều 4) giới hạn hơn nữa những sự áp đặt này theo Công

ước, và như vậy, các quốc gia có thêm nghĩa vụ vì họ phải đảm bảo rằng bất kỳ sự giới hạn nào đối với các quyền khi đưa ra cũng không được làm ảnh hưởng đến sự vận hành của một xã hội dân chủ.

Không một quy định nào trong pháp luật liên quan đến những giới hạn kể trên có thể được giải thích theo cách thức làm vô hiệu hóa bất kỳ quyền hoặc tự do nào được ghi nhận trong Công ước. Mục đích chính của Điều 5 đoạn 2 là bảo đảm rằng không có quy định nào của Công ước được giải thích làm tổn hại đến các quy định trong pháp luật quốc gia hoặc đến bất kỳ văn kiện pháp luật nào đã có hiệu lực hoặc có thể sắp có hiệu lực, mà đưa ra những quy định có thể bảo vệ tốt hơn các quyền con người trong Công ước.

Quyền về việc làm

Điều 6.

1. Các quốc gia thành viên của Công ước này thừa nhận quyền làm việc, trong đó bao gồm quyền của tất cả mọi người có cơ hội kiếm sống bằng công việc do họ tự do lựa chọn hoặc chấp thuận, và các quốc gia sẽ thi hành các biện pháp thích hợp để bảo đảm quyền này.

2. Các biện pháp mà một quốc gia thành viên Công ước tiến hành để thực hiện đầy đủ quyền này sẽ bao gồm các chương trình đào tạo kỹ thuật và hướng nghiệp, các chính sách và biện pháp kỹ thuật nhằm đạt tới sự phát triển vững chắc về kinh tế, xã hội và văn hóa, tạo công ăn việc làm đầy đủ và hữu ích với điều kiện đảm bảo các quyền tự do cơ bản về chính trị, kinh tế của từng cá nhân.

Tự do lựa chọn việc làm là một yếu tố cốt lõi trong cuộc sống của con người. Với nhiều người, dù làm việc trong các khu vực chính thức hay không chính thức thì việc làm vẫn là nguồn thu nhập chính để bảo đảm cuộc sống và tương lai của con cái. Quyền về việc làm là yếu tố cơ bản để bảo đảm sự tồn tại thực tế và các quyền về sinh kế như quyền có lương thực, thực phẩm, quần áo, nhà ở... Thêm vào đó, vị thế trong công việc của một người có thể tác động dễ dàng đến sự thụ hưởng các quyền khác của họ liên quan đến y tế, giáo dục. Quyền được làm việc có vị trí ngày càng quan trọng khi dưới áp lực của kinh tế thị trường, các chính phủ trên khắp thế giới tiếp tục ngừng cung cấp các dịch vụ cơ bản, chuyển trách nhiệm về vấn đề đó sang cho những chủ thể phi chính phủ.

Quyền về việc làm là yếu tố cơ bản để bảo đảm nhân phẩm và tự trọng của những người được hưởng thụ các quyền trong Công ước. Điều 6 buộc các quốc gia thành viên phải kiểm điểm lại những yếu tố làm phát sinh lao động cưỡng bức. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã xem xét việc thực hiện điều này dưới góc độ thực hiện các chính sách và biện pháp

nhằm bảo đảm việc làm cho tất cả mọi người có khả năng lao động. Vì vậy, quyền này bao gồm hai khía cạnh, quyền được có việc làm và quyền không bị sa thải một cách bất công. Mặc dù tình trạng thất nghiệp tồn tại ở tất cả các quốc gia thành viên, nhưng các quốc gia thành viên phải áp dụng những nguyên tắc cơ bản được quy định trong Điều 2 để bảo đảm thực hiện đầy đủ quyền về việc làm.

Quyền có điều kiện làm việc thuận lợi và công bằng

Điều 7. Các quốc gia thành viên của Công ước công nhận quyền của mọi người được hưởng những điều kiện làm việc công bằng và thuận lợi, đặc biệt đảm bảo:

a) Trả thù lao cho tất cả mọi người làm công ít nhất phải:

(i) Trả lương thoả đáng và thù lao bằng nhau cho những công việc có giá trị như nhau, không có sự phân biệt đối xử nào; đặc biệt là phụ nữ được đảm bảo những điều kiện làm việc không kém hơn đàn ông, được trả công bằng nhau đối với những công việc như nhau;

(ii) Bảo đảm một cuộc sống tương đối đầy đủ cho họ và gia đình họ phù hợp với các quy định của Công ước này.

b) Những điều kiện làm việc an toàn và vệ sinh;

c) Cơ hội ngang nhau cho mọi người trong việc được đề bạt từ công việc của mình lên chức vụ thích hợp cao hơn, chỉ cần xét tới thâm niên và năng lực làm việc;

d) Sự nghỉ ngơi, thời gian rảnh rỗi, giới hạn hợp lý số giờ làm việc, những ngày nghỉ thường kỳ được hưởng lương cũng như thù lao cho những ngày nghỉ lễ.

Điều 7 quy định một quyền với một sự trả công tối thiểu cho công việc, quy định trả công bình đẳng và có thể bảo đảm cuộc sống tương đối đầy đủ cho người lao động cũng như điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi. Tiền lương phải được tính một cách hợp lý và công bằng.

Điều này liên quan mật thiết đến một số lượng lớn các Công ước mà ILO đã thông qua, bao gồm Công ước về quy định mức lương tối thiểu (Công ước số 131, năm 1970) và Công ước về thu lao bình đẳng (Công ước số 100, năm 1951).

Mọi người phải được hưởng những điều kiện tối thiểu về an toàn và vệ sinh lao động. Tất cả các quốc gia thành viên có trách nhiệm ban hành những chính sách và văn bản pháp luật để bảo đảm điều đó.

Quyền được thành lập và gia nhập công đoàn

Điều 8

1. Các quốc gia thành viên của Công ước cam kết bảo đảm:

a) Quyền của mọi người được thành lập và gia nhập công đoàn mà mình

lựa chọn, chỉ phải tuân theo quy chế của tổ chức đó để thúc đẩy và bảo vệ các lợi ích kinh tế và xã hội của mình. Việc thực hiện quyền này chỉ bị những hạn chế do luật pháp ấn định và cần thiết đối với một xã hội dân chủ vì lợi ích của an ninh quốc gia và trật tự công cộng, hoặc vì mục đích bảo vệ các quyền và tự do của những người khác.

b) Quyền của các tổ chức công đoàn được thành lập các liên hiệp công đoàn quốc gia và quyền của các liên hiệp công đoàn được thành lập hay gia nhập các tổ chức công đoàn quốc tế.

c) Quyền của các công đoàn, được hoạt động tự do, không hề bị một sự hạn chế nào ngoài những hạn chế do luật pháp quy định và cần thiết đối với một xã hội dân chủ vì lợi ích của an ninh quốc gia và trật tự công cộng, hoặc vì mục đích bảo vệ các quyền và tự do của người khác;

d) Quyền đình công với điều kiện là quyền này phải được thực hiện phù hợp với luật pháp của mỗi nước.

2. Điều khoản này không ngăn cản việc áp đặt những hạn chế hợp pháp trong việc thi hành những quyền nói trên đối với các thành viên của các lực lượng vũ trang, cảnh sát hoặc bộ máy chính quyền.

