

CHUYÊN ĐỀ 19

CÁC CƠ QUAN QUỐC GIA VỀ THỨC ĐẦY VÀ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI

Liên hợp quốc đã tham gia vào một loạt các hoạt động nhằm một trong các mục tiêu quan trọng nhất của tổ chức này, đó là thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người. Điều rất quan trọng là bộ máy phức tạp, được thiết lập trên cơ sở quy định của nhiều điều ước quốc tế khác nhau này đã xây dựng các chuẩn mực, giám sát việc thực hiện và thúc đẩy việc điều tra các vi phạm Quyền con người. Ngoài hoạt động đó, Liên hợp quốc cũng cung cấp những trợ giúp thực tế cho việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người, đồng thời phổ biến rộng rãi trong công chúng về các quyền đã được quy định.

Chức năng và hoạt động của Liên hợp quốc cho phép tổ chức này đóng vai trò tối quan trọng trong việc thực hiện các quyền và tự do cơ bản của con người. Tuy nhiên, có một điều quan trọng cần biết là Liên hợp quốc cũng bị giới hạn bởi các nguồn lực và những hạn chế vốn có về khả năng hành động trực tiếp, đặc biệt trong các vụ việc liên quan đến cá nhân. Như vẫn diễn ra trong thực tế, một tổ chức không bao giờ có thể hy vọng kiểm soát được toàn bộ tình hình. Nó không thể điều tra được tất cả các cáo buộc về vi phạm các quyền con người cũng như không thể giảm nhẹ đau khổ cho tất cả nạn nhân.

Vì những lý do đó, hệ thống quốc tế phụ thuộc nhiều vào sự trợ giúp của các cơ chế về quyền con người trong khu vực, chẳng hạn như các cơ chế về quyền con người ở châu Âu, châu Phi, châu Mỹ. Một sự ủng hộ nữa là từ các chính phủ và các tổ chức phi chính phủ có liên quan. Mỗi đối tượng đó có vai trò đặc biệt trong việc phát triển một nền văn hóa toàn cầu về quyền con người. Ví dụ, xét về tính chất, các tổ chức phi chính phủ được tự do biểu đạt, được hành động một cách linh hoạt và xây dựng một phong trào cho phép họ thực hiện các hoạt động mà các chính phủ và các tổ chức liên chính phủ không thể hoặc thậm chí không có khả năng thực hiện. Các cơ chế khu vực về

quyền con người đã củng cố những chuẩn mực và cơ chế quốc tế thông qua việc đưa ra những biện pháp mà nhờ đó những quan ngại liên quan đến Quyền con người có thể được giải quyết trong bối cảnh cụ thể về xã hội, lịch sử và chính trị của khu vực đó.

Vai trò của các chính phủ quốc gia trong việc thực hiện các quyền con người là đặc biệt quan trọng. Các quyền con người liên quan đến quan hệ giữa các cá nhân, và giữa cá nhân với Nhà nước. Do đó, đầu tiên, nhiệm vụ thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người là nhiệm vụ của một Nhà nước cụ thể, mỗi Nhà nước phải có trách nhiệm trong vấn đề này. Ở cấp độ quốc gia, các quyền có thể được bảo vệ tốt nhất thông qua việc ban hành những văn bản pháp luật thích đáng, một nền tư pháp độc lập, việc ban hành và thực hiện các quy định và biện pháp bảo đảm an ninh cá nhân và việc thiết lập các thể chế dân chủ. Thêm vào đó, các chiến dịch thông tin và giáo dục có hiệu quả cao nhất thường là những chương trình được thiết kế và triển khai ở cả cấp độ quốc gia và địa phương, trong đó có tính đến bối cảnh về truyền thống và văn hóa ở đó.

