



KHOA LUẬT - ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

CRIGHTS

TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU QUYỀN CON NGƯỜI
VÀ QUYỀN CÔNG DÂN (CRIGHTS)

GIỚI THIỆU

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ

VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ

(ICCPR, 1966)



NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

Kỷ niệm 30 năm Việt Nam gia nhập ICCPR
(1982 - 2012)

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ [ICCPR, 1966]

(Tài liệu tham khảo)

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

HÀ NỘI – 2012

MỤC LỤC

CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG SÁCH	9
LỜI GIỚI THIỆU	13
 Chương I: LỊCH SỬ HÌNH THÀNH VÀ NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA ICCPR.....	19
1. LỊCH SỬ HÌNH THÀNH	19
1.1 Nền tảng lịch sử và tư tưởng của các quyền dân sự và chính trị	19
1.2. Đặc điểm của các quyền dân sự và chính trị.....	28
1.3 Sự ra đời của Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)	32
2. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA ICCPR	39
2.1. Khái quát	39
2.2. Hai Nghị định thư bổ sung	44
2.3. Giới hạn và tạm đình chỉ thực hiện quyền	46
2.4. Tham gia, bảo lưu và tuyên bố.....	52
2.5. Giải thích ICCPR.....	58
3. TÌNH HÌNH THAM GIA ICCPR VÀ HAI NGHỊ ĐỊNH THƯ	62
3.1. Tình hình trên thế giới	62
3.2. Việt Nam	65

Chương II: CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ TRONG ICCPR.....	71
1. Quyền tự quyết (Right of Self-determination) (Điều 1)	74
2. Quyền sống (Right to Life) (Điều 6)	82
3. Quyền không bị tra tấn và quyền được đối xử nhân đạo (Freedom from Torture and Rights to Humane Treatment) (Điều 7 và 10).....	107
4. Quyền tự do không bị làm nô lệ hay nô dịch (Freedom from Slavery and Servitude) (Điều 8)	140
5. Quyền tự do và an toàn cá nhân (Liberty and Security of Person) (Điều 9)	150
6. Quyền tự do đi lại và cư trú (Freedom of Movement and Residence) (Điều 12).....	175
7. Quyền về thủ tục khi trục xuất người nước ngoài (Procedural Rights Against Expulsion) (Điều 13).....	191
8. Quyền về xét xử công bằng (Right to a Fair Trial) (Điều 14).....	200
9. Quyền không bị bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ hợp đồng và không bị áp dụng luật hồi tố (Freedom from Imprisonment for Inability to Fulfil a Contract, and Prohibition of Retroactive Criminal Laws) (Điều 11 và Điều 15)	248
10. Quyền được thừa nhận là thể nhân trước pháp luật (Right to Recognition as a Person before the Law) (Điều 16)	252
11. Quyền được bảo vệ sự riêng tư (Right to Privacy) (Điều 17).....	255
12. Quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo (Freedom of Thought, Conscience, and Religion) (Điều 18)	273
13. Quyền tự do biểu đạt (Freedom of Expression) (Điều 19 và Điều 20)	306
14. Quyền tự do hội họp và lập hội (Freedom of Assembly Association) (Điều 21 và Điều 22)	356
15. Bảo vệ gia đình (Protection of the Family) (Điều 23)	383
17. Quyền tham gia chính trị (Right of Political Participation) (Điều 25)	411
18. Quyền không bị phân biệt đối xử (Rights of Non-discrimination) (Điều 2 (1), 3 và 26)	423
19. Quyền của người thiểu số (Rights of Minorities) (Điều 27)	442

Chương III: ỦY BAN NHÂN QUYỀN (HRC) VỚI VIỆC GIÁM SÁT THỰC THI ICCPR	451
1. Khái quát	451
2. Cơ cấu, thẩm quyền và kỳ họp của Ủy ban Nhân quyền.....	453
3. Xem xét báo cáo định kỳ của các quốc gia thành viên	460
4. Ban hành các Bình luận chung	475
5. Xem xét khiếu nại cá nhân	476
6. Một số hình thức hoạt động khác.....	487
7. Những thách thức và tương lai của Ủy ban	489

PHỤ LỤC

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1966	494
NGHỊ ĐỊNH THƯ KHÔNG BẮT BUỘC THỨ NHẤT BỔ SUNG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1966	532
NGHỊ ĐỊNH THƯ KHÔNG BẮT BUỘC THỨ HAI BỔ SUNG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, VỀ VIỆC BÃI BỎ HÌNH PHẠT TỬ HÌNH, 1989	540
CÁC QUY TẮC THỦ TỤC CỦA ỦY BAN NHÂN QUYỀN.....	546
CÁC NGUYÊN TẮC SIRACUSA VỀ GIỚI HẠN VÀ ĐÌNH CHỈ CÁC ĐIỀU KHOẢN TRONG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1984	591
BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 34 CỦA ỦY BAN NHÂN QUYỀN	616
TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH	670

CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG SÁCH

Chữ viết tắt	Tên đầy đủ
AI	Tổ chức Ân xá quốc tế (Amnesty International)
BLC	Bình luận chung (của HRC)
CAT	Ủy ban chống tra tấn (Committee Against Torture); Công ước chống tra tấn và các hình thức trừng phạt và đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục khác (<i>Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i>)
CEDAW	Ủy ban về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CERD	Ủy ban giám sát Công ước quốc tế về xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử về chủng tộc (Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
CIDT	Đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo và hạ thấp nhân phẩm (Cruel, inhumane, and degrading)

	treatment)
CRC	Công ước về quyền trẻ em (Convention on the Rights of the Child)
ECHR	Tòa án Nhân quyền châu Âu (European Court of Human Rights)
ECOSOC	Hội đồng kinh tế - xã hội Liên Hợp Quốc (Economic and Social Council)
HRBA	Tiếp cận dựa trên quyền con người (Human Rights Based Approach)
HRC	Ủy ban Nhân quyền (Human Rights Committee)
HRW	Tổ chức Giám sát nhân quyền (Human Rights Watch)
ICC	Tòa án Hình sự quốc tế (International Criminal Court)
ICCPR	Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị, 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICERD	Công ước quốc tế về xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử về chủng tộc, 1965 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ICESCR	Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
ICJ	Tòa án Công lý quốc tế (International Court of Justice)

ICPPED	Công ước quốc tế về bảo vệ tất cả mọi người khỏi bị mất tích cưỡng bức, 2006 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
ICRPD	Công ước Quốc tế về quyền của người khuyết tật, 2006 (International Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
ILO	Tổ chức Lao động quốc tế (International Labour Organization)
MWC	Công ước quốc tế về bảo vệ quyền của tất cả người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ, 1990 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
OHCHR	Văn phòng Cao ủy nhân quyền Liên Hợp Quốc (Office of the High Commissioner for Human Rights)
OP	Nghị định thư tùy chọn (Optional Protocol)
UDHR	Tuyên ngôn Thế giới về Quyền con người, 1948 (Universal Declaration of Human Rights)
UNDP	Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (United Nations Development Programme)
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, khoa học và Văn hóa Liên Hợp Quốc (the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNHCR	Văn phòng Cao ủy Liên Hợp Quốc về người tị nạn (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)

UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc (United Nations Children's Fund)
UNIFEM	Quỹ phát triển phụ nữ của Liên Hợp Quốc (United Nations Development Fund for Women)
UPR	Cơ chế đánh giá nhân quyền định kỳ toàn thể (Universal Periodic Review)
WGAD	Nhóm công tác về giam giữ tùy tiện (Working Group on Arbitrary Detention)
WHO	Tổ chức Y tế thế giới (World Health Organization)

LỜI GIỚI THIỆU

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (*International Covenant on Civil and Political Rights*, viết tắt là ICCPR, được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua năm 1966), là điều ước quốc tế quan trọng nhất bảo vệ và thúc đẩy các quyền dân sự và chính trị của mọi cá nhân trong cộng đồng nhân loại. Công ước này, cùng với *Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền* (1948, viết tắt là UDHR) và *Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa* (1966, viết tắt là ICESCR) hợp thành một “bộ luật nhân quyền quốc tế”. Đến nay đã có hai Nghị định thư bổ sung cho ICCPR liên quan đến giải quyết khiếu nại cá nhân và bãi bỏ hình phạt tử hình.

Năm 2012 đánh dấu một mốc quan trọng 30 năm Việt Nam trở thành thành viên của ICCPR (Việt Nam gia nhập Công ước này vào ngày 24/9/1982). Từ khi tham gia công ước này, Nhà nước Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể để bảo đảm các quyền dân sự và chính trị cơ bản trong

ICCPR được tôn trọng và thực thi trong thực tiễn. Tuy nhiên, do một số yếu tố khách quan và chủ quan, đặc biệt do hiểu biết về các chuẩn mực và cơ chế quốc tế bảo đảm còn giới hạn, việc thực thi ICCPR ở nước ta vẫn còn những tồn tại, hạn chế.

Liên quan đến ICCPR, từ trước đến nay đã có một số công trình nghiên cứu về công ước này xuất bản ở Việt Nam, trong đó tiêu biểu như hai cuốn: *Một số vấn đề về quyền dân sự và chính trị* và *Tuyên ngôn thế giới và hai Công ước 1966 về quyền con người* của Viện nghiên cứu quyền con người Học viện CTQG Hồ Chí Minh xuất bản những năm 1997 và 2002, cuốn *Những vấn đề lý luận và thực tiễn của nhóm quyền dân sự, chính trị* của Viện Khoa học Xã hội Việt Nam xuất bản năm 2011...

Những công trình nêu trên chứa đựng khá nhiều thông tin về ICCPR, tuy nhiên vẫn còn những giới hạn nhất định về độ sâu phân tích nội dung của công ước cũng như cơ chế bảo đảm thực thi nó. Vì vậy, Trung tâm Nghiên cứu Quyền con người – Quyền công dân thuộc Khoa Luật ĐHQG Hà Nội quyết định tổ chức biên soạn và xuất bản cuốn sách này nhằm cung cấp thêm một nguồn tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu và tổ chức thực hiện ICCPR ở Việt Nam.

Trong quá trình biên soạn cuốn sách này, chúng tôi đã tham khảo một số sách chuyên khảo về ICCPR của một số

chuyên gia nước ngoài, trong đó đặc biệt là cuốn *Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị: vụ việc, tư liệu và bình luận* (“*The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*”) của nhóm tác giả bao gồm Sarah Joseph, Jenny Schults và Melissa Castan (NXB Đại học Oxford, Second Edition, 2004) và cuốn *Công ước Liên Hợp Quốc về các quyền dân sự và chính trị - Bình luận ICCPR* (“*U. N Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR Commentary*”) của Manfred Nowak (NXB N. P. Engel, tái bản lần thứ hai, có sửa chữa, bổ sung, 2005). Nếu như công trình của M. Nowak bình luận từng điều khoản của ICCPR và hai Nghị định thư bổ sung kèm theo phụ lục rất chi tiết, thì công trình của nhóm tác giả Sarah Joseph, Jenny Schults và Melissa Castan lại xen kẽ trích dẫn các vụ việc, bình luận chung khi phân tích các điều khoản của công ước. Chính vì vậy, cách trình bày của nhóm tác giả này được chúng tôi tham khảo nhiều hơn trong cuốn sách.

Ngoài ra, khi phân tích nội hàm của các quyền dân sự và chính trị, chúng tôi còn sử dụng các nguồn khác bao gồm các Bình luận chung (*General Comments*) của Ủy ban nhân quyền (*Human Rights Committee*, viết tắt là HRC) - cơ quan giám sát thực thi ICCPR¹ và các quan điểm (*Views*, còn

¹ Các bình luận chung này (tính đến nay đã bao gồm 34 bản) hầu hết đã được dịch sang tiếng Việt và tập hợp trong cuốn “Quyền con người:

được gọi là phán quyết, quyết định) của HRC khi giải quyết các khiếu nại cá nhân về các quyền dân sự, chính trị. Cuối cùng, ngoài các loại nguồn đã nêu, một số văn kiện quốc tế khác về nhân quyền (các công ước, tuyên bố, nghị quyết...) của các cơ quan Liên Hợp Quốc và các tổ chức quốc tế khác cũng được chúng tôi tham khảo và sử dụng để phân tích trong quá trình biên soạn sách.

Để bạn đọc tiện theo dõi và tham khảo, sách có phần Phụ lục bao gồm một số văn kiện pháp lý cơ bản liên quan (ICCPR, hai Nghị định thư của công ước, Các quy tắc thủ tục hoạt động của HRC...), Bình luận chung số 34 của HRC² và danh sách các thành viên ICCPR và hai nghị định thư của Công ước.

Như đã đề cập, ICCPR là điều ước quốc tế cơ bản, quan trọng nhất về nhóm quyền dân sự, chính trị; vì vậy, chỉ trong một cuốn sách, khó có thể phân tích đầy đủ tất cả nội dung rộng lớn của Công ước. Do giới hạn về nguồn lực và thời gian, cuốn sách này không tránh khỏi những hạn chế, sai sót. Chúng tôi mong nhận được những ý kiến đóng góp chân tình của bạn đọc để có thể hoàn thiện ấn phẩm này

trong những lần tái bản sau. Mọi góp ý vui lòng gửi về địa chỉ: ttquyenconnguoiv@gmail.com.

Hà Nội, tháng 3 năm 2012

KHOA LUẬT ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU QUYỀN

CON NGƯỜI – QUYỀN CÔNG DÂN

Tập hợp những bình luận / khuyến nghị chung của các ủy ban công ước Liên Hợp Quốc” của Khoa Luật ĐHQG Hà Nội (Nxb Công an Nhân dân, 2010).

² Mới được HRC thông qua vào năm 2011, chưa có trong cuốn *Tập hợp* nêu trên.

Trang trang

Chương I

LỊCH SỬ HÌNH THÀNH VÀ NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA ICCPR

1. LỊCH SỬ HÌNH THÀNH

1.1 Nền tảng lịch sử và tư tưởng của các quyền dân sự và chính trị

“Quyền con người” hay “nhân quyền” (*human rights*) là một khái niệm tiến triển theo thời gian. Khái niệm này gắn bó chặt chẽ với sự phát triển của tôn giáo, tư tưởng, tập quán và pháp luật trong các giai đoạn lịch sử của nhân loại.

Cho dù về sau này, người ta thường xếp chung các quyền dân sự và chính trị thuộc cùng một nhóm và gọi là “thể hệ quyền con người thứ nhất” (trong tương quan với “thể hệ thứ hai” là các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa), các quyền chính trị (quyền hội họp, lập hội, bầu cử, ứng cử, tham gia đời sống chính trị...) trên thực tế ra đời chậm hơn nhiều so với các quyền dân sự. Trong khi những bộ luật đầu tiên của nhân loại, ví dụ như Bộ luật Hammurabi (khoảng 1780 TCN), Bộ

luật của Cyrus Đại đế (khoảng 550 TCN), Bộ luật Ashoka (khoảng 273 – 231) ... đã đề cập đến việc bảo vệ các quyền dân sự thì các quyền chính trị phải đợi đến sau cách mạng tư sản mới được ghi nhận chính thức vào luật pháp.

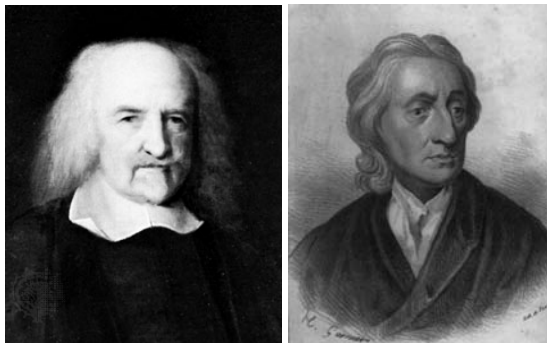
Từ thời kỳ La Mã đến trước cách mạng tư sản, nhiều văn kiện Đại Hiến chương Magna Carta (1215), Bộ luật về quyền (1689) của nước Anh, Bộ luật Hồng Đức (Quốc Triều Hình Luật (1470-1497) của Việt Nam... đã chứa đựng nhiều quy định bảo vệ các quyền sống, quyền an toàn thân thể, quyền tài sản, đồng thời có cả những quy định cụ thể về quyền của một số nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ, trẻ em, người già... Các bộ luật này ít nhiều chịu ảnh hưởng của tư tưởng nhân văn trong các học thuyết tôn giáo mà xuất phát từ bảo vệ nhân phẩm của con người. Sau thời kỳ Trung Cổ, thời kỳ Phục hưng và Khai sáng mở đường cho nhiều học thuyết, tư tưởng tiến bộ về chính trị - xã hội ra đời hoặc hồi sinh, phát triển đến tầm cao mới, trong đó có tư tưởng về pháp luật tự nhiên và quyền tự nhiên. Những người theo học thuyết về quyền tự nhiên (*natural rights*) cho rằng quyền con người là những gì bẩm sinh, vốn có mà mọi cá nhân sinh ra đều được hưởng chỉ đơn giản bởi họ là thành viên của gia đình nhân loại. Các quyền con người, do đó, không phụ thuộc vào phong tục, tập quán, truyền thống văn hóa hay ý chí của bất cứ cá nhân, giai cấp, tầng lớp, tổ chức, cộng đồng hay nhà nước nào. Vì vậy, không một chủ thể nào, kể cả các nhà nước, có thể ban phát hay tước bỏ các

quyền con người bẩm sinh, vốn có của các cá nhân. Các triết gia tiêu biểu theo khuynh hướng này có thể kể đến là Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Francis Hutcheson (1694 – 1746), Thomas Paine (1731-1809), John Stuart Mill (1806 – 1873) ...

Cuốn sách *Thủy quái (Leviathan, 1651)* của Thomas Hobbes (1588-1679) đã thiết lập nền tảng cho nền triết học chính trị phương Tây theo quan điểm lý thuyết về kế ước xã hội. Hobbes ủng hộ chính thể chuyên chế nhưng ông cũng phát triển các nguyên tắc cơ bản của tư tưởng tự do châu Âu như quyền được bầu cử của các cá nhân, quyền bình đẳng tự nhiên của mọi người, quan điểm tất cả quyền lực chính trị hợp pháp phải mang tính “đại diện” và dựa trên sự đồng thuận của nhân dân... Ông cho rằng cuộc sống trong trạng thái tự nhiên, trước khi có nhà nước và pháp luật, là “đơn độc, nghèo khó, dã man và ngắn ngủi”. Thomas Hobbes cho rằng quyền tự nhiên cốt yếu của con người là “được sử dụng quyền lực của chính mình để bảo đảm cuộc sống của bản thân mình, và do đó, được làm bất cứ điều gì mà mình cho là đúng đắn và hợp lý...”

John Locke (1632 – 1704), nhà triết học người Anh, đã phát triển thêm lý thuyết về quyền tự nhiên và về kế ước xã hội. Qua các tác phẩm của mình, ông đấu tranh chống lại chủ nghĩa chuyên chế và đóng góp lớn đối với chủ nghĩa tự do. Về cá nhân, ông muốn con người dùng lý trí để đi tìm chân lý thay vì chấp nhận ý kiến áp đặt hoặc sinh ra bởi niềm tin mù

quáng. Tác phẩm *Hai chuyên luận về chính quyền* (*Two Treatises of Government*, 1689) của Locke đã bàn khá kỹ về các quyền tự nhiên của con người, trong đó ông đặc biệt quan tâm đến quyền sống, tự do và quyền tài sản. Locke cho rằng các quyền tự nhiên này không thể bị hạn chế trong các khế ước xã hội. Ông cũng cho rằng các chính phủ chẳng qua chỉ là một dạng “khế ước xã hội” giữa những kẻ cai trị và những người bị trị, trong đó những người bị trị (đa số công dân) tự nguyện ký vào bản khế ước này với kỳ vọng và mong muốn sử dụng chính phủ như là một phương tiện để bảo vệ các “quyền tự nhiên” của họ chứ không phải để ban phát và quy định các quyền cho họ. Từ cách tiếp cận đó, John Locke cho rằng các chính phủ chỉ có thể “chính danh” hay “hợp pháp” khi thừa nhận, tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các quyền bẩm sinh, vốn có của công dân...



Thomas Hobbes (1588-1679) và John Locke (1632 – 1704), hai nhà tư tưởng đã góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy quan điểm về các quyền tự nhiên của con người

Triết gia người gốc Ireland là người đầu tiên phân biệt giữa các quyền con người mà nhà nước có thể hạn chế và không thể hạn chế (tước đoạt) Francis Hutcheson. Hutcheson, trong tác phẩm *Nghiên cứu về nguồn gốc tư tưởng của chúng ta về cái đẹp và đạo đức* (*Inquiry into the Original of Our Ideas of Beauty and Virtue*, 1725), đã nêu quan điểm về các quyền không thể tước đoạt và quyền phản kháng nếu những quyền đó bị xâm phạm. Ông cho rằng “Tại bất cứ nơi nào mà có sự xâm phạm đến các quyền không thể tước đoạt (*unalienable rights*), sẽ phải có quyền phản kháng lại (*right to resistance*)... Các quyền không thể tước đoạt là các giới hạn cần thiết đối với mọi chính quyền.” Tuy nhiên, Hutcheson cũng nhận thức rõ về giới hạn đối với các quyền không thể tước đoạt khi ông cho rằng “sẽ không có quyền nào, hoặc giới hạn đối với quyền, mà không phù hợp hoặc đối nghịch với lợi ích rộng lớn của cộng đồng”. Trong tác phẩm *Một hệ thống triết học đạo đức* (*A System of Moral Philosophy*, 1755), Hutcheson tiếp tục triển khai ý tưởng về các quyền không thể tách rời của mình dựa trên nền tảng nguyên tắc tự do lương tâm của thời kỳ Khai sáng. Ông nhấn mạnh rằng quyền phán xét của mỗi cá nhân (*private judgment*) cũng không thể bị ép buộc thay đổi bởi bất kỳ ai, bởi bất kỳ khế ước hay lời tuyên thệ nào, cho nên nó cũng là một quyền không thể tước đoạt.

Thomas Paine, người được cho là nhắc đến thuật ngữ “nhân quyền” (“*human rights*”) đầu tiên (trong tác phẩm

Các quyền của con người - Rights of Man, 1791), nhấn mạnh rằng các quyền không thể được ban phát bởi bất kỳ chính phủ nào, bởi lẽ điều đó sẽ đồng thời cho phép các chính phủ được rút lại các quyền ấy theo ý chí của họ... Như thế, Thomas Paine đã gián tiếp khẳng định rằng các quyền của con người là những giá trị tự nhiên.

Lý thuyết về quyền tự nhiên bị phê phán nặng nề bởi các triết gia theo quan điểm luật thực chứng (luật do con người đặt ra (*positive law*)), trái với luật tự nhiên (*natural law*), và đi kèm với nó là quan niệm về quyền pháp lý (*legal rights*). Quan điểm này cho rằng các quyền con người không phải là những gì bẩm sinh, vốn có một cách tự nhiên mà phải do các nhà nước xác định và pháp điển hóa thành các quy phạm pháp luật hoặc xuất phát từ truyền thống văn hóa. Như vậy, theo học thuyết về quyền pháp lý, ở góc phạm vi, giới hạn và độ nhất định, cả thời hạn hiệu lực của các quyền con người phụ thuộc vào ý chí của tầng lớp thống trị và các yếu tố như phong tục, tập quán, truyền thống văn hóa... của các xã hội. Ở đây, trong khi các quyền tự nhiên có tính đồng nhất trong mọi hoàn cảnh (*universal*), mọi thời điểm, thì các quyền pháp lý mang tính chất khác biệt tương đối về mặt văn hóa và chính trị (*culturally and politically relative*). Hai học giả tiêu biểu cho học thuyết này có thể kể là Edmund Burke (1729-1797) và Jeremy Bentham (1748-1832). Edmund Burke, trong tác phẩm *Suy nghĩ về Cách mạng Pháp* (*Reflections on the Revolution in France*, 1770) và Jeremy Bentham, trong tác

phẩm *Phê phán học thuyết về các quyền tự nhiên, không thể tước bỏ* (*Critique of the Doctrine of Inalienable, Natural Rights*, 1843) cùng cho rằng ý tưởng về các quyền tự nhiên là trừu tượng và thiếu cơ sở. Bentham còn cho rằng quyền tự nhiên là “vô nghĩa lừng lờ” (*nonsense upon stilts*) và chẳng có quyền nào lại không thể tước bỏ (*inalienable*).

Những tư tưởng về quyền con người ở châu Âu thời kỳ Khai sáng đã có ảnh hưởng quan trọng đến các cuộc cách mạng nổ ra vào cuối thế kỷ XVIII. Đến lượt mình, hai cuộc cách mạng tại Hoa Kỳ và Pháp đã có những tác động to lớn vào sự phát triển của tư tưởng và quá trình lập pháp về quyền con người không chỉ ở hai quốc gia này mà còn trên toàn thế giới. Mười ba thuộc địa ở Bắc Mỹ sau khi tuyên bố độc lập với đế chế Anh vào năm 1776 đã thông qua Tuyên ngôn độc lập, trong đó khẳng định “Mọi người sinh ra đều bình đẳng. Tạo hoá cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền đó có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc”. Mười ba năm sau đó (1789), nhân dân Pháp, mà chủ yếu là thợ thuyền, trí thức và một số thị dân, đã đứng lên lật đổ chế độ phong kiến, thành lập nền cộng hoà đầu tiên và công bố bản Tuyên ngôn về nhân quyền và dân quyền. Điều 1 bản Tuyên ngôn này khẳng định: “Người ta sinh ra và sống tự do và bình đẳng về các quyền...” Không dừng lại ở những nguyên tắc như Tuyên ngôn Độc lập 1776 của Mỹ, Tuyên ngôn 1789 của người Pháp đã xác định một loạt quyền cơ

bản của con người như quyền tự do và bình đẳng, quyền sở hữu, quyền được bảo đảm an ninh và chống áp bức, quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền không bị bắt giữ trái phép, quyền được coi là vô tội cho đến khi bị chứng minh là phạm tội, quyền tự do tư tưởng, tự do tín ngưỡng, quyền tự do ngôn luận, quyền tham gia ý kiến vào công việc nhà nước..., đồng thời đề cập đến những biện pháp cụ thể nhằm bảo đảm thực hiện các quyền này.³

Quyền con người thực sự nổi lên như một vấn đề ở tầm quốc tế từ những năm đầu của thế kỷ XIX, cùng với cuộc đấu tranh nhằm xoá bỏ chế độ nô lệ và buôn bán nô lệ diễn ra rất mạnh mẽ và liên tục tới tận cuối thế kỷ đó và phong trào đấu tranh đòi cải thiện điều kiện sống cho người lao động và bảo vệ nạn nhân trong các cuộc xung đột vũ trang trên thế giới. Đến những năm đầu của thế kỷ XX, Hội Quốc Liên và Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) được thành lập đã nâng nhận thức và các hoạt động về quyền con người thêm một bước lớn. Cùng với cuộc Cách mạng Nga năm 1917 và sự hình thành, phát triển của hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa trong những thập kỷ 1940 đến 1980 của thế kỷ trước, các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa được đề cao, và đặc biệt, các quyền độc lập và tự quyết của các dân tộc được cổ vũ.

³ Xem hai bản tuyên ngôn này trong sách *Tư tưởng về quyền con người – Tuyển tập tư liệu thế giới và Việt Nam*, Nxb Lao động – Xã hội, 2011, tr.118.

Đây là những quyền con người mà trước đó đã không hoặc ít được đề cập trên các diễn đàn quốc tế, nay tồn tại gần như song song, ngang hàng với các quyền dân sự và chính trị.

Sau Chiến tranh Thế giới thứ II, việc Liên Hợp Quốc ra đời vào ngày 10 tháng 12 năm 1948 và thông qua bản Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền (*Universal Declaration of Human Rights - UDHR*) là một bước tiến mới khẳng định các quyền phổ quát cho toàn thể nhân loại. Bản Tuyên ngôn này, trong khi phản ánh sự đa dạng của các nền tảng tư tưởng, văn hóa và lịch sử, ghi nhận trang trọng lần đầu tiên các quyền dân sự và chính trị cơ bản, bên cạnh các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, cho mọi cá nhân trong cộng đồng nhân loại. Bản Tuyên ngôn, với 30 điều khoản, cũng chính là nền tảng cho hai công ước quốc tế về quyền con người cùng được thông qua vào năm 1966, bao gồm Công ước về các quyền dân sự, chính trị (*International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR*).

Sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, đặc biệt là sau Hội nghị nhân quyền thế giới tại Viên (Áo) năm 1993, khuynh hướng phân chia giữa hai nhóm quyền (dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội, văn hóa) giảm dần, quan điểm nhấn mạnh cực đoan các quyền dân sự và chính trị của các nước phương Tây cũng nhẹ bớt. Tuyên bố Viên 1993 đã liên kết các vấn đề dân chủ, quyền con người và phát triển bền vững, cũng như nhấn mạnh sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quyền con người trên mọi lĩnh vực. Cùng thời gian này, với sự nổi lên

của các tổ chức phát triển, những khái niệm mới như tính minh bạch, trách nhiệm giải trình... được phổ biến rộng rãi đã giúp hình thành cách tiếp cận dựa trên quyền con người (*human rights based approach – HRBA*) đối với phát triển. Hai lĩnh vực quyền con người và phát triển bền vững càng ngày càng được kéo xích lại gần nhau hơn. Nếu như trước đây, các tổ chức phi chính phủ quốc tế như Giám sát nhân quyền (*Human Rights Watch – HRW*) hay Ân xá quốc tế (*Amnesty International – AI*) chủ yếu quan tâm đến các quyền dân sự và chính trị thì hiện nay đã mở dần đến các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Mặc dù vậy, nhiều tổ chức phi chính phủ quốc tế khác và chính phủ của một số quốc gia khi soạn báo cáo thường niên về tình hình nhân quyền của các nước trên thế giới hay trên các diễn đàn quốc tế vẫn thường chỉ tập trung vào các quyền dân sự và chính trị.⁴

1.2. Đặc điểm của các quyền dân sự và chính trị

Theo các lĩnh vực của đời sống nhân loại, quyền con người thường được phân thành hai nhóm chính là *các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa*.

⁴ Xem thêm báo cáo của Bộ Ngoại giao Anh (FCO) về "Nhân quyền và dân chủ năm 2011" (công bố tháng 4/2012, đề cập đến tình hình tại 28 quốc gia "đáng quan tâm"):

<http://fcohrdreport.readandcomment.com>; báo cáo của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ:

<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm>;

Đây cũng là cách phân chia được sử dụng khi soạn thảo hai công ước quốc tế cơ bản về quyền con người của Liên Hợp Quốc năm 1966. Người ta cũng có thể chia ra thành năm nhóm nhỏ hơn, gồm các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa. Ở mức độ nhất định, cách phân loại các quyền con người thành hai nhóm quyền dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội, văn hóa xuất phát từ nhận thức cho rằng có sự khác nhau về đặc điểm và những yêu cầu trong bảo đảm hai nhóm quyền này. Cụ thể, các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, cho đến gần đây, thường được xem là có những đặc tính trái ngược nhau như sau: ⁵

Các quyền dân sự và chính trị	Các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa
Chủ yếu chỉ cần thái độ thụ động (negative) của nhà nước: Nhà nước, trong hầu hết các trường hợp, không cần chủ động thực hiện các biện pháp hỗ trợ mà chỉ đơn thuần là kiềm chế không can thiệp vào việc hưởng thụ các quyền dân sự, chính trị của người dân.	Đòi hỏi sự chủ động (positive) thực hiện của nhà nước: Nhà nước phải chủ động thực hiện các biện pháp để hỗ trợ người dân, chứ không chỉ đơn thuần là kiềm chế không can thiệp vào việc hưởng thụ các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa của họ.
Không tốn nhiều nguồn lực (cost-free): Việc bảo đảm các quyền này	Tốn nhiều nguồn lực (resource-intensive): Việc bảo đảm các quyền này đòi hỏi

⁵ Xem Scott, C. (1989). "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights". *Osgood Law Journal*, Vol. 27.

không đòi hỏi phải tiêu tốn nhiều nguồn lực nên quốc gia nào cũng có thể làm được.	những nguồn nhân, vật lực lớn mà không phải quốc gia nào cũng có thể đáp ứng ngay, đặc biệt là các quốc gia nghèo.
Cần thực hiện ngay (immediate): Do việc bảo đảm quyền này không đòi hỏi tiêu tốn nhiều nhân, vật lực, nên các quốc gia có thể và cần phải thực hiện ngay.	Có thể thực hiện dần dần (progressive): Do việc bảo đảm quyền này đòi hỏi nhiều nguồn nhân, vật lực, nên các quốc gia có thể thực hiện dần dần, từng bước, tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh thực tế của nước mình.
Nội hàm rõ ràng (precise): Thể hiện ở dễ dàng định lượng, đánh giá được mức độ bảo đảm các quyền.	Nội hàm mơ hồ, không rõ ràng (vague): Thể hiện ở việc khó định lượng, đánh giá được mức độ bảo đảm các quyền cũng như sự tương thích giữa những kết quả đạt được và nguồn lực sẵn có của quốc gia.
Có thể phân định đúng sai (justiciable): Thể hiện ở việc các tòa án có thể phân xử các cáo buộc về sự vi phạm các quyền này (do nội hàm của các quyền rõ ràng).	Không thể phân định đúng sai (non-justiciable): Thể hiện ở việc các tòa án khó có thể phân xử các cáo buộc về sự vi phạm các quyền này (do nội hàm của các quyền không rõ ràng).
Không phản ánh sự chia rẽ về ý thức hệ chính trị (non-ideological/non-political): Thể hiện ở việc không có sự mâu thuẫn lớn về quan điểm giữa các quốc gia trên thế giới về các quyền này. ⁶	Phản ánh sự chia rẽ về ý thức hệ chính trị (ideologically divisive/political): Thể hiện ở việc không có sự thống nhất về quan điểm giữa các quốc gia trên thế giới (đặc biệt giữa hai khối xã hội chủ nghĩa và tư bản chủ nghĩa trong thời kỳ Chiến tranh

⁶ Ngoại trừ một số quyền như quyền sở hữu tư nhân về tài sản, quyền phát triển...

	Lạnh) về tính hiện thực và hợp lý của các quyền này.
Mang dấu ấn của khối tư bản chủ nghĩa (capitalist): Đây là nhóm quyền được cổ vũ mạnh mẽ bởi khối các nước tư bản chủ nghĩa trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh.	Mang dấu ấn của khối xã hội chủ nghĩa (socialist): Đây là nhóm quyền được đề xướng và cổ vũ mạnh mẽ bởi khối các nước xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh.

Tuy nhiên, sự phân biệt ở trên chỉ mang tính tương đối và có một số nhận định (đặc biệt là về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa) không còn phù hợp.⁷ Quan niệm truyền thống cho rằng các quyền dân sự và chính trị chỉ cần thái độ thụ động (negative) của nhà nước đến nay cũng không còn thích hợp. Bởi lẽ, bên cạnh nghĩa vụ chủ yếu là kiềm chế, không can thiệp của nhà nước vào việc hưởng thụ các quyền dân sự và chính trị của cá nhân (thụ động), các nhà nước trong nhiều trường hợp còn phải thực hiện các nghĩa vụ chủ động (positive) để bảo đảm hiện thực hóa các quyền này. Chẳng hạn, các quốc gia cần chủ động ban hành các quy

⁷ Liên quan đến tính mơ hồ và không thể phân định đúng sai của các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (cơ quan giám sát Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa - ICESCR) đã đưa ra khái niệm về những nghĩa vụ cơ bản tối thiểu *minimum core obligations* làm tiêu chí đánh giá việc thực thi nghĩa vụ của các quốc gia thành viên Công ước này. Khái niệm các nghĩa vụ cơ bản tối thiểu sau đó được cụ thể hóa trong văn kiện có tên gọi là *Các nguyên tắc Limburg (Limburg Principles)*. Xem cụ thể trong sách *Giới thiệu Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR, 1966)*, Nghiêm Kim Hoa và Vũ Công Giao, Nxb Hồng Đức, 2012.

định, thiết lập các cơ chế để giám sát, quản lý trại giam hiệu quả, thực hiện việc giáo dục, tuyên truyền nhằm phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi tra tấn có thể xảy ra, chứ không chỉ thuần túy là việc các cán bộ trại giam không thực hiện hành vi tra tấn.

1.3 Sự ra đời của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966)

a) Hiến chương Liên Hợp Quốc năm 1945 và Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948

Tổ chức Liên Hợp Quốc được hình thành trên đồng tro tàn, đổ nát và những đau khổ kinh hoàng mà Chiến tranh thế giới thứ II (1939 – 1945) để lại. Sự ra đời của Liên Hợp Quốc sau khi bản Hiến chương của tổ chức này được ký kết vào ngày 26/6/1945 (có hiệu lực từ 24/10/1945), đánh dấu cột mốc quan trọng trong sự phát triển của luật quốc tế nói chung và của luật quốc tế về quyền con người nói riêng.

Mặc dù quyền con người không phải là chủ đề duy nhất của Hiến chương Liên Hợp Quốc, tuy nhiên, có thể coi đây là văn kiện đã xác lập nền tảng của luật quốc tế về quyền con người. Điều này trước hết là bởi Hiến chương, với những quy định cụ thể về việc tôn trọng, thúc đẩy và bảo vệ quyền con người, lần đầu tiên đã gián tiếp thừa nhận nguyên tắc cá nhân cũng là chủ thể tham gia các quan hệ của luật quốc tế. Thêm vào đó, Hiến chương đã khẳng định việc thúc đẩy và

bảo vệ quyền con người là một trong những mục tiêu hoạt động của tổ chức liên chính phủ lớn và có quyền lực nhất trên thế giới này. Sau nữa, Hiến chương đã xác lập những nguyên tắc và khuôn khổ thiết chế cơ bản cho một cơ chế toàn cầu về bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người.

Ngay tại Lời nói đầu, Hiến chương khẳng định ý chí của các dân tộc trong Liên Hợp Quốc “phòng ngừa cho những thế hệ tương lai khỏi thảm họa chiến tranh đã gây cho nhân loại những đau thương không kể xiết”, “tin tưởng vào những quyền con người cơ bản, vào nhân phẩm và giá trị của con người, vào các quyền bình đẳng giữa nam và nữ và giữa các quốc gia lớn và nhỏ” và bày tỏ quyết tâm của các dân tộc nhằm “thúc đẩy sự tiến bộ xã hội và nâng cao điều kiện sống trong một nền tự do rộng rãi hơn”. Điều 1 của Hiến chương quy định các mục tiêu hoạt động của tổ chức này, theo đó, Liên Hợp Quốc theo đuổi các mục đích: (1) Duy trì hoà bình và an ninh quốc tế...; (2) Xây dựng mối quan hệ thân thiện giữa các quốc gia trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc về quyền bình đẳng và tự quyết của các dân tộc; (3) Tăng cường sự hợp tác quốc tế trong giải quyết các vấn đề quốc tế về kinh tế, xã hội, văn hoá hoặc các vấn đề nhân đạo, thúc đẩy và khuyến khích sự tôn trọng các quyền con người và tự do cơ bản của mọi người mà không có sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, giới tính, ngôn ngữ hoặc tôn giáo. Không chỉ quy định về mục tiêu, nhiều điều khoản trong Hiến chương còn thiết lập những nguyên tắc cơ bản về cơ cấu tổ chức, cách

thực hiện mục tiêu của Liên Hợp Quốc về quyền con người. Những quy định kể trên là cơ sở pháp lý cho việc xây dựng hệ thống các văn kiện quốc tế và một cơ chế hành động của Liên Hợp Quốc trên lĩnh vực quyền con người trong những năm tiếp theo – những yếu tố đóng vai trò trụ cột của luật quốc tế về quyền con người hiện nay.

Ý tưởng về việc xây dựng Bộ luật quốc tế về quyền con người nảy sinh và được triển khai ngay sau khi thông qua Hiến chương Liên Hợp Quốc năm 1945. Một Ủy ban trụ bị (*Preparatory Commission*) của Liên Hợp Quốc về vấn đề này đã được triệu tập ngay sau khi kết thúc Hội nghị San Francisco và đã khuyến nghị Hội đồng Kinh tế và Xã hội (ECOSOC) nhanh chóng thành lập một ủy ban về thúc đẩy quyền con người dựa trên nội dung của Điều 68 Hiến chương. Trên cơ sở khuyến nghị này, ECOSOC đã thành lập Ủy ban Nhân quyền (*Commission on Human Rights*) vào đầu năm 1946.



Ba thành viên của Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc thảo luận trước một buổi họp về bản thảo Công ước về quyền con người ở Lake Success, New York. Từ trái sang phải: TS. Charles Malik (Li-băng), GS. René Cassin (Pháp) và bà Eleanor Roosevelt (Hoa Kỳ). Phía sau là hai cố vấn đoàn Hoa Kỳ - cô Marjorie Whiteman và ông James Simsarian.

Ngày 10 tháng 12 năm 1948, theo Nghị quyết 217 A (III), Đại hội đồng đã thông qua bản Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền (*Universal Declaration of Human Rights - UDHR*), chỉ ba năm sau khi Liên Hợp Quốc được thành lập. Bản Tuyên ngôn lần đầu tiên xác định một tập hợp những quyền và tự do cụ thể, cơ bản của con người trên tất cả các phương diện chính trị, dân sự, kinh tế, xã hội và văn hóa. Theo Tuyên ngôn, *việc thừa nhận nhận phẩm vốn có, sự bình đẳng và các quyền không thể chuyển nhượng của mọi thành viên trong gia đình nhân loại là nền tảng cho tự do,*

công lý và hòa bình trên thế giới. Tập hợp các quyền và tự do trong UDHR được coi là *khuôn mẫu, thước đo chung* (*common standards of achievement*) mà mọi dân tộc, quốc gia, tổ chức, cá nhân cần đạt tới, cũng như để sử dụng trong việc đánh giá sự tôn trọng và thực hiện các quyền con người (Lời nói đầu).

Mặc dù không phải là một điều ước quốc tế, song UDHR có sức nặng luân lý rất to lớn. Hiện tại, UDHR được xem là cấu thành trung tâm của *luật tập quán quốc tế* (*international customary law*) về quyền con người, tức là có hiệu lực bắt buộc với mọi quốc gia trên thế giới. Ở góc độ khác, UDHR là nỗ lực pháp lý đầu tiên của cộng đồng quốc tế trong việc giới hạn sự tự do hành động có tính chất truyền thống của các nhà nước trong quan hệ với các công dân của mình. Những nỗ lực này nhằm áp đặt nghĩa vụ với các nhà nước trong việc tôn trọng và bảo đảm các quyền và tự do chính đáng của các cá nhân công dân theo mô hình đối xứng về quyền và trách nhiệm (*the rights-duty duality*).

Cũng trong Nghị quyết 217 A (III) ngày 10 tháng 12 năm 1948, Đại hội đồng đã yêu cầu ECOSOC tiếp tục ưu tiên soạn thảo một công ước về nhân quyền và các biện pháp để áp dụng nó. ECOSOC chuyển nghị quyết này đến Ủy ban Nhân quyền bằng Nghị quyết 191 (VIII) ngày 9 tháng 02 năm 1949.

b) Soạn thảo ICCPR

Bản thảo đầu tiên của công ước về quyền con người được Ủy ban Nhân quyền hoàn tất vào năm 1950 và được trình lên kỳ họp thứ 6 của ECOSOC (E/1618, Corr. 1 và Add. 1). Ngoài ra ECOSOC còn nhận được hai báo cáo khác mà Ủy ban đã yêu cầu Tổng thư ký chuẩn bị (E/1721, Corr. 1 và E/1732), liên quan đến các điều khoản về chế độ liên bang và thuộc địa và về khả năng thành lập Ủy ban nhân quyền (*Human Rights Committee - HRC*). Trong Nghị quyết 303 I (XI) ngày 9/8/1950, Hội đồng đi đến kết luận rằng cần phải hỏi ý kiến của Đại hội đồng về một số vấn đề về chính sách, chẳng hạn như văn kiện có bao gồm các quyền kinh tế và xã hội hay không, trước khi tiếp tục việc soạn thảo. Trong cùng năm 1950, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc tuyên bố rằng “việc hưởng thụ các quyền tự do dân sự và chính trị và các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa là không tách rời và phụ thuộc lẫn nhau”,⁸ đồng thời quyết định rằng, dự thảo công ước đầu tiên trên lĩnh vực này, ngoài các quyền dân sự, chính trị phải bao gồm các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, cũng như phải thừa nhận một cách rõ ràng sự bình đẳng giữa nam và nữ trong các quyền có liên quan. Bởi vậy, vào năm 1951, Ủy ban Quyền con người đã bổ sung vào dự thảo công ước trước đó 14 điều khoản mới về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa, dựa trên đề xuất của các quốc gia cũng như của các cơ quan chuyên môn

⁸ Nghị quyết số 421 (V) năm 1950 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc.

của Liên Hợp Quốc. Thêm vào đó, Ủy ban cũng bổ sung thêm 10 điều khoản quy định về các biện pháp thực hiện các quyền được ghi nhận trong công ước.

Tuy nhiên, sau những cuộc tranh luận kéo dài mang đậm tính chất ý thức hệ chính trị giữa các nước thành viên trong các năm 1951-1952, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã yêu cầu Ủy ban Nhân quyền “soạn thảo hai công ước về quyền con người... một đề cập đến các quyền dân sự, chính trị, cùng với một đề cập đến các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa”.⁹ Đại hội đồng cũng đưa ra yêu cầu là hai công ước cần phải chứa đựng càng nhiều điều khoản tương đồng càng tốt, và đặc biệt đều phải có quy định “quyền tự quyết của tất cả các dân tộc”.¹⁰

Ủy ban Nhân quyền hoàn thành dự thảo của hai công ước trong các kỳ họp thứ 9 (năm 1953) và 10 (năm 1954), sau đó đệ trình lên Đại hội đồng Liên Hợp Quốc. Sau khi xem xét các dự thảo này trong kỳ họp lần thứ 9 (năm 1954), Đại hội đồng quyết định phổ biến rộng rãi các dự thảo này để các quốc gia đều có thể nghiên cứu và cho ý kiến. Thêm vào đó, Đại hội đồng cũng khuyến nghị Ủy ban Pháp luật của Liên Hợp Quốc tổ chức thảo luận về từng điều khoản của hai công ước này trong kỳ họp thứ 10 (năm 1955). Các cuộc thảo luận diễn ra đúng kế hoạch, tuy nhiên, phải đến năm 1966 mới kết

⁹ Nghị quyết số 543 (VI), đoạn 1 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc.

¹⁰ Nghị quyết số 545 (VI) của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc.

thúc và hai công ước mới được thông qua.

Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (*the International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR*) và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (*the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR*) cùng được thông qua bằng Nghị quyết 2200 A (XXI) ngày 16/12/1966 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc. Ngoài ra, một Nghị định thư tùy chọn đi kèm với ICCPR cũng được thông qua trong Nghị quyết này nhằm quy định các thủ tục giải quyết các khiếu nại của các cá nhân về việc vi phạm các quyền dân sự, chính trị của các quốc gia.

Hai Công ước ICCPR và ICESCR cùng với UDHR thường được gọi chung là Bộ luật quốc tế về quyền con người (*the International Bill of Human Rights*).

Mười ba năm sau khi ICCPR có hiệu lực (năm 1976), một Nghị định thư tùy chọn thứ hai bổ sung ICCPR được thông qua theo Nghị quyết số 44/128 ngày 15/12/1989 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, trong đó đề cập đến việc xóa bỏ hình phạt tử hình.

2. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA ICCPR

2.1. Khái quát

Với 6 phần, 53 điều, nội dung cơ bản của ICCPR gồm:

- Lời nói đầu gồm 5 đoạn, hoàn toàn giống như ICESCR.
- Phần I chỉ gồm Điều 1 về quyền tự quyết, cũng hoàn toàn giống như ICESCR.
- Phần II, từ Điều 2 đến 5, quy định về nguyên tắc bình đẳng (Điều 1 và 2), về tạm đình chỉ các quyền trong tình trạng khẩn cấp (Điều 4) và không được lạm dụng các quy định của Công ước (Điều 5).
- Phần III từ Điều 6 đến Điều 27, quy định các nội dung của các quyền dân sự (quyền sống – Điều 6, quyền không bị tra tấn – Điều 7, quyền không bị bắt làm nô lệ - Điều 8...) và các quyền chính trị (quyền hội họp – Điều 21, quyền lập hội – Điều 22, quyền tham gia đời sống chính trị - Điều 25), cũng như một số quyền quyền của trẻ em (Điều 24) và của người thiểu số (Điều 27).
- Phần IV, từ Điều 28 đến Điều 45, quy định về thành lập, cơ cấu, tổ chức và hoạt động của HRC - cơ quan có nhiệm vụ giám sát việc thi hành Công ước.
- Phần V, chỉ gồm 2 điều, quy định việc giải thích Công ước không được làm phương hại đến các quy định của Hiến chương Liên Hợp Quốc (Điều 46) và quyền của các dân tộc trong việc quyết định về tài nguyên của mình (Điều 47).

- Phần VI, từ Điều 48 đến Điều 53, quy định về việc ký kết, gia nhập, phê chuẩn, sửa đổi và hiệu lực của Công ước.

Nội dung quan trọng nhất của Công ước chính là Phần III, gồm các quy định về nội hàm của các quyền dân sự và chính trị. Đây là những chuẩn mực (*standards*), hay các quy phạm (*norms*), quan trọng nhất về các quyền dân sự và chính trị. Về cơ bản, chúng là các quyền thuộc về các cá nhân (*individual rights*).

Có nhiều cách phân loại các quyền trong Công ước, tuy nhiên, việc phân chia các quyền thành các loại, các nhóm nhỏ chỉ mang tính ước định và tương đối. Thực tế cho thấy có một số quyền có thể xếp vào nhiều hơn một nhóm (ví dụ, quyền tự do lập hội đôi khi cũng được xếp vào nhóm quyền xã hội, trong khi quyền về việc làm có thể xếp vào nhóm quyền dân sự...). Thêm vào đó, cũng cần lưu ý rằng, để phục vụ mục đích nghiên cứu và trong quá trình áp dụng, một số quyền đôi khi còn được chia tách thành những quyền khác cụ thể hơn.

Có ba quyền có vị trí đặc biệt trong ICCPR, đó là: (1) Quyền tự quyết (*right of self-determination*, Điều 1), do đây là một quyền tập thể thuộc về các dân tộc, có ý nghĩa đối với việc bảo đảm tất cả các quyền con người khác; (2) Quyền bình đẳng (*rights of non-discrimination*, các Điều 2 (1), 3 và 26), do đây đồng thời là một nguyên tắc bao trùm, đòi hỏi

bảo đảm khi thực hiện các quyền con người; và (3) Quyền của người thiểu số (*rights of minorities*, Điều 27), do đây là tập hợp một số quyền cá nhân thuộc về các nhóm. Ngoài ba quyền này, các quyền còn lại trong ICCPR có thể xếp thành hai nhóm như sau:

Nhóm các quyền dân sự gồm:

1. Quyền sống (*Right to Life*) (Điều 6);
2. Quyền không bị tra tấn (*Freedom from Torture*) (Điều 7);
3. Quyền tự do không bị buộc làm nô lệ hay nô dịch (*Freedom from Slavery and Servitude*) (Điều 8);
4. Quyền tự do và an toàn cá nhân (*Liberty and Security of Person*), có tác giả gọi là quyền không bị bắt hoặc giam giữ tùy tiện (*Freedom from Arbitrary Detention*) (Điều 9);
5. Quyền được đối xử nhân đạo của người bị tước tự do (*Rights to Humane Treatment*) (Điều 10)
6. Cấm phạt tù vì nghĩa vụ dân sự (*Prohibition of Detention for Debt*) (Điều 11);
7. Quyền tự do đi lại và cư trú (*Freedom of Movement and Residence*) (Điều 12);
8. Quyền về thủ tục khi bị trục xuất (*Procedural Rights Against Expulsion*) (Điều 13);

9. Quyền về xét xử công bằng (*Right to a Fair Trial*) (Điều 14);
10. Cấm áp dụng luật hồi tố (*Prohibition of Retroactive Criminal Laws*) (Điều 15);
11. Quyền được thừa nhận là thể nhân trước pháp luật (*Right to Recognition as a Person before the Law*) (Điều 16);
12. Quyền bảo vệ sự riêng tư (*Right to Privacy*) (Điều 17);
13. Quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo (*Freedom of Thought, Conscience, and Religion*) (Điều 18);
14. Quyền tự do biểu đạt (*Freedom of Expression*) (Điều 19);
15. Bảo vệ gia đình (*Protection of Family*) (Điều 23);
16. Bảo vệ trẻ em (*Protection of Children*) (Điều 24).

Nhóm các quyền chính trị gồm:

17. Quyền tự do hội họp (*Freedom of Assembly*) (Điều 21);
18. Quyền tự do lập hội (*Freedom of Association*) (Điều 22);
19. Quyền tham gia chính trị (*Right of Political Participation*) (Điều 25).

2.2. Hai Nghị định thư bổ sung

Bổ sung cho ICCPR còn có hai Nghị định thư (còn được gọi là Nghị định thư “không bắt buộc” hoặc “tùy chọn” - Optional Protocol). Hai Nghị định thư này bổ sung những độc lập với bản thân Công ước. Các quốc gia có thể chỉ tham gia ICCPR mà không tham gia các Nghị định thư, tuy nhiên, để trở thành thành viên các Nghị định thư, quốc gia bắt buộc phải đã là thành viên của ICCPR.

a. Nghị định thư bổ sung thứ nhất (OP 1 – 1966)

Nghị định thư bổ sung thứ nhất của ICCPR được thông qua bởi Đại hội đồng Liên Hợp Quốc cùng vào ngày 16-12-1966, có hiệu lực từ ngày 23-3-1976, căn cứ theo Điều 9. Nghị định thư gồm 14 điều, quy định việc nhận và xem xét các khiếu nại của các cá nhân cho rằng họ là các nạn nhân của những hành động vi phạm các quyền con người đã được ghi nhận trong Công ước.

Để khiếu nại được tiếp nhận và xem xét bởi Ủy ban, khiếu nại phải thỏa mãn các điều kiện cơ bản sau đây:

- Nó liên quan đến hành vi của một quốc gia đã tham gia ICCPR và tham gia cả Nghị định thư này (Điều 1).
- Người khiếu nại đã sử dụng tất cả các biện pháp giải quyết trong nước nhưng không thành công (Điều 2).

- Khiếu nại không phải là nặc danh hoặc bị coi là lạm dụng quyền khiếu nại hoặc mâu thuẫn với các điều khoản của Công ước (Điều 3).
- Vấn đề khiếu nại chưa được xem xét theo bất cứ một thủ tục điều tra hoặc giải quyết quốc tế nào khác (Điều 5 (2)).

Như vậy, điểm cần lưu ý là nếu quốc gia dù đã là thành viên của ICCPR, nhưng chưa phải là thành viên của Nghị định thư bổ sung thứ nhất (như tình trạng của Việt Nam hiện nay), thì các cá nhân không thể khiếu nại quốc gia đó đến HRC.

b. Nghị định thư bổ sung thứ hai (OP 2 – 1989)

Nghị định thư bổ sung thứ hai của ICCPR đề cập đến việc bãi bỏ hình phạt tử hình, được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua theo Nghị quyết số 44/128, ngày 15/12/1989.

Nghị định thư này gồm 11 Điều. Lời nói đầu của Nghị định thư khẳng định niềm tin rằng “việc bãi bỏ hình phạt tử hình góp phần nâng cao nhân phẩm và thúc đẩy sự phát triển tiến bộ các quyền con người” và nhắc lại Điều 6 ICCPR mạnh mẽ khuyến nghị việc bãi bỏ hình phạt tử hình. Điều 1 yêu cầu quốc gia thành viên không tiến hành tất cả những biện pháp cần thiết để bãi bỏ hình phạt tử hình trong phạm vi quyền phán quyết của mình.

2.3. Giới hạn và tạm đình chỉ thực hiện quyền

a. Giới hạn áp dụng một số quyền

Giới hạn áp dụng (*limitation/restriction*) của một số quyền là quy định cho phép các quốc gia thành viên áp đặt một số điều kiện với việc thực hiện, hưởng thụ một số quyền con người nhất định. Những quyền không bị giới hạn được gọi là *các quyền tuyệt đối (absolute rights)*.

Vấn đề giới hạn quyền được đề cập trong cả hai công ước quốc tế cơ bản về nhân quyền năm 1966. Theo Điều 4 ICESCR, các quốc gia thành viên có thể đặt ra những giới hạn với các quyền ghi nhận trong Công ước, với các điều kiện sau: 1) *Những giới hạn đó phải được quy định trong pháp luật quốc gia (determined by law)*; 2) *Những giới hạn đặt ra không trái với bản chất của các quyền có liên quan*; 3) *Việc đặt ra các hạn chế về quyền là cần thiết trong một xã hội dân chủ và nhằm mục đích duy nhất là để thúc đẩy lợi ích chung của cộng đồng*.

Khác với ICESCR (dành hẳn một điều riêng đề cập đến vấn đề giới hạn quyền như là điều khoản giới hạn chung (*general limitation clause*) áp dụng cho tất cả các quyền trong Công ước), ICCPR đề cập cụ thể trong một số điều quy định về các quyền có thể chịu sự giới hạn. Các mục đích thường được nêu lên để cho phép giới hạn quyền là: Để bảo vệ an ninh quốc gia (*national security*), để bảo đảm an toàn cho cộng đồng (*public safety*), để bảo vệ sức khỏe hay đạo đức của

cộng đồng (*public health or moral*), để bảo vệ các quyền, tự do hợp pháp của người khác (*rights and freedoms of others*)...

Bảng dưới đây liệt kê các quyền trong ICCPR cho phép các quốc gia thành viên đặt ra những giới hạn áp dụng và những mục đích của việc giới hạn.

Quyền	Điều khoản trong ICCPR	Mục đích giới hạn (khi cần thiết để bảo vệ)
1. Tự do đi lại	12(3)	An ninh quốc gia
		Trật tự công cộng
		Sức khỏe cộng đồng
		Đạo đức cộng đồng
		Quyền và tự do của người khác
2. Thủ tục trục xuất người nước ngoài	13	An ninh quốc gia
3. Không cho phép báo chí và công chúng tham dự phiên tòa hình sự hoặc dân sự	14(1)	An ninh quốc gia
		Trật tự công cộng
		Đạo đức cộng đồng
		Đời sống riêng của các bên
		Lợi ích của công lý
4. Tự do biểu đạt tôn giáo và tín ngưỡng	18(3)	An toàn cộng đồng
		Trật tự công cộng
		Sức khỏe cộng đồng
		Đạo đức cộng đồng
		Quyền và tự do của người khác

5. Tự do biểu đạt	19(3)	An ninh quốc gia
		Trật tự công cộng
		Sức khỏe cộng đồng
		Đạo đức cộng đồng
		Quyền và uy tín người khác
6. Tự do hội họp hòa bình	21	An ninh quốc gia
		An toàn công cộng
		Trật tự công cộng
		Sức khỏe cộng đồng
		Đạo đức cộng đồng
		Quyền và tự do của người khác
7. Tự do lập hội	22(2)	An ninh quốc gia
		An toàn công cộng
		Trật tự công cộng
		Sức khỏe cộng đồng
		Đạo đức cộng đồng
		Quyền và tự do của người khác

b. Tạm đình chỉ thực hiện quyền trong tình trạng khẩn cấp

Về nguyên tắc, các nghĩa vụ quốc gia trong việc thực hiện quyền con người mang tính liên tục. Tuy nhiên, Điều 4 ICCPR quy định rằng trong những bối cảnh khẩn cấp đe dọa sự sống còn của đất nước (*state of emergency*), các quốc gia có thể áp dụng những biện pháp tạm đình chỉ (hạn chế)

việc thực hiện các quyền nêu trong Công ước này (*derogation of rights*).

Về bản chất, quy định kể trên là sự tạm đình chỉ thực hiện một số quyền dân sự, chính trị trong một thời gian nhất định do bối cảnh khẩn cấp của quốc gia, thông qua một số biện pháp cụ thể như: Thiết quân luật (trên cả nước, ở một khu vực hay một địa phương); cấm biểu tình, hội họp đông người; cấm hoặc hạn chế hoạt động của một số cơ quan thông tin đại chúng như truyền hình, phát thanh, báo...; cấm đi lại, ra vào một khu vực hoặc xuất, nhập cảnh (với một số cá nhân hay nhóm)...¹¹ Tuy nhiên, để áp dụng các biện pháp tạm đình chỉ thực hiện quyền, Điều 4 ICCPR đồng thời đòi hỏi:

Thứ nhất, các biện pháp áp dụng phải thực sự xuất phát từ tình huống khẩn cấp, do tình hình bắt buộc phải làm để cứu vãn sự sống còn của quốc gia. Liên quan đến vấn đề này, Ủy ban quyền con người của Liên Hợp Quốc đã đưa ra các nguyên tắc hướng dẫn dùng để xác định tính hợp lý của tuyên bố về tình trạng khẩn cấp của các quốc gia (được nêu dưới đây).

¹¹ Tình trạng khẩn cấp thường được tuyên bố khi xảy ra thảm họa thiên tai, bạo động hoặc tuyên bố chiến tranh. Nhiều quốc gia quy định rõ về tình trạng khẩn cấp trong hiến pháp hoặc luật nhằm tránh sự lạm dụng. Một số quốc gia tuyên bố tình trạng khẩn cấp gần đây là: Philippines (tháng 2-2006) sau khi có cuộc đảo chính chống lại chính quyền, Hy Lạp (tháng 8-2007) khi bị cháy rừng, Pakistan (tháng 11-2007), Thái Lan (tháng 9-2008) đối phó với bất ổn do biểu tình...

Thứ hai, các biện pháp áp dụng không được trái với những nghĩa vụ khác xuất phát từ luật pháp quốc tế, và đặc biệt là không được mang tính chất phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, tôn giáo, giới tính, ngôn ngữ hoặc nguồn gốc xã hội.

Thứ ba, các biện pháp này không được trái với quy định trong các Điều 6, 7, 8, 11, 15, 16 và 18 của ICCPR. Nói cách khác, kể cả trong tình huống khẩn cấp, các quốc gia cũng không được tạm đình chỉ việc thực hiện các quyền ghi nhận ở các Điều đã nêu, bao gồm: Quyền sống (Điều 6), quyền không bị tra tấn, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục (Điều 7), quyền không bị bắt giữ làm nô lệ hay nô dịch (Điều 8), quyền không bị bỏ tù chỉ vì lý do không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng (Điều 11), quyền không bị áp dụng hồi tố trong tố tụng hình sự (Điều 15), quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật (Điều 16), quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng và tôn giáo (Điều 18). Những quyền này được gọi là *những quyền không thể bị tạm đình chỉ (non-derogable rights)*.

Thứ tư, khi áp dụng các biện pháp này, phải thông báo ngay cho các quốc gia thành viên khác của ICCPR thông qua Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc, trong đó nêu rõ những biện pháp cụ thể đã áp dụng và thời gian dự định sẽ chấm dứt áp dụng các biện pháp này.

Liên quan đến tính hợp lý của các biện pháp áp dụng trong bối cảnh khẩn cấp của các quốc gia, Ủy ban Quyền con người Liên Hợp Quốc đã xác định những nguyên tắc định hướng cho các quốc gia¹² mà sau đó cũng được nêu trong văn kiện có tên là “*Các nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và tạm đình chỉ trong ICCPR*”,¹³ có thể tóm tắt như sau:

Thứ nhất, các biện pháp áp dụng phải mang tính chất bắt buộc như là phương thức cuối cùng, và việc áp dụng chỉ mang tính tạm thời, chỉ trong thời gian quốc gia bị đe dọa.

Thứ hai, việc áp dụng các biện pháp đó không làm ảnh hưởng đến việc thực hiện các quyền con người khác, đặc biệt là các quyền không thể bị tạm đình chỉ. Thậm chí trong khi áp dụng các biện pháp đó, cần phải tăng cường bảo vệ các quyền không thể bị tạm đình chỉ.

Thứ ba, chỉ áp dụng các biện pháp đó khi có mối đe dọa thực sự và cấp thiết với quốc gia. Mối đe dọa đó phải tác

¹² Xem Bình luận chung số 5 (*General Comment No.5*) của Ủy ban quyền con người thông qua tại phiên họp lần thứ 13 năm 1981.

¹³ “*Các nguyên tắc Siracusa về các điều khoản giới hạn và tạm đình chỉ trong ICCPR*” (*The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*) được thông qua tại một hội nghị tư vấn ở thành phố Siracusa (Italia) năm 1984, với sự bảo trợ của nhiều tổ chức hoạt động về quyền con người. Văn kiện này sau đó đã được sử dụng như văn kiện chính thức của Ủy ban quyền con người Liên Hợp Quốc (Commission on Human Rights). Xem toàn văn trong Phụ lục của sách.

động đến toàn bộ quốc gia và thực sự ảnh hưởng đến đời sống bình thường của dân chúng mà việc áp dụng các biện pháp khắc phục bình thường sẽ không mang lại kết quả.

2.4. Tham gia, bảo lưu và tuyên bố

a. Tham gia

Việc tham gia ICCPR được quy định tại Điều 48, theo đó ngoài việc ký kết (khoản 1), Công ước phải được phê chuẩn¹⁴ và văn kiện phê chuẩn phải được nộp lưu chiếu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc (khoản 2). Việc phê chuẩn hoặc gia nhập sẽ có hiệu lực khi văn kiện phê chuẩn hoặc gia nhập được nộp lưu chiếu. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ thông báo cho tất cả các quốc gia đã ký hoặc tham gia Công ước về việc nộp lưu chiếu của từng văn kiện phê chuẩn hay gia nhập.

ICCPR có hiệu lực 3 tháng sau ngày văn kiện phê chuẩn thứ 35 được nộp lưu chiếu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc (Điều 49). Đối với quốc gia phê chuẩn hoặc gia nhập ICCPR sau ngày văn kiện phê chuẩn thứ 35 đã được lưu chiếu, thì Công ước sẽ có hiệu lực sau 3 tháng kể từ ngày nộp lưu chiếu văn kiện phê chuẩn hoặc văn kiện gia nhập của quốc gia đó.

¹⁴ Với những quốc gia chưa ký kết nhưng muốn tham gia ICCPR khi công ước đã có hiệu lực thì áp dụng thủ tục gia nhập.

b. Bảo lưu và tuyên bố

Khi tham gia ICCPR, các quốc gia có thể giới hạn các nghĩa vụ của mình bằng cách đưa ra các bảo lưu đối với những điều khoản nhất định. Việc bảo lưu sẽ khiến cho các điều khoản đó không có giá trị ràng buộc đối với quốc gia, trừ khi bảo lưu trái với mục đích, nguyên tắc cơ bản và yêu cầu của công ước. Tại đoạn 1 của Bình luận chung số 24 về vấn đề bảo lưu Công ước theo Điều 41, HRC đã nhận định về tình hình bảo lưu như sau:

“Tính đến ngày 1/11/1994, 46 trong số 127 quốc gia thành viên của ICCPR đã đưa ra 150 bảo lưu có ý nghĩa khác nhau với việc chấp nhận các nghĩa vụ theo Công ước. Một số bảo lưu loại trừ nghĩa vụ của quốc gia thành viên liên quan trong việc bảo đảm một số quyền cụ thể theo Công ước. Một số khác được diễn đạt dưới những thuật ngữ chung hơn nhằm bảo đảm vị thế tối cao của một số quy định pháp luật của quốc gia thành viên. Tuy nhiên, có một số bảo lưu nhằm vào thẩm quyền của Ủy ban. Với số lượng bảo lưu lớn như vậy thì nội dung và phạm vi của chúng có thể ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi Công ước và làm giảm sự tôn trọng nghĩa vụ của các quốc gia thành viên. Vấn đề quan trọng đối với các quốc gia thành viên là cần biết chính xác nước mình và những quốc gia khác đang bảo lưu những nghĩa vụ gì. Để thực hiện những nghĩa vụ theo Điều 40 của Công ước hay theo các Nghị định thư không bắt

buộc, Ủy ban cần biết một quốc gia bị ràng buộc bởi nghĩa vụ cụ thể nào và đến mức độ nào. Điều này đòi hỏi phải xác định một tuyên bố đơn phương có thể được coi là bảo lưu hay cần phải là tuyên bố kèm theo giải thích, và các tuyên bố bảo lưu có cần phải được chấp thuận thì mới có hiệu lực hay không”.

Bên cạnh việc bảo lưu, khi tham gia ICCPR, các quốc gia cũng có thể đưa ra các tuyên bố về cách hiểu của mình với những quy định cụ thể của công ước. Đoạn 3 Bình luận chung số 24 chỉ ra sự khác biệt giữa bảo lưu và tuyên bố, căn cứ vào Điều 2 (1)(d) Công ước Viên về Luật Điều ước năm 1969, như sau:

“Không dễ dàng phân biệt bảo lưu với một tuyên bố khi mà cách hiểu của các quốc gia thành viên về việc giải thích một quy định hay một tuyên bố về chính sách là khác nhau. Vấn đề cần xem xét ở đây là ý định của quốc gia thành viên chứ không phải là hình thức văn kiện nó biểu hiện. Nếu một tuyên bố, cho dù có tên hay tiêu đề như thế nào, nhưng nội dung của nó loại trừ hoặc thay đổi hiệu lực pháp lý của một điều ước được áp dụng đối với một quốc gia thì tạo thành một bảo lưu. Ngược lại, nếu tuyên bố chỉ đưa ra cách hiểu của một quốc gia về một quy định nhưng không loại trừ hay làm thay đổi việc áp dụng quy định đó đối với quốc gia này thì trên thực tế không phải là bảo lưu”.

Quyền bảo lưu cũng có những giới hạn nhất định, điều này được đề cập đến tại đoạn 5 và 6 của Bình luận chung số 24:

“Công ước không cấm việc đưa ra các bảo lưu và cũng không đề cập đến một loại bảo lưu nào được chấp nhận hay không được chấp nhận. Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất cũng như vậy...” (Đoạn 5).

“Việc không có sự ngăn cấm đối với các bảo lưu không có nghĩa là mọi bảo lưu đều được chấp nhận. Vấn đề bảo lưu theo Công ước và Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất được điều chỉnh bởi luật quốc tế. Điều 19 (3) Công ước Viên về Luật Điều ước đưa ra sự hướng dẫn có liên quan. Hướng dẫn này quy định rằng một quốc gia có thể đưa ra bảo lưu nếu việc đó không bị cấm bởi Công ước và phụ thuộc vào vấn đề cụ thể được Công ước chấp nhận, tuy nhiên, bảo lưu đưa ra phải không trái với mục đích và yêu cầu của điều ước. Mặc dù vậy, không giống như một số điều ước khác về nhân quyền, ICCPR không đưa ra sự tham chiếu cụ thể nào cho việc đánh giá mục đích và yêu cầu của Công ước chi phối việc giải thích và chấp nhận các bảo lưu”. (Đoạn 6)

Tại đoạn 20 của Bình luận chung nêu trên, HRC nêu ra nhiều yêu cầu cụ thể đối với quốc gia khi đưa ra bảo lưu:

“Các quốc gia cần quy định những trình tự để bảo đảm rằng một hay mọi bảo lưu đưa ra là phù hợp với mục đích và yêu cầu của Công ước. Điều mong muốn là một quốc gia đưa

ra bảo lưu phải chỉ ra những quy định pháp luật và thực tiễn với những điều khoản cụ thể mà tin rằng nó không phù hợp với nghĩa vụ của Công ước được bảo lưu; và giải thích thời hạn mà quốc gia này cần có để sửa đổi pháp luật và thực tiễn pháp lý của mình cho tương thích với Công ước hoặc lý do mà quốc gia này không thể sửa đổi pháp luật hay thực tiễn pháp lý để phù hợp với Công ước. Các quốc gia cũng cần bảo đảm rằng sẽ định kỳ xem xét tính cần thiết để duy trì các bảo lưu, xem xét các đánh giá hay khuyến nghị mà Ủy ban đưa ra khi xem xét các báo cáo. Các bảo lưu cần được rút lại vào thời điểm sớm nhất có thể. Các báo cáo gửi tới Ủy ban cần bao hàm thông tin về những hoạt động nào đã thực hiện để xem xét, đánh giá hay rút lại các bảo lưu.

Liên quan đến việc bảo lưu Nghị định thư thứ nhất (OP 1) của ICCPR, tại đoạn 13 của Bình luận chung số 24, HRC giới hạn quyền bảo lưu của các quốc gia như sau:

“Ủy ban cho rằng các bảo lưu liên quan đến những thủ tục cần thiết theo Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất là không phù hợp với mục đích và yêu cầu của nó. Ủy ban sẽ rà soát những thủ tục của mình được quy định trong Nghị định thư và những nguyên tắc tổ tụng của Nghị định thư. Tuy nhiên, các bảo lưu nhằm hạn chế thẩm quyền của Ủy ban đối với các hành động và sự kiện xảy ra sau khi Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất có hiệu lực đối với quốc gia liên quan...” (Đoạn 14).

