

## **CHUYÊN ĐỀ 30**

### **HỆ THỐNG CÁC CÔNG ƯỚC CỦA LIÊN HỢP QUỐC VỀ QUYỀN CON NGƯỜI: GIỚI THIỆU NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA CÁC CÔNG ƯỚC VÀ VỀ CÁC CƠ QUAN CÔNG ƯỚC**

#### **Giới thiệu**

Tài liệu chuyên đề này giới thiệu một cách khái quát về các công ước nhân quyền cơ bản và các cơ quan công ước (các Ủy ban) có chức năng giám sát việc thực thi công ước bởi các quốc gia thành viên. Bảy Công ước nhân quyền này xác lập nên các tiêu chuẩn quốc tế để bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền, theo đó các quốc gia có thể tán thành bằng cách trở thành thành viên của từng công ước. Mỗi quốc gia thành viên có nghĩa vụ thực hiện các hoạt động đảm bảo cho mọi người dân trong quốc gia mình được thụ hưởng các quyền quy định trong công ước. Các Cơ quan công ước trợ giúp các quốc gia thông qua giám sát việc thực thi và đề xuất những hành động tích cực. Mặc dù mỗi công ước là một công cụ pháp lý riêng biệt, có thể được chấp nhận hay không bởi từng quốc gia và cũng như vậy, mỗi Cơ quan công ước là những Ủy ban (bao gồm các chuyên gia) độc lập với nhau, nhưng tài liệu này vẫn giới thiệu một cách tổng hợp về “hệ thống Công ước nhân quyền của Liên hợp quốc”. Việc các công ước và các cơ quan công ước có thể hoạt động như một hệ thống thống nhất phụ thuộc vào hai yếu tố: Thứ nhất, các quốc gia cần tham gia một cách có hệ thống vào tất cả các công ước nhân quyền cơ bản và thực thi một cách toàn diện, có hiệu quả các quy định của chúng trên thực tế. Thứ hai, bản thân các cơ quan nhân quyền cần điều phối hoạt động của mình một cách hệ thống và nhất quán trong việc giám sát thực hiện các quyền con người ở phạm vi quốc gia.

OHCHR đã xuất bản từng tài liệu chuyên đề riêng cho bảy công ước cơ bản, trong đó có các thông tin về từng công ước này. Những người quan tâm tới từng công ước cụ thể có thể tham khảo các ấn phẩm đó. Tài liệu chuyên đề này chỉ tiếp cập một cách

chung nhất cho tất cả các công ước và các cơ quan công ước, với mục tiêu nghiên cứu xem đến chừng mực nào những công ước và những cơ quan này có thể cùng phối hợp với nhau - với tư cách là những thực thể độc lập riêng rẽ - trong một chỉnh thể thống nhất với mục tiêu chung là thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền.

Phần I sẽ giới thiệu bảy công ước nhân quyền cơ bản đang có hiệu lực. Những Công ước này là thành quả của hơn nửa thế kỷ liên tục soạn thảo kể từ khi Tuyên ngôn Toàn thế giới về Nhân quyền được thông qua bởi Đại hội đồng Liên hợp quốc vào năm 1948.

Phần II giới thiệu hoạt động của bảy cơ quan công ước - thành lập theo các công ước tương ứng. Các cơ quan này giám sát việc thực thi các quyền ghi nhận trong các Công ước tại các quốc gia thành viên. Các cơ quan công ước ấn định những trường hợp mà nước thành viên có nghĩa vụ phải đối thoại một cách nghiêm túc nhưng trên tinh thần xây dựng, ở diễn đàn quốc tế về tình hình thực thi nhân quyền ở đất nước mình. Tất cả các cơ quan công ước được nghiên cứu đồng thời, tập trung vào các yếu tố về thẩm quyền và các phương pháp làm việc chung; những sự khác biệt cụ thể trong thực tế sẽ được nghiên cứu tại các Tài liệu chuyên đề chuyên biệt.

Phần III quan tâm đến những thách thức mà hệ thống công ước nhân quyền phải đương đầu. Phần này cũng đề cập đến những nỗ lực để tăng cường hiệu quả của hệ thống, đặc biệt thông qua việc sắp xếp lại thủ tục báo cáo của quốc gia. Phương thức quan trọng để thực thi công ước: thành lập hay ủng hộ hệ thống bảo vệ nhân quyền cấp quốc gia, cũng được đề cập ở đây.

Phần này cũng bao gồm cả những chú giải liên quan đến các thuật ngữ kỹ thuật sử dụng cho các công ước và hệ thống cơ quan công ước nhằm giúp độc giả dễ tiếp cận hơn trong lĩnh vực này.

Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền đã khẳng định rõ rằng Quyền con người là thống nhất và không thể chia cắt, rằng từng quyền riêng lẻ và tất cả các quyền đều phải được coi trọng như nhau. Tất cả các quốc gia đều phải cam kết để khuyến khích sự tôn trọng các quyền và tự do đã được xác lập trong Tuyên ngôn và phải có các giải pháp thực thi - một cách tự mình hay thông qua hợp tác quốc tế - để đảm bảo sự ghi nhận và tuân thủ các quyền con người một cách toàn diện và hiệu quả. Bảy Công ước nhân quyền cơ bản tạo nên một khung pháp lý hoàn chỉnh trong đó mỗi quốc gia có thể - cùng với sự ủng hộ của các cơ quan công ước - đạt được sự cam kết của mình trong việc khuyến khích và bảo vệ các quyền con người.

## ***Phần I***

## XÂY DỰNG CÁC CHUẨN MỰC VỀ QUYỀN CON NGƯỜI CÁC CÔNG ƯỚC VÀ NGHỊ ĐỊNH THƯ TỰY CHỌN

Trong những năm đầu của thế kỷ XX, việc bảo vệ Quyền con người đã bắt đầu xuất hiện như một chủ đề liên quan đến cả cộng đồng quốc tế. Dưới thời kỳ Hội Quốc liên - Tổ chức được thành lập sau khi kết thúc Chiến tranh thế giới lần thứ I - nhiều nỗ lực đã được tiến hành để xây dựng một khung pháp lý quốc tế nhằm bảo vệ người thiểu số, cùng với cơ chế giám sát quốc tế. Những tội ác ghê rợn diễn ra trong Chiến tranh thế giới thứ II càng thúc đẩy cộng đồng quốc tế tìm cách đảm bảo những hành vi tàn bạo đó không thể tái diễn và tạo nên những động lực tiến tới việc xác lập một cơ chế quốc tế bắt buộc về bảo đảm các quyền con người.

### Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền (1948)

Hiến chương Liên hợp quốc năm 1945 đã tuyên bố rằng một trong những mục tiêu của Liên hợp quốc là khuyến khích, cổ vũ sự tôn trọng những quyền và tự do cơ bản cho tất cả mọi người. Với sự ủng hộ mạnh mẽ của Eleanor Roosevelt, sát cánh cùng những nhân vật khác như René Cassin, Charles Malik, Peng Chun Chang và John Humphrey, các quốc gia lần đầu tiên đã cùng ký kết được một văn kiện trong đó ghi nhận những quyền và tự do mà tất cả mọi người đều có với tư cách là một con người. Những nỗ lực này đã được ghi nhận trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, văn kiện được nhất trí thông qua bởi Đại hội đồng Liên hợp quốc vào ngày 10 tháng 12 năm 1948, ngày mà từ đó trở đi được coi là Ngày Nhân quyền quốc tế. Tuyên ngôn này - được xem là “chuẩn mực chung để phân đầu của tất cả các dân tộc và của cả loài người” - đã xác lập một cách phổ quát các quyền trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống. Điều 1 của Tuyên ngôn đã diễn tả một cách nổi tiếng ý tưởng cơ bản của nhân quyền: “Mọi con người sinh ra đều tự do và bình đẳng về quyền và nhân phẩm”.

### ***Bản Tuyên ngôn - tập quán pháp quốc tế?***

Một số điều khoản của Tuyên ngôn ngày nay đã được chấp nhận rộng rãi như quy tắc tập quán trong Luật Quốc tế. Ví dụ, điển hình trong trường hợp này là những quy định liên quan đến chống bạo lực và phân biệt chủng tộc. Có những quy tắc dẫn không được ghi nhận trong Công ước nhưng đã được sử dụng trong thực tế bởi các quốc gia như những quy phạm pháp luật bắt buộc. Trên thực tế, một số người còn cho rằng toàn bộ Hiến chương cũng có chung tư cách này.

Sau khi xác lập những điều cấm phân biệt đối xử chung, Tuyên ngôn liệt kê những nhóm quyền riêng biệt: dân sự, văn hóa, kinh tế, chính trị và xã hội. Từ Điều 3 đến Điều 21 quy định các quyền dân sự và chính trị cổ điển (bao gồm cả quyền cư trú và quyền sở hữu). Từ Điều 22 đến Điều 28 công nhận một loạt những quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, trong đó có một ghi nhận quan trọng tại Điều 28 rằng “tất cả mọi người đều có quyền sống trong một trật tự xã hội và quốc tế mà ở đó các quyền và tự do được định sẵn trong Tuyên ngôn này phải được thực hiện đầy đủ”.

Mặc dù Tuyên ngôn - đúng như tên gọi của nó - không phải là một Công ước có tính bắt buộc về mặt pháp lý, nhưng không vì vậy mà có thể bị đánh giá thấp. Nó có giá trị ràng buộc về mặt đạo lý rất cao, đại diện cho sự thỏa thuận đầu tiên của cả cộng đồng quốc tế về việc công nhận quyền của tất cả mọi người, được thông qua trong thời điểm mà dấu ấn của những vi phạm nghiêm trọng về quyền con người vẫn còn đọng lại trong tâm trí nhân loại. Bản Tuyên ngôn cũng đặt nền móng cho hệ thống điều ước quốc tế về nhân quyền sẽ được ban hành trong những thập kỷ tiếp theo. Đặc biệt là bản Tuyên ngôn, thông qua việc xác lập một cách toàn diện những quyền con người, đã nhấn mạnh tính phổ biến và tính tương hỗ chặt chẽ giữa các quyền, một điểm quan trọng mà về sau được tái khẳng định trong Tuyên bố Viên và Chương trình hành động năm 1993.

*(Để có thêm những thông tin về Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, đọc thêm Tài liệu chuyên đề số 2: Bộ luật Nhân quyền quốc tế).*

***Nguyên tắc không phân biệt đối xử trong thụ hưởng các quyền con người:***

Tất cả các Công ước nhân quyền cơ bản đều phản ánh nguyên tắc chung được thông qua bởi UDHR là: những quyền ghi nhận trong các Công ước đều được thụ hưởng bởi các cá nhân mà không có bất kỳ một sự phân biệt nào. Điều 2 Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền xác lập một danh sách dài các căn cứ cấm phân biệt đối xử:

- Chủng tộc hoặc màu da;
- Giới tính;
- Ngôn ngữ;
- Tôn giáo;
- Chính kiến;
- Dân tộc hoặc nguồn gốc xã hội;
- Tài sản, độ tuổi hoặc địa vị khác.

Danh sách này cũng được ghi nhận tại Điều 2 của cả hai Công ước cơ bản về nhân quyền năm 1966. Những Công ước tiếp theo đã mở rộng danh sách này hơn nữa.

Hai Công ước, ICERD và CEDAW, đặc biệt nhắm tới và loại trừ một số hình thức phân biệt đối xử đặc thù: phân biệt chủng tộc và phân biệt đối xử chống lại phụ nữ.

### Công ước Quốc tế về Chống mọi hình thức phân biệt chủng tộc (1965)

Khi Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền được thông qua, Ủy ban cũng nhất trí rằng những quyền quy định trong Tuyên ngôn phải được cụ thể hóa trong các điều ước có hiệu lực bắt buộc đối với các quốc gia thành viên. Điều này dẫn đến việc mở rộng đàm phán tại Ủy ban Nhân quyền (Commission on Human Rights), một cơ quan bao gồm đại diện của các quốc gia thành viên họp thường niên tại Geneva để thảo luận về nhiều chủ đề liên quan đến nhân quyền. Ra đời dưới áp lực chính trị mạnh mẽ từ việc chống chế độ Apartheid ở Nam Phi, Công ước đầu tiên đề cập đến hiện tượng đặc thù của phân biệt chủng tộc, đó là Công ước quốc tế về chống mọi hình thức phân biệt chủng tộc - được thông qua bởi Đại hội đồng vào tháng 12 năm 1965.

Sau khi đã định nghĩa thế nào là sự phân biệt chủng tộc - bao gồm cấm phân biệt về sắc tộc, màu da, nguồn gốc tổ tiên, quốc gia và dân tộc, Công ước đã quy định sáu điều khoản bắt buộc các quốc gia thành viên phải đấu tranh chống lại tệ nạn này. Bên cạnh việc đòi hỏi hiển nhiên rằng Nhà nước, ở tất cả các cấp độ, phải tự kiểm chế để tránh những hành vi này, Công ước còn đòi hỏi thêm rằng mỗi Nhà nước phải có những hành động thích hợp dựa trên cơ sở xã hội để chống lại phân biệt chủng tộc, bao gồm việc tuyên truyền về chủng tộc bởi các nhóm và tổ chức vận động. Công ước cũng thiết lập một diện rộng những quyền con người - trên cả các bình diện dân sự cũng như chính trị, kinh tế cũng như văn hóa, xã hội, mà đại đa số chúng đã được liệt kê trong Tuyên ngôn - phải được bảo đảm mà không có một sự phân biệt đối xử nào dựa trên nguồn gốc chủng tộc. Cuối cùng, Công ước cũng quy định một phương thức hữu hiệu - thông qua hệ thống tòa án và các thiết chế khác - chống lại mọi hành vi phân biệt chủng tộc.

Phần II của Công ước quy định rằng tất cả các quốc gia thành viên phải báo cáo định kỳ cho Ủy ban Chống mọi hình thức phân biệt chủng tộc - cơ quan được thiết lập nhằm đảm bảo thực thi các quy định của Công ước. Theo Điều 14, các quốc gia thành viên có thể phải thừa nhận thẩm quyền của Ủy ban trong việc giải quyết các

khiếu kiện của các cá nhân.

*(Để có thêm những thông tin cụ thể về Công ước, xem thêm Tài liệu chuyên đề số 12: Ủy ban Chống mọi hình thức phân biệt chủng tộc).*

***Thế nào là Phân biệt chủng tộc?***

“...Bao gồm bất kỳ sự phân biệt, loại trừ, hạn chế hay ưu đãi nào dựa trên các tiêu chí về chủng tộc, màu da, dòng dõi, nguồn gốc dân tộc hay sắc tộc, với mục đích hoặc có tác dụng vô hiệu hóa hay làm giảm sự thừa nhận, hưởng thụ hoặc thực hành, trên cơ sở bình đẳng, các quyền và tự do cơ bản của con người về chính trị, quyền kinh tế, xã hội và văn hóa hoặc bất kỳ lĩnh vực nào khác của đời sống cộng đồng”. (Điều 1)

**Bộ luật Nhân quyền quốc tế**

Cùng vào thời gian mà Công ước quốc tế về chống mọi hình thức phân biệt chủng tộc được thông qua, hai công ước cơ bản về nhân quyền cũng được đưa ra bàn luận: Công ước về các Quyền dân sự và chính trị và Công ước về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Tiến trình soạn thảo công cụ pháp lý bắt buộc để cụ thể hóa các quyền ghi nhận trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền này đã được bắt đầu ngay sau khi thông qua bản Tuyên ngôn vào năm 1948. Thoạt đầu, một công ước đơn lẻ bao hàm tất cả các quyền con người đã được đề xuất. Tuy nhiên, sau một quá trình thảo luận dài, Đại hội đồng đã yêu cầu Ủy ban Nhân quyền soạn thảo hai công ước riêng rẽ, và chỉ rõ rằng hai văn bản này phải bao quát được càng nhiều càng tốt những điều khoản tương tự (trong Tuyên ngôn) để “đề cao tính thống nhất của mục tiêu đề ra”<sup>(1)</sup>. Hai Công ước cuối cùng đã được thông qua bởi Đại hội đồng vào tháng 12 năm 1966 và có hiệu lực thi hành vào năm 1976. Cùng với Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, hai Công ước được coi như “Bộ luật Nhân quyền quốc tế”.

Hai Công ước có một cấu trúc tương tự nhau và một số điều khoản thậm chí còn được thông qua với cùng một cách diễn đạt. Lời nói đầu của hai văn bản đều ghi nhận tính tương hỗ của các quyền con người, chỉ rõ rằng lý tưởng nhân quyền chỉ có thể đạt được nếu xây dựng được những điều kiện để mọi người đều có thể thụ hưởng những quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, dân sự và chính trị của mình. Phần 1 của cả hai Công ước, nói về quyền tự

---

<sup>(1)</sup> Nghị quyết 543 (VI) đoạn 1.

quyết của các dân tộc và quyền tự định đoạt các nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng như của cải của mình là giống nhau. Cả hai Công ước, trong Phần II đều quy định những điều khoản chung về cấm phân biệt đối xử (Điều 2(1) Công ước về các quyền dân sự và chính trị và Điều 2(2) Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa) và xác nhận quyền bình đẳng nam nữ (Điều 3 của cả hai Công ước), cho rằng các cá nhân được hưởng các quyền theo quy định của Công ước đến mức tối đa có thể được. Phần III của mỗi Công ước chứa đựng các điều khoản quy định nghĩa vụ (cho các quốc gia thành viên) về thực hiện những quyền quy định trong Công ước.

#### Công ước về các quyền dân sự và chính trị (1966)

Công ước về các quyền dân sự và chính trị ghi nhận các quyền về dân sự và chính trị được quy định trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, trừ quyền sở hữu và quyền tị nạn (mà về sau được quy định riêng tại Công ước về Quy chế người tị nạn năm 1951). Công ước này cũng chứa đựng cả những quyền bổ sung, ví dụ như quyền của người bị tạm giam, tạm giữ (Điều 10), bảo vệ các nhóm thiểu số (Điều 27).

Bổ sung cho các Điều 2 (1) và 3 về không phân biệt đối xử (được thể hiện trong Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa), Điều 26 đảm bảo mọi người đều có quyền bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ không phân biệt trong phạm vi quốc gia. Thêm vào đó, giống như trong Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, Điều 2 đưa ra giải pháp hữu hiệu trong trường hợp vi phạm các quyền ghi nhận trong Công ước, bao gồm cả việc đưa ra trước các cơ quan tài phán độc lập và vô tư để phán xét những hành vi vi phạm. Công ước cũng xác định một danh sách các quyền, tự do cơ bản trong lĩnh vực dân sự và chính trị. Điều 25 quy định các bảo đảm cho quyền chính trị: quyền tự do tham gia vào các công việc xã hội, đặc biệt thông qua bầu cử định kỳ và thực chất.

Phần IV của Công ước quy định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên phải báo cáo định kỳ trước Ủy ban Quyền con người, cơ quan được thành lập nhằm giám sát thực thi các quy định của Công ước.

Hai Nghị định thư không bắt buộc bổ sung Công ước, cho phép các quốc gia chấp nhận những nghĩa vụ khác. Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất năm 1966 trao quyền cho cá nhân được khiếu tố tới Ủy ban Quyền con người; Nghị định thư không bắt buộc thứ hai năm 1989 khuyến nghị bãi bỏ hình phạt tử hình.