Khi các quốc gia phê chuẩn một văn kiện quốc tế về quyền con người, họ bắt đầu chuyển hóa các quy định của văn kiện đó vào trong hệ thống pháp luật của đất nước để qua đó thực hiện các nghĩa vụ quy định trong văn kiện. Vì vậy, ngày nay, có thể tìm thấy trong pháp luật của hầu hết các quốc gia trên thế giới nội dung các chuẩn mực và quy tắc toàn cầu về quyền con người. Tuy nhiên, thông thường có một sự thật là pháp luật không đủ để bảo vệ các quyền cụ thể nếu như các văn bản pháp luật không đảm bảo tính chất pháp lý và quyền lực cho các cơ quan cần thiết để bảo đảm thực hiện các quyền đó một cách có hiệu quả.

Vấn đề thực hiện có hiệu quả các quyền con người ở cấp độ quốc gia đã thu hút sự quan tâm và hành động quốc tế, đặc biệt trong thời gian gần đây. Việc xuất hiện và tái xuất hiện nguyên tắc dân chủ ở nhiều quốc gia đã tập trung sự chú ý về tầm quan trọng của các thể chế dân chủ trong việc bảo vệ các nền tảng pháp lý và chính trị mà trên đó các quyền con người được xây dựng.

Do đó, rõ ràng là việc thụ hưởng có hiệu quả các quyền con người yêu cầu việc phải thiết lập các cơ sở hạ tầng quốc gia cho việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người. Các cơ quan chính thức về quyền con người đã được thiết lập ở nhiều quốc gia trong những năm gần đây. Trong khi hoạt động của các cơ quan như vậy có thể thấy là rất đa dạng ở các quốc gia thì chúng đều có một mục tiêu chung và vì vậy chúng đều được đề cập như là các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người.

Các diễn giải sau đây không cung cấp thông tin về tất cả các cơ quan quốc gia đang tồn tại. Trung tâm Quyền con người của Liên hợp quốc đang

xây dựng một cuốn sách riêng chứa đựng những khuyến nghị thực tế và chi tiết đối với các chính phủ quan tâm tới việc thiết lập hoặc tăng cường các cơ quan này. Tài liệu chuyên đề này đưa ra cách tiếp cận chung đối với các cơ quan quốc gia - miêu tả về các cơ quan này và cố gắng giải thích tính cấp thiết của chúng trong bối cảnh sự phát triển của những nỗ lực chung trong việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người ở cả trong và ngoài hệ thống Liên hợp quốc.

Liên hợp quốc và các cơ quan quốc gia trong việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người

Trong khi cho đến tận gần đây thế giới mới quan tâm đến các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người thì Liên hợp quốc đã lưu tâm đến những cơ quan đó từ sau năm 1946, khi ECOSOC lần đầu tiên đưa ra vấn đề này. ECOSOC đã yêu cầu các quốc gia thành viên xem xét “nhu cầu bức thiết của việc thiết lập các nhóm thông tin hoặc các Ủy ban địa phương về quyền con người trong mỗi quốc gia để phối hợp hoạt động của các cơ quan này với hoạt động của Ủy ban về Quyền con người của Liên hợp quốc”.

Vào năm 1960, ECOSOC, trong một nghị quyết thừa nhận vai trò duy nhất mà các cơ quan quốc gia có thể gánh vác trong việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người, đã đề nghị các chính phủ khuyến khích sự hình thành và mở rộng của các cơ quan như vậy cũng như chia sẻ các ý kiến và thông tin về vấn đề này với Tổng thư ký Liên hợp quốc. Đây là một tiến trình luôn tiếp diễn và các báo cáo về thông tin nhận được thường xuyên được Tổng Thư ký gửi tới Ủy ban Quyền con người, Đại hội đồng và tới các quốc gia thành viên.