Nghị định thư thứ hai (OP 2) của ICCPR cũng không chấp nhận bất kỳ bảo lưu nào, trừ bảo lưu quy định việc áp dụng hình phạt tử hình trong thời gian chiến tranh, trên cơ sở bản án về một tội phạm nghiêm trọng nhất có tính quân sự được thực hiện trong thời chiến. Về việc này, tại đoạn 15 của Bình luận chung số 24, HRC làm rõ thêm như sau:

“Khoản 1 Điều 2 quy định rằng chỉ một số bảo lưu được chấp nhận, cụ thể là bảo lưu về quyền áp dụng hình phạt tử hình trong thời chiến theo sự kết án về một tội phạm nghiêm trọng nhất về quân sự phạm phải trong thời gian chiến tranh. Có hai nghĩa vụ tổ tụng thuộc về các mong muốn sử dụng bảo lưu đó. Khoản 1 Điều 2 quy định phải thông tin cho Tổng thư ký vào thời điểm phê chuẩn hay gia nhập về các quy định liên quan của pháp luật quốc gia trong thời gian chiến tranh. Điều này rõ ràng là hướng tới những mục tiêu về sự riêng biệt và minh bạch và theo quan điểm của Ủy ban thì một bảo lưu ủng hộ không kèm theo thông tin đó thì không có hiệu lực pháp lý. Khoản 3 Điều 2 đòi hỏi quốc gia đưa ra bảo lưu phải thông báo cho Tổng thư ký về việc bắt đầu và kết thúc của tình trạng chiến tranh xảy ra trên lãnh thổ của mình. Theo quan điểm của Ủy ban thì không quốc gia nào có thể tự lợi dụng bảo lưu của mình (đó là coi việc thi hành án tử hình trong thời gian chiến tranh là hợp pháp) trừ khi nó phù hợp với yêu cầu về thủ tục của khoản 3 Điều 2”.

2.5. Giải thích ICCPR

Giống như nhiều điều ước quốc tế khác, ICCPR khi áp dụng trong thực tiễn thường làm phát sinh nhu cầu giải thích cụ thể về nội dung các điều khoản. Ngoài văn bản Công ước, các tư liệu sau đây của Ủy ban Nhân quyền (HRC) thường được vận dụng để làm rõ các nội dung ICCPR: Các Bình luận chung (*General Comments*), các quan điểm (*Views*) của Ủy ban về các khiếu nại của cá nhân và các nhận xét kết luận (*Concluding Observation*) của Ủy ban về báo cáo thực hiện công ước của các quốc gia thành viên. Về giá trị pháp lý, trong khi Công ước có giá trị bắt buộc đối với các quốc gia thành viên, các nguồn tư liệu này thường được coi là luật mềm (*soft-law*), không có giá trị ràng buộc về mặt pháp lý. Tuy vậy, chúng lại mang tính chất khuyến nghị, có giá trị cao về mặt đạo đức và chính trị.

Các Bình luận chung được đưa ra với mục đích chính yếu là làm rõ thêm các khía cạnh khác nhau, tránh sự hiểu nhầm về nội dung của ICCPR. Ngoài việc giải thích các điều khoản cụ thể, HRC có thể lưu ý về các nghĩa vụ nhất định của quốc gia thành viên ICCPR. Tính đến đầu năm 2012, Ủy ban đã thông qua 34 Bình luận chung.

Danh mục các Bình luận chung đã được HRC thông qua (tính đến đầu năm 2012)¹⁵

Số	Chủ đề	Năm
34	Điều 19 (Tự do quan điểm và biểu đạt)	2011
33	Các nghĩa vụ của quốc gia thành viên theo Nghị định thư bổ sung	2008
32	Quyền bình đẳng trước tòa án và quyền được xét xử công bằng	2007
31	Bản chất của các nghĩa vụ chung của các quốc gia thành viên	2004
30	Nghĩa vụ báo cáo của các quốc gia thành viên theo Điều 40	2002
29	Điều 4 (Tạm đình chỉ quyền trong trường hợp khẩn cấp)	2001
28	Điều 3 (Bình đẳng về quyền giữa nam và nữ)	2000
27	Điều 12 (Tự do đi lại)	1999
26	Sự tiếp nối các nghĩa vụ	1997
25	Điều 25 (Quyền tham gia quản lý nhà nước và quyền bầu cử)	1996
24	Bảo lưu Công ước hoặc Nghị định thư bổ sung, hoặc liên quan đến tuyên bố theo Điều 41 của ICCPR	1994
23	Điều 27 (Các quyền của các nhóm thiểu số)	1994
22	Điều 18 (Tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo)	1993
21	Điều 10 (Đối xử nhân đạo đối với những người bị tước tự do)	1992

¹⁵ Có thể xem toàn văn 33 Bình luận chung đã được ban hành trong “Quyền con người: Tập hợp những bình luận/ Khuyến nghị chung của Ủy ban Công ước Liên Hợp Quốc”, Khoa Luật – ĐHQGHN, Nxb Công an nhân dân, 2010, trang 247 – 386.

20	Điều 7 (Cấm tra tấn hoặc các hình thức đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục)	1992
19	Điều 23 (Gia đình)	1990
18	Cấm phân biệt đối xử	1989
17	Điều 24 (Quyền trẻ em)	1989
16	Điều 17 (Quyền riêng tư)	1988
15	Vị trí của người nước ngoài theo Công ước	1986
14	Điều 6 (Quyền sống)	1984
13	Điều 14 (Quản lý tư pháp)	1984
12	Điều 1 (Quyền tự quyết)	1984
11	Điều 20 (Cấm tuyên truyền chiến tranh hoặc kích động hận thù dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo)	1983
10	Điều 19 (Tự do ngôn luận)	1983
9	Điều 10 (Đối xử nhân đạo đối với những người bị tước tự do)	1982
8	Điều 9 (Quyền tự do và an toàn cá nhân)	1982
7	Điều 7 (Cấm tra tấn hoặc các hình thức đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục)	1982
6	Điều 6 (Quyền sống)	1982
5	Điều 4 (Tạm đình chỉ quyền)	1981
4	Điều 3 (Hưởng thụ bình đẳng các quyền dân sự và chính trị bởi nam và nữ giới)	1981
3	Điều 2 (Thực thi ở cấp quốc gia)	1981
2	Các hướng dẫn báo cáo	1981
1	Nghĩa vụ báo cáo	1981

Về các quan điểm (phán quyết) được HRC đưa ra giải quyết các khiếu nại cá nhân (*communications*), theo Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất (có hiệu lực từ tháng 3 năm 1976), Ủy ban xem xét các khiếu nại cá nhân nhận được trong các cuộc họp kín và tất cả các tài liệu liên quan được giữ bí mật. Chỉ đến khi đã có quyết định cuối cùng về khiếu nại (quyết định về việc không thể thụ lý hoặc về nội dung vụ việc), HRC sẽ công bố công khai quan điểm của mình. Do thực tiễn xã hội tại các quốc gia rất đa dạng nên khi thụ lý nhiều loại vụ việc với mức độ phức tạp khác nhau, HRC cũng nêu lập luận, quan điểm, cách hiểu của mình liên quan đến tình huống mà cũng có thể áp dụng cho cả những tình huống tương tự.

Về những nhận xét kết luận được HRC đưa ra sau khi xem xét báo cáo định kỳ của quốc gia thành viên, theo quy định, khi một quốc gia đó đã tham gia Công ước thì trong vòng một năm, quốc gia phải nộp báo cáo đầu tiên của mình cho Ủy ban. Đối với các báo cáo sau đó thì vào cuối kỳ họp xem xét báo cáo, HRC sẽ quyết định thời điểm mà quốc gia phải nộp báo cáo tiếp theo. Gần đây có quy tắc mới là quốc gia thành viên nộp báo cáo theo định kỳ 4 năm một lần. HRC cũng thường đưa ra các nhận xét, giải thích chung liên quan đến nội hàm của ICCPR liên quan đến tình hình cụ thể tại quốc gia mà có thể áp dụng chung cho các trường hợp khác.

3. TÌNH HÌNH THAM GIA ICCPR VÀ HAI NGHỊ ĐỊNH THƯ

Đến nay đã có 167 quốc gia là thành viên ICCPR (những quốc gia vừa mới là thành viên của công ước này bao gồm Bahamas, Vanuatu, Pakistan và CHDCND Lào). So với các điều ước khác, ICCPR là một trong những điều ước quốc tế được cộng đồng các quốc gia trên thế giới ủng hộ rộng rãi nhất.

3.1. Tình hình trên thế giới

Trong khu vực Đông Nam Á, mới có 6 quốc gia khối ASEAN là thành viên của ICCPR là Việt Nam (1982), Philippines (1986), Campuchia (1992), Thái Lan (1996), Indonesia (2006) và Lào (2009). Timor Lesle, một quốc gia mới giành độc lập và sẽ trở thành một thành viên ASEAN trong tương lai, gia nhập ICCPR năm 2003. Như vậy, nếu so sánh với các khu vực khác, ASEAN là khu vực dè dặt trong việc tham gia ICCPR (cũng như nhiều điều ước quốc tế khác về nhân quyền).

Việt Nam là quốc gia gia nhập ICCPR sớm nhất trong khu vực (trong thực tế, Philippines đã ký công ước từ năm 1966, nhưng 10 năm sau quốc gia này mới phê chuẩn). Các quốc gia ASEAN khác, bao gồm Singapore, Malaysia và Brunei, dù kinh tế phát triển cao nhưng vẫn chưa tham gia ICCPR. Trong số các quốc gia ASEAN là thành viên ICCPR, hiện mới chỉ có Philippines đã tham gia Nghị định

thư bổ sung thứ nhất (năm 1989). Nhiều người cho rằng việc gia nhập này chính là nhờ sự thúc đẩy của nữ Tổng thống Cory Aquino (cầm quyền giai đoạn 1986 – 1992), người phụ nữ có vai trò quan trọng trong tiến trình dân chủ hóa Philippines và là lá cờ đầu của phong trào nhân dân lật đổ chế độ độc tài F. Marcos năm 1986.

Hiến pháp của một số quốc gia trong khu vực cũng khẳng định việc tôn trọng các công ước quốc tế về nhân quyền. Chẳng hạn Hiến pháp Campuchia (1993) tại Điều 31 khẳng định: “Vương quốc Campuchia thừa nhận và tôn trọng các quyền con người theo quy định của Hiến chương Liên Hợp Quốc, Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền, các điều ước và công ước liên quan đến quyền con người, quyền phụ nữ và trẻ em”. Hiến pháp 1992 của Việt Nam (Điều 50) khẳng định Nhà nước Việt Nam tôn trọng các quyền con người về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa (tuy nhiên đồng nhất giữa quyền con người và quyền công dân).

Tại khu vực Đông Bắc Á, Nhật Bản là quốc gia đầu tiên trở thành thành viên ICCPR trong khu vực vào năm 1979. Trong khi Bắc Triều Tiên gia nhập ICCPR vào năm 1981, Hàn Quốc mới chỉ tham gia công ước vào năm 1990. Vấn đề là thực tiễn tôn trọng và bảo vệ các quyền con người tại hai quốc gia này khác nhau rất lớn. Trung Quốc đã ký ICCPR từ năm 1998 nhưng đến nay vẫn chưa phê chuẩn. Mặc dù vậy, gần đây, quốc gia này tiếp tục chỉnh sửa hệ thống pháp luật (chẳng hạn như Bộ luật Tố tụng Hình

sự...) cho phù hợp với các đòi hỏi của ICCPR. Công luận quốc tế, cũng như giới luật gia, học giả Trung Quốc đều rất quan tâm theo dõi những tiến triển trong tiến trình quốc gia này chuẩn bị để gia nhập ICCPR.

Tại khu vực châu Mỹ, Hoa Kỳ đã ký ICCPR vào năm 1977 và phê chuẩn vào năm 1992. Khi phê chuẩn, Hoa Kỳ đã có nhiều bảo lưu, nêu quan điểm và tuyên bố kèm theo. Các bảo lưu xuất phát từ phạm vi hiểu, giải thích các quyền trong Hiến pháp và các luật của Hoa Kỳ về tự do ngôn luận và hội họp, trừng phạt hoặc đối xử tàn bạo, hạ nhục, tư pháp chưa thành niên...¹⁶ Canada gia nhập ICCPR sớm hơn, vào năm 1976. Trong hai quốc gia Bắc Mỹ này, chỉ có Canada tham gia Nghị định thư bổ sung thứ nhất của ICCPR. Tại Nam Mỹ, hầu hết các quốc gia cũng đã phê chuẩn và gia nhập ICCPR, trong đó có những quốc gia tham gia Công ước từ rất sớm như Colombia, Ecuador (1969), Chile (1972), Peru (1978), Venezuela (1979), El Salvador

¹⁶ Willem van Genugten, "The United States' Reservations to the ICCPR: International Law versus God's Own Constitution":

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=969438;

M.Casterman, *The Role of Nation-State in the 21st Century*, Kluwer Law International, 1998.

Kristina Ash, *U.S. Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights: Credibility Maximization and Global Influence*, Northwestern University Journal of International Human Rights, Volume 3 (Spring 2005):

<http://www.law.northwestern.edu/journals/jihr/v3/7/Ash.pdf>.

(1979), Argentina (1986), Brazil (1992)... Cuba đã ký (năm 2008) nhưng vẫn chưa phê chuẩn ICCPR.

Hầu hết các quốc gia châu Âu đã trở thành thành viên của ICCPR từ rất sớm, cụ thể như Thụy Điển (1971), Đan Mạch (1972), Đức (1973), Anh (1976), Tây Ban Nha (1977), Áo, Ý (1978), Pháp (1980)... Nhiều quốc gia trong khối XHCN Đông Âu trước đây cũng gia nhập ICCPR tương đối sớm, ví dụ như Liên Xô (1973), Hungary (1974), Ba Lan (1977)...

3.2. Việt Nam

a. Việc gia nhập ICCPR

Việt Nam được kết nạp là thành viên Liên Hợp Quốc vào năm 1977, chỉ hai năm sau khi thống nhất đất nước. Trước đó, Việt Nam đã gia nhập bốn Công ước Geneva (1949) về bảo hộ nạn nhân chiến tranh, đối xử nhân đạo với tù nhân chiến tranh vào năm 1957. Việt Nam gia nhập ICCPR và ICESCR cùng vào ngày 24/9/1982. ICCPR có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 24/12/1982.

Khi gia nhập hai công ước năm 1966, Việt Nam đưa ra một tuyên bố: "Các quy định của khoản 1, Điều 48 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị và khoản 1, Điều 26 của Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, theo đó một số quốc gia bị tước cơ hội trở thành thành viên của các công ước này, là có tính chất phân

biệt đối xử. Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam cho rằng các Công ước, phù hợp với nguyên tắc bình đẳng về chủ quyền giữa các quốc gia, nên mở ra cho mọi quốc gia tham gia mà không có bất kỳ sự phân biệt hoặc giới hạn nào.”¹⁷

So với nhiều quốc gia khác trên thế giới, việc gia nhập ICCPR và ICESCR của Việt Nam là tương đối sớm.¹⁸ Cũng trong năm 1982, Việt Nam còn phê chuẩn Công ước xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ, 1979 (CEDAW). Trước đó một năm, vào ngày 9/6/1981, Việt Nam đã gia nhập Công ước quốc tế về xoá bỏ các hình thức phân biệt chủng tộc, 1965 (CERD) và Công ước ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng (1948). Vào năm 1983, Việt Nam tiếp tục gia nhập Công ước không áp dụng thời hiệu tố tụng đối với tội ác chiến tranh và tội ác chống nhân loại (1968) và Công ước ngăn ngừa, trừng trị tội ác A-pác-thai (1973).

¹⁷ Trang tư liệu *Các điều ước nhân quyền của Liên Hợp Quốc* của Giáo sư A. F. Bayefsky: http://www.bayefsky.com/pdf/vietnam_t2_ccpr.pdf; Xem thêm: Đặng Trung Hà, *Kết quả ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế về nhân quyền và vấn đề nội luật hoá vào pháp luật Việt Nam*, Trang tin của Bộ Tư pháp:

http://vbqppl.moj.gov.vn/ct/tintuc/lists/thongtinkhac/view_detail.aspx?ItemID=3812.

¹⁸ Vào thời điểm năm 1982, Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Việt Nam là ông Trường Chinh (giai đoạn 1981 – 1987), Bộ trưởng Ngoại giao là ông Nguyễn Cơ Thạch (giai đoạn 1980 – 1991).

Liên quan đến hai Nghị định thư bổ sung của ICCPR, cho đến gần đây, khả năng gia nhập của Việt Nam hầu như chưa được cơ quan nhà nước hay tổ chức xã hội nào đề cập đến, mặc dù vấn đề xóa bỏ hình phạt tử hình đã được thảo luận trong một số nghiên cứu bởi một số cơ quan, tổ chức như Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Hội Luật gia Việt Nam, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Viện Nghiên cứu Quyền con người thuộc Học viện CT-HCQG Hồ Chí Minh.

b. Việc thực hiện nghĩa vụ báo cáo định kỳ

Theo quy định tại Điều 40 của ICCPR, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ nộp báo cáo về các biện pháp mình thông qua để thực hiện các quyền trong Công ước và những tiến bộ đã đạt được trong việc thực hiện các quyền đó. Thời hạn nộp báo cáo đầu tiên là một năm kể từ ngày Công ước có hiệu lực đối với quốc gia và các lần tiếp theo tuân theo yêu cầu của Ủy ban. Vì ICCPR có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 24/12/1982, Việt Nam có nghĩa vụ nộp báo cáo đầu tiên chậm nhất vào ngày 23/12/1983. Thực tế, HRC nhận được báo cáo của Việt Nam vào ngày 7/7/1989. Như vậy, Việt Nam đã chậm hơn 5 năm trong việc nộp báo cáo đầu tiên. Việc xem xét báo cáo của Việt Nam được Ủy ban thực hiện vào ngày 10 và 12/7/1990.¹⁹

¹⁹ Văn phòng Cao ủy Nhân quyền LHQ: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/5038ebdcb712174dc1256a2a002796da/80256404004ff315c125638c005fb3e2?OpenDocument>

Báo cáo thứ hai Việt Nam có nghĩa vụ nộp trước ngày 31/7/1991. Thực tế, HRC nhận được báo cáo vào ngày 3/4/2001. Như vậy, báo cáo thứ hai nộp chậm gần 10 năm. Việc xem xét báo cáo của Việt Nam được thực hiện vào ngày 11 và 12/7/2002. Trong Nhận xét kết luận của mình công bố vào ngày 19/7/2002, HRC đã hoan nghênh Việt Nam gửi báo cáo lần thứ hai với những thông tin chi tiết về pháp luật quốc gia và đã gửi một đoàn đại biểu đồng đạo từ nhiều cơ quan khác nhau đến báo cáo. Tuy vậy, Ủy ban lấy làm tiếc rằng Việt Nam đã chậm trễ đáng kể (*considerable delay*) trong việc nộp báo cáo nên ra phải nộp từ năm 1991. Sau khi đề cập đến các khía cạnh tích cực, HRC đã nêu nhiều vấn đề quan tâm (hình phạt tử hình, quản chế hành chính, thiếu luật sư, độc lập tư pháp, xem xét khiếu nại của nạn nhân bị vi phạm quyền, bạo lực gia đình, người dân tộc thiểu số miền núi, các quyền tự do ngôn luận, hội họp, biểu tình...) và nêu lên các khuyến nghị (nên xem xét việc gia nhập Nghị định thư bổ sung nhằm tăng cường việc bảo vệ các quyền con người, xem xét lại các tội danh áp dụng hình phạt tử hình, thiết lập một cơ quan độc lập giám sát việc thực thi nhân quyền...). Cuối cùng, Ủy ban kêu gọi Việt Nam phổ biến rộng rãi việc xem xét báo cáo thứ hai của quốc gia và đặc biệt là phổ biến các kết luận thẩm định của Ủy ban.²⁰

²⁰ Văn phòng Cao ủy Nhân quyền LHQ có thể đọc báo cáo của Việt Nam, kết luận của Ủy ban Nhân quyền (bằng tiếng Anh) tại cùng địa chỉ này:

Báo cáo thứ ba, theo kết luận nêu trên của HRC (19/7/2002), Việt Nam phải nộp trước ngày 1/8/2004.²¹ Báo cáo thứ tư, theo nguyên tắc chung, phải nộp trước ngày 1/8/2009. Cho đến giữa năm 2012, chưa có thông tin về thời điểm Việt Nam sẽ nộp các báo cáo (có thể gộp chung thành một báo cáo) này.

Trong báo cáo kiểm điểm định kỳ (UPR) nộp cho Hội đồng Nhân quyền vào năm 2009, nhà nước Việt Nam tiếp tục khẳng định “cam kết thực hiện các nghĩa vụ của các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên” (đoạn 88), tuy nhiên, từ những phân tích ở trên cho thấy việc thực hiện nghĩa vụ nộp báo cáo quốc gia theo quy định của ICCPR chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quan tâm đúng mức trong thực tế.

c. Việc thực hiện nghĩa vụ tôn trọng các quyền dân sự và chính trị

Năm 2009, Việt Nam thực hiện nghĩa vụ báo cáo theo cơ chế Kiểm điểm định kỳ (UPR) trước Hội đồng Nhân quyền

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/5038ebdcb712174dc1256a2a002796da/80256404004ff315c125638c005fb4a2?OpenDocument>;
Kết luận của Ủy ban Nhân quyền về báo cáo của Việt Nam còn được lưu tại địa chỉ:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.CO.75.VN.M.En?Opendocument>

²¹ Trong kết luận ngày 19/7/2002, Ủy ban Nhân quyền yêu cầu Việt Nam nộp thông tin bổ sung trong vòng một năm và phải nộp báo cáo thứ ba muộn nhất vào 1/8/2004.

Liên Hợp Quốc, vòng đầu tiên. Báo cáo này đã dành dung lượng khá lớn để trình bày về việc thực hiện các quyền dân sự và chính trị ở Việt Nam (Mục A. Về các quyền dân sự và chính trị (đoạn 11 đến 27), trong Phần III. Bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền cấp quốc gia).²² Nhiều quốc gia và tổ chức phi chính phủ quốc tế (ví dụ như *Pen-International*, *Amnesty International*...) cũng đã nêu các câu hỏi quan tâm hoặc có các nhận định, đánh giá về mức độ tôn trọng quyền con người ở Việt Nam. Các quốc gia, tổ chức này đặc biệt quan tâm đến việc thực thi nhiều quyền dân sự và chính trị ở Việt Nam, đồng thời khuyến nghị Việt Nam gia nhập thêm một số điều ước quốc tế bảo vệ các quyền dân sự và chính trị như Nghị định thư bổ sung của ICCPR, Công ước chống tra tấn (1984) cũng như Nghị định thư bổ sung (2002) của Công ước này.

Việc thực thi các quyền dân sự và chính trị trong thực tiễn một quốc gia là một nội dung rộng lớn. Gần đây đã có một số công trình nghiên cứu về việc thực thi các nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ các quyền dân sự và chính trị tại Việt Nam.²³ Do mục đích và dung lượng của cuốn sách, các tác giả không đề cập chi tiết đến vấn đề này.

²² Xem tại trang tin của Bộ Ngoại giao Việt Nam: www.mofa.gov.vn

²³ Xem thêm: Hoàng Văn Hào và Chu Hồng Thanh (Chủ biên), *Một số vấn đề về quyền dân sự và chính trị*, Nxb Chính trị quốc gia, 1997; Cao Đức Thái (Chủ biên), *Tuyên ngôn thế giới và hai Công ước 1966 về quyền con người*, Học viện CTQG HCM, 2002; Tường Duy Kiên, *Bảo đảm quyền dân sự, chính trị trong pháp luật và thực tiễn ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu cấp cơ sở, bảo vệ năm 2010, Khoa Luật, ĐHQGHN.

Chương II

CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ TRONG ICCPR

Chương I đã đề cập khái quát về nền tảng lịch sử và tư tưởng của các quyền dân sự, chính trị nói chung, bối cảnh ra đời của ICCPR, những nội dung cơ bản của Công ước này và hai Nghị định thư đi kèm. Chương II sẽ phân tích nội dung cụ thể của các quyền dân sự và chính trị trong Công ước. Như đã đề cập, việc phân tích nội dung các quyền dựa vào nhiều nguồn, trong đó có các Bình luận chung của HRC. Các quyền này và Bình luận chung liên quan được hệ thống hóa trong bảng dưới đây:

	Tên quyền	Điều luật trong ICCPR	Bình luận chung (BLC) của HRC
1	Quyền tự quyết (Right of Self-determination)	Điều 1	BLC 12 (1988)

2	Quyền sống (Right to Life)	Điều 6	BLC 6 (1982)
3	Quyền không bị tra tấn và quyền được đối xử nhân đạo (Freedom from Torture and Rights to Humane Treatment)	Điều 7 Điều 10	BLC 20 (1992) BLC 9 (1982)
4	Quyền tự do không bị làm nô lệ hay nô dịch (Freedom from Slavery and Servitude)	Điều 8	
5	Tự do và an toàn cá nhân (Liberty and Security of Person)	Điều 9	BLC 21 (1992)
6	Quyền tự do đi lại và cư trú (Freedom of Movement and Residence)	Điều 12	BLC 27 (1994)
7	Quyền về thủ tục khi bị trục xuất (Procedural Rights Against Expulsion)	Điều 13	BLC 15 (1986) BLC 27 (1994)
8	Quyền xét xử công bằng (Right to a Fair Trial)	Điều 14	BLC 32 (2007)
9	Cấm phạt tù vì nghĩa vụ dân sự và cấm áp dụng luật hồi tố (Prohibition of Detention for Debt and Prohibition of Retroactive Criminal Laws)	Điều 11 Điều 15	
10	Quyền được thừa nhận là thể nhân trước pháp luật (Right to Recognition as a Person before the Law)	Điều 16	
11	Quyền bảo vệ sự riêng tư (Right to Privacy)	Điều 17	BLC 16 (1988)
12	Quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo (Freedom of Thought, Conscience, and Religion)	Điều 18	BLC 22 (1993)

13	Quyền tự do biểu đạt (Freedom of Expression)	Điều 19 và 20	BLC 34 (2011)
14	Quyền tự do hội họp và lập hội (Freedom of Assembly and Association)	Điều 21 và 22	
15	Bảo vệ gia đình (Protection of Family)	Điều 23	
16	Bảo vệ trẻ em (Protection of Children)	Điều 24	BLC 17(1989)
17	Quyền tham gia chính trị (Right of Political Participation)	Điều 25	BLC 25 (1996)
18	Quyền bình đẳng (Rights of Non-discrimination)	Điều 2 (1), 3 và 26	BLC 18 (1989)
19	Quyền của người thiểu số (Rights of Minorities)	Điều 27	BLC 23 (1994)

1. Quyền tự quyết (*Right of Self-determination*) (Điều 1)

Điều 1.

1. Mọi dân tộc đều có quyền tự quyết. Xuất phát từ quyền đó, các dân tộc tự do quyết định thể chế chính trị của mình và tự do phát triển kinh tế, xã hội và văn hoá.
2. Vì lợi ích của mình, mọi dân tộc đều có thể tự do định đoạt tài nguyên thiên nhiên và của cải của mình, miễn là không làm phương hại đến các nghĩa vụ phát sinh từ hợp tác kinh tế quốc tế mà dựa trên nguyên tắc các bên cùng có lợi và các nguyên tắc của luật pháp quốc tế. Trong bất kỳ hoàn cảnh nào cũng không được phép tước đi những phương tiện sinh tồn của một dân tộc.

1.1. Khái quát

Quyền tự quyết có vị trí rất đặc biệt trong quan hệ chính trị quốc tế cũng như trong luật quốc tế nói chung và trong luật quốc tế về nhân quyền nói riêng. Thế kỷ XX, đặc biệt là trong sáu thập niên đầu, được đánh dấu bởi phong trào tranh đấu chống lại chủ nghĩa thực dân và các thế lực ngoại xâm, giành quyền tự quyết của các dân tộc khắp các châu lục Á, Phi và Mỹ Latinh. Quyền tự quyết đã phải trả giá rất đắt

để có được vị trí như hôm nay trong các văn kiện chính trị và pháp lý quốc tế.

Chính vì vậy, nguyên tắc dân tộc tự quyết được khẳng định ngay tại Điều 1 Hiến chương Liên Hợp Quốc như một mục tiêu của tổ chức này là hướng đến việc “thúc đẩy quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc bình đẳng về quyền và tự quyết của các dân tộc”. Nguyên tắc này được tái khẳng định tại Điều 55 như là một tiền đề cho các hoạt động hợp tác quốc tế.

Điều 1 là điều khoản chung của cả hai công ước ICCPR và ICESCR. Sự trùng lặp này thể hiện mức độ quan trọng, tính chất phức tạp của quyền tự quyết, cũng như vai trò của nó đối với việc hiện thực hóa tất cả các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa.

Giải thích về quyền tự quyết quy định trong Điều 1 ICCPR, tại kỳ họp thứ 11 năm 1988, HRC đã thông qua Bình luận chung số 12. Cũng về quyền này, Ủy ban về xóa bỏ các hình thức phân biệt chủng tộc (CERD) cũng ban hành một Bình luận chung chi tiết hơn Bình luận chung số 12 của HRC (Bình luận chung số 21 của CERD).

Chủ thể của quyền tự quyết là “các dân tộc”, nói cách khác, đây là một quyền tập thể. Về tầm quan trọng của nó, đoạn 1 Bình luận chung số 12 của HRC khẳng định:

“Quyền tự quyết là đặc biệt quan trọng bởi việc hiện thực hóa nó là điều kiện cần thiết để đảm bảo tính hiệu quả trong

việc hưởng thụ quyền con người của các cá nhân, và để thúc đẩy, củng cố những quyền đó. Đó chính là lý do mà các quốc gia đưa quyền tự quyết vào riêng một điều và đặt nó đứng trước tất cả các quyền khác trong cả hai Công ước ICCPR và ICESCR”.

Tuy nhiên, nội hàm của quyền tự quyết lại ít được HRC quan tâm giải thích. Điều này phần nào bởi Điều 1 không thuộc phạm vi có thể khiếu nại đến HRC theo Nghị định thư thứ 1. Đoạn 2 của Bình luận chung số 12 nêu rằng:

“Điều 1 (ICCPR) bảo vệ một quyền thiêng liêng cho tất cả các dân tộc, như nêu ở khoản 1 và 2. Theo quy định của Điều này, mọi dân tộc đều có quyền “tự do quyết định thể chế chính trị của mình và tự do phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa”. Điều khoản này áp đặt đối với các quốc gia thành viên nghĩa vụ tương ứng. Quyền này và các nghĩa vụ tương ứng liên quan đến việc thực thi có liên hệ chặt chẽ đến các điều khoản khác của Công ước cũng như các quy tắc của luật quốc tế”.

Đoạn 7 của Bình luận chung 12 khẳng định:

“Liên quan đến Điều 1 của Công ước, Ủy ban tham chiếu với các văn kiện quốc tế khác về quyền tự quyết của các dân tộc, đặc biệt là Tuyên bố về các nguyên tắc của luật pháp quốc tế về quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa các quốc gia phù hợp với Hiến chương Liên Hợp Quốc, được Đại hội đồng thông qua ngày 24/10/1970 [Nghị quyết 2625 (XXV) của Đại hội đồng]”.

Như vậy, từ hai đoạn 2 và 7 Bình luận chung số 12, có thể thấy HRC đã dẫn chiếu đến các nghĩa vụ khác theo luật quốc tế, đồng thời chỉ ra rằng nghĩa của quyền tự quyết trong ICCPR phù hợp với nghĩa của quyền này theo các văn kiện khác của luật quốc tế. Ủy ban đã dẫn chiếu đến “Tuyên bố về các nguyên tắc của luật pháp quốc tế về quan hệ hữu nghị” là văn kiện quan trọng nhất trong lĩnh vực này. Bên cạnh sáu nguyên tắc khác, Tuyên bố xác định nguyên tắc “quyền bình đẳng và tự quyết của các dân tộc”, theo đó, mỗi dân tộc có quyền tự do quyết định mà không có sự can thiệp từ bên ngoài về chế độ chính trị, sự phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa. Việc các dân tộc bị lệ thuộc, bị bóc lột bởi nước ngoài là vi phạm nguyên tắc này, cũng là vi phạm các quyền cơ bản của con người và trái với Hiến chương Liên Hợp Quốc.²⁴

Cũng liên quan đến quyền tự quyết, một số văn kiện khác hay được dẫn chiếu là Tuyên bố về trao trả độc lập cho các nước và các dân tộc thuộc địa (1960), Nghị quyết 1803 (XVII) ngày 14/12/1962 của Liên Hợp Quốc về chủ quyền vĩnh viễn đối với tài nguyên, Công ước quốc tế chống lại việc tuyển mộ, sử dụng, tài trợ và đào tạo lính đánh thuê (1989)...²⁵

²⁴ Xem toàn văn Tuyên bố trong cuốn *Văn bản luật quốc tế và văn bản pháp luật Việt Nam phục vụ học tập môn Luật Quốc tế*, Ngô Hữu Phước và Lê Đức Phương, Nxb Lao động, 2011, trang 41 - 47;

²⁵ Xem các văn kiện này trong cuốn *Giới thiệu các văn kiện quốc tế về quyền con người*, Khoa Luật – ĐHQGHN, Nxb Lao động – Xã hội, 2011, trang 382 – 398.

1.2. Quyền tự quyết đối với bên ngoài

Quyền tự quyết thường được chia thành tự quyết đối với bên ngoài (*external self-determination*) và tự quyết đối với bên trong (*internal self-determination*).

Quyền tự quyết đối với bên ngoài, hay tự quyết đối ngoại, thể hiện ở khả năng chống lại sự bóc lột hay can thiệp của các lực lượng từ bên ngoài. Về khía cạnh này, Đoạn 4 Bình luận chung số 21 của CERD nêu rằng:

“Liên quan đến quyền tự quyết của các dân tộc, có hai phương diện cần được phân định rõ... phương diện bên ngoài của quyền tự quyết có nghĩa là tất cả các dân tộc đều có quyền tự do quyết định về địa vị chính trị và vị thế của họ trong cộng đồng quốc tế dựa trên nguyên tắc bình đẳng. Điều này được minh chứng bằng sự giải phóng các dân tộc khỏi chế độ thuộc địa và bằng việc nghiêm cấm bóc lột, thống trị và nô dịch các dân tộc”.

Đoạn 6 Bình luận chung số 21 của CERD làm rõ hơn về khía cạnh quyền tự quyết với bên ngoài khi nêu rằng:

“Theo quan điểm của Ủy ban, Khoản 3 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì quy định trách nhiệm cụ thể cho các quốc gia thành viên là không được vi phạm quyền tự quyết, không chỉ trong quan hệ với nhân dân nước họ mà còn đối với nhân dân các nước khác. Bản chất chung của khoản này được xác nhận trong quá trình dự thảo Công ước. Nó quy định “Các

thành viên của Công ước, bao gồm cả các cơ quan điều hành những lãnh thổ chưa tự quản và lãnh thổ quản thác phải thúc đẩy việc hiện thực hóa quyền tự quyết dân tộc và phải tôn trọng quyền này theo các quy định có liên quan của Hiến chương Liên Hợp Quốc”. Trách nhiệm này áp dụng với mọi dân tộc chưa có quyền tự quyết, bất kể có là thành viên của Công ước hay không. Quy định này đòi hỏi tất cả các thành viên Công ước cần có những hành động tích cực để hỗ trợ việc hiện thực hóa và tôn trọng quyền tự quyết của mọi dân tộc. Hành động tích cực này phải phù hợp với bốn phạm của các quốc gia theo Hiến chương Liên Hợp Quốc và theo luật pháp quốc tế. Đặc biệt, các quốc gia phải hạn chế sự can thiệp vào các công việc nội bộ của các nước khác, bởi việc đó có ảnh hưởng tiêu cực đến quyền tự quyết. Các báo cáo quốc gia phải chứa đựng những thông tin về việc thực hiện các trách nhiệm và biện pháp theo hướng đó”.



Ngày 9/01/2011, cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức theo Hiệp định hòa bình năm 2005, người dân lựa chọn giữa việc duy trì Sudan là một quốc gia hay chia thành hai quốc gia: Nam và Bắc.²⁶

1.3 Quyền tự quyết đối với bên trong

Về quyền tự quyết đối với bên trong, hay tự quyết nội bộ, cũng tại đoạn 4 Bình luận chung số 21 của CERD, Ủy ban này khẳng định:

“... quyền tự quyết dân tộc có góc độ nội bộ, nói cách khác, đó là các dân tộc đều có quyền tự do theo đuổi sự phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa mà không có bất cứ sự can thiệp nào từ bên ngoài. Theo phương diện ấy, tồn tại sự kết nối với quyền của mọi người được tham gia quản lý xã hội ở mọi cấp độ, như quy định tại Điều 5 (c) Công ước quốc tế về

xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc. Theo đó, chính phủ đại diện cho mọi người dân, không phân biệt sắc tộc, màu da, nguồn gốc, địa số, hay thiểu số”.

Như vậy, ở góc độ này, quyền tự quyết đòi hỏi sự hiện diện của một chính quyền dân chủ, tôn trọng các quyền của người dân, đặc biệt là quyền tham gia, mà không có sự phân biệt nào. Đoạn 5 Bình luận chung số 21 của CERD làm rõ thêm như sau:

“Để thực hiện đầy đủ quyền của tất cả các dân tộc trong nước mình, các chính phủ cần tôn trọng và thực thi đầy đủ các văn kiện quốc tế về nhân quyền, đặc biệt là Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc. Chính sách của các chính phủ cần dựa trên sự quan tâm đến việc bảo vệ các quyền của mọi cá nhân, không phân biệt chủng tộc, dân tộc, sắc tộc, tôn giáo hoặc bất cứ yếu tố nào khác. Theo quy định của Điều 2 và các quy định trong các văn kiện quốc tế khác, các chính phủ cần đặc biệt quan tâm đến quyền của những cá nhân thuộc các nhóm thiểu số về dân tộc, đặc biệt là quyền tự quyết định cuộc sống, được bảo tồn nền văn hóa của họ, được công bằng trong việc hưởng thụ sự phát triển của quốc gia và được tham gia quản lý nhà nước ở quốc gia đó. Cũng theo đó, chính phủ, trong phạm vi luật pháp quốc gia, cần cho phép các cá nhân thuộc các dân tộc thiểu số, với ý nghĩa là một bộ phận của công dân nước họ, được tham gia vào các hoạt động cụ thể mà nhằm bảo tồn những bản sắc của dân tộc hay của cộng đồng họ.

²⁶ Ảnh: Ashraf Shazly/AFP.

2. Quyền sống (*Right to Life*) (Điều 6)

Điều 6.

1. Mọi người đều có quyền cố hữu là được sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tùy tiện.
2. Ở những quốc gia mà hình phạt tử hình chưa được xóa bỏ thì chỉ được phép áp dụng án tử hình đối với những tội phạm nghiêm trọng nhất, căn cứ vào luật pháp hiện hành tại thời điểm tội phạm được thực hiện và không được trái với những quy định của Công ước này và của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng. Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một toà án có thẩm quyền phán quyết.
3. Khi việc tước mạng sống của con người cấu thành tội phạm diệt chủng, cần hiểu rằng không một quy định nào của điều này cho phép bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này, bằng bất kỳ cách nào, được giảm nhẹ bất kỳ nghĩa vụ nào mà họ phải thực hiện theo quy định của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng.

4. Bất kỳ người nào bị kết án tử hình đều có quyền xin ân giảm hoặc xin thay đổi mức hình phạt. Việc ân xá, ân giảm hoặc chuyển đổi hình phạt tử hình có thể được áp dụng đối với mọi trường hợp.
5. Không được phép tuyên án tử hình với người phạm tội dưới 18 tuổi và không được thi hành án tử hình đối với phụ nữ đang mang thai.
6. Không một quy định nào trong điều này có thể được viện dẫn để trì hoãn hoặc ngăn cản việc xóa bỏ hình phạt tử hình tại bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước.

2.1. Khái quát

Quyền sống được HRC gọi là “quyền tối cao” (*supreme human rights*). Quyền này vốn được quy định tại Điều 3 UDHR gắn liền với “tự do và an ninh cá nhân”. Bởi vậy, trong một số tài liệu, có tác giả gọi chung là “quyền sống, tự do và an ninh cá nhân”. Điều đó cho thấy quyền này hàm chứa nhiều quyền cụ thể, trong đó bao gồm quyền sống; quyền được bảo vệ không bị tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục; quyền được bảo vệ không bị bắt làm nô lệ hoặc nô dịch; quyền được bảo vệ khỏi bị bắt giữ tùy tiện; và quyền được đối xử nhân đạo và tôn trọng nhân phẩm của những người bị tước tự do...

Điều 6 ICCPR cụ thể hóa quy định về quyền sống trong Điều 3 UDHR, theo đó: *Mọi người đều có quyền cố hữu là được sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tùy tiện* (Khoản 1). Các Khoản 2, 3, 4, 5, 6 Điều này quy định các nguyên tắc cơ bản trong việc áp dụng hình phạt tử hình ở những nước còn duy trì hình phạt này, có thể tóm tắt như sau: (i) *Chỉ được phép áp dụng hình phạt tử hình đối với những tội ác nghiêm trọng nhất, căn cứ vào luật pháp hiện hành tại thời điểm tội phạm được thực hiện*; (ii) *Việc áp dụng hình phạt tử hình không được trái với những quy định của ICCPR và của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng*; (iii) *Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một toà án có thẩm quyền phán quyết*; (iv) *Bất kỳ người nào bị kết án tử hình đều có quyền xin và quyền được xét ân giảm hoặc thay đổi mức hình phạt*; (v) *Không áp dụng hình phạt tử hình với người dưới 18 tuổi và không được thi hành án tử hình đối với phụ nữ đang mang thai*; (vi) *Không được viện dẫn Điều 6 để trì hoãn hoặc ngăn cản việc xoá bỏ hình phạt tử hình*.

Bên cạnh ICCPR, một số công ước quốc tế khác về quyền con người cũng đề cập đến quyền sống, trong đó bao gồm Công ước về quyền trẻ em (1989),²⁷ Công ước về ngăn

²⁷ Điều 6 Công ước này quy định, các quốc gia thành viên thừa nhận rằng tất cả trẻ em đều có quyền cố hữu là quyền sống.

ngừa và trừng trị tội diệt chủng (1948),²⁸ Công ước về trấn áp và trừng trị tội ác a-pác-thai...²⁹

Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng (1948)

Điều 1. Các bên ký kết khẳng định rằng hành động diệt chủng, bất kể được thực hiện trong thời bình hay thời chiến, đều là tội ác theo luật pháp quốc tế mà các bên cam kết sẽ ngăn chặn và trừng trị.

Điều 4. Những kẻ phạm tội diệt chủng hay bất kỳ hành vi nào khác được nêu ở Điều 3 phải bị trừng trị, bất kể họ là những lãnh đạo có trọng trách được bầu ra theo pháp luật, các quan chức hay dân thường.

Ngoài những nội dung đã nêu cụ thể ở Điều 6 ICCPR, trong Bình luận chung số 6 thông qua tại kỳ họp lần thứ 16 năm 1982, HRC đã giải thích thêm một số khía cạnh liên quan đến ý nghĩa và nội dung của quyền sống. Về vị trí đặc biệt của quyền sống, Ủy ban khẳng định là “một quyền cơ bản của con người mà trong bất cứ hoàn cảnh nào, kể cả

²⁸ Điều 2 Công ước này đưa ra định nghĩa về tội diệt chủng, trong đó bao gồm hành động giết các thành viên của một nhóm dân tộc, chủng tộc, sắc tộc hoặc tôn giáo nhất định.

²⁹ Điều 2 Công ước này đưa ra định nghĩa về tội ác a-pác-thai, trong đó bao gồm hành động giết các thành viên của một nhóm chủng tộc hoặc giết cả nhóm chủng tộc đó.

trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia, cũng không thể bị vi phạm... ” (đoạn 1). Quyền sống có cả ý nghĩa thụ động (*negative*), một quyền mà không thể bị tước đoạt một cách trái luật hay tùy tiện, có cả ý nghĩa chủ động (*positive*), nhà nước phải thông qua các biện pháp có tính chất tạo ra môi trường thuận lợi cho sự toàn vẹn tính mạng của cá nhân.

2.2. Nghĩa vụ của nhà nước bảo vệ cá nhân khỏi bị tước đoạt mạng sống tùy tiện

Điều 6 bảo vệ quyền của cá nhân không bị tước đoạt mạng sống một cách bất hợp pháp hay tùy tiện bởi bất kỳ chủ thể nào, kể cả bởi các cơ quan nhà nước. Điều này thể hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau. Đối với các trường hợp tội phạm giết người, các cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phòng ngừa, ngăn chặn để chúng không xảy ra. Nếu đã có tội phạm xảy ra, cơ quan nhà nước cần nhanh chóng điều tra, truy tố, xét xử để buộc thủ phạm phải chịu trách nhiệm.

Bình luận chung số 6 xác định việc quốc gia phòng chống những hành động tội phạm gây nguy hại hoặc tước đoạt tính mạng con người là biện pháp hết sức quan trọng để bảo đảm quyền sống. Các quốc gia thành viên cần tiến hành các biện pháp phòng chống và trừng trị việc tùy tiện tước đoạt tính mạng con người do bất kỳ chủ thể nào gây ra, kể cả do các lực lượng an ninh của nhà nước (đoạn 5). Liên quan đến vấn đề này, việc bắt cóc người và đưa đi mất tích cũng bị coi là một trong những hình thức tước đoạt quyền sống, do đó,

các quốc gia thành viên có nghĩa vụ đưa ra những biện pháp và kế hoạch hiệu quả để phòng chống và điều tra các vụ việc dạng này (đoạn 4). Ngoài ra, theo HRC, quyền sống còn bao gồm việc phòng ngừa hành vi tước đoạt tính mạng của cá nhân một cách tùy tiện bởi chính các cơ quan nhà nước. Vì vậy, pháp luật các quốc gia cần quy định chặt chẽ và giới hạn các hoàn cảnh mà một cá nhân có thể bị tước đoạt mạng sống bởi các cơ quan, viên chức nhà nước. Vụ việc sau đây cho thấy rõ hơn về khía cạnh này:

Vụ Suarez de Guerrero kiện Colombia mã số (45/79)

Ủy ban xem xét vụ việc bảy người bị bắn chết khi cảnh sát tấn công vào một ngôi nhà tại Bogota vào ngày 13 tháng 4 năm 1978. Mặc dù cảnh sát cho rằng những người này bị bắn khi dùng vũ khí chống lại cảnh sát, khám nghiệm pháp y đã phủ nhận điều này.

Những cảnh sát liên quan đến việc bắn chết bảy người được cơ quan tư pháp Colombia tuyên là vô tội, căn cứ vào Sắc lệnh số 0070 ngày 20 tháng 01 năm 1978. Sắc lệnh này sửa đổi Điều 25 của Bộ luật Hình sự, theo đó, “khi trật tự xã hội bất ổn và lãnh thổ quốc gia đang bị đe dọa” thì lực lượng cảnh sát có thể nổ súng để ngăn chặn hay đối phó với các hành vi phạm tội.

Dù việc tước đoạt tính mạng trong trường hợp này được coi là “hợp pháp” theo luật của Colombia, HRC

vẫn kết luận rằng Suarez de Guerrero bị tước đoạt tính mạng một cách “tùy tiện”, trái với Điều 6 (1) của ICCPR:

“13.3... Ủy ban thấy rằng hành động của cảnh sát dẫn đến cái chết của bà Maria Fanny Suarez de Guerrero là không tương xứng với đòi hỏi của việc thực thi luật pháp trong hoàn cảnh của vụ việc và bà đã bị tước đoạt tính mạng một cách tùy tiện trái với Điều 6 (1) ICCPR. Cho dù hành động của cảnh sát được biện minh theo Sắc lệnh số 0070 ngày 20 tháng 01 năm 1978, quyền sống đã không được bảo đảm đầy đủ bởi pháp luật của Colombia như đòi hỏi tại Điều 6 (1)”.

Như vậy, trong vụ *Suarez de Guerrero*, HRC đã cho thấy rằng khái niệm “tùy tiện” rộng hơn khái niệm “hợp pháp”. Việc tước đoạt tính mạng của một người phù hợp với pháp luật quốc gia vẫn có thể bị coi là vi phạm Điều 6 ICCPR. Việc cấm “tùy tiện” tước đoạt mạng sống hàm nghĩa quyền sống không thể bị tước đi một cách bất hợp lý hoặc trong tình huống không tương xứng.

2.3. Hình phạt tử hình

Quyền sống không phải là một quyền tuyệt đối, hay nói cách khác, trong khi thừa nhận quyền sống, các quốc gia vẫn có thể duy trì hình phạt tử hình. Khoản 2 Điều 6 ICCPR quy định: “Ở những nước mà hình phạt tử hình chưa được xoá

bỏ thì chỉ được phép áp dụng án tử hình đối với những tội ác nghiêm trọng nhất, căn cứ vào luật pháp hiện hành tại thời điểm tội phạm được thực hiện và không được trái với những quy định của Công ước này và của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng. Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một toà án có thẩm quyền phán quyết.”

Bình luận chung số 6 tái khẳng định mối quan hệ giữa hình phạt tử hình và quyền sống, trong đó, theo HRC, mặc dù ICCPR không bắt buộc các quốc gia thành viên phải xoá bỏ hình phạt này, tuy nhiên, các quốc gia có nghĩa vụ phải hạn chế sử dụng nó, cụ thể là *chỉ được áp dụng hình phạt này với “những tội ác nghiêm trọng nhất”*, và việc giới hạn áp dụng hình phạt này cũng được coi là một hình thức bảo đảm quyền sống. Ngoài ra, các quốc gia thành viên mà hiện còn áp dụng hình phạt tử hình có nghĩa vụ bảo đảm những thủ tục tố tụng trong những vụ bị can, bị cáo bị xét xử với mức án tử hình phải được thực hiện một cách công bằng nhất, trong đó bao gồm những khía cạnh như không áp dụng hồi tố, xét xử công khai, được giả định vô tội, bảo đảm các quyền bào chữa, kháng cáo và xin ân giảm... (đoạn 6).

Trong vụ việc dưới đây, HRC làm rõ hơn cách hiểu về “các tội phạm nghiêm trọng nhất”:

Vụ Lubuto kiện Zambia mã số (390/90)

“7.2 Ủy ban nhận thấy rằng người gửi khiếu nại bị kết tội và tuyên án tử hình theo luật áp đặt hình phạt tử hình đối với trường hợp cướp có sử dụng vũ khí. Vấn đề ở đây là phải quyết định xem hình phạt tử hình có phù hợp với khoản 2 Điều 6 (2) của ICCPR mà cho phép áp dụng hình phạt tử hình đối với “những tội phạm nghiêm trọng nhất” hay không. Xét thấy trong vụ việc này, việc sử dụng vũ khí không dẫn đến chết người hoặc bị thương bất kỳ ai và tòa án không thể theo luật đó xem xét các yếu tố này khi tuyên án, Ủy ban thấy rằng việc bắt buộc áp dụng hình phạt tử hình trong hoàn cảnh này là vi phạm khoản 2 Điều 6 của Công ước”.

Trong một số phán quyết khác, HRC đã nhận định rằng các tội phạm sau đây cũng không thuộc diện “các tội phạm nghiêm trọng nhất”, do đó, nếu áp dụng hình phạt tử hình là trái với Điều 6, cụ thể là các tội: Phản quốc (*treason*), cướp biển (*piracy*),³⁰ cướp,³¹ vận chuyển trái phép các chất thải độc hại,³² các tội liên quan đến ma túy, các tội liên quan đến tài sản,³³ thực hiện hành vi quan hệ đồng tính, tham ô, tham

³⁰ Nhận xét kết luận về lãnh thổ hải ngoại của Anh (2001), đoạn 37.

³¹ Nhận xét kết luận về Cộng hòa Hàn Quốc (1992), đoạn 9.

³² Nhận xét kết luận về Cameroon (1994), đoạn 9.

³³ Nhận xét kết luận về Sri Lanka (1996), đoạn 14.

những, trộm cắp, các tội về kinh tế, ngoại tình và “các tội phạm không dẫn đến chết người”.³⁴

Cũng cần lưu ý rằng Nghị định thư bổ sung thứ hai của ICCPR đòi hỏi các quốc gia thành viên bãi bỏ hình phạt tử hình. Việc bãi bỏ hình phạt tử hình (trong pháp luật hay trong thực tiễn) là khuynh hướng chung của thế giới hiện nay. Tính đến đầu năm 2012, đã có 113 quốc gia là thành viên của Nghị định thư này.³⁵

Điều 1 - Nghị định thư bổ sung thứ hai của ICCPR (OP 2)

1. Không một người nào thuộc phạm vi quyền tài phán của một quốc gia thành viên Nghị định thư này có thể bị hành quyết.
2. Mỗi quốc gia thành viên Nghị định thư phải tiến hành tất cả những biện pháp cần thiết để bãi bỏ hình phạt tử hình trong phạm vi quyền tài phán của mình.

2.4. Nghĩa vụ chủ động của nhà nước

Bên cạnh nghĩa vụ thụ động nêu trên, các quốc gia còn có nghĩa vụ chủ động trong việc triển khai các hoạt động nhằm

³⁴ Nhận xét kết luận về Cộng hòa Hồi giáo Iran (1995), đoạn 8.

³⁵ Xem thêm về hình phạt tử hình trong cuốn “*Những điều cần biết về hình phạt tử hình*”, Khoa Luật – ĐHQGHN, Nxb Lao động – Xã hội, 2010

bảo vệ quyền sống của các cá nhân thuộc quyền tài phán của mình. Nghĩa vụ loại này bao gồm việc đào tạo đầy đủ nhân lực liên quan (chẳng hạn như nhân viên công an, bảo vệ trại giam, nhà tù), nghĩa vụ bảo vệ những người bị giam cầm... để giảm thiểu các nguy cơ vi phạm.

Nhiều vụ liên quan đến những đối tượng bị tước tự do (bao gồm những không giới hạn ở những người bị tạm giam hay tù nhân), đã được HRC thụ lý và kết luận. Nhìn chung, trong những vụ này, Ủy ban luôn đề cao nghĩa vụ chủ động của nhà nước trong việc bảo vệ tính mạng, sức khỏe và danh dự, nhân phẩm của những người bị tước tự do. Dưới đây nêu một vài vụ việc như vậy:

Vụ Dermitt Barbato kiện Uruguay (mã số 84/81)

Trong vụ việc này, Ủy ban nhận được một khiếu nại về cái chết của Hugo Dermitt Barbato, một tù nhân hiện bị chính quyền Uruguay giam giữ và kết luận Uruguay không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ chủ động của mình để chăm sóc sức khỏe của tù nhân, làm tổn hại tính mạng của anh ta, tức là đã vi phạm Điều 6.

9.2 Quốc gia thành viên vẫn chưa đệ trình bất kỳ báo cáo hoặc thông tin nào như yêu cầu về hoàn cảnh Dermitt Barbato chết. Bởi vậy, Ủy ban không còn cách nào ngoài việc phải tin vào những thông tin phía bên khiếu nại đệ trình. Theo đó, vài ngày trước khi Hugo chết, nhiều tù

nhân khác đã nhìn thấy anh ta trong tình trạng tinh thần tốt, cho dù có sự gián đoạn của việc chuẩn bị để trả tự do và rời khỏi Uruguay của anh. Trong khi Ủy ban không thể kết luận rằng Hugo Dermitt đã tự sát, bị ép phải tự sát hay bị giết bởi người khác khi đang bị giam, kết luận không thể khác trong mọi tình huống là cơ quan chức trách Uruguay bằng hành vi hoặc bằng việc không hành động phải chịu trách nhiệm cho việc đã không thực hiện các biện pháp đầy đủ để bảo vệ tính mạng của anh ta, như yêu cầu bởi Điều 6 (1) của Ủy ban.

10. Ủy ban Nhân quyền, hành động theo Điều 5 (4) của Nghị định thư tùy chọn của ICCPR, có quan điểm rằng khiếu nại cho thấy sự vi phạm Công ước, đặc biệt là: (a) Liên quan đến cái chết của Hugo Dermitt Barbato, vi phạm Điều 6, vì cơ quan chức trách Uruguay đã không thực hiện các biện pháp thích hợp để bảo vệ cuộc sống của anh ta trong khi bị giam...

11. Ủy ban, theo đó, thấy rằng quốc gia có nghĩa vụ để thực hiện các bước nhằm: (a) Xác định các dữ kiện liên quan đến cái chết của Hugo Dermitt, (b) Xử lý những kẻ phải chịu trách nhiệm về cái chết và (c) Trả bồi thường thích đáng cho thân nhân...

Trong một vụ khác, Lantsov kiện Liên bang Nga, HRC kết luận quyền sống của một người bị tạm giam cũng đã bị quốc gia vi phạm.

Vụ Lantsov kiện Liên bang Nga (mã số 763/97)

Trong vụ việc này, HRC xem xét khiếu nại của một người mẹ về cái chết của con trai mình khi bị tạm giam tại Mat-xơ-va. Ủy ban kết luận là đã có sự vi phạm Điều 6 (1):

9. Liên quan đến cái chết của ông Lantsov, Ủy ban chú ý về cáo buộc của người khiếu nại, về giá trị của lời khai của những người cùng bị giam khác, rằng sau khi có sự suy giảm sức khỏe của con trai người khiếu nại, anh ta chỉ nhận được sự chăm sóc sức khỏe vài phút cuối cùng trước khi chết, cán bộ trại giam đã từ chối quan tâm những ngày trước đó và đã gây ra tình trạng dẫn đến cái chết. Ủy ban cũng lưu ý đến thông tin từ quốc gia thành viên cho biết một số cuộc kiểm tra nhằm xác định nguyên nhân cái chết đã được thực hiện, thấy rằng bệnh viêm phổi nghiêm trọng gây ra loạn nhịp tim, và rằng ông Lantsov đã không yêu cầu giúp đỡ về y tế. Ủy ban thấy rằng trách nhiệm thuộc về quốc gia trong việc bảo đảm tính mạng của người bị giam giữ, chứ không phải trách nhiệm thuộc về người bị giam giữ phải có yêu cầu được bảo vệ. Ý định mà quốc gia đã nêu cũng không làm ảnh hưởng đến việc đánh giá vụ việc này. Ủy ban nhận thấy rằng quốc gia đã không bác bỏ được mối liên hệ nhân quả giữa điều kiện giam giữ ông Lantsov và việc xuống cấp nghiêm trọng sức khỏe của ông. Thêm nữa, ngay cả nếu Ủy ban chấp nhận lập luận của quốc gia rằng ông Lantsov và những người cùng

bị tạm giam đã không yêu cầu trợ giúp y tế kịp thời, dù kiện cơ bản cho thấy việc quốc gia bằng việc bắt và giam giữ các cá nhân phải chịu trách nhiệm chăm sóc sức khỏe của họ. Quốc gia có nghĩa vụ thông qua việc tổ chức cơ sở giam giữ để biết được về tình trạng sức khỏe của những người bị giam ở mức độ có thể. Việc thiếu điều kiện về tài chính không thể làm giảm trách nhiệm này. Ủy ban thấy rằng dịch vụ y tế thích hợp trong trung tâm giam giữ có thể và nên biết về tình trạng xuống cấp sức khỏe của ông Lantsov. Ủy ban nhận thấy quốc gia đã không thực hiện các biện pháp đầy đủ để bảo vệ tính mạng của ông Lantsov trong thời gian tại trại giam. Vì vậy, Ủy ban kết luận rằng trong vụ việc này đã có sự vi phạm đoạn 1 Điều 6 của Công ước.



Một nhà tù tại Nga (Ảnh: RIA Novosti - Ivan Rudnev)

2.5. Khía cạnh kinh tế và xã hội của quyền sống

Bình luận chung số 6 xác định quyền sống không nên hiểu theo nghĩa hẹp chỉ là sự toàn vẹn về tính mạng. Hơn thế, quyền này bao gồm cả những khía cạnh nhằm bảo đảm sự tồn tại của con người. Theo cách tiếp cận này, việc bảo đảm quyền sống còn đòi hỏi các quốc gia phải thực thi những biện pháp để làm giảm tỉ lệ tử vong trẻ em và tăng tuổi thọ bình quân của người dân, cụ thể như các biện pháp nhằm xóa bỏ tình trạng suy dinh dưỡng và các dịch bệnh... tức là bao gồm cả các biện pháp thụ động và chủ động (đoạn 2).

Mặc dù trong phán quyết về một số vụ khiếu nại, HRC tương đối dè dặt khi mở rộng phạm vi của Điều 6 sang các khía cạnh kinh tế, xã hội của quyền sống, nhưng trong một số Nhận xét kết luận, Ủy ban có đề cập đến điều này khá rõ nét. Chẳng hạn, liên quan đến Canada, HRC nhận thấy tình trạng vô gia cư cũng ảnh hưởng đến quyền sống được Điều 6 bảo vệ. HRC quan tâm đến “sự gia tăng tử vong ở trẻ sơ sinh” tại Romania (1994), tuổi thọ ngắn của phụ nữ tại Nepal (1995). Ủy ban cũng khen ngợi Zimbabwe đã cố gắng lồng ghép kiến thức về HIV/AIDS vào chương trình giảng dạy trong nhà trường (1998) ... Dưới đây là một ví dụ về trường hợp của Canada:

Nhận xét kết luận về Canada (1994)

12. Ủy ban nhận thấy tình trạng vô gia cư đã dẫn đến các vấn đề sức khỏe nghiêm trọng và thậm chí gây chết người. Ủy ban khuyến nghị quốc gia thực hiện các biện pháp chủ động như Điều 6 yêu cầu để giải quyết vấn đề nghiêm trọng này.

Liên quan đến quyền sống của phụ nữ, tại đoạn 10 Bình luận chung số 28 về bình đẳng nam nữ, HRC cũng nhấn mạnh đến các biện pháp chủ động của quốc gia:

“Khi báo cáo về quyền sống được bảo vệ theo Điều 6, các quốc gia cần cung cấp số liệu về tỷ lệ sinh và về phụ nữ mang thai - và trẻ sơ sinh - số liệu bà mẹ tử vong. Số liệu riêng biệt về giới cần được cung cấp theo tỷ lệ tử vong đối với trẻ em nam, nữ. Các quốc gia cần đưa ra thông tin về các biện pháp giúp phụ nữ tránh được việc mang thai ngoài ý muốn và đảm bảo rằng họ không phải chịu đựng sự nạo phá thai giấu giếm đe dọa đến tính mạng. Các quốc gia cũng cần báo cáo về các biện pháp bảo vệ phụ nữ trước những thực tế vi phạm quyền sống, ví dụ như tục giết trẻ sơ sinh nữ, thiêu sống những phụ nữ cùng với người chồng chết và giết người vì của hồi môn. Ủy ban cũng mong muốn có những thông tin về ảnh hưởng cụ thể của nghèo đói và thiếu thốn đối với phụ nữ mà có thể đe dọa đến mạng sống của họ”.

2.6 Phòng chống chiến tranh và nguy cơ hạt nhân

Tại Bình luận chung số 6, Ủy ban nhận định một trong các nguy cơ phổ biến đe dọa quyền sống là chiến tranh và các tội phạm nghiêm trọng như diệt chủng hay tội phạm chống nhân loại. Vì vậy, việc chống chiến tranh và các tội phạm này cũng là sự bảo đảm quyền sống. Theo cách tiếp cận đó, việc bảo đảm quyền sống trong Điều 6 có mối liên hệ với nghĩa vụ cấm các hoạt động tuyên truyền chiến tranh và kích động hận thù, bạo lực nêu ở Điều 20 ICCPR (đoạn 3).

Trong Bình luận chung số 14 (phiên họp lần thứ 23 năm 1984), HRC đã tái khẳng định tầm quan trọng của quyền sống, coi đó là cơ sở cho tất cả các quyền con người, đồng thời nhắc lại yêu cầu phải thực hiện Điều 6 của ICCPR trong mọi hoàn cảnh. Bản khuyến nghị nhấn mạnh rằng chiến tranh, đặc biệt là chiến tranh hạt nhân, là nguy cơ lớn nhất đe dọa quyền sống và yêu cầu các quốc gia hạn chế và chấm dứt các cuộc chạy đua vũ trang, đặc biệt là không thiết kế, thử nghiệm, chế tạo, tàng trữ, triển khai và sử dụng các loại vũ khí hạt nhân. Theo HRC, việc thiết kế, thử nghiệm, chế tạo, tàng trữ, triển khai và sử dụng các loại vũ khí hạt nhân cần phải coi là phạm tội ác chống nhân loại. Cụ thể, Bình luận chung số 14 phân tích như sau:

“3. Trong khi quan tâm tới số người thiệt mạng do các loại vũ khí thông thường trong các cuộc xung đột vũ trang, Ủy ban nhận thấy rằng, trong các phiên họp gần đây của

Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, đại diện của các quốc gia từ tất cả các khu vực trên thế giới đã bày tỏ mối quan ngại ngày càng lớn về sự gia tăng về số lượng các loại vũ khí giết người hàng loạt. Nó không chỉ đe dọa đến cuộc sống của toàn thể loài người mà còn làm cạn kiệt những nguồn lực mà đáng lẽ ra nên được dùng cho mục đích phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là cho lợi ích của các nước đang phát triển qua đó thúc đẩy và bảo đảm quyền con người cho tất cả mọi người.

- 4. Ủy ban đã tỏ rõ sự quan ngại đặc biệt đến việc thiết kế, thử nghiệm, chế tạo, tàng trữ và triển khai vũ khí hạt nhân và coi đó là mối đe dọa lớn nhất với quyền sống mà nhân loại ngày nay đang phải đối mặt. Mối đe dọa này xuất phát từ sự nguy hiểm không chỉ từ việc sử dụng loại vũ khí này trong thời gian chiến tranh, mà còn trong việc có thể xảy ra những sự cố kỹ thuật với chúng ngay cả trong thời bình.*
- 5. Hơn nữa, sự tồn tại và tính chất nghiêm trọng của mối đe dọa này còn thể hiện ở chỗ chúng tạo ra mối hoài nghi và lo ngại giữa các nước với nhau, và điều đó ảnh hưởng đến việc khuyến khích sự tôn trọng và tuân thủ các quyền và tự do của con người phù hợp với Hiến chương Liên Hợp Quốc và các công ước quốc tế về quyền con người trên toàn cầu.*
- 6. Việc sản xuất, thử nghiệm, tàng trữ, triển khai và sử dụng vũ khí hạt nhân cần được ngăn cấm và coi như một tội ác chống nhân loại.*

7. Do đó, trước mỗi quan ngại của toàn nhân loại, Ủy ban kêu gọi tất cả các quốc gia, bất kể là hay không là thành viên của Công ước này, thực hiện các biện pháp khẩn cấp một cách đơn phương hoặc theo trên cơ sở hợp tác với nhau, nhằm đưa thế giới thoát khỏi mối đe dọa của vũ khí hạt nhân”.

2.7 Nạo phá thai

Mặc dù những người vận động chống nạo phá thai (*abortion*) thường lập luận rằng việc phá thai là xâm phạm quyền sống của trẻ em chưa được sinh ra, HRC chưa bao giờ chấp nhận luận điểm này. Ngược lại, Ủy ban quan tâm nhiều đến khía cạnh tác động tiêu cực đối với nhân quyền của việc cấm phá thai, như đã nêu ở Bình luận chung số 28 ở trên. Trong một số Nhận xét kết luận, Ủy ban cũng đề cập đến vấn đề này. Cụ thể, trong Nhận xét kết luận về Peru, Ủy ban nhận định:

“15. Ủy ban quan tâm đến việc phá thai có thể phải chịu hình phạt theo luật hình sự ngay cả khi một phụ nữ có thai do bị hãm hiếp, và rằng việc phá thai chui là nguyên nhân chính của tử vong của người mẹ. Các điều khoản này không chỉ là gây ra sự đối xử vô nhân đạo đối với phụ nữ, mà còn trái với các Điều 3, 6 và 7 của Công ước...”

22. Peru cần thực thi các biện pháp cần thiết để bảo đảm rằng phụ nữ không phải đối diện với đe dọa tính mạng

bởi sự hiện diện của các điều khoản giới hạn việc phá thai”.

Không chỉ HRC, Ủy ban về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ (CEDAW) cũng đồng nhận định về tính nguy hiểm của cưỡng bức triệt sản hay nạo phá thai, điều này gây tác hại đến cả sức khỏe về thể chất và tinh thần của phụ nữ (đoạn 22, Khuyến nghị chung số 19 của CEDAW). Như vậy, có thể nói rằng CEDAW ủng hộ quyền lựa chọn của người phụ nữ trong vấn đề nạo phá thai.

2.8. Quyền được chết

Cái chết êm ả hay an tử (*euthanasia*) là vấn đề được bàn cãi nhiều trên thế giới trong hai thập niên vừa qua. Ngày càng nhiều quốc gia có luật quy định về quyền được an tử, chủ yếu dành cho những bệnh nhân bị bệnh nan y ở giai đoạn cuối mà sự chăm sóc y tế chỉ có thể duy trì tình trạng hiện tại mà không thể chữa lành bệnh cho họ.³⁶ Dù vậy, sự tương thích của an tử hay cái chết êm ả với Điều 6 mới chỉ được HRC đề cập đến một lần trong Nhận xét kết luận về Hà Lan vào năm 2001.

³⁶ Thuật ngữ “euthanasia” (tiếng Anh) được cho là bắt nguồn từ tiếng Hi Lạp “euthanatos” (trong đó, *eu* là tốt, *thanatos* là chết). Xem thêm nghiên cứu của tác giả Trương Hồng Quang, *Bước đầu tìm hiểu vấn đề quyền được chết trong bối cảnh hiện nay*, trong “Những vấn đề lý luận và thực tiễn về các quyền mới xuất hiện trong quá trình phát triển”, Võ Khánh Vinh (chủ biên), Nxb Khoa học xã hội, 2012, trang 118 – 185.

Năm 2001, Hà Lan là quốc gia đầu tiên trên thế giới thông qua luật về an tử - đạo luật được nhiều người bình luận là “cấp tiến nhất thế giới”. Tuy nhiên, HRC đã nhận định tương đối dè dặt và thận trọng về diễn tiến mới mẻ này:

“5. (a) Ủy ban đã thảo luận về vấn đề an tử và tự sát được trợ giúp (*assisted suicide*). Ủy ban thừa nhận rằng đạo luật mới liên quan đến thủ tục xem xét đối với kết thúc cuộc sống theo yêu cầu và tự sát được trợ giúp, có hiệu lực từ ngày 1/01/2002, là kết quả của thảo luận rộng rãi trong công chúng về một vấn đề đạo đức và pháp lý rất phức tạp. Ủy ban cũng nhận thấy rằng đạo luật mới đưa ra khuôn khổ pháp lý vững chắc và rõ ràng trong tình huống đã tồn tại trong án lệ và thực tiễn y tế nhiều năm. Ủy ban cũng hiểu rõ rằng luật mới không phi hình sự hóa hành vi an tử và tự sát được trợ giúp. Tuy vậy, khi một quốc gia nói lòng sự bảo vệ pháp lý đối với một hành vi nhằm để kết thúc cuộc sống của một con người, Ủy ban cho rằng Công ước buộc quốc gia đó phải áp dụng sự kiểm tra hay sự giám sát chặt chẽ nhất để xác định rằng các nghĩa vụ của quốc gia về bảo đảm quyền sống được tuân thủ (Điều 2 và 6 của Công ước).

(b) Tuy vậy, đạo luật mới quy định một số điều kiện mà bác sĩ không bị trừng phạt khi kết thúc mạng sống của một người, tức là theo “đề nghị tự nguyện và được cân nhắc kỹ” của bệnh nhân trong một tình huống “đau đớn không thể

nào chịu đựng nổi”, dẫn đến “không có khả năng cải thiện” và “không có giải pháp nào khác phù hợp”. Ủy ban cũng lo ngại đến việc một cơ chế như vậy không thể phát hiện và ngăn ngừa những tình huống mà các áp lực dẫn đến các tiêu chí này bị làm sai lệch. Ủy ban cũng lo ngại rằng theo thời gian việc thực hành như vậy có thể trở thành thông lệ và thiếu sự quan tâm đến việc áp dụng chặt chẽ những đòi hỏi mà khó có thể đoán trước. Ủy ban được biết rằng ở Hà Lan đã có hơn 2,000 vụ an tử và tự sát được trợ giúp (hoặc bao gồm cả hai loại) được báo cáo cho ủy ban rà soát trong năm 2000 và ủy ban rà soát chỉ từ chối ba trường hợp. Số lượng vụ an tử này khiến phát sinh sự nghi ngờ rằng liệu hệ thống hiện tại chỉ được sử dụng vào những tình huống hãn hữu nhất mà mọi điều kiện về nội dung được đảm bảo hay không.

(c) Ủy ban rất quan tâm đến việc luật mới cũng áp dụng đối với trẻ em dưới 12 tuổi. Ủy ban lưu ý rằng luật này quy định về sự chấp thuận của cha mẹ hoặc người bảo trợ của trẻ em dưới 16 tuổi, còn đối với trẻ em từ 16 đến 18 tuổi thì sự chấp thuận của cha mẹ hoặc người bảo trợ có thể thay thế bằng ý chí của các em, miễn là em đó có thể đánh giá một cách chính xác lợi ích liên quan của mình. Ủy ban thấy khó để dung hòa một quyết định hợp lý khi kết thúc cuộc sống với năng lực đang tiến triển và trưởng thành của các em nhỏ. Liên quan đến việc áp dụng luật về an tử

và tự sát có trợ giúp, Ủy ban muốn nhấn mạnh rằng trẻ em cần được bảo vệ đặc biệt.

(d) Ủy ban, sau khi xem xét nhiệm vụ giám sát của ủy ban rà soát, cũng lo ngại rằng ủy ban này chỉ thực hiện sự kiểm soát sau khi cái chết đã xảy ra mà không có khả năng phòng ngừa việc kết thúc cuộc sống khi các điều kiện luật định không được bảo đảm.