*(Những thông tin thêm về ICCPR có thể tìm trong Tài liệu chuyên đề số 15: Quyền dân sự và chính trị: Ủy ban Quyền con người).*

Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (1966)

Cũng giống như ICCPR, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa phát triển thêm một bước các quyền tương ứng trong Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, có tính toán một cách cụ thể và chuyên sâu những bước thực hiện chúng. Chẳng hạn, về quyền con người trong lĩnh vực giáo dục, ICESCR lặp lại cách quy định trong Tuyên ngôn, nhưng dành riêng hai Điều (13 và 14) để xác định nghĩa vụ đảm bảo giáo dục tiểu học là phổ cập và miễn phí và từng bước tiến tới miễn phí giáo dục trung học và các bậc cao hơn. Quyền được bảo vệ sức khỏe - đã được UDHR đề cập như là một bình diện của một tiêu chuẩn sống phù hợp, được thể hiện thành một điều độc lập trong công ước: Điều 12 ghi nhận Quyền con người được hưởng tiêu chuẩn sức khỏe về thể chất và tinh thần ở mức cao nhất có thể được, và cũng đề cập đến cả những vấn đề liên quan đến sức khỏe như vệ sinh môi trường, xử lý dịch bệnh. Điều 6 về quyền lao động được bổ sung bởi Điều 7 quy định về quyền được làm việc trong những điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi, đảm bảo sức khỏe và an toàn, bình đẳng về cơ hội thăng tiến và được hưởng lương trong những ngày nghỉ lễ.

Điều khác biệt đáng kể của hai Công ước thể hiện ở nguyên tắc thực thi từng bước quy định tại Phần II Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Điều 2(1) quy định rằng mỗi quốc gia thành viên phải “cam kết tiến hành các biện pháp... sử dụng tới mức tối đa các tài nguyên sẵn có của mình, nhằm đạt tới việc bảo đảm ngày càng đầy đủ các quyền được thừa nhận trong Công ước”. Nguyên tắc thực thi từng bước cũng xuất phát từ thực tế là việc thực hiện các quyền có thể bị ảnh hưởng bởi những hạn chế về nguồn lực sẵn có của mỗi quốc gia thành viên. Bởi vậy nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là phải tiến hành các biện pháp có chủ đích, cụ thể và có cân nhắc kỹ nhằm tiến tới việc thực hiện đầy đủ các quyền quy định trong Công ước. Công ước cũng ghi nhận vai trò hỗ trợ quan trọng của cộng đồng quốc tế (Điều 2 (1), 11(2), 15(4), 22 và 23) - dựa trên cơ sở Điều 22 và 28 của UDHR.

Phần IV yêu cầu các quốc gia thành viên phải định kỳ đệ trình báo cáo với Hội đồng Kinh tế và Xã hội. Năm 1985, Hội đồng đã thành lập Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa nhằm thực hiện chức năng đảm bảo thực thi các quy định của Công ước (ECOSOC Res.1985/17).

*(Để tìm hiểu thêm các thông tin về ICESCR, xem Tài liệu chuyên đề số*



16: Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội và văn hóa).

**Các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa cơ bản:**

- Quyền được đối xử không phân biệt;
- Quyền làm việc;
- Quyền được lao động trong điều kiện công bằng và thuận lợi;
- Quyền được thành lập và gia nhập công đoàn;
- Quyền được hưởng bảo hiểm xã hội;
- Quyền được bảo hộ về gia đình;
- Quyền được hưởng một tiêu chuẩn sống thích đáng;
- Quyền bảo vệ sức khỏe;
- Quyền học tập;
- Quyền được tham gia vào đời sống văn hóa.

Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (1979)

Năm 1979, cộng đồng quốc tế đã thông qua một công ước mới - nhằm vào một hiện tượng riêng biệt: phân biệt đối xử về giới tính - cụ thể là phân biệt đối xử chống lại phụ nữ. Phân biệt giới, cũng như phân biệt chủng tộc, thực ra đã bị nghiêm cấm tại những quy định chung của hai công ước cơ bản về nhân quyền năm 1966. Tuy nhiên, CEDAW quy định chi tiết hơn những điều cấm phân biệt đối xử về giới - trên cơ sở bình đẳng nam nữ. Công ước này nhắm tới những khía cạnh hệ thống và chính trị của chủ đề đặc biệt này.

Công ước được thông qua theo khuôn mẫu của Công ước quốc tế về chống mọi hình thức phân biệt chủng tộc (ICERD), nhưng được phát triển nhiều hơn, phản ánh sự phát triển của xã hội trong vòng 15 năm kể từ ngày công ước trên được thông qua. Cũng như ICERD, CEDAW mở đầu bằng việc định nghĩa về phân biệt đối xử dựa trên cơ sở giới tính. Những điều khoản đầu tiên bắt buộc các quốc gia thành viên phải kiềm chế mọi hành động phân biệt đối xử chống lại phụ nữ của mình, và phải tiến hành những biện pháp thích hợp về mặt pháp lý cũng như thực tiễn, trong tất cả các lĩnh vực của đời sống, nhằm xóa bỏ thái độ, tập quán và thực tiễn phân biệt đối xử chống lại phụ nữ. Điều 6 yêu cầu các quốc gia thành viên phải xóa bỏ tất cả các hình thức buôn bán phụ nữ và bóc lột mại dâm phụ nữ, cũng có thể được ngầm hiểu là một bộ phận của các quy định về cấm nô lệ và cưỡng bức lao động - mà đã được quy định trong các văn bản khác. Điều 7

và Điều 8 đề cập cụ thể đến nghĩa vụ (của các quốc gia thành viên) phải đảm bảo sự tham gia bình đẳng của phụ nữ với nam giới vào đời sống chính trị và công cộng của đất nước. Điều 9 và Điều 10 mở rộng quyền bình đẳng của phụ nữ sang các lĩnh vực quốc tịch và giáo dục, trong khi đó, Điều 11, 12 và 13 quy định quyền bình đẳng của phụ nữ trong lao động, chăm sóc sức khỏe và trong các lĩnh vực khác của đời sống kinh tế, xã hội. Trên nguyên tắc áp dụng những quy định chung cho các hiện tượng cá biệt, Điều 14 đề cập đến những vấn đề đặt ra cho phụ nữ nông thôn. Các Điều 15 và 16 mở rộng tới quyền được đối xử bình đẳng trước pháp luật, quyền bình đẳng trong quan hệ hôn nhân và gia đình.

Phần V của Công ước yêu cầu tất cả các quốc gia thành viên phải đệ trình báo cáo định kỳ lên Ủy ban về xóa bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, cơ quan được lập ra nhằm giám sát việc thực hiện các quy định của Công ước.

*(Để có thêm các thông tin về CEDAW, xem Tài liệu chuyên đề số 22: Công ước và Ủy ban về xóa bỏ phân biệt đối xử chống lại phụ nữ).*

### ***Thế nào là phân biệt đối xử chống lại phụ nữ?***

“...Là bất kỳ sự phân biệt, loại trừ hay hạn chế nào được đề ra dựa trên cơ sở giới tính, mà có tác dụng hoặc làm tổn hại hay vô hiệu hóa việc phụ nữ, bất kể tình trạng hôn nhân của họ như thế nào, được công nhận, hưởng thụ hoặc thực hiện các quyền và tự do cơ bản của con người trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa, dân sự hay bất cứ lĩnh vực nào khác, trên cơ sở bình đẳng giữa nam giới và nữ giới”.

Công ước chống tra tấn và các hình thức trừng phạt hay đối xử tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm (1984)

Vào năm 1984, một công ước đã được thông qua đề cập đến một hiện tượng đặc biệt: tra tấn và các hình thức hành hạ khác. Điều 7 của ICCPR đã bao hàm những quy định liên quan đến tra tấn và các hình thức trừng phạt hay đối xử tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm, tuy nhiên Công ước mang tên lĩnh vực đặc thù này đã tiến xa hơn rất nhiều trong việc phát triển một hệ thống pháp lý nhắm tới cả mục tiêu phòng ngừa và trừng phạt những hành vi này trên thực tế. Sau khi định nghĩa thế nào là tra tấn, Công ước đã làm rõ rằng không có bất kỳ một hoàn cảnh ngoại lệ nào, bao hàm cả mệnh lệnh cấp trên, có thể được viện dẫn để biện minh cho việc tra tấn - sự cấm đoán ở đây là tuyệt đối. Gần gũi với quy định này là điều cấm

quan trọng được quy định tại Điều 3 - liên quan đến nguyên tắc “không đẩy trả lại - *non - refoulement*”: nếu có bất kỳ lý do nào để tin rằng một cá nhân có nguy cơ bị tra tấn ở đất nước họ, thì các quốc gia thành viên không được phép trục xuất, dẫn độ hoặc áp dụng bất cứ hình thức khác buộc họ quay trở lại đất nước mình. Các quốc gia thành viên phải hình sự hóa hành vi tra tấn và có chế tài trừng trị hành vi này một cách thích đáng.

Do nhu cầu trừng phạt hành vi tra tấn vượt ra khỏi biên giới một quốc gia, từ Điều 4 đến Điều 9 của Công ước đã xác lập một cơ chế quy định rằng bất cứ quốc gia thành viên nào mà ở đó hành vi tra tấn được thực hiện, hoặc có người bị tình nghi là tội phạm, hay nạn nhân là công dân của quốc gia đó, đều có quyền tài phán đối với những hành vi phạm tội này. Cũng như vậy, quốc gia thành viên có quyền yêu cầu dẫn độ người bị tình nghi phạm tội từ một quốc gia khác, nơi mà nếu như yêu cầu dẫn độ bị từ chối thì phải truy tố người bị tình nghi phạm tội. Mục đích của những quy định này là nhằm bảo đảm không bỏ lọt những kẻ thực hiện các hành vi bị cấm trong công ước. Điều 10 và Điều 11 chứa đựng các quy định về giáo dục đối với những người thực thi và kiểm tra các phương pháp sử dụng bởi họ. Thay vào một điều khoản chung về “quyền áp dụng các giải pháp hữu hiệu” cho các hành vi vi phạm như trong các Công ước khác, trong các Điều 12 đến Điều 14, CAT xác lập quyền điều tra khẩn trương và khách quan người bị tình nghi phạm tội tra tấn, với khả năng được hưởng sự bồi thường công bằng và thỏa đáng cho nạn nhân. Theo Điều 15, những bằng chứng thu thập được trong quá trình tra tấn sẽ không được sử dụng tại tòa án. Cuối cùng, Điều 16 quy định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên phải ngăn ngừa những hành vi đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo và hạ thấp phẩm giá mà chưa đến mức bị coi là tra tấn.

Phần III của Công ước quy định nghĩa vụ các quốc gia thành viên phải báo cáo định kỳ với Ủy ban chống tra tấn - cơ quan được thành lập để hướng dẫn thực thi Công ước. Theo các Điều 21 và 22, một quốc gia thành viên có thể chấp nhận quyền của Ủy ban được xem xét các khiếu tố do một quốc gia thành viên khác hoặc từ một cá nhân công dân của nước đó gửi lên.

Một Nghị định thư không bắt buộc của Công ước đã được thông qua vào năm 2002 và sẽ có hiệu lực nếu có đủ 20 quốc gia thành viên chấp nhận. Văn kiện này dự liệu việc kiểm tra thường xuyên của các cơ quan trong nước cũng như quốc tế tại các cơ sở giam giữ với mục tiêu phòng ngừa tra tấn và các hình thức đối xử tồi tệ khác.

*(Các thông tin cụ thể hơn về CAT được nêu trong Tài liệu chuyên đề số 4:*

*Chống tra tấn, hoặc Tài liệu chuyên đề số 17: Ủy ban chống Tra tấn).*

***Thế nào là tra tấn:***

“...Bất kỳ hành vi nào cố ý gây đau đớn và đau khổ nghiêm trọng về thể xác hay tinh thần cho một người, vì những mục đích như lấy thông tin hoặc lời thú tội từ người đó hay người có liên quan, hoặc để trừng phạt người đó vì những hành vi mà người đó hay người có liên quan thực hiện hay bị nghi ngờ đã thực hiện, hoặc để đe dọa hay ép buộc người đó hay người có liên quan, hoặc vì bất kỳ lý do nào khác dựa trên sự phân biệt đối xử dưới mọi hình thức, khi nỗi đau đớn và đau khổ đó do một công chức hoặc người nào khác hành động với tư cách chính thức gây ra, hoặc với sự xúi giục, đồng tình hay ưng thuận của một công chức”.

**Công ước về Quyền trẻ em (1989)**

Công ước đầu tiên đã từng đề cập đến quyền của nhóm người đặc biệt này là Công ước về quyền trẻ em. Mặc dù trẻ em - người dưới 18 tuổi - đương nhiên có quyền thụ hưởng tất cả các quyền con người quy định trong các công ước khác, nhưng việc nhắc lại những quyền này gắn với tình huống đặc thù của trẻ em trong một văn bản riêng biệt sẽ tạo ra cơ hội để phát triển hơn nữa các quy định bổ sung liên quan đến trẻ em.

Cả hai Điều 24 và 10 của ICCPR đều đã công nhận quyền của trẻ em được hưởng tất cả các biện pháp bảo vệ đặc biệt nào có thể áp dụng cho trẻ em. Công ước về quyền trẻ em (CRC) đã quy định những biện pháp này một cách cụ thể hơn nhiều. Chẳng hạn, có điều khoản riêng quy định về quyền được xác định danh tính của trẻ em (Điều 7); quyền tách khỏi cha mẹ (Điều 9); quyền đoàn tụ gia đình (Điều 10); việc đưa trẻ em ra nước ngoài bất hợp pháp (Điều 11); bảo vệ chống lại sự xâm hại (Điều 19); được nhận làm con nuôi (Điều 21). Điều 22 quy định về tình cảnh đặc biệt của trẻ tỵ nạn. Ghi nhận tình trạng yếu thế của trẻ em, việc bảo vệ trẻ khỏi việc bóc lột về kinh tế (Điều 32), lạm dụng ma túy (Điều 33), bóc lột tình dục (Điều 34), bắt cóc và buôn bán trẻ em (Điều 35) đã được quy định một cách rõ ràng. Điều 23 dành riêng quy định về việc chăm sóc trẻ tàn tật. Điều 38 khẳng định lại các nghĩa vụ của quốc gia trong trường hợp có xung đột vũ trang - theo Luật Nhân đạo quốc tế - và cũng yêu cầu các quốc gia tránh hết mức có thể, tuyển mộ bất kỳ người nào chưa đến tuổi 15 vào lực lượng

vũ trang của mình.

Dựa trên những quy tắc khẳng định quyền được bảo vệ của trẻ em, CRC cũng mở ra những nền tảng mới thông qua việc soạn thảo triển vọng của trẻ em trong mối liên hệ với những quyền dân sự và chính trị kinh điển được quy định trong ICCPR và những quyền kinh tế, xã hội và văn hoá quy định tại ICESCR. Chẳng hạn, trẻ em có đầy đủ quyền tự do ngôn luận (Điều 13), quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo (Điều 14), tự do kết giao và hội họp một cách hòa bình (Điều 15), quyền được tôn trọng sự riêng tư (Điều 16), quyền tiếp cận thông tin (Điều 17), quyền được bảo vệ sức khỏe (Điều 24), được hưởng an sinh xã hội (Điều 26) và được hưởng mức sống thích đáng (Điều 27) bất kể độ tuổi và sự chín muồi của trẻ em.

Vấn đề liên quan đến sử dụng trẻ em trong trường hợp có xung đột quân sự, buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hóa phẩm khiêu dâm trẻ em được quy định một cách cụ thể hơn trong hai Nghị định thư không bắt buộc của Công ước - thông qua năm 2000.

Phần II của Công ước quy định các quốc gia thành viên phải đệ trình báo cáo thường xuyên lên Ủy ban về quyền trẻ em, cơ quan được thiết lập nhằm điều khiển việc thực thi Công ước.

*(Những thông tin cụ thể hơn về Công ước về Quyền trẻ em có thể được tìm đọc tại Tài liệu chuyên đề số 10: Quyền trẻ em).*

***Bốn “Nguyên tắc chung” để thực hiện quyền trẻ em:***

Ủy ban về Quyền trẻ em đã xác định bốn nguyên tắc cơ bản quy định trong Công ước - nhằm định hướng các quốc gia thành viên trong thực thi quyền trẻ em:

1. Không phân biệt đối xử: các quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải tôn trọng và bảo đảm các quyền được quy định tại Công ước đối với mọi trẻ em thuộc quyền tài phán của mình mà không được dựa trên bất cứ sự phân biệt đối xử nào (Điều 2);

2. Lợi ích tốt nhất của trẻ em: lợi ích tốt nhất của trẻ em phải được coi là mối quan tâm hàng đầu trong tất cả mọi hoạt động liên quan đến trẻ em (Điều 3);

3. Quyền được sống, sống còn và phát triển: quyền được sống là quyền vốn có của trẻ em và các quốc gia thành viên có nghĩa vụ bảo đảm đến mức tối đa khả năng sống còn và phát triển của trẻ em (Điều 6);

4. Quan điểm của trẻ về hoàn cảnh của chính mình: trẻ em có quyền được thể hiện quan điểm riêng một cách tự do về “mọi vấn

đề tác động đến trẻ em”, những quan điểm này phải được coi trọng một cách thích đáng, tương ứng với độ tuổi và mức độ trưởng thành của trẻ em (Điều 12);

5. Không phân biệt đối xử: các quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải tôn trọng và bảo đảm các quyền được quy định tại Công ước đối với mọi trẻ em thuộc quyền tài phán của mình mà không được dựa trên bất cứ sự phân biệt đối xử nào (Điều 2);

6. Lợi ích tốt nhất của trẻ em: lợi ích tốt nhất của trẻ em phải được coi là mối quan tâm hàng đầu trong tất cả mọi hoạt động liên quan đến trẻ em (Điều 3);

7. Quyền được sống, sống còn và phát triển: quyền được sống là quyền vốn có của trẻ em và các quốc gia thành viên có nghĩa vụ bảo đảm đến mức tối đa khả năng sống còn và phát triển của trẻ em (Điều 6);

8. Quan điểm của trẻ về hoàn cảnh của chính mình: trẻ em có quyền được thể hiện quan điểm riêng một cách tự do về “mọi vấn đề tác động đến trẻ em”, những quan điểm này phải được coi trọng một cách thích đáng, tương ứng với độ tuổi và mức độ trưởng thành của trẻ em (Điều 12).

*(Để biết thêm thông tin, đọc Bình luận chung số 5 của Ủy ban quyền trẻ em (CRC/GC/2003/5)).*

Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ (1990)

Công ước gần đây nhất là Công ước về người lao động di trú, nhằm tới quyền của một nhóm người đặc biệt cần được bảo vệ: tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ. Công ước áp dụng cho toàn bộ quá trình di trú, bao gồm chuẩn bị di trú, xuất phát, quá cảnh và toàn bộ thời gian cư trú và trả lương tại quốc gia có việc làm cũng như việc quay trở về quốc gia xuất xứ hoặc quốc gia thường trú. Đa số các quyền có liên quan đến quốc gia tiếp nhận lao động, tuy nhiên cũng có một số nghĩa vụ đặc biệt được ấn định cho các quốc gia xuất xứ.

Công ước bắt đầu bằng những quy định thường thấy về cấm phân biệt đối xử trong việc hưởng các quyền con người. Tiếp theo đó, Công ước chia ra hai phần: Phần thứ nhất đề cập đến các quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ - không phân biệt tư cách di trú. Phần thứ hai đề cập đến những quyền khác dành cho người lao động di trú và các thành viên gia đình họ là những người có

giấy tờ hợp pháp. Trong định nghĩa về các quyền dân sự và chính trị của người lao động di trú, cách quy định trong Công ước rất gần với cách quy định của ICCPR. Một số điều nhắc lại việc cân nhắc đến tình cảnh đặc biệt của người lao động di trú, ví dụ như quyền được bảo vệ về lãnh sự trong trường hợp bị bắt giữ, những điều khoản liên quan đến việc vi phạm luật nhập cư, việc hủy giấy tờ tùy thân và cấm trục xuất tập thể. Thêm vào đó, quyền sở hữu - vốn có nguồn gốc từ UDHR nhưng không được quy định tại ICCPR, đặc biệt được quy định cho người lao động di trú.