3. Không quy định nào trong điều khoản này cho phép các quốc gia thành viên của Công ước 1948 của ILO mà liên quan đến quyền tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội được dùng các biện pháp lập pháp hoặc hành pháp đến mức có thể làm tổn hại các bảo đảm nêu trong Công ước đó.

Quyền được thành lập và gia nhập công đoàn có mối liên hệ mật thiết với quyền được tự do lập hội, được thừa nhận rộng rãi trong luật quốc tế về quyền con người. Những quyền này, kết hợp với quyền được đình công, là những quyền cơ bản của người lao động và những công dân khác tại các nước đã phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước.

Điều 8 cũng quy định về quyền không bị buộc phải gia nhập công đoàn, theo như cụm từ “mà mình lựa chọn” {đoạn 1 (a)}. Nó cũng bao gồm quyền được gia nhập hoặc không gia nhập các nghiệp đoàn mà không phải chịu sự quản lý của Nhà nước. Quyền thỏa ước tập thể, quyền được bảo vệ khi doanh nghiệp giải thể hay phá sản và quyền được đình công cũng được bảo đảm.

Liên quan đến vấn đề an ninh quốc gia, Các nguyên tắc Limburg quy định: “Sự vi phạm có hệ thống các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa huỷ hoại an ninh thực sự của quốc gia và có thể gây nguy hiểm cho hòa bình, an ninh quốc tế. Một quốc gia có trách nhiệm với những vi phạm đó sẽ không viện dẫn vấn đề an ninh quốc gia để bào chữa cho các hành động dung túng cho những vi phạm đó hoặc cho các hành động vi phạm thô bạo các quyền

của nhân dân họ” (nguyên tắc 65).

Quyền an sinh xã hội và bảo hiểm xã hội

Điều 9. Các quốc gia thành viên của Công ước công nhận quyền của mọi người được hưởng an sinh xã hội, trong đó có bảo hiểm xã hội.

Trong pháp luật của một số lớn các quốc gia thành viên không có những quy định về an sinh xã hội hoặc bảo hiểm xã hội thích đáng để bảo vệ những cá nhân trong các hoàn cảnh khó khăn như người cao tuổi, người tàn tật, người bệnh hoặc trong các tình huống khác mà họ không thể tự bảo đảm cuộc sống cho mình. Cũng tại thời điểm hiện nay, nhiều quốc gia mà trước đó đã có một hệ thống an sinh và bảo hiểm xã hội nhưng đang bắt đầu chuyển trách nhiệm về vấn đề đó sang khu vực tư nhân. Bối cảnh đó gây ra những vấn đề nghiêm trọng liên quan đến việc thụ hưởng các quyền được ghi trong Công ước.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã đặc biệt yêu cầu các quốc gia thành viên trong mọi hoàn cảnh phải duy trì những chương trình an sinh xã hội trên các lĩnh vực như chăm sóc y tế, trợ cấp ốm đau, trợ cấp sinh đẻ, trợ cấp tuổi già, trợ cấp tàn tật, trợ cấp tai nạn, trợ cấp mất việc, trợ cấp thất nghiệp và trợ cấp gia đình.

Ủy ban đã dành sự quan tâm đặc biệt tới việc thụ hưởng các quyền cho phụ nữ được ghi nhận trong Điều 9, cho người già (được nêu trong Khuyến nghị chung số 6, năm 1995)⁽⁷⁾ và những người tàn tật (được nêu trong Khuyến nghị chung số 5, năm 1994).⁽⁸⁾

Bảo vệ và trợ giúp gia đình

Điều 10: Các quốc gia thành viên Công ước công nhận rằng:

1 - Cần phải giúp đỡ và bảo hộ tới mức tối đa có thể được đối với gia đình - một đơn vị nhóm cơ bản và tự nhiên của xã hội, nhất là đối với việc thành lập gia đình và trong khi gia đình có trách nhiệm chăm sóc giáo dục trẻ em sống lệ thuộc vào gia đình. Việc kết hôn phải được đôi nam nữ sắp kết hôn thỏa thuận tự do.

2 - Cần bảo hộ đặc biệt các bà mẹ trong một khoảng thời gian thích đáng trước và sau khi sinh con. Trong khoảng thời gian đó, các bà mẹ cần được nghỉ có lương hoặc nghỉ với đầy đủ các phúc lợi xã hội.

3 - Cần áp dụng những biện pháp bảo vệ và giúp đỡ đặc biệt đối với tất cả thanh thiếu niên, không có sự phân biệt đối xử vì lý do về cha mẹ hoặc các điều kiện khác. Thanh thiếu niên cần được bảo vệ không bị bóc lột về

⁽⁷⁾ Tài liệu mã số E/1996/22, phụ lục IV.

⁽⁸⁾ Tài liệu mã số E/1995/22, phụ lục IV.

kinh tế và xã hội. Việc thuê thanh thiếu niên làm các công việc có hại cho tinh thần hoặc sức khỏe hoặc nguy hiểm tới tính mạng hoặc có hại tới sự phát triển bình thường của chúng phải bị luật pháp trừng trị. Các quốc gia cần định ra những giới hạn tuổi mà việc thuê lao động trẻ em dưới hạn tuổi đó phải bị luật pháp ngăn cấm và trừng phạt.

Điều 10 quy định về việc bảo vệ gia đình, bà mẹ và trẻ em. Nó bao gồm các quyền tự do kết hôn - một quy định làm dấy lên sự hồ nghi về tính hiện thực của nó tại những quốc gia mà việc kết hôn là không tự do và chế độ đa thê vẫn còn tồn tại. Điều này cũng quy định, các bà mẹ phải được bảo vệ chu đáo trước và sau khi sinh. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã thường xuyên yêu cầu các quốc gia thành viên cung cấp thông tin về tình hình của những nhóm phụ nữ đặc biệt mà không được hưởng sự bảo vệ cần thiết như vậy.

Ủy ban đã không dành nhiều thời gian để xem xét các tình huống liên quan đến quyền về gia đình, nhưng đã dành sự quan tâm ngày càng nhiều tới các quyền của trẻ em được quy định trong Điều 10, đoạn 3, Ủy ban cũng dành sự quan tâm đặc biệt đến vấn đề lao động trẻ em và điều kiện sống của trẻ em. Trong vấn đề này, Ủy ban cũng kết hợp chặt chẽ với cơ quan có hoạt động chuyên sâu nhất về quyền trẻ em trong hệ thống Liên hợp quốc là Ủy ban về quyền trẻ em.

Quyền được có tiêu chuẩn sống thích đáng

Điều 11:

1. Các quốc gia thành viên Công ước này công nhận quyền của tất cả mọi người được có một mức sống thích đáng cho bản thân và gia đình mình, quyền được ăn đủ, mặc đủ và có nhà ở, quyền được cải thiện không ngừng điều kiện sống. Các quốc gia thành viên sẽ thi hành những biện pháp thích hợp bảo đảm việc thực hiện quyền này và vì mục đích đó, công nhận tầm quan trọng thiết yếu của sự hợp tác quốc tế dựa trên thoả thuận tự do.