Quốc gia thành viên cần phải xem xét lại luật về an tử và tự sát có trợ giúp theo tinh thần của những nhận định trên. Quốc gia phải bảo đảm rằng các thủ tục sử dụng phải bảo vệ chống lại việc lạm dụng hoặc nhầm lẫn, bao gồm ảnh hưởng của bên thứ ba. Các cơ chế kiểm soát trước cũng nên được củng cố. Việc áp dụng luật đối với trẻ em cần được quan tâm đặc biệt... Quốc gia thành viên được yêu cầu giám sát chặt chẽ đạo luật và việc áp dụng nó”.

Như vậy, có thể thấy HRC nhận định rất thận trọng về luật mới của Hà Lan cho phép áp dụng an tử “chủ động”. Tuy không kết luận rằng đạo luật này, trừ các quy định về việc chấp thuận chấm dứt cuộc sống của trẻ em, là vi phạm Điều 6, HRC nhận định rằng an tử tự nguyện chỉ nên được phép trong những “tình huống hãn hữu” (“*extreme cases*”) (xem đoạn 5(b) của kết luận về Hà Lan), và yêu cầu phải đảm bảo các thủ tục để có sự thể hiện ý chí rõ ràng về an tử trong mọi tình huống.

2.9. Báo cáo viên đặc biệt về việc tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện

Một trong những thiết chế của Liên Hợp Quốc nhằm bảo vệ quyền sống đó là Báo cáo viên đặc biệt về việc tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện (*Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*). Tiền thân của nó là Báo cáo viên đặc biệt về tước đoạt tính mạng sơ sài hoặc tùy tiện, được thành lập bởi ECOSOC vào năm 1982. Thiết chế đặc biệt này được sửa đổi một số lần. Ủy ban Nhân quyền (*Commission on Human Rights*), tại Nghị quyết 1992/97, đã mở rộng thẩm quyền của thiết chế này và thêm vào tên gọi gồm cả lĩnh vực “phi tư pháp”. Sự sửa đổi này thể hiện mong muốn của Ủy ban có cách tiếp cận rộng hơn, bao trùm mọi loại vi phạm quyền sống như được bảo đảm bởi nhiều văn kiện quốc tế về quyền con người.

Thẩm quyền của Báo cáo viên đặc biệt về việc tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện bao trùm mọi quốc gia, cho dù quốc gia có là thành viên của các công ước quốc tế liên quan hay không. Hội đồng Nhân quyền, tại Nghị quyết 8/3, đề nghị Báo cáo viên độc lập này thực hiện các chức năng sau:

- a. Tiếp tục theo dõi tình hình tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện tại mọi tình huống và mọi lý do, và đệ trình kết luận trong báo cáo hàng năm, cùng

với các kết luận và khuyến nghị, đến Hội đồng và Đại hội đồng, và kêu gọi Hội đồng chú ý đến những tình huống tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện nghiêm trọng cần có sự quan tâm nhanh chóng để ngăn chặn sự tiếp diễn;

- b. Tiếp tục kêu gọi Cao ủy Liên Hợp Quốc về nhân quyền chú ý đến những tình huống tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện nghiêm trọng cần có sự quan tâm nhanh chóng để ngăn chặn sự tiếp diễn;
- c. Phản hồi hiệu quả những thông tin nhận được, đặc biệt về một vụ việc tước đoạt tính mạng phi tư pháp, sơ sài hoặc tùy tiện đe dọa hoặc sắp diễn ra hay đã diễn ra;
- d. Mở rộng đối thoại với các chính phủ, cũng như theo dõi thực thi những khuyến nghị về các báo cáo sau chuyển thăm một quốc gia;
- e. Tiếp tục giám sát việc thực thi các chuẩn mực quốc tế liên quan đến bảo đảm và giới hạn việc áp dụng hình phạt tử hình, lưu ý đến các bình luận của Ủy ban Nhân quyền (HRC) khi giải thích Điều 6 của ICCPR và Nghị định thư bổ sung thứ 2 kèm theo;
- f. Áp dụng quan điểm giới trong hoạt động.

3. Quyền không bị tra tấn và quyền được đối xử nhân đạo (*Freedom from Torture and Rights to Humane Treatment*) (Điều 7 và 10)

Điều 7.

Không ai có thể bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt một cách tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm. Đặc biệt, không ai có thể bị sử dụng để làm thí nghiệm y học hoặc khoa học mà không có sự đồng ý tự nguyện của người đó.

Điều 10.

1. Những người bị tước tự do phải được đối xử nhân đạo với sự tôn trọng nhân phẩm vốn có của con người.
 - a) Trừ những hoàn cảnh đặc biệt, bị can, bị cáo phải được giam giữ tách biệt với những người đã bị kết án và phải được đối xử theo chế độ riêng, phù hợp với quy chế dành cho những người bị tạm giam;
 - b) Những bị can chưa thành niên phải được giam giữ tách riêng khỏi người lớn và phải được đưa ra xét xử càng sớm càng tốt.
2. Việc đối xử với tù nhân trong hệ thống trại giam nhằm mục đích chính là cải tạo và đưa họ trở lại

xã hội. Những phạm nhân vị thành niên phải được tách riêng khỏi người lớn và phải được đối xử phù hợp với lứa tuổi và tư cách pháp lý của họ.

3.1. Khái quát

Điều 7 ICCPR chi tiết hóa quyền được bảo vệ khỏi bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm được quy định tại Điều 5 UDHR. Quyền này là một trong số ít các quyền tuyệt đối trong ICCPR, các quốc gia không thể đặt ra bất kỳ giới hạn nào đối với quyền này. Hơn thế, trong mọi hoàn cảnh, không thể tạm đình chỉ áp dụng quyền này (*a non-derogable right*).

Điều 7 ICCPR, khi cụ thể hóa Điều 5 UDHR, nêu rõ, *không ai có thể bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm; không ai có thể bị sử dụng để làm thí nghiệm y học hoặc khoa học mà không có sự đồng ý tự nguyện của người đó*. Điều 10 ICCPR quy định riêng đối với các đối tượng bị tước tự do.

Bên cạnh các quy định trên của UDHR và ICCPR, vấn đề chống tra tấn còn được đề cập trong một số điều ước quốc tế khác về quyền con người, đặc biệt là Công ước về chống tra tấn và các hình thức đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm (CAT, 1984). Tuy nhiên, quan điểm phổ biến hiện nay coi việc chống tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục là

một *quy phạm tập quán quốc tế (international custom law)* về quyền con người, bởi vậy, tất cả các quốc gia trên thế giới đều có nghĩa vụ phải tuân thủ, bất kể quốc gia đó có là thành viên của ICCPR, CAT hay bất cứ điều ước quốc tế nào khác có liên quan hay không.

Một số khía cạnh liên quan đến nội dung Điều 7 ICCPR đã được HRC phân tích, đầu tiên là trong Bình luận chung số 7 (thông qua tại kỳ họp lần thứ 16 năm 1982 của Ủy ban), và sau đó được sửa đổi và bổ sung trong Bình luận chung số 20 (thông qua tại kỳ họp lần thứ 44 năm 1992 của Ủy ban).

3.2. Định nghĩa tra tấn

Mặc dù UDHR và ICCPR đều không đưa ra định nghĩa về hành động *tra tấn*, song khái niệm này được nêu ở Điều 1 của CAT, theo đó, tra tấn được hiểu là: *bất kỳ hành vi nào cố ý gây đau đớn hoặc 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 một người thứ ba, hoặc để trừng phạt người đó vì một hành vi mà người đó hay người thứ ba thực hiện hay bị nghi ngờ đã thực hiện, hoặc để đe dọa hay ép buộc người đó hay người thứ ba, hoặc vì bất kỳ một 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 hay người nào khác hành động với tư cách chính thức gây ra, hay với sự xúi giục, đồng tình hay ưng thuận của một công chức*. Tuy nhiên, điều này cũng nêu rõ, khái niệm tra tấn không bao gồm những đau

đốn hoặc đau khổ xuất phát từ, gắn liền với hoặc có liên quan đến các biện pháp trừng phạt hợp pháp.

Định nghĩa về tra tấn trong Điều 1 CAT hiện được sử dụng như một quy định tham chiếu chung trong luật quốc tế về quyền con người và luật hình sự quốc tế³⁷ khi đề cập đến vấn đề tra tấn.

Như vậy, có thể thấy các yếu tố cơ bản cấu thành hành vi tra tấn bao gồm:

- Mức độ nghiêm trọng của sự đau đớn và chịu đựng về thể chất hoặc tinh thần;
- Hành vi do cơ quan công quyền gây ra hoặc tán đồng;
- Ý định chủ quan (lỗi cố ý) của chủ thể gây ra hành vi nhằm hướng đến một mục đích cụ thể (để nạn nhân thú tội, để lấy thông tin...);
- Sự đau đớn hoặc chịu đựng không phải xuất phát từ các chế tài, hình phạt hợp pháp.

Trong Bình luận chung số 20, HRC bắt đầu với việc xác định mục đích của Điều 7 ICCPR là để bảo vệ cả phẩm giá và sự bất khả xâm phạm về thể chất và tinh thần của các cá nhân (đoạn 1), đồng thời làm rõ thêm khái niệm tra tấn. HRC phân biệt giữa các hành động *tra tấn* và hành động *đối*

xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục phụ thuộc vào bản chất, mục đích và tính chất nghiêm trọng của hành vi. Ủy ban cho rằng không cần thiết phải đưa ra các ví dụ hay tiêu chí cụ thể để phân biệt giữa các hành động đó (đoạn 4)³⁸. Theo Ủy ban, về dấu hiệu khách quan, hành vi tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục nêu trong Điều 7 không chỉ là những hành động gây ra những đau đớn về thể xác, mà còn bao gồm những hành động gây đau khổ về tinh thần với nạn nhân. Những hành động đó không chỉ nhằm mục đích để trừng phạt, mà còn nhằm mục đích để giáo dục, rèn luyện một đối tượng nào đó. Như vậy, Ủy ban kết luận, Điều 7 còn có tác dụng bảo vệ trẻ em, học sinh và các bệnh nhân trong môi trường giáo dục và y tế (đoạn 5). Ngoài ra, HRC còn cho rằng, việc kéo dài thời gian biệt giam hoặc tù giam một người, kể cả những người đã bị kết án tử hình, mà không có lý do chính đáng cũng bị coi là hành động tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo (đoạn 6).

Một hạn chế trong định nghĩa về tra tấn nêu trên trong Điều 1 CAT là nó đã không bao gồm những đối tượng và hoàn cảnh mà hành động tra tấn được thực hiện bởi những thủ phạm *phi công chức* (ví dụ, việc một nhóm phiến quân

³⁷ Xem các Quy chế Rome về Tòa án Hình sự quốc tế (1998) và quy chế của các tòa án hình sự quốc tế lâm thời về Nam Tư cũ và Ru-an-đa.

³⁸ Mặc dù vậy, trong một số nghiên cứu, và cả trong một số kết luận đưa ra bởi Tòa án châu Âu về quyền con người, người ta đã cố gắng phân biệt giữa hành động tra tấn và các hành động đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hay hạ nhục.

bắt cóc con tin và tra tấn họ sẽ không thuộc nội hàm của hành động tra tấn theo định nghĩa của CAT). Vụ việc dưới đây có thể coi là một ví dụ về khía cạnh này.

Vụ G.R.B kiện Thụy Điển (mã số 83/97 CAT)

Người khiếu nại cho rằng việc trục xuất bà về Peru là vi phạm Điều 3 của CAT, trong đó cấm trục xuất một người về quốc gia nơi mà họ có thể bị tra tấn, vì bà nhận thấy khi bị trục xuất về nước mình có nguy cơ bị đe dọa bởi tổ chức Sendero Luminoso (“Con đường sáng”), một nhóm khủng bố Peru. Tuy nhiên, trong vụ này, Thụy Điển lập luận như sau:

4.14. Liên quan đến sự truy bức của Sendero Luminoso, quốc gia nhấn mạnh rằng hành vi của Sendero Luminoso không thể được coi là hành vi của cơ quan công quyền. Tuy vậy, quốc gia thừa nhận rằng, phụ thuộc vào các tình huống của vụ việc cụ thể, có thể có các căn cứ để trao cho một người quy chế tỵ nạn dù rằng nguy cơ không đến từ một chính quyền mà từ một chủ thể phi nhà nước. Tuy vậy, quan điểm của quốc gia trong vụ việc này là, ngay cả nếu có nguy cơ truy bức đến từ Sendero Luminoso, tổ chức này do tính chất địa phương của nó và nhà chức trách có thể bảo đảm an toàn của bà bằng cách chuyển đến địa điểm khác trong nước.

Ủy ban CAT tán đồng với lập luận của quốc gia về điểm này. Sau khi nhắc lại Điều 1 của CAT, Ủy ban nhận xét:

6.5. ... Ủy ban nhận thấy rằng vấn đề liệu quốc gia có nghĩa vụ không trục xuất một người có thể phải đối diện rủi ro phải chịu đựng gây ra bởi các chủ thể phi nhà nước, mà không có sự chấp thuận hay bằng lòng của chính quyền, là ngoài phạm vi của Điều 3 của Công ước (CAT).

Tuy nhiên, có một định nghĩa khác về tra tấn được nêu ra gần đây trong Điều 7 (2)(e) Quy chế Rome về Tòa án Hình sự quốc tế (ICC). Theo đó: “Tra tấn” là cố ý gây đau đớn hoặc đau khổ về thể xác hoặc tinh thần cho người đang bị giam giữ hoặc đang chịu sự kiểm soát của cá nhân bị buộc tội; trừ trường hợp sự đau đớn hoặc đau khổ xuất phát, gắn liền hoặc liên quan đến các hình phạt hợp pháp.³⁹

Định nghĩa trên rõ ràng rộng hơn so với định nghĩa của CAT vì không nhắc đến mục đích của hành vi hay chủ thể là công chức nhà nước liên quan. Ở đây, chủ thể mà Quy chế ICC hướng đến là các cá nhân chứ không phải nhà nước.

³⁹ Xem toàn văn Quy chế trong sách *Giới thiệu các văn kiện quốc tế về quyền con người*, Khoa Luật – ĐHQGHN, Nxb Lao động – Xã hội, 2011, trang 1197 – 1280.

3.3. Đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo và hạ thấp nhân phẩm (CIDT)

Đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo và hạ thấp nhân phẩm (*cruel, inhumane, and degrading treatment* – được gọi tắt là CIDT) thường được coi là gây ra mức độ đau đớn thấp hơn so với tra tấn. Trong thực tế, người ta thường căn cứ vào mức độ nghiêm trọng của sự đau đớn về thể chất hay tinh thần, cộng với các yếu tố khác (thời gian, không gian...) để phân biệt giữa tra tấn và CIDT.

Khoản 1 Điều 16 của CAT xác định: *Mỗi quốc gia thành viên cam kết ngăn ngừa trên lãnh thổ thuộc quyền tài phán của mình những hành vi đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo và hạ thấp nhân phẩm khác mà không giống với tra tấn như định nghĩa ở Điều 1, khi những hành vi này do một công chức hay người nào khác hành động với tư cách chính thức thực hiện, hoặc do xúi giục, đồng tình hay ưng thuận. Cụ thể là những nghĩa vụ quy định tại các Điều 10, 11, 12 và 13 sẽ được áp dụng, trong đó các dẫn chiếu về hành động tra tấn sẽ được thay thế bằng các dẫn chiếu về các hình thức đối xử và trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hay hạ thấp nhân phẩm.*

Tuy nhiên, như đã nêu, HRC không có sự phân biệt giữa tra tấn với CIDT. Trong Bình luận chung số 20, HRC nêu một cách khái quát rằng:

“Mục đích của các quy định trong Điều 7 ICCPR là bảo vệ cả hai yếu tố: Phẩm giá và sự toàn vẹn về thể chất và tinh thần của cá nhân. Các quốc gia có trách nhiệm thông qua các biện pháp lập pháp và các biện pháp khác nếu cần thiết để bảo vệ mọi người chống lại những hành động bị nghiêm cấm trong Điều 7, bất kể những hành động đó do những người có tư cách chính thức hay không chính thức thực hiện, hoặc do những người thực hiện vì động cơ cá nhân. Việc nghiêm cấm trong Điều 7 được bổ sung bởi quy định trong khoản 1 Điều 10 của Công ước, trong đó nêu rằng: “Tất cả những người bị tước quyền tự do phải được đối xử nhân đạo và được tôn trọng phẩm giá vốn có của một con người” (đoạn 2).

Sự ngăn cấm quy định ở Điều 7 không chỉ liên quan đến những hành động là nguyên nhân gây đau đớn về thể xác mà còn cả những hành động gây đau khổ về mặt tinh thần đối với nạn nhân...” (đoạn 5).

3.4 Tính tuyệt đối của việc cấm tra tấn

Trong Bình luận chung số 20, HRC khẳng định việc cấm tra tấn và các hình thức đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo và hạ nhục phải được duy trì trong mọi tình huống, kể cả trong hoàn cảnh khẩn cấp của quốc gia như quy định ở Điều 4 ICCPR. Không chấp nhận bất cứ lý do nào, kể cả về tình trạng khẩn cấp của quốc gia và mệnh lệnh cấp trên đưa

ra để biện minh cho các hành động tra tấn, đối xử, trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo và hạ nhục (đoạn 3).

Điều 2 của CAT tái khẳng định tính tuyệt đối của cấm tra tấn: *Không có bất kỳ hoàn cảnh ngoại lệ nào, cho dù là trong tình trạng chiến tranh, hoặc đang bị đe dọa bởi chiến tranh, mất ổn định chính trị trong nước hoặc bất kỳ tình trạng khẩn cấp nào có thể được viện dẫn để biện minh cho việc tra tấn (khoản 2); mệnh lệnh của quan chức hay của cơ quan có thẩm quyền cấp trên không thể được viện dẫn để biện minh cho việc tra tấn (khoản 3).*

Như vậy, vấn đề tỷ lệ tương xứng (*proportionality*) không có ý nghĩa biện minh cho việc vi phạm Điều 7 của ICCPR hoặc Điều 2 của CAT. Một ví dụ là luật của Israel trước đây cho phép sử dụng “áp lực thể chất hay tâm lý vừa phải” khi thẩm vấn các nghi can khủng bố. Năm 1997, Israel cho biết việc sử dụng các biện pháp này đã ngăn chặn 90% các vụ khủng bố và nhờ vậy mà cứu được rất nhiều người.⁴⁰ Tuy vậy, Ủy ban CAT đã xếp một số kỹ thuật thẩm vấn của Israel là “tra tấn” và “đối xử vô nhân đạo và hạ nhục” trong Nhận xét kết luận về Israel năm 1997. Các kỹ thuật bị coi là vi phạm CAT kể cả khi được thực hiện để bảo vệ người dân khỏi những mối đe dọa chết người. Ủy ban CAT nhận định:

⁴⁰ Báo cáo định kỳ thứ 2 của Israel đến Ủy ban chống tra tấn, CAT/C/33/Add.2/Rev.1, đoạn 2-3 và 24.

“134. Ủy ban thừa nhận tình thế tiến thoái lưỡng nan tồi tệ mà Israel phải đối diện để giải quyết vấn đề an ninh, tuy nhiên, là một thành viên của Công ước, Israel không được nêu vấn đề trước Ủy ban về những tình huống ngoại lệ để biện minh cho các hành động bị cấm bởi Điều 1 của Công ước. Điều này đã được nêu rõ ràng tại Điều 2 của Công ước (CAT).”

3.5. Nghĩa vụ ngăn chặn, điều tra và xử lý vi phạm Điều 7

Bên cạnh việc không được thực hiện, Điều 7 ICCPR còn yêu cầu các quốc gia thành viên không được trục xuất hay dẫn độ một người sang nước khác trong trường hợp người đó có khả năng bị tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo sau khi bị trục xuất hay dẫn độ, đồng thời phải thực hiện các biện pháp để ngăn chặn và xử lý các hành động bị nghiêm cấm, bất kể do chủ thể nào gây ra, kể cả đó là các viên chức nhà nước hay dân thường, thực hiện khi thi hành công vụ hay trong những hoàn cảnh khác.

Tương tự nhưng chi tiết hơn so với ICCPR, CAT cũng bao gồm những quy định về các biện pháp mà các quốc gia thành viên cần áp dụng để ngăn chặn và trừng trị những hành động tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo, đồng thời đề cập đến một số khía cạnh mới như yêu cầu về bảo vệ nhân chứng (Điều 13), yêu cầu bồi thường cho nạn nhân (Điều 14), cấm sử dụng thông tin thu được do tra tấn làm chứng cứ trong tố tụng (Điều 15)...

Cụ thể hóa CAT, Bình luận chung số 1 của Ủy ban CAT làm rõ thêm một số khía cạnh nghĩa vụ chủ động của nhà nước trong việc ngăn ngừa những hành động tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo:

“25. Các Điều từ 3 tới 15 của Công ước quy định những biện pháp ngăn chặn cụ thể mà cần thiết với các quốc gia thành viên để ngăn ngừa tra tấn và ngược đãi, đặc biệt trong việc giam giữ. Ủy ban nhấn mạnh rằng nghĩa vụ thực thi các biện pháp ngăn ngừa hữu hiệu ngoài các mục đã liệt kê cụ thể trong Công ước còn bao gồm những yêu cầu nêu trong Bình luận chung này. Ví dụ, điều quan trọng là người dân nói chung được học về lịch sử, phạm vi và sự cần thiết của việc cấm tra tấn và ngược đãi một cách không thể trì hoãn, cũng như việc thực thi những pháp luật đó và việc giáo dục cho cán bộ trong việc nhận biết và ngăn ngừa tra tấn và ngược đãi. Tương tự, với kinh nghiệm lâu dài trong việc xem xét, đánh giá các báo cáo quốc gia về các vụ tra tấn hoặc ngược đãi đã bị trừng phạt, Ủy ban nhận thấy tầm quan trọng của việc áp dụng các điều kiện giám sát để ngăn chặn tra tấn và ngược đãi trong các tình huống mà bạo lực được thực hiện một cách kín đáo...”

Về vấn đề khiếu nại, điều tra và đền bù cho nạn nhân bị tra tấn, trong đoạn 14 Bình luận chung số 20, HRC nhận định:

“Điều 7 phải được xem xét trong mối liên quan với khoản 3 Điều 2 của Công ước. Trong báo cáo của mình, các quốc

gia phải chỉ rõ những quy định pháp luật nhằm đảm bảo một cách hiệu quả việc chấm dứt ngay lập tức mọi hành động bị nghiêm cấm theo Điều 7 cũng như sự đền bù hợp lý cho những nạn nhân. Quyền khiếu nại về việc bị đối xử tàn bạo theo Điều 7 cần phải được luật pháp quốc gia công nhận. Khiếu nại phải được điều tra nhanh chóng và toàn diện bởi cơ quan chức năng để có thể có các biện pháp khắc phục hiệu quả. Báo cáo của các quốc gia cũng cần cung cấp những thông tin cụ thể về các biện pháp đền bù cho các nạn nhân của những hành vi tra tấn, đối xử và trừng phạt độc ác, vô nhân đạo và hạ nhục, các thủ tục mà người khiếu nại cần tuân thủ cũng như số liệu thống kê về số lượng các khiếu nại và kết quả xử lý”.

Vụ việc dưới đây là một ví dụ cho thấy quan điểm của HRC về việc điều tra vi phạm:

Vụ Herrera Rubio kiện Colombia (mã số 161/83)

Trong vụ việc này, nghĩa vụ của quốc gia là phải điều tra các cáo buộc tra tấn và đối xử tàn ác được HRC nhấn mạnh:

“10.5. Khoản 2, Điều 4 của Nghị định thư bổ sung đã nêu rằng quốc gia thành viên có nghĩa vụ điều tra một cách thiện chí mọi cáo buộc vi phạm Công ước chống lại mình và các cơ quan của mình và cung cấp cho Ủy ban thông tin

có liên quan. Trong mọi hoàn cảnh, quốc gia không được bỏ lọt việc điều tra đầy đủ các cáo buộc về đối xử tàn tệ khi người hoặc những người cho là phải chịu trách nhiệm về việc xử tàn tệ đã được xác định bởi chủ thể khiếu nại. Liên quan đến điều này, quốc gia thành viên đã không cung cấp thông tin và báo cáo chính xác, ngoài những nội dung khác, về nội dung các sỹ quan quân đội bị cáo buộc đối xử tàn tệ đối với tù nhân, và về vấn đề cấp trên của họ”.

Nghĩa vụ điều tra vi phạm cũng được khẳng định tại các Điều 12 và 13 của CAT. Theo đó, mỗi quốc gia thành viên phải bảo đảm rằng các cơ quan có thẩm quyền của mình sẽ tiến hành điều tra khẩn trương và khách quan mỗi khi có cơ sở hợp lý để tin rằng việc tra tấn đã xảy ra trên lãnh thổ thuộc quyền tài phán của mình (Điều 12). Đồng thời, quốc gia thành viên phải bảo đảm rằng bất kỳ cá nhân nào cho rằng họ bị tra tấn trên lãnh thổ thuộc quyền tài phán của mình đều có quyền khiếu nại với cơ quan có thẩm quyền của nước đó và được những cơ quan này xem xét một cách khẩn trương và khách quan. Quốc gia đó cũng phải thực hiện các biện pháp để bảo đảm rằng người khiếu nại và nhân chứng được bảo vệ tránh sự ngược đãi hay hăm dọa như là hậu quả của việc khiếu nại hoặc cung cấp bằng chứng (Điều 13).

Nghĩa vụ bồi thường cho nạn nhân được quy định tại Điều 14 của CAT, trong đó nêu rằng: *Mỗi quốc gia thành viên phải bảo đảm trong hệ thống pháp luật của mình rằng các nạn nhân của hành động tra tấn sẽ được cứu chữa và có quyền khả thi được bồi thường công bằng và thoả đáng, kể cả được cung cấp những điều kiện để phục hồi một*

cách đầy đủ đến mức có thể. Trường hợp nạn nhân chết do bị tra tấn, những người phụ thuộc vào người đó có quyền hưởng bồi thường (khoản 1); Không một quy định nào trong điều này ảnh hưởng tới bất kỳ quyền được bồi thường nào của nạn nhân hay của người khác có thể có theo pháp luật quốc gia (khoản 2).

Nghĩa vụ trừng phạt kẻ vi phạm được HRC nêu tại đoạn 15 của Bình luận chung 20, cụ thể như sau:

“Ủy ban lưu ý rằng một số quốc gia đã ân xá cho những kẻ có hành vi tra tấn. Điều này không phù hợp với nghĩa vụ của các quốc gia là phải điều tra những hành động tra tấn, đối xử và trừng phạt độc ác, vô nhân đạo và hạ nhục để đảm bảo rằng những hành động đó sẽ không xảy ra trong tương lai. Các quốc gia không được tước quyền của nạn nhân được có biện pháp xử lý hiệu quả, kể cả việc được bồi thường và phục hồi hoàn toàn nếu cần thiết”.

3.6. Việc trục xuất và trả về

Điều 3 của CAT khẳng định nguyên tắc các quốc gia thành viên không được trục xuất hay trả về hoặc dẫn độ một người cho một quốc gia khác, nơi có nhiều lý do thực tế để tin rằng người đó có nguy cơ bị tra tấn (khoản 1). Để xác định xem có những lý do đó hay không, các nhà chức trách có thẩm quyền phải xem xét mọi yếu tố có liên quan, bao gồm sự tồn tại của một mô hình vi phạm các quyền con người một cách thô bạo, trắng trợn và phổ biến ở quốc gia liên quan, nếu có (khoản 2).

Trong Bình luận chung số 1, thông qua tại kỳ họp lần thứ 19, phiên họp lần thứ 317 tổ chức vào ngày 21/11/1997 của Ủy ban chống tra tấn (CAT) về việc thực hiện Điều 22 CAT (về trục xuất và cung cấp thông tin), Ủy ban CAT đã làm rõ về vấn đề bằng chứng nêu tại Điều 3 CAT như sau:

“5. Đối với việc áp dụng Điều 3 Công ước để đánh giá những tình tiết của sự việc, trách nhiệm sẽ thuộc về người cung cấp tin tức khi đưa ra một trường hợp gây tranh cãi. Điều này có nghĩa là cần phải có một cơ sở thực tế đối với vị thế của người cung cấp thông tin đủ để đòi hỏi sự trả lời từ các quốc gia thành viên Công ước.

6. Ghi nhớ rằng những quốc gia thành viên Công ước và Ủy ban buộc phải đánh giá liệu có cơ sở chắc chắn để tin rằng người cung cấp thông tin có nguy cơ bị tra tấn nếu người đó bị trục xuất, trao trả hoặc dẫn độ hay không; nguy cơ bị tra tấn cần phải được đánh giá trên các cơ sở thực tế chứ không phải chỉ dựa trên lý thuyết hoặc sự nghi ngờ. Tuy nhiên, nguy cơ đó không nhất thiết phải đáp ứng tiêu chí về khả năng xảy ra cao.

7. Người cung cấp thông tin cần chứng minh rằng chính họ có nguy cơ bị tra tấn và có cơ sở chắc chắn để tin tưởng như vậy theo cách thức đã được mô tả, và nguy cơ đó mang tính chất cá nhân và đang hiện hữu. Một trong các bên có thể đưa ra tất cả những thông tin thích hợp có liên quan đến vấn đề này.

8. Những thông tin dưới đây có thể được coi là thích hợp, mặc dù chúng chưa phải là danh mục đầy đủ:

- a. Liệu quốc gia có liên quan có bằng chứng về mô hình nhất quán của những hành động vi phạm nhân quyền một cách tàn bạo, trắng trợn và hàng loạt hay không? (Xem Điều 3, đoạn 2);*
- b. Liệu người cung cấp thông tin có bị tra tấn, đối xử ngược đãi bởi hoặc với sự xúi giục hay được cho phép một cách công khai hay ngấm ngấm của một viên chức chính quyền hoặc của người khác hành động với tư cách là một viên chức hay không? Nếu có, liệu có phải điều đó mới xảy ra gần đây hay không?*
- c. Liệu có chứng cứ về thương tật hay chứng cứ độc lập khác chứng minh cho khiếu nại của người cung cấp thông tin về việc người đó bị tra tấn hay bị đối xử ngược đãi trong quá khứ? Sự tra tấn đó có để lại hậu quả hay không?*
- d. Liệu tình huống đề cập đến trong điểm a đã thay đổi hay chưa? Tình hình nội bộ liên quan đến nhân quyền đã thay đổi hay chưa?*
- e. Liệu người cung cấp thông tin có tham gia vào hoạt động chính trị hay hoạt động khác trong hoặc ngoài phạm vi quốc gia có liên quan mà hoạt động này làm cho họ dễ rơi vào nguy cơ bị tra tấn nếu họ bị trục xuất, trao trả hay bị dẫn độ về quốc gia nói trên?*

- f. Liệu có chứng cứ nào về độ tin cậy của người cung cấp thông tin?
- g. Liệu có sự không nhất quán nào trong khiếu nại của người cung cấp thông tin? Nếu có, những mâu thuẫn đó có liên quan đến sự việc không?

9. Lưu ý rằng Ủy ban Chống tra tấn không phải là một cơ quan phúc thẩm, một cơ quan có tính tư pháp hay một cơ quan hành chính, mà là cơ quan giám sát được hình thành bởi chính các quốc gia thành viên Công ước và chỉ có những quyền hạn mang tính chất tuyên bố, vì vậy cơ quan này sẽ hoạt động theo cơ chế sau:

- a. Trong quá trình thực hiện thẩm quyền của Ủy ban theo Điều 3 Công ước, kết quả điều tra của các cơ quan chức năng của các Quốc gia thành viên có liên quan sẽ được coi là có giá trị lớn; tuy nhiên:
- b. Theo quy định trong Điều 22, khoản 4 Công ước, Ủy ban không bị ràng buộc bởi những kết quả điều tra đó, mà có quyền tự do đánh giá những tình tiết, dựa trên việc tập hợp đầy đủ các sự kiện trong mỗi vụ việc”.

Liên quan đến việc xác định quốc gia có vi phạm nhân quyền mà các quốc gia thành viên không được trục xuất trả về, Bình luận chung số 1 của CAT cũng làm rõ thêm như sau:

“2. Ủy ban cho rằng cụm từ “quốc gia khác” trong Điều 3 chỉ những quốc gia mà cá nhân có liên quan bị trục

xuất, trao trả lại hay dẫn độ, cũng như bất cứ quốc gia nào mà người cung cấp thông tin sau đó có thể bị trục xuất, trao trả lại hay dẫn độ.

- 3. Theo Điều 1, tiêu chí được đề cập trong khoản 2 Điều 3 về “mô hình nhất quán của những hành động vi phạm nhân quyền một cách thô bạo, trắng trợn và phổ biến” chỉ liên quan đến những hành động vi phạm được thực hiện bởi hoặc với sự xúi giục hoặc được sự cho phép hay ngầm ngầm đồng ý của một viên chức chính quyền hoặc người khác hành động với tư cách là một viên chức.”

3.7. Đối xử nhân đạo đối với người bị tước tự do

a. Khái niệm “người bị tước tự do”

Người bị tước tự do (*person deprived of liberty*) là khái niệm thường được dùng để chỉ những người do bị áp dụng các biện pháp ngăn chặn hoặc chế tài hành chính hoặc hình sự (bị bắt, tạm giữ, tạm giam, thi hành hình phạt tù, tập trung cải tạo...) mà bị hạn chế quyền tự do đi lại, cư trú và một số quyền tự do khác. Do vị trí yếu thế, bất lợi của nhóm này, pháp luật quốc tế coi đây là một nhóm dễ bị tổn thương và có sự quan tâm bảo vệ đặc biệt. Một số tác giả khi phân tích cũng tách riêng quyền này, gọi là “quyền được đối xử nhân đạo và tôn trọng nhân phẩm của những người bị tước tự do”.⁴¹

⁴¹ Xem Luật nhân quyền quốc tế - những vấn đề cơ bản, sđd, trang 81- 84.

Theo Điều 10 ICCPR, *những người bị tước tự do phải được đối xử nhân đạo với sự tôn trọng nhân phẩm vốn có của con người*. Khoản 2 Điều này quy định, *trừ những hoàn cảnh đặc biệt, bị can, bị cáo phải được giam giữ tách biệt với những người đã bị kết án và phải được đối xử theo chế độ riêng, phù hợp với quy chế dành cho những người bị tạm giam. Những bị can chưa thành niên phải được giam giữ tách riêng khỏi người lớn và phải được đưa ra xét xử càng sớm càng tốt*. Đặc biệt, Khoản 3 Điều này đề cập đến một nguyên tắc định hướng việc đối xử với những người bị tước tự do, theo đó, việc đối xử với tù nhân trong hệ thống trại giam nhằm mục đích chính yếu là *cải tạo và đưa họ trở lại xã hội*, chứ không phải nhằm mục đích chính là trừng phạt hay hành hạ họ.

Ngoài những khía cạnh đã được nêu rõ, trong Bình luận chung số 9 thông qua tại phiên họp lần thứ 16 năm 1982, HRC đã giải thích thêm một số khía cạnh có liên quan đến nội dung của Điều 10 ICCPR. Những ý kiến bình luận này sau đó được thay thế, bổ sung bằng Bình luận chung số 21 thông qua tại phiên họp lần thứ 44 năm 1992. Bình luận chung này làm rõ khái niệm “những người bị tước tự do”, nêu ở Khoản 1 Điều 10, không chỉ giới hạn ở những tù nhân hoặc người bị tạm giam, tạm giữ, mà còn mở rộng đến tất cả những đối tượng khác bị hạn chế tự do theo quy định pháp luật của các nước thành viên, chẳng hạn như những người bị quản chế để học tập, lao động, rèn luyện ở

các trại cải tạo, trường giáo dưỡng, bệnh viện tâm thần, cơ sở cai nghiện... (đoạn 2).

Ngoài ra, theo Bình luận chung số 21, việc đối xử nhân đạo với những người bị tước tự do như quy định trong Khoản 1 Điều 10 là một nghĩa vụ của các quốc gia thành viên. Bản chất của nghĩa vụ này là phải tôn trọng nhân phẩm của những người bị tước tự do tương tự như nhân phẩm của những người tự do. Những người bị tước tự do vẫn có những quyền dân sự, chính trị được quy định trong ICCPR, chỉ bị hạn chế một số quyền bắt nguồn từ môi trường bị quản chế. Nghĩa vụ đối xử nhân đạo với những người bị tước tự do bao gồm việc tuân thủ các quy định về cấm tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc sử dụng họ vào các thí nghiệm y tế hay khoa học mà trái với ý muốn của họ, theo như quy định ở Điều 7 ICCPR (đoạn 3). Đối xử nhân đạo và với sự tôn trọng nhân phẩm của những người bị tước tự do là một nguyên tắc cơ bản về quyền con người trong tổ tụng hình sự mà đã được áp dụng rộng rãi trên thế giới. Các quốc gia thành viên phải áp dụng nguyên tắc này như một yêu cầu tối thiểu, không phụ thuộc vào nguồn lực sẵn có của quốc gia và không mang tính phân biệt đối xử dưới bất kỳ hình thức nào (đoạn 4).

Bình luận chung số 21 liệt kê một số văn kiện của Liên Hợp Quốc được sử dụng để làm tiêu chuẩn đánh giá việc thực hiện quyền được đối xử nhân đạo khi bị tước tự do và để lập báo cáo quốc gia về việc thực hiện quyền này bao

gồm: Các tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về việc đối xử với tù nhân (1955)⁴²; Tập hợp các nguyên tắc bảo vệ tất cả những người bị giam hay bị cầm tù dưới bất kỳ hình thức nào (1988); Các quy tắc đạo đức trong ứng xử của quan chức thực thi pháp luật (1979) và Các quy tắc đạo đức trong ứng xử của nhân viên y tế trong việc bảo vệ tù nhân và những người bị giam giữ khỏi sự tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hay hạ thấp nhân phẩm (1982) (đoạn 5).

HRC khuyến nghị các quốc gia nên xác định tất cả những người dưới 18 được coi là chưa thành niên trong tổ tụng hình sự. Việc đối xử phù hợp với lứa tuổi và tư cách pháp lý của người chưa thành niên nêu ở Khoản 3 Điều 10 phải thể hiện ở những yếu tố như: điều kiện giam giữ tốt hơn phạm nhân đã thành niên; giờ lao động ngắn hơn; được liên lạc với người thân... Văn kiện của Liên Hợp Quốc được sử dụng để làm tiêu chuẩn đánh giá việc thực hiện và để lập báo cáo quốc gia trong vấn đề này là Các quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về hoạt động tư pháp với người chưa thành niên (Các quy tắc Bắc Kinh, 1985) (đoạn 5).

Điều 10 đã xác định các nguyên tắc và quy định cơ bản làm cơ sở cho việc xác định rõ ràng hơn nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong việc bảo vệ quyền con người trong tổ tụng hình sự (đoạn 8). Theo các nguyên tắc này,

⁴² Sau này, vào năm 1990, Liên Hợp Quốc thông qua một văn kiện mới có tên là Các nguyên tắc cơ bản về đối xử với tù nhân.

không nên coi các trại giam là nơi để trừng phạt phạm nhân mà cần coi đó là nơi để giúp họ hoàn lương (đoạn 10).



*Một tù nhân Palestin.*⁴³

b. Liên lạc với thân nhân, giam kín và biệt giam

Con người là một “động vật xã hội” có nhu cầu giao tiếp với đồng loại, việc tước đoạt quyền giao tiếp với những người xung quanh của một cá nhân làm tổn hại tới tinh thần, sức khỏe cũng như phẩm giá của người đó. Hơn thế, việc gặp gỡ hay liên lạc với những người khác có ý nghĩa tạo ra sự minh bạch, hạn chế sự vi phạm các quyền khác của cá nhân.

⁴³ Nguồn: <http://www.alternativenews.org>.

Trong một số vụ việc khiếu nại chống lại Uruguay, HRC kết luận rằng việc giam cô lập không ai biết đến (*incommunicado detention*, tức giam kín, không có sự liên lạc với bên ngoài, còn gọi là “giam cấm cố”) trong “một vài tháng” là cấu thành vi phạm Điều 10 (1). Thời gian ngắn nhất trong số các vụ đó, trong vụ *Arzuaga Gilboa kiện Uruguay*, HRC đã kết luận rằng có vi phạm là 15 ngày. Đến nay, chưa có khiếu nại nào đề nghị HRC đánh giá về thời hạn giam ngắn hơn. Một vụ giam không ai biết đến trong thời gian 8 tháng đã được Ủy ban kết luận là vi phạm Điều 7 (tra tấn, trừng phạt, đối xử tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ nhục).

Trong vụ *Kang kiện Hàn Quốc* (mã số 878/99), HRC cho rằng 13 năm biệt giam (*solitary confinement*, giam một mình một phòng), là “một biện pháp có mức độ nghiêm trọng, ảnh hưởng lớn đến cá nhân, cần có sự lý giải nghiêm túc nhất và chi tiết nhất” và đã kết luận việc này cấu thành vi phạm Điều 10 (1). Tuy nhiên, cần chú ý là phán quyết này không nhắc gì đến Điều 7, mặc dù thời gian biệt giam rất lâu. Điều đó là bởi đương sự không bị giam cô lập không ai biết đến (*incommunicado*) và khiếu nại của đương sự chỉ dựa vào Điều 10 (1) chứ không phải Điều 7.

Trong Nhận xét kết luận đối với Đan Mạch (năm 2000), HRC đã đề cập đến biệt giam như sau:

“ 12. Ủy ban đặc biệt quan tâm đến việc áp dụng biệt giam rộng rãi đối với những người bị giam sau khi kết án, và đặc biệt đối với những người bị tạm giam chờ xét xử hoặc tuyên án. Ủy ban cho rằng biệt giam là một hình phạt hà khắc gây ra những hậu quả nghiêm trọng về tinh thần và chỉ có thể biện minh trong những trường hợp nhu cầu khẩn cấp; việc sử dụng biệt giam ngoài những trường hợp ngoại lệ và trong thời hạn nhất định là không phù hợp với khoản 1, Điều 10 của Công ước.

Đan Mạch cần xem xét lại việc áp dụng biệt giam và bảo đảm rằng phương thức này chỉ được áp dụng trong những tình huống cấp thiết”.

Phần lớn tính “vô nhân đạo” của biệt giam và việc giam cô lập không ai biết đến xuất phát từ việc người bị giam không thể liên lạc với thân nhân ở bên ngoài. Tầm quan trọng của liên lạc với gia đình và bạn bè bên ngoài được làm rõ trong vụ *Angel Estrella kiện Uruguay* dưới đây, trong đó đề cập đến việc kiểm duyệt thư của tù nhân. Tương tự, hành động từ chối việc gửi thư cho gia đình của tù nhân cũng bị coi là vi phạm Điều 10 (1), theo như kết luận của HRC đưa ra trong vụ *Kulomin kiện Hungary* (mã số 521/92).

Vụ Angel Estrella kiện Uruguay (mã số 74/80)

“ 9.2. Liên quan đến việc kiểm duyệt thư của Miguel Angel Estrella, Ủy ban thừa nhận rằng việc áp dụng các biện pháp giám sát và kiểm duyệt thư từ của các tù nhân là bình thường. Tuy nhiên, Điều 17 của Công ước quy định rằng “không ai bị can thiệp tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào thư tín của mình”. Điều này đòi hỏi rằng các biện pháp giám sát và kiểm duyệt đó phải đáp ứng những bảo đảm pháp lý chống lại sự áp dụng tùy tiện... Hơn thế, mức độ áp dụng phải phù hợp với các tiêu chuẩn về đối xử nhân đạo đối với người bị giam theo yêu cầu tại Điều 10 (1) của Công ước. Đặc biệt, các tù nhân cần được cho phép liên lạc, dưới sự giám sát, với gia đình và bạn bè của họ theo định kỳ bằng thư tín cũng như bằng các chuyến thăm. Dựa vào các thông tin có được, Ủy ban nhận thấy thư tín của Miguel Angel Estrella bị kiểm duyệt và giới hạn tại nhà tù Libertad đến mức độ mà quốc gia không thể biện minh được là phù hợp với Điều 17 trong sự liên hệ với Điều 10 (1) của Công ước.”

c. Nghĩa vụ chủ động của quốc gia theo Điều 10 (1)

Trong Bình luận chung số 21, HRC xác định quốc gia cần chủ động thực hiện những biện pháp thực hiện quyền được đề cập trong khoản 1 Điều 10, bao gồm các biện pháp lập pháp và hành chính. Quốc gia cũng cần có những biện pháp

cụ thể để giám sát có hiệu quả việc thực thi những qui định về đối xử với những người bị tước tự do, cần quan tâm đến hệ thống quản lý, việc thiết lập trại giam, các biện pháp ngăn chặn hành động tra tấn, đối xử và trừng phạt độc ác, vô nhân đạo và hạ nhục, và có hệ thống giám sát vô tư (đoạn 6).

Hơn nữa, Ủy ban lưu ý rằng báo cáo của các quốc gia cần chỉ rõ việc có hay không những quy định pháp luật cấu thành một phần trong nội dung hướng dẫn và đào tạo những quan chức có quyền tước tự do và những quy định ràng buộc họ phải nghiêm túc tuân thủ trách nhiệm pháp lý về vấn đề này hay không. Cũng cần thiết phải xác định rõ trong báo cáo về khả năng người bị bắt hay giam giữ được tiếp cận đối với thông tin và có các phương tiện pháp luật cho phép họ đảm bảo những nguyên tắc đã nêu được tôn trọng hay không, cũng như được quyền khiếu nại và bồi thường đầy đủ nếu những qui tắc đó không được thực hiện hoặc vi phạm (đoạn 7).

Vụ việc dưới đây đề cập đến nghĩa vụ quốc gia chủ động của quốc gia theo Điều 10 (1) :

Vụ Hill và Hill kiện Tây Ban Nha (mã số 526/93)

Trong vụ này, hai anh em người khiếu kiện cho rằng họ đã bị bỏ đói suốt 5 trong số 10 ngày khi bị cảnh sát giam giữ. Quốc gia gửi tài liệu cho HRC, có chữ ký được cho là của người khởi kiện, nhằm phủ

nhận điều này. Nguyên đơn lập luận phản bác lại bằng chứng như sau:

“10.4 Họ tái khẳng định rằng họ không nhận được bất kỳ đồ ăn hay thức uống nào trong vòng 5 ngày, và nhận được rất ít vào sau đó, bởi vì việc phân bổ ngân sách cho mục đích này không được sử dụng thích đáng. Họ chỉ ra rằng danh sách quốc gia không nhắc đến 5 ngày đầu tiên, giai đoạn mà họ hoàn toàn bị tước đi khả năng duy trì cuộc sống. Danh mục mà quốc gia đệ trình nhắc đến 11 ngày, và chỉ 2 trong số đó, ngày 21 và 24 tháng 7, có chữ ký nhận của họ”.

HRC đã quyết định có lợi cho hai anh em Hill liên quan đến Điều 10 (1) như sau:

“13. Liên quan đến khiếu nại của đương sự về đối xử trong thời gian giam giữ, đặc biệt là 10 ngày đầu... Ủy ban lưu ý rằng thông tin mà quốc gia cung cấp không phủ nhận được yêu cầu của nguyên đơn rằng họ không được cung cấp đầy đủ lương thực trong năm ngày đầu tiên bị cảnh sát giam. Ủy ban kết luận rằng việc đối xử đó đã đến mức vi phạm Điều 10 của Công ước”.

Bình luận chung số 28 của HRC, tại đoạn 15, khẳng định nghĩa vụ chủ động của nhà nước trong một trường hợp khác, đó là việc đối xử với phụ nữ bị tước tự do, đặc biệt khi họ có thai và sinh con:

“Liên quan đến các Điều 7 và 10, các quốc gia cần cung cấp tất cả thông tin liên quan để đảm bảo rằng các quyền của cá nhân bị tước tự do phải được bảo vệ với những điều kiện bình đẳng giữa nam và nữ. Cụ thể, các quốc gia cần báo cáo về việc cách ly nam giới và phụ nữ trong tù, về việc phụ nữ được canh gác chỉ bởi quân giáo nữ. Các quốc gia cũng cần báo cáo về việc tuân thủ nguyên tắc là nam giới chưa thành niên bị kết án sẽ được cách ly với những người lớn và sự khác biệt trong việc đối xử giữa phụ nữ và nam giới bị tước tự do, cũng như việc tái hoà nhập hay những chương trình giáo dục và thăm nuôi của gia đình áp dụng với họ. Phụ nữ có thai bị tước tự do cần nhận được đối xử nhân đạo và tôn trọng nhân phẩm ở mọi nơi, mọi lúc, và cụ thể là trong khi sinh và chăm sóc trẻ sơ sinh; các quốc gia cần báo cáo về những điều kiện đảm bảo thực hiện quy định này và về việc chăm sóc sức khoẻ và y tế cho các bà mẹ và trẻ em”.

3.8. Các tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về việc đối xử với tù nhân và Báo cáo viên đặc biệt về tra tấn

Văn kiện chi tiết nhất cụ thể hóa Điều 10 ICCPR là Các tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về việc đối xử với tù nhân, 1955. Bảng dưới đây trích dẫn một số quy định quan trọng của văn kiện này:

**Các tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc
về việc đối xử với tù nhân, 1955**

Nguyên tắc cơ bản

6. a. Những quy tắc sau phải được áp dụng công bằng. Không được phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới tính, tín ngưỡng, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc địa vị khác.

b. Mặt khác, cần phải tôn trọng tín ngưỡng và giáo lý của tù nhân.

...

Thực phẩm

20. a. Vào những giờ thường lệ, mỗi tù nhân phải được ban quản lý nhà tù cung cấp những thức ăn đủ dinh dưỡng để đảm bảo sức khỏe và thể lực, đủ chất và được chuẩn bị và phục vụ chu đáo.

b. Nước uống phải luôn có sẵn cho mọi tù nhân bất cứ khi nào họ cần.

Thể dục và thể thao

21. a. Mọi tù nhân không được lao động bên ngoài phải có ít nhất một giờ tập thể dục thích hợp ở ngoài trời hàng ngày nếu thời tiết cho phép.

b. Tù nhân trẻ tuổi và những người khác ở lứa tuổi và có thể lực phù hợp phải được tập luyện thể lực và giải trí trong thời gian tập thể dục. Phải có đủ không gian và trang thiết bị phục vụ mục đích này.

Dịch vụ y tế

22. a. Tại mỗi nhà tù phải có ít nhất là một cán bộ y tế có đủ trình độ, có một số kiến thức về tâm sinh lý cung cấp dịch vụ. Các dịch vụ y tế cần được tổ chức trong mối quan hệ chặt chẽ với cơ quan quản lý y tế chung của cộng đồng hay của quốc gia. Dịch vụ y tế phải bao gồm chuyên môn tâm thần để chẩn đoán, và trong một số trường hợp thích đáng, điều trị những trạng thái thần kinh không bình thường.

b. Các tù nhân bị ốm và cần được điều trị đặc biệt phải được chuyển sang những nhà tù chuyên biệt hoặc chuyển tới các bệnh viện dân sự. Ở nhà tù nào có tiện nghi bệnh viện, trang thiết bị và thuốc men của nhà tù đó phải đáp ứng được yêu cầu về chăm sóc y tế và điều trị cho tù nhân bị ốm, và phải có đội ngũ nhân viên được đào tạo thích hợp.

Kỷ luật và trừng phạt

27. Kỷ luật và trật tự phải được duy trì chặt chẽ nhưng không được vượt quá giới hạn cần thiết cho việc giam giữ an toàn và cho một đời sống cộng đồng có trật tự.

...

31. Nhục hình, hình phạt bằng cách nhốt vào buồng tối và tất cả những hình phạt độc ác, vô nhân đạo hay hạ thấp nhân phẩm với tư cách là những hình phạt cho các tội vi phạm kỷ luật phải bị cấm hoàn toàn.

...

Liên quan đến cả hai Điều 7 và 10 ICCPR, cần kể đến Báo cáo viên đặc biệt về tra tấn.

Vị trí Báo cáo viên đặc biệt về tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ nhục khác (*Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*) được Ủy ban Nhân quyền (*Commission on Human Rights*), tại Nghị quyết 1985/33 thành lập, để xem xét vấn đề tra tấn. Gần đây, thẩm quyền được kéo dài thêm 3 năm bởi Hội đồng Nhân quyền trong Nghị quyết 8/8 năm 2008. Thẩm quyền của Báo cáo viên đặc biệt về tra tấn bao trùm mọi quốc gia, cho dù quốc gia đã phê chuẩn ICCPR và CAT hay chưa.

Để thực hiện thẩm quyền của mình, Báo cáo viên có ba hình thức hoạt động chính:

- Gửi lời kêu gọi khẩn cấp đến các quốc gia được báo cáo là có cá nhân đang đối mặt với nguy cơ bị tra tấn, cũng như thông tin về những vụ việc được cho là tra tấn đã diễn ra;

- Thực hiện các chuyến thăm thực địa đến các quốc gia như trên;
- Nộp báo cáo hàng năm về các hoạt động, thẩm quyền và phương pháp làm việc đến Hội đồng Nhân quyền và Đại hội đồng Liên Hợp Quốc.

4. Quyền tự do không bị làm nô lệ hay nô dịch (Freedom from Slavery and Servitude) (Điều 8)

Điều 8.

1. Không ai bị bắt làm nô lệ; mọi hình thức nô lệ và buôn bán nô lệ đều bị cấm.
2. Không ai bị bắt làm nô dịch.
- 3.a) Không ai bị yêu cầu phải lao động bắt buộc hoặc cưỡng bức;
- b) Mục a, khoản 3 điều này không cản trở việc thực hiện lao động cưỡng bức theo bản án của một tòa án có thẩm quyền ở những nước còn áp dụng hình phạt tù kèm lao động cưỡng bức như một hình phạt đối với tội phạm.
- c) Theo nghĩa của khoản này, thuật ngữ “lao động bắt buộc hoặc cưỡng bức” không bao gồm:
 - i) Bất kỳ công việc hoặc sự phục vụ nào không được nói tại điểm b, mà thông thường đòi hỏi một người đang bị giam giữ theo quyết định hợp pháp của tòa án hoặc một người khi được trả tự do có điều kiện phải làm;
 - ii) Bất kỳ sự phục vụ nào mang tính chất quân sự và bất kỳ sự phục vụ quốc gia nào do luật pháp của một nước quy định đối với những người từ chối làm

nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm, trong trường hợp quốc gia đó cho phép từ chối thực hiện nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm;

iii) Bất kỳ sự phục vụ nào được yêu cầu trong trường hợp khẩn cấp hoặc thiên tai đe dọa đến tính mạng hoặc đời sống của cả cộng đồng;

iv) Bất kỳ công việc hoặc sự phục vụ nào là một phần của các nghĩa vụ dân sự thông thường.

4.1. Khái quát

Quyền tự do không bị làm nô lệ hay nô dịch được quy định khá ngắn gọn tại Điều 4 UDHR, theo đó: “Không ai bị bắt làm nô lệ hoặc nô dịch; mọi hình thức nô lệ và buôn bán nô lệ đều bị cấm”. Trong tiến trình thảo luận soạn thảo UDHR, các thành viên của Ủy ban Nhân quyền (*Human rights Commission*) đã có quan điểm khác nhau về sự cần thiết phải đề cập cả tình trạng nô dịch (*servitude*) trong Tuyên ngôn hay không, khái niệm này có nhất thiết phải đi kèm với tính “không tự nguyện” (*involuntary*) của lao động hay không. Sau khi thảo luận kỹ tại Ủy ban thứ ba của Đại hội đồng, khái niệm “không tự nguyện” được quyết định là sẽ không được đưa vào UDHR. Lập luận ủng hộ việc xóa bỏ cho rằng từ này có thể dẫn đến sự né tránh, vì các chủ nô lệ sẽ cố biện minh rằng nô lệ của họ phục vụ tự nguyện. Thêm nữa, lập luận cho rằng tình trạng nô

dịch dù là tự nguyện hay không cũng cần phải bị xóa bỏ, bởi không thể nào một người tự giao kết hợp đồng để biến mình thành người nô lệ.

Như vậy, rõ ràng là ngay từ đầu các cơ quan dự thảo đã xem xét hệ thống lao động cưỡng bức, bắt buộc hay “cải tạo” là những hình thức nô lệ hay nô dịch mới xuất hiện. Thêm nữa, ngay từ thời điểm góp ý xây dựng Điều 4, đã có một số chuyên gia giải thích rằng chế độ nô lệ có nghĩa bao hàm cả buôn bán phụ nữ và trẻ em.⁴⁴

Điều 8 ICCPR cụ thể hóa quy định tại Điều 4 UDHR, theo đó: *Không ai bị bắt làm nô lệ; mọi hình thức nô lệ và buôn bán nô lệ đều bị cấm (khoản 1); Không ai bị bắt làm nô dịch (khoản 2); Không ai bị yêu cầu phải lao động bắt buộc hoặc cưỡng bức (khoản 3).*

4.2. Các trường hợp loại trừ

Xét nội dung, Điều 8 ICCPR bao trùm rất nhiều tình huống mà một người có thể bị buộc phải phụ thuộc vào người khác, kể cả trong những bối cảnh như mại dâm, buôn bán người hoặc trong một số dạng lạm dụng tâm lý.⁴⁵ Tuy nhiên, liên quan đến vấn đề lao động cưỡng bức, Khoản 3

⁴⁴ Xem cuốn: “Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền 1948: mục tiêu chung của nhân loại”, Nxb Lao động – xã hội, 2011, trang 127.

⁴⁵ Xem United Nations, *Manual on Human Rights Reporting (The International Covenant on Civil and Political Rights)*, New York, 1991.

Điều 8 liệt kê những trường hợp loại trừ, bao gồm: (i) *Lao động cưỡng bức theo bản án của một tòa án có thẩm quyền*; (ii) *Những công việc hoặc sự phục vụ mà thông thường đòi hỏi một người đang bị giam giữ theo quyết định hợp pháp của tòa án*; (iii) *Những nghĩa vụ quy định đối với những người từ chối làm nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm*; (iv) *Những nghĩa vụ được yêu cầu trong trường hợp khẩn cấp hoặc thiên tai*; (v) *Những công việc hoặc dịch vụ là một phần của các nghĩa vụ dân sự thông thường.*

Cũng cần lưu ý là những quy định về loại trừ nêu trên phải được áp dụng một cách bình đẳng, không phân biệt đối xử với bất kỳ chủ thể nào, và phải phù hợp với các quy định khác có liên quan của ICCPR.⁴⁶

4.3. Các lĩnh vực liên quan

Ngoài ICCPR, trước và sau công ước này còn có nhiều điều ước quốc tế do Hội Quốc Liên, Liên Hợp Quốc và ILO thông qua có liên quan đến quyền được bảo vệ không bị bắt làm nô lệ hay nô dịch. Những điều ước này đã đề cập đến những biện pháp toàn diện mà các quốc gia thành viên phải tiến hành nhằm ngăn chặn và xóa bỏ chế độ nô lệ, những thể thức tương tự như chế độ nô lệ và việc cưỡng bức lao động. Một số điều ước tiêu biểu có liên quan là: Công ước về nô lệ, 1926 (Hội Quốc Liên); Nghị định thư năm 1953

⁴⁶ *Manual on Human Rights Reporting*, tài liệu đã dẫn.

sửa đổi Công ước về Nô lệ 1926 (Liên Hợp Quốc); Công ước bổ sung về xóa bỏ chế độ nô lệ, việc buôn bán nô lệ và các thể chế, tập tục khác tương tự chế độ nô lệ, 1956 (Liên Hợp Quốc); Công ước về lao động cưỡng bức (Công ước số 29 của ILO), 1930; Công ước về xóa bỏ lao động cưỡng bức (Công ước số 105 của ILO), 1957; Công ước về trấn áp việc buôn bán người và bóc lột mại dâm người khác, 1949 (Công ước số 29 của ILO); Công ước về việc trấn áp việc buôn bán người và bóc lột mại dâm người khác, 1949 (Liên Hợp Quốc); Nghị định thư về việc ngăn ngừa, phòng chống và trừng trị việc buôn bán người, đặc biệt là buôn bán phụ nữ và trẻ em, bổ sung Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, 2000...

Tương tự như vấn đề chống tra tấn, việc chống nô lệ và các hình thức nô lệ, nô dịch được coi là một quy phạm tập quán quốc tế về quyền con người, do đó, những tiêu chuẩn quốc tế về vấn đề này có hiệu lực ràng buộc với mọi quốc gia trên thế giới, bất kể việc quốc gia đó có là thành viên của các điều ước quốc tế kể trên hay không.

Buôn bán người, đặc biệt là buôn bán phụ nữ và trẻ em, cũng được xếp là một hình thức nô lệ mới. Tại đoạn 12 Bình luận chung số 28 về bình đẳng nam nữ, HRC nêu yêu cầu với các quốc gia thành viên như sau:

“Liên quan đến nghĩa vụ theo Điều 8, các quốc gia thành viên cần thông tin cho Ủy ban về các biện pháp nhằm loại bỏ

tình trạng buôn bán phụ nữ và trẻ em diễn ra ở trong nước, xuyên biên giới và tình trạng mại dâm cưỡng bức. Các quốc gia cũng cần cung cấp thông tin về các biện pháp bảo vệ phụ nữ và trẻ em không bị làm nô lệ, lao động gán nợ, lao động giúp việc gia đình hoặc các loại dịch vụ cá nhân khác, kể cả phụ nữ và trẻ em nước ngoài. Các quốc gia có phụ nữ và trẻ em ra nước ngoài làm việc và các quốc gia nhận lao động cần phải cung cấp thông tin về các biện pháp có tính quốc gia hoặc quốc tế đã được thực hiện để ngăn ngừa sự vi phạm các quyền của phụ nữ và trẻ em lao động di trú”.

Trong Kết luận giám sát đối với Bồ Đào Nha (Macau), HRC xác định cưỡng bức mại dâm cũng là một hình thức vi phạm Điều 8:

“13. Ủy ban đặc biệt quan tâm đến các thông tin về mức độ buôn bán phụ nữ tại Macau và về số lượng lớn phụ nữ từ các quốc gia khác bị đưa đến Macau nhằm mục đích mại dâm. Ủy ban đặc biệt quan tâm tới việc thiếu hành động từ phía chính quyền trong việc phòng ngừa và xử phạt việc bóc lột những phụ nữ này, đặc biệt là, việc các viên chức cảnh sát và nhập cư không có biện pháp hiệu quả để bảo vệ những người phụ nữ và áp dụng hình phạt đối với những kẻ bóc lột phụ nữ qua việc bán dâm vi phạm Điều 8 của Công ước...”

19. Ủy ban cũng khuyến nghị thêm rằng chính quyền nên khởi động hoặc củng cố các chương trình nhằm đến việc cung cấp sự trợ giúp cho các phụ nữ trong hoàn cảnh khó khăn,

đặc biệt là những người đến từ các quốc gia khác bị đưa đến Macau để bán dâm. Cần thực thi các biện pháp mạnh mẽ để phòng ngừa hình thức buôn người này và áp đặt các hình phạt đối với những kẻ bóc lột phụ nữ theo cách này. Sự bảo vệ cũng nên mở rộng đến những người phụ nữ là nạn nhân của kiểu buôn người này để họ có thể có nơi trú ẩn và có cơ hội ở lại để đưa ra bằng chứng chống lại kẻ phạm tội hoặc trong các thủ tục dân sự”.

4.4. Các công ước về chống lao động cưỡng bức của ILO

Liên quan trực tiếp đến Điều 8 ICCPR là Công ước về lao động cưỡng bức, 1930 (Công ước số 29) và Công ước về xóa bỏ lao động cưỡng bức, 1957 (Công ước số 105) của ILO. Bảng dưới đây tóm tắt những quy định cốt lõi của hai công ước quan trọng này.

Công ước về lao động cưỡng bức, 1930 (Công ước số 29, ILO)

Điều 1. (1). Các quốc gia thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế phê chuẩn công ước này cam kết bãi bỏ việc sử dụng lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc dưới mọi hình thức, trong thời hạn ngắn nhất có thể.

Công ước về xóa bỏ lao động cưỡng bức, 1957 (Công ước số 105, ILO)

Điều 1. Mọi quốc gia thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế phê chuẩn Công ước này cam kết bãi bỏ và

không sử dụng bất kỳ hình thức lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc nào mà:

1. Như một biện pháp cưỡng chế hay giáo dục, hoặc như một sự trừng phạt đối với việc có hay bày tỏ quan điểm chính trị hoặc các quan điểm chống đối về mặt tư tưởng đối với hệ thống chính trị, xã hội, hoặc kinh tế đã được thiết lập;
2. Như một phương thức huy động và sử dụng nhân công vào mục đích phát triển kinh tế;
3. Như một biện pháp kỷ luật lao động;
4. Như một sự trừng phạt đối với việc đã tham gia đình công;
5. Như một biện pháp phân biệt đối xử về chủng tộc, xã hội, dân tộc hoặc tôn giáo.

Nghị định thư về ngăn ngừa, phòng chống và trừng trị buôn bán người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em, bổ sung Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, 2000

Điều 3. Trong Nghị định thư này, những thuật ngữ dưới đây được hiểu như sau:

1. "Buôn bán người" có nghĩa là việc mua bán, vận chuyển, chuyển giao, chứa chấp và nhận người nhằm mục đích bóc lột bằng cách sử dụng hay đe dọa sử dụng vũ lực hay bằng các hình thức ép buộc, bắt cóc, gian lận, lừa gạt,

hay lạm dụng quyền lực hoặc vị thế dễ bị tổn thương hay bằng việc đưa hay nhận tiền hay lợi nhuận để đạt được sự đồng ý của một người đang kiểm soát những người khác. Hành vi bóc lột sẽ bao gồm, ít nhất, việc bóc lột mại dâm những người khác hay những hình thức bóc lột tình dục khác, các hình thức lao động hay phục vụ cưỡng bức, nô lệ hay những hình thức tương tự nô lệ, khổ sai hoặc lấy các bộ phận cơ thể;

2. Sự chấp thuận của một nạn nhân của việc buôn bán người đối với sự bóc lột có chủ ý được nêu ra trong khoản a) của điều này là không thích đáng nếu bất kỳ cách thức nào nêu trong khoản (a) đã được sử dụng;
3. Việc mua, vận chuyển, chuyển giao, chứa chấp hay nhận một đứa trẻ nhằm mục đích bóc lột sẽ bị coi là "buôn bán người" ngay cả khi việc này được thực hiện không cần dùng đến bất kỳ cách thức nào được nói đến trong khoản (a) điều này;
4. "Trẻ em" có nghĩa là bất kỳ người nào dưới 18 tuổi.

4.5. Báo cáo viên đặc biệt về chống buôn người, đặc biệt là phụ nữ, trẻ em

Báo cáo viên đặc biệt về buôn người, đặc biệt là phụ nữ và trẻ em (*Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children*) được thành lập bởi quyết định 2004/110 của Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc

như một thiết chế nhằm tăng cường hiệu quả thực hiện các điều ước quốc tế về vấn đề này. Vào ngày 18 tháng 6 năm 2008, theo Nghị quyết của Hội đồng Nhân quyền số 8/12, thẩm quyền của Báo cáo viên được kéo dài thêm 3 năm.

Để thực hiện nhiệm vụ của mình, Báo cáo viên đặc biệt về buôn người có thể:

- Tiếp nhận các khiếu nại cá nhân của các nạn nhân bị buôn bán về các quyền của họ không được bảo vệ;
- Thực hiện các chuyến thăm thực địa tới các quốc gia liên quan nhằm nghiên cứu tình huống thực tế, hình thành các khuyến nghị nhằm phòng chống buôn bán người, bảo vệ quyền của các nạn nhân tại các quốc gia và khu vực cụ thể;
- Nộp các báo cáo hàng năm về các hoạt động thuộc thẩm quyền.

5. Quyền tự do và an toàn cá nhân (*Liberty and Security of Person*) (Điều 9)

Điều 9.

1. Mọi người đều có quyền tự do và an toàn cá nhân. Không ai bị bắt hoặc bị giam giữ vô cớ. Không ai bị tước quyền tự do trừ trường hợp việc tước quyền đó là có lý do và theo đúng những thủ tục mà luật pháp đã quy định.
2. Bất cứ người nào bị bắt giữ đều phải được thông báo, vào lúc bị bắt, về những lý do người đó bị bắt và phải được thông báo không chậm trễ về bất kỳ sự buộc tội nào đối với người đó.
3. Bất cứ người nào bị bắt hoặc bị giam giữ vì một tội hình sự phải được sớm đưa ra toà án hoặc một cơ quan tài phán có thẩm quyền thực hiện chức năng tư pháp và phải được xét xử trong thời hạn hợp lý hoặc được trả tự do. Việc tạm giam một người trong thời gian chờ xét xử không được đưa thành nguyên tắc chung, nhưng việc trả tự do cho họ có thể kèm theo những điều kiện để bảo đảm họ sẽ có mặt tại toà án để xét xử vào bất cứ khi nào và để thi hành án nếu bị kết tội.
4. Bất cứ người nào do bị bắt hoặc giam giữ mà bị tước tự do đều có quyền yêu cầu được xét xử trước toà án, nhằm mục đích để toà án đó có thể quyết định không

chậm trễ về tính hợp pháp của việc giam giữ và ra lệnh trả lại tự do cho họ, nếu việc giam giữ là bất hợp pháp.

5. Bất cứ người nào trở thành nạn nhân của việc bị bắt hoặc bị giam giữ bất hợp pháp đều có quyền được yêu cầu bồi thường.

5.1. Khái quát

Quyền cá nhân được Điều 9 ICCPR bảo vệ thường được gọi là “quyền tự do và an toàn cá nhân” (*liberty and security of person*) hoặc hẹp hơn là “quyền không bị giam giữ tùy tiện” (*freedom from arbitrary detention*).⁴⁷ Quyền này được quy định ngắn gọn tại Điều 9 UDHR, theo đó “không ai bị bắt, giam giữ hay lưu đày một cách tùy tiện”.

Điều 9 ICCPR không coi quyền tự do là quyền tuyệt đối bảo vệ các cá nhân khỏi bị bắt hoặc giam giữ trong mọi trường hợp. Trong thực tế, việc các nhà nước tước tự do của các cá nhân vi phạm pháp luật nghiêm trọng đã luôn tồn tại trong lịch sử và sẽ còn tiếp tục là một phương thức chính đáng để nhà nước kiểm soát các cá nhân trong thẩm quyền tài phán của mình. Trong bối cảnh đó, khoản 1 Điều 9 là một bảo đảm về nội dung đòi hỏi việc bắt và giam giữ không được tùy tiện hoặc bất hợp pháp. Từ khoản 2 đến 5 của Điều 9 là các quy định về thủ tục nhằm bảo đảm cho cá

⁴⁷ Sarah Joseph, Sdd, trang 301.

nhân được hưởng quyền nội dung tại khoản 1 Điều 9. Mặc dù Điều 9 thường được viện dẫn liên quan đến việc tước tự do, điều khoản này cũng bảo vệ an toàn của các cá nhân không bị giam giữ.

Trong Bình luận chung số 8 thông qua tại kỳ họp thứ 16 năm 1982, HRC đã giải thích thêm một số khía cạnh của quyền tự do và an toàn cá nhân nêu tại Điều 9 ICCPR, mà sẽ được đề cập trong các tiểu mục dưới đây.

5.2. Quyền “an toàn cá nhân”

Trong khi khái niệm an toàn, an ninh (*securcity*) có nghĩa tương đối rộng, quyền an ninh cá nhân (*security of person*) được HRC làm rõ hơn trong một số vụ với ý nghĩa là quyền độc lập với quyền tự do (*liberty*), cụ thể như trong vụ *Delgado Paez kiện Colombia* (mã số 195/85):

Vụ Delgado Paez kiện Colombia (mã số 195/85)

Người khiếu nại trong vụ này là một giáo viên Colombia, ông đã gửi nhiều khiếu nại đối với cơ quan quản lý tôn giáo. Vì những khiếu nại của mình, ông đã bị đe dọa giết và đã bị tấn công tại thành phố Bogota. Sau khi một đồng nghiệp bị bắn chết bởi kẻ tấn công lạ mặt, ông đã chạy trốn và xin quy chế tỵ nạn tại Pháp. Ông đã khiếu nại chính phủ Colombia vì đã vi

phạm nghĩa vụ bảo vệ quyền bình đẳng và quyền sống của ông, khiến ông phải rời bỏ đất nước. Mặc dù không được đề cập đến bởi nguyên đơn, HRC đã kết luận là có sự vi phạm Điều 9 (1) vì những lý lẽ sau:

“5.5. Câu đầu tiên của Điều 9 không đứng riêng rẽ như một điều khoản. Vị trí của nó như một phần của khoản 1 có thể khiến cho nhiều người nghĩ rằng quyền an ninh chỉ liên quan đến việc bắt và giam giữ. Hồ sơ về quá trình soạn thảo cho thấy rằng các thảo luận về câu đầu tiên này có liên quan đến các vấn đề được đề cập đến trong các khoản khác của Điều 9. Điều 3 của UDHR nhắc đến quyền sống, quyền tự do và quyền an ninh cá nhân. Các yếu tố này đã được đề cập đến nhiều điều khoản khác nhau trong Công ước. Mặc dù trong Công ước, quyền về an ninh cá nhân chỉ được đề cập đến tại Điều 9, nhưng không có cơ sở nào thể hiện rằng có sự thu hẹp khái niệm quyền về an ninh cá nhân chỉ liên quan đến các vụ tước tự do một cách chính thức. Mặt khác, các quốc gia thành viên đã cam kết bảo đảm các quyền được ghi nhận trong Công ước. Vì thế, không thể có việc các quốc gia bỏ qua những lời đe dọa tước đoạt mạng sống của những người thuộc quyền tài phán của mình chỉ vì những người đó không bị bắt hoặc giam giữ. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp thích hợp để bảo vệ họ”.