Công ước định nghĩa các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa của người lao động di trú trên phương diện tình cảnh đặc thù của họ. Ví dụ, ở mức tối thiểu, họ được hưởng quyền chăm sóc y tế trong trường hợp khẩn cấp, giống như người dân bản xứ, và con cái của người lao động di trú có quyền được tiếp cận giáo dục cơ bản, bất kể địa vị pháp lý của họ. Những quyền khác được dành cho người lao động di trú có giấy tờ hợp lệ, cho nhóm người di trú đặc biệt như nhân công vùng biên, nhân công mùa vụ, nhân công lưu động và nhân công theo dự án.

Phần VII Công ước quy định các quốc gia thành viên phải đệ trình báo cáo thường xuyên lên Ủy ban bảo vệ quyền của tất cả người lao động di trú và thành viên gia đình họ - cơ quan được thành lập nhằm chỉ đạo việc thực thi Công ước. Điều 76 và 77 thừa nhận quyền khiếu tố của một quốc gia thành viên khác và của các cá nhân, thừa nhận rằng các quốc gia tham gia phải công nhận thẩm quyền của Ủy ban trong lĩnh vực này.

*(Để có thêm thông tin về người lao động di trú và Công ước về lĩnh vực này, tìm đọc Tài liệu chuyên đề số 24: Quyền của người lao động di trú).*

Đọc các Công ước trong một chỉnh thể thống nhất

Để hiểu một cách đầy đủ về nghĩa vụ của một quốc gia thành viên trong các công ước, cần phải đọc toàn bộ các công ước nhân quyền trong một chỉnh thể. Độc lập nhưng không tách biệt, các công ước bổ sung lẫn nhau, với nhiều nguyên tắc ràng buộc chúng lại với nhau. Mỗi công ước đều bao gồm những nguyên tắc công khai hay mặc định về bình đẳng và không phân biệt đối xử, về bảo vệ chống lại sự xâm phạm các quyền, đặc biệt là bảo vệ những người yếu thế, về công nhận rằng mỗi cá nhân phải được tham gia một cách tích cực và chủ động vào đời sống công cộng ở nước mà họ cư trú và vào những quyết định có liên quan đến họ chứ không phải là một đối tượng thụ động theo quyết định của cơ quan công quyền. Tất cả các công ước, dựa trên những nguyên tắc chung này, tồn tại tương hỗ, phụ thuộc lẫn nhau và củng cố lẫn nhau, kết quả là không có một quyền nào tồn tại tách biệt mà lại có thể được thụ hưởng đầy đủ, mà ngược lại, việc thụ hưởng

một quyền phải phụ thuộc vào việc thụ hưởng tất cả các quyền khác. Tính tương hỗ là một trong những nguyên nhân tạo nên sự phối hợp trong hoạt động của các cơ quan giám sát công ước, đặc biệt thông qua việc khích lệ các quốc gia thành viên coi việc thực thi các quy định của tất cả các công ước như một bộ phận của từng mục tiêu riêng biệt.

Bảy Công ước cơ bản của Liên hợp quốc không được xây dựng với mục đích nhằm trở thành một danh mục liệt kê tất cả các nghĩa vụ của các quốc gia thành viên. Nhiều quốc gia, trên cơ sở sự tham gia vào hệ thống công ước nhân quyền của Liên hợp quốc, còn là thành viên của các thiết chế nhân quyền khu vực - ở đó sự bảo vệ quyền cho các cá nhân thuộc quyền tài phán của quốc gia đó còn mở rộng hơn nữa. Thêm vào đó, những công ước khác, bao gồm Công ước về người tỵ nạn và các Công ước của Tổ chức lao động quốc tế (ILO, ví dụ Công ước số 182 của ILO về xóa bỏ các hình thức lao động tồi tệ nhất đối với trẻ em, hoặc Công ước số 169 của ILO về quyền của người bản địa) là những phương tiện quan trọng và không thể phủ nhận trong lĩnh vực nhân quyền. Tất cả các nghĩa vụ quốc tế ràng buộc đều phải được xem xét khi đánh giá trách nhiệm của quốc gia trong bảo vệ Quyền con người.

## *Phần II*

### **GIÁM SÁT THỰC THI CÁC TIÊU CHUẨN NHÂN QUYỀN CÁC CƠ QUAN CÔNG ƯỚC**

Các cơ quan công ước là những Ủy ban gồm những chuyên gia, có chức năng giám sát việc các quốc gia thành viên thực thi các quy định của các Công ước nhân quyền cơ bản. Phần II tài liệu này sẽ giải thích về sự vận hành của các cơ quan công ước, đồng thời lý giải tại sao hoạt động của các cơ quan này lại có liên quan tới cuộc sống của mọi người trên thế giới.

Cơ quan Công ước là gì?

Bảy Công ước nhân quyền cơ bản xác lập những nghĩa vụ pháp lý cho các quốc gia thành viên trong việc thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người ở cấp độ quốc gia. Nếu một quốc gia chấp nhận các công ước này thông qua việc phê chuẩn, gia nhập hay kế thừa chúng thì đồng thời quốc gia đó đã tự ràng buộc mình vào nghĩa vụ thực thi các quyền quy định trong các công ước. Nhưng đó mới chỉ là bước đầu tiên, bởi lẽ việc ghi nhận các quyền trên giấy tờ không đủ để bảo đảm rằng chúng sẽ được thực hiện trên thực tế. Khi công ước đầu tiên được thông qua đồng thời cũng ghi nhận nghĩa vụ của các quốc



gia thành viên phải hợp tác thực hiện những nghĩa vụ quốc tế nhằm đảm bảo mọi cá nhân trong quốc gia đó được thụ hưởng những quyền quy định trong các Công ước. Vì vậy, mỗi Công ước đều quy định việc thành lập một Ủy ban quốc tế hoặc những chuyên gia độc lập để giám sát - theo rất nhiều cách - việc thực thi công ước.

Việc thực thi bảy Công ước nhân quyền cơ bản được giám sát bởi bảy cơ quan công ước.

1. Ủy ban về xóa bỏ phân biệt chủng tộc (CERD) là cơ quan công ước được thành lập đầu tiên (1969), có trách nhiệm giám sát việc thực hiện Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc.

2. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (CESCR) được thành lập năm 1987 nhằm thực hiện việc giám sát theo ủy quyền của ECOSOC về ICESCR.

3. Ủy ban Nhân quyền (HRC) được thành lập năm 1976 nhằm giám sát việc thực hiện ICCPR.

4. Ủy ban về xóa bỏ phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (CEDAW) thành lập năm 1982 bởi các quốc gia thành viên nhằm giám sát việc thực hiện Công ước CEDAW.

5. Ủy ban chống tra tấn (CAT) được thành lập năm 1987, giám sát thực hiện Công ước CAT.

6. Ủy ban về quyền trẻ em (CRC) được thành lập năm 1990 bởi các quốc gia thành viên, giám sát việc thực hiện Công ước CRC và hai Nghị định thư không bắt buộc về trẻ em trong xung đột vũ trang và khai thác bóc lột trẻ em.

7. Ủy ban về người lao động di trú (CMW) họp kỳ đầu tiên và tháng 3 năm 2004, sẽ giám sát việc thực hiện Công ước quốc tế về bảo vệ tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ.

Mỗi Ủy ban bao gồm những chuyên gia độc lập (từ 10 đến 23 thành viên), được thừa nhận là có năng lực trong lĩnh vực Quyền con người, được bầu và bổ nhiệm bởi các quốc gia thành viên theo nhiệm kỳ cố định là 4 năm và có thể tái nhiệm. CEDAW tổ chức họp tại trụ sở chính của Liên hợp quốc ở New York, các Ủy ban công ước khác thông thường họp tại trụ sở Liên hợp quốc ở Geneva, tuy nhiên Ủy ban Nhân quyền cũng thường xuyên tổ chức kỳ họp tháng 3 của mình tại New York. Tất cả các Ủy ban cũng thường xuyên nhận được sự trợ giúp của Chi nhánh về Công ước và các Ủy ban của OHCHR ở Geneva, trừ CEDAW, cơ quan có bộ máy giúp việc là Cơ quan vì sự tiến bộ của Phụ nữ (DAW) đặt tại New York.

***Cấu trúc của các Ủy ban:***

- CERD: 18 thành viên;

- HRC: 18 thành viên;

- CESCR: 18 thành viên;
- CEDAW: 23 thành viên;
- CAT: 10 thành viên;
- CRC: 18 thành viên;
- CMW: 10 thành viên;

Các thành viên có nhiệm kỳ 4 năm. Cứ hai năm một lần, một nửa số thành viên lại được bầu lại.

### Các Cơ quan Công ước làm gì?

Các cơ quan công ước thực hiện nhiều chức năng nhằm mục tiêu giám sát việc thực thi công ước bởi các quốc gia thành viên. Tất cả các cơ quan công ước được ủy quyền tiếp nhận và xem xét các báo cáo đệ trình thường xuyên bởi các quốc gia thành viên trong đó cụ thể hóa việc thực hiện các quy định của Công ước tại đất nước mình. Các Ủy ban cũng ban hành những chỉ dẫn để hỗ trợ các quốc gia trong việc chuẩn bị các báo cáo, đồng thời soạn thảo những bình luận chung hướng dẫn thực hiện các quy định của công ước và tổ chức các hội thảo về những chủ đề liên quan đến Công ước. Một vài Ủy ban (không phải tất cả) thực hiện một số chức năng khác nhằm tăng cường việc thực hiện công ước ở các quốc gia thành viên. Một vài Ủy ban có quyền xem xét những khiếu tố hay các thông tin đệ trình bởi các cá nhân cho rằng quyền của họ bị vi phạm bởi quốc gia thành viên. Một số Ủy ban thậm chí có thể tiến hành điều tra những cáo buộc vi phạm như vậy.

Phần tiếp theo giới thiệu về những hoạt động do các cơ quan công ước thực hiện tương thích với quyền hạn của mình. Mặc dù bảy cơ quan công ước hiện diện cùng nhau như một hệ thống hài hòa để giám sát việc thực hiện các công ước, nhưng cũng cần thấy rằng mỗi cơ quan công ước là một Ủy ban độc lập bao gồm nhóm chuyên gia có quyền hạn giám sát thực hiện một công ước riêng biệt. Mặc dù các cơ quan công ước đã có những nỗ lực không ngừng để phối hợp hoạt động, thì thủ tục và thực tiễn có thể rất khác nhau ở từng cơ quan, đó là kết quả của sự đa dạng về quyền hạn của mỗi Ủy ban tùy theo từng Công ước và từng Nghị định thư không bắt buộc trong lĩnh vực đó<sup>(2)</sup>. Phần dưới đây sẽ giới thiệu những đặc trưng chung cơ bản nhất trong quá trình các Ủy ban xem xét báo cáo của các quốc gia

---

<sup>(2)</sup> Về trình tự hoạt động cụ thể của từng cơ quan công ước, có thể tìm đọc trong Tài liệu chuyên đề liên quan đến từng Ủy ban.

thành viên.

Xem xét báo cáo của các quốc gia thành viên bởi các cơ quan công ước

Thẩm quyền đầu tiên và chung cho tất cả các Ủy ban là giám sát việc thực hiện công ước có liên quan thông qua việc đánh giá các báo cáo đệ trình bởi các quốc gia thành viên theo định kỳ quy định trong Công ước. Trong quyền hạn cơ bản này, các cơ quan công ước đã phát triển một thông lệ và thủ tục mà tính hiệu quả đã được chứng minh thông qua việc nghiên cứu kỹ lưỡng những công việc mà quốc gia thành viên đã làm và khích lệ hơn nữa việc thực thi những nghĩa vụ theo Công ước mà quốc gia đó là thành viên. Phần dưới đây sẽ giới thiệu những đặc trưng cơ bản chung trong tiến trình xem xét báo cáo của các quốc gia thành viên tại các cơ quan công ước.

#### *Nghĩa vụ báo cáo của quốc gia thành viên*

Ngoài nghĩa vụ thực hiện các quy định của công ước, mỗi quốc gia thành viên còn có nghĩa vụ đệ trình thường xuyên báo cáo đến cơ quan công ước có liên quan về việc thực thi các quyền đó.

Ý tưởng về việc giám sát nhân quyền thông qua đánh giá các báo cáo có nguồn gốc từ một Nghị quyết của ECOSOC vào năm 1956, trong đó yêu cầu các quốc gia thành viên của Liên hợp quốc phải đệ trình báo cáo theo định kỳ về những tiến triển trong việc thực thi các quyền con người<sup>(3)</sup>. Mô hình này đã được đưa vào Công ước ICERD năm 1965, và vào hai Công ước quốc tế cơ bản về nhân quyền năm 1966, cũng như vào tất cả các công ước nhân quyền cơ bản được ban hành sau đó.

Để đáp ứng nghĩa vụ báo cáo, mỗi quốc gia thành viên phải đệ trình một báo cáo chung lần đầu trong vòng một năm kể từ ngày công ước bắt đầu có hiệu lực thi hành đối với quốc gia đó (thời hạn này là hai năm đối với ICESCR và CRC). Tiếp sau đó, quốc gia phải có báo cáo định kỳ - tùy theo quy định của công ước (thông thường là bốn hoặc năm năm một lần) về những biện pháp cụ thể đã tiến hành nhằm thực thi công ước. Báo cáo phải kể ra các biện pháp pháp lý, hành chính và tư pháp đã được sử dụng bởi quốc gia để đưa các quy định của công ước có hiệu lực trên thực tế, và cũng chỉ ra các khó khăn hoặc nhân tố mà họ phải đối diện trong thực thi các quyền này. Nhằm đảm bảo rằng các báo cáo chứa đựng những thông tin phù hợp cho phép các Ủy ban thực thi công việc của mình, mỗi cơ quan công ước phát hành một hướng dẫn về nội dung và hình thức của báo cáo.

---

<sup>(3)</sup> Xem tài liệu số E/Res/624B(XXII) 01/8/1956.

Các bản hướng dẫn này được xuất bản dưới dạng tài liệu biên tập (HRI/GEN/3) được cập nhật thường xuyên. Các cơ quan công ước đang tiến hành xem xét để cân đối các hướng dẫn báo cáo về các công ước nhân quyền (xem trang 43).

***Chu kỳ báo cáo theo của các Công ước***

Công ước	Khoảng thời gian báo cáo lần đầu	Báo cáo thường kỳ
ICERD	1 năm	2 năm
ICESCR	2 năm	5 năm
ICCPR	1 năm	4 năm
CEDAW	1 năm	4 năm
CAT	1 năm	4 năm
CRC	2 năm	5 năm
ICRMW	1 năm	5 năm
CRC-OPSC	2 năm	5 năm hoặc theo báo cáo sắp tới của CRC
CRC-OPAC	2 năm	5 năm hoặc theo báo cáo sắp tới của CRC

***Mục tiêu của việc báo cáo***

Các quốc gia thành viên được khuyến khích xem xét việc chuẩn bị báo cáo để trình các cơ quan công ước không chỉ là việc đáp ứng hoàn chỉnh một nghĩa vụ quốc tế, mà còn là một cơ hội để đánh giá thực trạng bảo vệ Quyền con người trong quyền tài phán của mình để từ đó hoạch định chính sách và thực hiện. Quá trình chuẩn bị báo cáo giúp các quốc gia thành viên có cơ hội để:

- a. Tiến hành đánh giá toàn diện về những biện pháp đã được sử dụng để làm hài hòa chính sách và pháp luật quốc gia với những quy định có liên quan trong các công ước nhân quyền mà quốc gia đó là thành viên;
- b. Kiểm soát những tiến bộ trong việc thúc đẩy thực hiện các quyền đã được quy định trong các công ước trong bối cảnh xúc tiến nhân quyền nói chung;
- c. Nhận diện những khó khăn, thiếu sót trong việc thực thi các quyền con người theo công ước;
- d. Ước lượng những nhu cầu và mục tiêu sắp tới nhằm thực hiện có hiệu

quá hơn các công ước và;

e. Xây dựng kế hoạch và phát triển các chính sách phù hợp để đạt được các mục tiêu trên<sup>(4)</sup>.

Bằng cách đó, hệ thống báo cáo là một công cụ quan trọng của quốc gia trong việc định lượng những thành tựu đã đạt được, những gì cần phải làm tiếp để thúc đẩy và bảo vệ Quyền con người tại đất nước mình. Tiến trình báo cáo cần phải khích lệ và tạo điều kiện cho sự tham gia của nhân dân, sự nghiên cứu xem xét từ công chúng những chính sách và chương trình của chính phủ, những cam kết xây dựng với xã hội dân sự dựa trên tinh thần hợp tác và tôn trọng lẫn nhau, nhằm mục tiêu thúc đẩy việc thụ hưởng tất cả các quyền ghi nhận trong công ước liên quan. Một số quốc gia còn đưa những bình luận và phê bình của các tổ chức phi chính phủ vào trong báo cáo của mình, một số khác lại đệ trình báo cáo đề nghị viện xem xét trước khi trình lần cuối cùng lên Tổng Thư ký Liên hợp quốc để xem xét bởi cơ quan giám sát Công ước liên quan.

Các cơ quan công ước xem xét báo cáo của quốc gia thành viên như thế nào?

Cho dù có những sự khác nhau trong thủ tục thực hiện bởi mỗi Ủy ban trong việc đánh giá báo cáo của quốc gia thành viên, có những bước chung sau đây cho tất cả các Ủy ban. Những thông tin cụ thể hơn về trình tự làm việc của từng Ủy ban có thể được tìm đọc trong các Tài liệu chuyên đề liên quan đến Ủy ban đó. Đa đa số các Ủy ban đều quy định phương pháp làm việc của mình trong báo cáo thường niên mà có thể truy cập được tại website của OHCHR.

1. Quốc gia thành viên đệ trình báo cáo.

2. Cơ quan công ước gửi quốc gia thành viên danh sách các vấn đề và câu hỏi dựa trên những vấn đề gợi lên trong báo cáo (trong giai đoạn này các cơ quan khác trong hệ thống Liên hợp quốc, các cơ quan quốc gia về nhân quyền và các tổ chức phi chính phủ có cơ hội tham gia).

3. Quốc gia thành viên có thể phải đệ trình văn bản trả lời về các vấn đề và câu hỏi trên.

4. Đối thoại mang tính xây dựng giữa Ủy ban và phái đoàn đại diện của quốc gia thành viên trong kỳ họp (trong giai đoạn này các cơ quan khác trong hệ thống Liên hợp quốc, các cơ quan quốc gia về nhân quyền và các tổ chức phi chính phủ cũng có cơ hội tham gia).

---

<sup>(4)</sup> Những mục tiêu trên được trích từ tài liệu số HRI/MC/2004/3. Những giải thích đầy đủ về các mục tiêu của việc bảo vệ được nêu trong Bình luận chung số 1 của CESCR.

5. Cơ quan công ước công bố những nhận xét, đánh giá của mình về báo cáo, trong đó nêu cả những khuyến nghị.

6. Trình tự tiếp theo để thực hiện các khuyến nghị của cơ quan công ước.

Chu trình bắt đầu một năm kể từ ngày công ước có hiệu lực (hai năm đối với CRC và ICESCR) và lặp lại theo chu kỳ hai năm đối với ICERD, bốn năm đối với ICCPR, CEDAW và CAT, và năm năm đối với ICESCR, CRC và CMW.

#### *1. Hệ trình báo cáo ban đầu*

Báo cáo phải được đệ trình lên Tổng Thư ký bằng một trong sáu ngôn ngữ chính thức của Liên hợp quốc. Tiếp theo, Báo cáo được xử lý tại cơ quan Thư ký và được dịch sang ngôn ngữ làm việc của Ủy ban công ước. Có thể có sự khác nhau đáng kể về hình thức của báo cáo. Nhiều báo cáo rất dài, đặt ra vấn đề liệu có thể phải và hay có nên ấn định giới hạn số trang cho báo cáo hay không.