Khi việc thiết lập chuẩn mực trên lĩnh vực Quyền con người ngày càng phát triển trong các năm 1960, 1970, các cuộc thảo luận về các cơ quan quốc gia bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người ngày càng tập trung vào những cách thức mà các cơ quan đó có thể trợ giúp thực hiện có hiệu quả các chuẩn mực quốc tế này. Vào năm 1978, Ủy ban Quyền con người quyết định tổ chức một cuộc hội thảo về các cơ quan quốc gia và địa phương trong lĩnh vực Quyền con người để soạn thảo những hướng dẫn về tổ chức và chức năng của những cơ quan như vậy. Tiếp theo đó, hội thảo về Các cơ quan quốc gia và địa phương về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người đã được tổ chức tại Geneva từ 18 đến 29/9/1987 mà trong đó bộ hướng dẫn nói trên đã được thông qua. Theo những hướng dẫn này, các chức năng của các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người cần có là:

(a) Hoạt động như một nguồn cung cấp thông tin về quyền con người cho chính phủ và nhân dân ở quốc gia đó;

(b) Trợ giúp việc giáo dục công chúng và thúc đẩy nhận thức, sự tôn trọng các quyền con người;

(c) Xem xét, cân nhắc và đưa ra khuyến nghị liên quan đến bất kỳ một quy định cụ thể nào về các vấn đề của quốc gia nếu như chính phủ đề nghị;

(d) Tư vấn với chính phủ về các vấn đề liên quan đến Quyền con người do chính phủ yêu cầu;

(e) Nghiên cứu và xem xét các quy phạm pháp luật, các quyết định tư pháp và hành pháp dưới góc độ bảo vệ các quyền con người, chuẩn bị và trình các báo cáo về các vấn đề đó cho những cơ quan có thẩm quyền thích hợp;

(f) Thực hiện bất kỳ chức năng nào khác mà chính phủ có thể yêu cầu liên quan đến nghĩa vụ của chính phủ theo các thỏa thuận quốc tế trên lĩnh vực Quyền con người mà quốc gia đó là thành viên;

Liên quan đến tổ chức của các cơ quan này, các hướng dẫn khuyến nghị các cơ quan cần:

(a) Được xây dựng để phản ánh đúng thành phần, có sự đại diện rộng rãi của các khu vực trong quốc gia để từ đó có thể lôi cuốn tất cả các tầng lớp nhân dân vào quá trình ra quyết định liên quan đến Quyền con người;

(b) Hoạt động thường xuyên và phải bảo đảm bất kỳ người dân hoặc cơ quan nào cũng có thể tiếp cận nhanh chóng;

(c) Trong trường hợp thích hợp, phải thiết lập các cơ quan tư vấn khu vực hoặc địa phương để trợ giúp việc thực hiện các chức năng của tổ chức;

Các hướng dẫn này sau đó được Ủy ban Quyền con người và Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua. Ủy ban đã đề nghị các quốc gia thành viên tiến hành những biện pháp thích hợp nhằm thiết lập, ở những nơi chưa có, những cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy Quyền con người, và yêu cầu Tổng thư ký Liên hợp quốc trình báo cáo chi tiết về các cơ quan hiện hành.

Trong suốt những năm 1980, Liên hợp quốc tiếp tục quan tâm đến vấn đề này và một loạt báo cáo đã được Tổng thư ký chuẩn bị và trình lên Đại hội đồng⁽¹⁾. Trong suốt thời gian này, một số lượng đáng kể các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người đã được thiết lập - thông thường có sự trợ giúp của Chương trình dịch vụ tư vấn của Trung

⁽¹⁾ Xem các tài liệu mã số A/36/440 (1981), A/38/461 (1993), E/CN.4/1987/37 (1987), E/CN.4/1991/23 và Add.1(1991) của Liên hợp quốc.

tâm Quyền con người.

Vào năm 1990, Ủy ban Quyền con người đã kêu gọi tổ chức một hội nghị với sự tham gia của các cơ quan quốc gia và khu vực về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người. Hội thảo đã xem xét lại các hình thức hợp tác giữa các cơ quan quốc gia và các cơ quan quốc tế về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người như Liên hợp quốc và các cơ quan của tổ chức này, nhằm tìm kiếm phương thức hợp tác có hiệu quả hơn giữa các cơ quan đó. Các kết luận của Hội nghị quan trọng này, tổ chức tại Paris vào tháng 10/1991, được tóm tắt trong phần phụ lục⁽²⁾.