Phán quyết của HRC trong vụ trên cho thấy quyền về an ninh cá nhân là độc lập với việc bảo đảm về tự do. Trong một số vụ việc khác, cụ thể như vụ *Bwalya kiện Zambia* (mã số 314/88), *Bahamonde kiện Guinea Xích đạo* (mã số 468/91), *Leehong kiện Jamaica* (mã số 613/95)... Ủy ban cũng đã có những kết luận tương tự.

5.3. Quyền “tự do”

Trong Bình luận chung số 8, HRC đã mở rộng ý nghĩa của quyền tự do nêu tại khoản 1 Điều 9. Đoạn 1 của Bình luận chung giải thích khoản 1 Điều 9 sẽ được áp dụng cho tất cả những người bị tước tự do, kể cả các trường hợp do phạm tội hay do bị tâm thần, lang thang, nghiện ma túy, hay để nhằm các mục đích giáo dục, kiểm soát nhập cư... HRC cũng nêu rõ thêm rằng:

“Một số quy định của Điều 9 (một phần của khoản 2 và toàn bộ khoản 3) chỉ được áp dụng cho những người bị buộc tội. Những quy định còn lại, và cụ thể là sự đảm bảo quan trọng trong khoản 4, nghĩa là quyền được giám sát bởi toà án về tính hợp pháp của việc giam giữ, được áp dụng cho những người bị tước tự do do bị bắt và giam giữ. Thêm vào đó, theo Điều 2 (3), các quốc gia cũng phải thực hiện các biện pháp thích hợp để giải quyết những trường hợp mà một cá nhân khẳng định rằng mình bị tước tự do là vi phạm Công ước”.

Đoạn 4 của Bình luận chung số 8 nêu cụ thể các yêu cầu cần tuân thủ trong trường hợp “giam giữ ngăn chặn” (*preventive detention*):

“Nếu biện pháp được gọi là giam giữ mang tính ngăn chặn được áp dụng vì các lý do an toàn công cộng, nó phải tuân thủ cùng những điều khoản đó, nghĩa là nó không được mang tính chất tùy tiện mà phải dựa trên các cơ sở và thủ tục được luật pháp qui định (khoản 1), cần nêu các lý do phải áp dụng các biện pháp đó (khoản 2), và toà án giám sát việc giam giữ phải có thông tin đó (khoản 4) cũng như phải bồi thường cho nạn nhân trong trường hợp quy định này bị vi phạm (khoản 5). Thêm vào đó, nếu có những cáo buộc phạm tội được đưa ra trong các trường hợp như vậy thì quốc gia cần phải thực hiện những bảo đảm tổ tụng một cách đầy đủ theo quy định ở các Điều 9 (2, 3) và Điều 14”.

Nhìn chung, hầu hết những vụ việc mà HRC đã thụ lý đều liên quan đến giam giữ vì mục đích của tư pháp hình sự. Ngoài ra, còn có một số vụ liên quan đến giam giữ người nhập cư (ví dụ, vụ *Celepli kiện Thụy Điển* (mã số 456/91), *Torres kiện Phần Lan* (mã số 291/88) và *A kiện Úc* (mã số 560/93)), giam giữ người vì kỷ luật quân sự (ví dụ, vụ *Vuolanne kiện Phần Lan* (mã số 265/87)), giam giữ cưỡng bức người để trị liệu tâm thần (ví dụ, vụ *A kiện New Zealand* (mã số 754/97))...

Vụ Celepli kiện Thụy Điển (Mã số 456/91)

Trong vụ này, Celepli bị cấm đi lại tự do trong lãnh thổ quốc gia, ông bị khống chế trong phạm vi thành phố. Chính phủ Thụy Điển lập luận như sau:

“4.4. ...Điều 9 của Công ước bảo vệ quyền tự do và an ninh cá nhân, cấm việc bắt và giam giữ bất hợp pháp, nhưng không áp dụng đối với các giới hạn tự do đi lại được quy định tại Điều 12... Việc giới hạn quyền tự do đi lại của nguyên đơn không nghiêm trọng đến mức là tước tự do theo nghĩa quy định tại Điều 9 Công ước. Hơn thế, nguyên đơn được quyền tự do rời khỏi Thụy Điển để đến quốc gia khác”.

Nguyên đơn đã phản bác lại như sau:

“5.3. Liên quan đến lập luận của quốc gia rằng việc giới hạn tự do đi lại không thể coi là nghiêm trọng đến mức tước quyền tự do, nguyên đơn lập luận rằng việc hạn chế cư trú có thể coi là tước tự do khi nó kéo dài và gây ra những hậu quả nghiêm trọng. Ông cho rằng hoàn cảnh của mình bị cấm cư trú trong gần 7 năm và phải trình diện trước cảnh sát 3 lần mỗi tuần trong vòng 5 năm là đã nghiêm trọng đến mức tước quyền tự do quy định tại Điều 9 Công ước”.

Tuy nhiên, trong vụ việc trên, HRC thấy rằng khiếu nại về Điều 9 là không thích hợp, vì vậy Ủy ban đã đồng ý với lập luận của Thụy Điển. Tương tự, trong một vụ việc khác mà một lệnh cư trú bắt buộc đi kèm với hạn chế đi lại cũng không được coi là vi phạm Điều 9. Như vậy, có thể coi Điều 9 chỉ áp dụng đối với những trường hợp tước tự do nghiêm trọng như giam giữ ở một địa điểm nào đó (chẳng hạn như nhà riêng, nhà tù, bệnh viện tâm thần, trung tâm giam giữ người nhập cư...) chứ không phải là giới hạn quyền tự do đi lại trong một quốc gia hay một địa phương của quốc gia. Việc hạn chế đi lại nói chung chỉ liên quan đến Điều 12 về quyền tự do đi lại.

5.4. Yêu cầu về tính hợp pháp và cấm sự tùy tiện

Có hai giới hạn được phép đối với quyền tự do cá nhân theo quy định ở Điều 9. Trước hết, việc tước tự do phải “phù hợp với thủ tục tố tụng pháp luật quy định” (*in accordance with procedures as are established by law*). Do đó, việc bắt và giam sau đó phải được phép và quy định đầy đủ bởi pháp luật. Thứ hai, bản thân pháp luật và việc thực thi pháp luật đó không được mang tính tùy tiện (*arbitrary*). Cũng như trong một số điều khoản khác, việc cấm tước tự do một cách “tùy tiện” rộng hơn việc cấm tước tự do “bất hợp pháp”. Bởi lẽ sự “tùy tiện” là điều có nghĩa rộng hơn chứ không chỉ giới hạn trong phạm vi quy định pháp luật.

Một ví dụ về tính “bất hợp pháp” đã được HRC kết luận trong vụ *Domukovsky và những người khác kiện Grudia* (mã số 623-624/95). Trong vụ này, các nguyên đơn đã bị bắt cóc khỏi lãnh thổ Azerbaijan bởi nhân viên an ninh của Grudia, trái với luật của Grudia. Rõ ràng trong trường hợp này việc bắt người phải phù hợp với pháp luật của cả hai quốc gia, quốc gia nơi việc bắt xảy ra và quốc gia thực hiện việc bắt người.

Về tính “tùy tiện” quy định tại khoản 1, Điều 9 được HRC xem xét trong các vụ dưới đây:

Vụ Van Alphen kiện Hà Lan (mã số 305/88)

Người khiếu nại là một luật sư Hà Lan đã bị bắt vì nghi ngờ liên quan đến gian lận thuế. Ông bị giam hơn 9 tuần nhằm buộc phải cung cấp thông tin liên quan đến một số khách hàng cho nhà chức trách. Nguyên đơn cho rằng việc bắt và giam giữ mình là tùy tiện và vi phạm khoản 1, Điều 9 của Công ước. Theo ông, việc bắt và giam giữ được thực hiện tùy tiện để gây áp lực lấy thông tin nhằm sử dụng trong điều tra chống lại ông và các khách hàng. HRC đã có bình luận như sau:

“5.6. Vấn đề cơ bản mà Ủy ban cần xem xét là việc giam người khiếu nại từ ngày 5/12/1983 đến 9/02/1984 là tùy tiện hay không. Rõ ràng là cơ quan thẩm quyền của Hà Lan khi gia hạn giam giữ người

khiếu nại đã tuân thủ các quy định về tạm giam trước xét xử quy định trong Bộ luật Tổ tụng hình sự. Vậy cần quyết định liệu các yếu tố khác có thể cấu thành việc giam giữ tùy tiện hợp pháp hay không, và liệu người khởi kiện có được hưởng quyền nại nghĩa vụ nghề nghiệp về bảo mật trong tiến trình điều tra hình sự hay không.

...

5.8. Lịch sử soạn thảo khoản 1 Điều 9 xác nhận rằng “sự tùy tiện” không tương đương với “trái pháp luật”, mà phải được hiểu rộng hơn, bao gồm các yếu tố không tương thích, bất công và thiếu khả năng dự báo trước (inappropriateness, injustice and lack of predictability). Điều này có nghĩa là việc giam giữ đúng luật không chỉ đòi hỏi tính hợp pháp mà cả sự hợp lý (reasonable) trong mọi trường hợp. Hơn nữa, việc giam giữ phải là cần thiết trong mọi trường hợp, chẳng hạn, để tránh việc chạy trốn, làm ảnh hưởng đến chứng cứ hoặc tái phạm. Quốc gia thành viên chưa cho thấy rằng các yếu tố này tồn tại trong vụ việc...”

Trong một vụ khác, HRC cũng giải thích thêm về khái niệm “tùy tiện”:

Vụ A kiện Úc (mã số 560/93)

Trong vụ này, 1. Ngay sau khi tới nơi, ông xin được hưởng quy chế tị nạn nhưng bị bác bỏ vào tháng 12

năm 1992. Ông đã bị giam giữ tại nhiều trung tâm giam giữ cho đến ngày 27 tháng 01 năm 1994. Ông cho rằng mình là nạn nhân của hành vi vi phạm khoản 1 Điều 9, các Điều 4, 5 khoản 1 và 3 (b), (c) và (d), Điều 14, và khoản 1 Điều 2 của ICCPR của chính phủ Úc.

“3.3 Phía khiếu nại cho rằng chính sách của quốc gia bị khiếu nại giam giữ thuyền nhân là không thích hợp, phi lý và độc đoán, mà mục đích chính của nó là để ngăn chặn các thuyền nhân khác khỏi đến Úc và để ngăn cản những người đã ở trong nước tiếp tục nộp hồ sơ xin hưởng vị thế tị nạn. Việc áp dụng luật mới được cho là đến mức “răn đe con người”, dựa trên việc củng nhắc giam giữ những người xin tị nạn trong các điều kiện như vậy và trong thời gian rất dài khiến những người dự định xin tị nạn thậm chí nản lòng không nộp đơn xin hưởng tình trạng tị nạn, và những người đã xin tị nạn mất tất cả hy vọng và trở về nhà.

3.4. Không tồn tại cơ sở hợp pháp nào cho việc giam giữ người khiếu nại, vì không có căn cứ hợp pháp nào được nhắc đến trong kết luận số 44 áp dụng cho trường hợp này. Hơn nữa, thời gian giam giữ - 1.299 ngày hoặc ba năm và 204 ngày tính đến ngày 20 tháng 6 năm 1993 - đã đến mức vi phạm khoản 1, Điều 9”.

Cho dù chính phủ Úc có nêu quan điểm phản bác lại lập luận trên, cho rằng việc giam giữ là hoàn toàn

hợp pháp, HRC đã kết luận nghiêng về phía người khiếu nại:

“4.2 Ủy ban Nhân quyền đã xem xét khiếu nại theo tinh thần của tất cả thông tin được các bên gửi đến, như yêu cầu của khoản 1 Điều 5 của Nghị định thư không bắt buộc của Công ước. Ba vấn đề sẽ được xác định về nội dung của chúng:

(a) Liệu rằng việc giam giữ kéo dài người khiếu nại, trì hoãn xác định quyền của ông ta hưởng địa vị người tị nạn, có phải là “tù tị” theo nghĩa của khoản 1 Điều 9 hay không;

(b) Liệu việc không thể khiếu nại về tính hợp pháp của việc giam giữ người khiếu nại và thiếu khả năng tiếp cận với tư vấn pháp lý có vi phạm khoản 4 Điều 9 hay không;

(c) Liệu các thủ tục tố tụng liên quan đến việc người khiếu nại xin được hưởng địa vị tị nạn có trong phạm vi áp dụng khoản 1 Điều 14 và nếu có thì liệu đã vi phạm khoản 1 Điều 14 hay không.

9.2 Về vấn đề thứ nhất, Ủy ban nhắc lại rằng khái niệm “tù tị” không đồng nghĩa với “trái pháp luật”, mà được hiểu rộng hơn, bao gồm các yếu tố như không phù hợp và bất công. Hơn nữa, việc giam giữ có thể được coi là tù tị nếu nó không cần thiết trong tất cả các tình huống của vụ án, ví dụ như để ngăn chặn chạy trốn

hoặc hủy hoại bằng chứng: yếu tố tỷ lệ tương xứng cần được xem xét trong bối cảnh này. Tuy nhiên, quốc gia bị khiếu nại tìm cách biện minh cho việc giam giữ người khiếu nại bởi ông ta đến Úc bất hợp pháp và có khả năng bỏ trốn nếu để cho tự do. Câu hỏi đối với Ủy ban là liệu có đủ cơ sở để biện minh cho việc giam giữ vô hạn định và kéo dài hay không.

...

9.4 Tuy nhiên, Ủy ban thấy rằng mọi quyết định giam giữ một người phải được xem xét định kỳ để có thể đánh giá các cơ sở biện minh cho việc giam giữ. Trong mọi trường hợp, không được tiếp tục giam giữ sau thời hạn mà nhà nước đưa ra các lý lẽ thích hợp. Ví dụ, việc nhập cảnh bất hợp pháp có thể cho thấy một nhu cầu để điều tra và có thể có các yếu tố cụ thể khác, chẳng hạn như khả năng bỏ trốn và thiếu sự hợp tác, có thể biện minh cho một thời gian tạm giam. Nếu không có các yếu tố như vậy, việc giam giữ có thể bị coi là tùy tiện, ngay cả đối với trường hợp nhập cảnh bất hợp pháp. Trong trường hợp cụ thể này, quốc gia thành viên đã không đưa ra được căn cứ cụ thể nào mà có thể biện minh cho việc tiếp tục giam giữ người khiếu nại trong thời gian bốn năm, trong thời gian đó ông ta bị chuyển qua các trung tâm giam giữ khác nhau. Do đó, Ủy ban kết luận rằng người khiếu nại bị

giam giữ trong thời gian bốn năm là tùy tiện theo nghĩa của khoản 1 Điều 9”.

Trong các phán quyết của HRC, có khi việc bắt một người không phải là tùy tiện, nhưng việc giam giữ sau đó vẫn có thể vi phạm khoản 1 Điều 9. Trong vụ *Spakmo kiện Na Uy* (mã số 631/95), người khiếu nại bị bắt hai lần vì không tuân thủ lệnh của cảnh sát yêu cầu chấm dứt việc đập phá tại một địa điểm. Cả hai lần bắt đều phù hợp với khoản 1 Điều 9. Tuy vậy, quốc gia không chứng minh được việc giam giữ 8 giờ đồng hồ sau lần bắt thứ hai là hợp lý, cho nên việc giam giữ lần thứ hai là vi phạm khoản 1 Điều 9.

5.4. Quyền được thông báo về cáo buộc hình sự - Điều 9 (2)

Khoản 2 Điều 9 quy định: Bất cứ người nào bị bắt giữ đều phải được thông báo, vào lúc bị bắt, về những lý do người đó bị bắt (*reasons for his arrest*) và phải được thông báo không chậm trễ về bất kỳ sự buộc tội nào đối với người đó (*promptly informed of any charges against him*). Nói cách khác, mỗi người có quyền được biết chính xác lý do nào khiến mình bị bắt. Trong vụ việc dưới đây, HRC đã làm rõ thêm một số khía cạnh của quyền này:

Vụ Kelly kiện Jamaica (mã số 253/87)

Trong vụ này HRC kết luận là có một số quyền trong ICCPR đã bị vi phạm, bao gồm việc Kelly bị giam 26

ngày mà không được biết lý do mình bị giam. Ủy ban cũng bình luận về mối quan hệ giữa Điều 9 (2) và Điều 14 (3) (a) như sau:

“5.8. Điểm 3 khoản 3 Điều 14 đòi hỏi bất kỳ người nào đã bị cáo buộc hình sự cũng được thông báo nhanh chóng và chi tiết về tính chất và nguyên nhân của cáo buộc chống lại mình. Đòi hỏi về thông báo nhanh chóng chỉ áp dụng một khi cá nhân đã chính thức bị buộc tội về một tội danh cụ thể. Nó không áp dụng đối với những người đang bị tạm giam chờ kết quả điều tra của cảnh sát; trường hợp này được quy định bởi khoản 2 Điều 9 của Công ước. Trong vụ này, quốc gia không phản bác việc nguyên đơn đã không được biết bất kỳ lý do nào của việc bắt sau vài tuần, không được biết về các dữ kiện liên quan đến tội phạm và nhân thân của nạn nhân. Ủy ban kết luận rằng các yêu cầu của khoản 2 Điều 9 đã không được đáp ứng”.

5.5. Quyền của người bị tạm giam – Điều 9 (3)

Câu đầu tiên của khoản 3 Điều 9 quy định: Bất cứ người nào bị bắt hoặc bị giam giữ vì một tội hình sự phải được nhanh chóng đưa ra trước một thẩm phán hoặc một quan chức có thẩm quyền thực hiện chức năng tư pháp và phải được xét xử trong thời hạn hợp lý hoặc được trả tự do. Một số khía cạnh của khoản này được làm rõ thêm dưới đây.

a. Nhanh chóng được đưa ra trước một thẩm phán hoặc quan chức tư pháp

Trong Đoạn 2 Bình luận chung số 8, HRC khẳng định thời hạn để đưa ra trước thẩm phán hoặc quan chức tư pháp tại khoản 3 Điều 9 là tùy theo pháp luật quốc gia thành viên, nhưng Ủy ban cho rằng không nên kéo dài quá “vài ngày” (*a few days*).

Việc hiểu như thế nào là “nhanh chóng” (*promptly*) rất quan trọng, vì vậy, theo một số chuyên gia, giải thích của HRC như trên là chưa được rõ ràng. Trong các phán quyết về các khiếu nại cá nhân, thời hạn nào là vi phạm khoản 3 Điều 9 có vẻ như chưa được Ủy ban khái quát thành nguyên tắc.

Tuy vậy, trong một số Nhận xét kết luận gần đây, HRC đã có quan điểm chặt chẽ hơn. Chẳng hạn, trong Nhận xét kết luận về Gabon (năm 2000), HRC khẳng định:

13 ... Quốc gia thành viên nên có hành động để bảo đảm rằng việc tạm giam tại đồn cảnh sát không bao giờ được quá 48 giờ và người bị giam có quyền tiếp cận luật sư từ lúc bị giam. Quốc gia thành viên phải bảo đảm tuân thủ trong thực tế các quy định tại khoản 3, Điều 9 của Công ước”.

Từ khẳng định trên, có thể kết luận rằng theo quan điểm của HRC, thời gian mà người bị bắt giữ phải được đưa ra các

cơ quan tư pháp (hoặc được trả tự do) là trước 48 giờ kể từ thời điểm bị bắt.

b. Thời hạn tạm giam trước xét xử

Khoản 3 Điều 9 quy định người bị buộc tội phải được xét xử trong thời hạn hợp lý hoặc được trả tự do. Trong đoạn 3 của Bình luận chung số 8, HRC khuyến nghị việc tạm giam chỉ nên là ngoại lệ và càng ngắn càng tốt:

‘Một vấn đề khác là tổng thời hạn bị tạm giam. Trong một số trường hợp cụ thể ở một số nước, vấn đề này đã gây nhiều quan tâm đối với Ủy ban, và các thành viên Ủy ban đã chất vấn xem thực tế ở quốc gia báo cáo có phù hợp với quyền “được xét xử trong thời gian hợp lý hoặc trả tự do” theo khoản 3 Điều 9 hay không. Việc tạm giam trước khi kết án chỉ nên coi là ngoại lệ và càng ngắn càng tốt. Ủy ban hoan nghênh các quốc gia đã cung cấp thông tin liên quan đến các cơ chế hiện có và các biện pháp đã được áp dụng nhằm làm giảm thời gian tạm giam’.

Như vậy, có thể thấy khoản 3 Điều 9 có điểm trùng lặp với điểm c khoản 3 Điều 14. Quy định tại Điều 14 bảo đảm sau khi bị buộc tội, bị cáo phải được đưa ra xét xử trong thời gian hợp lý, trong khi theo Điều 9, bị can không bị giam giữ trong thời hạn bất hợp lý cho đến khi xét xử. Nói cách khác, Điều 9 đề cập đến thời gian giam giữ trước xét xử, Điều 14 đề cập đến toàn bộ thời gian trước khi xét xử.

c. Quyền được tại ngoại chờ xét xử

Câu thứ hai của khoản 3 Điều 9 quy định việc tạm giam một người trong thời gian chờ xét xử không được đưa thành nguyên tắc chung (*the general rule*). Như vậy, giống như đã đề cập ở trên, không nên coi tạm giam là đương nhiên, mà chỉ nên coi là ngoại lệ. Từ điểm này, nhiều luật gia khẳng định cá nhân có quyền được trả tự do (tại ngoại) để chờ xét xử (*right to release pending trial*). Quyền này được HRC làm rõ thêm trong vụ việc sau:

Vụ Hill kiện Tây Ban Nha (mã số 526/93)

Những người khiếu nại là công dân Anh bị bắt ở Tây Ban Nha vì nghi ngờ đã đánh bom một ô tô. Trong số các nội dung khiếu nại có việc quốc gia đã vi phạm khoản 3 Điều 9 vì không cho họ đặt tiền tại ngoại sau khi bị bắt. Tây Ban Nha đã lập luận như sau:

“9.7. Quốc gia cho rằng thời gian 16 tháng tạm giam không có gì là bất thường. Nó là chính đáng do tính chất phức tạp của vụ việc: Không được đặt tiền tại ngoại vì nguy cơ hai nguyên đơn sẽ đào thoát khỏi lãnh thổ Tây Ban Nha ngay khi họ được tại ngoại”.

Trong phán quyết bác bỏ quan điểm của quốc gia, HRC đã bình luận như sau:

“ 12.3. Khoản 3 Điều 9 Công ước quy định rằng sẽ không coi là nguyên tắc chung là mọi người chờ xét xử đều phải bị tạm giam, nguyên đơn khiếu nại rằng họ không được đặt tiền bảo lãnh để tại ngoại và rằng vì họ không thể trở về Anh quốc, công ty xây dựng của họ bị tuyên bố phá sản. Ủy ban tái khẳng định các phán quyết trước đây của mình rằng việc tạm giam chờ xét xử chỉ nên là ngoại lệ và việc đặt tiền tại ngoại nên được cho phép, trừ các trường hợp tồn tại khả năng bị can sẽ hủy hoại chứng cứ, ảnh hưởng đến nhân chứng hoặc trốn thoát khỏi thẩm quyền tài phán của quốc gia thành viên. Chỉ thuần túy việc bị can là người nước ngoài không đủ để dẫn đến việc ông ta có thể bị tạm giam chờ xét xử. Quốc gia cho rằng có căn cứ vững chắc rằng các bị can sẽ rời khỏi lãnh thổ Tây Ban Nha nếu được đặt tiền bảo lãnh và tại ngoại. Tuy vậy, quốc gia không cung cấp được thông tin nào làm cơ sở cho mối lo ngại này và tại sao quốc gia không thể đặt ra một mức tiền bảo lãnh thích hợp và các điều kiện khác để cho tại ngoại. Quan điểm của quốc gia rằng chỉ vì bị can là người nước ngoài có thể thoát khỏi thẩm quyền tài phán của mình nếu đặt tiền tại ngoại không thể coi như một ngoại lệ của quy tắc được đặt ra tại khoản 3 Điều 9 của Công ước. Trong hoàn cảnh này, Ủy ban thấy rằng quyền này của những người khiếu nại đã bị vi phạm”.

Trong Nhận xét kết luận về Argentina (1995) và Ecuador (1998), HRC cũng đã lặp lại yêu cầu rằng việc đặt

tiền tại ngoại cần coi như một biện pháp thay thế cho tạm giam trước xét xử. Như vậy, theo Ủy ban, khoản 3 Điều 9 được hiểu là biện pháp đặt tiền nên thường xuyên được áp dụng cho các bị can, bị cáo. Đồng thời, khoản tiền đặt không nên ở mức cao vô lý khiến cho đương sự không thể nào kiếm được.

Mặt khác, HRC vẫn khẳng định rằng việc tạm giam có thể áp dụng đối với những đối tượng bị truy tố về tội phạm rất nghiêm trọng, vì nếu họ được tại ngoại có nguy cơ cao sẽ trốn thoát và sẽ gây nguy hiểm lớn cho xã hội. Cụ thể, trong vụ *Thomas kiện Jamaica* (mã số 614/95), việc tạm giam, thậm chí đến mười bốn tháng trước khi xét xử bị cáo về tội giết người, nhưng vẫn được HRC kết luận là không vi phạm khoản 3 Điều 9.

5.6. Quyền được xem xét về tính hợp pháp của việc giam giữ – Điều 9 (4)

Quyền được xem xét tính hợp pháp của việc tạm giữ, tạm giam được quy định tại khoản 4 Điều 9 ICCPR. Quyền này khởi nguồn từ *habeas corpus* (luật bảo thân), một nguyên tắc pháp lý của hệ thống thông luật đã tồn tại nhiều thế kỷ.

Khoản 4 Điều 9 quy định: *Bất cứ người nào do bị bắt hoặc giam giữ mà bị tước tự do đều có quyền yêu cầu được xét xử trước toà án, nhằm mục đích để toà án đó có thể quyết định không chậm trễ về tính hợp pháp của việc giam giữ và ra lệnh trả lại tự do cho họ, nếu việc giam giữ là bất hợp pháp.*

Tuy nhiên, đến thời hạn nào thì được coi là “không chậm trễ” vẫn chưa được HRC xác định. Nguyên tắc cơ bản được nêu ra là phải xem xét từng trường hợp. Trong vụ *Hammel kiện Madagascar* (mã số 155/83), việc giam cầm cố diễn ra trong ba ngày, trong thời gian đó người khiếu nại không thể tiếp cận tòa án để yêu cầu xem xét tính hợp pháp của việc giam giữ mình, do đó Ủy ban đã kết luận là vi phạm khoản 4 Điều 9. Tuy vậy, trong một vụ khác, *Portorreal kiện Cộng hòa Dominica* (mã số 188/84), HRC kết luận không có sự vi phạm khoản 4 Điều 9, mặc dù người khiếu nại bị giam 50 giờ mà không có cơ hội tiếp cận tòa án.

Trong một số phán quyết khác, HRC kết luận rằng quyền tiếp cận với luật sư có liên quan chặt chẽ với quyền khiếu nại việc giam giữ nêu tại khoản 4 Điều 9. Bởi lẽ, nếu không có luật sư làm người đại diện thì khiếu nại việc giam giữ sẽ rất khó thực hiện. Tuy nhiên, trong vụ *A kiện Úc* (mã số 560/93), mặc dù luật sư lập luận rằng quyền tiếp cận luật sư của người bị giam giữ đã bị hạn chế do liên tục bị chuyển qua các trại giam khác nhau, HRC không chấp nhận lập luận này vì cho rằng khó khăn đó chưa đến mức làm cản trở quyền của ông A tiếp cận tòa án:

Vụ A kiện Úc (mã số 560/93)

“9.6. ... Việc ông A bị chuyển liên tục giữa các trung tâm giam giữ và bị buộc phải thay đổi đại diện hợp pháp

của ông không thể làm giảm đi sự thật là ông ta có quyền tiếp cận các cố vấn pháp lý; mặc dù việc tiếp cận như vậy là bất tiện, đặc biệt là bởi khoảng cách xa tới Port Hedland, nhưng theo ý kiến của Ủy ban, đó không phải là một sự vi phạm quy định ở khoản 4 Điều 9”.

5.7. Quyền được bồi thường cho việc bị bắt hoặc giam giữ bất hợp pháp – Điều 9 (5)

Khoản 5 Điều 9 quy định: *Bất cứ người nào là nạn nhân của việc bị bắt hoặc bị giam giữ bất hợp pháp đều có quyền được yêu cầu bồi thường.* Trong một số vụ việc, HRC đã phán quyết rằng bồi thường theo khoản 5 Điều 9 cần được thực hiện khi có sự vi phạm bất cứ quy định nào tại Điều 9.

Cũng theo án lệ của HRC, việc bồi thường theo khoản 5 Điều 9 bao hàm cả việc giam giữ “bất hợp pháp”, kể cả bất hợp pháp trong luật quốc gia, dù được phép theo Điều 9 Công ước và việc giam giữ “hợp pháp” theo luật quốc gia nhưng trái với Công ước (xem phán quyết của HRC trong vụ *A kiện Úc* (mã số 560/93)).

5.8. Nhóm công tác về giam giữ tùy tiện (WGAD)

Để thúc đẩy việc bảo đảm thực hiện quyền tự do và an toàn cá nhân theo Điều 9 ICCPR, Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc (Human Rights Commission) đã thành lập Nhóm công tác về giam giữ tùy tiện (hay độc đoán)

(*Working Group on Arbitrary Detention - WGAD*) theo Nghị quyết 1991/42. Nhiệm vụ của Nhóm sau đó được làm rõ thêm bởi Nghị quyết 1997/50 và được mở rộng thêm thời hạn ba năm theo Nghị quyết 15/18 ngày 30/9/2010 của Ủy ban. Các nhiệm vụ của Nhóm bao gồm:

- a. Điều tra những trường hợp tước quyền tự do một cách tùy tiện hoặc không thích hợp với các tiêu chuẩn quốc tế liên quan được quy định trong UDHR hoặc trong các văn kiện pháp luật quốc tế được quốc gia liên quan chấp nhận;
- b. Tìm kiếm và thu nhận thông tin từ các chính phủ, các tổ chức liên chính phủ và phi chính phủ, nhận thông tin từ các cá nhân có liên quan, gia đình của họ hoặc người đại diện của họ;
- c. Hành động dựa trên thông tin được gửi đến về các trường hợp bị cáo buộc bị giam giữ tùy tiện qua phương thức gửi các khiếu nại khẩn cấp (*urgent appeals*) và khiếu kiện (*communications*) đến chính phủ hữu quan để làm rõ và làm họ quan tâm đến những trường hợp này;
- d. Thực hiện các chuyến thăm thực địa, theo lời mời của các chính phủ, để hiểu rõ hơn tình hình chung ở các nước, cũng như những lý do cơ bản của các trường hợp tước tự do tùy tiện;

- e. Tổ chức các cuộc thảo luận về các vấn đề có tính chất chung để giúp đỡ các nước ngăn chặn và bảo vệ chống lại những hành vi tước tự do tùy tiện và tạo điều kiện thuận lợi cho việc xử lý các vụ việc như vậy trong tương lai;
- f. Đề trình một báo cáo hàng năm (*annual report*) đến Hội đồng Nhân quyền (*Human Rights Council*) trình bày về các hoạt động, kết quả, kết luận và khuyến nghị.

Ngoài ra, Hội đồng Nhân quyền còn khuyến khích Nhóm, khi thực hiện nhiệm vụ của mình cần:

- a. Hợp tác và đối thoại với tất cả những bên liên quan đến các trường hợp được đề trình, đặc biệt là với các quốc gia cung cấp thông tin cần được xem xét;
- b. Xây dựng sự phối hợp với các cơ chế khác của Hội đồng Nhân quyền, với các cơ quan có thẩm quyền của Liên Hợp Quốc và với các cơ quan điều ước quốc tế, lưu tâm đến vai trò của Văn phòng Cao ủy Liên Hợp Quốc về Nhân quyền, sử dụng tất cả các biện pháp cần thiết để tránh trùng lặp với những cơ chế khác, đặc biệt liên quan đến việc xử lý các khiếu kiện mà nó nhận được và khảo sát thực địa;
- c. Thực hiện nhiệm vụ của mình một cách chủ động, khách quan và độc lập.

Các văn kiện quốc tế chính mà Nhóm vận dụng trong hoạt động bao gồm:

- UDHR, 1948.
- ICCPR, 1966.
- Bộ quy tắc tối thiểu về đối xử với tù nhân.
- Các quy tắc của Liên Hợp Quốc bảo vệ người chưa thành niên bị tước tự do.
- Bộ quy tắc tối thiểu về tư pháp người chưa thành niên (Các quy tắc Bắc Kinh).

6. Quyền tự do đi lại và cư trú

(Freedom of Movement and Residence) (Điều 12)

Điều 12.

1. Bất cứ ai cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia đều có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó.
2. Mọi người đều có quyền tự do rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình.
3. Những quyền trên đây sẽ không phải chịu bất kỳ hạn chế nào, trừ những hạn chế do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác, và phải phù hợp với những quyền khác được Công ước này công nhận.
4. Không ai bị tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình.

6.1. Khái quát

Quyền tự do đi lại có ý nghĩa quan trọng vì nó tạo tiền đề để một cá nhân hưởng thụ các quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa khác.

Quyền này đầu tiên được đề cập trong Điều 13 UDHR, trong đó nêu rằng: *Mọi người đều có quyền tự do đi lại và tự*

do cư trú trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia. Mọi người đều có quyền rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình, cũng như có quyền trở về nước mình. Quy định này sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong các Điều 12 và 13 ICCPR.

Theo Điều 12 ICCPR thì: *Bất cứ ai cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia đều có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó. Mọi người đều có quyền tự do rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình. Không ai bị tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình (các khoản 1, 2, 4).*

Nhìn tổng quát, có thể thấy rằng, Điều 12 đã đề cập đến bốn dạng tự do cụ thể có mối liên hệ gắn kết với nhau, bao gồm: Tự do lựa chọn nơi sinh sống trên lãnh thổ quốc gia; Tự do đi lại trong phạm vi lãnh thổ quốc gia; Tự do đi khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình; Tự do trở về nước mình. Tuy nhiên, theo Khoản 3 Điều 12, quyền tự do đi lại và cư trú không phải là một quyền tuyệt đối (*absolute right*), mà có thể bị hạn chế nếu... *do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác, và phải phù hợp với những quyền khác được ICCPR công nhận.*

Về Điều 12 ICCPR, bên cạnh những khía cạnh đã được nêu cụ thể, trong Bình luận chung số 27 thông qua tại phiên họp lần thứ 67 (1999), HRC đã phân tích thêm một số nội dung của quyền này. HRC khẳng định một số nguyên tắc chung sau:

Thứ nhất, tự do đi lại là điều kiện không thể thiếu đối với sự phát triển tự do của cá nhân. Quyền này có ảnh hưởng đến một số quyền khác được ghi nhận trong ICCPR và có mối liên hệ chặt chẽ với Điều 13 (đoạn 1).

Thứ hai, các quốc gia có thể đặt ra những giới hạn nhất định về quyền tự do đi lại, tuy nhiên, những giới hạn đặt ra không được làm vô hiệu nguyên tắc tự do đi lại, và phải dựa trên những căn cứ quy định trong Khoản 3 Điều 12 và phải phù hợp với các quyền khác được ICCPR công nhận (đoạn 2).

6.2. Quyền tự do đi lại và chọn nơi cư trú trong lãnh thổ quốc gia – Điều 12 (1)

Theo khoản 1 Điều 12, bất cứ ai cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia đều có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó.

Trong Bình luận chung số 27, HRC tái khẳng định quyền tự do đi lại được áp dụng trên toàn bộ lãnh thổ của một quốc gia, kể cả những phần lãnh thổ hợp thành trong trường hợp một quốc gia theo thể chế liên bang. Theo HRC, việc bảo đảm quyền đi lại và tự do lựa chọn nơi sinh sống trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia không phụ thuộc vào mục đích hay lý do của việc đi lại hay của việc lựa chọn nơi cư trú, và bất cứ sự hạn chế nào với quyền này phải căn cứ vào quy định trong khoản 3 Điều 12 (đoạn 5). Theo HRC, cần bảo vệ các quyền quy định trong Điều 12 khỏi sự vi phạm không chỉ từ phía các cơ quan, viên chức nhà

nước, mà còn từ các chủ thể khác (ví dụ, phụ nữ có thể bị cản trở việc hưởng thụ quyền này từ chồng hoặc những người thân trong gia đình) (đoạn 6). Ngoài ra, trong Bình luận chung 27, HRC cũng khẳng định quyền tự do cư trú còn bao hàm sự bảo vệ khỏi tình trạng bị bắt buộc di dời chỗ ở trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, cũng như khỏi bị ngăn cấm không được đến hoặc sinh sống ở một khu vực nhất định trên lãnh thổ quốc gia, ngoại trừ những trường hợp nêu ở khoản 3 Điều 12 (đoạn 7).

Quyền tự do đi lại bao hàm việc di chuyển không bị cản trở trên lãnh thổ quốc gia. Điều này có sự chồng lấn với bảo đảm tự do cá nhân nêu tại Điều 9. Trong vụ *Celeli kiện Thụy Điển* (mã số 456/91), Ủy ban khẳng định Điều 9 áp dụng cho những hạn chế chặt chẽ hơn đối với đi lại mà bị ngăn cấm bởi Điều 12. Như vậy, hiển nhiên là sẽ không bị coi là vi phạm Điều 12 khi việc tước tự do là được phép theo Điều 9.

Trong một số vụ việc, chẳng hạn như vụ *Ackla kiện Togo* (mã số 505/92) dưới đây, Ủy ban Nhân quyền đã kết luận về việc hạn chế đi lại trong nước như sau:

Vụ Ackla kiện Togo (mã số 505/92)

“10. Ủy ban nhận thấy... người khởi kiện cho rằng anh ta bị cấm vào huyện La Kozah và làng của mình trong huyện này. Điều 12 Công ước ghi nhận quyền tự do đi lại

và tự do chọn nơi cư trú cho mọi người đã có mặt hợp pháp trên lãnh thổ quốc gia. Khi thiếu sự giải thích từ phía quốc gia thành viên để biện minh cho những hạn chế với người khiếm nại theo khoản 3 Điều 12, Ủy ban cho rằng việc hạn chế quyền tự do đi lại và cư trú của người khiếm nại là vi phạm Điều 12 (1) của Công ước”.

Trong một số vụ việc tương tự, ví dụ như vụ *Mpaka-Nsusu kiện Zaire* (mã số 157/1983) và vụ *Mpandanjila kiện Zaire* (mã số 138/1983), các biện pháp hạn chế đi lại của nhà nước cũng bị kết luận là vi phạm Điều 12 (1).

Quyền chọn nơi cư trú của một người là việc người đó tự do xác lập nơi cư trú thường xuyên hoặc tạm thời ở bất kỳ địa điểm nào trên lãnh thổ quốc gia. Trong Nhận xét kết luận về Israel (1998), HRC đã nhấn mạnh khía cạnh không được phân biệt đối xử trong việc bảo đảm quyền này như sau:

“23. Liên quan đến người Palestin hiện đang sống tại Tây Jerusalem, Ủy ban lo ngại về việc đặt ra các điều kiện ngày càng giới hạn đối với việc duy trì sự cư trú ổn định, việc từ chối các yêu cầu đoàn tụ gia đình và những khó khăn mà những người không phải người Do Thái gặp phải khi xin phép xây dựng và cư trú đã dẫn đến số lượng đông người phải rời bỏ khu vực bị chiếm đóng. Ủy ban bày tỏ sự lo ngại đến chỉ thị không được xuất bản công khai của Bộ Nội vụ, theo đó người Palestine có thể bị mất quyền sống trong thành phố nếu họ không thể chứng

minh được rằng Tây Jerusalem đã là “trung tâm của đời sống” của họ trong vòng bảy năm qua. Ủy ban nhận thấy chính sách này được áp dụng hồi tố đối với cả người Palestin hiện đang sống ở nước ngoài và những người đang sống ở Bờ Tây hoặc ngoại ô Jerusalem, mà không áp dụng đối với người Do Thái Israel hoặc người Do Thái nước ngoài đang cư trú thường xuyên tại Tây Jerusalem. Ủy ban khuyến nghị rằng các quy tắc và thủ tục liên quan đến địa vị cư trú thường xuyên phải được áp dụng mà không có sự phân biệt.

24. Ủy ban đã xét đến việc phá hủy các ngôi nhà của người Arab như là một hình thức xử phạt. Ủy ban cũng xem xét việc phá hủy, một phần hay toàn bộ, các ngôi nhà của người Arab được xây dựng một cách “bất hợp pháp”. Ủy ban lấy làm tiếc về những khó khăn mà người Palestin gặp phải khi họ muốn có giấy phép xây dựng chính đáng. Ủy ban coi việc phá hoại các ngôi nhà là trực tiếp trái với nghĩa vụ của quốc gia về bảo đảm không có sự phân biệt về quyền không bị can thiệp nhà ở (Điều 17), quyền tự do chọn nơi cư trú (Điều 12) và bình đẳng của mọi người trước pháp luật (Điều 26)”.

Về đối tượng áp dụng, khoản 1 Điều 12 áp dụng đối với mọi người “có mặt hợp pháp trong lãnh thổ của một quốc gia”. Vì vậy, một quốc gia có thể áp đặt các giới hạn đối với những người nhập cảnh, cho nên Công ước không bảo đảm quyền cư trú của người nước ngoài. Tại đoạn 5 và 6 của

Bình luận chung số 15 (1986), về vị thế của người nước ngoài, HRC đã làm rõ một số điểm sau:

5. Công ước không công nhận quyền của người nước ngoài được nhập cảnh hay cư trú trong lãnh thổ của một quốc gia. Về nguyên tắc, đây là vấn đề thuộc thẩm quyền của quốc gia được quyết định sẽ cho ai vào lãnh thổ của họ. Tuy nhiên, trong hoàn cảnh nhất định, một người nước ngoài có thể được hưởng sự bảo vệ của Công ước thậm chí cả trong vấn đề nhập cảnh hay cư trú, ví dụ trong các khía cạnh về không phân biệt đối xử, cấm sự đối xử vô nhân đạo và tôn trọng cuộc sống gia đình.
6. Việc cho phép nhập cảnh có thể được căn cứ vào những điều kiện có liên quan, ví dụ như việc đi lại, cư trú và nghề nghiệp. Mỗi quốc gia cũng có thể áp đặt những điều kiện cho một người nước ngoài khi quá cảnh nước mình. Tuy nhiên, khi người nước ngoài được phép nhập cảnh vào lãnh thổ của một quốc gia thì họ có các quyền mà Công ước đã ghi nhận”.

Bình luận chung số 27 của HRC khẳng định một nguyên tắc chung đó là, quyền tự do đi lại không chỉ được áp dụng với các công dân mà còn với người nước ngoài đang cư trú hoặc hiện diện hợp pháp trên lãnh thổ nước khác. Việc cho phép nhập cảnh và tư cách “hợp pháp” của một người nước ngoài trên lãnh thổ của một nước phụ thuộc vào quy định của pháp luật quốc gia và phù hợp với những nghĩa vụ quốc

tế của nước đó. Tuy nhiên, khi một người nước ngoài đã được phép nhập cảnh vào lãnh thổ một nước thành viên thì người đó phải được coi là hợp pháp trong phạm vi lãnh thổ của nước này. Và khi một người nước ngoài có tư cách hợp pháp trong lãnh thổ một nước, thì người này có các quyền theo quy định Điều 12 và mọi sự đối xử khác biệt với họ so với sự đối xử dành cho công dân nước đó sẽ phải căn cứ theo các nguyên tắc được quy định ở khoản 3 Điều 12 (đoạn 4).

6.3. Quyền tự do rời khỏi đất nước, kể cả nước mình – Điều 12 (2)

Liên quan đến khoản 2 Điều 12 về quyền tự do rời khỏi bất cứ đất nước nào, kể cả nước mình, Bình luận chung số 27 xác định thêm rằng quyền này được áp dụng không phụ thuộc vào nước đến và mục đích, thời gian mà cá nhân dự định ở lại bên ngoài nước mình. Bởi vậy, quyền này bao hàm cả quyền đi ra nước ngoài để làm việc, tham quan cũng như để cư trú lâu dài. Quyền này áp dụng cả cho những người nước ngoài sống hợp pháp trên lãnh thổ của một nước khác, vì vậy, một người nước ngoài bị trục xuất hợp pháp có quyền được lựa chọn nước đến nếu có sự đồng ý của nước đó (đoạn 8).

Cả quốc gia mà một người sẽ đến cư trú và quốc gia người đó có quốc tịch đều có trách nhiệm bảo đảm quyền tự do rời khỏi bất kỳ nước nào nêu ở khoản 2 Điều 12. Do việc đi lại giữa các nước thường đòi hỏi những giấy tờ thông hành, ví dụ như hộ chiếu, nên quyền được đi khỏi một nước phải bao hàm cả quyền có được những giấy tờ thông hành

cần thiết. Việc từ chối cấp hoặc gia hạn hộ chiếu cho một người có thể tước đoạt của người đó quyền được rời khỏi nước mà họ đang sinh sống để đi nơi khác, bao gồm quyền được trở về nước mình (đoạn 9).

HRC nhận định thêm tại đoạn 10:

"Thực tế ở các quốc gia thường cho thấy những quy tắc pháp lý và biện pháp hành chính đều có thể ảnh hưởng bất lợi đến quyền đi khỏi đất nước của một cá nhân. Bởi vậy, điều vô cùng quan trọng là các quốc gia phải thông báo cho Ủy ban về những hạn chế pháp lý và thực tế đối với quyền đi khỏi đất nước mà có thể áp dụng cho cả công dân và người nước ngoài để Ủy ban có thể đánh giá sự phù hợp của những nguyên tắc và thực tế này với khoản 3, Điều 12..."

Trong vụ việc dưới đây, HRC đã làm rõ thêm một số khía cạnh của quyền tự do rời khỏi đất nước:

Vụ González del Rio kiện Peru (263/87)

Nguyên đơn nhận được lệnh bắt nhưng không bị thi hành trong bảy năm. Lệnh này cũng cấm ông không được rời khỏi lãnh thổ Peru. Liên quan đến Điều 12 (3), Ủy ban đã đưa ra các bình luận như sau:

"5.3. Khoản 2, Điều 12 bảo vệ quyền của cá nhân rời khỏi bất kỳ nước nào, bao gồm cả nước của mình."

Nguyên đơn khiếu nại rằng vì lệnh bắt vẫn bị treo, ông bị ngăn cản không được rời khỏi lãnh thổ Peru. Theo khoản 3 Điều 12, quyền rời khỏi bất kỳ quốc gia nào chỉ có thể bị giới hạn chủ yếu trên cơ sở an ninh quốc gia và trật tự công cộng (*ordre public*). Ủy ban thấy rằng tiến trình tư pháp treo có thể dùng để biện minh cho việc hạn chế quyền của một cá nhân rời khỏi quốc gia. Tuy nhiên, khi tiến trình tư pháp bị trì hoãn quá lâu thì giới hạn áp đặt đối với quyền rời khỏi quốc gia không thể biện minh được. Trong trường hợp này, việc hạn chế tự do của ông González rời khỏi Peru đã có hiệu lực trong bảy năm và ngày kết thúc vẫn chưa rõ. Ủy ban kết luận tình huống này vi phạm quyền của người khởi kiện theo khoản 2 Điều 12. Cũng trong hoàn cảnh này, Ủy ban nhận thấy sự vi phạm quyền của người khởi kiện theo Điều 12 có thể liên hệ đến sự vi phạm quyền về xét xử công bằng theo Điều 14”.

Như đã nêu trên, quyền theo khoản 1 và 2 của Điều 12 đều có khía cạnh theo chiều ngang, tức là sự hạn chế từ các chủ thể khác trong xã hội. Chẳng hạn, HRC đã lên án luật của Li-băng không cho phép phụ nữ đi ra nước ngoài nếu không có sự chấp thuận của chồng. Ngoài ra, Ủy ban còn khẳng định:

“ 22. Ủy ban đã lưu tâm đến những khó khăn mà người lao động nước ngoài tại Li-băng mà hộ chiếu bị chủ doanh

nghiệp tịch thu. Thực tiễn này, mà quốc gia đã thừa nhận cần được giải quyết thỏa đáng hơn, là không phù hợp với Điều 12 của Công ước. Ủy ban khuyến nghị rằng quốc gia thành viên thực thi các biện pháp hiệu quả để bảo vệ quyền của người lao động nước ngoài bằng ngăn chặn việc thu hộ chiếu như vậy, cũng như bằng việc cung cấp các phương tiện hiệu quả và dễ tiếp cận để nhận lại hộ chiếu”.

6.4. Hạn chế tự do đi lại và cư trú – Điều 12 (3)

Khoản 3 Điều 12 khẳng định quyền tự do đi lại và cư trú sẽ không phải chịu bất kỳ hạn chế nào, trừ những hạn chế “do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác, và phải phù hợp với những quyền khác được Công ước này công nhận”.

Bình luận chung số 27 tái khẳng định rằng những hạn chế quy định trong Khoản 3 Điều 12 chỉ được thực hiện nhằm các mục đích bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng hay đạo đức xã hội và các quyền và tự do của người khác và phải phù hợp với các quyền khác được ghi nhận trong Công ước, cũng như phải được quy định trong pháp luật (đoạn 11). Khi đặt ra những hạn chế về quyền này trong pháp luật, các quốc gia thành viên phải tuân thủ nguyên tắc có liên quan nêu ở Điều 5 ICCPR, theo đó, những hạn chế đưa ra phải không làm tổn hại đến bản chất của các quyền; phải có sự tương thích giữa sự hạn chế và quyền có liên quan, giữa quy

phạm và loại trừ (đoạn 13); những hạn chế phải tương xứng với lợi ích được bảo vệ (đoạn 14) và nguyên tắc tương xứng này cần được tuân thủ bởi cả các cơ quan lập pháp lẫn các cơ quan tư pháp và hành chính (đoạn 15).

Một số hạn chế bị coi là không thích đáng bao gồm: (i) Không cho phép một người ra nước ngoài vì cho rằng người này nắm giữ "những bí mật của nhà nước"; (ii) Ngăn cản một cá nhân đi lại trong nước với lý do không có giấy phép cụ thể (đoạn 16); (iii) Đòi hỏi cá nhân phải xin phép và được sự chấp nhận của cơ quan có thẩm quyền mới được thay đổi nơi cư trú; (iv) Những đòi hỏi đặc biệt để có thể được cấp hộ chiếu; (v) Đòi hỏi phải có bảo lãnh từ những thành viên khác trong gia đình mới được xuất cảnh; (vi) Đòi hỏi phải mô tả chính xác về lộ trình đi lại; (vii) Trì hoãn trong việc cấp các giấy tờ đi lại; (viii) Áp đặt những hạn chế đối với các thành viên gia đình trong việc đi lại với nhau; (ix) Đưa ra những đòi hỏi về phải cam kết trở lại hoặc phải mua vé khứ hồi, về việc phải có giấy mời từ nước đến hoặc từ người thân đang sống ở đó; (x) Gây phiền nhiễu cho người nộp đơn xin xuất cảnh, ví dụ như đe dọa xâm hại thân thể, bắt giữ, mất việc làm hay không cho con cái học trung học hay đại học; (xi) Từ chối cấp hộ chiếu vì cho rằng người nộp đơn gây hại cho uy tín của đất nước... (đoạn 17).

Những hạn chế được coi là thích đáng có thể bao gồm: (i) Giới hạn việc đi vào những khu vực quân sự vì lý do an ninh quốc gia; (ii) Những giới hạn về quyền tự do cư trú ở

những nơi có cộng đồng thiểu số hoặc bản địa sinh sống⁴⁸... (đoạn 16). Tuy nhiên, cần lưu ý là kể cả khi những hạn chế đưa ra được coi là thích đáng thì vẫn còn một khía cạnh nữa phải tuân thủ, đó là việc áp dụng những hạn chế đó phải phù hợp với những quyền khác được ghi nhận trong ICCPR và với những nguyên tắc cơ bản về bình đẳng và không phân biệt đối xử. Bởi vậy, sẽ là vi phạm Công ước nếu việc hạn chế xuất phát từ sự phân biệt đối xử về chủng tộc, giới tính, sắc tộc, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hay quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hay xã hội, sở hữu, nguồn gốc xuất thân hay địa vị khác (ví dụ, việc áp dụng các biện pháp ngăn cản phụ nữ được tự do đi lại hay rời khỏi đất nước bằng cách đòi hỏi họ phải có sự đồng ý hoặc có chồng đi cùng là vi phạm Điều 12) (đoạn 18).

Trong một số phán quyết của HRC, Ủy ban cũng đã xác định một số giới hạn cụ thể đối với quyền tự do đi lại hay cư trú. Chẳng hạn, trong vụ *Peltonen kiện Phần Lan* (mã số 4922/92) trong đó chính phủ Phần Lan từ chối cung cấp hộ chiếu cho nguyên đơn vào năm 1990 do ông này không tham gia thực hiện nghĩa vụ quân sự (theo Luật về hộ chiếu năm 1986 của Phần Lan, có thể từ chối cấp hộ chiếu cho những người từ 17 đến 30 tuổi nếu họ không thể chứng minh rằng việc cấp hộ chiếu sẽ không làm ảnh hưởng đến việc tham gia nghĩa vụ quân sự). Sau khi xem xét quan điểm

⁴⁸ Về vấn đề này, xem thêm Bình luận chung 23 của Ủy ban, đoạn 7, tr. 41.

và lập luận của hai bên, HRC đứng về phía nhà nước và nhận định rằng trong tình huống này, quốc gia có thể từ chối việc cấp hộ chiếu, tức là giới hạn quyền đi ra nước ngoài của công dân. Bởi lẽ, Ủy ban thấy rằng việc giới hạn quyền của nguyên đơn do chưa thực hiện nghĩa vụ quân sự về nguyên tắc được coi là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự công cộng.

Tuy nhiên, phán quyết nêu trên của HRC bị tranh luận lại bởi một số luật gia trong và ngoài Ủy ban.⁴⁹ Mặt khác, chính nhận định của HRC cũng có khi mâu thuẫn về cùng vấn đề. Cụ thể, chỉ một năm sau khi ra phán quyết về vụ *Peltonen*, khi nhận xét kết luận về Liên bang Nga, Ủy ban lại cho rằng việc quốc gia ngăn cản người chưa thực hiện nghĩa vụ quân sự không được đi ra nước ngoài là điều đáng tiếc.⁵⁰

Liên quan đến quyền cư trú, HRC cũng xác định trong một số vụ việc là sự giới hạn quyền này là chính đáng. Chẳng hạn, trong vụ *Lovelace kiện Canada* (mã số 24/77), HRC kết luận rằng việc Canada đặt ra hạn chế với quyền cư trú trong khu vực bảo tồn nhằm bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và bản sắc của người bản địa là chính đáng.

⁴⁹ Quan điểm của Nowak, *CCPR Commentary* (1993), tr.212; quan điểm bất đồng của Wennergren về vụ *Peltonen*.

⁵⁰ (1995) UN doc. CCPR/C/79/Add. 54.

6.5. Quyền trở lại đất nước mình – Điều 12 (4)

Bình luận chung số 27 khẳng định quyền trở lại đất nước mình không chỉ là quyền của một người được trở lại sau khi rời đất nước mà còn là quyền của một người có quốc tịch nước đó nhưng sinh ra ở nước ngoài và lần đầu tiên trở về nước mà mình mang quốc tịch (đoạn 19). Nó cũng hàm ý về quyền của một người được ở lại nước mình và cấm việc di dân bắt buộc hoặc cưỡng chế người dân đến các nước khác (đoạn 19). Về chủ thể của quyền, do đại từ nhân xưng dùng trong Khoản 4 Điều 12 là *không ai* (*no one*) và cụm từ *nước mình*⁵¹ (*his own country*) sử dụng trong khoản 4 Điều 12 (mà có nội hàm rộng hơn so với cụm từ *nước mình mang quốc tịch* (*country of his nationality*)) nên chủ thể của quyền này không chỉ giới hạn ở những người có quốc tịch của một quốc gia mà bao gồm cả những người mà có mối quan hệ đặc biệt với quốc gia đó, ví dụ như những người từng là công dân của một nước nhưng đã bị tước quốc tịch của nước này theo cách thức không phù hợp với luật quốc tế, hay những người có quốc tịch của một nước nhưng quốc tịch của người đó bị phủ nhận do nước này sáp nhập vào một nước khác hoặc thay đổi chế độ chính trị (đoạn 20).

Trong Nhận xét kết luận về Cộng hòa Dominica, HRC khẳng định rằng việc “trừng phạt bằng cách lưu đày là không

⁵¹ Về vấn đề này, xem thêm Bình luận chung số 23 của Ủy ban, đoạn 7.

phù hợp với Công ước”.⁵² Trong Nhận xét kết luận về New Zealand, liên quan đến yêu cầu phải có thị thực để xuất cảnh đối với thường trú nhân và một số công dân, HRC đã kết luận rằng yêu cầu này trái với Điều 14 (4) trong đó bảo vệ mọi người khỏi bị tước quyền trở về nước mình một cách tùy tiện.⁵³

Chỉ có một số ít trường hợp mà việc từ chối quyền của cá nhân được trở về nước mình có thể coi là hợp lý. Trong mọi trường hợp, cá nhân không thể bị tước đoạt một cách trái pháp luật quyền được trở về nước mình, bất kể sự tước đoạt đó phát sinh từ hoạt động lập pháp, hành pháp hay tư pháp; và kể cả khi một nhà nước đã ra quyết định tước quốc tịch của một cá nhân hoặc trục xuất một cá nhân đến một nước thứ ba thì cũng không được ngăn cản cá nhân này được trở lại đất nước của mình (đoạn 21).

⁵² (1993) UN doc. CCPR/C/790/Add. 18, đoạn 6

⁵³ (2002) UN doc. CCPR/CO/75/NZL, đoạn 12.

7. Quyền về thủ tục khi trục xuất người nước ngoài (Procedural Rights Against Expulsion) (Điều 13)

Điều 13.

Một người nước ngoài cư trú hợp pháp trên lãnh thổ một quốc gia thành viên Công ước chỉ có thể bị trục xuất khỏi nước đó theo quyết định phù hợp pháp luật, và trừ trường hợp có yêu cầu khác xuất phát từ lý do chính đáng về an ninh quốc gia; người bị trục xuất phải được phép đệ trình những lý lẽ phản đối việc trục xuất, được yêu cầu nhà chức trách có thẩm quyền, hoặc một người hoặc những người mà nhà chức trách có thẩm quyền đặc biệt cử ra, xem xét lại trường hợp của mình, và được có đại diện khi trường hợp của mình được xem xét lại.

7.1. Khái quát

Điều 13 ICCPR không quy định một quyền về nội dung nào mà chỉ quy định quyền về thủ tục áp dụng khi một người nước ngoài đã có mặt hợp pháp tại một quốc gia bị quốc gia đó trục xuất.

Trong Bình luận chung số 15 thông qua tại kỳ họp thứ 27 năm 1986, HRC đã làm rõ thêm một số khía cạnh về địa vị pháp lý của người nước ngoài liên quan đến một số quyền trong ICCPR. HRC khẳng định nguyên tắc các quyền trong

ICCPR được áp dụng cho *tất cả các cá nhân đang ở trong lãnh thổ và dưới quyền tài phán của các quốc gia*, như đã được nêu rõ trong khoản 1 Điều 2 của Công ước. Như vậy, chủ thể của các quyền trong ICCPR là tất cả mọi người, bất kể công dân hay người nước ngoài (đoạn 1). Quy tắc chung ở đây là các quyền trong ICCPR, ngoại trừ một số quyền chỉ được áp dụng cho công dân (Điều 25), hoặc chỉ áp dụng cho người nước ngoài (Điều 13), còn lại đều phải được bảo đảm cho tất cả mọi người mà không có sự phân biệt về vị thế công dân và người nước ngoài (đoạn 2).

Liên quan đến vấn đề đi lại và cư trú, như đã đề cập khi phân tích về quyền tự do đi lại và cư trú (Điều 12), Bình luận chung số 15 xác định ICCPR không quy định quyền nhập cảnh hay cư trú của người nước ngoài trên lãnh thổ nước khác. Về nguyên tắc, đây là vấn đề thuộc quyền quyết định của các quốc gia thành viên. Tuy nhiên, trong một số hoàn cảnh nhất định, một người nước ngoài có thể nhận được sự bảo vệ của ICCPR, kể cả liên quan đến hai vấn đề nhập cảnh và cư trú (đoạn 5). Các quốc gia thành viên có thể đưa ra những điều kiện chung nhất định với người nước ngoài khi chấp nhận cho họ nhập cảnh. Tuy nhiên, khi đã cho người nước ngoài nhập cảnh vào lãnh thổ của mình, quốc gia phải bảo đảm các quyền của họ theo quy định trong ICCPR (đoạn 6). Khi một người nước ngoài được cho phép cư trú hợp pháp ở một quốc gia, thì người đó có quyền tự do đi lại và cư trú trên lãnh thổ quốc gia đó, và

những quyền này của họ chỉ có thể bị hạn chế theo khoản 3 Điều 12. Những quy định khác biệt về việc áp dụng quyền này giữa công dân và người nước ngoài, hoặc giữa những người nước ngoài thuộc các quốc tịch khác nhau cần phải dựa trên quy định ở khoản 3 Điều 12. Do bất cứ sự hạn chế nào với các quyền này phải được xem xét trong mối tương quan với các quyền khác trong ICCPR, nên một quốc gia thành viên không thể tùy ý ngăn cản một người nước ngoài trở về nước mình bằng cách không cho anh ta nhập cảnh hoặc trục xuất anh ta tới một nước khác (đoạn 8).

Nội dung chính của Điều 13 ICCPR là về thủ tục trục xuất. Đoạn 9 và 10 của Bình luận chung số 15 làm rõ thêm một số khía cạnh của thủ tục này. Về đối tượng áp dụng Điều 13, Bình luận chung số 15 tái khẳng định chỉ áp dụng cho những người nước ngoài cư trú hợp pháp trên lãnh thổ một quốc gia chứ không áp dụng cho những người nước ngoài không có tư cách hợp pháp. Nếu việc trục xuất người nước ngoài gắn với việc bắt giữ thì họ còn phải được hưởng những bảo đảm tố tụng quy định ở các Điều 9 và 10 ICCPR. Trong trường hợp việc bắt giữ là để dẫn độ thì còn phải áp dụng các quy định khác có liên quan đến vấn đề dẫn độ trong luật pháp quốc gia và quốc tế (đoạn 9).

7.2. Quyết định phù hợp với pháp luật của cơ quan có thẩm quyền

Quy định của Điều 13 rằng việc trục xuất phải bằng *một quyết định phù hợp pháp luật* và quyền của người bị trục xuất

được đệ trình những lý lẽ phản đối..., được yêu cầu... xem xét lại trường hợp của mình... là nhằm ngăn chặn những hành động trục xuất tùy tiện, trục xuất hàng loạt người nước ngoài mà không xuất phát từ lý do chính đáng về an ninh quốc gia như quy định của Điều 13. Thêm vào đó, không được phân biệt đối xử giữa những người nước ngoài khi áp dụng Điều 13 (đoạn 9, Bình luận chung số 15).

Dưới đây trích dẫn một số đoạn quan trọng trong Bình luận chung số 15 (1986) của HRC:

“9. ... Thông thường một người nước ngoài khi bị trục xuất phải được phép dời đi đến một trong những nước đồng ý chấp nhận người đó. Đặc biệt, các quyền nêu ở Điều 13 chỉ bảo vệ cho những người nước ngoài được cư trú hợp pháp ở trong lãnh thổ của một quốc gia. Điều này đòi hỏi pháp luật quốc gia liên quan đến những yêu cầu về nhập cảnh và cư trú phải xác định được phạm vi của sự bảo vệ đó, và những người nhập cảnh trái phép cũng như những người nước ngoài ở lại trên lãnh thổ quốc gia quá thời hạn cho phép sẽ không được hưởng sự bảo vệ đó. Tuy nhiên, trong trường hợp có tranh cãi về tính hợp pháp của nhập cảnh hay ở lại của người nước ngoài thì quyết định về vấn đề mà có thể dẫn tới việc trục xuất phải phù hợp với Điều 13. Điều này đòi hỏi các nhà chức trách có thẩm quyền của các quốc gia phải trung thực trong việc thực thi quyền lực, phải áp dụng và giải thích rõ ràng luật pháp trong nước, tuy

nhiên cũng phải tuân thủ những yêu cầu của Công ước, cụ thể như yêu cầu bảo đảm sự bình đẳng trước pháp luật (Điều 26).

10. Điều 13 trực tiếp quy định thủ tục chứ không phải là cơ sở thực chất cho việc trục xuất. Tuy nhiên, bằng việc chỉ cho phép những người thực hiện việc trục xuất trên cơ sở “tuân thủ quyết định được đưa ra phù hợp với luật pháp”. Điều này rõ ràng nhằm mục đích ngăn chặn việc trục xuất tùy tiện. Mặt khác, nó cho phép mỗi người nước ngoài được xem xét trường hợp của mình một cách riêng rẽ, nhờ đó, Điều 13 góp phần ngăn chặn các quyết định trục xuất tập thể hoặc hàng loạt. Theo quan điểm của Ủy ban, điều này được khẳng định bằng những điều khoản về quyền trình bày những lý do chống lại việc trục xuất và được các nhà chức trách có thẩm quyền xem xét, được đại diện trước các nhà chức trách hay một người nào đã được chỉ định. Một người nước ngoài phải được bảo đảm các điều kiện đầy đủ để có thể đưa ra những cơ sở chống lại việc trục xuất mình. Các nguyên tắc của Điều 13 liên quan đến việc chống lại trục xuất và việc cho phép xem xét lại vụ việc bởi một nhà chức trách có thẩm quyền chỉ có thể bị loại trừ “xuất phát từ các lý do bảo đảm an ninh quốc gia” đòi hỏi. Không được có sự phân biệt đối xử giữa các đối tượng người nước ngoài khác nhau trong việc áp dụng Điều 13.”

Đoạn 10 Bình luận chung 15 trên đây khẳng định quyền của người nước ngoài được bảo đảm các điều kiện đầy đủ để có thể đưa ra những cơ sở chống lại việc trục xuất mình. HRC đã phán quyết về một số vụ việc không đảm bảo quyền này cho các cá nhân. Chẳng hạn trong vụ *Hammel kiện Madagascar* (mã số 155/83), người khiếu nại chỉ được báo trước hai tiếng đồng hồ về việc trục xuất mình. Vào thời điểm bị đưa về nhà bởi cảnh sát, nguyên đơn chỉ còn hai giờ để thu dọn đồ đạc. Ông bị trục xuất vào cùng buổi chiều về Pháp. Ông không được truy tố hay đưa ra trước tòa án xem xét, đồng thời cũng không có cơ hội để tự bào chữa, tranh luận về lệnh trục xuất mình trước khi bị trục xuất trong thực tế.

Ngoài ra, liên quan đến quyền này, Bình luận chung số 28 của HRC còn nhắc đến yếu tố bình đẳng giới khi xem xét quan điểm của đối tượng bị trục xuất:

“Các quốc gia cần đảm bảo rằng phụ nữ là người nước ngoài được quyền bình đẳng trong việc nêu ra những căn cứ về việc trục xuất họ và vụ việc của họ phải được xem xét theo quy định tại Điều 13. Ở góc độ này, họ có quyền đưa ra căn cứ về những vi phạm cụ thể về giới tính theo Công ước như là những vi phạm đã đề cập trong các đoạn 10 và 11 ở trên (Đoạn 17)”.

7.3 Việc trục xuất người lao động di trú

Trong Công ước bảo vệ người lao động di trú và các thành viên gia đình họ (MWC) năm 1990 (có hiệu lực từ

ngày 1 tháng 7 năm 2003) có Điều 22 quy định riêng về vấn đề trục xuất. Nội dung Điều này cụ thể hơn nhiều so với Điều 13 của ICCPR. Sự chi tiết như vậy xuất phát từ đặc điểm dễ bị tổn thương của người lao động di trú, đó là họ thường bị trục xuất hàng loạt mà không thông qua những thủ tục tư pháp đầy đủ.

Điều 22. Công ước bảo vệ người lao động di trú và gia đình họ

1. Người lao động di trú và các thành viên gia đình họ sẽ không phải chịu những biện pháp trục xuất tập thể. Việc trục xuất sẽ được xem xét và quyết định theo từng trường hợp riêng biệt.
2. Người lao động di trú và các thành viên gia đình họ chỉ có thể bị trục xuất ra khỏi lãnh thổ của một quốc gia thành viên theo quyết định của một cơ quan có thẩm quyền, phù hợp với pháp luật.
3. Quyết định trục xuất cần phải được thông báo bằng ngôn ngữ mà họ hiểu. Nếu không có quy định bắt buộc khác, theo yêu cầu của họ, quyết định trục xuất sẽ được thông báo cho họ bằng văn bản, và lý do của việc ra quyết định cũng sẽ được nêu rõ trừ trường hợp ngoại lệ vì lý do an ninh quốc phòng. Những người liên quan sẽ được thông báo về những quyết định này trước hoặc muộn nhất là vào thời điểm quyết định được ban hành.

4. Ngoại trừ trường hợp quyết định cuối cùng do một cơ quan pháp luật công bố, người có liên quan có quyền giải trình về lý do mà theo đó họ không nên bị trục xuất, và có quyền được các cơ quan có thẩm quyền xem xét vụ việc của mình trừ khi những lý do cấp bách về an ninh đòi hỏi khác. Trong khi chờ đợi xem xét, đương sự có quyền xin tạm hoãn quyết định trục xuất.
5. Nếu quyết định trục xuất đã được thực hiện nhưng quyết định này sau đó bị hủy, người có liên quan sẽ có quyền đòi bồi thường theo pháp luật, và quyết định trước đó sẽ không được sử dụng để ngăn cản người đó quay trở lại nước có liên quan.
6. Trong trường hợp bị trục xuất, người liên quan sẽ có cơ hội thích đáng trước hoặc sau khi đi để giải quyết các yêu cầu về lương hoặc các quyền lợi khác mà họ có hoặc để xử lý các nghĩa vụ chưa hoàn thành.
7. Không làm phương hại đến việc thực hiện quyết định trục xuất, người lao động di trú hoặc thành viên gia đình họ phải chấp hành quyết định đó có thể xin nhập cảnh vào một quốc gia khác không phải là quốc gia xuất xứ.
8. Trong trường hợp trục xuất người lao động di trú hoặc thành viên gia đình họ, người đó sẽ không phải chịu chi phí của việc trục xuất. Người liên quan có thể được yêu

cầu trang trải chi phí đi lại của mình.

9. Việc trục xuất khỏi quốc gia nơi có việc làm sẽ không ảnh hưởng tới bất kỳ quyền nào mà người lao động di trú và thành viên gia đình họ có được theo pháp luật của nước đó, kể cả quyền nhận lương và các quyền lợi khác.

Tại Điều 23, MWC ghi nhận quyền yêu cầu sự hỗ trợ và bảo vệ của cơ quan ngoại giao hoặc lãnh sự của quốc gia xuất xứ của người lao động di trú và các thành viên gia đình họ khi các quyền được thừa nhận trong Công ước bị vi phạm. Cụ thể, trong trường hợp bị trục xuất, những người liên quan phải được thông báo về các quyền này không chậm trễ và các cơ quan của quốc gia trục xuất phải tạo điều kiện cho việc thực hiện quyền này.

Tại Điều 56 quy định về một số vấn đề liên quan đến trục xuất (như phải có căn cứ - khoản 1, không được nhằm mục đích tước đoạt các quyền có được từ giấy phép cư trú và giấy phép lao động - khoản 2), MWC yêu cầu các quốc gia thành viên phải phải cân nhắc đến các vấn đề nhân đạo và thời hạn mà người liên quan đã cư trú ở quốc gia nơi có việc làm khi xem xét việc trục xuất người lao động di trú và các thành viên gia đình họ cần (khoản 3).

8. Quyền về xét xử công bằng (Right to a Fair Trial) (Điều 14)**Điều 14.**

1. Mọi người đều bình đẳng trước các toà án và cơ quan tư pháp. Mọi người đều có quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một toà án có thẩm quyền, độc lập, không thiên vị và được lập ra trên cơ sở pháp luật để quyết định về lời buộc tội người đó trong các vụ án hình sự, hoặc để xác định quyền và nghĩa vụ của người đó trong các vụ việc phi hình sự. Báo chí và công chúng có thể không được phép tham dự toàn bộ hoặc một phần của phiên toà vì lý do đạo đức, trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ, hoặc vì lợi ích cuộc sống riêng tư của các bên tham gia tố tụng, hoặc trong chừng mực cần thiết, theo ý kiến của toà án, trong những hoàn cảnh đặc biệt mà việc xét xử công khai có thể làm phương hại đến lợi ích của công lý. Tuy nhiên mọi phán quyết trong vụ án hình sự hoặc vụ kiện dân sự phải được tuyên công khai, trừ trường hợp vì lợi ích của người chưa thành niên hay vụ việc liên quan đến những tranh chấp hôn nhân hoặc quyền giám hộ trẻ em.
2. Người bị cáo buộc là phạm tội hình sự có quyền được coi là vô tội cho tới khi hành vi phạm tội của người đó được chứng minh theo pháp luật.