Sau khi được xử lý, báo cáo sẽ được sắp xếp lịch trình để đưa ra xem xét tại kỳ họp thường niên của Ủy ban. Có thể có một vài sự trì hoãn trước khi báo cáo được đưa ra xem xét, bởi một số Ủy ban đôi mắt với quá tải đến mức báo cáo phải đợi mất hai năm mới được đưa ra xem xét. Đa số các Ủy ban đều ưu tiên xem xét các báo cáo lần đầu hoặc báo cáo của quốc gia đã từ lâu chưa nộp báo cáo.

#### ***Thế nào là một “tài liệu cốt lõi”:***

Một số thông tin - những dữ kiện cơ bản và các số liệu về quốc gia, cơ chế pháp lý và thể chế... thể hiện trong báo cáo của quốc gia gửi đến mỗi Ủy ban - có liên quan đến tất cả các công ước. Để tránh việc quốc gia phải lặp lại những thông tin giống nhau đó trong mỗi báo cáo, từ năm 1991, các cơ quan công ước cho phép các quốc gia đệ trình một “tài liệu cốt lõi” chứa đựng phần đầu áp dụng chung cho các báo cáo gửi đến bất kỳ cơ quan công ước nào. Điều này góp phần giảm bớt số lượng trang của báo cáo quốc gia, tuy nhiên quốc gia có trách nhiệm đảm bảo rằng thông tin trong tài liệu cốt lõi phải được cập nhật, nếu không thì phải đệ trình một tài liệu mới. Các cơ quan công ước cũng đang cân nhắc việc đề xuất mở rộng phạm vi của tài liệu cốt lõi để có thể bao quát được cả những thông tin về các quyền quan trọng liên quan đến nhiều công ước.

## *2. Danh mục các vấn đề và câu hỏi*

Trước kỳ họp mà trong đó báo cáo sẽ được đưa ra xem xét chính thức, Ủy ban soạn thảo một danh sách các vấn đề và câu hỏi và gửi tới quốc gia thành viên. Danh sách này tạo điều kiện cho Ủy ban yêu cầu quốc gia thành viên cung cấp những thông tin khác mà có thể bị bỏ qua trong báo cáo, hoặc những thông tin mà các thành viên Ủy ban thấy cần thiết để có thể đánh giá về tình hình thực hiện công ước tại quốc gia đó. Danh sách này còn cho phép Ủy ban bắt đầu việc chất vấn quốc gia thành viên về các chi tiết cụ thể liên quan đến những vấn đề đặt ra trong báo cáo mà gợi nên sự quan tâm đặc biệt của các thành viên Ủy ban. Nhiều quốc gia thành viên tìm thấy trong danh mục vấn đề những hướng dẫn hữu ích về phạm vi những câu hỏi mà họ có thể phải trả lời khi báo cáo được đưa ra xem xét chính thức. Điều này cho phép phái đoàn của quốc gia thành viên có sự chuẩn bị tốt hơn, làm cho đối thoại giữa họ và Ủy ban thêm tính xây dựng, hiểu biết và cụ thể.

Danh mục các vấn đề được chuẩn bị trước kỳ họp mà báo cáo sẽ được đưa ra xem xét. Tùy thuộc vào mỗi cơ quan công ước mà danh mục các vấn đề được soạn thảo hoặc tại nhóm làm việc ngay trước hay sau kỳ họp thường lệ hoặc chính trong kỳ họp toàn thể. Đa số các Ủy ban chỉ định một trong các thành viên của mình thực hiện vai trò phản biện cho báo cáo một quốc gia và từ đó chỉ đạo việc soạn thảo danh mục vấn đề cho quốc gia cụ thể đó.

### ***Ngôn ngữ chính thức và ngôn ngữ làm việc***

Ngôn ngữ chính thức sử dụng ở Liên hợp quốc bao gồm: tiếng Ả Rập (A), tiếng Trung Quốc (C), tiếng Anh (E), tiếng Pháp (F), tiếng Nga (R) và tiếng Tây Ban Nha (S).

Các cơ quan công ước thừa nhận cả sáu thứ tiếng là ngôn ngữ chính thức của mình, trừ CERD không sử dụng tiếng Ả Rập và CAT không dùng tiếng Ả Rập cũng như tiếng Trung Quốc. Năm trong số các Ủy ban chỉ chấp nhận một số giới hạn các ngôn ngữ làm việc là: CESCR: A, E, F, R, S; CERD và CAT: E, F, R, S; HRC và CRC: E, F, S.

Các văn kiện của Ủy ban thông thường chỉ được dịch sang ngôn ngữ làm việc, trừ khi Ủy ban đó công khai quyết định rằng một văn kiện cần phải được thể hiện bằng tất cả các ngôn ngữ chính thức.

### *3. Văn bản trả lời cho danh mục vấn đề*

Một số quốc gia có thể đệ trình câu trả lời cho danh mục vấn đề và câu hỏi dưới hình thức văn bản viết. Bản văn trả lời tạo nên phần bổ sung cho báo cáo và có vai trò đặc biệt quan trọng trong trường hợp có sự trì hoãn giữa ngày nộp báo cáo gốc và ngày mà Ủy ban có thể xem xét báo cáo.

### *4. Các nguồn thông tin khác có thể đệ trình lên Ủy ban*

Ngoài báo cáo của quốc gia thành viên, cơ quan công ước có thể nhận thông tin từ những nguồn khác, bao gồm từ các cơ quan của Liên hợp quốc, các tổ chức liên chính phủ, các tổ chức phi chính phủ (quốc gia hay quốc tế), các cơ quan học thuật và báo chí. Đa số các Ủy ban dành thời gian đặc biệt để nghe các thông tin từ các cơ quan của Liên hợp quốc, một số khác còn nhận các thông tin từ các tổ chức phi chính phủ. Tùy thuộc vào thời điểm mà các thông tin được đệ trình, các vấn đề nêu ra bởi các tổ chức có thể được lồng ghép vào danh sách các vấn đề hoặc thông tin vào các câu hỏi của các thành viên khi gặp gỡ phái đoàn đại diện của quốc gia. Trên cơ sở tất cả các thông tin có được, Ủy ban sẽ thực hiện việc xem xét báo cáo.

Một số công ước dành một vai trò đặc biệt cho các cơ quan đặc biệt của Liên hợp quốc trong tiến trình xem xét báo cáo. Điều 45 CRC đặc biệt nhấn mạnh vai trò của Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF) cùng với các cơ quan và tổ chức khác của Liên hợp quốc. Tương tự, Điều 74 ICRMW đề cao sự tham gia của ILO.

### *5. Xem xét chính thức báo cáo: đối thoại mang tính xây dựng giữa cơ quan công ước và quốc gia thành viên*

Tất cả các cơ quan công ước - mà tiên phong là CERD - đều đề nghị các quốc gia thành viên cử một phái đoàn tham dự kỳ họp mà tại đó Ủy ban tiến hành xem xét báo cáo của quốc gia, nhằm để họ trả lời những câu hỏi của các thành viên và cung cấp các thông tin khác liên quan đến những nỗ lực của nước mình trong việc thực hiện Công ước có liên quan. Thủ tục này không phải là đối chất, và Ủy ban không ra một bản án đối với quốc gia thành viên. Mục tiêu của việc này là thiết lập một đối thoại xây dựng nhằm trợ giúp các chính phủ trong những nỗ lực của họ nhằm thực thi công ước một cách hiệu quả nhất có thể. Khái niệm đối thoại xây dựng phản ánh thực tế là các cơ quan công ước không phải là cơ quan tư pháp, mà được thành lập nhằm giám sát việc thực hiện các công ước và đưa đến sự khích lệ và tư vấn cho các quốc gia thành viên. Các quốc gia thành viên cũng không bắt buộc phải cử các phái đoàn đến tham dự các kỳ họp, dù rằng họ rất được khuyến khích làm việc đó. Một số cơ quan công ước có thể tiến



hành việc xem xét báo cáo quốc gia khi vắng mặt phái đoàn của nước đó, trong khi một số cơ quan khác yêu cầu phái đoàn phải có mặt.

#### *6. Những nhận xét kết luận và kiến nghị*

Việc kiểm tra báo cáo đi đến mức cao nhất là thông qua “những nhận xét kết luận” (còn gọi là “kết luận khuyến nghị” bởi một vài Ủy ban), nhằm mục tiêu gửi đến quốc gia báo cáo những khuyến nghị thực tế và khích lệ họ trong những bước tiếp theo của việc thực thi các quyền quy định tại công ước. Trong các kết luận này, cơ quan công ước ghi nhận những biện pháp tích cực của quốc gia, nhưng đồng thời cũng vạch ra những công việc cần phải được thực hiện để thực thi có hiệu quả công ước. Cơ quan công ước cố gắng để làm cho các kiến nghị của mình thành cụ thể và thực tế hết mức có thể được. Các quốc gia thành viên cũng được yêu cầu công khai những nhận xét kết luận trong phạm vi quốc gia mình nhằm cung cấp thông tin cho các cuộc tranh luận công khai về việc làm thế nào để thúc đẩy việc thực hiện các quyền con người.

#### *7. Thực hiện các nhận xét kết luận và đệ trình trong kỳ báo cáo tiếp theo*

Việc thông qua nhận xét kết luận của Ủy ban chốt lại quá trình xem xét báo cáo chính thức, tuy nhiên tiến trình không dừng lại ở đây. Kể từ thời điểm được tuyên bố rằng việc thực thi tuyệt đối các quy định của công ước vẫn chưa đạt được, tiến trình thực thi các quyền quy định trong công ước tiếp tục đòi hỏi nỗ lực từ phía các quốc gia thành viên. Sau khi đệ trình báo cáo lần đầu, các quốc gia thành viên được yêu cầu tiếp tục đệ trình các báo cáo về sau tại các kỳ họp thường kỳ của cơ quan công ước. Chúng được gọi là các “báo cáo định kỳ”. Báo cáo định kỳ không dài và cũng không toàn diện như báo cáo lần đầu, nhưng cần phải chứa đựng những thông tin cần thiết cho phép Ủy ban tiếp tục giám sát việc thực thi công ước đang diễn ra tại quốc gia đó. Một yếu tố quan trọng nào đó trong báo cáo định kỳ có thể được tường trình lại với Ủy ban về những biện pháp của quốc gia trong thực hiện các khuyến nghị của cơ quan công ước mà được đề cập trong nhận xét kết luận của báo cáo trước, và vì vậy làm cho chu trình báo cáo lại quay trở lại điểm xuất phát mới.

Tầm quan trọng của việc theo dõi thực hiện các khuyến nghị của cơ quan công ước

Cơ quan công ước không cưỡng chế thi hành các khuyến nghị của mình. Tuy vậy, đa số các quốc gia thành viên tuân thủ quá trình báo cáo một cách nghiêm túc và các Ủy ban đã chứng tỏ sự thành công trong việc thức tỉnh mỗi quan tâm liên quan đến việc thực thi công ước trong nhiều quốc gia.

### ***Các hội thảo tiếp theo***

Các hội thảo khu vực bao gồm đại diện của quốc gia thành viên mà báo cáo vừa được xem xét bởi cơ quan công ước, cũng như đại diện của các cơ quan nhân quyền quốc gia, các quan tòa, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức có liên quan khác, được tổ chức ở một số quốc gia để thiết lập đối thoại tiếp theo về các nhận xét kết luận.

Một hội thảo đầu tiên kiểu này đã được tổ chức ở Quito, Ecuador vào tháng 8 năm 2002 về nhận xét kết luận của Ủy ban Quyền con người. Hai hội thảo nhằm vào thảo luận về nhận xét kết luận của Ủy ban về Quyền trẻ em đã diễn ra ở Damascus, Cộng hòa Ả Rập Syrian và ở Băng Cốc, Thái Lan. Báo cáo của các hội thảo này có thể xem tại website của OHCHR.

Những hội thảo khác vẫn đang tiếp tục được chuẩn bị cho các cơ quan công ước khác.

Nhằm hỗ trợ các quốc gia thành viên trong việc thực hiện các khuyến nghị của mình, các cơ quan công ước bắt đầu xác lập thủ tục để đảm bảo việc theo dõi việc thực hiện các nhận xét kết luận của mình. Một số Ủy ban yêu cầu trong nhận xét kết luận của mình rằng các quốc gia thành viên phải báo cáo trở lại cho chính nước mình hoặc các phản biện tiếp theo trong một khoảng thời gian thỏa thuận về những biện pháp đã thực thi nhằm đáp ứng những khuyến nghị đặc biệt hoặc những mối quan tâm ưu tiên. Những phản biện này sau đó lại báo cáo ngược trở lại cho Ủy ban.

Một số thành viên của cơ quan công ước đảm trách việc đến thăm quốc gia theo lời mời của quốc gia thành viên nhằm tiếp tục theo dõi báo cáo và việc thực thi các nhận xét kết luận.

Điều gì sẽ xảy ra nếu quốc gia thành viên không báo cáo?

Báo cáo với cơ quan công ước có thể là một nhiệm vụ khó khăn đối với quốc gia thành viên. Một quốc gia nếu phê chuẩn tất cả bảy công ước nhân quyền cơ bản thì có khả năng phải làm hơn 20 báo cáo nhân quyền trong giai đoạn mười năm: có nghĩa là trung bình sáu tháng một báo cáo. Các quốc gia cũng phải chuẩn bị câu trả lời cho danh sách vấn đề và chuẩn bị tham dự kỳ họp của cơ quan công ước, và còn có thể phải chuẩn bị đệ trình các báo cáo tiếp theo của quan sát kết luận. Điều này làm tăng thêm gánh

nặng đáng kể cho việc báo cáo, vậy nên không lấy gì làm ngạc nhiên nếu các quốc gia có thể bị nợ lại so với lịch trình báo cáo của mình, hoặc đôi khi không thể báo cáo đầy đủ.

Các cơ quan công ước thừa nhận những khó khăn mà các quốc gia phải đối mặt trong thực hiện nghĩa vụ báo cáo, nên đã và đang cân nhắc những cách thức để thúc đẩy, tạo điều kiện cho các quốc gia thực hiện nghĩa vụ này (xem Phần III tiếp theo). Tuy nhiên nghĩa vụ báo cáo, cũng giống như các nghĩa vụ khác nảy sinh sau khi phê chuẩn công ước, là nghĩa vụ pháp lý quốc tế với quốc gia thành viên. Các cơ quan công ước cố gắng khích lệ các quốc gia báo cáo một cách đúng hạn. Các quốc gia có thể tìm kiếm sự trợ giúp kỹ thuật từ phía OHCHR và CEDAW nếu họ gặp phải những khó khăn đặc biệt. Tuy nhiên nếu trong trường hợp các quốc gia không thực hiện việc báo cáo trong một thời gian dài và cũng không trả lời những yêu cầu báo cáo của Ủy ban, cơ quan công ước sẽ thông qua thủ tục xem xét tình trạng của đất nước mà không cần có báo cáo - thủ tục đôi khi được gọi là “thủ tục đánh giá”.

***“Thủ tục đánh giá” - xem xét việc thực thi công ước nhân quyền ở một quốc gia mà không có báo cáo***

Theo thủ tục này, Ủy ban có thẩm quyền sẽ tiến hành việc kiểm tra tình hình thực thi công ước liên quan ở một quốc gia thành viên cho dù không nhận được báo cáo của quốc gia này. Ủy ban có thể lập một danh sách các vấn đề và câu hỏi cho quốc gia thành viên đó - họ cũng được đề nghị cử một phái đoàn đại diện đến dự kỳ họp Ủy ban. Thông tin có thể được lấy từ nguồn của các đối tác của Liên hợp quốc hoặc các tổ chức phi chính phủ, và dựa trên các thông tin này cũng như dựa trên việc đối thoại với quốc gia thành viên, Ủy ban sẽ công bố quan sát kết luận của mình. Việc đánh giá cũng có thể được thực hiện ngay cả khi quốc gia thành viên từ chối gửi phái đoàn đến dự kỳ họp. Thủ tục đánh giá chỉ được sử dụng trong những trường hợp cá biệt, trong nhiều trường hợp được ghi nhận bởi các Ủy ban là ý định của họ nhằm đánh giá tình hình của một quốc gia vắng mặt báo cáo là đủ để thuyết phục quốc gia đó phải đệ trình báo cáo trong một thời hạn ngắn sắp tới.

Xem xét khiếu tố của cá nhân về việc các quyền con người của họ bị xâm hại bởi quốc gia thành viên

Bốn cơ quan công ước (HRC, CERD, CAT và CEDAW) có thể, trong một số trường hợp, xem xét khiếu tố hoặc thông tin của các cá nhân cho rằng quyền của họ bị xâm phạm bởi một quốc gia thành viên, cụ thể:

- HRC có thể xem xét các khiếu tố do các cá nhân trình lên về vi phạm của các quốc gia thành viên của Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất của ICCPR.

- CEDAW có thể xem xét các khiếu tố do các cá nhân trình lên về vi phạm của các quốc gia thành viên của Nghị định thư không bắt buộc của CEDAW;

- CAT có thể xem xét các khiếu tố do các cá nhân trình lên về vi phạm của các quốc gia thành viên đã tuyên thệ theo Điều 22 của CAT;

- CERD có thể xem xét các khiếu tố do các cá nhân trình lên về vi phạm của các quốc gia thành viên đã tuyên thệ theo Điều 14 của ICERD;

- Công ước về những người lao động di trú cũng chứa đựng những quy định cho phép CMW có thể xem xét các khiếu tố do cá nhân đưa ra; những quy định này sẽ có hiệu lực khi có đủ 10 quốc gia thành viên tuyên thệ theo Điều 77<sup>(5)</sup>.

Thủ tục này là không bắt buộc đối với các quốc gia thành viên. Cơ quan công ước không thể xem xét khiếu tố liên quan đến một quốc gia nếu như quốc gia đó không công khai thừa nhận thẩm quyền của cơ quan công ước trong lĩnh vực này, bằng cách tuyên bố phục tùng điều khoản có liên quan của công ước hoặc bằng cách chấp nhận nghị định thư không bắt buộc có liên quan. Dẫu cho một vài khía cạnh của thủ tục có tính “gần như tư pháp”, quyết định của Ủy ban không có tính cưỡng chế thực thi. Tuy vậy, trong rất nhiều trường hợp trên thực tế, các quốc gia thành viên đã thực hiện các khuyến nghị của Ủy ban và chấp nhận giải pháp trả lời cho khiếu tố.

#### *Ai có thể khiếu tố?*

Bất cứ một cá nhân nào cho rằng quyền của mình (theo công ước hoặc hiệp ước) đã bị vi phạm bởi quốc gia thành viên của công ước hay nghị định thư đó đều có thể đệ trình khiếu tố với Ủy ban, với điều kiện là quốc gia đó đã chấp nhận thẩm quyền giải quyết những vụ việc này của Ủy ban. Khiếu tố cũng có thể được thực thi bởi bên thứ ba - nhân danh cá nhân đó - với điều kiện là đã nhận được sự ủy quyền bằng văn bản, ngoại trừ khi họ không có đủ khả năng để xác lập sự ủy quyền đó.

---

<sup>(5)</sup> Một Nghị định thư không bắt buộc của ICESCR hiện đang được xem xét ban hành nếu thông qua sẽ cho phép CESCR có thẩm quyền xem xét các khiếu nại của các cá nhân liên quan đến Công ước.

### *Làm thế nào để thực hiện việc khiếu tố?*

Các chi tiết cụ thể liên quan đến thủ tục xem xét khiếu tố của các cá nhân thực hiện bởi các cơ quan công ước, bao gồm cả các hướng dẫn và lời khuyên về cách thực hiện khiếu tố, có thể tìm đọc tại Tài liệu chuyên đề số 7: Thủ tục khiếu tố, hoặc tại website của OHCHR.

### *Điều tra*

Hai trong số các Ủy ban - Ủy ban chống tra tấn và Ủy ban về xóa bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ - có thể, theo sáng kiến của chính Ủy ban, tự tiến hành điều tra nếu nhận được những thông tin đáng tin cậy cho thấy những dấu hiệu về sự vi phạm công ước một cách nghiêm trọng, hệ thống diễn ra ở một quốc gia thành viên.