2. Trên cơ sở công nhận quyền cơ bản của mọi người không bị đói, các quốc gia thành viên Công ước sẽ thực hiện, đơn phương và thông qua hợp tác quốc tế, các biện pháp, trong đó có các chương trình cụ thể cần thiết nhằm:

a) Cải thiện các phương thức sản xuất, bảo quản và phân phối lương thực, thực phẩm bằng cách tận dụng các kiến thức khoa học kỹ thuật thông qua việc phổ biến kiến thức về các nguyên tắc dinh dưỡng, phát triển và sử dụng các tài nguyên thiên nhiên ở mức đầy đủ nhất;

b) Bảo đảm phân phối công bằng các nguồn lương thực, thực phẩm của thế giới dựa theo nhu cầu, có tính đến các vấn đề của những nước xuất khẩu và những nước nhập khẩu lương thực, thực phẩm.

Điều 11 bao gồm một phạm vi rộng lớn những vấn đề liên quan tới cuộc sống và sinh kế của nhân dân các quốc gia thành viên, đặc biệt là về lương thực, quần áo và nhà ở. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã bày tỏ sự quan tâm rộng rãi đến quyền này, đặc biệt về khía cạnh có nhà ở thích đáng. Đến thời điểm này, quyền có nhà ở thích đáng là quyền duy nhất trong Công ước được Ủy ban quan tâm đề cập trong riêng một khuyến nghị chung (Khuyến nghị chung số 4 năm 1991)⁽⁹⁾.

Khuyến nghị chung số 4 đề cập đến bản chất khái quát của việc bảo vệ các quyền trong Điều 11 và giải thích về quyền có nhà ở thích đáng mà từ trước đến nay vẫn được nhìn nhận một cách giản đơn như là quyền có nơi cư trú. Trong khuyến nghị này, Ủy ban đã dành sự quan tâm đến quyền về nhà ở thích đáng nhiều hơn so với bất kỳ quyền nào trong Công ước. Đoạn 7 Khuyến nghị này quy định: "...quyền có nhà ở không thể được giải thích với một nghĩa hẹp, coi đó đồng nghĩa với việc có một chỗ che mưa che nắng... Cần phải hiểu quyền này là quyền được sống ở một nơi thanh bình, an ninh và được tôn trọng nhân phẩm".

Ủy ban đã định nghĩa khái niệm "nhà ở thích đáng", bao gồm các yếu tố về sở hữu, các dịch vụ hạ tầng, sự trong lành, an ninh, khoảng cách và sự thích hợp về môi trường văn hóa...

Điều 11 cũng đề cập đến quyền được "...cải thiện không ngừng điều kiện sống" (đoạn 1) và những khả năng về sự hợp tác quốc tế trong các tình huống mà quốc gia thành viên không thể bảo đảm các quyền được nêu trong điều này. Điều đó liên quan đặc biệt đến những hoàn cảnh khủng hoảng thiếu hụt lương thực tại quốc gia.

Ủy ban đã quyết định về một số trường hợp mà các quốc gia thành viên nhất định vi phạm các quy định trong Điều 11, đặc biệt là hành động cưỡng bức rời khỏi nơi cư trú. Theo Ủy ban, đó là sự vi phạm nghiêm trọng các quy định của Điều 11.

Quyền đạt tới tiêu chuẩn cao nhất về sức khỏe thể chất và tinh thần

Điều 12:

1. Các quốc gia thành viên Công ước công nhận quyền của mọi người đạt tới một tiêu chuẩn sức khỏe về thể chất và tinh thần ở mức cao nhất có thể được.

2. Các biện pháp mà các quốc gia thành viên Công ước sẽ thi hành để thực hiện đầy đủ quyền này bao gồm những điều cần thiết về:

a) Những quy định nhằm làm bớt tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh và nhằm

⁽⁹⁾ Tài liệu mã số E/1992/23, phụ lục III.

đạt được sự phát triển lành mạnh của trẻ em;

b) Việc cải thiện mọi mặt về vệ sinh môi trường và vệ sinh công nghiệp;

c) Việc ngăn ngừa, xử lý và hạn chế các dịch bệnh, bệnh ngoài da, bệnh nghề nghiệp và các loại bệnh khác;

d) Việc tạo các điều kiện bảo đảm mọi dịch vụ và sự chăm sóc y tế khi đau yếu.

Việc thừa nhận quyền về sức khỏe hoàn toàn không có nghĩa là những người được hưởng thụ quyền này có quyền được khỏe mạnh. Đúng hơn, Công ước nhấn mạnh nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong việc bảo đảm cho công dân của họ có thể “đạt được tiêu chuẩn cao nhất về sức khỏe...”.

Bởi vậy, Điều 12 đã đặt trọng tâm vào việc tiếp cận một cách bình đẳng tới sự chăm sóc y tế và bảo đảm sự chăm sóc y tế ở mức tối thiểu với người bệnh.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã thường xuyên quan tâm đến việc làm sáng tỏ nội dung và giám sát các quyền về sức khỏe, thông qua việc tổ chức các cuộc thảo luận chung về chủ đề này và ban hành một khuyến nghị chung về các quyền của những người tàn tật (Khuyến nghị chung số 5, năm 1994). Các quyền của những người bị nhiễm HIV/AIDS cũng nhận được sự quan tâm thường xuyên của Ủy ban trong những năm gần đây.

Quyền được giáo dục

Điều 13:

1. Các quốc gia thành viên Công ước công nhận quyền của mọi người được hưởng nền giáo dục. Các quốc gia thoả thuận rằng giáo dục sẽ được hướng vào việc phát triển đầy đủ nhân cách và ý thức về nhân phẩm, sẽ tăng cường sự tôn trọng các quyền con người và những quyền tự do cơ bản. Các quốc gia còn thoả thuận rằng giáo dục sẽ tạo điều kiện cho mọi người tham gia một cách có hiệu quả vào một xã hội tự do, thúc đẩy sự hiểu biết, sự khoan dung và tình hữu nghị giữa các dân tộc, các chủng tộc, người thiểu số hoặc tín đồ tôn giáo, đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động của Liên hợp quốc nhằm duy trì hoà bình.

2. Nhằm thực hiện đầy đủ quyền này, quốc gia thành viên Công ước công nhận rằng:

a) Giáo dục tiểu học bắt buộc, phổ cập và miễn phí đối với tất cả mọi người;

b) Giáo dục trung học dưới nhiều hình thức khác nhau, kể cả giáo dục trung học chuyên nghiệp và kỹ thuật sẽ được phổ cập tới tất cả mọi người

bằng mọi biện pháp thích hợp; đặc biệt là bằng cách từng bước áp dụng giáo dục miễn phí;

c) Thông qua mọi biện pháp thích hợp, đặc biệt là việc từng bước áp dụng giáo dục miễn phí, mọi người có cơ hội đồng đều tiến tới giáo dục bậc đại học trên cơ sở năng lực của mình;

d) Giáo dục cơ bản đối với những người chưa kinh qua hoặc chưa hoàn thành toàn bộ chương trình giáo dục tiểu học sẽ được khuyến khích hoặc tăng cường tới mức có thể được;

e) Tích cực phát triển một hệ thống trường học ở tất cả mọi cấp, xây dựng một chế độ học bổng thích đáng và không ngừng cải thiện các điều kiện vật chất cho đội ngũ giáo viên.

3. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng quyền tự do của các bậc cha mẹ và của những người giám hộ hợp pháp (nếu có) trong việc lựa chọn cho con cái của họ vào các trường không nằm trong hệ thống nhà trường do chính quyền đặt ra nhưng đáp ứng được các tiêu chuẩn giáo dục tối thiểu mà Nhà nước định ra hoặc chấp thuận, cũng như bảo đảm giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái họ theo tín ngưỡng riêng của họ.

4. Không một quy định nào trong điều này được giải thích nhằm làm phương hại đến tự do của những cá nhân và của các tổ chức được quyền thành lập và điều hành các cơ quan giáo dục, đương nhiên là các cá nhân hay tổ chức đó phải tuân thủ các nguyên tắc được nêu trong Mục 1 của điều này và đáp ứng đòi hỏi rằng giáo dục trong các cơ sở đó phải phù hợp với tiêu chuẩn tối thiểu mà Nhà nước có thể định ra.

Điều 14. Mỗi quốc gia thành viên Công ước mà vào lúc trở thành thành viên chưa thể thực hiện được nền giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí trong phạm vi lãnh thổ hoặc các vùng đất khác thuộc quyền tài phán của mình, sẽ cam kết trong vòng hai năm vạch ra và thông qua một kế hoạch hành động chi tiết, nhằm thực hiện từng bước nguyên tắc giáo dục bắt buộc, miễn phí cho tất cả mọi người trong phạm vi một số năm thích đáng được ấn định trong kế hoạch đó.

Điều 13 và 14 thừa nhận rằng giáo dục là một tiên đề cơ bản cho việc hưởng thụ, tiếp cận các quyền con người và giáo dục cần tăng cường các quyền con người cũng như những nguyên tắc cơ bản về dân chủ. Cộng đồng quốc tế từ lâu đã thừa nhận những sự thật cơ bản này và tuyên bố thập kỷ 1995 - 2004 là Thập kỷ Liên hợp quốc về giáo dục Quyền con người⁽¹⁰⁾. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đã tổ chức một cuộc thảo luận

⁽¹⁰⁾ Xem Nghị quyết số 49/184 ngày 23/12/1994 của Đại hội đồng Liên hợp quốc.

chung về chủ đề này vào năm 1994.

Hai điều này bảo vệ quyền của tất cả trẻ em được hưởng giáo dục tiểu học bắt buộc và miễn phí, ở bất cứ nơi nào. Các điều này cũng đề cập đến quyền được tiếp cận bình đẳng với giáo dục và quyền được hưởng thụ những điều kiện giáo dục bình đẳng; việc bảo vệ học sinh chống lại những biện pháp kỷ luật vô nhân đạo; và vấn đề tự do trong nghiên cứu khoa học.

Quyền về văn hóa và quyền được hưởng lợi ích từ những tiến bộ khoa học

Điều 15:

1. Các quốc gia thành viên Công ước công nhận mọi người đều có quyền:
 - a) Được tham gia vào đời sống văn hóa;
 - b) Được hưởng các lợi ích của tiến bộ khoa học và các ứng dụng của nó;
 - c) Được bảo hộ các quyền lợi tinh thần và vật chất phát sinh từ bất kỳ sáng tạo khoa học, văn học nghệ thuật nào của chính mình.
2. Các biện pháp mà các quốc gia thành viên Công ước sẽ tiến hành nhằm thực hiện đầy đủ quyền này phải bao gồm các biện pháp cần thiết cho việc giữ gìn, phát triển và phổ biến khoa học và văn hóa.
3. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng quyền tự do không thể thiếu được đối với nghiên cứu khoa học và các hoạt động sáng tạo.
4. Các quốc gia thành viên Công ước công nhận lợi ích của việc khuyến khích và phát triển các mối quan hệ và hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khoa học và văn hóa.

Quyền được hưởng đời sống văn hóa, được tham gia vào đời sống văn hóa và được hưởng lợi ích từ các thành tựu khoa học, công nghệ là nội dung của Điều 15. Mặc dù những vấn đề này có thể không được xem như là các quyền con người, nhưng chúng vẫn có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc thực hiện các nguyên tắc về bình đẳng trong đối xử, với quyền được tiếp nhận và phổ biến thông tin, quyền được phát triển đầy đủ nhân cách.

Các khía cạnh về văn hóa có thể bị một số quốc gia thành viên từ chối hoặc chế nhạo khi họ theo đuổi chính sách thiên vị một nhóm dân tộc, chủng tộc hoặc một nhóm thiểu số nào đó hơn các nhóm khác, nhưng đó cũng là một ví dụ cho thấy tầm quan trọng của các quyền này bao gồm cả quyền được tham gia vào đời sống xã hội, nó cung cấp một nhận thức rộng rãi về khái niệm “văn hóa”.

Quyền được hưởng lợi ích từ các tiến bộ khoa học và các ứng dụng của tiến bộ đó được ghi nhận để bảo đảm rằng tất cả mọi người trong xã hội có thể hưởng thụ những thành quả của các tiến bộ khoa học, đặc biệt là với những nhóm xã hội thiệt thòi. Nó bao gồm quyền của tất cả mọi người được

tìm kiếm và tiếp nhận thông tin về những thành tựu xuất phát từ kết quả của những phát minh khoa học mới và được tiếp cận với bất kỳ sự phát triển nào có thể tăng cường sự hưởng thụ của họ với các quyền được quy định trong Công ước.

Khả năng áp dụng Công ước trong luật quốc gia

“...Phải có những nỗ lực chung để bảo đảm sự thừa nhận những quyền kinh tế, xã hội, văn hóa trên bình diện quốc gia, khu vực và quốc tế”.

(Tuyên bố Viên và Chương trình hành động, Phần II, đoạn 98)

Mặc dù Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa có thể trợ giúp việc thực hiện Công ước từ góc độ quốc tế, nhưng hiệu quả thực sự của Công ước này còn tùy thuộc vào các biện pháp mà các quốc gia thành viên đưa ra nhằm bảo đảm thực hiện trên thực tế các nghĩa vụ pháp lý quốc tế của họ. Về mặt này, Ủy ban đã ghi nhận tầm quan trọng cốt yếu của các quốc gia trong việc đưa ra những biện pháp pháp lý phù hợp và quy định về các biện pháp tư pháp nhằm hiện thực hóa các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa⁽¹¹⁾.

Sự cần thiết phải thực hiện các quy định của Công ước thông qua pháp luật quốc gia là phù hợp với Điều 27 của Công ước Viên về luật điều ước, năm 1967. Công ước này quy định rằng, “một thành viên không thể viện dẫn các quy định của pháp luật quốc gia nếu như nó trái với một điều ước quốc tế”. Trên thực tế, Công ước thường yêu cầu tiến hành các hoạt động lập pháp trong trường hợp pháp luật hiện hành ở quốc gia đó vi phạm các nghĩa vụ được quy định trong Công ước.

Các nguyên tắc Limburg nhấn mạnh rằng: “các quốc gia thành viên phải đưa ra những biện pháp hiệu quả, bao gồm những biện pháp tư pháp ở những nơi cần thiết” để thực hiện các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (nguyên tắc 19). Bởi vì trong Công ước không quy định về thủ tục khiếu tố cá nhân, nên việc thực hiện đầy đủ các quyền trong Công ước phụ thuộc hoàn toàn vào việc đưa ra những đạo luật và biện pháp thích hợp ở cấp độ quốc gia.