Thế nào là một “cơ quan nhân quyền quốc gia”?

Ngày nay, việc xem xét các quyền con người liên quan tới hầu hết các lĩnh vực trong hoạt động của các chính phủ và thực sự liên quan tới nhiều khía cạnh khác nhau trong đời sống công và tư. Số lượng và phạm vi của “các cơ quan” liên quan đến vấn đề Quyền con người phản ánh thực tế này. Hoạt động của các nhà thờ, công đoàn, các phương tiện thông tin đại chúng và nhiều tổ chức phi chính phủ đụng chạm trực tiếp đến các vấn đề về quyền con người, cũng giống như công việc của hầu hết các cơ quan của chính phủ, các tòa án và cơ quan lập pháp.

Tuy nhiên, khái niệm cơ quan quốc gia về quyền con người mang tính cụ thể hơn nhiều - nó liên quan đến một tổ chức mà các chức năng của nó được xác định một cách cụ thể nhằm thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người. Trong khi không có hai cơ quan giống nhau y hệt thì những điểm tương đồng của các cơ quan này có thể sử dụng để phân biệt chúng với những cơ quan, tổ chức được đề cập ở trên. Các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy Quyền con người được xem xét ở đây là các cơ quan mang bản chất hành chính - với nghĩa này, chúng không phải là các cơ quan xét xử và cũng không phải là các cơ quan lập pháp. Có một nguyên tắc là các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người đang đóng vai trò như một cơ quan tư vấn trong việc tôn trọng các quyền con người ở cấp độ quốc gia và có thể là ở cấp độ quốc tế. Những mục đích này được theo đuổi với tính chất là biện pháp chung, thông qua việc tư vấn và đưa ra những khuyến nghị, hoặc bằng việc xem xét và giải quyết những khiếu tố do các cá nhân và nhóm gửi đến. Tại một quốc gia, Hiến pháp quy định việc thiết lập một cơ quan quốc gia về quyền con người. Nhưng thông thường hơn, những cơ quan như vậy được thiết lập theo quy định tại các văn bản pháp luật hoặc các nghị định. Khi bằng cách này hay cách khác, có nhiều cơ quan quốc gia được gắn vào bộ phận hành pháp của chính

⁽²⁾ Do văn kiện này đã được đăng trong một số cuốn Tập hợp các văn kiện quốc tế về quyền con người nên chúng tôi không đăng lại ở đây (BD).

phủ thì mức độ độc lập của các cơ quan này phụ thuộc vào một số yếu tố, bao gồm số lượng thành viên và phương thức hoạt động của chúng.

Đa số các cơ quan quốc gia có thể được chia thành hai dạng chính là các “Ủy ban Quyền con người” và các “Cơ quan Thanh tra Quốc hội”. Một số khác, ít phổ biến hơn, nhưng không kém phần quan trọng, là các cơ quan quốc gia “đặc biệt”, có chức năng bảo vệ quyền của những nhóm dễ bị tổn thương cụ thể, chẳng hạn như các dân tộc thiểu số, các dân tộc bản địa, trẻ em, người tỵ nạn hoặc phụ nữ. Dưới đây là ba loại cơ quan chủ yếu được xem xét chi tiết.

Các Ủy ban về Quyền con người

Tại nhiều quốc gia, các Ủy ban đặc biệt được thiết lập để bảo đảm rằng các đạo luật và quy định có liên quan đến bảo vệ Quyền con người được thực thi một cách có hiệu quả. Hầu hết các cơ quan có chức năng độc lập với các cơ quan khác của chính phủ, mặc dù chúng có thể được yêu cầu thường xuyên báo cáo lên cơ quan lập pháp.