### *Quốc gia nào có thể trở thành đối tượng điều tra?*

Việc điều tra chỉ có thể được áp dụng đối với quốc gia thành viên đã thừa nhận thẩm quyền của Ủy ban liên quan trong lĩnh vực đó. Các quốc gia thành viên của CAT có thể không tham gia vào thủ tục này khi phê chuẩn hoặc gia nhập CAT, bằng việc tuyên bố bảo lưu Điều 28. Các quốc gia thành viên của Nghị định thư không bắt buộc CEDAW cũng có thể được loại trừ khỏi thẩm quyền của Ủy ban bằng cách tuyên bố bảo lưu Điều 10. Bất cứ quốc gia nào muốn rút ra khỏi thủ tục này cũng có thể quyết định bảo lưu điều khoản có liên quan trong những giai đoạn về sau.

### *Thủ tục điều tra*

Điều 20 của CAT và các Điều 8,9,10 của Nghị định thư không bắt buộc của CEDAW xác lập thủ tục cơ bản sau đây cho các Ủy ban liên quan để thực thi việc điều tra khẩn cấp:

1. Thủ tục có thể chủ động thực hiện bởi Ủy ban nếu cơ quan này nhận được những nguồn tin đáng tin cậy chứa đựng các dấu hiệu cho thấy các quyền quy định trong công ước đang bị vi phạm một cách có hệ thống tại quốc gia thành viên. Liên quan đến CAT, các nguồn tin phải chứa đựng các dấu hiệu xác thực cho thấy việc tra tấn đang được thực hành một cách có hệ thống trên lãnh thổ quốc gia thành viên. Liên quan đến CEDAW, các thông tin cần phải chỉ ra những vi phạm nghiêm trọng hoặc có hệ thống các quyền được quy định trong công ước tại quốc gia thành viên;

2. Bước đầu tiên của quá trình điều tra đòi hỏi Ủy ban đề nghị quốc gia thành viên hợp tác trong việc kiểm tra các thông tin bằng cách đệ trình báo cáo;

3. Ủy ban có thể, dựa trên báo cáo của quốc gia thành viên và các nguồn tin liên quan có thể có, quyết định tiến cử một hoặc nhiều thành viên

của mình để tiến hành điều tra kín và báo cáo nhanh cho Ủy ban. Thủ tục điều tra của CEDAW chỉ định rõ có thể có việc đến thăm lãnh thổ của quốc gia có liên quan, với sự chứng thực và ưng thuận của quốc gia; việc đến thăm cũng được quy định trong thủ tục của CAT;

4. Kết quả điều tra của một/nhiều ủy viên, sau khi đã được kiểm tra bởi Ủy ban, được chuyển đến cho quốc gia thành viên cùng với các bình luận hoặc đề xuất/ khuyến nghị;

5. Thủ tục CEDAW đặt ra thời hạn 6 tháng cho quốc gia thành viên trả lời về kết quả điều tra của Ủy ban, về các bình luận và các đề xuất, khuyến nghị; và theo yêu cầu của Ủy ban, cả về những thông tin về các biện pháp được sử dụng để trả lời kết quả điều tra;

6. Ủy ban có thể, trên cơ sở tham vấn ý kiến của quốc gia thành viên, quyết định nêu tóm tắt kết quả điều tra vào báo cáo thường niên của mình.

Cả hai trường hợp đều theo thủ tục kín và sự hợp tác của quốc gia thành viên là nhất thiết có trong toàn bộ tiến trình điều tra.

#### OPCAT và Tiểu Ủy ban về Phòng ngừa

Nghị định thư không bắt buộc của Công ước chống tra tấn (OPCAT) (sẽ có hiệu lực khi có 20 quốc gia thành viên), dự liệu một cơ chế mới để đẩy mạnh mục tiêu của CAT. OPCAT sẽ xác lập một cơ chế đi thăm thường xuyên những nơi giam giữ - thực hiện thông qua các cơ quan bổ trợ độc lập trên quy mô quốc gia và quốc tế. Một tổ chức quốc tế mới, Tiểu Ủy ban về Phòng ngừa, bao gồm 10 nhà chuyên môn độc lập trong lĩnh vực hành chính, tư pháp hay giam giữ, có thể tiến hành những chuyến thăm cơ sở giam giữ của tất cả các quốc gia thành viên. Tiểu Ủy ban sẽ đệ trình báo cáo mật trong đó chứa đựng những khuyến nghị để gửi đến quốc gia thành viên. Bên cạnh tổ chức quốc tế này, các quốc gia thành viên cần phải thiết lập cơ chế phòng ngừa độc lập ở cấp quốc gia (ví dụ như các cơ quan nhân quyền quốc gia, cơ quan Thanh tra Quốc hội hay một Ủy ban quốc hội), sẽ đảm trách việc tiến hành đến thăm định kỳ các cơ sở giam giữ tương ứng với quy định tại Nghị định thư.

*(Những thông tin cụ thể hơn về OPCAT và Tiểu ban Phòng ngừa có thể tìm thấy trong Tài liệu chuyên đề số 17: Ủy ban chống Tra tấn).*

#### Khiếu tố của một quốc gia chống lại một quốc gia

Dù thủ tục này chưa từng được sử dụng đến, có bốn Công ước nhân quyền bao gồm những quy định cho phép các quốc gia thành viên gửi khiếu tố đến cơ quan công ước có liên quan về những hành vi bị cho là xâm phạm

công ước bởi một quốc gia thành viên khác. Điều 21 của CAT và Điều 76 của ICRMW xác lập thủ tục cho các Ủy ban liên quan xem xét khiếu tố của một quốc gia thành viên cho rằng một quốc gia thành viên khác đã không tuân thủ nghiêm túc các quy định của công ước. Từ Điều 11 đến Điều 13 của ICERD và từ Điều 41 đến 43 của ICCPR cũng quy định thủ tục giải quyết các tranh chấp này giữa các quốc gia thành viên, thông qua việc thành lập một Ủy ban hòa giải lâm thời. Thủ tục này cũng đòi hỏi trước tiên phải áp dụng tất cả các biện pháp khắc phục trong nội bộ quốc gia. Thủ tục này thông thường được áp dụng cho tất cả các quốc gia thành viên của ICERD, nhưng lại chỉ áp dụng cho các quốc gia thành viên của ICCPR đã tuyên bố chấp nhận thẩm quyền của Ủy ban trong lĩnh vực này.

*Giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia liên quan đến việc giải thích hoặc áp dụng công ước*

Điều 29 của CEDAW, Điều 30 của CAT và Điều 92 của ICRMW quy định rằng tranh chấp giữa các quốc gia thành viên liên quan đến việc giải thích hay áp dụng công ước phải được giải quyết ở bước đầu tiên bằng việc thỏa thuận, hoặc nếu không đạt được bằng thỏa thuận thì sẽ bằng trọng tài. Một trong các quốc gia liên quan có thể gửi tranh chấp đến Tòa án Công lý quốc tế nếu các bên không thống nhất với thỏa thuận trọng tài trong thời hạn 6 tháng. Các quốc gia thành viên cũng có thể không tham gia thủ tục này bằng việc tuyên bố vào thời điểm phê chuẩn hoặc gia nhập công ước, trong trường hợp này, phù hợp với nguyên tắc có đi có lại, họ cũng không thể khởi kiện chống lại quốc gia thành viên khác. Thủ tục này, cũng giống như thủ tục khiếu tố liên quốc gia, cho đến nay chưa từng được sử dụng.

### Bình luận chung

Các cơ quan công ước ban hành những bình luận chung về các quy định của công ước mà Ủy ban giám sát (CERD và CEDAW sử dụng thuật ngữ “khuyến nghị chung”). Bình luận chung của các cơ quan công ước chứa đựng các chủ đề rất phong phú, bao gồm từ việc giải thích một cách dễ hiểu các quy định quan trọng, ví như quyền được sống hay quyền được hưởng dinh dưỡng đầy đủ, đến các hướng dẫn chung về các thông tin cần có trong báo cáo của quốc gia liên quan đến những quy định cụ thể của công ước. Bình luận chung cũng đề cập đến các chủ đề liên quan rộng rãi khác, ví như vai trò của các thể chế nhân quyền quốc gia, quyền của người tàn tật, bạo lực chống lại phụ nữ và quyền của người dân tộc thiểu số.

Một tài liệu biên soạn về các bình luận chung và khuyến nghị chung thông qua bởi các cơ quan công ước đã được xuất bản và cập nhật thường xuyên (xem bản duyệt sau cùng của tài liệu HRI/ GEN/1).

Thời gian thảo luận chung hoặc thảo luận theo chủ đề

Một số cơ quan công ước tổ chức những ngày thảo luận chung về những chủ đề chuyên biệt hoặc các vấn đề quan tâm bởi các cơ quan công ước. Các thảo luận theo chủ đề này thông thường được mở rộng cho các tham dự viên bên ngoài, ví như các đối tác của Liên hợp quốc, các phái đoàn của các quốc gia thành viên, các tổ chức phi chính phủ hay các chuyên gia độc lập. Kết quả của thảo luận có thể hỗ trợ cho các cơ quan công ước trong việc soạn thảo bình luận chung mới.

Hội nghị của các quốc gia thành viên và hội nghị với các quốc gia thành viên

Mỗi công ước (trừ ICESCR) quy định rằng một hội nghị chính thức của các quốc gia thành viên được tổ chức hai năm một lần, thông thường tại trụ sở Liên hợp quốc, để bầu lại một nửa số thành viên của cơ quan công ước.

Điều 50 của CRC quy định một hội nghị của các quốc gia thành viên được triệu tập để thông qua các đề nghị sửa đổi Công ước.

Đa số các Ủy ban cũng tổ chức thường xuyên những cuộc họp không chính thức với các quốc gia thành viên của công ước nhằm thảo luận về những vấn đề đáng quan tâm liên quan đến việc thực thi công ước và hoạt động của các cơ quan công ước.

Hoạt động điều phối giữa các cơ quan công ước

*Cuộc họp thường niên giữa các Chủ tịch Ủy ban*

Nhu cầu điều phối hoạt động giữa các cơ quan công ước nhân quyền đã được thừa nhận bởi Đại hội đồng từ năm 1983, trong đó đã kêu gọi các vị chủ tịch của các cơ quan công ước nhân quyền họp lại để bàn bạc nhằm hoàn thiện hoạt động của mình. Cuộc họp đầu tiên của các vị chủ tịch diễn ra vào năm 1984. Và từ 1995 trở đi, các vị Chủ tịch của các cơ quan công ước tiến hành gặp mặt thường niên.

Các cuộc họp cung cấp một diễn đàn cho các Chủ tịch của bảy cơ quan công ước thảo luận về công việc của mình và bàn bạc các biện pháp nhằm tăng cường hiệu lực của toàn bộ hệ thống các cơ quan công ước. Các chủ đề của các cuộc họp này có thể được tóm tắt trong các lĩnh vực sau: hợp lý hóa và cải thiện toàn diện thủ tục báo cáo về nhân quyền; làm hài hòa các phương pháp hoạt động của các Ủy ban; thực thi các bước tiếp theo của các Hội nghị quốc tế và các vấn đề tài chính.

Việc tư vấn không chính thức với các quốc gia thành viên cũng như với các đối tác của Liên hợp quốc và các tổ chức phi chính phủ cũng đã trở thành một đặc trưng trong



các cuộc họp của các vị chủ tịch. Từ năm 1999, các vị chủ tịch - theo trình tự đặc biệt - gặp những nhà chức trách được ủy quyền (theo lĩnh vực hay theo quốc gia) của Ủy ban Quyền con người. Thảo luận của họ nhấn mạnh vào các vấn đề kỹ thuật, ví dụ như việc tăng cường trao đổi thông tin giữa các cơ quan công ước và các thủ tục đặc biệt. Các chủ đề quan trọng, ví dụ như ảnh hưởng của toàn cầu hóa đối với việc thụ hưởng Quyền con người (2003), các biện pháp chống khủng bố và vấn đề Quyền con người (2004) cũng được đưa ra bàn bạc.

### Hội nghị liên Ủy ban

Kể từ năm 2002, cuộc họp thường niên của các vị chủ tịch được bổ sung bởi một “cuộc họp liên Ủy ban”, bao gồm các chủ tịch và hai thành viên khác của mỗi Ủy ban. Hòa hợp phương pháp làm việc giữa các Ủy ban là mục tiêu chính của cuộc gặp liên Ủy ban đầu tiên này. Thiết chế cuộc họp liên Ủy ban rất được hoan nghênh bởi các quốc gia thành viên. Việc tăng cường sự tham gia của các Ủy ban cho phép thảo luận chi tiết về những khuyến nghị liên quan đến phương pháp hoạt động - hơn rất nhiều trong cuộc họp giữa các vị Chủ tịch.

Cuộc họp liên Ủy ban và cuộc họp của các vị chủ tịch Ủy ban thường được chủ trì bởi cùng một nhân vật, đó là một vị chủ tịch của một cơ quan công ước được lựa chọn ra dựa trên cơ sở luân phiên.

## ***Phần III*** **VỀ SỰ PHÁT TRIỂN CỦA HỆ THỐNG** **CÔNG ƯỚC NHÂN QUYỀN CỦA LIÊN HỢP QUỐC**

Cho dù Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền đã được soạn thảo cách đây hơn 50 năm, và tiến trình soạn thảo Bộ luật Nhân quyền quốc tế (bao gồm UDHR, ICCPR, ICESCR) đã kết thúc năm 1966, hệ thống công ước quốc tế về nhân quyền vẫn tiếp tục phát triển với sự ra đời những văn kiện mới, và thành lập những cơ quan công ước mới. Phạm vi rộng rãi các văn kiện và tổ chức này đảm bảo cho việc tăng cường bảo vệ nhân quyền trên các lĩnh vực đặc biệt thu hút sự quan tâm của cộng đồng quốc tế, nhưng đồng thời cũng đặt hệ thống trước thách thức lớn: làm thế nào để đảm bảo các yếu tố khác nhau của hệ thống mở rộng có thể hoạt động cùng nhau một cách tốt nhất nhằm thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người.

Mở rộng hệ thống công ước nhân quyền: soạn thảo các văn kiện mới

Từ năm 2000, một số văn kiện mới về nhân quyền đã được thông qua

hoặc đã có hiệu lực trên thực tế. Tháng 5 năm 2000, hai Nghị định thư không bắt buộc của CRC đã được thông qua, đề cập đến việc buôn bán trẻ em, mại dâm trẻ em và văn hoá khiêu dâm trẻ em (CRC-OPSC) và về việc lôi cuốn trẻ em tham gia xung đột vũ trang (CRC-OPAC). Cả hai văn kiện này đều đã có hiệu lực thi hành từ năm 2002. Tháng 12 năm 2002, Nghị định thư không bắt buộc của CAT (OPCAT) đã được thông qua. Văn kiện này sẽ có hiệu lực thi hành khi có đủ 20 quốc gia thành viên tham gia. ICRMW (Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên gia đình họ) có hiệu lực thi hành năm 2003 và Ủy ban về người lao động di trú đã tiến hành phiên họp đầu tiên vào tháng 3 năm 2004.

Những văn kiện về nhân quyền khác cũng đang được thảo luận bởi các quốc gia và có thể sẽ được thông qua trong những năm tới. Một Ủy ban lâm thời của Đại hội đồng đã được thành lập năm 2002 với mục tiêu soạn thảo một “công ước quốc tế toàn diện và đầy đủ về bảo vệ và thúc đẩy các quyền và phẩm hạnh của người tàn tật”<sup>(6)</sup>. Ủy ban lâm thời dự định thông qua công ước, bao gồm cả thiết chế giám sát nó, vào cuối năm 2005. Năm 2002, Ủy ban Nhân quyền đã quyết định thành lập một “Nhóm làm việc mở về việc xem xét các vấn đề liên quan đến việc soạn thảo một nghị định thư không bắt buộc của ICESCR”<sup>(7)</sup>. Nghị định thư này có thể trao quyền cho Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa xem xét các khiếu tố của các cá nhân và tiến hành điều tra.

### Tăng cường hiệu quả của hệ thống công ước

Cùng với sự mở rộng không ngừng của các văn kiện quốc tế về nhân quyền, các thiết chế bổ sung chúng cũng không ngừng được đề cao, và các công ước, các cơ quan công ước được thành lập để giám sát việc thực thi chúng đã hoạt động phối hợp một cách hiệu quả như một chỉnh thể đồng bộ trong việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người. Trong báo cáo năm 2002 với tựa đề “Củng cố Liên hợp quốc: Một Chương trình cho những thay đổi”, Tổng Thư ký Liên hợp quốc đã xác định việc hiện đại hóa hệ thống công ước là nhân tố cơ bản nhằm thực hiện mục tiêu Liên hợp quốc về thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. Ông cũng kêu gọi các cơ quan công ước xem xét hai vấn đề: thứ nhất, tạo ra nhiều hơn nữa sự liên kết trong hoạt động của các cơ quan và chuẩn hóa các yêu cầu báo cáo đa dạng; thứ hai, cho phép các quốc gia thành viên lập một báo cáo riêng tóm tắt sự tham gia của mình vào tất cả các công ước nhân quyền mà mình là

---

<sup>(6)</sup> Công ước này hiện đã được thụng qua (BD).

<sup>(7)</sup> Nghị quyết của Ủy ban số 2002/24 và 2003/18.

thành viên. Các cơ quan công ước đã đáp lại bằng cách đưa ra sáng kiến về thủ tục tư vấn và cải cách nhắm tới hai lĩnh vực quan tâm nêu ra trong kiến nghị của Tổng thư ký, đó là: 1) tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan công ước, bao gồm việc sắp xếp lại các phương pháp làm việc và 2) phát triển trình tự báo cáo công ước, bao gồm việc làm hài hòa các yêu cầu báo cáo.

#### *Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan công ước*

Các cơ quan công ước đã rất thành công trong việc theo đuổi trọng trách của mình, đặc biệt trong việc lôi cuốn các quốc gia thành viên vào việc thảo luận cởi mở và thẳng thắn về những vấn đề trong thực thi các công ước nhân quyền thông qua thủ tục báo cáo. Tuy nhiên, cho đến khá gần đây, mỗi cơ quan công ước có xu hướng tiếp cận công việc của mình một cách độc lập so với các cơ quan khác, thậm chí có những khía cạnh hoạt động chồng chéo lẫn nhau. Cách thức tạm thời - theo đó mỗi Ủy ban được thành lập theo một công ước cũng có nghĩa là chúng được tự do xây dựng thủ tục và cách thức hoạt động, và dù rằng có khá nhiều sự tương đồng trong cách thức hoạt động của các cơ quan công ước, vẫn còn đó những sự khác biệt rất đáng kể, điều này đôi khi dẫn đến sự nhầm lẫn và thiếu gắn kết.

Các cơ quan công ước đang cố tìm kiếm những cách thức để tăng cường hiệu quả của mình thông qua việc sắp xếp lại và làm hài hòa các phương pháp và tiền lệ hoạt động từ nhiều năm nay. Đề xuất của Tổng Thư ký đã mang đến động lực mới cho tiến trình này. Các khuyến nghị như chuẩn hóa các thuật ngữ và các tư liệu đã được thảo luận tại các cuộc họp liên Ủy ban và các cuộc họp của các vị chủ tịch; và mỗi một Ủy ban cũng đã đánh giá lại phương pháp làm việc của mình nhằm phù hợp nhất với cách làm việc của Ủy ban khác. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận rằng một số sự khác biệt trên thực tế cũng tồn tại, thậm chí phải đòi hỏi, do tương thích chặt chẽ với các điều khoản của công ước liên quan.