Ở mức độ tối thiểu, bộ máy cơ quan tư pháp quốc gia và địa phương của các quốc gia thành viên phải coi các văn kiện pháp luật quốc tế về quyền con người, chẳng hạn như Công ước, là một nguồn trợ giúp cho pháp luật trong nước và bảo đảm rằng pháp luật trong nước được giải thích và áp

⁽¹¹⁾ Xem Caraven, “The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Netherlands International Law Review*, Vol. XL (1993), trang 37.

dụng một cách phù hợp với các quy định trong các văn kiện quốc tế về quyền con người mà quốc gia đó là thành viên. Từ góc độ luật quốc tế, nguyên tắc cơ bản trong hoạt động của các tòa án là phải ngăn ngừa những vi phạm đối với các quy định trong các điều ước quốc tế mà quốc gia đó là thành viên của chính phủ⁽¹²⁾.

Về vấn đề quyền tài phán liên quan tới các quyền được ghi nhận trong Công ước - ví dụ, khả năng các quyền này có thể bị xem xét lại về mặt tư pháp- Ủy ban đã nêu trong Khuyến nghị chung số 3 (1990)⁽¹³⁾ rằng: “Trong số các biện pháp có thể được coi là phù hợp, bổ sung cho các biện pháp lập pháp, những biện pháp tư pháp cần được xem xét một cách công bằng, nhằm bảo đảm sự tôn trọng các quyền, phù hợp với cơ chế pháp lý quốc gia” (đoạn 5).

Liên quan đến vấn đề này, Ủy ban đã chỉ ra một số điều trong Công ước cần phải thực hiện ngay, bao gồm các Điều 3, Điều 7, đoạn a (i), Điều 8, Điều 10, đoạn 3, Điều 13 các đoạn 2 (a), 3, 4 và Điều 15 đoạn 3. Ủy ban cũng nhấn mạnh, ví dụ, đối với quyền có nhà ở xứng đáng “trong việc cưỡng bức rời khỏi nơi cư trú, có thể thấy ngay là không phù hợp với những yêu cầu của Công ước và chỉ có thể được biện hộ trong các trường hợp ngoại lệ nhất và phải phù hợp với những nguyên tắc có liên quan của luật quốc tế”⁽¹⁴⁾. Để đảm bảo những nghĩa vụ như vậy có hiệu lực thi hành ở trong nước, các tòa án quốc gia phải có một vai trò quan trọng để bảo đảm sự tôn trọng các quyền về vấn đề này.

Giám sát việc thực hiện ICESCR

Việc thành lập và thành phần của Ủy ban

Không giống như các Ủy ban giám sát các Công ước khác về quyền con người, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa không được thành lập theo điều ước quốc tế tương ứng. Ủy ban được thành lập bởi ECOSOC, sau khi hai cơ quan được giao nhiệm vụ giám sát việc thực hiện Công ước đã không hoạt động đạt kết quả như mong đợi.

Ủy ban được thành lập năm 1985 và họp phiên đầu tiên vào năm 1987 và đến nay đã họp 14 phiên. Ủy ban tổ chức họp hai phiên/năm, mỗi phiên trong ba tuần, thông thường vào tháng 5 và tháng 11 hoặc 12 tại trụ sở của Liên hợp quốc ở Geneva.

⁽¹²⁾ Xem Alston và G.Quinn, “The nature and scope of States parties’ obligation under the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol.9, No.2 (May 1987), trang 171.

⁽¹³⁾ Tài liệu mã số E/1991/23, phụ lục III.

⁽¹⁴⁾ Khuyến nghị chung số 4 (1991), tài liệu mã số E/1992/23, phụ lục III, đoạn 18.

Ủy ban bao gồm 18 thành viên là các chuyên gia được thừa nhận là có năng lực trên lĩnh vực nhân quyền. Các thành viên của Ủy ban làm việc với tư cách cá nhân, không phải với tư cách đại diện cho quốc gia mà họ mang quốc tịch. Việc bầu chủ tịch, phó chủ tịch và báo cáo viên đặc biệt do các thành viên tiến hành.

Các thành viên của Ủy ban được ECOSOC bầu với nhiệm kỳ bốn năm và có thể được tái bầu sau khi hết nhiệm kỳ. Vì vậy, Ủy ban là cơ quan giúp việc của ECOSOC và thẩm quyền chính thức của nó bắt nguồn từ cơ quan này. Các thành viên của Ủy ban được bầu bằng bỏ phiếu kín, lựa chọn trong số các ứng cử viên mà các quốc gia thành viên đề cử. Do đó, các quốc gia thành viên chưa phê chuẩn Công ước không được đề cử công dân của mình vào vị trí thành viên Ủy ban. Việc lựa chọn các thành viên của Ủy ban còn được xem xét để bảo đảm tính đại diện của các khu vực địa lý và các hệ thống pháp luật, xã hội khác nhau. Mọi dịch vụ hành chính cho Ủy ban hoạt động do Trung tâm về quyền con người của Liên hợp quốc cung cấp.

Công việc của Ủy ban là gì?

Chức năng cơ bản của Ủy ban là giám sát việc thực hiện Công ước của các quốc gia thành viên. Ủy ban cố gắng để tổ chức những cuộc đối thoại xây dựng với các quốc gia thành viên và tìm kiếm những biện pháp mà các quốc gia có thể chấp nhận nhằm thực hiện Công ước, thông qua việc xem xét những cách thức khác nhau mà các quốc gia thành viên đã hoặc chưa tiến hành để bảo đảm hiện thực hóa các quyền được ghi nhận trong Công ước.

Bằng những kiến thức pháp luật và kinh nghiệm thực tiễn của các thành viên, Ủy ban cũng có thể trợ giúp các chính phủ trong việc thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của họ theo Công ước thông qua việc đưa ra những đề nghị, khuyến nghị trong lĩnh vực lập pháp, chính sách hay trong lĩnh vực khác nhằm bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa được thực hiện có hiệu quả hơn.

Các quốc gia thành viên báo cáo Ủy ban như thế nào?

Theo Điều 16 và 17 của Công ước, các quốc gia thành viên có trách nhiệm trình báo cáo định kỳ lên Ủy ban trong vòng hai năm kể từ khi Công ước có hiệu lực với quốc gia thành viên đó và sau đó cứ năm năm/lần. Các báo cáo phải đề cập đến những biện pháp lập pháp, tư pháp, các chính sách và các biện pháp khác mà quốc gia đó đã tiến hành để bảo đảm thực hiện các quyền trong Công ước. Các quốc gia thành viên cũng được yêu cầu phải cung cấp những dữ liệu chi tiết về mức độ thực hiện các quyền và những khó khăn mà quốc gia đó phải đối mặt trong vấn đề này.

Ủy ban đã trợ giúp tiến trình báo cáo bằng việc cung cấp cho các quốc gia thành viên một bộ tài liệu hướng dẫn chi tiết gồm 22 trang, cụ thể hóa những dạng thông tin mà Ủy ban yêu cầu, để giám sát việc thực hiện Công ước một cách có hiệu quả.

Yêu cầu về báo cáo không phải là một cam kết mang tính hình thức. Mặc dù tiến trình báo cáo gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt là sự chậm trễ và miễn cưỡng trong việc nộp báo cáo của nhiều quốc gia thành viên, nhưng cơ chế này có một số chức năng quan trọng. Trong số đó có chức năng duyệt xét ban đầu, chức năng giám sát, chức năng xây dựng chính sách, chức năng giám sát của công chúng, chức năng đánh giá, chức năng xác định vấn đề và chức năng trao đổi thông tin.