Với tính chất độc lập của chúng, thông thường, các Ủy ban về Quyền con người bao gồm nhiều thành viên với các chuyên môn khác nhau nhưng mỗi thành viên đều có mối quan tâm và kinh nghiệm hoạt động trên lĩnh vực Quyền con người. Mỗi quốc gia có thể có những yêu cầu hoặc giới hạn cụ thể cho việc tuyển lựa các thành viên, chẳng hạn như định mức về số lượng đại biểu hoặc ứng cử viên cho các chuyên ngành khác nhau, cho các đảng chính trị hoặc các địa phương. Các Ủy ban về Quyền con người chủ yếu quan tâm đến việc bảo vệ công dân chống lại sự phân biệt đối xử và bảo vệ các quyền dân sự và các quyền con người khác. Chức năng, quyền hạn cụ thể của Ủy ban về Quyền con người được quy định trong một đạo luật hoặc nghị định. Các đạo luật hoặc nghị định này cũng sẽ xác định giới hạn những trường hợp phân biệt đối xử hoặc vi phạm pháp luật mà Ủy ban có quyền điều tra. Một số Ủy ban có mối quan tâm riêng đến những cáo buộc về vi phạm đối với các quyền được ghi nhận trong hiến pháp. Các Ủy ban khác có khả năng xem xét những vụ việc về phân biệt đối xử ở một phạm vi rộng các vấn đề, bao gồm về chủng tộc, màu da, tôn giáo, giới tính, quốc tịch hoặc nguồn gốc dân tộc, tàn tật, vị thế xã hội, xu hướng tình dục, niềm tin chính trị và dòng tộc.

Một trong những chức năng quan trọng nhất của các Ủy ban về Quyền con người là được tiếp nhận và điều tra về các khiếu tố của cá nhân (và đôi khi là của các nhóm) về những hành vi vi phạm các quyền con người đã được ghi nhận trong pháp luật quốc gia. Để thực hiện tốt nhiệm vụ của mình, thông thường các Ủy ban về Quyền con người sẽ thu thập bằng chứng có liên quan đến vấn đề điều tra. Dù ít khi được sử dụng, những quyền này có ý nghĩa quan trọng, nó bảo đảm khả năng chống lại việc bắt

hợp tác của một cá nhân hoặc cơ quan bị cáo buộc. Trong khi giữa các Ủy ban về Quyền con người có sự khác nhau đáng kể về thủ tục điều tra và giải quyết những khiếu tố, thì nhiều Ủy ban cùng áp dụng hai thủ tục là hòa giải và trọng tài. Trong quá trình hoà giải, các Ủy ban cố gắng đưa hai bên lại gần nhau để tìm ra giải pháp làm hài lòng cả hai bên. Nếu như việc hoà giải thất bại, các Ủy ban có thể sử dụng thủ tục trọng tài, với thủ tục này, sau khi nghiên cứu tình huống, trọng tài sẽ ra quyết định về vụ việc.

Cũng không phải lúc nào các Ủy ban cũng có thể đạt được một kết quả có giá trị pháp lý ràng buộc cả hai bên trong vụ khiếu tố. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là việc giải quyết hoặc các bước giải quyết thích hợp do Ủy ban đề ra có thể bị phớt lờ. Trong một số trường hợp, các tòa án đặc biệt sẽ xét xử và quyết định vấn đề tồn tại của những vụ khiếu tố mà Ủy ban chưa giải quyết được. Nếu không có tòa án đặc biệt nào như vậy được thiết lập, Ủy ban có thể chuyển vụ việc đó tới một tòa án bình thường để có được quyết định pháp lý cuối cùng.

Một chức năng quan trọng khác của Ủy ban Quyền con người là xem xét một cách có hệ thống các chính sách về quyền con người của chính phủ để tìm ra những hạn chế trong lĩnh vực này và đề xuất cách thức sửa đổi. Các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người cũng có thể giám sát sự tuân thủ của các chính phủ với pháp luật quốc gia và quốc tế về quyền con người và nếu cần thiết, khuyến nghị với các chính phủ sửa đổi những thiếu sót. Khả năng của Ủy ban được nhân danh mình đưa ra những yêu cầu là một biện pháp quan trọng thể hiện sự lớn mạnh và tính hiệu quả của nó. Điều này đặc biệt đúng trong tình huống liên quan đến những cá nhân và nhóm không có nguồn lực tài chính hoặc xã hội để theo đuổi các vụ khiếu tố cá nhân.