#### *Phát triển cơ chế báo cáo công ước*

Điểm nhấn chính trong nỗ lực nhằm đảm bảo thực thi hiệu quả hơn hệ thống công ước nhân quyền trong những năm vừa qua là cơ chế báo cáo của quốc gia thành viên. Cùng với sự phát triển của hệ thống, các thách thức cũng bộc lộ từ việc trì hoãn trong đệ trình và/hoặc đánh giá báo cáo, báo cáo muộn hoặc không báo cáo, và yêu cầu về bản sao báo cáo theo các cơ quan công ước. Cải thiện hiệu quả của hệ thống công ước nhân quyền đã và đang trở thành mối quan tâm không ngừng của mỗi cơ quan công ước, Hội nghị của các vị chủ tịch, Ủy ban về Nhân quyền và của Đại hội đồng.

Để đáp lại kêu gọi của Tổng Thư ký về việc hài hòa các yêu cầu báo cáo và về khả năng đệ trình một báo cáo duy nhất, các cơ quan công ước

đang soạn thảo những nguyên tắc nhằm làm hài hòa việc báo cáo theo bảy công ước cơ bản. Những nguyên tắc này khích lệ các quốc gia thành viên xem xét tổng thể các nghĩa vụ quy định trong các công ước nhân quyền mà họ phải tuân thủ như những bộ phận của một hệ thống thống nhất chứ không phải từng công ước riêng rẽ. Các tài liệu biên soạn cho báo cáo phù hợp với các nguyên tắc sẽ cung cấp một khuôn khổ báo cáo thống nhất theo đó các Ủy ban có thể làm việc, mà tránh đi việc phải có bản sao không cần thiết và xác lập chuẩn mực và nhất quán cho việc báo cáo ở tất cả các Ủy ban.

Sau những tham vấn ở phạm vi rộng với các quốc gia thành viên, các cơ quan Liên hợp quốc, các tổ chức phi chính phủ và các chủ thể có liên quan khác, các cơ quan công ước đã kết luận rằng một báo cáo duy nhất có thể mang lại những khó khăn lớn cho các quốc gia thành viên và có thể cũng không đạt được những mục tiêu nêu ra trong đề xuất của Tổng Thư ký. Thay vào đó, họ chọn việc mở rộng phạm vi của tài liệu cốt lõi để có thể bao quát việc giới thiệu đầy đủ khung pháp lý cho việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền nói chung trong phạm vi một quốc gia, cũng như bao quát được thông tin về việc thực thi các quy định nhân quyền cơ bản phù hợp với nhiều công ước. Tài liệu cốt lõi mở rộng này sẽ được đệ trình tới tất cả các cơ quan công ước cùng với báo cáo trọng tâm chứa đựng các thông tin chuyên biệt liên quan tới một công ước nhất định. Vì vậy, báo cáo của quốc gia gửi đến cơ quan công ước sẽ bao gồm một tài liệu chung giới thiệu những quan điểm mang tính chính thể luận về việc thực thi nhân quyền và tài liệu chuyên biệt của công ước - tập trung vào các vấn đề quan tâm của mỗi Ủy ban tương ứng với mỗi công ước.

Vai trò của hệ thống công ước nhân quyền trong việc tăng cường hệ thống bảo vệ nhân quyền ở các quốc gia

Các công ước nhân quyền là văn kiện pháp lý xác lập các tiêu chuẩn quốc tế cho việc thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền trên toàn thế giới. Bằng việc phê chuẩn công ước, các quốc gia chấp nhận phục tùng các tiêu chuẩn này và tự cam kết thực hiện các quyền con người ở phạm vi quốc gia. Các cơ quan công ước ủng hộ và khích lệ nỗ lực này của các quốc gia. Hệ thống công ước nhân quyền dường như nhấn mạnh vào phạm vi quốc gia, đúng vậy, thật rõ ràng là hệ thống này có ý nghĩa quan trọng nhất ở cấp độ quốc gia. Các chuẩn mực thỏa thuận quốc tế xác lập trong các công ước đòi hỏi phải được thực thi có hiệu quả ở tầm quốc gia, để đảm bảo rằng chúng được thụ hưởng bởi tất cả đàn ông, đàn bà và trẻ em trong mỗi quốc gia.

Bởi được thành lập nhằm trông coi việc thực thi các tiêu chuẩn nhân quyền xác lập trong các công ước, các cơ quan công ước giữ vai trò quan

trọng trọng trong việc hỗ trợ những nỗ lực tăng cường bảo vệ nhân quyền ở cấp quốc gia. Thứ nhất, bản thân thủ tục báo cáo tới các cơ quan công ước là một bộ phận quan trọng trong việc phát triển hệ thống bảo vệ nhân quyền quốc gia. Thứ hai, kết quả hoạt động của các cơ quan công ước mang đến cho các quốc gia những tư vấn thực tiễn và sự trợ giúp để thực thi tốt nhất công ước.

#### Tầm quan trọng của thủ tục báo cáo - xét ở tầm quốc gia

Những nỗ lực để khích lệ các quốc gia có cách tiếp cận chính thể luận trong báo cáo bằng việc xem xét một tổng thể nghĩa vụ mà họ tuân thủ không chỉ nhằm mục tiêu làm thuận lợi hơn cho các quốc gia trong việc đệ trình báo cáo đến các cơ quan công ước. Mặc dù báo cáo được đòi hỏi bởi một cơ quan công ước ở tầm quốc tế, tiến trình mà báo cáo được làm ra có tầm quan trọng to lớn ở cấp độ quốc gia. Bằng việc tham gia vào nghĩa vụ báo cáo theo công ước, các quốc gia thành viên đã tự ràng buộc vào việc tự đánh giá để đo đếm xem các quyền con người đã được bảo vệ đến mức nào ở quốc gia mình. Tiến trình thu thập thông tin về thực thi nhân quyền ở tầm quốc gia đã mang đến cho Chính phủ công cụ quan trọng để lập kế hoạch và xây dựng những chương trình phát triển dựa trên quyền. Nhiều quốc gia đã tự ràng buộc, cùng với tiến trình báo cáo, lập chương trình hành động nhân quyền cho quốc gia, và thực thi các kế hoạch phát triển ở tầm quốc gia. Sự gắn kết các tiến trình này sẽ đảm bảo rằng nhân quyền được đặt ở trung tâm chương trình hành động quốc gia, từ đó đảm bảo việc thực thi có hiệu quả hơn các chuẩn mực nhân quyền ở tầm quốc gia. Thủ tục báo cáo, từ việc chuẩn bị, cho đến thủ tục xem xét báo cáo ở tầm quốc tế, và việc quốc gia thành viên trả lời các khuyến nghị của cơ quan công ước cũng có thể thúc đẩy các tranh luận quốc gia về nhân quyền trong phạm vi xã hội dân sự và từ đó có thêm những lực lượng ủng hộ nhân quyền mới.

#### Tư vấn thực tiễn và hỗ trợ từ phía các cơ quan công ước

Kết quả làm việc của các cơ quan công ước có thể mang lại cho các quốc gia, cũng như các nhóm quốc gia của Liên hợp quốc và các nhà tài trợ những hướng dẫn hữu ích về những việc cần làm để tăng cường bảo vệ các quyền con người. Một khi báo cáo của quốc gia thành viên đã được lập và đưa ra xem xét tại cơ quan công ước, các quan sát kết luận có tính mục tiêu và thực tiễn cùng với các khuyến nghị sẽ mang đến những ý kiến tư vấn rất cụ thể cho các lĩnh vực đáng lưu tâm. ý kiến trả lời của các Ủy ban đối với các khiếu tố của cá nhân cũng là một nguồn hướng dẫn khác, tập trung vào những

lĩnh vực riêng biệt đòi hỏi cần có hành động cụ thể. Các bình luận chung của các cơ quan công ước lại cung cấp những thông tin khác về cách thức thực hiện công ước một cách căn bản và kỹ lưỡng.

Kết quả công việc của cơ quan công ước, khi đảm bảo thực thi có hiệu quả hơn nữa các công ước, cũng mang lại ảnh hưởng quan trọng trong phạm vi quốc gia, ví dụ như thông qua đề xuất các kiến nghị lập pháp mới, các đề xuất về huấn luyện tốt hơn nhân quyền cho các quan chức chính phủ. Phạm vi ảnh hưởng không chỉ phụ thuộc vào các chính phủ, mà còn vào các chủ thể khác có năng lực ảnh hưởng đến sự thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền ở quốc gia, bao gồm các cơ quan nghị viện quốc gia và vùng miền, các cơ quan nhân quyền quốc gia, các thẩm phán, luật sư cũng như các tổ chức xã hội dân sự.

### ***Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ và nhân quyền***

Năm 2000, các quốc gia thành viên của Liên hợp quốc đã thỏa thuận thông qua 8 mục tiêu (còn gọi là Những Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ - MDG) mà theo đó tất cả các quốc gia, phát triển hay đang phát triển đều cùng chung sức phấn đấu đạt được vào năm 2015. Cả 8 Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ này đều gắn liền với các quy định của công ước nhân quyền hoặc các bình luận chung của các cơ quan công ước (GC).

*Mục tiêu 1: Xóa bỏ đói nghèo:* ICESCR (Điều 11 và GC12); CRC (Điều 24 (2) và 27(3))

*Mục tiêu 2: Đạt tới phổ cập giáo dục tiểu học:* ICESCR (Điều 13, 14 và GC 11); CRC (Điều 28a và GC1; CERD (Điều 5 và 7);

*Mục tiêu 3: Thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ:* CEDAW, ICESCR (Điều 3 và 7 (a) (i); ICCPR (Điều 3, 6 (5) và 23(2); CRC (Điều 2); CERD (GC25);

*Mục tiêu 4: Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em:* CRC (Điều 6 và 24(2) (a)); ICESCR (Điều 12(2) (a) và GC 14);

*Mục tiêu 5: Cải thiện sức khỏe bà mẹ* (CEDAW (Điều 10(h); 11(f), 12(1), 14(b) và GC24); CERD (Điều 5 e iv), ICESCR (GC14); CRC (Điều 24(d));

*Mục tiêu 6: Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các dịch bệnh khác:* Các nguyên tắc quốc tế về HIV/AIDS và nhân quyền; ICESCR (GC 14); CRC (Điều 24(d));

*Mục tiêu 7: Đảm bảo bền vững môi trường, nước sạch và an toàn:* ICESCR (GC 15 và 14); xóa bỏ nhà ổ chuột: ICESCR (GC4

và 7); CRC (Điều 24(c));

*Mục tiêu 8:* Hợp tác toàn cầu vì sự phát triển: Hiến chương Liên hợp quốc (Điều 1(3)), ICESCR (Điều 2), CRC(Điều 4).

Những thông tin khác về hệ thống Công ước nhân quyền Liên hợp quốc

Để có thêm thông tin về các công ước và các cơ quan Công ước, hãy xem website của OHCHR và click vào “human rights bodies - các cơ quan nhân quyền”. Trang web này chứa các thông tin về thủ tục báo cáo quốc gia, bao gồm thực trạng báo cáo của từng quốc gia. Các tài liệu của các cơ quan công ước, bao gồm báo cáo của quốc gia và các quan sát kết luận, cũng có thể tải xuống từ trang web này.

OHCHR cũng xuất bản các tờ rơi sau đây liên quan đến hoạt động của các cơ quan công ước:

- Thủ tục khiếu tố (Số 7);
- Quyền của Trẻ em (số 10);
- Ủy ban về Xóa bỏ Phân biệt chủng tộc (số 12);
- Quyền dân sự và chính trị: Ủy ban Quyền con người (số 15);
- Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (số 16);
- Ủy ban chống Tra tấn (số 17);
- Phân biệt đối xử chống lại phụ nữ: Công ước và Ủy ban (số 22);
- Quyền của Người lao động di trú (số 24)

Những Tài liệu chuyên đề kể trên có thể truy cập miễn phí tại cơ quan phát hành của OHCHR, hoặc trên mạng internet sau:  
<http://www.ohchr.org/english/about/publications/sheets.htm>.

***Thư điện tử thông báo về các khuyến nghị của các cơ quan công ước***

Nếu bạn quan tâm đến hoạt động của các cơ quan công ước và muốn có được các thông tin về chúng, xin hãy đăng ký vào listserv của cơ quan công ước. Bạn sẽ thường xuyên nhận được qua email các khuyến nghị của các cơ quan công ước, bao gồm các quan sát kết luận rút ra sau khi kiểm tra báo cáo quốc gia, các bình luận chung giải thích các quy định của công ước, các quyết định ban hành cho các khiếu tố cá nhân và các hoạt động khác. Để đăng nhập, truy cập website của OHCHR theo địa chỉ:

<http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/subscribe.htm>.

Các thuật ngữ kỹ thuật liên quan đến các cơ quan công ước

*Backlog*

Bất chấp thực tế là một số quốc gia thành viên chậm trễ hoặc không gửi báo cáo, một số cơ quan công ước vẫn khó theo kịp được số lượng các báo cáo mà họ phải xem xét hàng năm. Sự tồn đọng quá mức báo cáo chờ đợi xem xét bởi Ủy ban có thể đồng nghĩa với việc trì hoãn đến hai năm kể từ thời điểm báo cáo được quốc gia thành viên đệ trình lên Ủy ban cho đến khi Ủy ban bắt đầu xem xét nội dung báo cáo. Nhu cầu đòi hỏi các thông tin cập nhật là một trong những nguyên nhân lý giải tại sao đa số các cơ quan công ước sử dụng đến danh mục các câu hỏi. Các phương pháp làm việc hiệu quả hơn sẽ cho phép giảm thiểu sự tồn đọng, và một số Ủy ban đã đề xuất những phương pháp mới. Ví dụ CRC từ 2005 trở đi sẽ tổ chức cùng lúc hai phòng họp để xem xét các báo cáo.

*Bureau - Ban điều hành*

Ban điều hành bao gồm chủ tịch, các phó chủ tịch, những phản biện hoặc bất cứ thành viên được chỉ định khác của Ủy ban, họp lại để quyết định về các vấn đề và thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động của Ủy ban.

*Chủ tịch*

Mỗi cơ quan công ước bầu ra - theo nhiệm kỳ 2 năm - một Chủ tịch trong số các thành viên của mình. Nhân vật này chủ trì các cuộc họp của Ủy ban theo quy định về thủ tục. Các vị chủ tịch của các cơ quan công ước gặp mặt thường niên để phối hợp hoạt động của các cơ quan công ước, và cũng tham gia - cùng với hai thành viên khác của Ủy ban - vào cuộc họp liên Ủy ban.

*Common document - Tư liệu phổ biến*

Một cách gọi khác của tài liệu gốc mở rộng

*Concluding comments - Các ý kiến kết luận*

Xem “nhận xét kết luận”

*Concluding observations - Các nhận xét kết luận*

Những quan sát và khuyến nghị được đưa ra bởi các Ủy ban sau khi đã xem xét xong báo cáo của quốc gia. Nhận xét kết luận đề cập đến cả khía cạnh tích cực trong thực thi công ước bởi quốc gia thành viên, đồng thời cũng chỉ ra cả những lĩnh vực mà cơ quan công ước kiến nghị rằng quốc gia cần phải có thêm những hành động cần thiết hơn nữa. Các cơ quan công ước cố gắng đưa ra các nhận xét kết luận vừa cụ thể, tập trung, vừa khả thi, đồng thời cũng chú trọng đến các biện pháp để đảm bảo hiệu lực tiếp theo của nhận xét kết luận của mình. Nhận xét kết luận cũng có thể được gọi là



“các ý kiến kết luận” ở một số Ủy ban, cho phù hợp với ngôn ngữ của công ước tương ứng.

*Xem xét tình trạng của một quốc gia mà không trên cơ sở báo cáo*

Xem “thủ tục đánh giá”

*Đối thoại xây dựng*

Là cách làm việc áp dụng bởi tất cả các cơ quan công ước, bao gồm việc mời các quốc gia thành viên gửi phái đoàn tham dự kỳ họp mà tại đó báo cáo của quốc gia sẽ được đưa ra xem xét, với mục đích để họ trả lời các câu hỏi của các thành viên và cung cấp thêm các thông tin khác về những nỗ lực của quốc gia trong thực thi các quy định của công ước liên quan. Khái niệm “đối thoại xây dựng” nhấn mạnh thực tế là các cơ quan công ước không phải là cơ quan tư pháp (dù rằng một vài chức năng của chúng có tính gần như tư pháp), mà chỉ được thành lập nhằm giám sát việc thực thi công ước.

*Tài liệu cốt lõi (core document)*

Là một tài liệu do các quốc gia thành viên đệ trình lên Tổng thư ký, trong đó chứa đựng những thông tin về đặc điểm cơ bản của một quốc gia mà có liên quan đến tất cả các công ước, bao gồm các thông tin về đất đai, con người, cấu trúc chính trị cơ bản, khuôn khổ pháp lý mà theo đó các quyền con người đã được bảo vệ trong quốc gia đó. Tài liệu hạt nhân được đề xuất từ năm 1991 tại cuộc họp của các vị chủ tịch, như là một cách để giảm thiểu sự trùng lặp các thông tin trong các báo cáo của quốc gia gửi tới các cơ quan công ước khác nhau. Nó chính là phần mở đầu của tất cả các báo cáo gửi tới các cơ quan công ước.

*Báo cáo viên quốc gia*

Đa số các Ủy ban đều chỉ định một thành viên đảm nhận vai trò báo cáo viên quốc gia chịu trách nhiệm nghiên cứu mỗi báo cáo được đưa ra xem xét. Người báo cáo viên quốc gia thông thường giữ vai trò chủ đạo trong việc soạn thảo danh mục vấn đề, hỏi phái đoàn trong kỳ họp và soạn thảo các nhận xét kết luận để đưa ra thảo luận và thông qua ở Ủy ban.

*Nhóm chuyên trách về báo cáo quốc gia*

Ủy ban Nhân quyền thường phân công việc chuẩn bị việc xem xét báo cáo được gửi trước tại nhóm làm việc trước kỳ họp, cho nhóm chuyên trách về báo cáo quốc gia, làm việc trong khi kỳ họp toàn thể diễn ra. Nhóm chuyên trách về báo cáo quốc gia bao gồm từ 4 đến 6 thành viên, được bổ nhiệm bởi chủ tịch Ủy ban, một trong số đó là báo cáo viên quốc gia, người chịu trách nhiệm lớn nhất trong soạn thảo danh mục vấn đề.

*Lời tuyên bố*

Một quốc gia có thể tự quyết định hay được yêu cầu tuyên bố về công ước mà mình là thành viên. Có những kiểu tuyên bố khác nhau như sau:

#### *Tuyên bố giải thích*

Một quốc gia có thể tuyên bố cách hiểu hoặc cách giải thích của mình về một vấn đề trong công ước, hay về một điều khoản cụ thể nào đó của công ước. Về mặt này, không giống như sự bảo lưu, tuyên bố giải thích không nhằm mục đích loại trừ hay làm thay đổi hiệu lực pháp lý của công ước. Mục tiêu của một tuyên bố giải thích là nhằm làm sáng tỏ ý nghĩa của một số điều khoản trong công ước.

#### *Tuyên bố tùy nghi và tuyên bố bắt buộc*

Các công ước có thể cho phép các quốc gia thành viên đưa ra tuyên bố tùy nghi và/ hoặc tuyên bố bắt buộc. Những tuyên bố này có ý nghĩa pháp lý bắt buộc đối với người tuyên bố. Ví dụ theo Điều 41 ICCPR, một quốc gia có thể tuyên bố một cách tùy nghi việc thừa nhận thẩm quyền của HRC trong giải quyết các khiếu tố liên quốc gia. Tương tự như vậy, các quốc gia thành viên của Nghị định thư không bắt buộc CRC về việc lôi cuốn trẻ em tham gia xung đột vũ trang đều được yêu cầu theo Điều 3(2) tuyên bố bắt buộc về việc quy định độ tuổi tối thiểu được tuyển mộ những người xin tự nguyện phục vụ lực lượng vũ trang của nước mình và mô tả các biện pháp bảo vệ mà quốc gia đó đã đưa ra để đảm bảo rằng sự tuyển mộ như vậy không phải là cưỡng bức hoặc bắt buộc.