Ủy ban đã nhấn mạnh rằng các nghĩa vụ báo cáo theo Công ước bao gồm bảy mục tiêu chủ yếu. Trong Khuyến nghị chung số 1 (1989), Ủy ban đã xác định các mục tiêu đó như sau:

1. Để bảo đảm rằng quốc gia thành viên tiến hành rà soát một cách toàn diện các văn bản pháp luật, các quy tắc, thủ tục hành chính quốc gia và các hoạt động nhằm bảo đảm sự phù hợp đầy đủ nhất đến mức có thể với nội dung Công ước.

2. Để bảo đảm rằng quốc gia thành viên thường xuyên giám sát tình hình thực tế về từng quyền để đánh giá mức độ mà các cá nhân trong phạm vi quốc gia đó được thụ hưởng những quyền này.

3. Để cung cấp một cơ sở cho các chính phủ xác định các chính sách một cách rõ ràng và cần trọng để thực hiện Công ước.

4. Để trợ giúp việc tham khảo ý kiến công chúng với những chính sách của chính phủ về việc thực hiện Công ước và để khuyến khích sự tham gia của các thành phần xã hội khác nhau vào việc hoạch định, thực hiện và rà soát các chính sách phù hợp.

5. Để cung cấp một nền tảng cho cả các quốc gia thành viên và Ủy ban có thể đánh giá tiến bộ trong việc thực hiện các nghĩa vụ quy định trong Công ước một cách hiệu quả.

6. Để cho phép các quốc gia thành viên có sự nhận thức tốt hơn về các vấn đề và thiếu sót gây trở ngại cho việc hiện thực hóa các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa.

7. Để tạo thuận lợi cho việc trao đổi thông tin giữa các quốc gia thành viên và giúp họ đánh giá đầy đủ hơn cả về các tồn tại phổ biến và các giải pháp phù hợp trong việc thực hiện từng quyền trong Công ước⁽¹⁵⁾.

Trong mỗi phiên họp, Ủy ban thường xem xét khoảng năm hoặc sáu báo

⁽¹⁵⁾ Tài liệu mã số E/1989/22, phụ lục III. Khuyến nghị chung số 1 (1989), các đoạn 2 đến 9.

cáo của các quốc gia thành viên. Nếu quốc gia thành viên đã trình một báo cáo để Ủy ban xem xét tại một phiên họp nhưng đến phút cuối lại muốn trì hoãn việc trình bày báo cáo của mình thì Ủy ban sẽ không chấp nhận đề nghị đó, mà vẫn xem xét báo cáo cho dù không có sự hiện diện của đại diện quốc gia thành viên.

Ủy ban cũng đã phải xử lý các vấn đề liên quan đến việc không nộp báo cáo và việc nộp báo cáo quá hạn. Để giải quyết những tình huống này, Ủy ban đã thông báo cho các quốc gia thành viên nộp báo cáo quá chậm về dự định của Ủy ban sẽ xem xét báo cáo của các quốc gia thành viên đó vào một phiên họp cụ thể trong tương lai. Nếu quốc gia thành viên vẫn không nộp báo cáo thì Ủy ban quyết định xem xét việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa ở quốc gia đó thông qua tất cả những nguồn thông tin khác mà Ủy ban thu nhập được.

Việc trình các báo cáo quốc gia và nhóm công tác trước phiên họp

Khi các quốc gia thành viên trình báo cáo của họ, Ủy ban sẽ xem xét theo một thủ tục mẫu. Sau khi được Ban thư ký tiếp nhận, xử lý và dịch, trước tiên, các báo cáo của các quốc gia thành viên sẽ được xem xét bởi một Nhóm công tác trước phiên họp của Ủy ban gồm năm thành viên. Trong thời gian sáu tháng trước khi Ủy ban xem xét báo cáo, Nhóm này họp để xem xét sơ bộ các báo cáo, chỉ định một thành viên của nhóm xem xét từng báo cáo và xây dựng một danh mục các vấn đề cần hỏi trên cơ sở những khía cạnh mâu thuẫn trong các báo cáo đó. Sau đó, các quốc gia thành viên được yêu cầu trả lời bằng văn bản những câu hỏi này trước khi hiện diện trước Ủy ban.

Trình bày các báo cáo

Đại diện của các quốc gia thành viên nộp báo cáo được khuyến khích tham dự các phiên họp mà Ủy ban xem xét báo cáo của quốc gia họ. Những phái đoàn như vậy có mặt một cách chính thức trong suốt tiến trình xem xét báo cáo, thông thường khoảng hơn hai ngày. Trước tiên, các phái đoàn giới thiệu về báo cáo và trả lời danh mục những câu hỏi của nhóm công tác trước phiên họp. Tiếp theo, các tổ chức chuyên môn của Liên hợp quốc cung cấp thêm những thông tin có liên quan đến báo cáo đang được xem xét. Sau đó, các thành viên Ủy ban đưa ra những câu hỏi và nhận xét về các câu trả lời của các quốc gia thành viên. Cuối cùng, đại diện của các quốc gia thành viên trả lời các câu hỏi, thông thường là trong cùng ngày và giải thích chúng càng rõ ràng càng tốt. Nếu các vấn đề không thể giải quyết một cách thích đáng, Ủy ban thường yêu cầu các quốc gia thành viên cung cấp các thông tin bổ sung để xem xét vào các phiên họp tiếp theo.

Những nhận xét kết luận: các quyết định của Ủy ban

Sau khi đã phân tích báo cáo và nghe trình bày của đại diện quốc gia thành viên, Ủy ban kết luận việc xem xét báo cáo của quốc gia thành viên đó bằng việc ra “các nhận xét kết luận”, trong đó bao gồm kết luận của Ủy ban liên quan đến việc thực hiện Công ước của quốc gia thành viên. Các nhận xét kết luận được chia thành năm phần: (a) giới thiệu, (b) các khía cạnh tích cực, (c) các trở ngại và khó khăn trong việc thực hiện Công ước, (d) các vấn đề cơ bản cần quan tâm, (e) các đề xuất và khuyến nghị. Các nhận xét cuối cùng được thông qua trong một phiên họp kín và được công bố trong ngày cuối cùng của phiên họp.

Trong một số trường hợp, Ủy ban đã kết luận rằng quốc gia thành viên đã có những vi phạm các quyền trong Công ước và sau đó, khuyến cáo quốc gia thành viên chấm dứt ngay những vi phạm đó.

Tất cả các quyền con người đều có thể bị vi phạm, kể cả các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Các nguyên tắc Limburg đã liệt kê các tình huống có thể dẫn tới việc một quốc gia thành viên vi phạm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (nguyên tắc 72) như sau: (a) không tiến hành những biện pháp mà theo Công ước, quốc gia đó phải thực hiện; (b) không xóa bỏ một cách nhanh chóng những trở ngại mà lẽ ra quốc gia thành viên phải xóa bỏ, để bảo đảm thực hiện các quyền; (c) không thực hiện ngay các quyền mà Công ước yêu cầu phải thực hiện ngay; (d) cố ý không đảm bảo những chuẩn mực quốc tế tối thiểu mà quốc gia đó có thể hoàn thành; (e) áp dụng những giới hạn về một quyền nào đó trong Công ước theo cách thức không phù hợp với Công ước; (f) làm chậm trễ hoặc trì hoãn một cách cố ý việc thực hiện một quyền nào đó; trừ khi việc đó nằm trong giới hạn cho phép của Công ước hoặc do thiếu những nguồn lực cần thiết; (g) không nộp báo cáo theo đúng quy định của Công ước.