Việc thực hiện các quyền con người không thể chỉ đạt được bằng con đường duy nhất là thông qua hoạt động lập pháp và hành pháp. Thực tế cho thấy rằng, các Ủy ban thường được tin tưởng trao trách nhiệm quan trọng là thúc đẩy nhận thức của cộng đồng về các quyền con người. Việc thúc đẩy và giáo dục về quyền con người biểu hiện công khai về các chức năng và mục đích của các Ủy ban; trong đó có việc tổ chức thảo luận về những vấn đề quan trọng khác nhau trên lĩnh vực Quyền con người; tổ chức các cuộc hội thảo; tổ chức các dịch vụ tư vấn và các cuộc họp; cũng như xuất bản và phân phát các ấn phẩm về quyền con người.

Thanh tra Quốc hội

Hiện nay, Văn phòng Thanh tra Quốc hội đã được thiết lập ở nhiều quốc gia. Các cơ quan Thanh tra Quốc hội (có thể là cá nhân hoặc một nhóm cá

nhân), thông thường được nghị viện chỉ định dựa trên thẩm quyền của nghị việc hoặc thông qua một đạo luật. Chức năng, đầu tiên của cơ quan này là bảo vệ quyền của các cá nhân cho rằng mình là nạn nhân của những hành động bất công do các cơ quan hành pháp gây ra. Theo đó, cơ quan Thanh tra Quốc hội sẽ thường xuyên hoạt động như là một cơ quan trung gian giữa các cá nhân và chính phủ.

Trong khi các cơ quan Thanh tra Quốc hội không hoàn toàn giống nhau ở các quốc gia thì chúng lại có những thủ tục hoạt động giống nhau. Cơ quan Thanh tra Quốc hội tiếp nhận đơn khiếu tố từ các thành viên của cộng đồng và sẽ tiến hành điều tra về các khiếu tố này trong phạm vi thẩm quyền của mình. Thông thường, trong quá trình điều tra, Thanh tra Quốc hội được tiếp cận hồ sơ của các cơ quan công quyền có liên quan, sau đó, Thanh tra Quốc hội sẽ đưa ra một tuyên bố có tính chất khuyến nghị về vấn đề. Tuyên bố này được chuyển cho những người khiếu tố cũng như cho cơ quan công quyền bị khiếu tố. Thông thường, nếu các khuyến nghị không được tiếp thu thì Thanh tra Quốc hội có thể trình lên cơ quan lập pháp một báo cáo cụ thể. Đây sẽ là phần bổ sung cho bản báo cáo hàng năm lên cơ quan lập pháp, trong đó bao gồm thông tin về vấn đề đã được xác định và những đề nghị sửa đổi về lập pháp và hành pháp.

Khi một công dân cho là mình bị vi phạm các quyền có thể gửi khiếu tố lên Thanh tra Quốc hội; nhiều quốc gia yêu cầu trước đó, người khiếu tố phải sử dụng tất cả những biện pháp pháp lý có thể để giải quyết vấn đề nhưng chưa được thỏa mãn. Thủ tục này cũng có thể làm giới hạn thời gian giải quyết khiếu tố và thông thường khi thẩm quyền của Thanh tra Quốc hội được mở rộng tới tất cả các vấn đề của hành chính công thì họ vẫn chưa được trao quyền xem xét các khiếu tố liên quan đến tổng thống, các bộ trưởng hoặc các thẩm phán.

Việc tiếp cận với Thanh tra Quốc hội ở mỗi quốc gia là khác nhau. Tại nhiều quốc gia, các cá nhân có thể gửi khiếu tố trực tiếp đến văn phòng Thanh tra Quốc hội. Tại nhiều nước khác, đơn khiếu tố được trình thông qua cơ quan trung gian, ví dụ như qua các đại biểu Quốc hội. Các khiếu tố gửi tới các Thanh tra Quốc hội thông thường được bảo mật và thông tin về người khiếu tố không được tiết lộ.