#### *Derogation: Tạm ngừng thực hiện*

Tạm ngừng thực hiện là biện pháp thông qua bởi một quốc gia thành viên về việc tạm đình chỉ thi hành một hoặc nhiều quy định của công ước, dựa trên một cơ sở tạm thời nào đó. Một số công ước nhân quyền cho phép các quốc gia thành viên, trong trường hợp tình thế khẩn cấp đe dọa đời sống đất nước, được phép tạm ngừng thực hiện một số quyền nhất định để đáp ứng những đòi hỏi nghiêm ngặt của tình thế. Tuy nhiên, các quốc gia thành viên không thể vi phạm một số quyền đặc biệt và cũng không thể được áp dụng biện pháp này theo một cách thức có tính chất phân biệt đối xử. Các quốc gia cũng phải thông báo bắt buộc cho các quốc gia khác biết về việc tạm ngừng thực hiện này, đưa ra lý lẽ cho việc đó, và ấn định ngày hết hiệu lực của vi phạm (xem Bình luận chung số 29 của HRC).

#### *Ban vì Sự tiến bộ của phụ nữ (DAW)*

Nằm trong Ủy ban về Kinh tế và các vấn đề xã hội (DESA), DAW có văn phòng ở Trụ sở Liên hợp quốc tại New York và hỗ trợ cho CEDAW cũng như Ủy ban về địa vị của phụ nữ.

#### *Tài liệu cốt lõi mở rộng*

Ý tưởng về việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của tài liệu cốt lõi này

sinh trong quá trình tham vấn giữa các cơ quan công ước về việc đáp ứng kiến nghị của Tổng Thư ký về việc các quốc gia nên đệ trình một báo cáo duy nhất tới tất cả các cơ quan công ước. Một báo cáo duy nhất như vậy xem ra rất khó làm và quá đồ sộ, đồng thời cũng làm nảy sinh những lo ngại về việc các thông tin cụ thể có thể có trong các báo cáo riêng rẽ sẽ không còn tồn tại trong một báo cáo tổng hợp. Tài liệu cốt lõi mở rộng cho phép giảm đi sự trùng lặp về thông tin giữa các báo cáo bằng việc tập hợp các thông tin liên quan đến các quyền trọng yếu được ghi nhận trong tất cả hoặc nhiều công ước. Tài liệu cốt lõi mở rộng cần phải được đệ trình lên mỗi cơ quan công ước cùng với báo cáo cụ thể về việc thực hiện công ước để cũng được đưa ra xem xét.

#### *Sự theo dõi tiếp theo*

Là thủ tục lập ra nhằm đảm bảo các quốc gia thành viên xử sự theo các khuyến nghị chứa đựng trong ý kiến kết luận hoặc quyết định (trong trường hợp giải quyết khiếu tố) của cơ quan công ước. Một số Ủy ban đã thông qua thủ tục theo dõi chính thức, tất cả các Ủy ban đều đòi hỏi quốc gia thành viên phải gửi báo cáo theo dõi định kỳ. Các cơ quan nghị viện, các cơ quan nhân quyền quốc gia, các tổ chức phi chính phủ và tổ chức xã hội dân sự đóng vai trò quan trọng trong thủ tục theo dõi tiếp theo.

#### *Bình luận chung*

Là sự giải thích của cơ quan công ước về các quy định trong các công ước nhân quyền, liên quan đến hoặc là các điều khoản cụ thể, hoặc là một chủ đề chung. Bình luận chung thường tập trung làm rõ nghĩa vụ báo cáo của các quốc gia thành viên theo một số quy định, và đưa ra các gợi ý cho việc thực thi các quy định của công ước. Còn được gọi là “khuyến nghị chung” (theo CERD và CEDAW).

#### *Khuyến nghị chung*

Xem “bình luận chung”

#### *Kiến nghị cá nhân*

(Xem Khiếu tố cá nhân)

#### *Khiếu tố cá nhân*

Là một đơn khiếu tố chính thức từ một cá nhân cho rằng quyền của mình được quy định trong một công ước đã bị vi phạm bởi một quốc gia thành viên, mà với nó, cơ quan công ước có thẩm quyền giải quyết. Thẩm quyền giải quyết khiếu tố cá nhân phải được công khai thừa nhận bởi quốc gia thành viên thông qua việc tuyên bố tuân theo điều khoản trong công ước liên quan (CERD và CAT) hoặc thông qua việc phê chuẩn hoặc chấp nhận nghị định thư không bắt buộc của công ước có quy định về quyền

khiếu tố của cá nhân (ICCPR-OP1 hoặc CEDAW-OP).

Quy định liên quan đến khiếu tố cá nhân theo ICRMW vẫn còn chưa có hiệu lực. Hiện nay vẫn chưa có quy định về quyền khiếu tố của cá nhân theo ICESCR hoặc CRC.

#### *Báo cáo muộn*

Mỗi cơ quan công ước ấn định nghĩa vụ đệ trình báo cáo; trên thực tế nhiều quốc gia không đảm bảo nghĩa vụ báo cáo theo định kỳ chặt chẽ quy định trong công ước. Vấn đề báo cáo muộn đã được xác định là một trong những thách thức lớn đặt ra cho cơ chế báo cáo công ước, và các cơ quan công ước đang nỗ lực tìm cách tạo thuận lợi hơn cho quá trình báo cáo của quốc gia, thông qua việc hợp lý hóa tiến trình báo cáo bằng việc đề xuất tài liệu cốt lõi mở rộng.

Thông tin về quy chế báo cáo của quốc gia thành viên của mỗi công ước có thể xem trong cơ sở dữ liệu của các cơ quan công ước tại website của OHCHR hoặc tại tài liệu mã số HRI/GEN/4 được cập nhật hàng năm.

#### *Danh mục vấn đề và/hoặc câu hỏi*

Một danh mục vấn đề hoặc câu hỏi, lập nên bởi cơ quan công ước trên cơ sở báo cáo của quốc gia thành viên và các nguồn tin thu thập khác (từ các cơ quan của Liên hợp quốc, các tổ chức phi chính phủ...), được chuyển tới quốc gia thành viên trước kỳ họp mà tại đó cơ quan công ước sẽ xem xét báo cáo. Danh sách vấn đề giúp tạo ra cơ sở cho đối thoại xây dựng với phái đoàn của quốc gia thành viên. Một số Ủy ban khuyến khích quốc gia thành viên nộp trước bản trả lời viết, nhằm làm cho đối thoại nhanh chóng đi đến các vấn đề riêng biệt. Danh mục vấn đề cũng mang lại nguồn thông tin cập nhật cho Ủy ban, khi liên quan đến các quốc gia mà báo cáo của họ phải chờ đến hai năm để được xem xét.

#### *Các cơ quan nhân quyền quốc gia (NHRI)*

Nhiều quốc gia đã thành lập các cơ quan nhân quyền quốc gia để thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. Những cơ quan này đã được ghi nhận vai trò ngày càng quan trọng trong hệ thống bảo vệ nhân quyền, thiết lập cơ sở cho việc đảm bảo sự độc lập của chúng trong quan hệ với chính quyền. Một bộ tiêu chuẩn quốc tế, mang tên Các Nguyên tắc Paris, được xác lập nhằm bảo đảm tính độc lập và công minh của các NHRI.

Những thông tin cụ thể hơn về NHRI có trong Tài liệu chuyên đề số 19: Các cơ quan quốc gia về thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền.

#### *Các tổ chức phi chính phủ (NGO)*

Các tổ chức phi chính phủ có liên quan đến việc bảo vệ nhân quyền nói chung hay chuyên sâu vào một vấn đề cụ thể. Đã hình thành một cơ chế để đảm bảo sự tham gia

của các NGO vào nhiều thiết chế bảo vệ nhân quyền của Liên hợp quốc, ví dụ như thỏa thuận về quy chế tư vấn với ECOSOC mà cho phép các tổ chức này tham dự các cuộc họp của Ủy ban Quyền con người. Các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế đều theo dõi sát sao công việc của các cơ quan công ước và các cơ quan công ước cũng tạo cơ hội để đệ trình những thông tin bổ sung liên quan đến việc thực hiện công ước ở một số quốc gia cụ thể (còn gọi là báo cáo song song hay “báo cáo ẩn”) trong thủ tục báo cáo. Có nhiều cách khác nhau để các cơ quan công ước xử lý những thông tin này. Điều này phụ thuộc vào việc liệu tổ chức đó có quy chế tham vấn với ECOSOC hay không.

Các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế cũng có vai trò quan trọng trong việc theo dõi thực thi các khuyến nghị trong các kết luận khuyến nghị của cơ quan công ước ở cấp độ quốc gia, và trong việc thúc đẩy các cuộc thảo luận công cộng ở quốc gia về thực thi nhân quyền diễn ra trong quá trình viết báo cáo cũng như về sau. Các NGO cũng đã có những cống hiến to lớn vào việc thúc đẩy phê chuẩn các công ước nhân quyền trên phạm vi toàn thế giới.

#### *Không báo cáo*

Một vài quốc gia, dù đã thừa nhận nghĩa vụ pháp lý bắt buộc gắn liền với công ước đã phê chuẩn, vẫn không thể đệ trình báo cáo của mình tới cơ quan công ước. Có nhiều nguyên nhân khiến cho quốc gia không thể thực hiện việc báo cáo, bao gồm chiến tranh, xung đột nội bộ cho đến tình trạng hạn chế các nguồn lực. OHCHR và DAW cung cấp hỗ trợ kỹ thuật các quốc gia để hoàn thành nghĩa vụ báo cáo của mình. Các cơ quan công ước thông qua những thủ tục để việc thực thi công ước từ phía các quốc gia không nộp báo cáo vẫn được xem xét, bất kể quốc gia đó có trả lời các câu hỏi của cơ quan công ước hay không. Nói cách khác, các Ủy ban sẵn sàng xem xét tình hình của một quốc gia dẫu không có báo cáo.

Thông tin về quy chế báo cáo của các quốc gia thành viên theo mỗi công ước có thể truy cập được từ cơ sở dữ liệu của các cơ quan công ước trên website của OHCHR hoặc trong tài liệu mã số HRI/GEN/4, được cập nhật hàng năm. Website này cũng có những thông tin về sự hỗ trợ pháp lý mà các quốc gia thành viên có thể nhận được.

#### *Nghị định thư không bắt buộc*

Là một văn kiện quốc tế gắn liền với văn kiện gốc và quy định thêm những nghĩa vụ pháp lý khác cho quốc gia thành viên chấp nhận nó. Các Nghị định thư không bắt buộc có thể được soạn thảo cùng thời gian với công ước chính, hoặc được soạn thảo sau khi công ước đã có hiệu lực thi hành. Nghị định thư không bắt buộc của các công ước nhân quyền được xây

dựng do nhiều nguyên nhân: để cho phép các quốc gia thành viên cam kết tham gia cơ chế giám sát quốc tế (ICCPR-OP1, CEDAW-OP, OPCAT); cho phép các quốc gia tiếp nhận các nghĩa vụ khác không được quy định trong công ước chính (ICCPR-OP2); hoặc nhằm đến những vấn đề đặc biệt (hai nghị định thư của CRC).

#### *Kỳ hạn*

Là lịch trình cho việc đệ trình thường xuyên báo cáo lần đầu hay báo cáo định kỳ của các quốc gia thành viên gửi cơ quan công ước, quy định tại mỗi công ước hoặc quyết định bởi Ủy ban trên cơ sở phù hợp với các điều khoản của công ước. Một báo cáo lần đầu là bắt buộc trong một thời hạn cố định sau khi công ước có hiệu lực đối với quốc gia thành viên; các báo cáo định kỳ được đòi hỏi vào khoảng thời gian giữa hai kỳ họp. Kỳ hạn là khác nhau tùy theo từng công ước.

#### *Khiếu tố*

Là thuật ngữ chung bao hàm nhiều thủ tục xung quanh việc đệ đơn khiếu tố đến cơ quan công ước có thẩm quyền. Khiếu tố có thể bao gồm các đơn khiếu tố từ phía cá nhân hay các quốc gia thành viên cho rằng có sự vi phạm các quy định của công ước bởi một quốc gia thành viên khác.

#### *Nhóm làm việc trước kỳ họp*

Là một nhóm làm việc được triệu tập bởi một số cơ quan công ước trước hoặc sau mỗi kỳ họp toàn thể để lên kế hoạch cho kỳ họp tiếp theo. Công việc đảm trách bởi nhóm làm việc này là khác nhau ở từng Ủy ban. Một số Ủy ban soạn thảo danh mục vấn đề và câu hỏi tại nhóm làm việc để gửi các quốc gia thành viên trước khi xem xét báo cáo của họ. Một số Ủy ban có thẩm quyền xem xét các khiếu tố cá nhân lại sử dụng nhóm làm việc để xác lập những giải pháp ban đầu cho vụ việc hoặc cho các vấn đề liên quan đến thủ tục khiếu tố. Nhóm làm việc trước kỳ họp thường xuyên tiến hành họp kín.

#### *Khuyến nghị*

Các cơ quan công ước ban hành khuyến nghị chính thức hay quyết định. Thuật ngữ này được sử dụng không nhất quán để mô tả những quyết định chính thức về một số lĩnh vực, hoặc các khuyến nghị về một nhóm vấn đề chung, thường là kết quả của quá trình thảo luận. Quan sát kết luận chứa đựng những khuyến nghị cơ bản, và thuật ngữ “khuyến nghị của cơ quan công ước” đôi khi được sử dụng đồng nghĩa với “quan sát kết luận”. CERD và CEDAW còn gọi bình luận chung của họ là các “khuyến nghị chung”.

#### *Các hướng dẫn báo cáo cho các quốc gia thành viên*

Các hướng dẫn thành văn được đưa ra bởi các cơ quan công ước nhằm

tư vấn các quốc gia thành viên về mặt nội dung cũng như hình thức của báo cáo mà họ phải đệ trình theo công ước tương ứng. Các hướng dẫn hiện có khá đa dạng: một số Ủy ban thông qua các hướng dẫn cụ thể với từng điều khoản; trong khi đó một số khác lại đưa ra những hướng dẫn chung chung hơn (xem cuốn Biên soạn Hướng dẫn báo cáo, tài liệu mã số HRI/GEN/2/Rev2). Tổng thư ký Liên hợp quốc, trong báo cáo cải cách thứ hai của mình (tài liệu mã số A57/387) đã kêu gọi các cơ quan công ước làm tương thích, hài hòa các hướng dẫn báo cáo. Đến nay các hướng dẫn báo cáo được làm tương thích đang được đưa ra xem xét bởi các Ủy ban.

#### *Bảo lưu*

Bảo lưu là một tuyên bố đưa ra bởi quốc gia nhằm mục đích loại trừ hay làm biến đổi việc thực thi một điều khoản của công ước tại quốc gia đó. Sự bảo lưu cho phép các quốc gia tham gia vào các công ước đa phương mà nếu không được bảo lưu thì quốc gia đó sẽ không thể hay không muốn tham gia. Các quốc gia có thể bảo lưu công ước khi họ ký, phê chuẩn, gia nhập hay tham gia. Khi một quốc gia muốn bảo lưu trong lúc ký kết công ước, họ phải xác nhận lại việc bảo lưu trong quá trình chuẩn y, chấp nhận hay phê chuẩn về sau.

Việc bảo lưu được điều chỉnh bởi Công ước Viên về Luật Điều ước quốc tế, và không được trái với mục tiêu của công ước. Các quốc gia có thể được phép bảo lưu trong quá trình ký kết, phê chuẩn, chấp nhận, chuẩn y hay tán thành công ước, trừ những trường hợp: a) việc bảo lưu bị cấm trong công ước; b) công ước quy định rằng chỉ có những bảo lưu đặc biệt là được phép - mà trong số đó lại không có điều khoản quốc gia mong muốn. Các quốc gia khác có thể phản đối việc bảo lưu của quốc gia thành viên khác. Việc bảo lưu có thể được rút lại toàn phần hay bộ phận bởi quốc gia thành viên vào bất cứ thời điểm nào.

#### *Thủ tục đánh giá*

Là thủ tục mà theo đó cơ quan công ước xem xét tình hình của một quốc gia mà không có báo cáo từ phía quốc gia đó. Thủ tục này được áp dụng trong trường hợp quá thời hạn ấn định mà quốc gia vẫn không có báo cáo và không trả lời các yêu cầu liên quan đến báo cáo của cơ quan công ước. Trong nhiều trường hợp, các quốc gia thành viên sẽ đệ trình báo cáo để tránh thủ tục đánh giá; trong các trường hợp khác, các quốc gia gửi phái đoàn của mình đến tham dự kỳ họp của cơ quan công ước và trả lời các câu hỏi của các cơ quan công ước, cho dù họ chưa thể nộp được báo cáo. Thủ tục đánh giá lần đầu tiên đã được thông qua bởi CERD vào năm 1991. Các Ủy ban khác lại sử dụng thuật ngữ “xem xét tình hình của một quốc gia mà không có báo cáo của quốc gia đó”. Một số Ủy ban gửi danh mục vấn đề đến quốc gia thành viên, dẫn

cho quốc gia này không có báo cáo. Đa số các Ủy ban đều thông qua những nhận xét kết luận vào cuối tiến trình, dù rằng chúng có thể được giữ kín trong một khoảng thời gian tạm thời nếu quốc gia đó cam kết sẽ nộp báo cáo sau.

#### *Các quy tắc thủ tục*

Là các quy tắc chính thức được thông qua bởi các cơ quan công ước nhằm xác định cách thức giải quyết công việc của các Ủy ban. Mỗi Ủy ban được trao quyền theo các công ước liên quan để tự đặt ra quy tắc thủ tục của riêng mình. Các quy tắc thủ tục thông thường điều chỉnh những vấn đề như: bầu cử các quan chức và thủ tục thông qua một quyết định, đặc biệt trong trường hợp không đạt được sự thỏa thuận chung. Các quy tắc thủ tục có liên quan chặt chẽ - tuy vậy cũng có sự phân biệt - với phương pháp làm việc.

#### *Ban Thư ký*

Mỗi công ước yêu cầu Tổng Thư ký Liên hợp quốc cung cấp ban thư ký hỗ trợ cho cơ quan công ước của mình. Tất cả các cơ quan công ước đều có ban thư ký, bao gồm một thư ký và các viên chức dân sự khác, đóng tại trụ sở của Thư ký Liên hợp quốc, có trách nhiệm quản lý lịch làm việc của Ủy ban và điều phối chương trình hoạt động của các Ủy ban. Ban thư ký của CEDAW là một bộ phận của DAW nằm trong DESA, đóng tại New York. Các ban thư ký của các cơ quan công ước khác thì đóng tại OHCHR ở Geneva.

#### *Các cơ quan chuyên trách của Liên hợp quốc, các chương trình và các quỹ*

Các cơ quan chuyên trách, các chương trình và các quỹ khác nhau của hệ thống Liên hợp quốc đảm trách rất nhiều công việc của Liên hợp quốc, trong đó có thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. Tất cả các cơ quan công ước đều cho phép sự tham dự chính thức của các cơ quan của Liên hợp quốc vào quá trình xem xét báo cáo của quốc gia bằng việc cung cấp các thông tin bổ trợ vào báo cáo của một quốc gia cụ thể. Một vài cơ quan chuyên trách của Liên hợp quốc còn thực hiện hỗ trợ kỹ thuật cho các quốc gia, cả trong thực hiện các nghĩa vụ theo công ước và cả trong viết báo cáo gửi cơ quan công ước. Các cơ quan chuyên trách, của hệ thống Liên hợp quốc, các chương trình và các quỹ có liên quan đến hệ thống công ước nhân quyền bao gồm FAO, ILO, OCHA, UNAIDS, UNDP, UNESCO, UNFPA, UN-HABITAT, UNHCR, UNICEF, UNIFEM và WHO.