3. Trong quá trình xét xử về một tội hình sự, mọi người đều có quyền được hưởng một cách đầy đủ và hoàn toàn bình đẳng những bảo đảm tối thiểu sau đây:

- a) Được thông báo không chậm trễ và chi tiết bằng một ngôn ngữ mà người đó hiểu về bản chất và lý do buộc tội mình;
- b) Có đủ thời gian và điều kiện thuận lợi để chuẩn bị bào chữa và liên hệ với người bào chữa do chính mình lựa chọn;
- c) Được xét xử mà không bị trì hoãn một cách vô lý;
- d) Được có mặt trong khi xét xử và được tự bào chữa hoặc thông qua sự trợ giúp pháp lý theo sự lựa chọn của mình; được thông báo về quyền này nếu chưa có sự trợ giúp pháp lý; và được nhận sự trợ giúp pháp lý theo chỉ định trong trường hợp lợi ích của công lý đòi hỏi và không phải trả tiền cho sự trợ giúp đó nếu không có đủ điều kiện trả;
- e) Được đối chất hoặc yêu cầu đối chất những nhân chứng buộc tội mình, và được mời người làm chứng gỡ tội cho mình tới phiên toà và chất vấn họ tại toà với những điều kiện tương tự như đối với những người làm chứng buộc tội mình;
- f) Được có phiên dịch miễn phí nếu không hiểu hoặc không nói được ngôn ngữ sử dụng trong phiên toà;

g) Không bị buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận là mình có tội.

- 4. Thủ tục tố tụng áp dụng đối với những người chưa thành niên phải xem xét tới độ tuổi của họ và mục đích thúc đẩy sự phục hồi nhân cách của họ.*
- 5. Bất cứ người nào bị kết án là phạm tội đều có quyền yêu cầu toà án cấp cao hơn xem xét lại bản án và hình phạt đối với mình theo quy định của pháp luật.*
- 6. Khi một người bị kết án về một tội hình sự bởi một quyết định chung thẩm và sau đó bản án bị huỷ bỏ, hoặc người đó được tha trên cơ sở tình tiết mới hoặc phát hiện mới cho thấy rõ ràng có sự xét xử oan, thì người đã phải chịu hình phạt theo bản án trên, theo luật, có quyền yêu cầu được bồi thường, trừ trường hợp cơ quan tố tụng chứng minh rằng việc sự thật không được làm sáng tỏ tại thời điểm đó hoàn toàn hoặc một phần là do lỗi của người bị kết án gây ra.*
- 7. Không ai bị đưa ra xét xử hoặc bị trừng phạt lần thứ hai về cùng một tội phạm mà người đó đã bị kết án hoặc đã được tuyên trắng án phù hợp với pháp luật và thủ tục tố tụng hình sự của mỗi nước.*

8.1. Khái quát

Quyền về xét xử công bằng (hay quyền được xét xử công bằng), thực chất là một tập hợp các thủ tục tố tụng nhằm

đảm bảo quá trình xét xử được công bằng, trong đó bao gồm các khía cạnh như được bình đẳng trước tòa án, được suy đoán vô tội, bảo đảm quyền bào chữa, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, không bị buộc phải nhận tội...

Quyền được xét xử công bằng đầu tiên được đề cập trong các Điều 10 và 11 UDHR. Theo Điều 10, *mọi người đều bình đẳng về quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một toà án độc lập và khách quan để xác định các quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như về bất cứ sự buộc tội nào đối với họ.* Điều 11 bổ sung thêm một số khía cạnh cụ thể, theo đó: *Mọi người, nếu bị cáo buộc về hình sự, đều có quyền được coi là vô tội cho đến khi được chứng minh là phạm tội theo pháp luật, tại một phiên toà xét xử công khai, nơi người đó được bảo đảm những điều kiện cần thiết để bào chữa cho mình.* Không ai bị cáo buộc là phạm tội vì bất cứ hành vi hoặc sự tắc trách nào mà không cấu thành một phạm tội hình sự theo pháp luật quốc gia hay pháp luật quốc tế vào thời điểm thực hiện hành vi hay có sự tắc trách đó. Cũng không ai bị tuyên phạt nặng hơn mức hình phạt được quy định vào thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện. Chính vì quy định bao quát này của Điều 11 mà trong một số tài liệu, các tác giả gộp chung cả quyền không bị áp dụng hồi tố (*prohibition of ex post facto laws*); và không bị bỏ tù chỉ vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng (*prohibition of imprisonment for debt*) vào quyền này.

Các quy định kể trên sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 14 ICCPR và một số điều khác. Điều 14 cụ thể hóa các quyền bình đẳng trước tòa án trong các vụ hình sự cũng như phi hình sự, quyền được suy đoán vô tội và một loạt bảo đảm tố tụng tối thiểu khác dành cho bị can, bị cáo trong tố tụng hình sự. Khoản 1 Điều 14 nêu lên nguyên tắc chung, các khoản 2 đến khoản 7 quy định các bảo đảm cụ thể liên quan đến xét xử hình sự. Các bảo đảm tại khoản 1 áp dụng vào mọi giai đoạn của tiến trình tố tụng tại mọi tòa án.

HRC đã thông qua Bình luận chung số 13 (năm 1984) để cụ thể hóa Điều 14. Tuy nhiên, tại kỳ họp thứ 90 năm 2007, HRC đã thông qua Bình luận chung số 32 để thay thế cho Bình luận chung số 13. Bình luận chung số 32 gồm 65 đoạn, bao trùm rất nhiều vấn đề và có độ chi tiết nhất trong tổng số 34 bình luận chung của HRC cho đến nay. Đoạn 3 của Bình luận chung này nêu khái quát về Điều 14 như sau:

“Điều 14 có tính chất đặc biệt phức tạp, kết hợp các đảm bảo khác nhau và phạm vi áp dụng khác nhau. Câu đầu tiên của khoản 1 đề ra đảm bảo chung về bình đẳng trước các tòa án và cơ quan tư pháp, được áp dụng bất kể bản chất của các thủ tục tố tụng của các cơ quan đó. Câu thứ hai của khoản này cho phép các cá nhân được xét xử một cách công bằng và tranh tụng trước một tòa án có thẩm quyền, độc lập

và không thiên vị, được thành lập theo pháp luật, nếu họ bị kết tội. Trong các thủ tục tố tụng đó, các cơ quan truyền thông và công chúng có thể không được tham dự phiên trong một số trường hợp xác định nêu ở câu thứ ba của khoản 1. Các khoản 2 đến 5 của Điều 14 đề cập đến những bảo đảm áp dụng cho những người bị cáo buộc phạm tội. Khoản 6 đảm bảo quyền trọng yếu là được bồi thường trong trường hợp bị oan sai trong các vụ hình sự. Khoản 7 cấm việc buộc tội hai lần và do đó đảm bảo các cá nhân không bị xét xử hay trừng phạt một lần nữa cho cùng một hành vi phạm tội mà trước đó cá nhân đã bị kết án hoặc được tha bổng. Trong báo cáo của mình, các quốc gia thành viên Công ước cần phân biệt rõ ràng giữa các khía cạnh khác nhau của quyền về xét xử công bằng”.

Điều đáng lưu ý là trong Điều 14 nhắc đến cả tòa án (*court*) và cơ quan tư pháp (*tribunal*), liên quan đến cả các vụ án hình sự cũng như các vụ tranh chấp phi hình sự (tranh chấp theo luật) (*a suit at law*). Cũng cần lưu ý là khái niệm “*a suit at law*” được giải thích rất rộng bởi HRC, bao gồm các loại tranh chấp có sự xác định các quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan (dân sự, thương mại, lao động, hành chính...). Vụ việc dưới đây là một ví dụ:

Vụ Casanovas kiện Pháp (mã số 441/90)

Vụ này liên quan đến nguyên đơn là người đã khiếu nại việc mình bị sa thải khỏi bộ máy hành chính Pháp:

“5.2. Ủy ban nhắc lại khái niệm “tranh chấp theo luật” (“a suit at law”) theo đoạn 1 Điều 14 được căn cứ vào bản chất của quyền liên quan hơn là địa vị của một bên. Ủy ban cho rằng một thủ tục liên quan đến việc sa thải một nhân viên cấu thành việc xác định quyền và nghĩa vụ trong một tranh chấp theo luật, theo nghĩa của đoạn 1 Điều 14 của Công ước. Bởi vậy, Ủy ban tuyên bố khiếu nại được chấp nhận thụ lý.”

Đoạn 18, Bình luận chung số 32 đã giải thích rõ hơn về khái niệm cơ quan tư pháp như sau:

“Khái niệm về “cơ quan tư pháp” (tòa án - tribunal) như trong tại khoản 1 Điều 14 có nghĩa là một cơ quan, bất kể tên gọi của nó, được thành lập theo pháp luật, độc lập với các cơ quan hành pháp và lập pháp hoặc trong trường hợp cụ thể có sự độc lập xét xử trong việc ra các phán quyết. Câu thứ hai của khoản 1 Điều 14 đảm bảo quyền tiếp cận với các cơ quan tư pháp như vậy cho tất cả những người bị cáo buộc phạm tội. Quyền này không thể bị hạn chế và việc một cơ quan nào đó không phải là tòa án ra bản án là vi phạm điều khoản này. Tương tự, bất cứ khi nào xác định các quyền và

nghĩa vụ trong một vụ dân sự cũng phải được thực hiện ít nhất thông qua một giai đoạn thủ tục bởi một cơ quan tư pháp theo ý nghĩa của câu này. Nếu một nhà nước không thể thành lập một cơ quan tư pháp có thẩm quyền để xác định các quyền và nghĩa vụ hoặc cho phép tiếp cận với một cơ quan tư pháp như vậy trong các vụ việc cụ thể thì nhà nước đó đã vi phạm Điều 14, và nếu những hạn chế như vậy không dựa trên pháp luật và không có mục tiêu phù hợp về công lý, hoặc dựa trên các trường hợp ngoại lệ của luật pháp quốc tế như miễn trừ, hoặc nếu việc tiếp cận của các cá nhân ở mức độ mà sẽ làm suy yếu bản chất của quyền, cũng sẽ bị coi là vi phạm Điều 14”.

8.2. Bình đẳng trước tòa án

Câu mở đầu khoản 1 Điều 14 xác định quyền của mọi người “bình đẳng trước tòa án và các cơ quan tư pháp” (“equal before the courts and tribunals”). Trong đoạn 7 Bình luận chung số 32, HRC khẳng định bảo đảm này không chỉ áp dụng cho các tòa án như trong trong câu thứ hai trong đoạn này của Điều 14, mà còn phải được áp dụng cho bất cứ cơ quan tài phán nào được quy định theo pháp luật của quốc gia. Quyền bình đẳng trước tòa án và cơ quan tư pháp có thể được hiểu như một biểu hiện cụ thể của nguyên tắc không phân biệt đối xử, nhằm đến đảm bảo rằng các bên tham gia tố tụng được đối xử không có phân biệt đối xử nào.

Trong Đoạn 9 Bình luận chung số 32, HRC nhấn mạnh:

“Điều 14 bao gồm quyền tiếp cận với tòa án trong mọi trường hợp xác định tội hình sự và các quyền và nghĩa vụ trong một vụ phi hình sự. Tiếp cận công lý cần được đảm bảo có hiệu quả trong mọi trường hợp, để đảm bảo rằng theo thủ tục, cá nhân không bị tước quyền đòi công lý. Quyền tiếp cận tòa án, cơ quan tư pháp và bình đẳng trước tòa không chỉ giới hạn cho công dân của các quốc gia thành viên Công ước mà cho tất cả các cá nhân, bất kể có quốc tịch nước nào hay là người không quốc tịch, hoặc có bất cứ vị thế nào, ví dụ như người tị nạn, người xin tị nạn, lao động di trú, trẻ em không có người chăm sóc và những người khác mà hiện diện trên lãnh thổ quốc gia đó hoặc nằm dưới quyền tài phán của quốc gia thành viên. Trong một tình huống mà một cá nhân không thể tiếp cận được với tòa án thì có nghĩa là quốc gia đã không đảm bảo được, trong pháp luật hoặc trong thực tiễn, quy định của câu thứ nhất khoản 1 Điều 14.⁵⁴ Điều đảm bảo này cũng cấm mọi sự phân biệt về quyền tiếp cận với tòa án mà không dựa trên luật pháp và không thể biện minh bằng những căn cứ hợp lý và khách quan. Sẽ là vi phạm bảo đảm này nếu người nào đó không thể đưa một vụ ra tòa với lý do chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị, dân tộc hay nguồn gốc, tài sản, nơi sinh hoặc tình trạng khác”.

⁵⁴ Khiếu nại số 468/1991, OLO Bahamonde kiện Guinea Xích đạo, đoạn 9.4.

Liên quan đến trợ giúp pháp lý, đoạn 10 Bình luận chung số 32 nêu rằng:

“Việc có hay không có trợ giúp pháp lý thường cho thấy thực tế một người có thể hoặc không thể tiếp cận được các thủ tục tố tụng hoặc tham gia vào quá trình tố tụng một cách thực chất. Trong khi Điều 14 rõ ràng nhằm giải quyết những đảm bảo về trợ giúp pháp lý trong tố tụng hình sự tại khoản 3 (d), các quốc gia thành viên được khuyến khích cung cấp trợ giúp pháp lý miễn phí cho các cá nhân trong trường hợp mà họ không có khả năng trả tiền. Trong một số trường hợp, các quốc gia thậm chí còn có nghĩa vụ làm như vậy. Chẳng hạn, nếu có người bị kết án tử hình mà không đủ khả năng để trả các chi phí trợ giúp pháp lý để khiếu nại về tính bất hợp hiến của một tòa án hình sự thì nhà nước có nghĩa vụ cung cấp trợ giúp pháp lý theo khoản 1 Điều 14, cùng với quyền có biện pháp khắc phục hiệu quả được nêu tại khoản 3 Điều 2 của Công ước”.

Khía cạnh án phí, các lệ phí mà đương sự phải nộp cho tòa án cũng có thể ảnh hưởng đến sự bình đẳng. Bình luận chung số 32, tại đoạn 11, đề cập đến lệ phí như sau:

“Tương tự, việc áp dụng lệ phí với các bên tố tụng mà trên thực tế ngăn cản sự tiếp cận công lý trong thực tế có thể bị coi là trái với quy định tại Điều 14 khoản 1. Đặc biệt, theo luật thì bắt buộc phải cho bên thắng kiện được miễn những chi phí mà nếu không xem xét những ngụ ý hoặc không cung cấp

các hỗ trợ pháp lý thì có thể có ảnh hưởng khác nhau tới khả năng của người đó chứng minh quyền của họ theo Công ước trong các thủ tục tố tụng áp dụng với họ”.

Đoạn 13 Bình luận chung số 32 đề cập đến khía cạnh bình đẳng về phương tiện (*equality of arms*). HRC giải thích về nguyên tắc quan trọng này như sau:

“Điều này có nghĩa là các quyền tố tụng sẽ được dành cho tất cả các bên, trừ khi có sự phân biệt được luật định và có thể giải thích một cách hợp lý, khách quan và không dẫn đến sự bất lợi hoặc bất công cho bên tố tụng khác. Chẳng hạn, sẽ không có sự bình đẳng về phương tiện nếu chỉ có những công tố viên có thể kháng cáo phán quyết của tòa trong khi bị đơn thì không thể. Nguyên tắc bình đẳng giữa các bên cũng được áp dụng trong tố tụng dân sự, trong đó yêu cầu mỗi bên được nêu quan điểm về lập luận và bằng chứng do bên kia viện dẫn”.

8.3. Tòa án có thẩm quyền, độc lập và không thiên vị

Điều 10 của UDHR xác định: Mọi người đều bình đẳng về quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một toà án độc lập và khách quan để xác định các quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như về bất cứ sự buộc tội nào đối với họ. Khoản 1 Điều 14 ICCPR nêu ra ba thuộc tính cần thiết của một cơ quan tư pháp, đó là “có thẩm quyền, độc lập, không thiên vị và được lập ra trên cơ sở pháp luật” (*a competent, independent and impartial tribunal established by law*).

Trong đoạn 19, Bình luận chung số 32, HRC khẳng định, các yêu cầu về thẩm quyền, tính độc lập và tính không thiên vị của cơ quan tư pháp theo ý nghĩa của khoản 1 Điều 14 là mang tính tuyệt đối, không thể bị hạn chế hay vi phạm trong bất kỳ trường hợp ngoại lệ nào, đồng thời làm rõ thêm như sau:

“Yêu cầu về tính độc lập đề cập cụ thể tới thủ tục và năng lực của việc bổ nhiệm thẩm phán, đảm bảo nhiệm kỳ của họ đến tuổi nghỉ hưu, các điều kiện liên quan đến thăng tiến, chuyển nơi làm việc, đình chỉ và chấm dứt các chức vụ của họ, và độc lập tư pháp thực sự khỏi sự can thiệp chính trị từ các ngành hành pháp và lập pháp. Các quốc gia cần áp dụng các biện pháp cụ thể để đảm bảo sự độc lập của tư pháp, bảo vệ thẩm phán khỏi bất kỳ ảnh hưởng chính trị nào thông qua những quy định trong Hiến pháp hoặc luật pháp để xác định những thủ tục pháp lý và tiêu chuẩn khách quan trong việc tuyển chọn, bổ nhiệm, trả lương, nhiệm kỳ, thăng tiến, đình chỉ và miễn nhiệm các thành viên của ngành tư pháp và việc kỷ luật đối với họ. Những trường hợp các chức năng và thẩm quyền của các ngành tư pháp và hành pháp không có sự khác biệt rõ ràng hoặc trong trường hợp ngành hành pháp có thể chỉ đạo tư pháp là không phù hợp với đòi hỏi của một tòa án độc lập”.

Câu cuối cùng trong đoạn 19 nêu trên lặp lại quan điểm của HRC trong vụ *Bahamonde kiện Guinea Xích đạo* (mã số 468/91) (xem trích dẫn dưới đây):

Vụ Bahamonde kiện Guinea Xích đạo (mã số 468/91)

"9.4 ... Ủy ban đã lưu ý về sự bất bình của nguyên đơn rằng tổng thống kiểm soát cơ quan tư pháp của Guinea Xích đạo. Ủy ban cho rằng trường hợp các chức năng và thẩm quyền của các ngành tư pháp và hành pháp không có sự khác biệt rõ ràng, hoặc ngành hành pháp có thể chỉ đạo tư pháp, là không phù hợp với đòi hỏi của một tòa án độc lập và không thiên vị theo nghĩa của khoản 1 Điều 14 của Công ước."

HRC còn tái khẳng định việc phân quyền tư pháp là một yếu tố thiết yếu của Điều 14 trong Nhận xét kết luận đối với Rumania, trong đó bày tỏ sự lo ngại về "sự can thiệp của hành pháp" vào các vấn đề tư pháp, và khuyến nghị thiết lập "một lần ranh rõ ràng giữa thẩm quyền của các cơ quan hành pháp và tư pháp".

Cũng trong đoạn 19 của Bình luận chung số 32, các yêu cầu và sự bảo vệ đối với thẩm phán được HRC nhấn mạnh để bảo đảm vai trò độc lập của họ:

"Cần thiết phải bảo vệ các thẩm phán khỏi những xung đột về lợi ích và các mối đe dọa. Để bảo đảm sự độc lập của thẩm phán, địa vị của thẩm phán gồm những yếu tố như nhiệm kỳ, an ninh, thù lao, điều kiện hoạt động, lương hưu và tuổi nghỉ hưu cần phải được pháp luật đảm bảo."

Trong đoạn 20 Bình luận chung số 32, HRC nhấn mạnh khía cạnh miễn nhiệm hay sa thải thẩm phán khi họ không bảo đảm sự độc lập, đồng thời phải bảo đảm thủ tục này được khách quan:

"Thẩm phán có thể bị miễn nhiệm trên cơ sở xem xét tính chất nghiêm trọng của hành vi sai trái của họ hoặc do họ thiếu năng lực để đảm bảo tính khách quan và không thiên vị trong hoạt động nghề nghiệp theo hiến pháp hoặc pháp luật. Việc miễn nhiệm các thẩm phán bởi cơ quan hành pháp, ví dụ như miễn nhiệm trước thời hạn, mà không có lý do cụ thể hay thiếu sự bảo vệ tư pháp hiệu quả là không tương thích với nguyên tắc độc lập tư pháp. Điều này cũng đúng với trường hợp sa thải thẩm phán bị cáo buộc là tham nhũng mà không theo bất kỳ thủ tục pháp luật nào".

Trong nhiều kết luận và phán quyết của mình, HRC cũng đưa ra nhận định về vai trò, vị trí cần có của người thẩm phán. Ví dụ, trong Nhận xét kết luận về Algeria, HRC lo ngại về tình trạng "thẩm phán chỉ có thể hưởng quyền miễn nhiệm sau 10 năm làm việc". Trong Nhận xét kết luận về Armenia, Ủy ban cho rằng việc thẩm phán được người dân bầu ra cho mỗi nhiệm kỳ 6 năm là không bảo đảm độc lập và khách quan. Tương tự, HRC cũng bày tỏ sự lo ngại về việc bầu thẩm phán tại một số bang ở Hoa Kỳ. Liên quan đến Zambia, HRC lo ngại về việc tổng thống có quyền bãi miễn các thẩm phán mà không có cơ chế giám sát tư pháp độc lập.

Về đòi hỏi khách quan, không thiên vị (*impartiality*) của tòa án, trong đoạn 21 Bình luận chung số 32, HRC giải thích về hai khía cạnh cấu thành của yêu cầu này như sau:

“Thứ nhất, các thẩm phán không được để cho phán quyết của họ bị ảnh hưởng bởi sự thiên vị hay định kiến cá nhân, và cũng không được dựa trên các quan niệm có sẵn hay hành động vì lợi ích của một trong các bên tham gia tố tụng và làm tổn hại tới bên khác.

Thứ hai, phiên tòa phải chứng tỏ sự không thiên vị đối với một người quan sát bình thường. Chẳng hạn, phiên tòa do một thẩm phán mà theo pháp luật quốc gia không đủ năng lực thực hiện việc xét xử thông thường sẽ thì bị coi là không khách quan”.

Trong Bình luận chung số 32, HRC khẳng định các quy định của Điều 14 áp dụng cho tất cả các tòa án, bao gồm các tòa thông thường, tòa đặc biệt, tòa dân sự hoặc tòa quân sự. Ủy ban cũng lưu ý rằng ở nhiều quốc gia có các tòa án quân sự hoặc tòa đặc biệt thực hiện việc xét xử thường dân. Theo Ủy ban, trong khi Công ước không cấm việc các tòa đặc biệt hay tòa quân sự xét xử thường dân, nó đòi hỏi việc xét xử như vậy phải phù hợp với những yêu cầu của Điều 14 và cần đảm bảo rằng các thủ tục tố tụng không bị thay đổi theo tính chất của các tòa đó.

Liên quan đến tính độc lập của tòa án, Liên Hợp Quốc có một văn bản hướng dẫn mang tính khuyến nghị có tên là

Các nguyên tắc cơ bản về tính độc lập của tòa án, 1985. Dưới đây trích dẫn một số đoạn quan trọng:

Các nguyên tắc cơ bản về tính độc lập của Tòa án, 1985

... Xét rằng, các thẩm phán có trọng trách đưa ra quyết định cuối cùng đối với sinh mạng, sự tự do, các quyền, nhiệm vụ và tài sản của công dân.

1. Tính độc lập của tòa án phải được nhà nước bảo đảm và được ghi nhận chính thức trong hiến pháp hay pháp luật quốc gia. Nhiệm vụ của tất cả các cơ quan của chính phủ và những cơ quan khác là phải tôn trọng và tuân thủ tính độc lập của tòa án.

...

3. Tòa án phải có quyền tài phán đối với mọi vấn đề có tính chất tư pháp và phải có quyền lực riêng để quyết định xem một vấn đề được trình lên tòa án có thuộc thẩm quyền của tòa theo luật định hay không.

8.4. Xét xử công khai và công bằng

Khoản 1, Điều 14 cũng đòi hỏi việc xét xử phải “công khai và công bằng” (*fair and public hearing*). Trong đoạn 25 Bình luận chung số 32, HRC xác định:

“Khái niệm xét xử công bằng (fair trial) bao gồm đảm

bảo có việc xem xét (hearing) công khai và công bằng. Công bằng trong thủ tục tố tụng là việc không có những ảnh hưởng gián tiếp và trực tiếp, áp lực hay gợi ý hay áp đặt của bất cứ phía nào, nhằm bất cứ mục đích nào với việc xét xử. Chẳng hạn, phiên tòa sẽ không được coi là công bằng nếu bị cáo phải đối mặt với thái độ thù địch từ phía công chúng hay bởi một bên trong phòng xử án mà lại được tòa án chấp thuận, có thể ảnh hưởng tới quyền bào chữa. Nếu bồi thẩm đoàn thể hiện thái độ phân biệt, thành kiến về chủng tộc không thể chấp nhận được tại tòa án thì cũng là vi phạm tính công bằng của thủ tục.

Ý nghĩa của “phiên tòa công bằng” (fair trial) rất rộng và bao gồm nhiều thành tố. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng HRC, trong vụ *B.D.B kiện Hà Lan* (mã số 273/88) và một số vụ việc khác, đã chỉ ra rằng Điều 14 chỉ đề cập đến các bảo đảm về mặt thủ tục tố tụng mà không nói đến khía cạnh nội dung phán quyết do tòa án đưa ra. Ủy ban đã bình luận như sau:

Vụ B.D.B kiện Hà Lan (mã số 273/88)

"6.4. Liên quan đến cáo buộc vi phạm khoản 1, Điều 14 của Công ước, Ủy ban lưu ý rằng trong khi các nguyên đơn khiếu nại về kết quả của tiến trình tư pháp, họ thừa nhận rằng các bảo đảm về thủ tục đã được tôn trọng trong tiến trình. Ủy ban cho rằng

Điều 14 của Công ước bảo đảm sự bình đẳng về thủ tục, mà không thể giải thích là bảo đảm bình đẳng về kết quả hoặc không có sai lầm bởi cơ quan tư pháp có thẩm quyền. Do vậy, khía cạnh này của khiếu nại của đương sự nằm ngoài phạm vi áp dụng của Điều 14, và do đó không thể thụ lý theo Điều 3 của Nghị định thư bổ sung."

Trong nhiều vụ khác, khi có cá nhân khiếu nại về bản án mà họ cho là “không công bằng”, chủ yếu liên quan đến nội dung của vụ việc và việc đánh giá chứng cứ (ví dụ, các vụ *Gridin kiện Liên bang Nga* (mã số 770/97), *Zheludkov kiện Ukraine* (mã số 726/96), *J.K kiện Canada* (mã số 174/84), *R.M. kiện Phần Lan* (mã số 301/88), *Van Meurs kiện Hà Lan* (mã số 215/86)...), HRC đều khẳng định rằng mình không phải là một tòa án phúc thẩm để đánh giá lại các chứng cứ, dữ kiện hay việc áp dụng luật quốc gia. Điều này củng cố thêm nhận định rằng khoản 1 Điều 14 là một quyền về thủ tục hơn là quyền nội dung. Quyền của một người về phiên xử công bằng được bảo đảm thông qua việc tuân thủ các thủ tục thích hợp. Quyền này không đảm bảo rằng tòa án phải ban hành các phán quyết, bản án đúng đắn. Dưới đây nêu ví dụ về vụ *Gridin kiện Liên bang Nga* (mã số 770/97).

Vụ Gridin kiện Liên bang Nga (mã số 770/97)

Trong vụ này, nguyên đơn khiếu nại rằng thái độ thù nghịch trong phòng xử khiến quyền về xét xử công bằng của ông đã bị tổn hại. HRC đã tán đồng lập luận đó:

“3.5 ... Trong khoảng thời gian 26 và 30 tháng 11 năm 1989, các tờ báo và đài truyền thanh đã thông báo rằng nguyên đơn là một kẻ giết người đáng sợ, đã hãm hiếp một số cô gái và giết ba người trong số họ... Theo nguyên đơn, phòng xét xử đông chật những người hò hét rằng phải tuyên phạt bị cáo tử hình. Ông cũng cho rằng các công tố viên và nạn nhân đã đe dọa những nhân chứng và người bào chữa, trong khi thẩm phán không làm gì để ngăn chặn điều này. Bởi vậy, không có cơ hội đầy đủ để chất vấn các nhân chứng tại tòa...”

8.2. Liên quan đến khiếu nại của đương sự rằng ông bị tước bỏ quyền về xét xử công bằng do sự vi phạm khoản 1 Điều 14, đặc biệt vì tòa án đã không kiểm soát không khí thù nghịch và những áp lực do công chúng trong phòng xử gây ra, khiến cho luật sư bào chữa không thể kiểm tra chéo các nhân chứng và trình bày bài bào chữa của mình một cách đầy đủ. Ủy ban lưu ý rằng Tòa án Tối cao đã đề cập đến vấn đề này, nhưng không giải quyết khi xem xét kháng cáo của đương sự. Ủy ban

thấy rằng, việc tiến hành phiên tòa, như được mô tả trên đây, đã vi phạm quyền của người khiếu nại về xét xử công bằng theo nghĩa của khoản 1 Điều 14”.

Một khía cạnh quan trọng của phiên tòa công bằng, nêu tại khoản 3 (c) Điều 14, đã được HRC nhấn mạnh là sự nhanh chóng. Theo đó, sự chậm trễ trong thủ tục tố tụng mà không thể biện minh bởi sự phức tạp của vụ việc là trái với nguyên tắc xét xử công bằng theo khoản 1. Trong trường hợp chậm trễ do thiếu nguồn lực tài chính thì quốc gia cần phải bổ sung ngân sách cho hệ thống tư pháp.

Về nguyên tắc công khai, trong đoạn 28 Bình luận chung số 32, HRC làm rõ thêm như sau:

“Tất cả các xét xử vụ hình sự hoặc dân sự phải được thực hiện theo nguyên tắc tranh tụng miêng và công khai tại phiên tòa. Phiên tòa công khai đảm bảo sự minh bạch của các thủ tục tố tụng và do đó có ý nghĩa quan trọng để bảo vệ lợi ích của các cá nhân và của toàn xã hội. Tòa án phải cung cấp thông tin về thời gian và địa điểm của phiên tòa cho công chúng và cung cấp những cơ sở đủ để đảm bảo sự tham dự của các thành viên quan tâm trong công chúng, trong thời hạn hợp lý, có tính đến sự liên quan về lợi ích nhất định trong vụ việc. Đòi hỏi về một phiên tòa công khai không nhất thiết phải áp dụng cho tất cả các thủ tục phúc thẩm mà có thể xét xử căn cứ vào văn bản, hoặc các quyết định ở giai đoạn trước khi xét xử của tòa án hoặc của các cơ quan công quyền khác”.

Khía cạnh xét xử công khai cũng được HRC đề cập trong phán quyết về vụ việc dưới đây:

Vụ Polay Campos kiện Peru (mã số 577/94)

Trong vụ này, HRC đã kết luận rằng hệ thống tòa án bao gồm các thẩm phán giấu mặt của Peru là trái với đòi hỏi của nguyên tắc xét xử công khai, cũng như giả định vô tội:

“2.2. Ngày 3 tháng 4 năm 1993, Victor Alfredo Polay Campos đã được xét xử trong nhà tù Yanamayo bởi một “tòa án thẩm phán giấu mặt”, được thiết lập theo luật đặc biệt chống khủng bố. Tòa án gồm các thẩm phán được che mặt để đảm bảo việc giấu tên và tránh việc họ trở thành mục tiêu của các thành viên của các nhóm khủng bố. Ông Polay Campos đã bị kết án tù chung thân. Người khiếu nại cho rằng việc tiếp cận trợ giúp pháp lý và khả năng chuẩn bị cho việc bào chữa đã bị giới hạn nghiêm trọng. Mặc dù người khiếu nại không xác định (các) tội phạm mà chồng bà đã bị kết án, qua hồ sơ có thể thấy ông đã bị buộc tội “khủng bố mức độ nghiêm trọng.

...

8.8. Về việc xét xử và kết án ông Polay Campos vào ngày 3 tháng 4 năm 1993 bởi một tòa án đặc biệt

gồm các “thẩm phán giấu mặt”, quốc gia bị khiếu nại không cung cấp bất kỳ thông tin nào, mặc dù Ủy ban đã gửi yêu cầu trong quyết định việc thụ lý vào ngày 15 tháng 3 năm 1996. Như đã được Ủy ban nêu trong các nhận định sơ bộ của mình vào ngày 25 tháng 7 năm 1996 về Báo cáo Định kỳ thứ ba của Peru và Nhận xét kết luận vào ngày 6 tháng 11 năm 1996 về cùng một báo cáo, việc xét xử bởi một tòa án đặc biệt bao gồm các thẩm phán giấu mặt là không phù hợp với Điều 14 của Công ước. Không thể lập luận phản đối việc người khiếu nại đã cung cấp rất ít thông tin về việc xét xử chồng bà, trên thực tế, bản chất của việc xét xử bởi các “thẩm phán giấu mặt” trong một nhà tù nơi xa xôi chính là loại trừ sự tham gia của công chúng vào các thủ tục tố tụng. Trong tình huống này, bị cáo không biết ai là thẩm phán đang xét xử mình, khả năng cho bị cáo chuẩn bị việc bào chữa và liên lạc với luật sư bị trở ngại. Ngoài ra, hệ thống này không đảm bảo một khía cạnh cốt yếu của một phiên xử công bằng theo đúng ý nghĩa của Điều 14 của Công ước: đó là tòa án phải được nhìn thấy được, độc lập và vô tư. Trong hệ thống xét xử bởi “thẩm phán giấu mặt”, sự độc lập cũng như tính công bằng của các thẩm phán đều không được đảm bảo, vì tòa án đặc biệt không thường trực có thể bao gồm cả các quân nhân tại ngũ. Theo quan điểm của

Ủy ban, cơ chế như vậy cũng không bảo đảm quyền giả định vô tội được bảo đảm tại khoản 2 Điều 14. Trong vụ này, Ủy ban thấy đã cấu thành hành vi vi phạm các khoản 1, 2 và 3 (b) và (d) của Điều 14 Công ước”.

Cũng liên quan đến việc thiết lập toà án đặc biệt theo kiểu “thẩm phán giấu mặt” (*faceless judges*) tại một số quốc gia nhằm xét xử các nghi can khủng bố, lực lượng ly khai, các băng đảng buôn bán ma túy..., trong đoạn 23 Bình luận chung số 32, HRC cho rằng các toà án như vậy không đáp ứng được tiêu chuẩn của xét xử công bằng, cụ thể là yêu cầu về toà án độc lập và không thiên vị.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng xét xử công khai không phải là một nghĩa vụ tuyệt đối theo luật nhân quyền quốc tế. Nó có thể được giới hạn trong một số trường hợp nhằm bảo đảm đạo đức, trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ, hoặc khi cần thiết để bảo đảm đời tư của các bên, hay trong các hoàn cảnh đặc biệt khi mà toà án nhận thấy công luận có thể làm ảnh hưởng đến lợi ích của công lý. Mặc dù vậy, kể cả trong trường hợp không cho công chúng tham dự phiên tòa, các phán quyết và kết luận, chứng cứ và lập luận pháp lý vẫn phải được công bố công khai trừ khi có yêu cầu cụ thể liên quan đến đối tượng là trẻ vị thành niên, hoặc các thủ tục liên quan đến tranh chấp về tài sản hôn nhân hoặc giám hộ trẻ em (đoạn 1 Điều 14).

8.5. Giả định vô tội – Điều 14 (2)

Khoản 1 Điều 11 UDHR xác định nguyên tắc giả định vô tội (*presumption of innocence*) như sau: Mọi người, nếu bị cáo buộc về hình sự, đều có quyền được coi là vô tội cho đến khi được chứng minh là phạm tội theo pháp luật tại một phiên tòa xét xử công khai mà người đó được bảo đảm những điều kiện cần thiết để bào chữa cho mình. Khoản 2 Điều 14 ICCPR xác định lại nguyên tắc này một cách ngắn gọn hơn: Người bị cáo buộc là phạm tội hình sự có quyền được coi là vô tội cho tới khi hành vi phạm tội của người đó được chứng minh theo pháp luật.

Đoạn 30 của Bình luận chung số 32 làm rõ thêm về các yêu cầu của giả định vô tội như sau:

“Giả định vô tội, yếu tố cơ bản cho việc bảo vệ quyền con người, đòi hỏi bên công tố phải chứng minh rằng không ai bị kết tội đến khi việc chứng minh không còn nghi ngờ nào, đảm bảo rằng bị cáo có quyền suy đoán có lợi khi có sự nghi ngờ, và đòi hỏi người bị cáo buộc hình sự cần được xử lý phù hợp với nguyên tắc này. Mọi cơ quan công quyền không được có định kiến về kết quả xét xử, chẳng hạn như không được thông báo cho công chúng về tội danh của bị cáo. Không được phép xiềng xích hoặc nhốt bị cáo trong cũi khi xét xử hoặc để họ xuất hiện trước tòa theo cách thức cho thấy họ là những kẻ phạm tội hình sự nguy hiểm. Báo chí nên tránh viết làm tổn hại đến quyền giả định vô tội. Hơn nữa, thời gian tạm giữ không bao giờ được coi là chỉ dấu của việc phạm tội

và mức độ phạm tội. Việc bị cáo không có tiền bảo lãnh hay phải chịu trách nhiệm trong tố tụng dân sự không ảnh hưởng tới nguyên tắc giả định vô tội”.

Trong vụ việc dưới đây, HRC tiếp tục phân tích thêm về nguyên tắc giả định vô tội:

Vụ Gridin kiện Liên bang Nga (mã số 770/97)

Trong vụ này, mà đã được nhắc đến trước đó, nguyên đơn cũng khiếu nại rằng việc các quan chức thực thi pháp luật công bố công khai về việc phạm tội khiến cho quyền giả định vô tội của ông đã bị vi phạm. HRC đã tán đồng lập luận này:

“3.5. Người khiếu nại cho rằng quyền được giả định vô tội của ông đã bị vi phạm. Trong khoảng thời gian từ 26 đến 30 tháng 11 năm 1989, các tờ báo và đài truyền thanh đã thông báo rằng nguyên đơn là một kẻ giết người đáng sợ, đã hãm hiếp một số cô gái và giết ba người trong số họ. Vào ngày 9 tháng 12 năm 1989, người đứng đầu cảnh sát thông báo rằng ông ta chắc chắn rằng người khiếu nại là kẻ giết người, điều này được phát trên truyền hình. Hơn thế nữa, người khiếu nại cho rằng điều tra viên đã tuyên bố ông phạm tội tại các cuộc họp công khai trước khi tòa xét xử và kêu gọi công chúng cử các công tố viên xã hội tham gia...”

8.3. Liên quan đến cáo buộc về vi phạm giả định vô tội, bao gồm những công bố công khai của các quan chức thực thi pháp luật minh họa người khiếu nại như một kẻ phạm tội, được các phương tiện truyền thông đăng tải rộng rãi, Ủy ban lưu ý rằng Tòa án Tối cao đã nhắc đến điều này nhưng không giải quyết cụ thể khi xem xét khiếu nại của bị cáo. Ủy ban dẫn chiếu đến Bình luận chung số 13 về Điều 14, trong đó đã nêu rằng: “... mọi cơ quan chức năng có nghĩa vụ hạn chế phán quyết trước về kết quả của phiên tòa”. Trong vụ này, Ủy ban thấy rằng các cơ quan hữu trách đã không thực hiện việc hạn chế mà khoản 2 Điều 14 yêu cầu họ và vì vậy mà quyền của người khiếu nại đã bị vi phạm”.

8.6. Các quyền của người bị buộc tội – Điều 14 (3)

Khoản 3 Điều 14 ICCPR liệt kê những quyền tối thiểu mà mọi người được hưởng đầy đủ và bình đẳng trong một tiến trình tố tụng hình sự: a) Được thông báo không chậm trễ và chi tiết bằng một ngôn ngữ mà người đó hiểu về bản chất và lý do buộc tội mình; b) Có đủ thời gian và điều kiện để chuẩn bị bào chữa và liên hệ với người bào chữa do chính mình lựa chọn; c) Được xét xử mà không bị trì hoãn một cách vô lý; d) Được có mặt trong khi xét xử và được tự bào chữa hoặc thông qua sự trợ giúp pháp lý theo sự lựa chọn của mình; được thông báo về quyền này nếu chưa có sự trợ giúp pháp lý; và được nhận sự trợ giúp pháp lý theo chỉ định

trong trường hợp lợi ích của công lý đòi hỏi và không phải trả tiền cho sự trợ giúp đó nếu không có đủ điều kiện trả; e) Được đối chất hoặc yêu cầu đối chất những nhân chứng buộc tội mình, và được mời người làm chứng gỡ tội cho mình tham gia; f) Được có phiên dịch miễn phí nếu không hiểu hoặc không nói được ngôn ngữ sử dụng trong phiên toà; g) Không bị buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận là mình có tội.

Các khía cạnh nêu trên của quyền của người bị buộc tội được Bình luận chung số 32 (từ đoạn 31 đến 41) của HRC cụ thể hóa khá chi tiết mà sẽ được đề cập trong các tiểu mục dưới đây:

(1) Được thông báo không chậm trễ và chi tiết bằng ngôn ngữ mà người đó hiểu về bản chất và lý do buộc tội

Người bị cáo buộc về một tội hình sự có quyền được thông báo nhanh chóng và chi tiết bằng một ngôn ngữ mà người đó có thể hiểu về bản chất và lý do buộc tội mình (điểm a khoản 3 Điều 14). Tại đoạn 31 Bình luận chung số 32, HRC giải thích về quyền này như sau:

“Quyền của tất cả những người bị buộc tội phải được thông báo nhanh chóng và chi tiết bằng một ngôn ngữ mà họ hiểu về bản chất và nguyên do của các cáo buộc chống lại họ, quyền này được nêu tại khoản 3 (a), là một trong những bảo đảm tối thiểu trong tố tụng hình sự nêu ở Điều 14. Bảo đảm này áp dụng cho tất cả các vụ án hình sự, bao gồm cả những người

không bị tạm giam, nhưng không bao gồm điều tra trinh sát trước khi đưa ra các cáo buộc. Thông báo về lý do bắt giữ cũng được bảo đảm riêng tại khoản 2 Điều 9 của Công ước. Quyền được thông báo về các cáo buộc “nhanh chóng” (promptly) yêu cầu thông tin được cung cấp ngay sau khi bên liên quan bị chính thức kết tội hình sự theo nội luật, hay công chúng biết tới cá nhân đó là có tội. Những yêu cầu cụ thể nêu ở khoản 3 (a) có thể được đáp ứng bằng hình thức thông báo bằng lời - nếu sau này được xác nhận bằng văn bản - hoặc bằng văn bản, trong đó chứa đựng thông tin về cơ sở buộc tội dựa trên luật và sự thực. Điều 14 khoản 3 (a) yêu cầu trong trường hợp xét xử vắng mặt bị cáo tòa án vẫn phải thực hiện các biện pháp để thông báo cho bị cáo về những thủ tục tố tụng”.

(2) Có đủ thời gian và điều kiện để chuẩn bị bào chữa và liên hệ với người bào chữa do chính mình lựa chọn

Người bị cáo buộc về một tội hình sự có quyền có đủ thời gian và điều kiện (*to have adequate time and facilities*) để chuẩn bị bào chữa và liên hệ với người bào chữa do chính mình lựa chọn (điểm b khoản 3 Điều 14).

Tại các Đoạn 32 và 33 Bình luận chung số 32, HRC làm rõ thêm về khía cạnh *thời gian đầy đủ* (hay *thời gian thích đáng*) như sau:

“32. Khoản 3 (b) quy định rằng bị cáo phải có đầy đủ thời gian và điều kiện để chuẩn bị cho việc bào chữa và trao

đối với luật sư mà họ lựa chọn. Điều khoản này là một yếu tố quan trọng của việc đảm bảo xét xử công bằng và áp dụng các nguyên tắc bình đẳng về phương tiện. Trong trường hợp một bị đơn không có khả năng chi trả thì tòa án phải cung cấp một thông dịch viên miễn phí trong giai đoạn trước xét xử và khi xét xử. “Thời gian đầy đủ” (adequate time) cho việc chuẩn bị phụ thuộc vào từng vụ việc. Luật sư có thể trong một số trường hợp xin hoãn xét xử nếu thấy chưa đủ thời gian chuẩn bị việc bào chữa. Một quốc gia thành viên không phải chịu trách nhiệm về năng lực của luật sư bào chữa trừ khi thẩm phán nhận thấy là hành vi của luật sư không phù hợp với công lý. Tòa án chỉ có thể ra quyết định hoãn xét xử khi bị đơn bị kết tội hình sự nghiêm trọng và cần thời gian chuẩn bị cho việc bào chữa.”

33. “Các điều kiện đầy đủ” (adequate facilities) bao gồm quyền tìm kiếm các tài liệu, chứng cứ khác; việc tiếp cận này bao gồm các tài liệu liên quan đến việc khởi tố và thông tin có thể dùng để bào chữa. Các tài liệu dùng để bào chữa được hiểu không những bao gồm tài liệu để chứng minh sự vô tội mà cả các bằng chứng khác có thể giúp bào chữa (ví dụ, những chỉ dấu cho thấy lời thú tội là không tự nguyện). Trong các trường hợp có khiếu nại rằng chứng cứ thu được đã vi phạm Điều 7 của Công ước, thông tin về hoàn cảnh thu thập chứng cứ đó cần được cung cấp để đánh giá khiếu nại. Nếu bị đơn không sử

dụng ngôn ngữ dùng trong xét xử nhưng được một luật sư thành thạo ngôn ngữ đó đại diện thì cũng có thể coi là đủ nếu luật sư đó có thể tiếp cận được các tài liệu liên quan trong vụ án”.

Do vị trí yếu thế của bị can trong tiến trình tố tụng, cũng như việc họ cần sự trợ giúp của kiến thức và kinh nghiệm chuyên môn của người luật sư bào chữa, việc tiếp xúc với luật sư là rất thiết yếu để bảo đảm quyền bào chữa. Đoạn 34 Bình luận chung số 32 nhấn mạnh quyền của các bị cáo phải được nhanh chóng tạo điều kiện tiếp cận với luật sư. Việc gặp gỡ, trao đổi giữa luật sư với bị can, bị cáo phải được đảm bảo tính bí mật, riêng tư. Liên quan đến điểm này, nhiều quốc gia áp dụng nguyên tắc việc giám sát của cảnh sát phải “trong tầm nhìn, ngoài tầm nghe”. Nói cách khác, cảnh sát có thể ở khoảng cách có thể nhìn thấy cuộc trao đổi giữa luật sư với khách hàng, nhưng không được nghe nội dung cuộc đối thoại. HRC còn nhấn mạnh rằng các luật sư có quyền tư vấn và đại diện cho đương sự theo nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp mà không phải chịu bất cứ “hạn chế, tác động, áp lực hay can thiệp nào”.

(3) Được xét xử mà không bị trì hoãn một cách vô lý

Người bị buộc tội có quyền được xét xử mà không bị trì hoãn một cách vô lý (to be tried without undue delay) (điểm b khoản 3 Điều 14). Trong đoạn 35 Bình luận chung số 32, HRC giải thích thêm ý nghĩa của quyền này là không chỉ

nhằm tránh việc giữ một cá nhân quá lâu trong tình trạng không chắc chắn về số phận của họ mà còn để đảm bảo công lý, tránh tạm giam quá dài. Mặc dù, không khẳng định thời hạn đến mức nào là hợp lý và đến mức nào là vô lý (*undue*). HRC giải thích, thời gian tạm giam thế nào là hợp lý cần được đánh giá trong hoàn cảnh cụ thể của từng vụ việc, có tính đến tính chất phức tạp của vụ án, hành vi của bị cáo và cách thức mà các cơ quan hành pháp và tư pháp xử lý vụ việc, nhưng nguyên tắc cần bảo đảm là: Trong những vụ án mà bị cáo không được phép tại ngoại, họ cần được xét xử một cách nhanh chóng nhất. Mọi thủ tục, kể cả trong giai đoạn xét xử sơ thẩm và phúc thẩm, đều cần được tiến hành nhanh chóng, không chậm trễ.

(4) Quyền có mặt khi xét xử, được tự bào chữa và nhờ người bào chữa

Điểm d khoản 3 Điều 14 bao gồm ba loại đảm bảo có liên quan chặt chẽ đến nhau.

Thứ nhất, bị cáo có quyền có mặt trong khi bị xét xử (*to be tried in his presence*). Đoạn 36 Bình luận chung số 32 bổ sung thêm ngoại lệ rằng bị cáo có thể vắng mặt trong một số trường hợp “nếu việc đó không ảnh hưởng đến công lý, tức là khi bị cáo, mặc dù được thông báo về thủ tục tố tụng đầy đủ trước đó vẫn từ chối thực hiện quyền có mặt trong phiên tòa của họ”. Như vậy, cơ quan tư pháp phải bảo đảm là đã thực hiện các biện pháp cần thiết để triệu tập bị cáo một

cách kịp thời và thông báo cho họ trước về ngày, nơi xét xử và yêu cầu họ tham gia trước đó.

Thứ hai, bị cáo có quyền tự mình bào chữa hoặc thông qua luật sư do họ chọn và được thông báo về quyền này. Như vậy, ở đây có hai loại bào chữa không loại trừ nhau. đương sự có quyền mời luật sư tham gia vào vụ việc hoặc tự mình bào chữa. Nói cách khác, bị cáo có thể từ chối sự hỗ trợ của luật sư. Tuy nhiên, quyền tự bào chữa không cần luật sư không có tính tuyệt đối. HRC, tại đoạn 37 của Bình luận chung số 32, cho rằng trong một số trường hợp, để bảo đảm lợi ích của công lý, tòa án có thể chỉ định một luật sư không theo ý muốn của bị cáo, đặc biệt trong trường hợp khi bị cáo liên tục cản trở việc thực hiện xét xử hoặc phạm tội nặng mà không có khả năng bào chữa để bảo vệ lợi ích của họ, hoặc khi cần thiết để bảo vệ những người làm chứng dễ bị tổn thương khỏi áp lực hay sự đe dọa nếu họ bị bị cáo chất vấn. Tuy nhiên, bất kỳ hạn chế ý muốn tự bào chữa của bị cáo cũng phải thực sự “có mục đích hợp lý và khách quan và không vượt quá sự cần thiết thực thi công lý”.

Thứ ba, một bảo đảm khác đối với người bị buộc tội nêu tại điểm d khoản 3 Điều 14 là quyền được nhận sự trợ giúp pháp lý theo chỉ định trong trường hợp lợi ích của công lý đòi hỏi và không phải trả tiền cho sự trợ giúp đó nếu không có đủ điều kiện trả.

Trong đoạn 38 Bình luận chung số 32, HRC làm rõ thêm về những trường hợp cần có luật sư chỉ định miễn phí như sau:

“Mức độ nghiêm trọng của hành vi phạm tội là yếu tố quan trọng khi quyết định có cần chỉ định một luật sư “nhằm đảm bảo lợi ích công lý” (“in the interest of justice”) hay không và để bảo đảm cơ hội thành công khách quan của bị cáo trong giai đoạn kháng cáo. Trong vụ án liên quan đến hình phạt tử hình, các bị cáo phải được trợ giúp hiệu quả của một luật sư trong mọi giai đoạn tố tụng. Luật sư do cơ quan có thẩm quyền cung cấp trên cơ sở của điều khoản này cần đại diện hiệu quả cho bị cáo. Không như trong các trường hợp thuê luật sư riêng, những ứng xử thiếu trách nhiệm hoặc không đủ năng lực, chẳng hạn như rút lại đơn kháng cáo mà không có sự tham vấn trong một vụ án bị tuyên phạt tử hình, hay vắng mặt trong khi thẩm vấn nhân chứng thì có thể quy trách nhiệm cho nhà nước về vi phạm quy định tại khoản 3 (d), Điều 14, với điều kiện thẩm phán thấy rõ là hành vi của luật sư không thích hợp với các lợi ích của công lý. Cũng có thể bị coi là vi phạm điều khoản này nếu tòa án và các cơ quan chức năng ngăn cản luật sư không cho họ làm việc hiệu quả”.

Cũng liên quan đến quyền được bào chữa và nhờ người bào chữa, trong hệ thống văn kiện nhân quyền của Liên Hợp Quốc có một văn bản có tên là *Các nguyên tắc cơ bản về vai trò của luật sư, 1990*. Dưới đây trích dẫn một số quy định quan trọng liên quan đến quyền bào chữa trong văn kiện này:

Các nguyên tắc cơ bản về vai trò của luật sư, 1990

3. Các chính phủ cần bảo đảm cung cấp đầy đủ kinh phí và những nguồn lực khác cho các dịch vụ pháp lý dành cho người nghèo và nếu cần thiết cho những người bị thiệt thòi khác...
8. Tất cả những người bị bắt, giam hay cầm tù phải được tạo ra các cơ hội, thời gian và phương tiện đầy đủ để luật sư đến thăm, và được trao đổi hay tư vấn hoàn toàn riêng với luật sư không chậm trễ, không bị theo dõi hay kiểm duyệt. Những cuộc tiếp xúc hay tư vấn như vậy có thể được tiến hành trong tầm nhìn nhưng không trong tầm nghe của các nhân viên thi hành luật pháp.
14. Trong khi bảo vệ các quyền của khách hàng và thúc đẩy sự nghiệp vì công lý, luật sư phải tìm cách để cao các quyền và các tự do cơ bản của con người được pháp luật quốc gia và quốc tế công nhận.
18. Không được đánh đồng luật sư với khách hàng của họ hay những công việc của khách hàng do thực hiện các chức năng của luật sư.
20. Luật sư phải được quyền miễn trách nhiệm dân sự và hình sự đối với những phát ngôn thiện chí trong lời bào chữa miệng hay bằng văn bản hay đối với sự xuất hiện nghề nghiệp của họ trước tòa hay trước cơ quan pháp luật hay hành chính.

(5) Quyền đối chất, yêu cầu đối chất những nhân chứng buộc tội mình và mời người làm chứng gỡ tội cho mình

Điểm d khoản 3 Điều 14 quy định quyền của người bị buộc tội được đối chất hoặc yêu cầu đối chất những nhân chứng buộc tội mình và mời người làm chứng gỡ tội cho mình tới phiên toà và chất vấn họ tại toà với những điều kiện tương tự như đối với những người làm chứng buộc tội mình.

Trong đoạn 39 Bình luận chung số 32, HRC nhắc lại và nhấn mạnh thêm ý nghĩa của bảo đảm này như một biểu hiện của nguyên tắc bình đẳng về phương tiện (*equality of arms*) giữa các bên tham gia tranh tụng. Đảm bảo này có ý nghĩa quan trọng để bị cáo và luật sư có thể bào chữa hiệu quả và đảm bảo bị cáo có quyền năng pháp lý yêu cầu sự có mặt, đối chứng và kiểm tra chéo với nhân chứng của bị cáo giống với nhân chứng mà bên cơ quan công tố đưa ra. Tuy nhiên, HRC xác định rõ rằng quyền yêu cầu có sự tham gia của nhân chứng là bị giới hạn, chỉ những nhân chứng có liên quan đến việc bào chữa và ở một số giai đoạn tố tụng nhất định mới được cơ quan tư pháp chấp nhận. Pháp luật các quốc gia cần quy định rõ ràng về việc chấp nhận các loại chứng cứ, lời khai của các bên và phương thức tòa án đánh giá các loại chứng cứ đó.

(6) Quyền có phiên dịch miễn phí nếu không hiểu hoặc không nói được ngôn ngữ sử dụng tại toà

Điểm d khoản 3 Điều 14 quy định quyền của người bị buộc tội trong việc có phiên dịch miễn phí nếu người đó không hiểu hoặc không nói được ngôn ngữ sử dụng trong phiên toà. Quyền này có ý nghĩa quan trọng để cho bị can, bị cáo có thể thực quyền bào chữa hoặc đối chất với các nhân chứng một cách hiệu quả.

Trong đoạn 40 Bình luận chung số 32, HRC xác định việc bảo đảm quyền về ngôn ngữ là một khía cạnh nữa của nguyên tắc công bằng và bình đẳng về phương tiện trong tố tụng hình sự. Quyền này, áp dụng cho cả người nước ngoài và công dân, cần được bảo đảm trong mọi giai đoạn tố tụng hình sự. Tuy nhiên, HRC cũng quy định rằng nếu bị cáo đủ khả năng hiểu ngôn ngữ sử dụng tại tòa thì dù họ sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ khác với ngôn ngữ đó, họ sẽ không được quyền có trợ giúp về ngôn ngữ miễn phí.

(7) Không bị buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận là mình có tội

Theo điểm d khoản 3 Điều 14 ICCPR, không người nào bị buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận là mình có tội. Tại đoạn 41 Bình luận chung số 32, HRC cho rằng đảm bảo này cần được hiểu theo nghĩa không có sự can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp hay áp lực tâm lý từ các cơ quan điều tra đối với người bị tình nghi hay bị can nhằm ép họ nhận tội.

Về nguyên tắc, không được phép đối xử với bị can theo cách thức trái với Điều 7 của Công ước (quy định về cấm tra tấn, đối xử tàn ác hoặc vô nhân đạo), để buộc bị can phải thú tội. Pháp luật quốc gia phải đảm bảo rằng những lời khai hoặc lời nhận tội có được bằng phương thức trái với nguyên tắc của Điều 7 không được coi là chứng cứ, trừ khi chúng được sử dụng làm bằng chứng của việc tra tấn hoặc những đối xử khác trái với quy định. HRC cũng xác định trách nhiệm thuộc về nhà nước trong việc phải chứng minh rằng những lời khai của bị cáo là do họ tự nguyện trình bày (đoạn 41 Bình luận chung số 32).

8.7. Quyền được xét xử phúc thẩm

Khoản 5 Điều 14 ICCPR bảo đảm quyền của bất cứ người nào đã bị kết tội có thể yêu cầu tòa án cấp cao hơn xem xét lại bản án và hình phạt đối với mình theo quy định của pháp luật. HRC rất quan tâm đến quyền này và dành 7 đoạn trong mục VII Bình luận chung số 32 để bình luận, giải thích chi tiết thêm.

Đoạn 45 Bình luận chung số 32 làm rõ:

“Cụm từ “theo pháp luật”(according to law) trong điều khoản này không hàm ý rằng bản thân việc tồn tại quyền được xét xử phúc thẩm này tùy thuộc vào quốc gia thành viên quy định, vì quyền này được thừa nhận bởi Công ước, và không chỉ bởi pháp luật quốc gia. Thuật ngữ theo pháp luật

còn liên quan đến việc xác định các hình thức mà tòa án cấp cao hơn có thể đánh giá lại các vụ án, cũng như tòa án nào có trách nhiệm tiến hành việc đánh giá lại theo như Công ước. Khoản 5 Điều 14 không yêu cầu có nhiều cấp phúc thẩm, tuy nhiên, nếu pháp luật quốc gia quy định thêm nhiều cấp, bị cáo cần phải được tiếp cận hiệu quả với các cấp đó”.

Không chỉ trong trường hợp khi phán quyết của tòa án sơ thẩm được coi là chung thẩm bị coi là vi phạm khoản 5 Điều 14, HRC cho rằng cả khi tòa án cấp dưới tuyên vô tội nhưng lại bị buộc tội bởi tòa phúc thẩm hoặc một tòa án có thẩm quyền ra phán quyết cuối cùng nhưng không thể được xem xét bởi một tòa án cấp cao hơn nữa cũng là sự vi phạm. Ngoài ra, nếu tòa án cấp cao nhất ra phán quyết lần đầu và là cấp duy nhất, không có quyền được xem xét lại bởi một tòa án cao hơn thì đó là một cơ chế không tương thích với Công ước, trừ khi quốc gia thành viên đã có điều khoản bảo lưu về điều này (đoạn 47).

Trong Đoạn 49 Bình luận chung số 32, HRC đòi hỏi tòa án cấp phúc thẩm của các quốc gia thành viên có trách nhiệm, trên cơ sở các chứng cứ và pháp luật, xem xét cả về tính phù hợp về luật tố tụng và cũng như nội dung (bản chất) của việc kết án và hình phạt. Những đánh giá chỉ giới hạn ở khía cạnh pháp lý và hình thức của việc kết án mà không xét đến các dữ kiện thực tế là không phù hợp với Công ước. HRC nhấn mạnh, để thực hiện có hiệu quả

quyền được phúc thẩm, cần bảo đảm để người bị kết án có quyền tiếp cận với bản án của tòa sơ thẩm và cả các hồ sơ khác, ví dụ như biên bản phiên tòa, để họ chuẩn bị cho việc kháng cáo có hiệu quả (đoạn 50). HRC cũng đề cập riêng đến tầm quan trọng của quyền kháng cáo trong các trường hợp án tử hình. Nếu tòa từ chối trợ giúp pháp lý xem xét lại bản án tử hình của một bị cáo không có khả năng chi trả cho việc bào chữa sẽ bị coi là vi phạm quy định của khoản 3 (d) Điều 14, đồng thời vi phạm quy định ở khoản 5 Điều 14 (đoạn 51).

8.8. Quyền được bồi thường trong trường hợp oan sai

Khoản 6 Điều 14 quy định: *Khi một người bị kết án về một tội hình sự bởi một quyết định chung thẩm và sau đó bản án bị hủy bỏ, hoặc người đó được tha trên cơ sở tình tiết mới hoặc phát hiện mới cho thấy rõ ràng có sự xét xử oan, thì người đã phải chịu hình phạt theo bản án trên, theo luật, có quyền yêu cầu được bồi thường, trừ trường hợp cơ quan tố tụng chứng minh rằng việc sự thật không được làm sáng tỏ tại thời điểm đó hoàn toàn hoặc một phần là do lỗi của người bị kết án gây ra.*

HRC kêu gọi các quốc gia thành viên ban hành các quy định pháp lý đảm bảo rằng việc bồi thường và thực hiện bồi thường trong thời hạn hợp lý theo quy định tại khoản 6 (đoạn 52 Bình luận chung số 32). Tuy nhiên, việc bồi thường sẽ không phát sinh nếu việc không đưa ra được những bằng chứng về sự oan sai là do một phần hay toàn bộ

lỗi của bị cáo. Trong những trường hợp đó, trách nhiệm chứng minh thuộc về phía nhà nước (đoạn 53). Hơn nữa, nếu phán quyết được đưa ra trong quá trình kháng cáo, tức là trước khi có phán quyết cuối cùng, hoặc đã có ân xá vì lý do nhân đạo hoặc đặc biệt theo tính chất của bản án, hoặc do xem xét đến sự công bằng, thì không cần bồi thường vì không phải là oan sai về tư pháp.

8.9. Không bị xét xử hai lần về cùng hành vi

Khoản 7 Điều 14 Công ước ghi nhận nguyên tắc không xét xử hai lần về cùng một hành vi (*Ne Bis In Idem*), nghĩa là không ai bị xét xử và trừng phạt lần thứ hai vì một tội danh mà họ đã bị tuyên án hoặc đã được tha bổng theo luật nội dung và tổ tụng của quốc gia.

Tại đoạn 54 Bình luận chung số 32, HRC làm rõ thêm: Điều khoản này cấm đưa một người mà trước đây đã bị tuyên án hoặc được tha về bởi cùng một tội danh ra trước cùng một tòa án một lần nữa, hay trước một tòa án khác với cùng một tội danh. Do vậy, ví dụ, một người được miễn tội bởi một tòa án thường sẽ không thể bị xử lại với cùng tội danh đó trước tòa quân sự hay tòa án đặc biệt. Sẽ không bị coi là vi phạm quy định ở khoản 7 Điều 14 trong trường hợp một tòa án cấp cao hơn hủy bỏ bản án và ra lệnh xét xử lại. Hơn nữa, không cấm việc xét xử lại trong một số trường hợp đặc biệt, ví dụ như phát hiện thêm chứng cứ mới mà có thể giúp miễn tội cho bị cáo (đoạn 56). HRC cũng lưu ý rằng nguyên tắc này

chỉ áp dụng đối với những hành vi phạm tội hình sự mà không áp dụng với các biện pháp kỷ luật. Hơn nữa, không áp dụng nguyên tắc *Ne Bis In Idem* trong những vụ liên quan đến hệ thống tư pháp của nhiều quốc gia (đoạn 57).

8.10. Xử lý bị can, bị cáo là người chưa thành niên

Khoản 4 Điều 14 ICCPR yêu cầu trong các vụ án bị can, bị cáo là người chưa thành niên, các thủ tục tố tụng cần xem xét đến độ tuổi của họ và thúc đẩy sự tái hòa nhập của họ (*take account of their age and the desirability of promoting their rehabilitation*).

Đối với người chưa thành niên, ngoài những bảo đảm tối thiểu giống như với người trưởng thành nêu tại Điều 14, họ còn được hưởng thêm những bảo vệ đặc biệt. Tại đoạn 42 Bình luận chung số 32, HRC nhấn mạnh một số quyền đặc biệt quan trọng đối với người chưa thành niên đó là: được thông báo, trực tiếp hoặc thông qua cha mẹ hoặc người giám hộ, về tội danh, cáo buộc chống lại mình; được cung cấp những hỗ trợ thích hợp để chuẩn bị và trình bày lời bào chữa; được xét xử càng sớm càng tốt trong một phiên tòa công khai có sự hiện diện của luật sư bào chữa; có những hỗ trợ thích hợp khác liên quan đến cha mẹ hoặc người giám hộ hợp pháp, trừ khi những hành động đó không được xem là vì lợi ích tốt nhất của trẻ... Liên quan đến biện pháp ngăn chặn, HRC cho rằng cần tránh tối đa việc tạm giữ, tạm giam người chưa thành niên.

HRC cũng kêu gọi các quốc gia phải thiết lập một hệ thống tư pháp người chưa thành niên thích hợp (*an appropriate juvenile criminal justice*) để đảm bảo rằng người chưa thành niên được đối xử một cách phù hợp với độ tuổi của họ. Một điểm quan trọng nữa là các quốc gia phải căn cứ vào mức độ trưởng thành về thể chất và tinh thần của trẻ để xác lập một độ tuổi tối thiểu mà dưới tuổi đó thì người chưa thành niên không phải chịu trách nhiệm hình sự (đoạn 43 Bình luận chung số 32).

HCR cũng khuyến nghị các quốc gia áp dụng những biện pháp xử lý thay thế cho biện pháp tố tụng hình sự để giải quyết các vụ phạm pháp của người chưa thành niên. Các biện pháp được HRC gợi ý là hòa giải giữa người vi phạm và người bị hại, hội ý với gia đình của người vi phạm, tư vấn hoặc cung cấp những dịch vụ cộng đồng hoặc các chương trình giáo dục người vi phạm... với điều kiện là các biện pháp đó tương thích với các yêu cầu của ICCPR và các tiêu chuẩn quốc tế khác về quyền con người (đoạn 44 Bình luận chung số 32).

Trong hệ thống văn kiện pháp luật quốc tế về nhân quyền của Liên Hợp Quốc có hai văn bản hướng dẫn liên quan trực tiếp đến việc xử lý người chưa thành niên làm trái pháp luật, đó là *Các quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về hoạt động tư pháp đối với người chưa thành niên* (còn gọi là *Các Quy tắc Bắc Kinh*), 1985 và *Các hướng dẫn làm việc với trẻ*

em trong hệ thống tư pháp hình sự, 1997. Bảng dưới đây khái quát những quy định quan trọng trong hai văn kiện này:

Các quy tắc tiêu chuẩn tối thiểu của Liên Hợp Quốc về hoạt động tư pháp đối với người vị thành niên, 1985 (Các quy tắc Bắc Kinh)

1.4. Tư pháp đối với người chưa thành niên phải được coi là một bộ phận hợp thành của quá trình phát triển đất nước ở mỗi quốc gia, trong khuôn khổ toàn diện của công bằng xã hội đối với tất cả những người chưa thành niên, từ đó góp phần bảo vệ thể hệ trẻ và duy trì trật tự, yên bình cho xã hội.

...

12. Để hoàn thành chức năng của mình một cách tốt nhất, các nhân viên cảnh sát, những người thường xuyên hoặc chuyên giải quyết những vấn đề liên quan tới người chưa thành niên hoặc những người chủ yếu được giao nhiệm vụ ngăn chặn tội phạm ở người chưa thành niên, phải được hướng dẫn và đào tạo một cách đặc biệt. Ở những thành phố lớn, cần thành lập những đơn vị cảnh sát đặc biệt chuyên giải quyết những trường hợp liên quan tới người chưa thành niên.

13.1. Hình thức tạm giam chờ xét xử chỉ được sử dụng như một phương thức cuối cùng và chỉ trong thời gian ngắn nhất có thể.

...

Các hướng dẫn làm việc với trẻ em trong hệ thống tư pháp hình sự, 1997

10. Cần thấy được tầm quan trọng của một cách tiếp cận quốc gia nhất quán và toàn diện trên lĩnh vực tư pháp người chưa thành niên, dựa trên cơ sở tôn trọng tính liên kết, không thể chia cắt của tất cả các quyền của trẻ em.

8.11. Quan hệ giữa các quyền tại Điều 14 với các quyền khác

Là một trong số các đảm bảo về tố tụng hình sự, Điều 14 Công ước đóng một vai trò quan trọng trong việc thực hiện các quyền về tố tụng hình sự trong ICCPR. Trước hết, Điều 14 liên quan đến quyền có cơ chế bảo đảm tố tụng hiệu quả nêu ở khoản 3 Điều 2 của ICCPR. Tại đoạn 58 Bình luận chung số 32, HRC nhấn mạnh rằng khoản 3 Điều 2 của Công ước cần phải được tôn trọng bất cứ khi nào những bảo đảm nêu ở Điều 14 bị vi phạm. Nếu so sánh, quyền được xét xử phúc thẩm quy định ở khoản 5 Điều 14 của Công ước có tính chất cụ thể hơn so với quy định ở khoản 3 Điều 2.

Liên quan đến quyền sống nêu ở Điều 6 của Công ước, trong trường hợp xét xử các vụ án dẫn đến việc áp dụng hình phạt tử hình, đảm bảo về xét xử công bằng là đặc biệt quan trọng. Việc không tôn trọng nguyên tắc của Điều 14 khi xét

xử các vụ án áp dụng hình phạt tử hình cấu thành sự vi phạm quyền sống.

Đối xử tàn tệ với người bị buộc tội và ép buộc họ thú tội là vi phạm cả Điều 7 CAT và khoản 3 (g) Điều 14 ICCPR trong đó cấm ép buộc bị cáo phải làm chứng chống lại mình hay nhận tội. Liên quan đến việc đối xử nhân đạo với người bị giam giữ, theo Điều 9 ICCPR, nếu một người bị kết án không qua xét xử thì hành động này vi phạm cả quy định ở khoản 3 Điều 9 và khoản 3 (c) Điều 14 của Công ước.

Các đảm bảo về thủ tục ở Điều 13 của ICCPR về việc xét xử đúng trình tự khi trục xuất cũng liên quan chặt chẽ đến Điều 14. HRC cho rằng cần giải thích Điều 13 theo tinh thần của Điều 14. Tuy nhiên, mọi đảm bảo liên quan của Điều 14 chỉ áp dụng khi việc trục xuất được thực hiện dưới hình thức là một chế tài hình sự hoặc khi việc vi phạm lệnh trục xuất phải chịu hình phạt theo luật hình sự.

Liên quan đến các quyền về ngôn luận, tiếp cận dịch vụ công và bình đẳng nam nữ, trong Bình luận chung số 32, HRC cũng nêu một số ví dụ khá lý thú như sau:

“Phương thức tiến hành các thủ tục tố tụng hình sự có thể ảnh hưởng đến việc thực thi và thụ hưởng các quyền và bảo đảm của Công ước mà không liên quan đến Điều 14. Do đó, ví dụ, việc trong nhiều năm mà không giải quyết một cáo buộc hình sự đối với một nhà báo vì tội phỉ báng do đăng một số bài báo nhất định là vi phạm khoản 3 (c) Điều 14,

vì có thể làm cho bị can phải sống trong tình trạng bất ổn và đó cũng là một hình thức hạn chế quyền tự do ngôn luận vi phạm Điều 19 của Công ước. Tương tự, việc chậm thực hiện những thủ tục tố tụng hình sự trong vài năm là trái với quy định ở khoản 3 (c) Điều 14 và vi phạm quyền cá nhân được rời khỏi đất nước của họ theo đảm bảo ở khoản 2 Điều 12 của Công ước, nếu bị cáo bị buộc phải ở lại trong nước để chờ thụ lý (đoạn 63).

Cũng liên quan đến quyền được tiếp cận với dịch vụ công theo các điều khoản chung về bình đẳng như trong Điều 25 (c) của Công ước, việc miễn nhiệm thẩm phán là vi phạm điều khoản này và có thể cũng vi phạm đảm bảo theo khoản 1 Điều 14 về độc lập tư pháp (đoạn 64).

“Các luật tố tụng hoặc việc áp dụng chúng mà có sự phân biệt theo những tiêu chí nêu trong khoản 1 Điều 2 hoặc Điều 26, hoặc không quan tâm đến nguyên tắc bình đẳng nam nữ nêu ở Điều 3 không chỉ vi phạm quy định ở khoản 1 Điều 14 rằng “mọi người đều bình đẳng trước tòa án và các cơ quan tư pháp”, mà còn có thể bị coi là sự phân biệt đối xử (đoạn 65).”