Thanh tra Quốc hội thường không bị hạn chế bởi chủ thể khiếu tố và có thể tự xác định và điều tra vụ việc mà tự họ phát hiện. Những cuộc điều tra như vậy theo Thanh tra Quốc hội, có liên quan đến đại bộ phận công chúng hoặc các vấn đề liên quan đến quyền của nhóm và do vậy, thường không có cá nhân nào đứng ra khiếu tố.

Trong nhiều khía cạnh, quyền lực của Thanh tra Quốc hội khá giống với quyền lực của các uỷ ban về quyền con người. Cả hai cơ quan này đều có

thể tiếp nhận và điều tra những khiếu tố cá nhân. Về nguyên tắc, cả hai cơ quan này đều không có quyền đưa ra những quyết định ràng buộc về mặt pháp lý. Tuy nhiên, có một số khác biệt trong chức năng của hai cơ quan này mà từ đó có thể giải thích tại sao các quốc gia lại thiết lập và duy trì song song cả hai loại cơ quan.

Trong hầu hết các trường hợp, chức năng đầu tiên của Thanh tra Quốc hội là bảo đảm sự công bằng và tính pháp lý trong hoạt động hành chính công. Các Ủy ban Quyền con người có mối quan tâm cụ thể hơn với sự phân biệt đối xử và trong lĩnh vực này, họ thường nhắm vào hành động của các cơ quan tư nhân và cá nhân cũng như với các chính phủ. Thông thường, tiêu điểm hành động chính của Thanh tra Quốc hội là các khiếu tố cá nhân. Tuy nhiên, các Thanh tra Quốc hội ngày càng tham gia nhiều hơn vào một phạm vi rộng rãi các hoạt động về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người.

Các cơ quan đặc biệt

Các nhóm thiểu số và dễ bị tổn thương là khác nhau ở các quốc gia, nhưng vấn đề thông thường nhất tác động tới họ là sự phân biệt đối xử. Các cộng đồng mà thông thường đã được các chính phủ thừa nhận là cần có những cơ quan đặc biệt về quyền con người để bảo vệ những lợi ích cho các thành viên trong cộng đồng đó bao gồm những người thuộc các nhóm thiểu số về dân tộc, ngôn ngữ, tôn giáo, người bản địa, người nước ngoài, người nhập cư, người di cư, người tị nạn, trẻ em, phụ nữ, người nghèo và người tàn tật.

Nhìn chung, các cơ quan đặc biệt được thiết lập để thúc đẩy các chính phủ và các chính sách xã hội nhằm tạo ra sự bảo vệ những nhóm cụ thể. Phần lớn các cơ quan này có các chức năng tương tự, nhưng kém cụ thể hơn so với các Ủy ban về quyền con người và các cơ quan Thanh tra Quốc hội như đã nêu ở phần trên. Các cơ quan này thường được uỷ quyền điều tra các trường hợp và biểu hiện phân biệt đối xử với các cá nhân trong nhóm hoặc chống lại cả nhóm. Trong khi thông thường các cơ quan này có thể điều tra những khiếu tố do một cá nhân của nhóm về hành động của một cá nhân khác hoặc về hành động của một cơ quan chính phủ, những cơ quan đặc biệt này giống như các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người, chúng cũng ít khi được trao quyền đưa ra những quyết định ràng buộc pháp lý hoặc đề xuất những hành động pháp lý.

Cùng với việc cung cấp tài liệu trợ giúp tư vấn cho các cá nhân và các nhóm, những cơ quan đặc biệt thông thường có trách nhiệm giám sát tính hiệu quả của pháp luật hiện hành và các quy tắc hiến pháp liên quan đến các nhóm đó. Với hình thức này, họ thường xuyên làm việc như là các nhà tư vấn và cố vấn cho các nghị viện và các cơ quan hành pháp của chính phủ.

Vài điểm cuối cùng...