#### *Báo cáo của quốc gia thành viên*

Là báo cáo mà mỗi quốc gia thành viên công ước buộc phải (theo quy định của công ước đó) đệ trình theo định kỳ đến cơ quan công ước, trong đó chỉ rõ các biện pháp đã áp dụng để thực hiện công ước cũng như các nhân tố, khó khăn gặp phải trong quá trình thực thi công ước. Mỗi công ước đều đòi hỏi một báo cáo tổng hợp lần đầu trong thời hạn cố định kể từ



sau khi phê chuẩn công ước, và tiếp sau đó là các báo cáo định kỳ đệ trình giữa hai kỳ họp.

*Báo cáo có mục tiêu hay báo cáo trọng tâm*

Xem “báo cáo công ước đặc biệt”

*Các công ước và các Chi nhánh Ủy ban (TCB)*

Trong phạm vi OHCHR, TCB cung cấp hỗ trợ thư ký cho tất cả các cơ quan công ước, trừ CEDAW. Cơ quan này đóng tại Cung điện Winson, Geneva. TCB cũng hỗ trợ cho Ủy ban về quyền con người, Tiểu Ủy ban về Thúc đẩy và Bảo vệ Quyền con người, và Quỹ tình nguyện của Liên hợp quốc cho các nạn nhân của tra tấn. Thông thường cơ quan này còn được gọi là “Chi nhánh dịch vụ hỗ trợ” (SSB).

*Công ước, hiệp ước, hiệp định hoặc các văn kiện*

Không có sự khác biệt về mặt pháp lý giữa công ước, hiệp ước, hiệp định. Tất cả chúng đều là các văn kiện pháp lý quốc tế có hiệu lực pháp lý bắt buộc theo luật quốc tế, mà các quốc gia đã lựa chọn phải thừa nhận các nghĩa vụ quy định bởi chúng.

*Cơ quan công ước hay Ủy ban*

Là một Ủy ban bao gồm các chuyên gia độc lập được chỉ định để giám sát việc thực thi các công ước nhân quyền cơ bản của các quốc gia thành viên. Các công ước thường xuyên sử dụng thuật ngữ “Ủy ban”, nhưng thực chất các Ủy ban này được hiểu như các “cơ quan công ước” bởi chúng được thành lập tương ứng với các quy định của mỗi công ước mà chúng giám sát. Ở nhiều khía cạnh quan trọng, các Ủy ban này độc lập với hệ thống Liên hợp quốc, dù cho chúng nhận được sự hỗ trợ từ phía Liên hợp quốc và phải báo cáo trước Đại hội đồng. Đôi khi chúng được gọi là “các cơ quan giám sát công ước”.

*Các báo cáo/tài liệu công ước đặc biệt*

Tư liệu chung hoặc tư liệu cốt lõi mở rộng (đề xuất) sẽ được đệ trình đến mỗi cơ quan công ước đồng thời với một tư liệu công ước chuyên biệt, tập trung vào các vấn đề đặc trưng của công ước có liên quan. Tuy thường được gọi là “báo cáo công ước đặc biệt”, báo cáo của mỗi cơ quan công ước trên thực tế bao gồm tư liệu chung cho tất cả các cơ quan công ước và tư liệu công ước chuyên biệt cho mỗi cơ quan công ước. Hai tài liệu này kết hợp tạo thành báo cáo của quốc gia thành viên.

*Phương pháp làm việc*

Là thủ tục và thông lệ ứng dụng bởi các cơ quan công ước nhằm thúc đẩy hoạt động của các cơ quan này. Những thông lệ này không phải luôn luôn được ghi nhận chính thức trong các quy tắc thủ tục. Phương pháp làm

việc của mỗi cơ quan công ước thay đổi tùy thuộc vào khối lượng công việc và các yếu tố khác. Trong những năm gần đây có xu hướng nảy sinh từ cuộc họp thường niên của các vị chủ tịch, để hợp lý hóa và hài hòa các phương pháp làm việc, đặc biệt khi mà các hoạt động khác nhau của các Ủy ban có thể rối loạn và không nhất quán.

#### *Văn bản trả lời cho danh mục vấn đề*

Là tài liệu thành văn của quốc gia thành viên đệ trình lên cơ quan công ước để trả lời danh mục vấn đề được gửi đến trước kỳ họp mà tại đó báo cáo của họ sẽ được đưa ra xem xét. Tài liệu này cấu thành phần bổ sung, hoặc sẽ làm cập nhật báo cáo của quốc gia thành viên.

#### *Làm thế nào để trở thành một quốc gia thành viên của công ước*

Phần sau đây sẽ giải thích quá trình theo luật quốc tế mà trong đó một quốc gia tự ràng buộc mình theo quy định của một công ước. Chi tiết cụ thể hơn có thể tìm thấy ở Văn phòng các vấn đề pháp luật của Liên hợp quốc (<http://untreaty.un.org>).

#### *Quốc gia thành viên*

Quốc gia thành viên là một quốc gia đã tự nguyện chấp thuận bị ràng buộc bởi một công ước theo luật quốc tế. Để trở thành một thành viên, quốc gia cần phải: 1) thể hiện ý chí tự nguyện ràng buộc vào công ước, thông qua hành động phê chuẩn, chấp nhận, chuẩn y hoặc tán thành và 2) phải đã qua ngày có hiệu lực pháp lý của công ước đối với quốc gia cụ thể đó. Một số công ước, ví dụ như các công ước nhân quyền, chỉ cho phép các quốc gia tham gia, trong khi đó các công ước khác lại cho phép các chủ thể khác - có đủ năng lực theo quy định của công ước - tham gia. Cả ICCPR, ICESCR và ICERD đều cho phép sự ký kết và phê chuẩn của “bất kỳ quốc gia thành viên nào của Liên hợp quốc hoặc của các cơ quan Liên hợp quốc, bởi bất kỳ quốc gia thành viên nào của Quy chế Tòa án công lý Quốc tế, và bởi bất kỳ quốc gia nào được đề nghị bởi Đại hội đồng Liên hợp quốc”. Các công ước nhân quyền cơ bản khác mở rộng cho tất cả các quốc gia tham gia. Các Nghị định thư không bắt buộc lại chỉ giới hạn cho các quốc gia thành viên của các công ước gốc, trừ Nghị định thư không bắt buộc bổ sung Công ước về quyền trẻ em về việc lôi cuốn trẻ em tham gia xung đột vũ trang quy định bất kỳ quốc gia nào cũng có thể tham gia.

#### *Làm thế nào để một quốc gia trở thành thành viên của một công ước?*

Mỗi công ước nhân quyền đều có những điều quy định về, thứ nhất: một quốc gia cần phải làm thế nào để đặt mình dưới các điều khoản bắt buộc của công ước, và thứ hai: khi nào công ước sẽ bắt đầu có hiệu lực thi hành.

Để trở thành thành viên của một công ước đa phương, quốc gia cần phải

thể hiện, thông qua những hành vi cụ thể, ý chí của mình về việc đảm nhận những quyền và nghĩa vụ quy định trong công ước. Nói cách khác, quốc gia đó phải diễn tả ý chí tự nguyện của mình tham gia vào công ước. Một quốc gia có thể diễn đạt ý chí tự nguyện của mình theo nhiều cách, phù hợp với quy định ở phần cuối của công ước. Các công ước nhân quyền cho phép sự thỏa thuận này được diễn tả hoặc bằng hành vi ký, tiếp theo là phê chuẩn, chấp nhận, chuẩn y hoặc tán thành. Tùy theo một vài hoàn cảnh nhất định, một quốc gia có thể tham gia công ước bằng cách thừa kế.

Nhiều công ước đòi hỏi phải có một số lượng tối thiểu các quốc gia thành viên để nó có thể có hiệu lực thực tế - theo luật quốc tế.

#### *Ký kết*

Các công ước đa phương như công ước nhân quyền thường quy định việc ký kết để phê chuẩn, chấp nhận hay chuẩn y công ước. Trong các trường hợp này, hành động ký không mang lại nghĩa vụ pháp lý bắt buộc cho quốc gia. Tuy nhiên, việc ký sẽ chỉ rõ ý định của quốc gia đang tiến hành các bước để gia nhập vào công ước sau này. Nói cách khác, ký là khâu chuẩn bị trên chặng đường phê chuẩn công ước của quốc gia. Việc ký cũng tạo ra nghĩa vụ trong giai đoạn giữa ký và phê chuẩn, chấp nhận và chuẩn y, với thiện chí kiềm chế các hành vi có thể đi ngược lại mục tiêu, ý định của công ước.

Việc quy định ký kết như là đối tượng của hành vi phê chuẩn công ước cho phép quốc gia có thời gian để chuẩn y công ước ở cấp độ nội bộ trong nước và ban hành các văn bản pháp luật cần thiết để thực thi công ước ở cấp độ quốc gia, trước khi đảm đương nghĩa vụ pháp lý bắt buộc theo quy định của công ước trên phạm vi quốc tế.

#### *Phê chuẩn, chấp nhận hoặc chuẩn y*

Phê chuẩn, chấp nhận hoặc chuẩn y thường để chỉ những hành vi cuối cùng ở cấp độ quốc tế, thông qua đó quốc gia xác lập ý chí tự nguyện ràng buộc mình vào công ước mà quốc gia đó đã ký kết. Điều đó được thực hiện bởi việc giao nộp một “văn kiện chuẩn y” cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc tại Liên hợp quốc. Để phê chuẩn một công ước, đầu tiên quốc gia phải ký công ước đó, trong trường hợp quốc gia thể hiện ý chí tự nguyện tham gia vào công ước mà không có hành vi ký trước đó, tiến trình này sẽ được gọi là “tán thành”. Nhờ vào việc phê chuẩn, quốc gia đó sẽ chịu sự điều chỉnh bắt buộc của công ước như bất kỳ một thành viên nào của công ước đó.

Nhìn chung, không có giới hạn về thời gian cho quốc gia phê chuẩn công ước mà họ đã ký. Một khi quốc gia đã phê chuẩn công ước ở phạm vi quốc tế, đồng thời quốc gia đó cũng phải công nhận hiệu lực cho công ước ở phạm vi quốc gia.

Phê chuẩn ở phạm vi quốc tế - hành vi thể hiện với cộng đồng quốc tế sự cam kết đảm nhận các nghĩa vụ theo quy định của công ước, không đồng nghĩa với việc phê chuẩn ở phạm vi quốc gia, khi mà quốc gia phải làm tương hợp các quy định công ước với hiến pháp của mình trước khi chấp nhận bị ràng buộc ở tầm quốc tế. Tương tự như vậy, quốc gia cũng cần có những hành vi này ở tầm quốc tế.

#### *Tán thành*

Tán thành là hành vi mà theo đó một quốc gia - không ký kết từ trước - thể hiện công khai ý chí của mình gia nhập công ước bằng cách đệ trình một “văn kiện tán thành” cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc. Tán thành có cùng hiệu lực pháp lý như là phê chuẩn, chấp nhận hay chuẩn y. Tuy nhiên, khác với phê chuẩn - theo đó cần ký trước để tạo ra nghĩa vụ pháp lý bắt buộc theo luật quốc tế - hành vi tán thành chỉ yêu cầu duy nhất một bước: đệ trình văn kiện tán thành.

Các điều kiện để tán thành công ước và thủ tục liên quan phụ thuộc vào từng công ước có liên quan. Thông thường tán thành được sử dụng khi quốc gia muốn thể hiện ý chí tự nguyện gia nhập công ước nhưng thời hạn cuối để ký kết đã trôi qua. Tuy nhiên, có nhiều công ước đa phương quy định việc tán thành có thể được thực hiện ngay trong khoảng thời gian dành để ký kết công ước.

#### *Kế thừa*

Kế thừa chỉ xảy ra trong trường hợp mà quốc gia, vốn là thành viên của công ước, trải qua sự chuyển đổi hiến pháp quan trọng, đến mức có thể hoài nghi rằng ý chí tự nguyện của quốc gia trong gia nhập công ước liệu còn có giá trị hay không? Các bối cảnh đó có thể liên quan đến vấn đề giành lại độc lập (ví dụ như thoát khỏi chế độ thuộc địa), giải thể một liên bang, liên minh, sự ly khai của một quốc gia hay vùng lãnh thổ ra khỏi một quốc gia đơn nhất hay một liên bang trước đó. Trong hoàn cảnh đó, quốc gia kế tục sẽ hoặc tự mình quyết định phê chuẩn, gia nhập công ước liên quan, hoặc diễn đạt ý chí tự nguyện tiếp tục tham gia công ước đã ký kết bởi quốc gia gốc đối với cùng lãnh thổ của mình, thông qua hành vi kế thừa. Trong trường hợp này, quốc gia liên quan sẽ thông báo cho Liên hợp quốc biết về ý chí tiếp tục thừa kế các nghĩa vụ pháp lý của mình.

#### *Phân biệt giữa phê chuẩn/ gia nhập và hiệu lực thi hành của công ước*

Hành vi mà quốc gia diễn tả ý chí tự nguyện ràng buộc theo công ước khác biệt với thời điểm có hiệu lực pháp lý của công ước. Một quốc gia thể hiện mong muốn của mình trong việc đảm đương các quyền và nghĩa vụ pháp lý theo công ước thông qua hành vi đệ trình văn kiện phê chuẩn, chấp

nhận, tán thành hay gia nhập công ước. Hiệu lực thi hành của công ước đối với một quốc gia là thời điểm mà công ước đó có hiệu lực pháp lý bắt buộc trên thực tiễn đối với quốc gia đó. Công ước không có hiệu lực thi hành ngay lập tức: thông thường có một khoảng thời gian, tùy theo từng công ước, giữa ngày nộp văn kiện gia nhập và ngày có hiệu lực thi hành.

#### *Hiệu lực thi hành*

Hiệu lực thi hành của một công ước là thời điểm mà công ước đó trở nên bắt buộc về mặt pháp lý đối với các bên tham gia. Các quy định trong công ước sẽ ấn định thời điểm công ước có hiệu lực thi hành, thông thường là một khoảng thời gian ngắn (một tháng). Có hai hình thức hiệu lực thi hành: hiệu lực thi hành cuối cùng của công ước như là một văn kiện pháp lý quốc tế; và hiệu lực thi hành riêng biệt của công ước cho một quốc gia cụ thể.

#### *Hiệu lực thi hành xác định*

Hiệu lực thi hành xác định là thời điểm mà một công ước trở thành văn kiện pháp lý bắt buộc cho các quốc gia đã công khai diễn tả ý chí tự nguyện chịu sự ràng buộc của công ước. Đa số các công ước quy định rằng chúng sẽ có hiệu lực thi hành sau khi có một số lượng nhất định các văn kiện phê chuẩn, chuẩn y, chấp nhận hay tán thành được nộp cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc. Trước thời điểm đó, công ước không thể có hiệu lực pháp lý bắt buộc với bất cứ quốc gia nào, cho dù họ đã phê chuẩn hay tán thành chúng (mặc dù họ đã thể hiện thiện tâm kiềm chế các hành vi có thể đi ngược lại mục tiêu ý nghĩa của công ước).

#### *Hiệu lực thi hành đối với một quốc gia*

Sau khi công ước đã có hiệu lực thi hành, các điều khoản khác sẽ quy định thời điểm mà công ước sẽ có hiệu lực thi hành đối với bất cứ quốc gia khác hoặc các tổ chức quốc tế tự nguyện chịu sự điều chỉnh của công ước.

#### ***Tại sao thời điểm có hiệu lực thi hành lại quan trọng?***

Đó là thời điểm mà các quyền quy định tại công ước sẽ trở nên có hiệu lực pháp lý bắt buộc đối với quốc gia theo luật quốc tế. Bất cứ ai muốn khiếu kiện chống lại một quốc gia thành viên trước các cơ quan công ước theo quy định của công ước hoặc của nghị định thư không bắt buộc cần phải chắc chắn rằng văn kiện đã có hiệu lực thi hành đối với quốc gia liên quan. Thời điểm này đồng thời cũng để xác định thời điểm mà quốc gia phải đệ trình báo cáo lên cơ quan công ước.

***Làm thế nào để biết hiệu lực thi hành của một công ước ở một quốc gia cụ thể?***

Nguồn tư liệu về vấn đề này có tại Cơ quan Lưu trữ của Liên hợp quốc, nơi lưu giữ việc đăng ký các văn kiện quốc tế nộp cho Tổng thư ký (Website: <http://untreaty.un.org>). Danh sách các quốc gia đã tham gia các công ước nhân quyền cơ bản có thể truy cập được tại website của OHCHR.

***Các thời điểm***

Một hệ quả của sự việc trên là xuất hiện một số thời điểm gắn liền một công ước trong mối quan hệ với một quốc gia nhất định:

Ngày ấn định có hiệu lực thi hành của công ước: là ngày quy định trong công ước mà theo đó công ước có hiệu lực thi hành theo luật quốc tế và trở nên bắt buộc đối với những quốc gia đã tiến hành các biện pháp cần thiết trước đó để gia nhập chúng.

Ngày ký kết: là ngày một quốc gia ký công ước. Thời điểm này không có giá trị pháp lý nào khác ngoài việc bắt buộc quốc gia đó phải kiềm chế những hành vi có thể gây hại đến mục tiêu, ý nghĩa của công ước.

Ngày nộp văn kiện phê chuẩn hoặc gia nhập: ngày mà cơ quan lưu trữ công ước của Liên hợp quốc nhận được văn kiện pháp lý thể hiện ý chí của quốc gia tự nguyện chịu sự điều chỉnh của công ước.

Ngày có hiệu lực thi hành đối với một quốc gia: là ngày ấn định trong công ước mà theo đó công ước trở thành chính thức có giá trị bắt buộc đối với một quốc gia theo luật quốc tế. Đa số các công ước đều quy định một khoảng thời gian nhất định kể từ khi nộp văn kiện gia nhập cho đến khi công ước có hiệu lực bắt buộc. Thời hạn cụ thể sẽ dao động tùy thuộc theo từng công ước.

Cách tính thời điểm có hiệu lực thi hành cho các công ước

Công ước	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực thi hành	Ngày có hiệu lực thi hành đối với các quốc gia thành viên
ICERD	21/12/1965	4/02/1969	30 ngày sau khi nộp văn kiện
ICESCR	16/12/1966	03/01/1976	3 tháng sau khi nộp văn kiện
ICCPR	16/12/1966	23/03/1976	3 tháng sau khi nộp văn kiện

CEDAW	18/12/1979	03/9/1981	Ngày thứ 30 kể từ khi nộp văn kiện
CAT	10/12/1984	26/7/1987	Ngày thứ 30 kể từ ngày nộp văn kiện
CRC	20/11/1989	02/9/1990	Ngày thứ 30 kể từ ngày nộp văn kiện
ICRMW	18/12/1990	01/07/2003	Ngày đầu tiên của tháng tiếp theo sau 3 tháng kể từ khi nộp văn kiện
ICCPR- OP1	16/12/1966	23/03/1976	3 tháng sau khi nộp văn kiện
ICCPR- OP2	15/12/1989	11/7/1991	3 tháng sau khi nộp văn kiện
CEDAW- OP	06/10/1999	22/12/2000	3 tháng sau khi nộp văn kiện
CRC-OPSC	25/5/2000	18/01/2002	01 tháng sau khi nộp văn kiện
CRC-OPAC	25/05/2000	12/02/2002	01 tháng sau khi nộp văn kiện
OPCAT	18/12/2002	Chưa có hiệu lực thi hành (đợi đủ 20 quốc gia thành viên)	Ngày thứ 30 kể từ ngày nộp văn kiện

**Nguyên bản tiếng Anh:**  
***“The United Nations Human Rights Treaties  
System: An introduction to the core human  
rights treaties and the treaty bodies”***  
***(Fact Sheet No.30)***