8.12. Báo cáo viên đặc biệt về sự độc lập của thẩm phán và luật sư

Thẩm phán và luật sư là hai chủ thể liên quan trực tiếp nhất đến việc bảo đảm quyền được xét xử công bằng. Chính

vì vậy, chức danh *Báo cáo viên đặc biệt về sự độc lập của thẩm phán và luật sư (Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers)* đã được thành lập vào năm 1994, sau khi Ủy ban Nhân quyền (*Commission on Human Rights*) nhận thấy rằng có nhiều sự vi phạm tính độc lập của các thẩm phán, cán bộ tòa án và các luật sư, cũng như mối liên hệ giữa việc thiếu những bảo đảm tư pháp và sự độc lập của luật sư với mức độ vi phạm nhân quyền tại các quốc gia. Năm 2008, Hội đồng Nhân quyền xem xét lại thủ tục đặc biệt này và ra hạn thêm 3 năm. Trong Nghị quyết của mình, Hội đồng Nhân quyền yêu cầu Báo cáo viên đặc biệt:

- Điều tra bất kỳ cáo buộc nào được gửi đến và trình báo cáo gồm kết luận và khuyến nghị đối với các cáo buộc đó;
- Phát hiện và ghi nhận không chỉ những vi phạm đối với tính độc lập của các thẩm phán, cán bộ tòa án và các luật sư, mà cả những tiến bộ đạt được trong việc bảo vệ và thúc đẩy sự độc lập của họ, đưa ra những khuyến nghị cụ thể, bao gồm việc cung cấp dịch vụ tư vấn và hỗ trợ kỹ thuật khi quốc gia liên quan yêu cầu;
- Kiểm nghiệm những cách thức, phương thức để thúc đẩy các hệ thống tư pháp và đưa ra các khuyến nghị;
- Nghiên cứu để đưa ra những đề xuất về các vấn đề quan trọng và nổi bật nhằm bảo vệ và thúc đẩy nguyên tắc độc lập của các thẩm phán, cán bộ tòa án và các luật sư;

- Báo cáo định kỳ đến Hội đồng nhân quyền về chương trình làm việc, báo cáo hàng năm đến Đại hội đồng Liên Hợp Quốc.



*Quyền xét xử công bằng được
Công ước nhân quyền châu Âu bảo vệ.*

9. Quyền không bị bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ hợp đồng và không bị áp dụng luật hồi tố (Freedom from Imprisonment for Inability to Fulfil a Contract, and Prohibition of Retroactive Criminal Laws) (Điều 11 và Điều 15)

Điều 11.

Không ai bị bỏ tù chỉ vì lý do không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng.

Điều 15.

1. Không ai bị coi là phạm tội vì một hành động hoặc không hành động mà không cấu thành tội phạm theo pháp luật quốc gia hoặc pháp luật quốc tế tại thời điểm thực hiện hành vi đó. Cũng không được áp dụng hình phạt nặng hơn hình phạt đã ấn định tại thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện. Nếu sau khi xảy ra hành vi phạm tội mà luật pháp quy định hình phạt nhẹ hơn với hành vi đó, thì người phạm tội được hưởng mức hình phạt nhẹ hơn.
2. Không một quy định nào trong điều này cản trở việc xét xử hoặc trừng phạt bất kỳ người nào vì bất kỳ hành động hoặc không hành động nào của họ mà tại thời điểm thực hiện được coi là tội phạm theo những nguyên tắc pháp luật chung đã được cộng đồng các quốc gia công nhận.

Cũng liên quan đến luật hình sự và việc áp dụng luật hình sự của các quốc gia, ICCPR có quy định về quyền không bị bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ hợp đồng (Điều 11) và quyền không bị áp dụng luật hồi tố (Điều 15). Hai quyền này, do cũng liên quan đến tư pháp hình sự, đôi khi được xếp chung với quyền về xét xử công bằng (Điều 14).

9.1. Quyền không bị bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng

Điều 11 ICCPR bảo vệ mọi cá nhân khỏi phải chịu hình phạt tù chỉ vì không hoàn thành các nghĩa vụ theo hợp đồng. “Nghĩa vụ theo hợp đồng” (*contractual obligations*) nêu tại Điều này được hiểu là các nghĩa vụ dân sự, thương mại theo luật tư chứ không phải là các nghĩa vụ do luật công quy định. Bảo đảm này chủ yếu nhằm chống lại hiện tượng bỏ tù những con nợ không thanh toán được nợ. Như vậy, việc thực hiện nghĩa vụ hợp đồng chỉ có thể là trả tiền, giao hàng, thực hiện một công việc hay cung cấp một dịch vụ nhất định.

Khái niệm “không có khả năng” (*inability*) hàm ý rằng một người không thể thực hiện hay hoàn thành các nghĩa vụ theo hợp đồng liên quan chứ không phải do người đó không muốn thực hiện. Trạng từ “chỉ vì” (*merely*) nhấn mạnh rằng điều này không bảo vệ những người đã có các hành vi vi phạm khác liên quan đến vi phạm hợp đồng. Chẳng hạn, nếu một người cố tình tạo ra sự “không có khả năng” của

mình, tức là có các hành vi gian lận hoặc lừa đảo, thì sẽ không thuộc phạm vi bảo vệ của Điều 11.

Về nội dung của Điều 11, HRC hiện chưa có bình luận chung nào và cũng hầu như không có phán quyết nào quan trọng liên quan.

Việc cấm bỏ tù vì không hoàn thành nghĩa vụ hợp đồng cũng được nhắc đến trong khoản 1 Điều 20 của Công ước về quyền của mọi người lao động di cư và các thành viên của gia đình họ (MWC, 1990, có hiệu lực từ 1/7/2003), nhằm bảo vệ nhóm người lao động di cư và các thành viên của gia đình họ. Khoản 2 Điều 20 Công ước này đi xa hơn khi quy định về việc bảo vệ người lao động di trú và các thành viên gia đình họ không bị tước quyền cư trú hoặc giấy phép lao động, hoặc bị trục xuất “chỉ vì họ không hoàn thành một nghĩa vụ phát sinh từ một hợp đồng trừ khi việc hoàn thành nghĩa vụ đó là điều kiện cho việc cấp phép cư trú hay lao động”.

9.2. Quyền không bị xét xử hồi tố

Có hai nguyên tắc cơ bản của luật hình sự mà đã tồn tại từ thời cổ đại, đó là “*nullum crimen sine lege*” (không có tội phạm nếu không có luật định) và “*nulla poena sine lege*” (không có hình phạt nếu không có luật định). Việc áp dụng hồi tố (*retroactive application*) trong luật hình sự là sự vi phạm cả hai nguyên tắc căn bản này. Việc áp dụng hình phạt

nặng hơn so với thời điểm thực hiện hành vi phạm tội là sự vi phạm nguyên tắc thứ hai.

Khoản 2 Điều 11 UDHR quy định về quyền không bị xét xử hồi tố, trong đó nêu rằng: *Không ai bị coi là phạm tội vì một hành động hoặc không hành động mà không cấu thành tội phạm theo pháp luật quốc gia hoặc pháp luật quốc tế tại thời điểm thực hiện hành vi đó. Cũng không được áp dụng hình phạt nặng hơn hình phạt đã ấn định tại thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện.*

Điều 15 ICCPR chi tiết hóa bảo đảm về quyền không bị xét xử hồi tố trong UDHR. Khoản 1 Điều này lặp lại khoản 2 Điều 11 UDHR và bổ sung một câu: *Nếu sau khi xảy ra hành vi phạm tội mà luật pháp quy định hình phạt nhẹ hơn với hành vi đó, thì người phạm tội được hưởng mức hình phạt nhẹ hơn.* Khoản 2 Điều 15 đề cập đến khả năng xét xử những tội phạm vi phạm các nguyên tắc chung của luật quốc tế. Nhiều tác giả cho rằng khoản này chủ yếu hướng đến những kẻ vi phạm luật nhân đạo quốc tế, cụ thể như phạm các tội ác chiến tranh, tội ác chống nhân loại...

Quyền nêu tại Điều 15 ICCPR có một sự khác biệt căn bản với quyền nêu ở Điều 14, đó là nó không thể tạm đình chỉ, kể cả trong bối cảnh khẩn cấp của quốc gia. Nói cách khác, trong mọi tình huống, nguyên tắc “không có tội khi luật chưa quy định” đều phải được áp dụng.

10. Quyền được thừa nhận là thể nhân trước pháp luật (*Right to Recognition as a Person before the Law*) (Điều 16)

Điều 16.

Mọi người đều có quyền được thừa nhận là một thể nhân trước pháp luật ở mọi nơi.

Điều 16 của ICCPR bảo đảm một quyền cơ bản là được pháp luật thừa nhận là một con người (thể nhân). Nếu một cá nhân không được pháp luật thừa nhận, cá nhân đó sẽ mất đi sự thừa nhận các quyền khác của mình. Một ví dụ thường được nêu ra là trường hợp những người Do Thái dưới chế độ Đức Quốc xã bị tước đi sự thừa nhận về mặt pháp lý (*legal recognition*), sự chối bỏ quyền cơ bản này đã kéo theo sự chối bỏ hàng loạt các quyền khác của họ.

HRC chưa có giải thích, bình luận gì về Điều 16, cũng như hiếm khi ra phán quyết về vi phạm quyền quy định tại Điều này, cho dù đã có một số khiếu nại cá nhân cho rằng quyền theo Điều 16 của họ đã bị vi phạm (ví dụ, vụ *Avellanal kiện Peru* (mã số 202/86), *Inostroza và những người khác kiện Chile* (mã số 717/96)...). Các chuyên gia pháp lý cũng có cách hiểu tương đối khác nhau. Học giả F.Volio cho rằng Điều 16 yêu cầu mọi quốc gia thành viên đối xử với mọi người trong thẩm quyền tài phán của mình như là

những con người được hưởng sự bảo vệ của pháp luật và có các nghĩa vụ luật định. Do đó, mọi người có quyền tham gia vào các hợp đồng, quyền khởi kiện và có thể bị người khác kiện ra tòa. A. Nowak lại có cách giải thích Điều 16 hẹp hơn, ông cho rằng điều này không bảo vệ năng lực pháp lý của một cá nhân trong các hoạt động hoặc tham gia tố tụng. Do đó, việc giới hạn năng lực pháp lý của trẻ em hoặc của người tâm thần không vi phạm Điều 16.⁵⁵

Tại Bình luận chung số 28 (về bình đẳng nam nữ), HRC đã đề cập đến tầm quan trọng của quyền được thừa nhận là thể nhân của người phụ nữ như sau:

“19. Quyền của mọi người được thừa nhận tư cách là một thể nhân trước pháp luật theo Điều 16 là đặc biệt quan trọng với phụ nữ, do phụ nữ thường bị tước quyền này vì lý do giới tính hoặc địa vị hôn nhân. Quyền này ngầm định năng lực của phụ nữ về tài sản của mình để giao kết hợp đồng hoặc thực hiện các quyền dân sự khác không bị hạn chế trên cơ sở địa vị hôn nhân hoặc các căn cứ có tính phân biệt. Quyền này cũng hàm ý rằng phụ nữ không bị đối xử như những đồ vật của gia đình gắn với những tài sản của người quá cố. Các quốc gia cần cung cấp thông tin về các quy định pháp luật và thực tiễn mà cản trở phụ nữ được đối xử hoặc thực hiện chức năng của mình như là những thể nhân đầy đủ và các biện pháp tiến hành phải loại bỏ những quy định

⁵⁵ Dẫn theo Sarah Joseph, sđd, trang 299.

pháp luật và thực tiễn cho phép sự đối xử đó”.

Gần đây, trong Nhận xét kết luận về Israel,⁵⁶ HRC nêu quan điểm rằng việc tùy tiện giam giữ người và sử dụng họ như con tin nhằm đàm phán là vi phạm cả quyền về đối xử nhân đạo (Điều 7) và quyền được thừa nhận là thể nhân (Điều 16):

“21. ... Ủy ban đặc biệt quan tâm đến một số người bị giam giữ hành chính vì các lý do an ninh quốc gia, đặc biệt là một số người Li-băng, không đe dọa gì cho an ninh quốc gia mà bị giữ như là “con mồi để mặc cả” (“bargaining chips”) nhằm thúc đẩy việc đàm phán với các bên khác để thả những người lính Israel bị giam giữ hoặc thi thể của họ. Ủy ban cho rằng việc áp dụng giam giữ hành chính này là trái với các Điều 7 và 16 của Công ước...”

⁵⁶ (1999) UN doc. CCPR/C/79/Add.93.

11. Quyền được bảo vệ sự riêng tư (*Right to Privacy*) (Điều 17)

Điều 17.

1. Không ai bị can thiệp một cách tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào sự riêng tư, gia đình, nhà ở, thư tín, hoặc bị xâm phạm bất hợp pháp đến danh dự và uy tín.
2. Mọi người đều có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại những can thiệp hoặc xâm phạm như vậy.

11.1. Khái quát

Quyền được bảo vệ sự riêng tư (hay quyền về đời tư), đầu tiên được đề cập trong Điều 12 UDHR. Theo Điều này, không ai phải chịu sự can thiệp một cách tùy tiện vào cuộc sống riêng tư, gia đình, nơi ở hoặc thư tín, cũng như bị xúc phạm danh dự hoặc uy tín cá nhân. Mọi người đều có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại sự can thiệp và xâm phạm như vậy. Quy định trong Điều 12 UDHR sau đó được tái khẳng định trong Điều 17 ICCPR, trong đó nêu rằng: Không ai bị can thiệp một cách tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào đời sống riêng tư, gia đình, nhà ở, thư tín, hoặc bị xâm phạm bất hợp pháp đến danh dự và uy tín. Mọi người đều có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại những can thiệp hoặc xâm phạm như vậy”.

Một số khía cạnh liên quan đến nội dung Điều 17 ICCPR sau đó được HRC làm rõ thêm trong Bình luận

chung số 16 thông qua tại phiên họp lần thứ 31 năm 1988 của Ủy ban. Với sự phát triển của mạng lưới Internet toàn cầu và vai trò ngày càng quan trọng của nó trong đời sống nhân loại, nhiều vấn đề mới liên quan đến bảo vệ đời tư, bảo vệ danh dự và uy tín cá nhân đã phát sinh. Cũng gần đây, với cuộc chiến chống khủng bố tại nhiều quốc gia từ sau sự kiện 11-9 tại Hoa Kỳ, các vấn đề liên quan đến sự can thiệp của nhà nước vào thông tin cá nhân hay liên lạc điện thoại, thư tín... gây nhiều tranh cãi về sự cân bằng giữa quyền riêng tư của cá nhân với chống khủng bố.

Liên quan đến trẻ em, Công ước về quyền trẻ em (CRC, 1989) tại Điều 16 có quy định gần như lặp lại Điều 17 ICCPR: *Không trẻ em nào phải chịu sự can thiệp tùy tiện hay bất hợp pháp vào việc riêng tư, gia đình, nhà cửa hoặc thư tín cũng như những sự xâm phạm bất hợp pháp vào danh dự và uy tín của các em* (khoản 1); *Trẻ em có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại sự can thiệp hay xâm phạm như vậy* (khoản 2).

11.2. Khái niệm “sự riêng tư”

Sự riêng tư hay đời tư (*privacy*) là một khái niệm tương đối khó xác định. Khái niệm này được phân loại như một sự lựa chọn, một chức năng, một ước vọng, một quyền, một điều kiện hay một nhu cầu. Có người giải thích theo nghĩa rộng rằng đây là “quyền được một mình” (*right to be left alone*), có người hiểu theo nghĩa hẹp là quyền kiểm soát các

thông tin về bản thân. Một khái niệm tương đối dung hòa được đưa ra là quyền riêng tư bao gồm “tự do khỏi sự can thiệp không hợp lý và không mong muốn vào các hoạt động mà xã hội thừa nhận là thuộc về phạm vi tự chủ của cá nhân”.⁵⁷ Phạm vi tự chủ của cá nhân (*sphere of individual autonomy*) được hiểu là những hành động không làm ảnh hưởng đến tự do của người khác, nơi một người cách ly với những người khác để “tạo nên cuộc đời mình như mong muốn và ước vọng của cá nhân”.⁵⁸

Trong các Bình luận chung cũng như các phán quyết đã đưa ra, HRC vẫn chưa giải thích ý nghĩa của sự riêng tư tại Điều 17, mặc dù đã giải thích mọi khái niệm khác (gia đình, nhà ở, bất hợp pháp, tùy tiện...) và cũng đã nhắc đến “danh dự” và “uy tín” được nêu trong điều này (xem ví dụ trong vụ việc dưới đây).

Vụ Coeriel và Aurik kiện Hà Lan (mã số 453/91)

Trong vụ này, những người khiếu nại muốn thay đổi tên mình vì lý do muốn đi học tại các trường tôn giáo. Họ cho rằng nhà nước đã vi phạm quyền của họ theo Điều 17 khi không cho phép họ đổi họ tên. Đa

⁵⁷ S.E.Wilborn, *Geogia Law Review* (1998) 32, dẫn theo Sarah Joseph, Sdd, trang 477.

⁵⁸ M.Nowak, Sdd, trang 288.

số thành viên của HRC đã chấp nhận lập luận này và cho rằng tên họ và nhân thân của một người là thuộc về “sự riêng tư”:

10.2. Vấn đề đầu tiên mà Ủy ban cần quyết định là liệu Điều 17 của Công ước có bảo vệ quyền của một cá nhân được lựa chọn và thay đổi tên của người đó hay không. Ủy ban nhận thấy rằng, Điều 17 quy định, bên cạnh những nội dung khác, không ai phải chịu sự can thiệp tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào sự riêng tư, gia đình, nhà ở và thư tín. Ủy ban cho rằng khái niệm sự riêng tư đề cập đến không gian đời sống cá nhân mà người đó có thể tự do bày tỏ nhân thân của mình, điều đó làm được thông qua việc tham gia vào các quan hệ với những người khác hoặc tự mình. Ủy ban cho rằng tên gọi cấu thành một thành tố căn bản của nhân thân và rằng việc bảo vệ khỏi sự can thiệp tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào sự riêng tư của một người bao hàm việc bảo vệ chống lại sự can thiệp tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào quyền chọn và thay đổi tên của một cá nhân. Chẳng hạn, nếu một quốc gia yêu cầu mọi người nước ngoài thay đổi họ của họ, điều này sẽ cấu thành vi phạm Điều 17. Vấn đề ở đây là liệu việc từ chối đổi tên có nằm ngoài phạm vi can thiệp cho phép theo Điều 17 hay không”.

Cuối cùng, HRC đi đến kết luận sự từ chối nêu trên là “tùy tiện” theo như khoản 1 Điều 17 của Công ước.

11.3. Can thiệp tùy tiện hoặc bất hợp pháp

Tại đoạn 3 Bình luận chung số 16, HRC giải thích thuật ngữ can thiệp “bất hợp pháp” (*unlawful*) dùng trong Điều 17 hàm nghĩa bất kỳ sự can thiệp nào vào đời tư, gia đình, nhà ở, thư tín, danh dự, uy tín của mọi người mà không được quy định trong pháp luật. Những can thiệp hợp pháp vào đời tư phải được quy định trong pháp luật và phải phù hợp với các quy định khác của ICCPR.

HRC cũng giải thích thuật ngữ “can thiệp tùy tiện” (*arbitrary interference*) dùng trong Điều 17 hàm nghĩa cả những can thiệp bất hợp pháp và những can thiệp được quy định trong pháp luật nhưng không phù hợp với các quy định khác của ICCPR (đoạn 4).

11.4. Các khía cạnh khác nhau của quyền riêng tư

a. Gia đình và nhà ở

Khoản 1 Điều 17 nhắc đến ba lĩnh vực cụ thể của đời sống riêng tư mà cá nhân không thể bị can thiệp một cách tùy tiện hoặc bất hợp pháp, đó là gia đình, nhà ở và thư tín. Trong đoạn 5 Bình luận chung số 16, HRC giải thích về khái niệm gia đình và nhà ở:

“Thuật ngữ “gia đình” (*family*) dùng trong Điều 17 cần được hiểu rộng theo nghĩa là bất cứ những gì bao hàm đến gia đình như được hiểu trong xã hội của quốc gia thành viên. Thuật ngữ “nhà ở” (“*home*”) trong tiếng Anh, “*manzel*”

trong tiếng A-rập, "zohzhi" trong tiếng Trung Quốc, "domicile" trong tiếng Pháp, "zhilische" trong tiếng Nga, "domicilio" trong tiếng Tây Ban Nha, như được sử dụng tại Điều 17 của Công ước, được hiểu là nơi một người sinh sống hoặc thực hiện công việc thường xuyên của mình. Liên quan đến điểm này, Ủy ban đề nghị các quốc gia chỉ ra trong báo cáo của mình nội hàm cách hiểu thuật ngữ "gia đình" và "nhà ở" trong nước mình".

Như vậy, trong Bình luận chung này, HRC đã đưa ra cách hiểu rộng về "nhà ở", bao gồm cả nơi làm việc của một cá nhân. Hầu hết các khiếu nại mà HRC đã thụ lý về Điều 17 liên quan đến những cáo buộc xâm phạm đến gia đình, đồng thời liên quan đến Điều 23 trong đó bảo vệ quyền của các gia đình.

b. Thư tín

Trong đoạn 8 Bình luận chung số 16, HRC giải thích thêm về bí mật thư tín (*privacy of correspondence*) như sau:

"Theo quy định ở Điều 17, tính toàn vẹn và bảo mật của thư tín phải được bảo đảm cả về mặt pháp lý và thực tế. Thư từ phải được giao tận tay người nhận mà không bị chặn lại, mở ra hay xem bằng cách khác. Việc theo dõi, bắt kể bằng biện pháp điện tử hay các biện pháp khác, nghe trộm điện thoại, điện tín và các hình thức truyền thông khác phải bị cấm".

Như vậy, quốc gia có nghĩa vụ ban hành và áp dụng pháp luật để bảo vệ các bí mật của thư tín khỏi sự can thiệp. Trong một số phán quyết, HRC đã giải thích thêm một số

tình huống liên quan đến bí mật thư tín của tù nhân. Trong vụ *Pinkney kiện Canada* (mã số 27/78), HRC kết luận rằng các quy định pháp luật của quốc gia chưa đầy đủ để tạo thành khuôn khổ pháp lý chống lại sự can thiệp tùy tiện vào thư tín. Trong vụ *Angel Estrella kiện Uruguay* (mã số 74/80), HRC nhận định rằng các tù nhân cần phải được liên lạc bằng thư từ với thân nhân và bạn bè, dưới sự kiểm soát cần thiết, một cách thường xuyên mà không có sự can thiệp tùy tiện. Trong vụ này, trong vòng hơn 7 tháng, người khiếu nại đã không nhận được lá thư nào trong số rất nhiều thư gửi đến. HRC kết luận rằng, thư tín của người khiếu nại đã bị kiểm duyệt và giới hạn đến mức vi phạm Điều 17 cũng như khoản 1 Điều 10 của Công ước trong đó quy định về đối xử nhân đạo với tù nhân.

Về vấn đề trên, trong Nhận xét kết luận về Ba Lan (1999), HRC đã khẳng định như sau:

"22. Liên quan đến việc nghe trộm điện thoại, Ủy ban quan tâm đến việc: (a) Công tố viên (không có sự đồng ý của tòa án) có thể cho phép nghe lén điện thoại; và b) Không có giám sát độc lập đối với việc sử dụng toàn bộ hệ thống điện thoại".

Trong Nhận xét kết luận về Zimbabwe (1998), HRC đã khẳng định:

"25. Ủy ban quan tâm lưu ý rằng Tổng giám đốc ngành bưu chính có quyền xem xét bất kỳ bưu phẩm và điện tín nào trên cơ sở an ninh quốc gia hoặc duy trì pháp luật và

giao các vật phẩm này cho một nhân viên nhà nước. Ủy ban khuyến nghị rằng cần thực hiện các biện pháp cần thiết để bảo đảm rằng việc xem xét đó tuân thủ sự giám sát chặt chẽ của cơ quan tư pháp và các luật liên quan phải phù hợp với Công ước”.

Như vậy, việc nghe lén điện thoại và mở xem thư tín là được phép theo Điều 17, cho dù có Bình luận chung số 16 như nêu trên, chừng nào điều này được kiểm soát và giám sát chặt chẽ bởi cơ quan độc lập, tốt nhất là tòa án.

c. Việc khám xét nhà ở và thân thể

Cũng tại đoạn 8 Bình luận chung số 16, HRC đề cập đến một số yêu cầu cần tuân thủ khi thực hiện việc khám xét:

“Việc lục soát nhà ở cần được giới hạn áp dụng trong trường hợp để tìm chứng cứ cần thiết và không được phép đến mức gây sách nhiễu. Việc khám xét thân thể phải theo cách thức phù hợp để bảo đảm nhân phẩm của người bị khám xét. Người bị khám xét, bởi quan chức nhà nước hoặc nhân viên y tế hành động theo yêu cầu của nhà nước, phải được khám xét bởi người cùng giới tính”.

Trong vụ *Rojas Garcia* kiện *Columbia* (mã số 687/96), cảnh sát *Columbia* đột nhập và khám nhà của người khiếu nại, về sau mới biết là nhầm nhà. Cho dù quốc gia lên tiếng bảo vệ tính hợp pháp của cuộc khám xét, HRC đã kết luận rằng “lập luận của quốc gia không thể biện minh cho hành

vi”, và vì vậy, cuộc tấn công là sự can thiệp tùy tiện vào nơi ở của gia đình người khiếu nại.

Trong Nhận xét kết luận đối với Anh (1995), Ủy ban đã thể hiện sự bất bình về thông tin rằng vẫn tiếp tục diễn ra tình trạng tù nhân tại Bắc Ireland bị yêu cầu cởi quần áo khi khám xét, kể cả trong bối cảnh việc ngưng bắn mà đã làm giảm thiểu những nguy cơ về an ninh. Phán quyết này phản ánh nhận định của Ủy ban rằng yêu cầu cởi quần áo khi khám xét chỉ nên tiến hành trong những hoàn cảnh đặc biệt.

d. Danh dự và uy tín

Điều 17 cũng bảo vệ cá nhân khỏi sự xâm phạm, tấn công bất hợp pháp (*unlawful attacks*) vào danh dự và uy tín (*honour and reputation*). Về khía cạnh này, tại đoạn 11, Bình luận chung số 16, HRC giải thích thêm như sau:

“Điều 17 cũng đặt ra trách nhiệm với các quốc gia thành viên trong việc ban hành các quy định pháp luật cần thiết để bảo vệ danh dự và uy tín của cá nhân. Các quy định này cho phép mọi người có khả năng tự bảo vệ trước những sự xâm phạm bất hợp pháp xảy ra và có cơ chế hiệu quả chống lại những người phải chịu trách nhiệm. Các quốc gia cũng cần chỉ ra trong báo cáo của mình về mức độ danh dự và uy tín của các cá nhân được bảo vệ bởi pháp luật và sự bảo vệ này có thể đạt được bằng cách nào trong hệ thống pháp luật”.

Luật gia A. Nowak giải thích rằng khái niệm “danh dự” đề

cập đến quan điểm chủ quan của một người về bản thân mình (việc tự đánh giá, sự tự trọng), còn “uy tín” (thanh danh) là sự đánh giá của những người khác về một người.

Quan điểm của HRC về khía cạnh trên còn thể hiện trong phán quyết về một số vụ khiếu nại, trong đó có vụ việc dưới đây:

Vụ Tshisekedi kiện Zaire (mã số 241-242/87)

Vụ này liên quan đến việc xâm phạm uy tín của Tshisekedi, một lãnh đạo đối lập. Ông bị bắt vì liên quan đến cuộc biểu tình tại Kinshasa. Trong thời gian bị bắt, ông bị đưa đi khám nghiệm thần kinh và bị ép đưa vào một cơ sở điều trị bệnh nhân tâm thần. Chính phủ Zaire cố gắng biện minh cho việc thẩm định về tâm thần của ông, cho rằng người khiếu nại cho thấy “những biểu hiện không bình thường về tâm thần”, cơ quan tư pháp đã quyết định rằng ông cần được kiểm tra về thần kinh, và điều đó có lợi cho sức khỏe của ông cũng như bảo đảm xét xử công bằng.

Dù cố gắng đưa ông vào cơ sở tâm thần đã không thành công, Chính phủ Zaire vẫn tiếp tục cho rằng ông bị thần kinh, mặc dù điều này trái với kết luận của cơ quan y tế. Hành động này của Chính phủ Zaire đã bị HRC kết luận là vi phạm quyền về danh dự và uy tín của Tshisekedi, trái với Điều 17.

Tuy nhiên, trong một vụ việc khác dưới đây, HRC đã có phán quyết đứng về phía bị đơn:

Vụ R.L.M kiện Trinidad và Tobago (mã số 380/89)

Người khiếu nại là một luật sư đã cho rằng việc một thẩm phán phê bình ông tại phiên tòa là xâm phạm bất hợp pháp danh dự và uy tín của ông. Khiếu nại này được HRC coi là không thể thụ lý vì sự phê bình không phải là xâm phạm bất hợp pháp danh dự, nhân phẩm. Các bình luận của thẩm phán được hưởng đặc quyền và do đó không được coi là bất hợp pháp.

Trước đây, trong các phán quyết của mình, HRC chỉ coi “bất hợp pháp” tại Điều 17 là “bất hợp pháp” theo pháp luật quốc gia. Điểm này cho thấy sự bảo vệ đối với danh dự và uy tín tương đối yếu. Tuy nhiên, gần đây HRC đã giải thích “bất hợp pháp” gần với cách hiểu về Điều 9 (giam giữ tùy tiện và bất hợp pháp), tức là rộng hơn việc thuần túy phù hợp với pháp luật quốc gia. Điều này cho phép sự bảo vệ đối với danh dự và uy tín tại Điều 17 được bảo đảm hơn trong tương lai.

e. Giới tính, tính dục và HIV/AIDS

Nhiều vấn đề liên quan đến giới, giới tính, tính dục gây nhiều tranh cãi liên quan đến đời tư của cá nhân. Ấn lệ của HRC cho thấy các quy định về hành vi tình dục tại

chốn riêng tư có thể là sự can thiệp đời tư, ví dụ trong vụ việc dưới đây.

Vụ Toonen kiện Úc (mã số 488/92)

Vụ này liên quan đến việc khiếu nại luật của bang Tasmania (Úc) đã hình sự hóa quan hệ tính dục giữa những người nam giới dù có sự đồng thuận:

“2.1. Người khiếu nại là một nhà hoạt động thúc đẩy quyền của người đồng tính tại Tasmania, một trong sáu bang của Úc. Ông khiếu nại về hai điều khoản của Bộ luật Hình sự Tasmania: Mục 122 (a), (c) và 123 hình sự hóa nhiều hình thức liên hệ tính dục giữa những người nam giới, bao gồm mọi hình thức liên hệ tính dục giữa những người nam giới trưởng thành đồng tính tại chốn riêng tư.

3.1. Người khiếu nại cho rằng Mục 122 và 123 của Bộ luật Hình sự Tasmania vi phạm khoản 1 Điều 2, Điều 17 và Điều 26 của Công ước. Bồi lẽ:

a. Không phân biệt giữa sinh hoạt tính dục tại chốn riêng tư với sinh hoạt tính dục tại nơi công cộng, và đưa những hoạt động riêng tư vào không gian công cộng. Khi thực thi, các điều khoản này dẫn đến sự vi phạm quyền cá nhân, vì chúng cho phép canh sát vào nhà người ta khi chỉ nghi ngờ rằng hai người đàn ông trưởng thành

có thể đang phạm tội. Với những định kiến đang tồn tại trong xã hội Úc (và đặc biệt là tại Tasmania), sự vi phạm quyền riêng tư có thể dẫn đến sự xâm phạm bất hợp pháp đối với danh dự và uy tín của những cá nhân liên quan.

b. Phân biệt giữa các cá nhân trong việc thực thi quyền riêng tư dựa trên căn cứ hoạt động tính dục, định hướng tính dục và đặc tính tính dục”.

Điều đặc biệt trong vụ việc trên là quốc gia thành viên lại ủng hộ quan điểm của người khiếu nại cho rằng nguyên đơn đã là nạn nhân của sự vi phạm tùy tiện vào đời sống riêng tư, và các điều khoản bị khiếu nại trong Bộ luật Hình sự Tasmania không thể được biện minh dựa trên các căn cứ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng. Quốc gia cũng nhắc đến quan điểm của bang Tasmania bác bỏ việc ông Toonen là nạn nhân của sự vi phạm Công ước, với lý do điều cấm chủ yếu nhằm phòng ngừa việc lây nhiễm HIV/AIDS.

HRC cũng đồng ý với quan điểm của nguyên đơn và của quốc gia bị khiếu nại. Ủy ban cho rằng phòng ngừa HIV/AIDS không thể được coi là mục tiêu hợp lý và tương xứng cho việc hạn chế quyền trong vụ việc trên. Ủy ban đã kết luận rằng các điều khoản của Bộ luật Hình sự Tasmania đã vi phạm quyền của Toonen theo Điều 17 vì đã can thiệp vào đời tư của người khiếu nại.

“8.3. ... Ủy ban nhắc lại Bình luận chung số 16 (32) về Điều 17 trong đó nêu rằng “việc đưa ra khái niệm sự tùy tiện là nhằm bảo đảm rằng ngay cả khi sự can thiệp được quy định bởi luật cũng phải phù hợp với các điều khoản, mục tiêu của Công ước, và trong mọi trường hợp, cần hợp lý đối với tình huống”. Ủy ban giải thích yêu cầu về tính hợp lý chỉ ra rằng bất kỳ sự can thiệp nào vào đời tư cũng phải tương xứng với mục tiêu và thực sự cần thiết trong hoàn cảnh liên quan”.

Việc xét nghiệm HIV/AIDS bắt buộc (*mandatory HIV test*) đã gây tranh cãi trong nhiều trường hợp tại các quốc gia, diễn đàn khác nhau. Trong *Các hướng dẫn về HIV/AIDS và quyền con người* của Liên Hợp Quốc (1996), quyền riêng tư của cá nhân liên quan đến việc tự nguyện xét nghiệm HIV rất được lưu tâm. Bảng dưới đây khái quát những quy định quan trọng trong *Các hướng dẫn về HIV/AIDS và quyền con người, 1996* – văn kiện hướng dẫn trực tiếp nhất của Liên Hợp Quốc về khía cạnh này hiện nay:

Các hướng dẫn về HIV/AIDS và quyền con người, 1996

5. Điều 17 ICCPR quy định rằng: “không ai có thể bị can thiệp...”. Quyền riêng tư bao gồm các nghĩa vụ tôn trọng tính riêng tư về thể chất, kể cả những nghĩa vụ phải tôn trọng sự tự nguyện trong việc xét nghiệm HIV và bảo mật thông tin, cũng như tôn trọng nhu cầu

được tôn trọng tính bảo mật của tất cả các thông tin cá nhân liên quan đến tình trạng lây nhiễm HIV của một người...

Các cộng đồng sẽ được hưởng lợi trong việc bảo đảm tính riêng tư của các cá nhân mà từ đó tạo cho mọi thành viên trong cộng đồng cảm giác an toàn và thoải mái khi sử dụng các dịch vụ y tế công, chẳng hạn như các dịch vụ về phòng chống HIV/AIDS. Nhu cầu về y tế công không thể biện minh cho việc bắt buộc xét nghiệm HIV hoặc đăng ký về tình trạng nhiễm HIV, trừ một số trường hợp như truyền máu, cho tặng các bộ phận cơ thể, các mô để cấy ghép cho người khác. Tất cả các thông tin thu được trong quá trình xét nghiệm HIV trong các hoàn cảnh đó phải được tuyệt đối bảo mật...

Hướng dẫn 5: Pháp luật về chống phân biệt đối xử và bảo vệ.

3. Luật về bảo mật và đời tư nói chung cần được ban hành. Những thông tin liên quan đến HIV của cá nhân cần được bao hàm trong định nghĩa về dữ liệu cá nhân/y tế, tùy thuộc vào sự bảo vệ, và cần cấm việc sử dụng và/hoặc xuất bản trái thẩm quyền những thông tin dạng này. Luật về đời tư cần cho phép cá nhân có thể biết hồ sơ của mình và có thể yêu cầu sửa đổi để đảm bảo rằng những thông tin cá nhân là chính xác, phù hợp, hoàn chỉnh và được cập nhật. Cần thành lập

một cơ quan độc lập để bồi thường những vi phạm về bí mật đời tư. Cần ban hành các quy định ở các cơ quan chuyên môn nhằm kỷ luật các trường hợp vi phạm bí mật đời tư xuất phát từ những hành vi sai trái trong nghề nghiệp theo như luật về hành vi được đề cập dưới đây. Sự xâm phạm đời tư vô lý của giới truyền thông cần phải được đưa vào như một yếu tố cấu thành trong quy tắc nghề nghiệp của các nhà báo. Những người sống chung với HIV/AIDS cần có quyền được yêu cầu rằng đặc điểm và đời tư của họ phải được bảo vệ trong các tiến trình tố tụng pháp lý mà trong đó những thông tin như vậy có thể bị tiết lộ”.

f. Bảo vệ dữ liệu

Vì sự an toàn của tất cả mọi người trong xã hội, quyền về sự riêng tư không phải là quyền tuyệt đối. Liên quan đến việc thu thập thông tin về đời tư, tại đoạn 7 Bình luận chung số 16 HRC lưu ý rằng các quốc gia chỉ nên thu thập thông tin về đời tư nếu như những thông tin đó là thiết yếu để bảo đảm lợi ích chung của xã hội như được thừa nhận trong ICCPR. Đoạn 10 của Bình luận chung số 16 nêu những đòi hỏi chi tiết sau đây:

“Việc thu thập và lưu giữ các thông tin cá nhân trong máy tính, các ngân hàng dữ liệu và các thiết bị khác, cho dù là bởi các quan chức nhà nước hay các thể nhân, pháp nhân khác, đều phải được quy định trong pháp luật. Nhà nước phải có

những biện pháp hiệu quả để bảo đảm rằng những thông tin cá nhân đó không rơi vào tay những người không được pháp luật cho phép và không bị sử dụng vào các mục đích trái với Công ước. Để bảo đảm bảo vệ đời tư một cách hiệu quả, mỗi cá nhân cần có quyền được biết liệu thông tin cá nhân của mình có bị thu thập, lưu giữ bởi chủ thể nào và nếu có, thì ở đâu, nhằm mục đích gì, chủ thể quản lý thông tin cá nhân của mình là ai. Thêm vào đó, mỗi cá nhân cũng cần có quyền yêu cầu sửa chữa hoặc xóa bỏ thông tin cá nhân của mình nếu thông tin đang được lưu trữ không chính xác, hoặc bị thu thập hay lưu trữ một cách trái pháp luật”.

Cũng liên quan đến thông tin cá nhân, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã ban hành *Hướng dẫn về các quy định về hồ sơ cá nhân được điện tử hóa* (thông qua bởi Nghị quyết 45/95 ngày 14/12/1990). Hướng dẫn này nêu các nguyên tắc mà các quốc gia cần tuân thủ khi xây dựng, quản lý các hồ sơ dữ kiện cá nhân. Các nguyên tắc liên quan mà việc quy định trong pháp luật quốc gia được nêu lên gồm: *Nguyên tắc hợp pháp và công bằng; Nguyên tắc chính xác; Nguyên tắc vì mục tiêu cụ thể; Nguyên tắc tiếp cận của người có lợi ích liên quan; Nguyên tắc không phân biệt; nguyên tắc có ngoại lệ; Nguyên tắc an toàn...*

11.5. Nghĩa vụ chủ động của nhà nước trong việc bảo vệ quyền riêng tư

Trong Bình luận chung số 16, HRC cũng khẳng định nghĩa vụ chủ động của nhà nước trong việc bảo vệ quyền

riêng tư, bởi lẽ Điều 17 không chỉ nhằm ngăn chặn những hành vi xâm phạm tùy tiện và bất hợp pháp vào đời tư, gia đình, nhà ở, thư tín, danh dự, uy tín của công chức, viên chức nhà nước, mà có thể do các thể nhân và pháp nhân khác gây ra (đoạn 1). Theo HRC, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ ngăn chặn cả các quan chức nhà nước và các thể nhân hay pháp nhân khác có những hành động xâm phạm tùy tiện và bất hợp pháp như vậy (đoạn 9).

12. Quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo (Freedom of Thought, Conscience, and Religion) (Điều 18)

Điều 18.

1. Mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo. Quyền này bao gồm tự do có hoặc theo một tôn giáo hoặc tín ngưỡng do mình lựa chọn, và tự do bày tỏ tín ngưỡng hoặc tôn giáo một mình hoặc trong cộng đồng với những người khác, công khai hoặc kín đáo, dưới các hình thức như thờ phụng, cầu nguyện, thực hành và truyền giảng.
2. Không ai bị ép buộc làm những điều tổn hại đến quyền tự do lựa chọn hoặc tin theo tôn giáo hoặc tín ngưỡng của họ.
3. Quyền tự do bày tỏ tôn giáo hoặc tín ngưỡng chỉ có thể bị giới hạn bởi pháp luật và khi sự giới hạn đó là cần thiết để bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức xã hội, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác.
4. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng quyền tự do của các bậc cha mẹ, và của những người giám hộ hợp pháp nếu có, trong việc giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái họ theo ý nguyện của riêng họ.

12.1. Khái quát

Các quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo được ghi nhận trong Điều 18 UDHR, theo đó, *mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo; bao gồm tự do thay đổi tín ngưỡng hoặc tôn giáo của mình và tự do bày tỏ tín ngưỡng hay tôn giáo của mình bằng những hình thức như truyền giảng, thực hành, thờ phụng và tuân thủ các nghi lễ, dưới hình thức cá nhân hay tập thể, tại nơi công cộng hoặc nơi riêng tư.*

Nội dung của Điều 18 UDHR sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa tại Điều 18 ICCPR, theo đó: *Mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo. Quyền này bao gồm tự do có hoặc theo một tôn giáo hoặc tín ngưỡng do mình lựa chọn và tự do bày tỏ tín ngưỡng hoặc tôn giáo một mình hoặc trong cộng đồng với những người khác, công khai hoặc kín đáo, dưới các hình thức như thờ phụng, cầu nguyện, thực hành và truyền giảng. Không ai bị ép buộc làm những điều tổn hại đến quyền tự do lựa chọn hoặc tin theo tôn giáo hoặc tín ngưỡng của họ (Khoản 1 và 2). Khoản 3 Điều 18 khẳng định quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo không phải là quyền tuyệt đối, đồng thời quy định những giới hạn cho việc hạn chế quyền này, theo đó, quyền tự do bày tỏ tôn giáo hoặc tín ngưỡng chỉ có thể bị giới hạn bởi pháp luật và khi sự giới hạn đó là cần thiết để bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức xã hội, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác. Khoản 4 xác định quyền của các bậc cha mẹ được hướng dẫn về niềm tin, đức tin, tín ngưỡng cho con cái*

họ khi quy định, các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng quyền tự do của các bậc cha mẹ, và của những người giám hộ hợp pháp nếu có, trong việc giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái họ theo ý nguyện của riêng họ.

Một số khía cạnh liên quan đến nội dung Điều 18 ICCPR sau đó được HRC làm rõ thêm trong Bình luận chung số 22 thông qua tại phiên họp lần thứ 48 năm 1993 của Ủy ban. Trong đoạn Bình luận chung số 22, HRC nhận định:

“Quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo có tính bao quát và sâu sắc. Nó bao gồm quyền tự do suy nghĩ về tất cả các vấn đề, tự do tin tưởng và giữ niềm tin vào các tôn giáo hay tín ngưỡng, cả trên phương diện cá nhân hay tập thể. Các quyền tự do này phải được tôn trọng và không thể bị hạn chế hay tước bỏ trong mọi hoàn cảnh, kể cả trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia như quy định ở Điều 4 của ICCPR”.

Theo Karl Josef Partsch, các khái niệm “tư tưởng”, “lương tâm” và “tôn giáo” bao trùm “mọi thái độ mà một cá nhân có thể có đối với thế giới, với xã hội, hay những yếu tố có thể ảnh hưởng tới số phận của người đó, số phận của thế giới, có thể là một vị thần, một thực thể tối cao hoặc chỉ là lý lẽ và lập luận hợp lý, hoặc chỉ là ngẫu nhiên”. Các quốc gia có khác biệt rất lớn trong mối quan hệ giữa nhà nước và các cộng đồng tôn giáo. Do đó, rất khó để các quốc gia đi đến nhất trí về một khái niệm, công thức chung về tôn giáo.

Partsch đã đưa ra một số nguyên nhân giải thích cho hiện tượng này: Những người theo chủ nghĩa vô thần thì đề cao “tư tưởng” và “lương tri” hơn “tôn giáo”. Những người theo chủ nghĩa tự do thì coi cả ba tự do này ngang nhau, không cái nào hơn cái nào. Những người sùng đạo thì cho rằng “tư tưởng và lương tri” không những tương đồng với tôn giáo nói chung, mà còn tương đồng với tôn giáo thật sự duy nhất mà họ theo.⁵⁹

Tuy nhiên, trong ICCPR và kể cả UDHR, đều không đưa ra định nghĩa về “tư tưởng”, “lương tâm” và “tôn giáo”. HRC cũng chưa bao giờ định nghĩa thế nào là một “tôn giáo”. Trong các đoạn 2 và 3 Bình luận chung số 22, HRC chỉ nêu ra nhận định tổng quát rằng:

“Các khái niệm “tín ngưỡng” (hay “niềm tin” - belief) và “tôn giáo” (religion) trong Điều 18 ICCPR cần được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm cả những niềm tin hữu thần và vô thần. Điều này không chỉ được áp dụng với các tôn giáo, tín ngưỡng có tính thể chế mà còn với những tập tục truyền thống mang tính tôn giáo...”

Điều 18 phân biệt giữa quyền tự do tư tưởng, lương tâm, tôn giáo hoặc tín ngưỡng với tự do thực hành, biểu đạt tôn giáo hay tín ngưỡng. Điều này không cho phép có bất kỳ sự giới hạn nào với quyền tự do tư tưởng, lương tâm, và quyền

tự do tin hoặc theo một tôn giáo hoặc tín ngưỡng. Những tự do này phải được bảo vệ không điều kiện, tương tự quyền tự do được giữ ý kiến nêu trong Khoản 1 Điều 19”.

Trong vụ việc sau đây, HRC cho thấy rõ hơn quan điểm của mình về phạm vi của Điều 18:

Vụ M. A. B, W. A. T và J. A. Y. T kiện Canada (mã số 570/93)

2.1. Những người khiếu nại là các thành viên lãnh đạo của một “Hội nghị Giáo hội Hoàn vũ” có niềm tin vào việc chăm sóc, gieo trồng, sở hữu, phân phối, lưu trữ và thờ phụng “Bí tích” của Giáo hội. Mặc dù các nguyên đơn nhắc đến thứ “Bí tích” là “Cây cuộc sống của Chúa Trời”, mọi người thường biết đến chúng dưới tên gọi cannabis sativa, hay cần sa.

2.2. Từ khi thành lập Giáo hội, một số thành viên của nó đã gặp rắc rối với pháp luật vì mối quan hệ của họ liên quan đến việc tàng trữ và thờ phụng cần sa, thuộc phạm vi điều chỉnh của các quy định trong Luật Kiểm soát Ma túy Canada.

Năm 1990, sau khi bị bắt, các nguyên đơn khiếu nại đến HRC, cho rằng quyền tự do tôn giáo của họ đã bị vi phạm. HRC nhanh chóng bác bỏ quan điểm này:

“4.2. Trên cơ sở các Điều 2 và 3 Nghị định thư bổ sung, Ủy ban đã xem xét các dữ kiện được đệ trình về hình thức có liên quan đến điều khoản nào của Công ước

⁵⁹ Dẫn theo Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền 1948: Chuẩn mực chung của nhân loại, Nxb Lao động Xã hội, 2011, xem tr. 210

hay không. Ủy ban kết luận rằng chúng không liên quan. Cụ thể, niềm tin chủ yếu hoặc hoàn toàn vào việc thờ phụng và phân phối một loại ma túy không thể thuộc phạm vi của Điều 18 (tự do tôn giáo và lương tâm); hoặc việc bị bắt vì tàng trữ và phân phối một loại ma túy không vi phạm khoản 1, Điều 19 của Công ước (không bị bắt hoặc giam tùy tiện)”.

12.2. Quyền tự do tư tưởng và lương tâm

Lương tâm thường được hiểu như một phạm trù đạo đức là năng lực tự đánh giá và điều chỉnh hành vi, giúp cá nhân phân biệt đúng - sai, điều nên làm - không nên làm.

“Quyền tự do tư tưởng và lương tâm” nghĩa là quyền của mọi người có các tư tưởng độc lập và lương tâm không phải chịu những ảnh hưởng “không được phép” (*inpermissible*) từ bên ngoài. Quyền được độc lập về đạo đức và tinh thần này liên hệ chặt chẽ với quyền riêng tư (Điều 17), cũng như quyền tự do quan điểm (Điều 19). Bổ sung cho những quyền, tự do này, Điều 18 (1) yêu cầu các quốc gia thành viên không được can thiệp vào sự độc lập về đạo đức và tinh thần của một cá nhân, cho dù thông qua việc truyền bá, “tẩy não”, gây ảnh hưởng đến tư duy hữu thức và vô thức với các loại thuốc hoặc các phương tiện áp đặt khác. Đồng thời, các quốc gia thành viên cần ngăn chặn các chủ thể tư nhân thực hiện những hoạt động này.

Trong thực tế, ranh giới phân biệt giữa sự can thiệp (“không được phép”) vào tự do tư tưởng và lương tâm và ảnh hưởng (“được phép”) mà một người tiếp nhận hàng ngày từ các phương tiện truyền thông, quảng cáo tư nhân và tuyên truyền nhà nước không dễ chỉ ra. Mặc dù vậy, có một nguyên tắc chung được thống nhất ở đây đó là, trong mọi trường hợp, sự ảnh hưởng là không được phép nếu thông qua phương thức ép buộc, đe dọa hoặc các phương thức bị cấm trái với ý chí của người liên quan. Vụ việc dưới đây cho thấy rõ hơn về khía cạnh này:

Vụ Yong-Joo Kang kiện Hàn Quốc (mã số 878/99)

Trong vụ này, nguyên đơn, vốn là một người hoạt động phản đối chế độ độc tài quân phiệt tại Hàn Quốc, từ năm 1984 đã rải truyền đơn phê phán chính quyền. Ông bị bắt vào năm 1985 và bị truy tố, xét xử vì vi phạm Luật an ninh quốc gia (1980). Sau khi bị kết án, nguyên đơn bị biệt giam và bị đối xử bằng một “hệ thống cải tạo tư tưởng” (“ideology conversion system”) được quy định trong Luật Hình sự nhằm thay đổi quan điểm chính trị của phạm nhân. Tháng 2 năm 1999, sau khi nộp đơn khiếu nại đến HRC, nguyên đơn được trả tự do nhân đợt ân xá khi chính phủ mới lên cầm quyền.

Nguyên đơn khiếu nại là đã có sự vi phạm khoản 2 Điều 19 (quyền tự do biểu đạt) liên quan đến việc kết

án ông làm tiết lộ bí mật nhà nước; đồng thời có sự vi phạm khoản 1 Điều 10 (đối xử với tù nhân), khoản 1 và 3 Điều 18 (tự do tư tưởng và niềm tin), khoản 2 Điều 19 (tự do quan điểm và biểu đạt) và Điều 26 (bình đẳng) liên quan đến “hệ thống cải tạo tư tưởng”. HRC đã ủng hộ quan điểm của nguyên đơn và kết luận có sự vi phạm:

“7.2. Liên quan đến khiếu nại của nguyên đơn rằng “hệ thống cải tạo ý thức hệ” vi phạm quyền của ông theo các Điều 18, 19 và 26, Ủy ban lưu ý về bản chất cưỡng bức của hệ thống như vậy, được duy trì qua “hệ thống tuyên thệ tuân thủ pháp luật”, áp dụng theo phương thức có sự phân biệt hướng đến thay đổi quan điểm chính trị của một người bị giam bằng việc dành cho những đối xử ưu đãi trong tù và mở rộng khả năng bảo lãnh. Ủy ban thấy rằng một hệ thống như vậy, mà quốc gia đã không thể biện minh là cần thiết đối với bất kỳ mục đích giới hạn được phép nào tại Điều 18 và 19, đã hạn chế tự do thể hiện và biểu đạt niềm tin trên cơ sở phân biệt quan điểm chính trị và do đó vi phạm khoản 1 Điều 18 và khoản 1 Điều 19, cả hai có mối liên hệ với Điều 26”.

12.3. Tự do tin hoặc theo một tôn giáo hay tín ngưỡng – Điều 18 (2)

Quyền tin hoặc theo (to have or to adopt) một tôn giáo hay tín ngưỡng bao gồm quyền tự do lựa chọn một tôn giáo

hay tín ngưỡng để tin hoặc theo, kể cả việc thay đổi niềm tin từ tôn giáo, tín ngưỡng này sang tôn giáo, tín ngưỡng khác, hay thay đổi niềm tin từ vô thần sang hữu thần và từ hữu thần sang vô thần.

Trong Bình luận chung số 22, tại đoạn 5, HRC tái khẳng định rằng khoản 2 Điều 18 cấm cưỡng ép, bằng các hình thức khác nhau như đe dọa sử dụng vũ lực hoặc các chế tài hình sự, nhằm buộc các tín đồ hoặc người không phải tín đồ tin, theo, bỏ hay thay đổi tôn giáo, tín ngưỡng. Các chính sách hay tập quán nhằm gây sức ép để đạt mục đích đó như hạn chế sự tiếp cận với các dịch vụ giáo dục, y tế, việc làm hoặc hạn chế các quyền quy định trong Điều 25 và các Điều khác của ICCPR là trái với quy định của khoản 2, Điều 18.

12.4. Tự do biểu đạt tôn giáo, tín ngưỡng

Quyền biểu đạt, bày tỏ hay thể hiện tôn giáo hay tín ngưỡng (*manifesting religion or belief*) là những thành tố thiết yếu của tự do tôn giáo và tín ngưỡng. Liên quan đến quyền này, tại đoạn 4 Bình luận chung số 22, HRC đã phân tích như sau:

“Quyền tự do biểu đạt tôn giáo hay tín ngưỡng có thể được thực thi “một cách cá nhân hoặc cùng với cộng đồng tại nơi công cộng hay ở chỗ riêng tư”. Tự do biểu đạt tôn giáo hay tín ngưỡng thể hiện ở các hành động như thờ cúng,

tuân thủ, thực hành, giảng dạy và nhiều loại hành vi khác nhau. Khái niệm thờ cúng (worship) cũng bao gồm những hoạt động lễ nghi, kỷ niệm biểu đạt trực tiếp tín ngưỡng, cũng như nhiều hình thức thực hành đi kèm với các hoạt động đó, bao gồm việc xây dựng những nơi thờ cúng, sử dụng các nghi lễ và vật dụng, trưng bày các biểu tượng, tham gia các lễ hội và các ngày nghỉ lễ tôn giáo. Việc tuân thủ và thực hành tôn giáo hay tín ngưỡng không chỉ bao gồm các hoạt động nghi lễ mà còn bao gồm việc tuân thủ các nguyên tắc về ăn kiêng, trang phục hoặc khăn đội đầu đặc biệt, việc tham gia vào các nghi lễ đi kèm với các giai đoạn nhất định của đời người, và sử dụng ngôn ngữ đặc biệt thường được nói bởi một nhóm”.

Cũng tại đoạn 4 Bình luận chung số 22, HRC nhấn mạnh một điểm đặc biệt, đó là quyền tự quyết về các vấn đề nội bộ (tổ chức bộ máy, lập cơ sở đào tạo và xuất bản ...) của các tổ chức tôn giáo:

“Ngoài ra, việc thực hành và truyền giảng tôn giáo hay tín ngưỡng bao gồm các hành vi hợp thành việc điều hành các lĩnh vực cơ bản của các nhóm tôn giáo, như việc lựa chọn lãnh đạo tôn giáo, thầy tu và thầy giảng, tự do thành lập các trường tôn giáo, biên soạn và phổ biến các tài liệu và ấn phẩm tôn giáo”.

Quan điểm của HRC về quyền này còn thể hiện trong phán quyết về vụ việc sau đây:

Vụ Boodoo kiện Trinidad và Tobago

Trong vụ này, một tù nhân khiếu nại việc hạn chế sự biểu đạt niềm tin Hồi giáo trong tù là vi phạm khoản 1, Điều 18:

“6.6. Liên quan đến khiếu nại của nguyên đơn rằng ông bị cấm để râu, cấm cầu nguyện và bị tịch thu sách kinh, Ủy ban tái khẳng định rằng quyền tự do biểu đạt tôn giáo và tín ngưỡng trong việc cầu nguyện, thực hành, tu tập và giảng dạy bao hàm phạm vi các hành động rộng lớn và khái niệm cầu nguyện mở rộng đến cả các lễ nghi và thực hành để biểu đạt tôn giáo, cũng như nhiều hành vi khác đi kèm với thực hành đó. Trong khi thiếu các giải thích của quốc gia thành viên liên quan đến cáo buộc của nguyên đơn..., Ủy ban kết luận rằng đã có sự vi phạm Điều 18 của Công ước”.

Theo HRC, quyền biểu đạt tôn giáo, thờ cúng “bao gồm việc xây dựng những nơi thờ phụng, thờ cúng, thờ tự” (place of worship). Những địa điểm này có tên gọi rất khác nhau trong các tôn giáo, ví dụ như nhà thờ, chùa, thánh đường, thánh thất..., song đều có vai trò thiết yếu để các cá nhân và cộng đồng có thể tập hợp cầu nguyện và thực hành các nghi lễ. Tôn trọng và bảo vệ các địa điểm này là thành tố quan trọng của tôn trọng quyền biểu đạt tôn giáo. Chính vì vậy, vấn đề nơi thờ phụng còn được đề cập trong nhiều văn kiện

quốc tế khác về nhân quyền, trong đó các cơ quan của Liên Hợp Quốc kêu gọi việc bảo vệ các cơ sở tôn giáo, tôn trọng quyền xây dựng và duy trì các cơ sở này. Bảng dưới đây trích dẫn một số văn kiện có liên quan:

**Tuyên bố về xóa bỏ mọi hình thức không khoan dung
và phân biệt đối xử dựa trên tôn giáo hay tín ngưỡng
của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, 1981**

Điều 6. ... quyền tự do tư tưởng, lương tâm, tôn giáo hay tín ngưỡng bao gồm những tự do sau đây: a. Thờ cúng hoặc tụ họp liên quan đến một tôn giáo hay tín ngưỡng, thành lập và duy trì những cơ sở cho những mục đích này;

**Nghị quyết về tự do tôn giáo và tín ngưỡng của
Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc số 6/37, 2007**

9 (e). Hội đồng Nhân quyền thúc giục các quốc gia “nỗ lực tối đa, phù hợp với pháp luật nhân quyền và nhân đạo quốc tế, để bảo đảm rằng các nơi thờ phụng được tôn trọng và bảo vệ đầy đủ, và thực hiện các biện pháp bổ sung trong các trường hợp mà chúng có khả năng bị mạo phạm hoặc hủy hoại”.

**Nghị quyết về tự do tôn giáo và tín ngưỡng của
Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc số 16/13, 2011**

1. Bày tỏ sự quan tâm sâu sắc đến những trở ngại đang nổi lên đối việc hưởng thụ quyền tự do tôn giáo và tín

ngưỡng, cũng như các vụ việc bạo lực, kỳ thị và bất khoan dung tôn giáo, trong đó bao gồm:

2. Các cuộc tấn công vào những địa điểm, di tích và cơ sở tôn giáo, cũng như việc bôi bẩn các nghĩa trang, vi phạm luật quốc tế, đặc biệt là luật nhân đạo và luật nhân quyền;
8. Kêu gọi các quốc gia thực hiện những nỗ lực để thúc đẩy và bảo vệ tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo hay tín ngưỡng, và nhằm mục tiêu này:
- g. Bảo đảm, đặc biệt, quyền của mọi người thờ phụng, tập hợp và truyền giảng liên quan đến một tôn giáo hay tín ngưỡng và quyền của họ thiết lập và duy trì các địa điểm cho mục đích này...

**12.5. Những giới hạn đối với biểu đạt tôn giáo hay tín ngưỡng
– Điều 18 (3)**

Khác với bản thân quyền tự do tư tưởng, lương tâm, tôn giáo và tín ngưỡng là những quyền tuyệt đối, không thể giới hạn, theo ICCPR, việc biểu đạt, bày tỏ (*manifest*) tôn giáo và tín ngưỡng lại có thể bị giới hạn. Khoản 3 Điều 18 quy định về những giới hạn này như sau: *Quyền tự do biểu đạt tôn giáo hoặc tín ngưỡng chỉ có thể bị giới hạn bởi pháp luật và khi sự giới hạn đó là cần thiết để bảo vệ an toàn (safety), trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác.*

Trong khoản 3 Điều 18 nêu trên có đầy đủ các lý do thông thường mà các quốc gia có thể viện dẫn để giới hạn quyền, ngoại trừ an ninh quốc gia. Tại đoạn 8 Bình luận chung số 22, HRC làm rõ thêm về các điều kiện của việc giới hạn quyền biểu đạt tôn giáo và tín ngưỡng, trong đó nhắc lại là an ninh quốc gia (*national security*) không được coi như một căn cứ để hạn chế quyền này:

“Khoản 3, Điều 18 cho phép có những hạn chế (restrictions) đối với quyền tự do biểu đạt tôn giáo, tín ngưỡng trong trường hợp cần thiết để bảo vệ an toàn, trật tự công cộng, sự bình yên hoặc đạo đức xã hội, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác. Tuy nhiên, quyền tự do khỏi bị ép buộc lựa chọn hoặc tin theo một tôn giáo hoặc tín ngưỡng, quyền của các bậc cha mẹ hay người giám hộ hợp pháp được giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái họ theo ý nguyện của riêng họ thì không được hạn chế trong mọi trường hợp.

Những hạn chế trong Khoản 3 Điều 18 cần phải được quy định trong pháp luật và phù hợp với các quy định khác của ICCPR, đặc biệt là với các quy định về quyền bình đẳng, không phân biệt đối xử trong các Điều 2, 3 và 26 của Công ước.

Những hạn chế không được dựa trên lý do nào khác ngoài các lý do quy định ở Khoản 3 Điều 18, kể cả những lý do có thể được sử dụng để hạn chế các quyền khác được ghi nhận trong ICCPR, ví dụ như lý do về an ninh quốc gia”.

Đoạn 8 Bình luận chung số 22 cũng nhấn mạnh, những hạn chế chỉ được áp dụng phục vụ mục tiêu đề ra và phải liên quan trực tiếp cũng như tương xứng với nhu cầu cụ thể của mục tiêu đề ra. Mặt khác, các hạn chế không được nhằm mục đích phân biệt đối xử, hoặc không được thực thi các hạn chế theo cách thức phân biệt đối xử.

Để làm rõ hơn vấn đề trên, dưới đây đề cập đến một số bình luận và phán quyết của HRC liên quan đến những căn cứ của việc giới hạn quyền biểu đạt tôn giáo và tín ngưỡng.

a. An toàn và sức khỏe của công chúng

Vụ Singh Bhinder kiện Canada (mã số 208/86)

Người khiếu nại là một tín đồ đạo Sikh, vì vậy ông buộc phải đội khăn xếp (turban). Trong khi đó, pháp luật Canada quy định rằng ông, một công nhân, phải đội mũ bảo hiểm cứng khi làm việc để tránh bị thương hay bị điện giật. Người khiếu nại đã lập luận như sau:

“3. Nguyên đơn khiếu nại rằng quyền của mình được biểu đạt tôn giáo và tín ngưỡng theo khoản 1 Điều 18 đã bị giới hạn vì quy định về đội mũ bảo hiểm, và giới hạn này trái quy định của khoản 3 Điều 18. Đặc biệt, ông lập luận rằng giới hạn là không cần thiết để bảo vệ an toàn công cộng, vì bất kỳ rủi ro nào xuất phát từ việc ông từ chối đội mũ bảo hiểm cũng chỉ mình ông phải gánh chịu”.

Tuy nhiên, HRC đã không ủng hộ quan điểm của nguyên đơn:

“6.2. Cho dù tiếp cận vấn đề từ khía cạnh của Điều 18 hoặc Điều 20, Ủy ban thấy đều đi đến một kết luận. Nếu yêu cầu đội mũ bảo hiểm được coi là phát sinh vấn đề theo Điều 18, vậy đó là một hạn chế biện minh được theo bằng cách dẫn chiếu đến khoản 3 Điều 18. Nếu yêu cầu đội mũ bảo hiểm được xem như là một sự phân biệt trong thực tế chống lại tín đồ đạo Sikh căn cứ theo Điều 26, thì việc áp dụng các tiêu chuẩn đã được thiết lập đầy đủ bởi các phán quyết trước đây của Ủy ban, luật yêu cầu công nhân liên bang phải đội mũ cứng để được bảo vệ khỏi bị chấn thương hoặc điện giật được coi là hợp lý và vì những mục tiêu khách quan phù hợp với Công ước”.

b. Trật tự công cộng

Trong đoạn 7 Bình luận chung số 22, HRC nhắc đến giới hạn của tự do ngôn luận trong các biểu đạt tôn giáo, tín ngưỡng. Theo Ủy ban, các biểu đạt không được có mục đích hoặc tính chất tuyên truyền cho chiến tranh hoặc hận thù dân tộc, tôn giáo hay kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch hoặc bạo lực như đã nêu ở Điều 20 ICCPR. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ sử dụng pháp luật để ngăn chặn những hành động đó. Vụ việc dưới đây cho thấy rõ hơn quan điểm của HRC về khía cạnh này:

Vụ Coeriel và Aurik kiện Hà Lan (mã số 453/91)

Các nguyên đơn là tín đồ đạo Hindu đang học tập để trở thành thầy tu Hindu tại Ấn Độ. Họ đề nghị Bộ trưởng Bộ Tư pháp Hà Lan cho phép họ đổi họ tên vì như vậy mới có thể thành nhà tu hành theo đạo Hindu. Bộ trưởng từ chối vì trường hợp của họ không phù hợp với luật của Hà Lan quy định về họ tên.

“3. Những người khiếu nại cho rằng việc từ chối của các cơ quan chức năng Hà Lan với việc đổi họ tên cản trở họ tiếp tục nghiên cứu về đạo Hindu và vì vậy đã vi phạm Điều 18 của Công ước. Họ cũng cho rằng việc từ chối này cấu thành sự can thiệp bất hợp pháp và tùy tiện vào sự riêng tư của họ”.

Mặc dù đa số thành viên HRC ủng hộ các nguyên đơn liên quan đến quyền riêng tư tại Điều 17, họ đã từ chối khiếu nại dựa vào Điều 18:

“6.1. Tại phiên họp thứ 48 của mình, Ủy ban đã xem xét khả năng thụ lý khiếu nại. Liên quan đến khiếu nại của các nguyên đơn theo Điều 18 Công ước, Ủy ban thấy rằng quy định về họ tên và việc thay đổi chúng rõ ràng là một vấn đề liên quan đến trật tự công cộng và các giới hạn do vậy là được phép theo khoản 3 Điều 18. Hơn thế, Ủy ban xét thấy rằng quốc gia không thể phải chịu trách nhiệm về những giới hạn đối với việc điều hành

các cơ quan tôn giáo bởi các lãnh đạo tôn giáo ở quốc gia khác. Vì vậy, khía cạnh này của khiếu nại không được chấp nhận thụ lý”.

c. Đạo đức của công chúng

Về khía cạnh này, trong đoạn 8 Bình luận chung số 22, HRC đã lưu ý như sau:

“Các quan niệm về đạo đức có thể xuất phát từ nhiều truyền thống xã hội, triết học và tôn giáo khác nhau, do đó, những giới hạn về quyền tự do tôn giáo, tín ngưỡng với mục đích nhằm bảo vệ các giá trị đạo đức phải không được dựa hoàn toàn vào một truyền thống riêng biệt nào.”

Như vậy, các biện pháp “đạo đức của công chúng” cần phản ánh quan điểm đa dạng về xã hội chứ không phải dựa vào một nền văn hóa tôn giáo duy nhất nào.

12.6. Bình đẳng giữa các tôn giáo, tín ngưỡng và niềm tin

Tại đoạn 9 Bình luận chung số 22 (1993), HRC đề cập đến yêu cầu đối xử bình đẳng giữa các tôn giáo, giữa tín đồ tôn giáo với những người không theo tôn giáo:

“Việc một tôn giáo được xác định là quốc giáo, là tôn giáo chính thức hay truyền thống, hoặc có số lượng tín đồ chiếm đa số trong xã hội không được sử dụng để làm ảnh hưởng đến việc thực hiện các quyền tự do quy định ở các Điều 18 và 27

ICCPR, cũng như không được tạo ra sự phân biệt đối xử với tín đồ của các tôn giáo khác, hoặc với những người không theo tôn giáo nào. Những hình thức phân biệt đối xử với tín đồ của các tôn giáo khác, hay với những người không theo tôn giáo trong bối cảnh này, ví dụ như việc quy định chỉ những tín đồ thuộc tôn giáo chiếm ưu thế mới được tham gia chính quyền hay dành những ưu đãi về kinh tế cho họ, đều trái với các quy định về quyền bình đẳng nêu ở Điều 26 ICCPR”.

Liên quan đến tín ngưỡng, niềm tin, trước thực trạng tại một số quốc gia tồn tại một ý thức hệ chính thức (*official ideology*) được xác định trong hiến pháp, tuyên ngôn của đảng cầm quyền hay trong thực tiễn, tại đoạn 10 Bình luận chung số 22, HRC yêu cầu điều này không được làm ảnh hưởng đến các quyền tự do nêu ở Điều 18 và các quyền khác trong ICCPR. Đồng thời, các quốc gia không được phân biệt đối xử với những người không chấp nhận hay phản đối lý thuyết chính thống đó.

Như vậy, HRC cho rằng việc quốc gia chính thức “thiết lập” (*establishment*) một tôn giáo nhà nước hoặc một hệ niềm tin là không trái với Điều 18, chừng nào nó đáp ứng các điều kiện đối xử bình đẳng giữa các tôn giáo và niềm tin khác nhau. Trong Nhận xét kết luận đối với Argentina, HRC khẳng định:

“16. Ủy ban nhắc lại mối quan tâm của mình đến sự đối xử ưu đãi, bao gồm trợ cấp tài chính, dành cho Giáo hội

Công giáo so với các tổ chức tôn giáo khác cấu thành sự phân biệt đối xử tôn giáo theo Điều 26 của Công ước”.

12.7. Quyền từ chối thực hiện nghĩa vụ quân sự do trái với lương tâm

Từ sau Chiến tranh thế giới thứ II, nhiều quốc gia có quy định về việc cá nhân có thể từ chối thực hiện nghĩa vụ quân sự (quân dịch) vì lý do tham gia quân ngũ (có thể thực hiện việc sát thương người khác...) là trái với lương tâm của mình (*conscientious objection*). Những người này được gọi là những người từ chối quân dịch vì lý do lương tâm (*conscientious objector*), họ có thể thực hiện loại nghĩa vụ thay thế khác.

Ở phạm vi quốc tế, UDHR cũng như ICCPR chỉ dừng lại ở việc xác định cá nhân có quyền tự do lương tâm. Năm 1989, lần đầu tiên Ủy ban Nhân quyền (*Commission on Human Rights*) thông qua một nghị quyết khẳng định việc “thừa nhận quyền của mọi người từ chối nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm như là một thực hành chính đáng (*a legitimate exercise*) quyền tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo như quy định tại Điều 18 của UDHR, cũng như Điều 18 của ICCPR” (đoạn 1 Nghị quyết 1989/59 về phản đối quân dịch vì lý do lương tâm). Năm 1995, Ủy ban này tiếp tục thông qua Nghị quyết 1995/83 về cùng chủ đề, khẳng định rằng “mọi người thực hiện nghĩa vụ quân sự không thể bị tước quyền từ chối nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm.”

Điều này được tái khẳng định một lần nữa trong Nghị quyết 1998/77.

Tại đoạn 11 Bình luận chung số 22 (1993), HRC chỉ xác định lại rằng ICCPR không quy định quyền được từ chối thực hiện nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm, mặc dù một số quốc gia đã ghi nhận quyền này bằng cách cho phép thực hiện nghĩa vụ khác thay thế. HRC dừng lại ở việc nhấn mạnh khía cạnh bình đẳng trong việc áp dụng quyền này nếu được ghi nhận trong pháp luật hay trong thực tế của các quốc gia. Các quốc gia “không được áp dụng theo cách thức phân biệt đối xử giữa các nhóm tôn giáo, tín ngưỡng khác nhau”.

12.8. Quyền liên quan đến giáo dục đạo đức và tôn giáo – Điều 18 (4)

Khoản 4 Điều 18 xác định: *Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng quyền tự do của cha mẹ, và của những người giám hộ hợp pháp nếu có, trong việc bảo đảm giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái theo ý nguyện của riêng họ.*

Như vậy, do đặc điểm hạn chế về khả năng nhận thức của trẻ em, ICCPR quy định cha mẹ hoặc người giám hộ sẽ có toàn quyền trong việc bảo đảm giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái phù hợp với nguyện vọng của mình.

Về mối liên quan giữa giáo dục trong nhà trường với nguyện vọng của cha mẹ, cũng là sự liên quan giữa quyền tự do truyền giảng tôn giáo (khoản 1 Điều 18) với quyền của

cha mẹ (khoản 4 Điều 8), tại đoạn 6 Bình luận chung số 22, HRC xác định:

“Ủy ban cho rằng các trường công lập có thể giảng dạy những môn học như lịch sử đại cương của các tôn giáo và tín ngưỡng, miễn là nội dung căn trung lập và khách quan. Việc các trường công lập giảng dạy giáo lý một tôn giáo hay nội dung một tín ngưỡng cụ thể nào đó là trái với quy định trong khoản 4 Điều 18, trừ phi việc giảng dạy như vậy không có sự phân biệt đối xử hoặc có sự thay thế mà phù hợp với mong muốn của cha mẹ và người giám hộ”.