Các nhận xét cuối cùng của Ủy ban, đặc biệt là các đề xuất và khuyến nghị, không mang tính chất ràng buộc về mặt pháp lý, nhưng chúng là những ý kiến của một tập thể duy nhất gồm các chuyên gia, được uỷ quyền và có khả năng đưa ra những khuyến nghị như vậy. Vì vậy, việc quốc gia thành viên nào coi nhẹ hoặc không hành động theo những khuyến nghị này sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện các nghĩa vụ của họ theo Công ước. Trong một số trường hợp, các quốc gia đã thay đổi các chính sách, hành động và pháp luật để ít nhất là đáp ứng từng phần những nhận xét cuối cùng của Ủy ban.

Ngoài những nhận xét cuối cùng, Chủ tịch Ủy ban đôi khi cũng gửi thư cho các quốc gia thành viên để thông báo cho họ về những vấn đề liên quan đến Công ước.

Khi cần thiết, Ủy ban cũng dự thảo các quyết định để trình lên

ECOSOC thông qua. Thông thường, việc này diễn ra khi Ủy ban yêu cầu một quốc gia thành viên có lời mời Ủy ban thăm quốc gia đó và cung cấp cho chính phủ nước đó những trợ giúp kỹ thuật và các trợ giúp cần thiết khác để thực hiện đầy đủ và có hiệu quả hơn những quy định của Công ước. Từ trước đến nay⁽¹⁶⁾, Ủy ban đã hai lần có yêu cầu này (với Đôminica và Panama). Tuy nhiên, chỉ duy nhất một lần trong đó, quốc gia được yêu cầu (trường hợp với Panama) đáp ứng và đưa ra lời mời. Chuyến công tác của Ủy ban tới Panama được thực hiện vào tháng 4/1995.

Giải thích sáng tỏ nội dung Công ước

(a) Những bình luận chung

Năm 1988, Ủy ban quyết định bắt tay vào chuẩn bị “những bình luận chung” về các quyền và quy định trong Công ước với mục đích nhằm trợ giúp các quốc gia thành viên thực hiện các nghĩa vụ báo cáo và làm sáng tỏ những khía cạnh như mục đích, ý nghĩa và nội dung của Công ước. Ngoài ra, Ủy ban còn coi những bình luận chung như là các biện pháp để thúc đẩy việc thực hiện Công ước, thông qua việc thu hút sự quan tâm của các quốc gia thành viên về những thiếu sót thể hiện trong rất nhiều báo cáo của các quốc gia và thông qua việc khái quát đó tạo ra sự chú ý của một số quốc gia thành viên và những tổ chức chuyên môn và các cơ quan khác của Liên hợp quốc về những quy định cụ thể trong Công ước nhằm giúp cho việc thực hiện đầy đủ và ngày càng tốt hơn các quyền được ghi nhận trong Công ước.

Các bình luận chung là một biện pháp cốt yếu liên quan đến khoa học về luật, đưa ra một phương pháp để các thành viên của Ủy ban có thể đạt được sự đồng thuận trong việc giải thích các khái niệm được nêu trong Công ước.

Tính đến tháng 4/1996, Ủy ban đã thông qua sáu bình luận chung⁽¹⁷⁾, bao gồm:

- Bình luận chung số 1 (1989) về báo cáo của các quốc gia thành viên.
- Bình luận chung số 2 (1990) về các biện pháp trợ giúp kỹ thuật quốc tế.
- Bình luận chung số 3 (1990) về bản chất của các nghĩa vụ quốc gia.
- Bình luận chung số 4 (1991) về quyền được có nhà ở thích đáng.
- Bình luận chung số 5 (1994) về người khuyết tật.

⁽¹⁶⁾ Tức là đến thời điểm tài liệu chuyên đề này được ban hành (BD).

⁽¹⁷⁾ Tính đến hết năm 2009, Ủy ban đã thông qua tổng cộng 21 Bình luận chung (xem tại <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>). Xem bản tiếng Việt của các bình luận chung này trong cuốn *Tập hợp các bình luận/khuyến nghị chung của các Ủy ban công ước* do Khoa Luật Đại học Quốc gia xuất bản năm 2010 (BD).

- Bình luận chung số 6 (1995) về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa của những người cao tuổi.

(b) Các cuộc thảo luận chung

Tại mỗi phiên họp, Ủy ban tổ chức một “ngày thảo luận chung” về các quy định cụ thể của Công ước, về các quyền con người cụ thể hoặc các chủ đề khác liên quan trực tiếp tới Ủy ban, để tăng cường những nhận thức về các vấn đề đó. Ủy ban đã đưa ra nhiều vấn đề chuyên môn trong các cuộc thảo luận đó, đối thoại với các báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc và các chuyên gia từ các tổ chức phi chính phủ liên quan, đại diện của các tổ chức chuyên môn của Liên hợp quốc.

Cho đến hiện nay⁽¹⁸⁾, các cuộc thảo luận chung đã được tổ chức về vấn đề quyền về lương thực (năm 1989), quyền về nhà ở (năm 1990), những chỉ số về kinh tế, xã hội (năm 1991), quyền được tham gia vào đời sống chính trị (năm 1992), các quyền của những người bước sang tuổi già và người cao tuổi (năm 1993), quyền được chăm sóc y tế (năm 1993), vai trò của mạng lưới bảo trợ xã hội như là một biện pháp bảo vệ các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa đặc biệt liên quan tới các tình huống của các quốc gia đang điều chỉnh, chuyển tiếp cơ cấu kinh tế, xã hội sang nền kinh tế thị trường tự do (năm 1994), vấn đề giáo dục nhân quyền (năm 1994), vấn đề giải thích và áp dụng các nghĩa vụ của các quốc gia thành viên (năm 1995) và dự thảo nghị định thư không bắt buộc của Công ước (năm 1995).

Xã hội dân sự và hoạt động của Ủy ban

Hội nghị thế giới về quyền con người khẳng định rằng, nạn nghèo đói cùng cực và tình trạng cách biệt về xã hội tạo thành sự vi phạm nhân phẩm và cần phải có các biện pháp cấp bách để có thể nhận thức sâu sắc hơn về nạn nghèo đói cùng cực và nguyên nhân của nó, trong đó có vấn đề phát triển, nhằm thúc đẩy các quyền con người của những người nghèo nhất, chấm dứt nạn nghèo khổ cùng cực và tình trạng cách biệt xã hội và nâng cao sự thụ hưởng các thành quả của tiến bộ xã hội. Điều cốt yếu với các quốc gia là thúc đẩy sự tham gia của những người nghèo nhất vào quá trình hoạch định chính sách của cộng đồng nơi họ đang sống, việc thúc đẩy các quyền con người và các nỗ lực đấu tranh chống nạn nghèo đói cùng cực.

(Tuyên bố Viên và Chương trình hành động, Phần I, đoạn 25)

⁽¹⁸⁾ Tức là đến thời điểm tài liệu chuyên đề này được ban hành (BD).