Có một số người không nhận thấy sự cần thiết phải thiết lập các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người. Họ có thể biện luận rằng, các cơ quan này không phải là cách thức được sử dụng rộng rãi mà đầu tiên phải cần có những cơ quan tư pháp độc lập và các nghị viện được bầu ra một cách dân chủ để bảo đảm ngăn chặn những vi phạm về quyền con người.

Đáng tiếc là, lịch sử đã cho chúng ta một bài học khác, một cơ quan mà theo một số cách thức nào đó, tách biệt với trách nhiệm quản lý hành chính và quản lý tư pháp chính là cơ quan có vai trò hàng đầu trên lĩnh vực Quyền con người. Bằng việc duy trì khoảng cách thực sự và rõ ràng với các cơ quan chính phủ, một tổ chức như vậy có thể đóng vai trò duy nhất trong việc trợ giúp các nỗ lực của quốc gia nhằm bảo vệ các công dân của nó và để xây dựng một nền văn hóa trong đó các quyền con người và tự do cơ bản được tôn trọng.

Một số nước đã có truyền thống lâu đời về bảo vệ các quyền con người ở cấp độ quốc gia thông qua việc thiết lập các cơ quan như các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người và các văn phòng Thanh tra Quốc hội. Tuy nhiên, đa số các tổ chức này, đã được thiết lập từ những năm 1980. Xu hướng này được Liên hợp quốc tích cực khuyến khích là bằng chứng của sự phát triển ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế, trong việc ủng hộ các quyền con người. Nhu cầu ngày càng tăng về các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người cũng cần được nhìn nhận dưới tác động của tiến trình cải cách và dân chủ hóa đã diễn ra tại rất nhiều quốc gia.

Liên quan đến khía cạnh hoạt động của các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người, Liên hợp quốc đã thừa nhận rằng không có một mô hình duy nhất nào về các cơ quan này, hay nói cách khác, mỗi quốc gia có một cơ chế riêng phù hợp trong việc thực hiện các nghĩa vụ quốc tế trong lĩnh vực Quyền con người. Mặc dù mỗi quốc gia có thể tiếp thu những kinh nghiệm của quốc gia khác trong vấn đề này, nhưng các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người ở quốc gia đó phải được xây dựng trên cơ sở phù hợp với truyền thống văn hóa và pháp lý cũng như với thể chế chính trị hiện hành ở nước đó.

Liên hợp quốc cũng đã thừa nhận rằng không phải tất cả các quốc gia đều tha thiết với việc xây dựng và củng cố các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người, một việc làm cần đòi hỏi năng lực tài chính và kỹ thuật cần thiết. Trung tâm Quyền con người của Liên hợp quốc, trên cơ sở Chương trình dịch vụ tư vấn và trợ giúp kỹ thuật của nó, đã cung cấp các chuyên gia trong vài năm tới đây. Trung tâm khuyến

khích các quốc gia thành viên đưa ra những yêu cầu về trợ giúp trong việc xây dựng hoặc củng cố các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người. Sự trợ giúp thực tế cho mục đích này có thể được cung cấp trên cơ sở chương trình dịch vụ tư vấn của Trung tâm Quyền con người.

Không thể hy vọng là dạng cơ chế về quyền con người được miêu tả trong Tài liệu chuyên đề này sẽ giải quyết được những vấn đề về quyền con người người mà các chính phủ và cộng đồng quốc tế đã không thể giải quyết một cách hiệu quả. Việc thiết lập các cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người cũng không nhằm thay thế các cơ quan về quyền con người của Liên hợp quốc hoặc các tổ chức phi chính phủ đang hoạt động trên lĩnh vực này. Vai trò của các cơ quan đó rõ ràng chỉ mang tính chất bổ sung và sự củng cố những cơ quan như vậy chỉ có thể thúc đẩy hiệu quả của cả cơ chế quốc gia và quốc tế trong việc bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người mà thôi.

Nguyên bản tiếng Anh:
***“National Institution for the Promotion
and Protection of Human Rights”***
(Fact Sheet No.19)