Trước khi có Bình luận chung số 22 (1993), tại Điều 5 của Tuyên bố về xóa bỏ mọi hình thức không khoan dung và phân biệt đối xử dựa trên tôn giáo hay tín ngưỡng, 1981, sự định hướng của cha mẹ đối với trẻ em đã được làm rõ thêm một số điểm. Trước hết, cha mẹ, hoặc người giám hộ có quyền tổ chức cuộc sống trong phạm vi gia đình phù hợp với tôn giáo hay tín ngưỡng của họ và quan tâm đến việc giáo dục đạo đức trong môi trường mà họ tin tưởng rằng trẻ em sẽ được nuôi dưỡng tốt (khoản 1). Mặt khác, nguyện vọng của cha mẹ hoặc người giám hộ được ưu tiên, và trẻ em sẽ không bị buộc phải tiếp nhận việc giáo dục về tôn giáo hay tín ngưỡng trái với nguyện vọng của cha mẹ hay người giám hộ hợp pháp của trẻ. Nguyên tắc chỉ đạo luôn phải tuân thủ là vì lợi ích tốt nhất của trẻ em (khoản 2). Các tập tục tôn giáo hay tín ngưỡng không được làm tổn hại đến sự

phát triển trí tuệ và thể chất hoặc sự phát triển đầy đủ của trẻ (khoản 5).

12.9. Tuyên bố và báo cáo viên đặc biệt về tự do tôn giáo, tín ngưỡng

Trong hệ thống văn kiện quốc tế về nhân quyền của Liên Hợp Quốc, Tuyên bố về xóa bỏ mọi hình thức không khoan dung và phân biệt đối xử dựa trên tôn giáo hay tín ngưỡng, 1981 là văn kiện khuyến nghị trực tiếp nhất thúc đẩy các quốc gia tôn trọng quyền về tự do tôn giáo, tín ngưỡng mà đã được ghi nhận trong UDHR và ICCPR. Bảng dưới đây trích dẫn một vài điều khoản quan trọng của Tuyên bố này:

Tuyên bố về xóa bỏ mọi hình thức không khoan dung và phân biệt đối xử dựa trên tôn giáo hay tín ngưỡng, 1981

Điều 3.

Sự phân biệt đối xử giữa con người vì lý do tôn giáo hay tín ngưỡng là một sự xúc phạm tới nhân phẩm và phủ nhận các nguyên tắc của Hiến chương Liên Hợp Quốc, và sẽ bị lên án như là một sự vi phạm các quyền và tự do cơ bản của con người đã được công nhận trong Tuyên ngôn Toàn thế giới về Quyền con người và được quy định chi tiết trong các Công ước quốc tế cơ bản về quyền con người, đồng thời còn bị xem là một trở ngại trong các quan hệ hòa bình và hữu nghị giữa các quốc gia.

Điều 4.

1. Tất các quốc gia cần thực hiện những biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn và xóa bỏ sự phân biệt đối xử trên cơ sở tôn giáo hay tín ngưỡng trong việc thừa nhận, thực hành và thụ hưởng các quyền và tự do cơ bản của con người trong tất cả các lĩnh vực của đời sống dân sự, kinh tế, chính trị, xã hội và văn hóa.
2. Tất cả các quốc gia cần thực hiện mọi nỗ lực nhằm ban hành hoặc bãi bỏ những quy định pháp luật trong trường hợp cần thiết nhằm cấm bất cứ sự phân biệt đối xử nào, và thực hiện mọi biện pháp thích hợp để chống lại sự không khoan dung vì lý do tôn giáo hay tín ngưỡng trong lĩnh vực này.

Cũng để thúc đẩy việc tôn trọng và thực hiện quyền tự do tôn giáo, tín ngưỡng ở các quốc gia, Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc (*Human Rights Commission*) đã thiết lập chức danh Báo cáo viên đặc biệt về khoan dung tôn giáo năm 1986. Đến năm 2000, chức danh này được đổi thành Báo cáo viên đặc biệt về tự do tôn giáo và tín ngưỡng (*Special Rapporteur on freedom of religion or belief*). Năm 2010, chức danh này được kéo dài thêm 3 năm bởi Hội đồng Nhân quyền.

Theo Nghị quyết 6/37 của Hội đồng Nhân quyền, Báo cáo viên đặc biệt về tự do tôn giáo và tín ngưỡng có những thẩm quyền chủ yếu sau:

- Thúc đẩy việc thông qua các biện pháp ở cấp độ quốc gia, khu vực và quốc tế nhằm đảm bảo việc thúc đẩy và bảo vệ quyền tự do tôn giáo và tín ngưỡng;
- Xác định những trở ngại đối với việc hưởng thụ quyền tự do tôn giáo và tín ngưỡng và đệ trình các khuyến nghị về các hình thức và phương pháp để khắc phục;
- Tiếp tục việc điều tra các sự kiện và hành động của chính quyền mà không phù hợp với “Tuyên bố về xóa bỏ mọi hình thức bất khoan dung và kì thị dựa trên tôn giáo và tín ngưỡng” và đề xuất các giải pháp thích hợp.

Khi thực hiện thẩm quyền của mình, báo cáo viên có thể:

- a. Gửi các khuyến nghị khẩn cấp và thư cáo buộc vi phạm và cản trở việc thực thi tự do tôn giáo và tín ngưỡng đến các quốc gia liên quan.
- b. Thực hiện các chuyến thăm thực địa tại các quốc gia.
- c. Nộp báo cáo hằng năm cho Hội đồng nhân quyền và Đại hội đồng về các hoạt động, khuynh hướng và phương pháp làm việc.

12.10. Án lệ của Tòa án Nhân quyền châu Âu

Bên cạnh những giải thích của HRC, một số phán quyết (được tóm tắt) dưới đây của Tòa án Nhân quyền châu Âu về Điều 9 Công ước Nhân quyền châu Âu (nội dung tương tự Điều 18(2) ICCPR), cung cấp thêm những phân tích hữu ích về nội hàm của quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo:

Vụ Buscarini và những người khác kiện San Marino (1994)

Nguyên đơn được bầu vào Nghị viện San Marino vào năm 1993, khiếu nại là ông và các nghị sĩ khác bị vi phạm nhân quyền vì bị buộc phải tuyên thệ ở nhà thờ mới được công nhận.

ECHR phán quyết rằng việc này vi phạm Điều 9 Công ước nhân quyền châu Âu (về tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo). Theo ECHR, việc tuyên thệ ở nhà thờ “không phải là một nghĩa vụ cần thiết trong một xã hội dân chủ” theo như Điều 9 quy định. Nghị viện là nơi tập hợp những đại biểu đại diện cho nhiều tầng lớp trong xã hội, nên việc bắt buộc thực hiện một nghĩa vụ mang tính đặc thù của một tôn giáo là trái với nguyên tắc bình đẳng giữa các tôn giáo, tín ngưỡng.

Vụ Alexandridis kiện Hy Lạp (2008)

Trong vụ này nguyên đơn được tuyển vào làm luật sư công ở Tòa sơ thẩm Athens và tuyên thệ nhậm

chức vào tháng 11/2005. Ông khiếu nại là khi tuyên thệ nhậm chức ông bị buộc phải tuyên bố mình không phải là tín đồ Thiên chúa giáo chính thống, và phải đọc một bản tuyên thệ theo mẫu chung.

ECHR phán quyết việc này vi phạm Điều 9 Công ước nhân quyền châu Âu, vì nghĩa vụ tuyên thệ như vậy xâm phạm quyền tự do của nguyên đơn không bị buộc phải bày tỏ niềm tin tôn giáo của mình.

Vụ Sinan Isik kiện Thổ Nhĩ Kỳ (2010)

Trong vụ này, nguyên đơn là một tín đồ của tôn giáo Alevi. Năm 2004, ông nộp đơn xin vào làm việc ở tòa án nhưng bị từ chối, với lý do là trong chứng minh thư ghi ông thuộc tôn giáo Alevi (một hệ phái của Hồi giáo) chứ không ghi Hồi giáo (theo luật Thổ Nhĩ Kỳ, từ 2006, tín đồ mọi tôn giáo đều phải nêu rõ tôn giáo của mình trong chứng minh thư).

ECHR phán quyết việc bắt buộc công dân phải nêu tôn giáo của mình vào chứng minh thư là vi phạm Điều 9 Công ước châu Âu về nhân quyền, vì người ta có quyền bày tỏ hoặc không bày tỏ tín ngưỡng, tôn giáo của mình.

Vụ Wasmuth kiện Đức (2011)

Trong vụ này, nguyên đơn đề nghị chính quyền cung cấp thẻ nộp thuế thu nhập (wage-tax card)

nhưng bị từ chối do ông không cung cấp đầy đủ thông tin về việc ông có thuộc về một nhóm tôn giáo nào không (levy religious tax). Bị đơn cho rằng việc bắt người dân cung cấp thông tin đó là vi phạm các Điều 8 và 9 Công ước nhân quyền châu Âu.

ECHR phán quyết không có vi phạm trong vụ này, vì yêu cầu như vậy nhằm mục đích hợp pháp là bảo đảm quyền của các nhà thờ và các cộng đồng tôn giáo trong việc thu thuế dịch vụ tôn giáo, và thông tin được yêu cầu rất khái quát (chỉ đòi hỏi người nộp đơn nói anh/chị ta có thuộc về một cộng đồng tôn giáo mà có quy định thuế dịch vụ tôn giáo hay không), do đó không vi phạm đời tư.

Vụ Bayatyan kiện Armenia (2011)

Nguyên đơn là một tín đồ của giáo phái Nhân chứng Jehovah (Jehovah's Witness). Năm 2001, ông bị gọi vào phục vụ quân đội nhưng từ chối thực hiện nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm. Tuy nhiên, ông sẵn sàng thực hiện các nghĩa vụ dân sự thay thế. Nhà chức trách cho ông biết là do pháp luật Armenia chưa quy định về việc có thể thực hiện nghĩa vụ dân sự thay thế nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm nên nguyên đơn vẫn phải nhập ngũ. Nguyên đơn chống lại quyết định nên bị bỏ tù. Sau đó nguyên đơn khiếu nại bị vi phạm các quyền theo Điều 9 Công ước châu Âu về nhân quyền.

ECHR phán quyết vụ việc trên vi phạm Điều 9 Công ước châu Âu về nhân quyền vì đã có những nghĩa vụ phù hợp để thay thế cho nghĩa vụ quân sự áp dụng ở đa số các nước châu Âu mà ở thời điểm đó Armenia đã cam kết áp dụng.

Vụ Hasan và Chaush kiện Bulgaria (2000)

Trong vụ này, nguyên đơn là lãnh đạo một cộng đồng Hồi giáo từ 1992. Ông khiếu nại là trong cuộc tranh chấp vị trí lãnh đạo xảy ra vào các năm 1994-1995, ông bị Chính phủ thay thế bởi một người khác trước đó đã giữ chức vụ này.

ECHR phán quyết trong vụ việc trên Nhà nước đã vi phạm các Điều 9 và 13 của Công ước châu Âu về nhân quyền, vì đã can thiệp vào công việc nội bộ của cộng đồng tôn giáo.

Vụ Hội thánh Nhân chứng Jehovah kiện Pháp (2011)

Vụ việc liên quan đến một trát đòi nộp một khoản tiền thuế bổ sung lên đến vài chục triệu Euros của chính quyền gửi đến Hội thánh Nhân chứng Jehovah (Association of Jehovah's Witnesses). Tổ chức này khiếu nại là thủ tục thuế áp dụng không đúng và là một sự vi phạm tự do tôn giáo.

ECHR phán chính quyền vi phạm Điều 9 Công ước nhân quyền châu Âu vì các quy định trong luật thuế của Pháp trong trường hợp này không rõ ràng.

Vụ Dahlab kiện Thụy sĩ (2001)

Nguyên đơn là một giáo viên tiểu học, người đã cải sang đạo Hồi, khiếu nại là lãnh đạo trường nơi cô làm việc đã ra quyết định cấm cô không được trùm khăn đầu khi giảng dạy, mặc dù cô đã trùm khăn ở trường từ một vài năm rồi mà theo cô không gây ra vấn đề gì.

ECHR tuyên không có vi phạm trong việc này. Quyết định của nhà trường là có cơ sở thích đáng vì nguyên đơn đang chịu trách nhiệm dạy dỗ những công dân của nhà nước ở độ tuổi từ 4 đến 8 – độ tuổi các em rất dễ bị ảnh hưởng bởi giáo viên hơn so với những học sinh ở các lớp lớn.

Vụ Kokkinakis kiện Hy Lạp (1993)

Nguyên đơn là một tín đồ của giáo phái Nhân chứng Jehovah, khiếu nại là ông ta bị tòa án Hy Lạp buộc tội truyền đạo trái phép vào năm 1988 chỉ vì ông nói chuyện về chủ đề tôn giáo với một người hàng xóm theo Cơ đốc giáo chính thống.

ECHR phán tòa án Hy Lạp đã vi phạm Điều 9 Công ước nhân quyền châu Âu, vì cáo buộc không chứng

minh được rằng nguyên đơn đã cố gắng thuyết phục người hàng xóm cải đạo bằng những biện pháp không thích đáng.

Vụ Folgerø và những người khác kiện Na Uy (2007)

Vụ này bắt nguồn từ việc năm 1997, sách giáo khoa tiểu học của Na Uy được thay đổi, trong đó hai môn (Thiên chúa giáo và Triết học về cuộc sống) được nhập thành một môn (KRL), bao gồm kiến thức về Thiên chúa giáo, tôn giáo khác và triết học. Một số thành viên của Hiệp hội nhân văn Na Uy (the Norwegian Humanist Association) đã đấu tranh để con em họ không phải học môn KRL nhưng không được chính quyền chấp nhận. Họ khiếu nại là việc chính quyền từ chối đề nghị đó khiến cho con cái họ phải tiếp nhận sự giáo dục trái với niềm tin tôn giáo và triết học của cha mẹ.

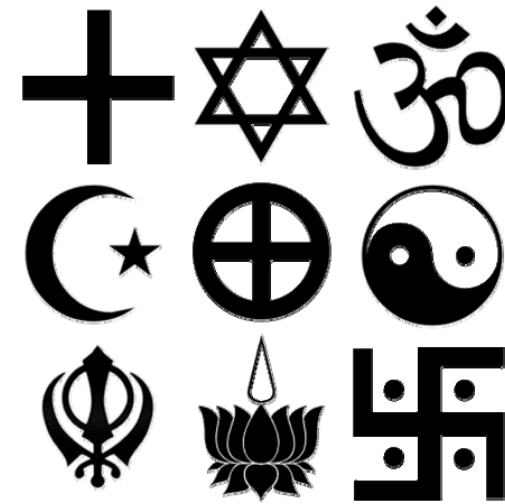
ECHR phán chính quyền vi phạm Điều 2 Nghị định thư 1 của Công ước nhân quyền châu Âu (quy định về quyền giáo dục), vì môn KRL được xây dựng với một dung lượng lớn kiến thức về Thiên chúa giáo trong khi được dạy cho học sinh tiểu học nên có thể ảnh hưởng đến sự lựa chọn các tôn giáo khác của học sinh. Việc các bậc cha mẹ đề nghị cho con mình được miễn học một số phần của môn học này là phù hợp

nếu điều đó nhằm giảm gánh nặng học tập quá lớn cho trẻ và nếu việc học phần đó có thể khiến trẻ bị chi phối quá nhiều bởi một tôn giáo nào đó.

Vụ Schüth kiện Đức (2010)

Trong vụ này, nguyên đơn là người chơi dương cầm trong ban nhạc nhà thờ, khiếu nại về việc tòa án đã bác đơn của ông về việc ông bị cho thôi công việc đó vào năm 1998. Lý do nhà thờ làm như vậy vì ông đã ly thân với vợ và sống chung với một người phụ nữ khác. Ông cho rằng việc tòa án bác đơn của ông vi phạm Điều 8 Công ước nhân quyền châu Âu.

ECHR phán tòa án đã vi phạm Điều 8 Công ước nhân quyền châu Âu vì tòa đã không cân bằng lợi ích của nhà thờ (trong việc bảo vệ uy tín) và quyền về đời tư và đời sống gia đình của nguyên đơn, đặc biệt khi nguyên đơn gặp khó khăn trong tìm kiếm việc làm mới sau khi bị cho thôi việc.



Biểu tượng của một số tôn giáo lớn trên thế giới.

13. Quyền tự do biểu đạt (Freedom of Expression) (Điều 19 và Điều 20)

Điều 19.

1. Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp.
2. Mọi người có quyền tự do biểu đạt. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức truyền tải bằng miệng, bằng văn viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ.
3. Việc thực hiện những quyền quy định tại khoản 2 điều này kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt. Do đó, việc này có thể phải chịu một số hạn chế nhất định, tuy nhiên, những hạn chế này phải được quy định trong pháp luật và là cần thiết để:
 - a) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác,
 - b) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức công chúng.

Điều 20.

1. Mọi hình thức tuyên truyền cho chiến tranh đều bị pháp luật nghiêm cấm.

2. Mọi chủ trương gây hấn thù dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo để kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch, hoặc bạo lực đều phải bị pháp luật nghiêm cấm.

13.1. Khái quát

Tự do ngôn luận và tự do báo chí là những quyền rất thiết yếu và là mục tiêu đấu tranh của các lực lượng tiến bộ tại nhiều quốc gia từ nhiều thế kỷ qua. Những quyền này được gọi là “quyền bảo vệ quyền”, vì nếu không có chúng là thiếu đi một phương tiện quan trọng để bảo vệ các quyền khác.

Trong luật nhân quyền quốc tế, giống như các quyền tự do hội họp và lập hội, quyền tự do quan điểm (*freedom of opinion*) và tự do biểu đạt (*freedom of expression*) nằm giữa các quyền dân sự và chính trị, vì mang tính chất của cả hai nhóm quyền này. Quyền tự do quan điểm và biểu đạt đầu tiên được ghi nhận trong Điều 19 UDHR, theo đó, mọi người đều có quyền tự do quan điểm và biểu đạt; quyền này bao gồm việc bảo lưu quan điểm mà không bị can thiệp; cũng như tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá các ý tưởng và thông tin bằng bất kỳ phương tiện truyền thông nào và không có giới hạn về biên giới.

Nội dung của Điều 19 UDHR sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 19 ICCPR. Theo Điều 19 ICCPR, mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà

không bị ai can thiệp. Mọi người có quyền tự do biểu đạt; quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ (khoản 1 và 2). Khoản 3 Điều này xác định quyền tự do biểu đạt không phải là một quyền tuyệt đối mà có thể phải chịu một số hạn chế nhất định được quy định trong pháp luật và là cần thiết để tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác và để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sự bình yên hoặc đạo đức xã hội.

Bổ sung cho quy định trong Điều 19, Điều 20 ICCPR đề cập đến một hạn chế cần thiết của quyền tự do biểu đạt, theo đó, *mọi hình thức tuyên truyền cho chiến tranh, mọi chủ trương gây hấn thù dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo để kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch, hoặc bạo lực đều phải bị pháp luật nghiêm cấm.*

Một số khía cạnh liên quan đến nội dung Điều 19 ICCPR sau đó được HRC làm rõ thêm trong Bình luận chung số 10 thông qua tại kỳ họp lần thứ 19 (1983) của Ủy ban. Cũng tại kỳ họp này, Ủy ban còn thông qua Bình luận chung số 11 làm rõ thêm về Điều 20 liên quan đến những giới hạn của ngôn luận. Gần đây, tại kỳ họp thứ 102 (2011), HRC đã thông qua Bình luận chung số 34 thay thế cho Bình luận chung số 10 về Điều 19. Bình luận chung số 34, với tổng số 52 đoạn, bao trùm rất nhiều khía cạnh chi tiết của

quyền tự do quan điểm và biểu đạt. Bình luận chung này, với sự lưu ý đặc biệt đến các phương tiện truyền thông hiện đại, sẽ rất hữu ích cho việc hiểu về nội hàm của các quyền, cũng như cho việc sử dụng để vận động thực thi các quyền trong thực tiễn.

13.2. Quyền tự do quan điểm và tính tuyệt đối của nó

Khoản 1 Điều 19 khẳng định ngắn gọn về quyền tự do quan điểm: *Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp.*

Tại đoạn 1 Bình luận chung số 10 (1983), HRC đã phân biệt giữa “quyền giữ quan điểm” với “quyền tự do biểu đạt”. Ủy ban khẳng định quyền được giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp nêu ở khoản 1 Điều 19 là quyền tuyệt đối, không được hạn chế hay tước bỏ trong bất cứ hoàn cảnh nào, kể cả trong tình huống khẩn cấp của quốc gia; tuy nhiên, quyền tự do biểu đạt có thể phải chịu những hạn chế nhất định, với điều kiện những hạn chế đó phải được quy định trong pháp luật và chỉ để nhằm các mục đích như nêu ở khoản 3 Điều 19.

Việc giữ quan điểm của cá nhân là hành vi thụ động và là một tự do tuyệt đối. Tính chất tuyệt đối của quyền giữ quan điểm sẽ kết thúc khi một người bày tỏ, biểu đạt hay phát ngôn quan điểm của mình. Hành động này đã sang lĩnh vực của “tự do biểu đạt”. Tuy vậy, luật gia M. Nowak cho rằng có thể khó phân biệt giữa hành vi can thiệp không

được phép vào tự do quan điểm của một người (chẳng hạn như việc tẩy não) và hành động chỉ nhằm tác động vào quan điểm của người đó (chẳng hạn như bị hệ thống tuyên truyền dồn dập tác động).⁶⁰ Sự vi phạm có lẽ chỉ giới hạn ở trường hợp mà quan điểm của cá nhân bị ảnh hưởng trái với mong muốn.

Trong Bình luận chung số 34, HRC làm rõ hơn về tính tuyệt đối của quyền tự do quan điểm:

“9. Khoản 1 Điều 19 yêu cầu bảo vệ quyền giữ quan điểm mà không bị can thiệp. Đây là một quyền mà Công ước không cho phép có ngoại lệ hay hạn chế. Tự do quan điểm còn bao gồm quyền của một người được tự do lựa chọn thay đổi quan điểm bất cứ khi nào và vì bất cứ lý do gì. Không ai có thể bị hạn chế bất kỳ quyền nào trong Công ước do quan điểm của mình, dù đó là quan điểm thực tế, quan điểm được ghi nhận hoặc suy đoán là của người đó. Mọi hình thức quan điểm đều được bảo vệ, bao gồm các quan điểm có bản chất chính trị, khoa học, lịch sử, đạo đức hay tự nhiên. Hình sự hóa việc duy trì một quan điểm là không phù hợp với khoản 1. Sách nhiễu, đe dọa hay kỳ thị một người, bao gồm việc bắt, giam giữ, truy tố hay bỏ tù một người vì lý do những quan điểm họ có thể có là vi phạm khoản 1, Điều 19.

10. Cấm bất kỳ nỗ lực nào nhằm cưỡng bức việc giữ hay không giữ bất kỳ quan điểm nào. Tự do biểu đạt quan điểm

⁶⁰ M. Nowak, CCPR Commentary (Bình luận ICCPR), 1993, trang 340

của một người cũng cần phải bao gồm tự do không biểu đạt quan điểm của người đó”.

Quan điểm của HRC về quyền tự do quan điểm còn được thể hiện qua phán quyết về vụ việc dưới đây:

Vụ Kang kiện Hàn Quốc (mã số 878/99)

Người khiếu nại bị cáo buộc là một cảm tình viên của chế độ Bắc Triều Tiên và bị kết án về hoạt động lật đổ làm ảnh hưởng đến an ninh quốc gia của Hàn Quốc. Trong thời gian thi hành hình phạt tù, ông bị gây áp lực để thay đổi quan điểm chính trị được cho là thân cộng sản bởi một “hệ thống chuyển đổi ý thức hệ”. Ông bị biệt giam trong 13 năm như là một hình phạt cho việc không “chuyển đổi”. HRC đã kết luận có sự vi phạm khoản 1 Điều 19:

“7.2. Về khiếu nại của nguyên đơn rằng “hệ thống chuyển đổi ý thức hệ” (ideology conversion system) đã vi phạm quyền của ông theo các Điều 18, 19 và 26, Ủy ban lưu ý đến bản chất cưỡng ép của hệ thống như vậy, thông qua “tuyên thệ tuân thủ pháp luật”, được áp dụng một cách có chủ ý và mang tính phân biệt đối xử nhằm thay đổi quan điểm chính trị của phạm nhân thông qua việc đối xử ưu đãi trong tù và tăng khả năng được tại ngoại cho những người chịu nghe theo. Ủy ban cho rằng một hệ thống như vậy, mà quốc gia đã không thể biện minh là

cần thiết cho bất kỳ mục tiêu giới hạn được phép nêu trong các Điều 18 và 19, đã hạn chế tự do biểu đạt và bày tỏ niềm tin và do đó vi phạm khoản 1 Điều 18 và khoản 1 Điều 19, trong mối liên hệ với Điều 20”.

13.3. Quyền tự do biểu đạt

Khoản 2 Điều 19 xác định: Mọi người có quyền tự do biểu đạt. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ.

a. Tự do biểu đạt nói chung

Trong đoạn 11 Bình luận chung số 34, HRC giải thích thêm về khoản 2 Điều 19 như sau:

“11. Khoản 2 yêu cầu quốc gia thành viên phải đảm bảo quyền tự do biểu đạt, bao gồm quyền tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi loại thông tin và ý tưởng bất kể biên giới. Quyền này bao gồm việc biểu đạt và tiếp nhận những thông điệp về ý tưởng và quan điểm dưới mọi hình thức có thể truyền đạt đến người khác, theo quy định trong khoản 3 Điều 19 và Điều 20. Quyền này bao gồm các tranh luận chính trị, bình luận về một người và về các vấn đề chung, vận động, thảo luận về nhân quyền, báo

chí, các biểu đạt văn hóa và nghệ thuật, giáo dục và tranh luận tôn giáo. Quyền này cũng có thể bao gồm các quảng cáo thương mại. Phạm vi của khoản 2 bao gồm cả những biểu đạt có thể được xem là gây xúc phạm, mặc dù những biểu đạt này có thể bị hạn chế theo quy định của khoản 3 Điều 19 và Điều 20”.

Trong nhiều vụ việc, ví dụ như các vụ Mpandanjila và những người khác kiện Zaire (mã số 138/83), Kalenga kiện Zambia (mã số 326/88), Kivenmaa kiện Phần Lan (mã số 412/90)..., HRC đã khẳng định rằng biểu đạt được bảo vệ bao gồm các biểu đạt, ngôn luận về chính trị (political expression). Trong vụ dưới đây, Ballantyne và những người khác kiện Canada (mã số 359, 385/89), HRC khẳng định quyền biểu đạt bao trùm cả lĩnh vực thương mại (như nêu tại đoạn 11, Bình luận chung số 34 trên) và nhiều lĩnh vực khác.

Vụ Ballantyne và những người khác kiện Canada (mã số 359, 385/89)

Nguyên đơn trong vụ này khiếu nại luật của Canada (bang Quebec) cấm quảng cáo thương mại bằng ngôn ngữ không phải là tiếng Pháp. Chính quyền bang cho rằng quảng cáo không thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 19, HRC đã bác bỏ quan điểm này:

“11.3. Theo Điều 19 của Công ước, mọi người có quyền tự do biểu đạt; quyền này có thể chịu các giới hạn, điều

kiện được nêu tại khoản 3 Điều 19. Chính quyền bang Quebec đã cho rằng hoạt động thương mại như việc quảng cáo ngoài trời không thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 19. Ủy ban có quan điểm khác. Khoản 2 Điều 19 phải được giải thích bao trùm mọi hình thức ý tưởng và quan điểm chủ quan mà có thể chuyển tải đến người khác như về tin tức và thông tin, về quảng cáo và biểu đạt thương mại, tác phẩm nghệ thuật... phù hợp với Điều 20 của Công ước. Nó không chỉ được hiểu là giới hạn ở các biểu đạt về chính trị, văn hóa và nghệ thuật. Theo quan điểm của Ủy ban, yếu tố thương mại trong một biểu đạt dưới hình thức một quảng cáo ngoài trời không làm ảnh hưởng khiến cho biểu đạt không còn trong phạm vi tự do được bảo vệ. Ủy ban cũng không đồng ý rằng bất kỳ hình thức biểu đạt nào trên đây có thể bị giới hạn theo những mức độ khác nhau, khiến cho một số hình thức biểu đạt chịu giới hạn nhiều hơn các hình thức khác”.

Về hình thức, theo Ủy ban, biểu đạt có thể được thực hiện bằng nhiều hình thức hình ảnh (tranh vẽ, ảnh chụp...) hoặc âm thanh (bản nhạc, bài hát...) và thông qua các phương tiện (tờ rơi, sách, báo...) khác nhau:

“12. Khoản 2 bảo vệ mọi hình thức biểu đạt và hình thức truyền bá những biểu đạt đó. Những hình thức này bao gồm dưới dạng nói, viết hay ngôn ngữ ký hiệu và cả những biểu

đạt không lời như bằng hình hay vật thể nghệ thuật. Các phương tiện biểu đạt bao gồm sách, báo, tờ rơi, áp-phích, biểu ngữ, trang phục và các đơn từ pháp lý. Các phương tiện ấy bao gồm mọi hình thức âm thanh – hình ảnh cũng như các dạng biểu đạt bằng điện tử và qua Internet”.

Vụ dưới đây cho thấy một khía cạnh khác của quyền tự do biểu đạt.

Vụ Kivenmaa kiện Phần Lan (mã số 412/90)

Nguyên đơn khiếu nại về việc bắt cô vì phân phát tờ rơi và giương một biểu ngữ phê phán sự vi phạm nhân quyền của một nguyên thủ quốc gia nước ngoài đến thăm Phần Lan. Cả hai hành vi này diễn ra tại một cuộc biểu tình. Lập luận trong vụ việc xoay quanh khả năng vi phạm Điều 21 về quyền tự do hội họp. Phần Lan đã đệ trình quan điểm phản bác việc vi phạm Điều 19:

“7.4. ... Quốc gia lập luận rằng một cuộc biểu tình đương nhiên kéo theo việc bày tỏ một quan điểm, nhưng do đặc thù của nó, được coi là việc thực hành quyền hội họp hòa bình. Liên quan đến điều này, quốc gia lập luận rằng Điều 21 của Công ước phải được coi là luật riêng biệt (lex specialis) liên quan đến Điều 19 và do đó biểu đạt một quan điểm trong bối cảnh một cuộc biểu tình phải

được coi là dưới Điều 21 mà không phải dưới Điều 19 của Công ước”.

Đa số thành viên HRC kết luận có vi phạm cả Điều 19 và 21 trong vụ việc. Như vậy, Ủy ban kết luận rằng những biểu đạt phi ngôn ngữ cũng được bảo vệ theo Điều 19. Về Điều 19, HRC cho rằng:

“9.3. Quyền để một cá nhân biểu đạt quan điểm chính trị của mình, mà rõ ràng bao gồm cả quan điểm của người đó về các vấn đề quyền con người, hình thành một phần của quyền tự do biểu đạt được bảo vệ bởi Điều 19 của Công ước. Trong vụ việc cụ thể này, người khiếu nại thực thi quyền đó bằng một biểu ngữ. Đúng là Điều 19 cho phép sự giới hạn bởi luật đối với tự do biểu đạt trong một số hoàn cảnh nhất định. Nhưng trong vụ việc cụ thể này, quốc gia chưa nhắc đến một luật nào cho phép quyền tự do này bị giới hạn, cũng như chưa xác định xem giới hạn được áp dụng cho cô Kivenmaa là cần thiết để bảo đảm các quyền và nhu cầu quốc gia được nêu tại điểm a, b khoản 2 Điều 19 của Công ước hay không”.

Như vậy, trong vụ việc trên, HRC đã khẳng định quyền tự do biểu đạt không phụ thuộc vào hình thức biểu đạt hay nội dung của thông điệp được biểu đạt. Đa số quan điểm trong vụ này chỉ ra rằng các giới hạn quyền cũng làm phát sinh vấn đề độc lập liên quan đến Điều 19, ngay cả khi các giới hạn đó làm phát sinh những vấn đề theo các điều khoản

khác của ICCPR. Cũng về khía cạnh này, trong vụ *M. A. kiện Italia* (mã số 117/81), HRC kết luận rằng việc đảng chính trị của M. A. bị cấm đã làm giới hạn quyền tự do biểu đạt, cũng như quyền tự do lập hội (theo Điều 22) và quyền tham gia chính trị (theo Điều 25) của người khiếu nại.

b. Tự do báo chí và truyền thông

Báo chí và các phương tiện truyền thông có vai trò thiết yếu trong việc truyền tải các quan điểm và ngôn luận. Trong thời đại hiện nay, báo chí và truyền thông là những công cụ chính của tự do biểu đạt. Vì vậy, tự do báo chí (*freedom of press*) đôi khi được đồng nhất với tự do ngôn luận (*freedom of speech*).

Nhấn mạnh vai trò của truyền thông, Bình luận chung số 34 khẳng định:

“13. Một nền báo chí hay truyền thông tự do, không bị kiểm duyệt và không bị cản trở là cần thiết trong bất kỳ xã hội nào để đảm bảo tự do quan điểm và tự do biểu đạt và thụ hưởng các quyền khác theo Công ước. Đó là một trong các trụ cột của một xã hội dân chủ. Công ước bao hàm một quyền mà với quyền ấy truyền thông có thể tiếp nhận thông tin để từ đó có thể thực hiện chức năng của mình. Tự do truyền bá thông tin và các ý tưởng về các vấn đề xã hội và chính trị giữa những công dân, các ứng cử viên và đại biểu dân cử là cần thiết. Điều này có nghĩa là một tờ báo hay một phương tiện truyền thông có thể bình luận về

một vấn đề xã hội mà không bị kiểm duyệt hay hạn chế và để thông tin quan điểm của công chúng. Gắn với điều đó, công chúng cũng có một quyền tương ứng tiếp nhận các sản phẩm truyền thông.

14. Là một phương tiện bảo vệ các quyền của người sử dụng truyền thông, bao gồm những người thiểu số về dân tộc và ngôn ngữ, được tiếp nhận rộng rãi các loại thông tin và ý tưởng, các quốc gia thành viên phải đặc biệt quan tâm đến việc khuyến khích một nền truyền thông độc lập và đa dạng”.

Trong Nhận xét kết luận về Li-băng (1998), HRC đã nêu quan điểm rằng việc giới hạn số lượng đài truyền hình và phát thanh là trái với Điều 19:

“24. Ủy ban lưu tâm đến một số điều khoản của Luật về Phương tiện truyền thông số 382 tháng 11/1994 và Nghị định số 7997 tháng 2/1996, trong đó quy định rằng việc cấp phép cho các đài truyền hình và phát thanh được giới hạn ở số lượng là 3 và 11, là không phù hợp với bảo đảm được quy định tại Điều 19 của Công ước, vì không có các tiêu chí hợp lý và khách quan cho việc cấp phép như vậy. Thủ tục cấp giấy phép làm giới hạn sự đa dạng của truyền thông và quyền tự do biểu đạt. Trong hoàn cảnh này, Ủy ban cũng thấy những giới hạn đối với hai loại đài truyền hình và phát thanh – một loại được phát những tin tức và chương trình chính trị, một loại không được – là không thể biện minh theo Điều 19”.

Liên quan đến Lesotho, trong Nhận xét kết luận (1999) của mình, Ủy ban nhận định như sau:

“23. Ủy ban quan tâm rằng cơ quan có thẩm quyền theo Luật về in và xuất bản có quyền lực không được xác định rõ trong việc cấp hoặc từ chối đăng ký cho một tờ báo, việc này trái với Điều 19 của Công ước. Ủy ban khuyến nghị quốc gia đề ra những hướng dẫn để thực thi quyền quyết định và thủ tục để xét lại các căn cứ từ chối đăng ký và điều chỉnh để luật pháp phù hợp với Điều 19 của Công ước”.

Cũng về Lesotho, HRC bày tỏ sự lo ngại trước thông tin về việc sách nhiễu và nhiều vụ kiện bồi nhọ chống lại các phóng viên phê phán chính quyền. Ủy ban cũng lo ngại về thông tin rằng các tờ báo thường có quan điểm tiêu cực về chính quyền bị từ chối đăng quảng cáo bởi các doanh nghiệp nhà nước hoặc doanh nghiệp có vốn của nhà nước. Điểm này khá lý thú vì cho thấy báo chí có thể gián tiếp bị phạt, bị mất cơ hội có hợp đồng với các doanh nghiệp vì thực thi quyền tự do biểu đạt.

Theo hướng ngược lại, việc tài trợ cho báo chí cũng khiến HRC lo ngại vì có thể được dùng để hạn chế tự do. Trong Nhận xét kết luận về Ukraine (2001), Ủy ban khuyến nghị quốc gia cần thiết lập những tiêu chí rõ ràng cho việc chi trả và rút lại sự tài trợ của nhà nước cho báo chí để tránh việc tài trợ đó trở thành phương tiện dùng để hạn chế sự phê phán chính phủ.

Nhìn chung, hầu hết những lo ngại của HRC về tự do biểu đạt liên quan đến sự kiểm soát thái quá của nhà nước đối với các phương tiện truyền thông. Trong Nhận xét kết luận về Guyana (2000), Ủy ban khẳng định việc nhà nước độc quyền sở hữu các phương tiện truyền thông là một vi phạm rõ ràng Điều 19. Tại đoạn 16 của Bình luận chung số 34, Ủy ban kêu gọi các quốc gia thành viên đảm bảo rằng các phương tiện phát thanh, truyền hình công cộng được vận hành một cách độc lập. Cụ thể, quốc gia thành viên phải đảm bảo tính độc lập và tự do biên tập, đồng thời phải cấp ngân sách theo cách thức không làm ảnh hưởng đến tính độc lập của các phương tiện này. Theo hướng ngược lại, cũng có trường hợp Ủy ban nhận thấy rằng sự tập trung các phương tiện truyền thông vào tay các tập đoàn tư nhân cũng là mối đe dọa đối với tự do biểu đạt (Nhận xét kết luận về Italy – 1995).

Trong Bình luận chung số 34, Ủy ban cũng lưu ý đến vai trò của các hình thức truyền thông hiện đại như Internet và điện thoại di động:

“15. Quốc gia thành viên cần cân nhắc đến mức độ phát triển công nghệ thông tin và truyền thông mà đã làm thay đổi đáng kể các hành vi thông tin trên toàn thế giới, cụ thể như các hệ thống truyền thông dựa vào Internet và điện thoại di động. Ngày nay có cả một mạng lưới toàn cầu để trao đổi thông tin và quan điểm mà không nhất thiết phải dựa vào những hình thức truyền thông đại chúng truyền thống. Quốc gia thành viên phải tiến hành những bước cần

thiết để thúc đẩy tính độc lập của những phương tiện truyền thông mới này và để đảm bảo các cá nhân có thể tiếp cận được với những phương tiện ấy”.

Tự do thông tin là một khía cạnh quan trọng của tự do báo chí. Nếu như bản thân báo chí không có “quyền được biết” thì họ khó có thể hoạt động. Khía cạnh này đã được HRC phân tích trong vụ *Gauthier kiện Canada* (sẽ đề cập dưới đây trong nội dung liên quan đến trật tự công cộng). Cũng liên quan đến tiếp cận thông tin, việc đòi hỏi các phóng viên tiết lộ nguồn cung cấp thông tin cũng khiến HRC lo ngại vì có thể hạn chế Điều 19 (Nhận xét kết luận về Kuwait – 2000).

d. Quyền tự do phổ biến thông tin

Khoản 2 Điều 19 ICCPR xác định quyền tự do biểu đạt bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và phổ biến (truyền đạt, chuyển tải) mọi thông tin và ý kiến (*to seek, receive and impart information and ideas of all kinds*). Trong vụ dưới đây HRC phân tích rõ hơn về một khía cạnh của quyền này:

Vụ Lapsevich kiện Belarus (mã số 780/97)

“3.1. Người khiếu nại bị xử phạt vì không tuân thủ yêu cầu nêu tại Điều 26 của Luật về Báo chí và các phương tiện truyền thông khác (gọi tắt là Luật Báo chí). Điều khoản này yêu cầu mọi xuất bản phẩm định kỳ

phải bao gồm các thông tin sau đây: 1) Tên xuất bản phẩm; 2) Người sáng lập; 3) Họ tên tổng biên tập và phó TBT; 4) Số và ngày tháng; 5) Giá mỗi cuốn; 6) Số lượng in; 7) Mã số bưu điện; 8) Địa chỉ đầy đủ của nhà in; 9) Số đăng ký..."

Quốc gia phản bác bằng lập luận ngắn gọn rằng những tờ rơi mà người khiếu nại phân phát có các thông tin không đúng về lịch sử Belarus, mô tả sự chiếm đóng của người Bolsheviks và cuộc đấu tranh vũ trang của người Belarus chống lại “những kẻ chiếm đóng”, đồng thời kêu gọi tiếp tục “cuộc đấu tranh” vì độc lập này. Tuy nhiên, quốc gia không lý giải tại sao có thể hạn chế những tờ rơi này vì lý do trật tự công cộng hay vì bảo vệ quyền của người khác. Vì vậy, HRC đã nhận định như sau:

“8.1. Vấn đề đầu tiên mà Ủy ban cần phải xét là liệu việc áp dụng Điều 26 của Luật Báo chí trong vụ việc này, dẫn đến việc tịch thu các tờ rơi và xử phạt, đã cấu thành một giới hạn đối với quyền tự do biểu đạt của người khiếu nại theo nghĩa của khoản 3 Điều 19 hay không. Ủy ban lưu ý rằng, theo đạo luật, các nhà xuất bản phát hành ấn phẩm định kỳ như xác định tại Điều 1 được yêu cầu ghi các thông tin về số ấn phẩm, số đăng ký, mà theo người khởi kiện chỉ có được thông qua các cơ quan hành chính. Theo quan điểm của Ủy ban, bằng việc áp đặt những yêu cầu này đối với tờ rơi in chỉ có

200 bản, quốc gia đã tạo ra cản trở với việc phổ biến (impart) thông tin người khởi kiện, mà được bảo vệ bởi khoản 2 Điều 19.

d. Quyền tìm kiếm, tiếp nhận, tiếp cận thông tin

Như đã đề cập ở trên, khoản 2 Điều 19 xác định quyền tự do biểu đạt bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin và ý kiến. Bình luận chung số 34 đặc biệt lưu ý đến quyền tiếp cận các thông tin (*right to access to information*) nắm giữ bởi các cơ quan nhà nước. Mặc dù Điều 19 không đề cập đến thuật ngữ “tiếp cận thông tin”, HRC giải thích rằng quyền này được bao hàm trong khoản 2:

“18. Khoản 2 Điều 19 bao hàm một quyền tiếp cận thông tin mà các cơ quan công quyền nắm giữ. Những thông tin ấy bao gồm các dạng hồ sơ do một cơ quan công quyền nắm giữ, bất kể hình thức lưu trữ, nguồn tin và ngày xác lập. Các cơ quan công quyền là các cơ quan được nêu trong đoạn 7 của Bình luận chung này. Những cơ quan ấy có thể cũng bao gồm các pháp nhân đang thực hiện chức năng công. Như đã lưu ý, cũng theo Điều 25 của Công ước, quyền tiếp cận thông tin bao gồm một quyền mà với quyền ấy truyền thông được tiếp cận thông tin về các vấn đề công và quyền của công chúng nói chung được tiếp nhận sản phẩm truyền thông. Các yếu tố của quyền tiếp cận thông tin cũng được đề cập

trong các phần khác của Công ước. Như Ủy ban đã nêu trong Bình luận chung số 16 về Điều 17 của Công ước, mỗi cá nhân có quyền xác định qua một hình thức dễ hiểu xem rằng những dữ liệu cá nhân nào được lưu trữ dưới dạng các tập dữ liệu tự động và vì mục đích gì. Mỗi cá nhân cũng có thể xác định cơ quan công quyền hay cá nhân hay tổ chức nào kiểm soát hoặc có thể kiểm soát dữ liệu cá nhân của mình. Nếu những tập dữ liệu đó bao gồm các dữ liệu cá nhân không đúng hoặc đã được thu thập hay xử lý không theo quy định pháp luật, mọi cá nhân đều có quyền yêu cầu điều chỉnh dữ liệu của mình. Theo Điều 10 Công ước, một người tù không mất đi quyền tiếp cận thông tin y tế của mình. Ủy ban, trong Bình luận chung số 32 về Điều 14, đã đề cập đến nhiều quyền về thông tin đối với những người bị buộc tội hình sự. Theo quy định của Điều 2, con người phải được nhận thông tin về các quyền theo Công ước nói chung. Theo Điều 27, một quyết định của quốc gia thành viên mà kết quả có thể là phải hy sinh lối sống và văn hóa của một nhóm thiểu số thì việc ra quyết định phải được tiến hành theo tiến trình chia sẻ thông tin và tham vấn với những cộng đồng bị ảnh hưởng.

19. Để quyền tiếp cận thông tin có hiệu lực, quốc gia thành viên phải chủ động cung cấp cho công chúng những thông tin nhà nước vì lợi ích công. Quốc gia thành viên phải bằng mọi nỗ lực để đảm bảo cho người dân

được tiếp cận những thông tin này một cách dễ dàng, nhanh chóng, hiệu quả và thực tiễn. Quốc gia thành viên cũng phải xây dựng những thủ tục cần thiết để một người có thể tiếp cận được thông tin, ví dụ như bằng các biện pháp lập pháp về tự do thông tin. Những thủ tục ấy phải tạo điều kiện xử lý nhanh chóng các yêu cầu thông tin theo những nguyên tắc rõ ràng và phù hợp với Công ước. Chi phí yêu cầu thông tin không được trở thành rào cản phi lý trong tiếp cận thông tin. Cơ quan chức năng phải đưa ra lý do cho bất kỳ việc từ chối cung cấp tiếp cận thông tin nào. Phải có cơ chế để khiếu nại việc từ chối tiếp cận thông tin cũng như các trường hợp không thực hiện việc phản hồi yêu cầu tiếp cận thông tin”.

e. Vai trò của tự do ngôn luận với các quyền chính trị

Như đã đề cập, các quyền tự do ngôn luận có ý nghĩa đặc biệt đối với sự phát triển của từng cá nhân cũng như của cả cộng đồng xã hội. Quyền tự do ngôn luận, tự do biểu đạt liên quan chặt chẽ đến việc thực thi quyền tham gia chính trị của người dân. Trong Bình luận chung số 34, HRC dành riêng đoạn 20 đề cập đến mối quan hệ này:

“20. Ủy ban, trong Bình luận chung số 25 về sự tham gia vào các hoạt động xã hội và quyền bầu cử, đã nhấn mạnh tầm quan trọng của tự do biểu đạt trong thực hành các hoạt động xã hội và việc thực thi hiệu quả quyền bầu cử. Tự do truyền bá thông tin và ý tưởng về các vấn đề công cộng và

vấn đề chính trị giữa các công dân, các ứng cử viên và đại biểu dân cử là cần thiết. Điều này có nghĩa là báo chí hay phương tiện truyền thông khác có thể bình luận về một vấn đề công cộng và để thông tin về quan điểm của công chúng mà không có kiểm duyệt hay hạn chế. Quốc gia thành viên cần chú ý đến những chỉ dẫn trong bình luận chung số 25 về việc thúc đẩy và bảo vệ tự do biểu đạt trong bối cảnh này”.

13.4. Những hạn chế đối với tự do biểu đạt

a. Các nguyên tắc chung

Khoản 3 Điều 19 khẳng định việc thực hiện quyền tự do biểu đạt “đi kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt.” Do đó, việc này có thể phải chịu một số hạn chế nhất định, tuy nhiên, những hạn chế này phải được quy định trong pháp luật và là cần thiết để: a) Tôn trọng các quyền hoặc danh dự của người khác; b) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức công chúng.

Về những điều kiện khi áp đặt hạn chế với quyền này, trong Bình luận chung số 34, HRC nhấn mạnh:

“21. ... Tuy nhiên, khi quốc gia thành viên đặt ra những hạn chế với việc thực hành quyền tự do biểu đạt, các biện pháp hạn chế này không được làm ảnh hưởng đến bản chất của quyền. Ủy ban nhắc lại rằng không được lẫn lộn về quan hệ giữa quyền và hạn chế với quan hệ giữa quy phạm với ngoại lệ. Ủy ban cũng nhắc lại quy phạm của khoản 1, Điều

5 của Công ước, theo đó “không nội dung nào trong Công ước này có thể được diễn giải để bất kỳ nhà nước, nhóm hay người nào có bất kể quyền gì để tham gia vào bất kỳ hành động nào hay thực hiện bất kỳ hành vi nào nhằm phá hoại bất kỳ quyền và tự do nào đã được ghi nhận trong Công ước hay hạn chế những quyền và tự do ấy ở một phạm vi rộng hơn những hạn chế được cho phép trong Công ước này”.

Trong Bình luận chung số 22, Ủy ban cũng làm rõ hai đòi hỏi đối với các hạn chế như sau:

“22. Khoản 3 đưa ra những điều kiện cụ thể và chỉ dưới những điều kiện này mới có thể áp dụng các hạn chế: Các hạn chế này phải “được luật pháp quy định”; chỉ được áp dụng các hạn chế dựa trên những lý do đưa ra trong mục (a) và (b) của khoản 3; và những hạn chế này phải tuân thủ những kiểm chứng nghiêm ngặt về tính cần thiết và mức độ tương xứng. Không được đưa ra những hạn chế với những lý do không nằm trong khoản 3, ngay cả nếu những lý do này có thể phù hợp để áp dụng hạn chế những quyền khác trong Công ước. Những hạn chế này chỉ được áp dụng với những mục đích mà vì những mục đích ấy, những hạn chế này được đặt ra, và phải trực tiếp liên quan đến nhu cầu cụ thể mà những hạn chế này được định liệu”.

Xuất phát từ thực tiễn có nhiều nhà nước lạm dụng các hạn chế, đưa ra các lý lẽ giống như nêu tại khoản 3 Điều 19 để trấn áp, bịt miệng các quan điểm khác biệt, truy bức

những người vận động cho dân chủ và quyền con người, HRC yêu cầu quốc gia phải chứng minh cơ sở pháp lý khi đưa ra bất kỳ biện pháp nào hạn chế tự do biểu đạt (đoạn 27), đồng thời phải đặt ra những biện pháp hiệu quả để bảo vệ chống lại sự tấn công nhằm làm im tiếng những ai đang thực thi quyền tự do biểu đạt của mình (đoạn 23). Trong đoạn 23, Ủy ban khẳng định:

“... không bao giờ việc tấn công một người vì việc thực hành quyền tự do quan điểm hay biểu đạt của người ấy, bao gồm các hình thức như bắt giữ trái luật, tra tấn, đe dọa mạng sống và sát hại, có thể coi là phù hợp với Điều 19. Các nhà báo thường là đối tượng của những nguy cơ này, bị đe dọa và bị tấn công vì hoạt động của họ. Tương tự, những người tham gia vào việc thu thập và phân tích thông tin về tình hình nhân quyền và những người công bố các báo cáo liên quan đến nhân quyền, bao gồm các thẩm phán và luật gia, cũng thường là nạn nhân của sự tấn công. Những tấn công này phải được điều tra triệt để, nhanh chóng, và người tấn công phải bị truy tố; các nạn nhân, hay trong trường hợp bị sát hại thì là đại diện của họ, phải nhận được các hình thức bồi hoàn thích đáng”.

Trong đoạn 25 của Bình luận chung số 22, có lẽ nhằm phòng ngừa sự tùy tiện của các cơ quan hành pháp, HRC nêu yêu cầu “một luật không thể trao thẩm quyền quyết định giới hạn tự do biểu đạt cho chính chủ thể có nhiệm vụ

thi hành nó”. Theo Ủy ban, để làm được điều này, các luật phải quy định đủ chi tiết để những người thừa hành có thể hiểu rõ những loại biểu đạt nào bị hạn chế và những loại biểu đạt nào không bị hạn chế. Những hạn chế phải là “cần thiết” vì mục đích chính đáng (đoạn 33) và không được quá rộng, phải tuân thủ nguyên tắc tương xứng:

“34. Các hạn chế không được quá rộng. Ủy ban đã nêu trong Bình luận chung số 27 rằng “các biện pháp hạn chế phải tuân thủ nguyên tắc tương xứng (proportionality); các biện pháp ấy phải phù hợp để đạt được chức năng bảo vệ; phải là phương tiện ít xâm hại nhất trong số những biện pháp có thể để đạt được chức năng bảo vệ và phải tương xứng với lợi ích cần được bảo vệ... Nguyên tắc tương xứng phải được tôn trọng không chỉ trong các luật đưa ra những biện pháp hạn chế mà còn cả với những cơ quan chức năng hành chính và tư pháp khi áp dụng luật”. Nguyên tắc tương xứng cũng phải tính đến những hình thức biểu đạt với từng vấn đề cụ thể cũng như với các phương tiện truyền bá hình thức biểu đạt. Ví dụ, Ủy ban đánh giá cao những biểu đạt không bị ngăn cản trong những hoàn cảnh tranh luận công khai trong một xã hội dân chủ về những nhân vật của công chúng và trong giới chính trị.

35. Khi một quốc gia thành viên lấy một căn cứ chính đáng làm cơ sở để hạn chế tự do biểu đạt, quốc gia ấy phải

chứng tỏ một cách cụ thể và với chính trường hợp ấy, bản chất chính xác của mỗi nguy cơ, sự cần thiết và tính phù hợp về quy mô của hành động cụ thể đã được tiến hành, đặc biệt bằng cách xác lập mối quan hệ trực tiếp và tức thì giữa việc biểu đạt bị hạn chế và nguy cơ.

36. Ủy ban bảo lưu việc đánh giá xem trong một tình huống cụ thể có thể có những điều kiện khiến một hạn chế tự do biểu đạt là cần thiết. Về việc này, Ủy ban nhắc lại rằng phạm vi của quyền tự do này không thể đánh giá bằng việc dẫn chiếu đến một “sự khác biệt trong phạm vi cho phép” (a “margin of appreciation”) và để Ủy ban có thể thực hiện chức năng này, một quốc gia thành viên, trong một trường hợp cụ thể, phải chứng tỏ một cách cụ thể bản chất chính xác của mỗi nguy cơ với bất kỳ căn cứ nào đã liệt kê trong khoản 3 khiến cho quốc gia ấy phải hạn chế tự do biểu đạt”.

b. Tôn trọng quyền và uy tín của người khác

Điểm a khoản 3 Điều 19 xác định “các quyền và uy tín của người khác” (*rights and reputation of others*) là một giới hạn chính đáng đối với tự do biểu đạt. Rõ ràng, “các quyền của người khác” là một giới hạn rất rộng. Trong Bình luận chung số 34, tại đoạn 28, lần đầu tiên HRC làm rõ rằng các quyền ở đây bao gồm cả quyền trong ICCPR cũng như các quyền được quy định trong các văn kiện nhân quyền khác:

“28. Lý do chính đáng đầu tiên để đưa ra biện pháp hạn chế nêu trong khoản 3 là để tôn trọng các quyền hay uy tín của người khác. Thuật ngữ “các quyền” bao gồm các quyền con người ghi nhận trong Công ước và nhìn chung trong luật nhân quyền quốc tế. Ví dụ, hạn chế tự do biểu đạt nhằm bảo vệ quyền bầu cử theo Điều 25 hoặc các quyền theo Điều 17 (xem đoạn 37) là chính đáng. Những biện pháp hạn chế này phải được xây dựng một cách cẩn trọng: Trong khi được phép hạn chế để bảo vệ người đi bỏ phiếu khỏi những hình thức biểu đạt tạo ra sự đe dọa hoặc cưỡng ép, những biện pháp hạn chế không được làm ảnh hưởng đến những tranh luận chính trị, ví dụ, kêu gọi tẩy chay một cuộc bầu cử không bắt buộc. Thuật ngữ “người khác” có thể liên quan đến những cá nhân người hoặc những thành viên của một cộng đồng. Tuy vậy, nó có thể, ví dụ, chỉ những thành viên cá thể của một cộng đồng được xác định bằng niềm tin tôn giáo hay sắc tộc”.

Trong vụ việc dưới đây (đã đề cập ở phần trên), HRC tiếp tục cho thấy quan điểm cụ thể hơn về vấn đề:

Vụ Ballantyne và những người khác kiện Canada (mã số 359, 385/89)

Nguyên đơn trong vụ này khiếu nại luật của bang Quebec (Canada) cấm quảng cáo thương mại bằng ngôn ngữ không phải là tiếng Pháp. Chính quyền bang cho rằng quảng cáo thương mại không thuộc phạm vi điều chỉnh của Điều 19, đồng thời cho rằng

điều cấm này là cần thiết để bảo vệ quyền về ngôn ngữ của cộng đồng sử dụng tiếng Pháp. Quan điểm của Ủy ban về vụ này như sau:

“11.4. ... Trong khi những giới hạn về quảng cáo ngoài trời có được quy định bởi luật, vấn đề cần xem xét là liệu nó có cần thiết để bảo vệ quyền của những người khác hay không. Quyền của những người khác chỉ là quyền của thiểu số sử dụng tiếng Pháp tại Canada theo Điều 27. Đây là quyền sử dụng ngôn ngữ của chính họ, không bị gây nguy hại bởi quyền tự do của người khác sử dụng ngôn ngữ ngoài tiếng Pháp để quảng cáo. Ủy ban cũng không có lý do để tin rằng trật tự công cộng bị đe dọa bởi quảng cáo thương mại ngoài trời bằng ngôn ngữ ngoài tiếng Pháp... Ủy ban cho rằng không cần thiết phải bảo vệ nhóm người sử dụng tiếng Pháp bằng cách cấm quảng cáo bằng tiếng Anh. Việc cấm này có thể đạt được bằng nhiều phương thức khác mà không phải hạn chế quyền tự do biểu đạt bằng ngôn ngữ do một người lựa chọn trong hoạt động thương mại. Chẳng hạn, luật có thể yêu cầu quảng cáo bằng cả hai thứ tiếng Pháp và Anh. Một quốc gia có thể chọn một hoặc nhiều ngôn ngữ chính thức, nhưng không thể loại trừ quyền tự do biểu đạt bằng ngôn ngữ mà một người tự chọn lựa. Theo đó, Ủy ban kết luận rằng đã có vi phạm khoản 2 Điều 19”.

c. An ninh quốc gia và trật tự công cộng

Bảo vệ an ninh quốc gia hay trật tự công (*ordre public*) là nhóm giới hạn được phép tiếp theo đối với quyền tự do biểu đạt.

“An ninh quốc gia” được viện dẫn như một giới hạn khi độc lập về chính trị hoặc sự toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia bị đe dọa. Các giới hạn thông thường liên quan đến an ninh quốc gia bao gồm việc cấm chuyển giao các “bí mật nhà nước” (*official secrets*). “An ninh quốc gia” trong một số trường hợp được sử dụng thay thế cho “trật tự công cộng” như là các lý lẽ biện minh cho sự giới hạn một số loại ngôn luận về chính trị.

Trong Bình luận chung số 34, HRC đã nhắc nhở các quốc gia bảo đảm rằng pháp luật về an ninh quốc gia phải được ban hành và áp dụng với sự tuân thủ chặt chẽ yêu cầu của khoản 3 Điều 19:

“30. Quốc gia thành viên phải tuyệt đối cẩn trọng để đảm bảo rằng luật về tội phản bội Tổ quốc và những quy định tương tự liên quan đến an ninh quốc gia, dù được gọi tên là luật về bí mật nhà nước hay về lật đổ chính quyền hay bất kỳ hình thức nào, phải được xây dựng và áp dụng theo cách thức tuân thủ những yêu cầu chặt chẽ của khoản 3. Sẽ không phù hợp với khoản 3 nếu, ví dụ, dùng những luật này để trấn áp hay bưng bít những thông tin chung liên quan đến công ích mà không làm ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, hay truy bức các nhà báo, nhà nghiên cứu, nhà hoạt động môi trường,

những người bảo vệ nhân quyền, hay những người khác vì truyền bá những thông tin đó. Hay nhìn chung sẽ là không phù hợp nếu đưa vào những luật này những thông tin liên quan đến các lĩnh vực thương mại, ngân hàng hay tiến bộ khoa học. Ủy ban đã kết luận trong một số trường hợp, việc hạn chế ban hành một tuyên bố ủng hộ trong một tranh chấp lao động, bao gồm việc chủ trì một cuộc đình công quốc gia, với lý do an ninh quốc gia, là không chấp nhận được”.

Một số quốc gia chậm phát triển thường lập luận do kinh tế phát triển thấp, cần ưu tiên phát triển kinh tế để tạm hoãn thực thi các quyền chính trị. Tuy vậy, trong vụ *Mukong kiện Cameroon* (mã số 458/91), HRC đã phản bác quan điểm này, mà mục đích không có gì khác là để biện minh cho việc trấn áp về chính trị và duy trì chế độ độc tài. Trong vụ này, người khiếu nại tên là Mukong vì vận động cho một hệ thống chính trị dân chủ đã bị bắt giam 6 tháng. Quốc gia lập luận rằng việc đó phù hợp với giới hạn được quy định tại khoản 3 Điều 9. Nhưng cuối cùng, HRC kết luận là đã có sự vi phạm Điều 19.

Câu cuối cùng của đoạn 31 trên đây nhắc đến kết luận trong vụ *Sohn kiện Hàn Quốc* (mã số 518/92), trong đó Hàn Quốc đã viện cớ an ninh quốc gia để không cho phép các chủ thể ngoài hai bên tranh chấp lao động ủng hộ một bên (thường là đối với người lao động).

Vụ Sohn kiện Hàn Quốc (mã số 518/92)

Trong vụ này, người khiếu nại đã bị bắt và bị kết án bởi Luật điều chỉnh tranh chấp lao động (1963, sửa đổi 1987) của Hàn Quốc.

1. Người khiếu nại là ông Jong-Kyu Sohn, một công dân Hàn Quốc, cư trú tại Kwangju, Hàn Quốc. Ông cho rằng mình là nạn nhân của hành vi vi phạm khoản 2 Điều 19 ICCPR bởi Hàn Quốc. Ông được đại diện bởi luật sư.
- 2.1. Người khiếu nại là chủ tịch công đoàn của Công ty Kumho từ ngày 27 tháng 9 năm 1990 và là một thành viên sáng lập của Diễn đàn Đoàn kết của Công đoàn các Đại công ty. Ngày 8 tháng 2 năm 1991, một cuộc đình công đã được kêu gọi tổ chức tại Công ty đóng tàu Daewoo ở đảo Guhjae, tỉnh Kyungsang-Nam-Do. Chính quyền tuyên bố sẽ gửi quân cảnh đến ngăn chặn các cuộc đình công. Sau thông báo đó, người khiếu nại đã có một cuộc họp, vào ngày 9 tháng 2 năm 1991, với các thành viên khác của Diễn đàn Đoàn kết, tại Seoul, cách nơi diễn ra cuộc đình công 400 km. Kết thúc cuộc họp, Diễn đàn đã thông qua một tuyên bố hỗ trợ đình công và lên án mối đe dọa của việc Chính phủ cử quân đội đến đàn áp. Tuyên bố đó được gửi đến các công nhân

tại Nhà máy đóng tàu Daewoo qua fax. Các cuộc đình công tại Nhà máy đóng tàu Daewoo đã kết thúc một cách hòa bình vào ngày 13 tháng 02 năm 1991.

2.2. Ngày 10 tháng 02 năm 1991, người khiếu nại, cùng với khoảng 60 thành viên khác của Diễn đàn Đoàn kết, đã bị bắt giữ bởi cảnh sát khi rời khỏi văn phòng nơi đã tổ chức cuộc họp. Vào ngày 12 tháng 02 năm 1991, ông và sáu người khác bị buộc tội vi phạm Điều 13 (2) của Luật Điều chỉnh tranh chấp lao động (Luật số 1327 ngày 13 tháng 4 năm 1963, sửa đổi Luật số 3967 ngày 28 tháng 11 năm 1987), ngăn cấm người nào không phải người sử dụng lao động liên quan, nhân viên hay công đoàn, hoặc người có quyền hợp pháp theo luật định can thiệp vào một vụ tranh chấp lao động với mục đích điều khiển hoặc ảnh hưởng đến các bên liên quan...

3.3. Người khiếu nại khẳng định rằng việc kết án ông vi phạm khoản 2 Điều 19 của Công ước. Ông nhấn mạnh rằng phương thức ông thực hiện quyền tự do biểu đạt của mình không vi phạm đến quyền hoặc danh dự của người khác, cũng không đe dọa an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khỏe hay đạo đức của công chúng.

Trong vụ trên, Hàn quốc bảo vệ các quy định của Luật Điều chỉnh tranh chấp lao động cấm can thiệp

của bên thứ ba vào tranh chấp lao động, nhằm bảo đảm tính chất độc lập của tranh chấp lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động, tránh bị chính trị hóa gây bất ổn cho xã hội. Mặt khác, khoản 3 Điều 19 Công ước quy định có thể giới hạn quyền biểu đạt để bảo đảm an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng... HRC đã nhận định về vụ này và kết luận như sau:

“10.4. Ủy ban thấy rằng bất kỳ hạn chế tự do ngôn luận nào theo khoản 3 Điều 19 đều phải đáp ứng các điều kiện sau đây: Nó phải được pháp luật quy định, nó phải nhằm giải quyết một trong những mục tiêu nêu tại Khoản 3 (a) và (b) Điều 19 và phải là cần thiết để đạt được các mục đích chính đáng. Trong khi quốc gia bị khiếu nại đã tuyên bố rằng các hạn chế đã được biện minh để bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự công cộng và chúng đã được pháp luật quy định theo Điều 13 (2) của Luật Điều chỉnh tranh chấp lao động, Ủy ban vẫn cần phải xác định xem liệu các biện pháp chống lại người khiếu nại là cần thiết cho mục đích đã nêu. Ủy ban lưu ý rằng quốc gia bị khiếu nại đã viện dẫn an ninh quốc gia và trật tự công cộng bằng cách dẫn chiếu đến bản chất chung của phong trào lao động và cáo buộc rằng các tuyên bố của người khiếu nại cùng những người khác là sự nguy trang cho việc kích động một cuộc tổng đình công toàn quốc. Ủy ban cho rằng quốc gia đã không xác định được tính chất

chính xác của các mối đe dọa mà nó cho rằng việc người khiếu nại thực hiện tự do ngôn luận gây ra, không có điều gì trong số các lập luận của quốc gia đủ để hạn chế quyền tự do phát biểu của người khiếu nại phù hợp với khoản 3 Điều 19.

11. Ủy ban Nhân quyền, hành động theo khoản 4 Điều 5 Nghị định thư không bắt buộc của ICCPR, thấy rằng các dữ kiện cho thấy sự vi phạm khoản 2 Điều 19 của Công ước”.

Khái niệm “trật tự công cộng” (*public order*) có thể được định nghĩa là tổng thể các quy tắc bảo đảm một xã hội hoạt động hòa bình và ổn định. Thuật ngữ tương đương trong tiếng Pháp, *ordre public*, có nội hàm không đồng nhất. “Ordre public” thường được sử dụng trong luật tư nhiều hơn là luật công như trong hệ thống Anh – Mỹ.⁶¹ Như vậy, khái niệm này rộng hơn khái niệm trật tự công cộng. Tuy thế, các phán quyết của HRC không đề cập gì đến sự khác biệt này mà coi chúng như nhau.

Thông thường giới hạn “trật tự công cộng” đối với các quyền tại Điều 19 bao gồm việc cấm phát ngôn kích động việc phạm tội, bạo lực hoặc làm mọi người kinh hãi. Việc cấm phương tiện truyền thông đại chúng không có giấy

phép có thể là chính đáng nếu đó là một biện pháp để duy trì trật tự công cộng hoặc nhằm tránh trùng lặp hoặc cản trở sóng phát.

Tại đoạn 31 Bình luận chung số 34, HRC đề cập đến việc có thể hạn chế tự do biểu đạt nhằm duy trì trật tự tại một số địa điểm công cộng và tòa án:

“31. Trên cơ sở duy trì trật tự công (ordre public), có thể, ví dụ, được phép trong những hoàn cảnh nhất định, hạn chế việc phát biểu trước công chúng tại một địa điểm công cộng cụ thể. Việc coi thường thủ tục tòa án liên quan đến các hình thức biểu đạt có thể bị kiểm chứng với lý do liệu có vi phạm trật tự công cộng hay không. Để tuân thủ khoản 3, những quy trình thủ tục và hình phạt áp dụng phải thể hiện là để đảm bảo việc thực thi quyền lực của tòa án nhằm duy trì các quy trình thủ tục ấy một cách trật tự. Những thủ tục như vậy dù sao cũng không được dùng để hạn chế việc thực hành một cách chính đáng quyền bào chữa”.

Trong một phán quyết, vụ *Gauthier kiện Canada* (mã số 633/95), HRC cho rằng việc quốc gia giao cho một tổ chức tư nhân cấp phép ra vào khu vực báo chí trong Nghị viện vì lý do duy trì trật tự công cộng tạo ra sự vi phạm Điều 19.

⁶¹ B. Lockwood Jr, J. Finn và G. Jubinsky, Dẫn theo Sarah Joseph, trang 530.

Vụ Gauthier kiện Canada (mã số 633/95)

2.1. Người khiếu nại là một phóng viên từ *National Capital News*, tờ báo được thành lập năm 1982. Đương sự xin gia nhập Câu lạc bộ Báo chí Nghị viện - hiệp hội tư nhân quản lý việc xếp hạng để cho phép vào khuôn viên Nghị viện. Đương sự được cấp một thẻ ra vào tạm thời với quyền hạn rất hẹp. Mặc dù nhiều lần yêu cầu Câu lạc bộ cho mình thẻ ra vào với các điều kiện ngang bằng với những nhà báo và phóng viên khác, anh vẫn bị từ chối.

2.2. Người khiếu nại cho rằng người mang thẻ tạm thời có quyền hạn ít hơn các thành viên thường trực. Họ không có tên trong danh sách thành viên Câu lạc bộ Báo chí, cũng như không được tiếp cận hộp thư để nhận các thông cáo báo chí...

...

13.3. Vấn đề trước Ủy ban là việc giới hạn người khiếu nại tiếp cận các cơ sở phục vụ báo chí trong Nghị viện có đến mức vi phạm quyền của anh ta được tìm kiếm, nhận và truyền đạt thông tin theo Điều 19 của Công ước hay không.

13.4. Liên quan đến điều này, Ủy ban cũng nhắc đến quyền tham gia vào các hoạt động công cộng như được quy định tại Điều 25 của Công ước, và đặc biệt

là Bình luận chung số 25 (57) mà trong đó xác định rằng: “Để đảm bảo việc hưởng đầy đủ các quyền được bảo vệ theo Điều 25 thì việc trao đổi thông tin và ý kiến về các vấn đề chính trị giữa các công dân, các ứng cử viên và những đại diện được bầu là rất quan trọng. Điều này hàm ý là báo chí và các phương tiện thông tin có quyền bình luận về những vấn đề công cộng mà không có sự kiểm duyệt hay hạn chế và được thông tin quan điểm công khai” (Đoạn 25, Bình luận chung số 25 được thông qua vào ngày 12/7/1996). Đọc cùng với Điều 19, điều này chỉ ra rằng các công dân, đặc biệt qua phương tiện truyền thông, cần được tiếp cận rộng rãi thông tin và cơ hội truyền bá những thông tin và quan điểm về hoạt động của các cơ quan dân cử và các thành viên của những cơ quan này. Tuy vậy, Ủy ban thừa nhận rằng việc tiếp cận đó không được gây trở ngại cho việc thực hiện các chức năng của cơ quan dân cử, và nhà nước có quyền giới hạn sự tiếp cận. Tuy nhiên, bất kỳ sự giới hạn nào áp đặt bởi nhà nước cũng phải phù hợp với quy định của Công ước.

...

13.6. Quốc gia lập luận rằng sự giới hạn được biện minh nhằm đạt sự cân bằng giữa quyền tự do biểu đạt và nhu cầu bảo đảm hoạt động hiệu quả của Nghị viện

và an ninh, an toàn của các thành viên, và rằng quốc gia ở địa vị hiểu rõ nhất về các rủi ro và nhu cầu liên quan. Như đã nêu trên, Ủy ban đồng ý rằng việc bảo vệ các thủ tục của Nghị viện có thể được coi là một mục tiêu chính đáng của trật tự công cộng và một hệ thống phân loại có thể trở thành một giới hạn đối với Điều 19, hoạt động của nó cần phải cho thấy là cần thiết và tỷ lệ với mục đích liên quan, và không được tùy tiện... Trong vụ này, Ủy ban nhận thấy hệ thống phân loại không chứng tỏ một giới hạn là cần thiết và tương xứng với các quyền theo nghĩa của khoản 3 Điều 19 của Công ước nhằm bảo đảm hoạt động hiệu quả của Nghị viện và sự an toàn của các nghị viên. Việc từ chối quyền của người khiếu nại tiếp cận khu vực báo chí của Nghị viện vì không phải là thành viên của Câu lạc bộ Báo chí Nghị viện, do đó, là một vi phạm khoản 2 Điều 19 Công ước”.