Từ lâu Ủy ban đã ghi nhận sự đóng góp quan trọng của xã hội dân sự trong việc cung cấp thông tin có liên quan đến Công ước tại các quốc gia thành viên. Ủy ban là cơ quan đầu tiên thuộc một công ước tạo cơ hội cho các tổ chức phi chính phủ gửi các báo cáo bằng văn bản và trình bày miệng ý kiến về các vấn đề liên quan tới việc thực hiện các quyền được ghi nhận trong Công ước.

Buổi chiều ngày thứ nhất của mỗi phiên họp của Ủy ban được bố trí để Ủy ban tiếp xúc với các tổ chức phi chính phủ quốc tế, các tổ chức phi chính phủ quốc gia và các tổ chức cộng đồng. Đây là cơ hội cho các tổ chức này trình bày những quan điểm của họ về các nguyên nhân tại sao Công ước được hoặc không được các quốc gia thành viên thực hiện. Ủy ban sẽ tiếp nhận các ý kiến của các tổ chức này nếu như những thông tin đưa ra hướng vào những quy định cụ thể của Công ước, liên quan trực tiếp đến các vấn đề mà Ủy ban đang xem xét, đáng tin cậy và không nhằm mục đích lạm dụng. Nhờ thủ tục này, trong những năm gần đây, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng đã có điều kiện thuận lợi trong việc cung cấp cho Ủy ban những tài liệu liên quan đến việc bảo đảm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa của các quốc gia thành viên.

Ủy ban đã chỉ rõ mục đích của thủ tục liên quan đến các tổ chức phi chính phủ là cho phép các tổ chức này cung cấp thông tin cho Ủy ban càng đầy đủ càng tốt, để qua đó kiểm tra tính chính xác và phù hợp của các thông tin thu nhận được và đặt quy trình tiếp nhận thông tin của các tổ chức phi chính phủ trên một cơ sở rõ ràng hơn.

Các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng mong muốn được cung cấp những thông tin mới và đáng tin cậy cho Ủy ban có thể gửi văn bản tới văn phòng của Ủy ban một vài tháng trước khi bắt đầu một phiên họp cụ thể, với những yêu cầu cụ thể được xem xét trong thời gian Ủy ban làm việc với các tổ chức này. Các nhóm cộng đồng khác cũng có thể gửi tài liệu đến văn phòng Ủy ban và có thể tham dự những phiên họp của cơ quan này. Các tổ chức phi chính phủ có quy chế tư vấn với Liên hợp quốc và các tổ chức khác có quan hệ với các tổ chức phi chính phủ này cũng có thể tham dự các phiên họp của Ủy ban. Phù hợp với các nghị quyết có liên quan của ECOSOC, các tổ chức phi chính phủ có quy chế tư vấn có thể trình các ý kiến bằng văn bản tới Ủy ban vào bất kỳ lúc nào. Về cơ bản, các phiên họp của Ủy ban được tổ chức công khai, trừ các phiên họp để chuẩn bị những nhận xét kết luận là họp kín.

Sự tham gia tích cực của các tổ chức phi chính phủ vào công việc của Ủy ban cũng là cơ sở để bảo đảm phổ biến rộng rãi những thông tin về

Công ước và về Ủy ban ở cấp độ quốc gia và địa phương. Trong nhiều trường hợp, những tổ chức này đã lôi cuốn sự quan tâm đáng kể của các phương tiện thông tin đại chúng, sau khi Ủy ban thông qua những nhận xét kết luận liên quan đến các quốc gia mà các tổ chức đó đang hoạt động.

Tiên tới một thủ tục khiếu tố chính thức (một nghị định thư không bắt buộc)

Hiện tại, các cá nhân hoặc Nhóm cho rằng các quyền của họ theo Công ước bị vi phạm không thể trình các khiếu tố của mình lên Ủy ban. Việc thiếu một thủ tục như vậy gây ra những trở ngại đáng kể với Ủy ban trong việc ban hành những văn bản giải quyết những trường hợp cụ thể, và tất nhiên, cũng hạn chế rất nhiều cơ hội của các nạn nhân bị vi phạm các quyền trong Công ước nhận được sự hỗ trợ quốc tế.

Có rất nhiều lập luận ủng hộ việc thông qua một thủ tục khiếu tố theo Công ước. Những lập luận này cho rằng như vậy sẽ thúc đẩy sự thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa cho tất cả mọi người; tăng cường sự tương thích về vị trí pháp lý và tính chất quan trọng của cả hai Công ước về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, tinh lọc các quyền và nghĩa vụ nổi lên từ các quy định của Công ước về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Các lập luận đó cũng nhấn mạnh rằng, một thủ tục như vậy sẽ khuyến nghị các quốc gia thành viên đưa ra những giải pháp tương tự ở cấp độ quốc gia và địa phương.

Ủy ban đã dành sự quan tâm ngày càng nhiều tới khả năng xây dựng một nghị định thư không bắt buộc như vậy từ 1990 và đã thảo luận riêng về vấn đề này trong một vài trường hợp⁽¹⁹⁾. Vào phiên họp lần thứ 6 năm 1991, Ủy ban đã ủng hộ dự thảo một nghị định thư không bắt buộc “bởi vì điều đó sẽ tăng cường sự thực hiện Công ước trên thực tế cũng như tăng cường những cuộc đối thoại với các quốc gia thành viên và có khả năng tập trung sự quan tâm của công chúng tới những phạm vi rộng hơn của các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa”⁽²⁰⁾.

Nhiều sáng kiến khác cũng bày tỏ mong muốn về một thủ tục khiếu tố theo Công ước quốc tế về quyền kinh tế, xã hội, văn hóa và những ý kiến này đã làm tăng thêm sự ủng hộ cho việc tăng cường giá trị của Công ước

⁽¹⁹⁾ Ví dụ, xem P.Alston: “Establishing a Right to Petition under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Collected Course of the Academy of European Law: The Protection of Human Rights in Europe* (Florence, European University Institute), Vol.IV, Book 2 (1993), trang 115.

⁽²⁰⁾ Tài liệu mã số E/1992/23, đoạn 362.

cơ bản về quyền con người này⁽²¹⁾.

Trong khi chờ đợi bổ sung một nghị định thư không bắt buộc, những người thụ hưởng các quyền trong Công ước vẫn có thể vận dụng những thủ tục chung của Ủy ban, và có thể sử dụng những thủ tục được gọi là “thủ tục thỉnh cầu không chính thức” căn cứ trên quy trình thủ tục của Ủy ban⁽²²⁾.

Nguyên bản tiếng Anh:
***“The Committee on Economic,
Social and Cultural Rights”***
(Fact Sheet No.16/Rev.1)

⁽²¹⁾ Xem, F.Coomans & G.J.H Van Hoof: *The Rights to Complain about Economic, Social and Cultural Rights: Proceedings of the Expert Meeting on the Adoption of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Utrecht, 25-28 Jenuray, 1995) (Utrecht, Netherlands Institute of Human Rights, 1995).

⁽²²⁾ Xem M.Craven: “Towards an Unofficial Petition Procedure: A Review of the Role of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, K. Drzewicki, C.Krause and A.Rosas (Abo/Turku, Finland, Abo Akademi University, Institute for Human Rights, 1994, trang 91)