Các vụ trên đây cho thấy HRC rất thận trọng khi cho phép các giới hạn đối với quyền tự do biểu đạt vì mục tiêu an ninh quốc gia và trật tự công cộng, đặc biệt khi thiếu sự biện minh chi tiết của quốc gia. An ninh quốc gia và trật tự công cộng là những giới hạn bị lạm dụng nhiều nhất. Chúng thường bị viện dẫn để bảo vệ vị trí cầm quyền của một nhóm lãnh đạo hơn là thực sự bảo vệ quyền của toàn dân trong một quốc gia.

d. Đạo đức và sức khỏe của công chúng

Đạo đức hoặc sức khỏe của công chúng (*public health or moral*) là nhóm giới hạn được phép đối với tự do biểu đạt cùng được quy định tại điểm b khoản 3 Điều 19, cùng với an ninh quốc gia và trật tự công cộng.

Về “đạo đức của công chúng”, trong Bình luận chung số 34, HRC nhắc lại Bình luận chung số 22 (về tự do tư tưởng, lương tâm và tôn giáo):

“32. Ủy ban nêu ra trong Bình luận chung số 22 rằng, “khái niệm đạo đức bắt nguồn từ rất nhiều truyền thống xã hội, triết lý và tôn giáo; vì thế, những hạn chế... vì mục đích bảo vệ đạo đức của công chúng phải dựa trên những nguyên tắc không bắt nguồn chủ đạo từ một truyền thống đơn lẻ nào”. Bất kỳ hạn chế nào như vậy cần được hiểu dưới góc độ tính phổ quát của các quyền con người và nguyên tắc không phân biệt đối xử”.

Các nguyên tắc Siracusa cũng làm rõ thêm về “đạo đức của công chúng” như sau: Vì đạo đức của công chúng khác nhau theo thời gian và giữa các nền văn hóa, một nhà nước nêu ra đạo đức của công chúng như là căn cứ để hạn chế các quyền con người phải chứng tỏ rằng những giới hạn đề ra là cần thiết để duy trì sự tôn trọng giá trị cơ bản của cộng đồng (đoạn 27).

Trong khi lý do sức khỏe của công chúng thường được sử dụng trong việc hạn chế quảng cáo thuốc lá hoặc rượu, lý do

vi phạm đạo đức công chúng thường được sử dụng để hạn chế các sản phẩm văn hóa khiêu dâm, đồi trụy (*pornographic material*). Việc cấm các ngôn luận phỉ báng (*blasphemy*) đôi khi cũng được sử dụng tại một số quốc gia như một lý do bảo vệ “đạo đức của công chúng”. Vụ việc dưới đây là một ví dụ về khía cạnh này:

Vụ Hertzberg và những người khác kiện Phần Lan (mã số 61/79)

Năm người khiếu nại trong vụ này là những người đại diện của tổ chức phi chính phủ SETA (một tổ chức hoạt động vì bình đẳng giới), khiếu nại rằng cơ quan quản lý của Phần Lan đã kiểm duyệt các chương trình (một chương trình truyền thanh và một hệ thống chương trình truyền hình) với lý do việc phát sóng chúng vi phạm đoạn 20 (9) (2) của Bộ luật Hình sự Phần Lan. Trung tâm của tranh cãi là đoạn 9 chương 20 của Bộ luật Hình sự Phần Lan, trong đó quy định rằng: 1) Nếu một người công khai thực hiện một hành động vi phạm đạo đức về tính dục (*sexual morality*), người đó sẽ bị kết án về tội vi phạm đạo đức về tính dục, phải chịu phạt tù tối đa là 6 tháng hoặc phạt tiền; 2) Bất kỳ người nào khuyến khích hành vi khiếm nhã giữa những người cùng giới tính sẽ bị kết án về tội khuyến khích hành vi khiếm nhã giữa những người cùng giới tính và phải chịu hình phạt như khoản 1.

Phần Lan cho rằng điều cấm trên nhằm duy trì đạo đức của công chúng trong xã hội Phần Lan như được hiểu bởi các thành viên Quốc hội và đa số dân chúng. Trong vụ này, HRC ủng hộ quan điểm của quốc gia và cho rằng quốc gia có thẩm quyền để quyết định giới hạn phù hợp (*a margin of discretion*) như vậy.

Sự phát ngôn, tuyên truyền tiêu cực về giới (*gendered hate speech*) cũng có thể coi là ảnh hưởng tới đạo đức công chúng. Về khía cạnh này, tại đoạn 22 Bình luận chung số 28 (về bình đẳng nam nữ), HRC nhận định:

“Liên quan đến Điều 19, các quốc gia cần thông báo cho Ủy ban về những đạo luật và các yếu tố khác có thể cản trở phụ nữ thực hiện các quyền được bảo vệ theo quy định này trên cơ sở bình đẳng. Khi có sự công bố hay phổ biến các tài liệu đồi trụy và khiêu dâm miêu tả hình ảnh phụ nữ và trẻ em nữ như là những đối tượng của bạo lực hoặc đối xử vô nhân đạo, hạ thấp nhân phẩm mà có khả năng thúc đẩy những đối xử như vậy đối với phụ nữ và trẻ em nữ, thì các quốc gia cần cung cấp thông tin về những biện pháp pháp lý để hạn chế sự công bố hay phổ biến các tài liệu đó”.

Trên đây cũng là lần đề cập đầu tiên của HRC nêu lên nghĩa vụ của quốc gia trong việc kiểm soát văn hóa phẩm đồi trụy. Kiểm soát văn hóa phẩm đồi trụy rõ ràng được nhìn nhận rộng hơn sự giới hạn quyền tự do biểu đạt.

13.5. Phát ngôn tuyên truyền, kích động chiến tranh, bạo lực hoặc hận thù

Điều 20 ICCPR cấm mọi hình thức tuyên truyền cho chiến tranh (khoản 1) và mọi chủ trương gây hận thù dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo để kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch hoặc bạo lực (khoản 2). HRC làm rõ thêm nội dung Điều 20 trong Bình luận chung số 11, được thông qua tại phiên họp lần thứ 19 năm 1983 của Ủy ban, có thể tóm tắt những điểm quan trọng như sau:

Thứ nhất, việc cấm các hình thức tuyên truyền cho chiến tranh, gây hận thù dân tộc, chủng tộc, tôn giáo hay kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch, hoặc bạo lực là cần thiết và không mâu thuẫn với quyền tự do biểu đạt quy định ở Điều 19 ICCPR, bởi Điều này nêu rõ việc thực hiện quyền tự do biểu đạt phải kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt (đoạn 2).

Thứ hai, quy định cấm trong Khoản 1 Điều 20 cũng áp dụng với tất cả các hình thức tuyên truyền đe dọa thực hiện hành động xâm lược hay phá hoại hòa bình trái với Hiến chương Liên Hợp Quốc. Tuy nhiên, Khoản 1 Điều 20 không ngăn cấm việc cổ vũ các quyền tự quyết, quyền độc lập hay quyền tự vệ của các dân tộc mà phù hợp với Hiến chương Liên Hợp Quốc. Trong khi đó, quy định cấm trong Khoản 2 Điều 20 được áp dụng với những hành động khơi gợi lòng hận thù dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, từ đó kích

động sự phân biệt đối xử, sự thù địch hay bạo lực, bất kể sự tuyên truyền diễn ra ở bên trong hay bên ngoài các quốc gia có liên quan (đoạn 2).

Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc 1965 (ICERD) chứa các quy định chi tiết hơn tại Điều 4 về nghĩa vụ của quốc gia thông qua và thực thi các luật nhằm xóa bỏ hận thù dân tộc, các học thuyết về tính thượng đẳng của một chủng tộc. Trong Khuyến nghị chung số 15 của Ủy ban CERD giải thích về sự cần thiết này như sau:

“1. Khi Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc được thông qua, Điều 4 được xem như trọng tâm của việc đấu tranh chống lại tình trạng phân biệt chủng tộc. Thời điểm đó đang tồn tại mối lo ngại lớn về sự quay trở lại của tư tưởng độc tài. Các hành vi như là gieo rắc tư tưởng về tính siêu đẳng chủng tộc hay kích động những hành động bạo lực chủng tộc là những hành vi chủ yếu cần bị nghiêm cấm. Kể từ thời điểm đó đến nay, Ủy ban đã nhận được nhiều bằng chứng về tình trạng bạo lực liên quan đến nguồn gốc dân tộc và việc khai thác sự khác biệt về dân tộc nhằm mục đích chính trị. Từ thực tế đó, việc thực hiện quy định tại Điều 4 ngày nay càng có tầm quan trọng hơn”.

Cũng trong Khuyến nghị chung số 15, Ủy ban CERD giải thích cụ thể hơn về các nghĩa vụ quốc gia tại Điều 4 Công ước xóa bỏ sự phân biệt chủng tộc:

“2. ... Để tuân thủ nghĩa vụ này, các quốc gia thành viên, ngoài việc phải ban hành những quy định pháp luật phù hợp còn cần phải đảm bảo rằng những quy định đó được thực thi. Bởi vì các mối đe dọa và hành vi bạo lực chủng tộc dễ dẫn đến những hành vi khác và làm nảy sinh tư tưởng thù địch, chỉ có sự can thiệp ngay lập tức mới đáp ứng hiệu quả các nghĩa vụ theo Công ước.

...

4. Quan điểm của Ủy ban là việc nghiêm cấm gieo rắc tư tưởng thù địch hay siêu đẳng về chủng tộc không mâu thuẫn với việc đảm bảo quyền tự do ý kiến và ngôn luận. Quyền này được ghi nhận trong Điều 19 UDHR và được tái khẳng định trong Điều 5 Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc. Các quyền liên quan cũng được ghi nhận ở Điều 4. Công dân thực hiện quyền này có nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt được quy định tại Điều 29, khoản 2 của Điều 19 UDHR trong đó bao gồm nghĩa vụ không được gieo rắc tư tưởng phân biệt đối xử hay tư tưởng siêu đẳng chủng tộc. Hơn nữa, Ủy ban cũng yêu cầu các quốc gia thành viên chú ý đến Điều 20 ICCPR, theo đó, bất cứ hành vi nào ủng hộ sự hận thù dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo hoặc khuyến khích sự phân biệt đối xử hay những tư tưởng thù địch khác phải bị pháp luật nghiêm cấm”.

Vụ việc dưới đây cho thấy quan điểm của Ủy ban CERD về hành vi bị coi là phân biệt chủng tộc là rất nghiêm khắc:

Vụ Ahmah kiện Đan Mạch (mã số CERD 16/99)

Người khởi kiện và nhóm bạn là công dân Đan Mạch có nguồn gốc Pakistan. Trong khi đứng đợi bạn mình tại một trường học, một giáo viên yêu cầu họ đi nơi khác. Cả giáo viên đó (ông K. P) và hiệu trưởng (ông O. T) được cho là đã gọi họ là “lũ khi”. Khiếu nại như sau:

“3.1. Người khiếu nại cho rằng vụ việc không được xem xét đầy đủ bởi các cơ quan chức năng và rằng mình chưa bao giờ nhận được lời xin lỗi hoặc bồi thường nào. Do đó, quốc gia đã vi phạm nghĩa vụ của mình theo khoản 1 (d) Điều 2 và Điều 6 của Công ước.

3.2. Luật sư khiếu nại rằng sở cảnh sát Hvidovre cũng như cơ quan công tố đều không xác minh các vấn đề sau: a) Có phải ông K. P và ông O. T đã gọi nguyên đơn và người em mình là “lũ khi” hay không; b) Phát ngôn đó có phải nhằm ám chỉ đến nguồn gốc Pakistan của nguyên đơn và người em hay không; c) Phát ngôn đó đã đến mức là một quan điểm kỳ thị đối với nguyên đơn và người em hay chưa. Theo luật sư, sở cảnh sát Hvidovre cũng như cơ quan công tố chỉ dừng lại ở việc phỏng vấn ông O. T và ông K. P; Họ không thêm phỏng vấn nguyên đơn và người em, hay sáu nhân chứng khác mà họ có tên và địa chỉ rõ ràng”.

Trước cáo buộc đó, phía Đan Mạch lập luận rằng phát ngôn đó dù có được thực hiện cũng không đến mức là một đối xử phân biệt đến mức vi phạm Điều 2 (1) và Điều 5 (e) (v) của Công ước về chống phân biệt chủng tộc. Phát ngôn đó liên quan nhiều hơn đến Điều 4 (a) của Công ước yêu cầu trừng phạt hành vi sai phạm. Căn cứ vào Bộ luật Hình sự Đan Mạch, cụ thể là mục 266b về xử lý người có lời nói thể hiện sự kỳ thị về chủng tộc và đã được quốc gia sửa đổi khi phê chuẩn Công ước, cơ quan công tố thấy chưa đến mức vi phạm nên đã ngưng điều tra.

Tuy vậy, Ủy ban CERD vẫn kết luận là quốc gia đã có sự vi phạm Điều 6 của CERD do việc điều tra không đầy đủ. Ủy ban kiến nghị quốc gia bảo đảm rằng các cơ quan cảnh sát và công tố điều tra đầy đủ những hành vi liên quan đến phân biệt chủng tộc mà cần phải trừng phạt bởi pháp luật theo Điều 4 của Công ước.

13.6. Các văn kiện khuyến nghị và Báo cáo viên đặc biệt về tự do quan điểm và biểu đạt

Trong hệ thống văn kiện quốc tế về quyền con người của Liên Hợp Quốc, có một số văn kiện mang tính khuyến nghị cụ thể hóa những khía cạnh liên quan đến những lý do mà quốc gia có thể viện dẫn và điều kiện viện dẫn để tạm đình chỉ thực hiện một số quyền, trong đó có tự do biểu đạt, trong ICCPR. Hai văn kiện tiêu biểu dạng này đó là *Các nguyên tắc Siracusa về giới hạn và đình chỉ các điều khoản*

trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, 1984 và Các nguyên tắc Johannesburg về an ninh quốc gia, tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin, 1995. Bảng dưới đây tóm tắt một số quy định quan trọng trong hai văn kiện này. Toàn văn Các nguyên tắc Siracusa được đăng tải trong Phụ lục của sách.

Các nguyên tắc Siracusa về giới hạn và đình chỉ các điều khoản trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, 1984

B. Giải thích các nguyên tắc liên quan đến các điều khoản giới hạn cụ thể vi. "An ninh quốc gia"

29. *An ninh quốc gia có thể được viện dẫn để biện minh cho các biện pháp giới hạn một số quyền chỉ khi chúng được thực hiện để bảo vệ sự tồn tại của quốc gia hay toàn vẹn lãnh thổ của nó hoặc độc lập chính trị chống lại vũ lực hoặc đe dọa vũ lực.*
30. *An ninh quốc gia không thể được viện dẫn như là một lý do để áp đặt những giới hạn để ngăn chặn những mối đe dọa đến pháp luật và trật tự trong phạm vi địa phương hoặc tương đối hạn hẹp.*
31. *An ninh quốc gia không thể được sử dụng như là một lý do để áp đặt những giới hạn mơ hồ hay tùy tiện và chỉ có thể được viện dẫn khi có biện pháp bảo vệ đầy đủ và có biện pháp khắc phục có hiệu quả chống sự lạm dụng.*

32. Các hành vi vi phạm có hệ thống các quyền con người làm tổn hại an ninh quốc gia thật sự và có thể gây nguy hiểm cho hòa bình và an ninh quốc tế. Một nhà nước chịu trách nhiệm về hành vi đó không được viện dẫn an ninh quốc gia như là một sự biện hộ cho các biện pháp nhằm trấn áp sự phản đối vi phạm như vậy hoặc bằng những hành vi đàn áp chống lại dân chúng.

vii. "An toàn công cộng"

33. An toàn công cộng nghĩa là bảo vệ chống lại sự nguy hiểm đối với sự an toàn của con người, đối với cuộc sống của họ hoặc toàn vẹn về thể chất, hoặc thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản của họ.

34. Sự cần thiết để bảo vệ an toàn công cộng có thể biện minh cho những giới hạn quy định bởi pháp luật. Nó không thể được sử dụng để áp đặt giới hạn mơ hồ hoặc tùy tiện và chỉ có thể được viện dẫn khi có biện pháp bảo vệ đầy đủ và có biện pháp khắc phục có hiệu quả chống sự lạm dụng.

**Các nguyên tắc Johannesburg về an ninh quốc gia,
tự do biểu đạt và tiếp cận thông tin, 1995**

Nhận thức sâu sắc rằng một số vi phạm các quyền con người và tự do cơ bản nghiêm trọng nhất được biện minh bởi các chính quyền như là sự cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia;

...

Nguyên tắc 2: Lợi ích An ninh quốc gia chính đáng

a. Một giới hạn được viện dẫn để biện minh theo căn cứ an ninh quốc gia là không chính đáng trừ khi mục đích thực chất và hiệu quả thấy được của nó là bảo vệ sự tồn tại của quốc gia hay toàn vẹn lãnh thổ của nó hoặc độc lập chính trị chống lại việc sử dụng hoặc đe dọa vũ lực, hoặc khả năng phản ứng trước việc sử dụng hoặc đe dọa vũ lực, dù từ nguồn bên ngoài, như mối đe dọa quân sự, hoặc một nguồn bên trong, như kêu gọi lật đổ chính quyền bằng bạo lực.

b. Đặc biệt, một giới hạn được viện dẫn để biện minh theo căn cứ an ninh quốc gia là không chính đáng nếu mục đích thực chất và hiệu quả thấy được của nó không liên quan gì đến an ninh quốc gia, bao gồm, chẳng hạn để bảo vệ một chính quyền khỏi sự xấu hổ hoặc lộ ra việc làm sai, hoặc để giấu giếm thông tin về hoạt động của các cơ quan của nó, hoặc để bảo vệ một ý thức hệ cụ thể, hoặc để trấn áp tranh chấp lao động.

Để thúc đẩy sự tuân thủ và thực thi tự do quan điểm và biểu đạt trên thế giới, Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc (Human Rights Commission) đã thiết lập vị trí Báo cáo viên đặc biệt về thúc đẩy và bảo vệ quyền tự do quan điểm và biểu đạt (Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression) vào năm 1993. Ngày 24/3/2011, Hội đồng Nhân quyền quyết định kéo dài

thẩm quyền của Báo cáo viên đặc biệt này thêm 3 năm.

Theo Nghị quyết 7/36 năm 2008 của Hội đồng Nhân quyền, Báo cáo viên đặc biệt về tự do quan điểm và biểu đạt có thẩm quyền như sau:

- a. Tập hợp mọi thông tin, từ bất kì nơi nào, liên quan đến vi phạm quyền tự do quan điểm và biểu đạt, sự phân biệt đối xử, đe dọa, truy bức, sách nhiễu hoặc sử dụng bạo lực chống lại những người muốn thực hiện hoặc thúc đẩy việc thực hiện quyền tự do quan điểm và biểu đạt, bao gồm các hành vi chống lại các nhà báo như một đối tượng được ưu tiên bảo vệ;
- b. Tìm kiếm, nhận và phúc đáp các thông tin đáng tin cậy từ các chính phủ, tổ chức phi chính phủ và bất kì chủ thể nào biết về những vụ việc này;
- c. Đưa ra các khuyến nghị và tư vấn về các phương thức thúc đẩy và bảo vệ quyền tự do quan điểm và biểu đạt dưới mọi hình thức biểu hiện;
- d. Cung cấp hỗ trợ kĩ thuật và tư vấn để thúc đẩy và bảo vệ quyền tự do quan điểm và biểu đạt...

Khi thực hiện thẩm quyền của mình, Báo cáo viên có thể:

- a. Gửi các khuyến nghị khẩn cấp, thư về cáo buộc đến các quốc gia liên quan đến những vi phạm hay cản trở việc thực thi tự do tôn giáo và tín ngưỡng.

b. Thực hiện các chuyến thăm thực địa tại các quốc gia.

c. Nộp báo cáo hằng năm đến Hội đồng nhân quyền và Đại hội đồng về các hoạt động, khuynh hướng và phương pháp làm việc.

14. Quyền tự do hội họp và lập hội (Freedom of Assembly Association) (Điều 21 và Điều 22)

Điều 21.

Quyền hội họp hoà bình được công nhận. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, hoặc an toàn, trật tự công cộng, để bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội hoặc bảo vệ quyền và tự do của những người khác.

Điều 22.

1. Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.
2. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.

3. Không một quy định nào của điều này cho phép các quốc gia thành viên đã tham gia Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội năm 1948 của Tổ chức Lao động quốc tế được tiến hành những biện pháp lập pháp hoặc hành pháp làm phương hại đến những bảo đảm nêu trong Công ước đó.

14.1. Khái quát

Quyền tự do hội họp và tự do lập hội là những phương tiện quan trọng giúp thực thi nhiều quyền dân sự, chính trị cũng như các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa khác. Hai quyền này là “những thành tố thiết yếu của một xã hội dân chủ” vì nó cho phép các thành viên “bày tỏ quan điểm chính trị, tham gia vào các mục tiêu văn học và nghệ thuật và các hoạt động kinh tế, xã hội và văn hóa khác, tham gia vào việc thờ phụng tôn giáo và các niềm tin khác, hình thành và gia nhập các tổ chức công đoàn và hợp tác xã, bầu chọn những người lãnh đạo đại diện cho mình và buộc họ phải chịu trách nhiệm” (Lời nói đầu Nghị quyết 15/21 của Hội đồng Nhân quyền). Chính sự tác động qua lại và phụ thuộc giữa quyền tự do hội họp và lập hội với các quyền khác khiến chúng trở thành những tiêu chí quan trọng để đánh giá mức độ nhà nước tôn trọng việc hưởng thụ các quyền con người khác.

Điều 20 UDHR, với hai khoản ngắn gọn, xác định: 1. Mọi người có quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội; 2. Không ai bị buộc tham gia vào một hội.

Dù liên quan chặt chẽ với nhau và cùng được ghi nhận trong Điều 20 UDHR, tự do hội họp hòa bình và lập hội có nhiều điểm khác biệt nên được ghi nhận tại hai điều riêng biệt của ICCPR. Quyền tự do hội họp được bảo đảm tại Điều 21 và quyền lập hội được bảo đảm tại Điều 22. Ngoài ra, Điều 8 của ICESCR (về công đoàn và đình công), cũng như nhiều văn kiện pháp lý khác cũng bảo vệ hai quyền này.

Quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội không phải là các quyền tuyệt đối. Nghị quyết 15/21 tái xác định nội dung của các Điều 21 và 22, khẳng định rõ thêm rằng các quyền này “có thể phải chịu những giới hạn được luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích của an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng, bảo vệ sức khỏe và đạo đức của công chúng, hoặc bảo vệ các quyền và tự do của người khác.”

Quyền tự do hội họp hòa bình và lập hội ít được đề cập trong các phán quyết của Ủy ban Nhân quyền (HRC). Gần đây, vào ngày 30/9/2010, Hội đồng Nhân quyền đã ban hành Nghị quyết số 15/21 về hai quyền này.

**Nghị quyết của Hội đồng Nhân quyền về quyền tự do
hội họp hòa bình và lập hội số 15/21, 2010**

1. Kêu gọi các quốc gia tôn trọng và bảo vệ đầy đủ quyền của mọi cá nhân hội họp hòa bình và lập hội một cách tự do, bao gồm liên quan đến các cuộc bầu cử, bao gồm những người có quan điểm hay niềm tin bất đồng hoặc

thiểu số, những người bảo vệ nhân quyền, những người hoạt động công đoàn và những người khác, bao gồm lao động di trú, muốn thực thi hoặc thúc đẩy các quyền này, và thực hiện mọi biện pháp cần thiết để bảo đảm rằng bất kỳ hạn chế nào đối với việc thực thi tự do hội họp hòa bình và lập hội phải phù hợp với các nghĩa vụ của mình theo luật quốc tế về nhân quyền;

...

3. Khuyến khích xã hội dân sự, bao gồm các tổ chức phi chính phủ và các chủ thể khác, thúc đẩy việc thụ hưởng các quyền hội họp hòa bình và lập hội, ghi nhận rằng xã hội dân sự hỗ trợ việc đạt được các mục tiêu và nguyên tắc của Liên Hợp Quốc... .

14.2. Quyền tự do hội họp – Điều 21

a. Khái niệm hội họp

Việc hội họp hay tụ họp (*assembly*) có thể diễn ra theo nhiều cách. Chúng có thể diễn ra trong phòng, ngoài trời, tại nơi công cộng hoặc khu vực của tư nhân. Các cuộc hội họp có thể chuyển động (tuần hành và diễu hành) hoặc đứng tại chỗ. Người tham dự có thể giới hạn hoặc tất cả mọi người có thể tham gia.

Điều 21 ICCPR tái khẳng định và cụ thể hóa nội dung Điều 20 UDHR, theo đó: *Quyền hội họp hòa bình được công*

nhận. Việc thực hiện quyền này chỉ bị những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng, để bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội hoặc các quyền và tự do của người khác.

Theo M. Nowak, quyền hội họp là quyền của các cá nhân tập trung lại có chủ ý và trong thời gian nhất định nhằm một mục đích cụ thể.⁶² Các loại tụ họp khác nhau được bảo vệ theo các điều khoản khác. Chẳng hạn, các cuộc tập hợp của tôn giáo được bảo vệ bởi Điều 18, các cuộc họp thuần túy riêng tư giữa các thành viên gia đình và bạn bè được bảo vệ bởi Điều 17, và các cuộc họp thực hiện bởi các hiệp hội được bảo vệ bởi Điều 22. Từ đó có thể suy ra Điều 21 nhằm đến việc bảo vệ các cuộc hội họp mà không được các điều khoản đó bao trùm. Nowak cho rằng Điều 21 đặc biệt hướng đến các cuộc hội họp có sự thảo luận hoặc tuyên bố các quan điểm.⁶³

Ở góc độ khác, có thể thấy tự do hội họp hòa bình là tiền đề rất quan trọng để thực hiện nhiều quyền khác, đặc biệt là quyền tự do biểu đạt; do đó, việc thực hiện Điều 21 cần gắn với việc thực hiện các điều khoản khác, chẳng hạn như Điều 19 (về tự do biểu đạt).

b. Các nghĩa vụ của nhà nước

⁶² M. Nowak, CCPR Commentary, 1993, trang 373.

⁶³ Như trên, trang 374.

Liên quan đến Điều 21, HRC hiện cũng chưa có bình luận chung nào; tuy nhiên, từ nội dung của nó có thể thấy rõ tự do hội họp không phải là một quyền tuyệt đối. Thêm vào đó, theo các chuyên gia, việc bảo đảm quyền hội họp hòa bình đòi hỏi các quốc gia có cả nghĩa vụ chủ động (*positive obligation*) và nghĩa vụ thụ động (*negative obligation*).

Về nghĩa vụ chủ động, các quốc gia phải tích cực bảo vệ các cuộc hội họp hòa bình. Nghĩa vụ này bao gồm bảo vệ những người tham gia vào hội họp hòa bình khỏi các cá nhân, nhóm, bao gồm những kẻ kích động gây rối (*agents provocateurs*) và những người phản đối – biểu tình (*counter-demonstrators*), muốn phá hoại, giải tán cuộc tụ họp. Các cá nhân đó có thể gồm cả những viên chức của nhà nước hoặc thực hiện theo chỉ đạo của họ.⁶⁴ Các quyền dân sự cơ bản, như quyền sống, quyền không bị tra tấn, đối xử tàn ác và vô nhân đạo, phải được tôn trọng tuyệt đối bởi các lực lượng giám sát, bảo vệ các hoạt động biểu tình, tuần hành. Các quốc gia cũng có nghĩa vụ đào tạo các lực lượng cảnh sát để họ có thể bảo vệ tốt các cuộc hội họp, có thể phân biệt, xử lý những kẻ khiêu khích, gây rối. Những người vi phạm, kể cả các nhân viên thực thi pháp luật, nếu vi phạm quyền hội họp hòa bình phải chịu trách nhiệm pháp lý, bị xử lý bởi cơ quan giám sát và bởi tòa án.

⁶⁴ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và lập hội, Maina, Kiai về năm hoạt động đầu tiên (1/5/2011 – 30/4/2012) (A/HCR/20/27), đoạn 33.

Về nghĩa vụ thụ động, nhà nước không được can thiệp vô lý vào quyền hội họp hòa bình. Các giới hạn áp dụng phải là cần thiết và có sự tương xứng với mục đích. Phần dưới đây sẽ phân tích kỹ hơn khía cạnh thụ động này.

c. Giới hạn của quyền tự do hội họp

Quyền hội họp không phải là một quyền tuyệt đối. Theo Điều 21, quyền này có thể phải chịu *những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng, để bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội hoặc các quyền và tự do của người khác*.

Như vậy, trước hết, quyền tự do hội họp chỉ giới hạn đối với hội họp hòa bình, không được có tính cách bạo lực. Do đó, đương nhiên các cuộc tụ họp bạo động, bạo loạn sẽ không được bảo vệ bởi Điều 21. Nhiều người cũng cho rằng bày tỏ sự bất tuân dân sự (*civil disobedience*) mà không có bạo lực cũng được bảo vệ theo điều khoản này. Tuy vậy, điều này không có nghĩa là các quốc gia không có nghĩa vụ kiểm soát các cuộc hội họp bạo lực.

Tiếp theo, như quy định tại Điều 21, các mục đích để giới hạn quyền tự do hội họp, cũng giống như một số quyền khác, gồm: 1) *Lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng*; 2) *Bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội*; 3) *bảo vệ các quyền và tự do của người khác*.

Trong Nhận xét kết luận về Đan Mạch (1997), HRC bình luận như sau:

“14. Ủy ban cũng bày tỏ sự quan ngại về phương thức kiểm soát đám đông của lực lượng cảnh sát, bao gồm việc sử dụng chó, chống lại những người tham gia vào các cuộc biểu tình khác nhau, mà trong một số trường hợp đã gây thương tích nghiêm trọng cho những người trong đám đông, đặc biệt là những người đứng gần.

21. Ủy ban thúc giục quốc gia đào tạo thêm cho lực lượng cảnh sát các phương thức kiểm soát đám đông và xử lý người vi phạm, bao gồm những người bị bệnh tâm thần; và liên tục quan tâm giám sát vấn đề này. Ủy ban khuyến nghị quốc gia xem xét lại việc sử dụng chó trong việc kiểm soát đám đông”.

Các cuộc biểu tình và tuần hành thường gây hạn chế, ách tắc hoặc làm cản trở giao thông. Nhiều tình huống cần có sự cân bằng giữa nhu cầu của người tham gia giao thông và người tham gia biểu tình. Về điều này, Báo cáo viên về tự do hội họp và lập hội tán thành quan điểm của ODIHR rằng: Lưu chuyển tự do của giao thông không được ưu tiên một cách đương nhiên (*automatically take precedence over*) trước tự do hội họp hòa bình. Ông nhắc lại một kết luận của Ủy ban Nhân quyền Mỹ rằng: “Các cơ quan chức năng của nhà nước có nghĩa vụ xây dựng những kế hoạch và trình tự để hỗ trợ việc thực hiện quyền hội họp... bao gồm việc điều chỉnh xe cộ và người đi bộ sang hướng khác ở một khu vực nhất định.” Hơn thế, ông cũng nhắc lại một phán quyết của Tòa án Hiến pháp Tây Ban Nha khẳng định rằng: “Trong một xã hội dân

chủ, không gian đô thị không chỉ là nơi để lưu thông, mà còn là nơi để tham gia”.⁶⁵

Một mặt, các quốc gia được kêu gọi chỉ đề ra yêu cầu báo trước về cuộc tụ họp (chứ không phải xin phép) và những gì không bị luật cấm phải coi là được phép (nguyên tắc suy đoán ưu tiên cho tổ chức việc hội họp – *presumption in favour of holding assemblies*). Việc cơ quan nhà nước từ chối bởi việc hội họp hòa bình phải được thông báo sớm với đầy đủ lý do để những người tổ chức hội họp có thể thực hiện thủ tục khiếu nại. Theo Báo cáo viên đặc biệt, việc khiếu nại này nên được xem xét trước một tòa án độc lập và không thiên vị.⁶⁶

Hướng dẫn về Tự do hội họp hòa bình, OSCE/ODIHR, 2007

Nguyên tắc 1. Suy đoán ưu tiên cho tổ chức việc hội họp (presumption in favour of holding assemblies)

Là một quyền con người cơ bản, tự do hội họp hòa bình nên, ở mức độ cao nhất, được thụ hưởng mà không có quy định nào. Bất kỳ điều gì không bị cấm bởi luật nên coi là được phép, và những người muốn

⁶⁵ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và lập hội, Maina Kiai (về năm hoạt động đầu tiên 1/5/2011 – 30/4/2012) (A/HCR/20/27), đoạn 41

⁶⁶ Như trên, đoạn 42, 88 và 90.

hội họp hòa bình không bị yêu cầu được cấp phép mới có thể thực hiện. Một suy đoán ưu tiên quyền tự do này nên được thiết lập rõ ràng và cụ thể trong luật.

Cho đến gần đây, vụ *Kivenmaa kiện Phần Lan* (mã số 412/90) là vụ việc duy nhất được HRC xem xét liên quan đến Điều 21. Tuy nhiên, phán quyết của HRC trong vụ việc này cung cấp một góc nhìn cụ thể hơn khá nhiều về quyền tự do hội họp.

Vụ Kivenmaa kiện Phần Lan (mã số 412/90)

Nguyên đơn, Auli Kivenmaa, là Tổng thư ký của một tổ chức phi chính phủ (Tổ chức thanh niên dân chủ xã hội) bị bắt do phân phát tờ rơi và giương một biểu ngữ phê phán sự vi phạm nhân quyền của một nguyên thủ quốc gia nước ngoài đến thăm Phần Lan. Kivenmaa bị kết án theo Luật về các cuộc họp công cộng (Act on Public Meeting, 1921) vì đã tổ chức một “cuộc họp công cộng” mà không thông báo trước cho cơ quan chức năng. Cô khiếu nại vì cho rằng các quyền của mình được bảo vệ tại các Điều 15, 19 và 21 (tự do hội họp) của ICCPR và đã bị vi phạm bởi Phần Lan:

“2.2. Luật về các cuộc họp công cộng nêu trên chưa được sửa đổi từ năm 1921 cũng như từ khi Công ước có hiệu lực. Khoản 12 (1) của Luật quy định rằng sẽ bị xử

phạt nếu tập hợp một cuộc họp công cộng mà không thông báo cho cảnh sát ít nhất là 6 giờ trước cuộc họp. Yêu cầu thông báo trước chỉ áp dụng với những cuộc họp công cộng tổ chức ngoài trời (khoản 3). Một cuộc họp sẽ không phải là công khai nếu chỉ có những người có giấy mời được tham gia (khoản 1(2)). Khoản 1 (1) quy định rằng mục tiêu của một “cuộc họp” (meeting) là để thảo luận các vấn đề công cộng và đi đến quyết định về chúng. Khoản 10 của Luật mở rộng yêu cầu thông báo trước đối với các cuộc diễn hành và tuần hành.

2.3. Mặc dù người khởi kiện lập luận rằng cô không tổ chức một cuộc họp công cộng mà chỉ bày tỏ sự phê phán của mình đối với những vi phạm nhân quyền bởi nguyên thủ quốc gia đến thăm, Tòa án Thành phố, vào ngày 27/01/1988, đã kết tội cô và phạt số tiền 438 đồng markkaa. Tòa án cho rằng nhóm 25 người thông qua hành động của mình đã có sự tách biệt với đám đông và vì vậy có thể coi là cuộc họp công cộng. Tòa án không đề cập đến lời bào chữa của bị cáo rằng việc kết án có thể vi phạm ICCPR ... ”

Lập luận chủ yếu của Kivenmaa là việc tập hợp của 25 người là không thuộc phạm vi “cuộc họp công cộng” của Luật về các cuộc họp công cộng. Do đó, việc áp dụng đạo luật trong hoàn cảnh này là không “phù hợp với luật” như quy định tại Điều 21. Phần Lan bảo vệ sự đúng đắn của Luật về các cuộc họp

công cộng, cũng như việc áp dụng nó trong vụ việc. Quốc gia lập luận thêm rằng:

“7.9. Liên quan đến bối cảnh cụ thể của vụ này, quốc gia cho rằng các hành vi thực tế của người khiếu nại và những người bạn đã trở thành một cuộc họp công cộng theo nghĩa của Điều 1, của Luật về các cuộc họp công cộng. Trong bối cảnh này, quốc gia cho rằng mặc dù từ “biểu tình” không được nhắc đến trực tiếp trong Luật về các cuộc họp công cộng, điều này không có nghĩa là biểu tình nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật. Liên quan đến khía cạnh này, quốc gia nhắc đến các nguyên tắc chung về giải thích pháp luật. Hơn nữa, quốc gia lưu ý rằng Điều 21 của Công ước cũng không nhắc đến cụ thể biểu tình như là một phương thức của hội họp. Cuối cùng, quốc gia cho rằng việc đòi hỏi thông báo trước là phù hợp với câu thứ hai của Điều 21. Trong việc này, quốc gia cho rằng yêu cầu đó được quy định trong luật và là cần thiết trong một xã hội dân chủ vì lợi ích của các mục tiêu chính đáng đặc biệt là vì trật tự công cộng”.

Tuy vậy, HRC đã ủng hộ lập luận quan điểm của Kivenmaa. Đa số thành viên HRC kết luận có vi phạm cả Điều 19 và 21 trong vụ việc:

“9.2. Ủy ban thấy rằng yêu cầu thông báo trước cho cảnh sát về một cuộc biểu tình tại nơi công cộng sáu giờ trước khi bắt đầu là phù hợp với giới hạn được quy định

bởi Điều 21 Công ước. Trong vụ này, thông tin mà các bên cung cấp cho thấy rõ ràng rằng việc một vài người tập trung tại buổi lễ đón chào một nguyên thủ quốc gia nước ngoài đến thăm, đã được thông báo trước bởi cơ quan chức năng của quốc gia, không thể coi là một cuộc biểu tình. Liên quan đến quan điểm của quốc gia cho rằng việc giương một biểu ngữ làm cho sự hiện diện của họ thành một cuộc biểu tình, Ủy ban lưu ý rằng bất kì giới hạn nào đối với quyền hội họp phải trong các giới hạn quy định của Điều 21. Đòi hỏi về việc thông báo trước một cuộc biểu tình thông thường là vì lí do an ninh quốc gia, hoặc an toàn, trật tự công cộng, bảo vệ đạo đức hoặc sức khỏe của công chúng hoặc để bảo vệ quyền và tự do của người khác. Do vậy, việc áp dụng luật của Phần Lan về biểu tình đối với một cuộc tập trung như vậy không thể được coi là việc áp dụng việc giới hạn được phép bởi Điều 21 của Công ước”.



Công nhân Hàn Quốc tập hợp phản đối chính sách của chính quyền tại Seoul.

14.3. Quyền tự do lập hội – Điều 22

a. Khái niệm “hội”

Tự do lập hội cho phép các cá nhân liên kết lại với nhau thành nhóm để theo đuổi lợi ích, mục đích hay sự quan tâm chung. Các nhóm đó có thể là các câu lạc bộ thể thao, hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các quỹ, công đoàn, tổ chức tôn giáo, chính đảng và công ty.

Khái niệm “hội” (*association*) trong tiếng Anh có nội hàm rất rộng. Trong báo cáo của mình, Báo cáo viên về tự do hội họp và lập hội nhắc lại định nghĩa của Đại diện đặc biệt của Liên Hợp Quốc về những người bảo vệ nhân quyền (mã số

A/95/401, đoạn 46): Khái niệm “hội” nhắc đến bất kỳ nhóm cá nhân hoặc bất kỳ thực thể pháp lý nào liên kết với nhau để cùng nhau hành động, bày tỏ, thúc đẩy, theo đuổi hoặc bảo vệ một lĩnh vực quan tâm chung (*a field of common interests*).⁶⁷

Quyền tự do lập hội chỉ giới hạn ở các nhóm hình thành vì mục đích “công” (*public*), còn các nhóm chỉ vì lợi ích riêng tư, chẳng hạn như nhóm gia đình, được bảo vệ bởi Điều 17.⁶⁸ Chẳng hạn, trong vụ *P. S. kiện Đan Mạch* (mã số 397/90), HRC kết luận rằng khiếu nại của người cha liên quan đến sự vi phạm quyền của mình được tự hợp (*to associate*) với con trai không làm phát sinh vấn đề liên quan đến Điều 22.

Điều 22 ICCPR tái khẳng định và cụ thể hóa quy định về quyền tự do hội họp trong Điều 20 UDHR. Khoản 1 Điều 22 xác định: *Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.*

HRC hiện chưa có bình luận chung nào đề cập đến nội dung Điều 22, tuy nhiên, từ nội dung của nó, có thể thấy quyền này bao gồm cả ba khía cạnh: (i) Thành lập ra các hội mới, (ii) gia nhập các hội đã có sẵn, và (iii) Hoạt động, điều

hành các hội, bao gồm cả việc tìm kiếm, huy động các nguồn kinh phí.

b. Quyền thành lập và gia nhập hội

Quyền thành lập và gia nhập các hội là nội dung chủ yếu của quyền tự do lập hội. Quyền này bao hàm cả quyền thành lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của người lao động. Cũng cần lưu ý là quyền thành lập và gia nhập các công đoàn được bảo vệ cả trong ICCPR (Điều 22) và ICESCR (Điều 8).

Trong khi thủ tục thành lập một hội có tư cách pháp nhân được quy định khác nhau trong pháp luật của các quốc gia, điều quan trọng là các cơ quan nhà nước giải quyết thủ tục một cách thiện chí, nhanh chóng và bình đẳng. Thủ tục này càng đơn giản, càng tiết kiệm thời gian và chi phí thì càng tốt. Một số ví dụ tốt đã được nhắc đến là việc thành lập hội không mất chi phí gì (ở Bungary), rất nhanh chóng (ở Nhật, việc nộp đơn có thể qua mạng Internet)... Chuyên gia của Liên Hợp Quốc khuyến nghị rằng một “thủ tục thông báo” (*a notification procedure*) thì tốt hơn, phù hợp với luật nhân quyền hơn là một “thủ tục cho phép trước” (*prior authorization procedure*) đòi hỏi phải có sự chấp thuận của cơ quan nhà nước để thiết lập một pháp nhân.

Trong thủ tục thông báo, các hội tự động được trao tư cách pháp nhân ngay khi nhà chức trách nhận được thông báo bởi các sáng lập viên rằng hội đã được lập ra. Tại hầu

⁶⁷ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và lập hội, Maina Kiai (về năm hoạt động đầu tiên 1/5/2011 – 30/4/2012) (A/HCR/20/27), đoạn 51.

⁶⁸ Sarah Joseph, Sđd, trang 575.

hết các quốc gia, việc thông báo này được thực hiện bằng văn bản, bao gồm một số nội dung thông tin mà luật yêu cầu rõ ràng, nhưng đây không phải là điều kiện cho việc hiện diện một hội. Văn bản này cơ bản là một thông báo để các cơ quan thống kê có thông tin về hội. Hệ thống thông báo này đang hoạt động tại ở nhiều quốc gia (Djibouti, Maroc, Bồ Đào Nha, Senegal, Thụy Sĩ, Uruguay...).⁶⁹

Cả hai thủ tục thông báo và thủ tục cấp phép đều đòi hỏi sự nhanh chóng. Việc chậm trễ đăng ký, cấp phép cho một hội có thể coi là sự vi phạm quyền lập hội. Mặt khác, nếu từ chối đơn xin thành lập hội thì phải nêu rõ lý do và thông báo một cách rõ ràng cho chủ thể đứng đơn thành lập. Những cá nhân, tổ chức bị từ chối có quyền được khiếu nại, khiếu kiện ra trước một tòa án độc lập và không thiên vị. Ủy ban về tự do lập hội (*Freedom of Association Committee*) của Tổ chức Lao động thế giới (ILO) đã có phán quyết rằng: “việc không thể đưa ra trước cơ quan tư pháp để xem xét sự từ chối bởi cơ quan Bộ cho phép thành lập một công đoàn là vi phạm các nguyên tắc tự do lập hội.”

⁶⁹ Báo cáo của Báo cáo viên đặc biệt về tự do hội họp và lập hội, Maina Kiai (về năm hoạt động đầu tiên 1/5/2011 – 30/4/2012) (A/HCR/20/27), đoạn 58.

c. *Quyền hoạt động tự do và được bảo vệ khỏi sự can thiệp vô lý*

Quyền hoạt động tự do của các hội đòi hỏi nhà nước có các biện pháp chủ động và thụ động.

Về các biện pháp chủ động, Công ước về quyền tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội 1948 của ILO quy định như sau:

**Công ước về quyền tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội 1948
(Công ước số 87 ILO)**

Điều 2.

Người lao động và người sử dụng lao động, không bị phân biệt về bất cứ yếu tố gì, đều có quyền thành lập, chỉ phải tuân theo các quy định tổ chức liên quan, và gia nhập các tổ chức mà họ tự lựa chọn mà không cần phải xin phép trước.

Điều 3.

1. *Tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động có quyền thảo ra Hiến chương và điều lệ, hoàn toàn tự do lựa chọn đại diện, tổ chức hành chính và các hoạt động, cũng như lập chương trình.*
2. *Các cơ quan công quyền phải kiềm chế bất cứ can thiệp nào mà có thể hạn chế quyền này hay ngăn cản việc thực thi quyền này theo pháp luật.*

Điều 4.

Các tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động không thể bị giải tán hay tạm ngừng hoạt động bởi cơ quan hành chính.

...

Điều 11.

Mỗi thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế mà Công ước này có hiệu lực đều phải cam kết thực hiện các biện pháp cần thiết phù hợp để đảm bảo cho người lao động và người sử dụng lao động có thể tự do thực hiện quyền lập hội.

Tuyên bố về những người bảo vệ nhân quyền, 1998**Điều 5.**

Vì mục tiêu thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người và những tự do cơ bản, mọi người có quyền, một cách cá nhân hoặc cùng với những người khác, ở cấp độ quốc gia và quốc tế:

1. Gặp gỡ hoặc hội họp một cách hòa bình;
2. Thành lập, gia nhập và tham gia vào các tổ chức, các hội hoặc các nhóm phi chính phủ;

...

d. Giới hạn của quyền lập hội

Tương tự như quyền hội họp hòa bình, quyền lập hội không phải là quyền tuyệt đối. Nó cho phép các quốc gia có thể đưa ra những hạn chế trong việc thực hiện quyền này dựa trên những quy định của Công ước.

Khoản 2 Điều 22 xác định: *Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.*

Quyền lập hội thuộc về mọi cá nhân. Như vậy, mọi chủ thể, gồm cả trẻ em, người nước ngoài, người lao động di trú... đều có quyền này. Tuy nhiên, ICCPR cho phép giới hạn quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.

Theo khoản 2 Điều 22, việc giới hạn quyền tự do lập hội, tương tự như giới hạn quyền tự do hội họp tại Điều 21, nhằm các mục đích: 1) *Lợi ích an ninh quốc gia hoặc an toàn, trật tự công cộng*; 2) *Bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội*; và 3) *Bảo vệ các quyền và tự do của người khác*. Vụ việc dưới đây cho thấy rõ hơn quan điểm của HRC về những giới hạn này:

Vụ Tae-Hoon Park kiện Hàn Quốc (mã số 628/95)

Trong vụ này, người khiếu nại cho rằng mình đã bị kết tội theo Luật An ninh quốc gia (1980) chỉ vì là thành viên của một tổ chức bảo vệ hòa bình và thúc đẩy thống nhất đất nước:

“2.1. Ngày 22 tháng 12 năm 1989, Tòa án Hình sự quận Seoul đã kết luận rằng người khiếu nại phạm tội vi phạm khoản 1 và khoản 3 Điều 7 của Luật An ninh Quốc gia năm 1980. Luật An ninh Quốc gia này đã được sửa đổi ngày 31 tháng 5 năm 1991. Tuy nhiên, luật áp dụng đối với người khiếu nại là Điều 7 của luật năm 1980, theo đó thì:

“(1) Bất kỳ người nào đã làm lợi cho một tổ chức chống nhà nước bằng cách ca tụng, khuyến khích hoặc đồng lõa với, hoặc thông qua các phương thức hoạt động khác của một tổ chức chống nhà nước, thành viên của nó hoặc người làm việc theo chỉ đạo của tổ chức đó, thì bị phạt tù không quá 7 năm...

(3) Bất kỳ người nào đã thành lập hoặc tham gia tổ chức với mục tiêu thực hiện hành vi nêu tại khoản 1 Điều này thì bị phạt tù hơn 1 năm...

2.2. Việc kết án người khiếu nại đã dựa vào tư cách thành viên và sự tham gia của ông vào các hoạt động của tổ chức Liên hiệp Thanh niên Hàn Quốc (YKU), trong

quá trình ông học tại Đại học Illinois ở Chicago, Mỹ, trong giai đoạn 1983-1989. YKU là một tổ chức được thành lập theo luật Mỹ, thành viên là các thanh niên Hàn Quốc và có mục tiêu nhằm thảo luận các vấn đề hòa bình và thống nhất giữa Bắc và Nam Triều Tiên. Tổ chức thường mạnh mẽ phê phán chính quyền quân nhân của Cộng hòa Hàn Quốc lúc đó và sự hỗ trợ của Mỹ cho chính quyền đó. Người khiếu nại nhấn mạnh rằng tất cả các hoạt động của YKU là hòa bình và phù hợp với luật pháp Mỹ.

2.3. Tòa án kết luận rằng YKU là một tổ chức mà mục đích nhằm thực hiện việc phạm tội đồng lõa và thúc đẩy các hoạt động của chính quyền Bắc Triều Tiên, do đó nó là một “tổ chức làm lợi cho kẻ thù”. Tư cách thành viên của người khiếu nại trong tổ chức này vì vậy cấu thành một tội phạm theo khoản 3 Điều 7 của Luật an ninh quốc gia. Hơn nữa, việc người khiếu nại tham gia cuộc biểu tình tại Mỹ kêu gọi chấm dứt sự can thiệp của Mỹ đã cấu thành tội đồng lõa với Bắc Triều Tiên, vi phạm khoản 1 Điều 7 của Luật An ninh quốc gia. Người khiếu nại chỉ ra rằng trên cơ sở của bản án chống lại ông, bất kỳ thành viên nào của YKU cũng có thể bị xét xử vì tham gia vào một “tổ chức làm lợi cho kẻ thù”.

Tuy nhiên, người khiếu nại lại không yêu cầu phán quyết về Điều 22 (quyền lập hội), mà chỉ đề cập đến

việc mình là nạn nhân của sự vi phạm các Điều 18, 19 và 26 của Công ước. Ủy ban đã thể hiện quan điểm về vụ này như sau:

“10.2. Ủy ban lưu ý một thực tế là người khiếu nại đã không viện dẫn Điều 22 của Công ước liên quan đến tự do lập hội. Một lý do của việc không viện dẫn điều khoản đó là luật sư đã đề cập đến một bảo lưu hoặc tuyên bố của Hàn Quốc, theo đó Điều 22 sẽ được áp dụng theo phương thức phù hợp với các luật của Hàn Quốc bao gồm Hiến pháp. Vì khiếu nại và lập luận của người khiếu nại có thể được giải quyết theo các quy định khác của Công ước, Ủy ban không cần chủ động nêu quan điểm về tác động có thể của bảo lưu hoặc tuyên bố. Do đó, vấn đề cần giải quyết tại Ủy ban là liệu việc kết án người khiếu nại theo Luật An ninh Quốc gia có vi phạm các quyền của ông ta theo các Điều 18, 19 và 26 của Công ước hay không”.

Cuối cùng, HRC đi đến kết luận rằng quyền tự do biểu đạt của người khởi kiện theo Điều 19 đã bị vi phạm nhưng không xét đến sự vi phạm các điều khác.

e. Các quyền về công đoàn

Điều 22 khoản 1 ghi nhận quyền của mọi người được tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình. Như vậy, theo khoản này, công đoàn cũng là một dạng hiệp hội hoạt động

vì lợi ích chung của các thành viên. Việc khoản 1 Điều 22 nhấn mạnh quyền lập và gia nhập công đoàn thuộc phạm trù tự do lập hội là để bảo vệ tốt hơn quyền này, do thực tế là quyền này và các quyền lao động khác luôn trong tình thế đối lập với lợi ích của giới chủ và đôi khi với cả chính quyền nên thường bị đàn áp và hạn chế.

Mặc dù vậy, như đã đề cập, khoản 2 Điều 22 xác định tự do lập hội nói chung, quyền lập và gia nhập công đoàn không phải là những quyền tuyệt đối. Chúng có thể bị giới hạn bởi luật của quốc gia nếu cần thiết để bảo đảm lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Thêm vào đó, giống như tự do lập hội nói chung, quyền lập và gia nhập công đoàn cũng có thể bị hạn chế đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.

Khoản 3 Điều 22 quy định, không một quy định nào của điều này cho phép các quốc gia thành viên đã tham gia Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội năm 1948 (Công ước số 87) của ILO được tiến hành những biện pháp lập pháp hoặc hành pháp làm phương hại đến những bảo đảm nêu trong Công ước đó. Tuy nhiên, theo M. Nowak,⁷⁰ bởi lẽ Điều 5(2) ICCPR đã quy định: “Không được hạn chế hoặc huỷ bỏ bất kỳ quyền cơ bản nào của con người mà đã được công nhận

⁷⁰ Xem Nowak, sđd trang 399-400.

hoặc hiện đang tồn tại ở bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này trên cơ sở luật, điều ước, các quy định pháp luật hoặc tập quán, với lý do là Công ước này không công nhận những quyền ấy hoặc công nhận ở một mức độ thấp hơn” nên khoản 3 Điều 22 thực ra không cần thiết.

Liên quan đến các quyền về công đoàn trong Điều 22, trong Nhận xét kết luận về Senegal, HRC đã nêu rằng:

“16. Ủy ban lo ngại về việc thiếu sự hưởng thụ đầy đủ tự do hội họp, đặc biệt là việc các công nhân nước ngoài không được có vị thế chính thức trong các công đoàn, và việc các công đoàn có thể bị cơ quan hành pháp giải tán”.

Như vậy, qua nhận xét trên, có thể thấy theo quan điểm của HRC, quyền về công đoàn phải được áp dụng bình đẳng cho các công nhân nước ngoài đang làm việc ở một nước (quyền này sau đó được chính thức quy định trong Công ước về bảo vệ quyền của những người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ). Thêm vào đó, theo HRC, cơ quan hành pháp không thể được giao thẩm quyền giải tán công đoàn (ở nhiều quốc gia, việc giải tán công đoàn chỉ có thể do cơ quan tư pháp – tức tòa án – thực hiện).

f. Quan hệ giữa Điều 22 với quyền đình công

Một câu hỏi đặt ra là Điều 22 nhấn mạnh quyền thành lập, gia nhập công đoàn, vậy nó có bảo vệ cả quyền đình công của người lao động hay không? Vụ J. B. và những

người khác kiện Canada (mã số 118/82) giải đáp câu hỏi đó. Trong vụ này, những nguyên đơn dẫn ra việc cấm đình công đối với các công chức nhà nước tại tỉnh Alberta theo Luật công chức năm 1977 và khiếu nại rằng điều cấm đó cấu thành sự vi phạm Điều 22 của ICCPR bởi Canada, bởi theo họ khoản 3 Điều 22 hàm chứa quyền đình công. Tuy vậy đa số thành viên HRC đã quyết định rằng Điều 22 không bao hàm quyền đình công.

14.4. Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp và lập hội

Để thúc đẩy việc tuân thủ và thực hiện quyền tự do hội họp và lập hội trên thế giới, Hội đồng nhân quyền Liên Hợp Quốc đã thiết lập vị trí Báo cáo viên đặc biệt về các quyền tự do hội họp và lập hội (*Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*) vào năm 2011. Theo Nghị quyết 15/21 của Hội đồng Nhân quyền, Báo cáo viên đặc biệt này có các thẩm quyền như sau:

- Tập hợp mọi thông tin, bao gồm thực tiễn và kinh nghiệm của các quốc gia, liên quan đến việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền tự do hội họp và lập hội; nghiên cứu các khuynh hướng, sự phát triển và thách thức liên quan đến thực thi các quyền này và đưa ra các khuyến nghị về phương thức để bảo đảm, thúc đẩy và bảo vệ các quyền tự do hội họp và lập hội dưới mọi hình thức thể hiện của chúng;

- Đưa vào báo cáo đầu tiên của mình các phân tích về khuôn khổ mà báo cáo viên coi là thực hành tốt nhất để thúc đẩy các quyền tự do hội họp và lập hội, xem xét toàn diện các yếu tố liên quan đến công việc hiện có tại Hội đồng Nhân quyền;
- Tìm kiếm, nhận và phúc đáp các thông tin từ các chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và các chủ thể khác hoặc bất kì bên nào biết về những vấn đề này nhằm thúc đẩy và bảo vệ các quyền tự do hội họp và lập hội;
- Báo cáo về các vi phạm xảy ra ở bất kì nơi nào các quyền tự do hội họp và lập hội;
- Thực hiện thẩm quyền của mình không bao trùm lĩnh vực hoạt động của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), các cơ quan chuyên môn và thủ tục của nó liên quan đến các quyền tự do hội họp và lập hội, nhằm để tránh trùng lặp.

15. Bảo vệ gia đình (*Protection of the Family*) (Điều 23)

Điều 23.

1. Gia đình là một tế bào cơ bản và tự nhiên của xã hội, cần phải được nhà nước và xã hội bảo hộ.
2. Quyền kết hôn và lập gia đình của nam và nữ đến tuổi kết hôn phải được thừa nhận.
3. Không được tổ chức việc kết hôn nếu không có sự đồng ý hoàn toàn và tự nguyện của cặp vợ chồng tương lai.
4. Các quốc gia thành viên Công ước phải tiến hành các biện pháp thích hợp để bảo đảm sự bình đẳng về quyền và trách nhiệm của vợ và chồng trong suốt thời gian chung sống và khi ly hôn. Trong trường hợp ly hôn, phải có quy định bảo đảm sự bảo hộ cần thiết với con cái.

15.1. Khái quát

Quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trong hôn nhân thực chất là một nhóm các quyền có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Nhóm quyền này có quan hệ mật thiết với quyền được hỗ trợ để bảo vệ gia đình, quyền của các bà mẹ và trẻ em được bảo vệ và chăm sóc đặc biệt (được ghi nhận trong Điều 10 ICESCR), cũng như với quyền bình đẳng của phụ

nữ và quyền trẻ em được nêu ở một số điều khác của ICCPR.

Quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trong hôn nhân đầu tiên được đề cập trong các Điều 16 UDHR. Theo Điều này thì: *Nam và nữ khi đủ tuổi đều có quyền kết hôn và xây dựng gia đình mà không có bất kỳ sự hạn chế nào về chủng tộc, quốc tịch hay tôn giáo. Nam và nữ có quyền bình đẳng trong việc kết hôn, trong thời gian chung sống và khi ly hôn. Việc kết hôn chỉ được tiến hành với sự đồng ý hoàn toàn và tự nguyện của cặp vợ chồng tương lai (Khoản 1 và 2). Khoản 3 Điều này khẳng định, gia đình là tế bào tự nhiên và cơ bản của xã hội, được nhà nước và xã hội bảo vệ.*

Các quy định kể trên của UDHR sau đó được tái khẳng định và cụ thể hóa trong Điều 23 ICCPR và Điều 10 ICESCR. Chính vì vậy, khi xếp các quyền có liên quan vào một nhóm chung là *quyền về gia đình*, nhóm chung này sẽ mang đặc trưng và đôi khi được xếp vào cả hai nhóm quyền dân sự và quyền xã hội. Cụ thể, về khía cạnh quan hệ thân nhân và tài sản, quyền về gia đình thuộc nhóm quyền dân sự, tuy nhiên, ở khía cạnh an sinh xã hội, quyền này thuộc nhóm quyền xã hội.

Điều 23 ICCPR quy định: *Gia đình là một tế bào cơ bản và tự nhiên của xã hội, cần phải được nhà nước và xã hội bảo hộ. Quyền kết hôn và lập gia đình của nam và nữ đến tuổi kết hôn phải được thừa nhận. Không được tổ chức việc kết hôn nếu*

không có sự đồng ý hoàn toàn và tự nguyện của cặp vợ chồng tương lai. Các quốc gia thành viên Công ước phải tiến hành các biện pháp thích hợp để bảo đảm sự bình đẳng về quyền và trách nhiệm của vợ và chồng trong suốt thời gian chung sống và khi ly hôn. Trong trường hợp ly hôn, phải có quy định bảo đảm sự bảo hộ cần thiết với con cái.

Liên quan đến Điều 23 ICCPR, HRC đã giải thích thêm về ý nghĩa và nội dung của các quyền ghi nhận trong Điều này trong Bình luận chung số 19 thông qua tại phiên họp thứ 39 năm 1990 của Ủy ban mà sẽ được trích dẫn trong các tiểu mục dưới đây.

15.2. Quyền kết hôn – Điều 23 (2)

Về quyền kết hôn, Bình luận chung số 19 nêu rằng:

Khoản 2, Điều 23 ICCPR khẳng định quyền của nam và nữ đến tuổi kết hôn thì được kết hôn và lập gia đình một cách tự do, tự nguyện. Công ước không quy định độ tuổi kết hôn cụ thể cho cả nam giới lẫn nữ giới - việc này tùy thuộc pháp luật của các quốc gia thành viên; tuy nhiên, độ tuổi kết hôn cần ở mức phù hợp để anh ta hoặc cô ta có thể thể hiện được sự tự nguyện hoàn toàn việc kết hôn trong khuôn khổ và điều kiện luật pháp cho phép. Thêm vào đó, các qui định pháp luật quốc gia về vấn đề này phải phù hợp với các quyền khác được Công ước bảo đảm, ví dụ như quyền tự do tư tưởng, tự do tôn giáo, tín ngưỡng (hàm ý rằng luật pháp của mỗi quốc gia phải

tạo điều kiện cho khả năng kết hôn giữa những người theo các tôn giáo khác nhau và có quốc tịch khác nhau). Việc pháp luật quốc gia quy định lễ cưới phải đồng thời được tổ chức theo nghi thức tôn giáo và đăng ký kết hôn theo luật dân sự cũng không trái với Công ước (đoạn 4).

Về hôn nhân đồng tính, cho đến gần đây HRC vẫn rất dè dặt trong nhận định của mình và không coi việc cấm kết hôn đồng giới là một vi phạm quyền kết hôn. Cho dù đến nay đã có hơn mười quốc gia trên thế giới chính thức thừa nhận hôn nhân của người đồng giới.⁷¹ Vụ việc dưới đây cho thấy điều đó:

Vụ Joslin và những người khác kiện New Zealand (mã số 902/99)

Trong vụ này, những người khởi kiện, gồm bốn phụ nữ, cho rằng luật hôn nhân của New Zealand chỉ cho phép kết hôn giữa những người khác giới là vi phạm một số điều khoản của Công ước:

“3.8. ... Những người khởi kiện cho rằng có sự vi phạm khoản 2 Điều 23, trong mối liên hệ với khoản 1 Điều 2. Họ cho rằng quyền của nam và nữ kết hôn phải được giải thích theo tinh thần của khoản 1 Điều 2 trong đó cấm

bất kỳ hình thức phân biệt đối xử nào. Vì Luật hôn nhân (của New Zealand) phân biệt trên cơ sở giới tính, bao gồm cả định hướng giới tính, nên quyền của các nguyên đơn từ góc độ này đã bị vi phạm... Hơn nữa, khi xem xét văn bản Công ước, cụm từ “nam và nữ” tại Điều 23 (2) không có nghĩa là chỉ người nam mới có thể kết hôn với người nữ, mà nam giới như một nhóm và nữ giới như một nhóm cũng có thể kết hôn”.

Tuy vậy, HRC đã kết luận ủng hộ quan điểm của quốc gia:

“8.2. Khiếu nại chủ yếu của nguyên đơn là Công ước buộc quốc gia thành viên trao cho các cặp đồng giới khả năng kết hôn và bằng việc từ chối cho các nguyên đơn khả năng đó, quốc gia đã vi phạm các Điều 16, 17, khoản 2 và 3 của Điều 23, hoặc Điều 26 của Công ước. Ủy ban nhận thấy khoản 2 Điều 23 rõ ràng đề cập đến vấn đề quyền kết hôn.

Với sự hiện diện của điều khoản cụ thể của Công ước về quyền kết hôn, bất kỳ khiếu nại nào rằng quyền này bị vi phạm cần được xem xét theo tinh thần của điều khoản này. Khoản 2 Điều 23 của Công ước là điều khoản nội dung duy nhất trong công ước xác định quyền của chủ thể “nam và nữ”, chứ không phải là “mọi người”, “mỗi người” hay “tất cả mọi người”. Việc sử dụng thuật ngữ “nam và nữ” chứ không phải những thuật ngữ chung khác như trong Phần III của Công ước đã được hiểu thống nhất là chỉ ra rằng nghĩa vụ theo

⁷¹ Các quốc gia công nhận hôn nhân đồng giới: Hà Lan (2000), Tây Ban Nha (2005), Canada (2005), Bỉ (2006), Nam Phi (2006), Na Uy (2008), Thụy Điển (2009), Bồ Đào Nha (2010), Iceland (2010), Argentina (2010)...

điều ước của quốc gia theo khoản 2 Điều 23 chỉ thừa nhận hôn nhân là sự kết hợp giữa một người nam và một người nữ muốn kết hôn.

8.3. Theo tinh thần của quyền kết hôn theo đoạn 2 Điều 23 của Công ước, Ủy ban không thể cho rằng việc chỉ từ chối hôn nhân giữa các cặp đồng tính mà quốc gia đã vi phạm quyền của nguyên đơn theo các Điều 16, 17 khoản 2 và 3 của Điều 23, hoặc Điều 26 của Công ước”.

15.3. Quyền xây dựng gia đình – Điều 23 (2)

Về khái niệm gia đình, như đã đề cập, trong Bình luận chung số 16, HRC đã khẳng định: *Liên quan đến thuật ngữ “gia đình”, mục tiêu của Công ước theo quy định ở Điều 17 là thuật ngữ này cần phải được giải thích theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả các từ mang nghĩa gia đình được hiểu trong xã hội của các quốc gia liên quan...*

Trong đoạn 2 Bình luận chung số 19, Ủy ban lưu ý rằng khái niệm gia đình có thể khác nhau về một vài khía cạnh giữa các quốc gia và thậm chí giữa tôn giáo này với tôn giáo kia trong một quốc gia, do đó không thể đưa ra một định nghĩa chính xác. Tuy nhiên, Ủy ban nhấn mạnh rằng, khi một nhóm người được xem như một gia đình theo luật pháp và phong tục của một quốc gia, thì đơn vị xã hội đó phải được bảo vệ theo Điều 23. Vì vậy, các quốc gia phải báo cáo về khái niệm và

phạm vi gia đình được giải thích hay định nghĩa như thế nào trong xã hội và trong hệ thống luật pháp của nước mình. Khi có nhiều khái niệm gia đình, ví dụ như gia đình “*hạt nhân*” và gia đình “*mở rộng*” cùng được sử dụng trong một nước, thì cần giải thích về mức độ bảo vệ tương ứng đối với mỗi khái niệm. Nếu trong nước tồn tại nhiều kiểu gia đình, ví dụ như các cặp vợ chồng sống với nhau không kết hôn nhưng vẫn sinh con, hoặc những gia đình gồm bố hay mẹ độc thân sống với con cái, thì các quốc gia cũng phải cho biết pháp luật có bảo vệ hay không và mức độ bảo vệ mà các kiểu gia đình nói trên và các thành viên của họ được công nhận theo luật pháp và phong tục của nước mình như thế nào.

Như vậy, bằng Bình luận chung nêu trên, HRC đã rõ ràng trao cho các quốc gia quyền nêu ra định nghĩa về “gia đình” theo Điều 23. Tuy vậy, việc định nghĩa của các quốc gia cũng cần theo các tiêu chí khung mà Ủy ban nêu ra để tránh khả năng làm lệch lạc nội hàm của Điều 23. Tiêu chí khung được Ủy ban đề cập trong vụ việc sau:

Vụ Hendriks kiện Phần Lan (mã số 201/85)

Thuật ngữ “gia đình” trong khoản 1 Điều 23 không chỉ nhắc đến ngôi nhà gia đình trong thời gian hôn nhân tồn tại. Ý tưởng về gia đình cần phải bao hàm cả các mối quan hệ cha mẹ và con. Mặc dù ly hôn kết thúc hôn nhân về mặt pháp lý, nó không thể giải tán được sự gắn kết giữa cha – hoặc mẹ - và con:

Sự gắn kết này không phụ thuộc vào hôn nhân của cha mẹ. Ưu tiên lợi ích của đứa trẻ là phù hợp với nguyên tắc này.

Như vậy, định nghĩa gia đình không chỉ xác định bằng hôn nhân. Các quốc gia có thể ghi nhận nhiều loại giải pháp sống chung mà có thể tạo thành một “gia đình”, tất cả đều được sự bảo vệ của Công ước. Tuy vậy, HRC vẫn chưa công nhận các đôi đồng giới sống chung, có con hoặc không có con, hợp thành một gia đình (mặc dù Ủy ban đã xem xét vấn đề người đồng giới có quyền kết hôn hay không trong vụ *Joslin kiện New Zealand* (902/99) đã nêu trên).

Về quyền xây dựng gia đình (*right to found a family*), trong Bình luận chung số 19, HRC giải thích thêm như sau:

“Về nguyên tắc, quyền xây dựng gia đình hàm ý là nam nữ có thể sinh đẻ và sống cùng nhau một cách tự nguyện. Vì vậy, chính sách kế hoạch hóa gia đình của các quốc gia thành viên phải phù hợp các điều khoản có liên quan của Công ước và đặc biệt không được mang tính chất phân biệt đối xử hay cưỡng bức. Thêm vào đó, quyền này cũng đòi hỏi các quốc gia thành viên phải thực thi các biện pháp phù hợp, cả ở cấp độ quốc gia và hợp tác quốc tế, để đảm bảo sự thống nhất hay tái thống nhất các gia đình bị chia tách do các nguyên nhân chính trị, kinh tế hay các nguyên nhân khác” (đoạn 5).

15.4. Yêu cầu có sự chấp thuận khi kết hôn – Điều 23 (3)

Về yếu tố này, đoạn 4 Bình luận chung số 19 phân tích như sau:

“Khoản 2 Điều 23 Công ước khẳng định lại quyền của nam và nữ đến tuổi kết hôn thì được kết hôn và xây dựng gia đình. Khoản 3 Điều này quy định, hôn nhân phải dựa trên sự tự do và chấp thuận hoàn toàn của cả vợ và chồng. Báo cáo của các quốc gia cần chỉ rõ có hay không những hạn chế hay trở ngại đến việc hưởng thụ quyền kết hôn và thường gắn với các yếu tố đặc biệt như mức độ của quan hệ họ hàng hay tình trạng năng lực pháp lý. Công ước không quy định độ tuổi kết hôn cụ thể cho cả nam giới lẫn nữ giới, nhưng độ tuổi kết hôn mà các quốc gia quy định cần tạo điều kiện để anh ta hoặc cô ta có thể thể hiện được ý chí tự nguyện, chấp thuận đi đến kết hôn trong khuôn khổ và điều kiện luật pháp cho phép...”

Trong Bình luận chung số 28, HRC bổ sung như sau:

“Các quốc gia thành viên phải đối xử với nam giới và nữ giới một cách bình đẳng trong việc kết hôn phù hợp với Điều 23, vấn đề mà đã được đề cập trong Bình luận chung số 19 (1990). Nam giới và phụ nữ có quyền được kết hôn chỉ khi có sự đồng ý tự nguyện, và các quốc gia phải có nghĩa vụ bảo đảm việc hưởng thụ quyền này trên cơ sở bình đẳng. Có nhiều yếu tố có thể ngăn cản phụ nữ đưa ra quyết định kết hôn một cách tự nguyện, trong đó có một yếu tố liên quan đến độ tuổi tối thiểu để kết hôn. Độ tuổi đó cần được quy định bởi Nhà

nước dựa trên tiêu chí bình đẳng đối với cả nam giới và phụ nữ. Những tiêu chí này cần đảm bảo năng lực cho phụ nữ được đưa ra quyết định được thông tin và không bị ép buộc. Yếu tố thứ hai ở một số quốc gia có thể là hoặc luật tập quán hoặc thông lệ người giám hộ, nói chung là đàn ông, đồng ý kết hôn thay vì chính người phụ nữ, bởi vậy đã ngăn cản phụ nữ thực hiện sự lựa chọn tự nguyện của mình”. (Đoạn 23)

“Một yếu tố khác có thể ảnh hưởng đến quyền kết hôn của phụ nữ chỉ khi họ có sự tự do và đồng ý tự nguyện đầy đủ là sự tồn tại của thái độ xã hội mà có xu hướng cách ly các nạn nhân của sự cưỡng bức là phụ nữ và gây sức ép buộc họ phải đồng ý kết hôn. Sự tự do và tự nguyện kết hôn còn có thể bị làm suy yếu bởi pháp luật khi pháp luật chấp nhận cho những người phạm tội hiếp dâm được miễn hay giảm trách nhiệm hình sự nếu người này kết hôn với nạn nhân. Các quốc gia cần nêu rõ việc kết hôn với nạn nhân có được miễn hay giảm trách nhiệm hình sự hay không, và trong trường hợp nạn nhân là người chưa thành niên thì việc cưỡng bức có giảm độ tuổi kết hôn của nạn nhân hay không, đặc biệt là trong những xã hội mà nạn nhân bị cưỡng bức phải chịu đựng sự cách ly của xã hội. Một khía cạnh khác của quyền kết hôn có thể bị ảnh hưởng khi các quốc gia đưa ra những hạn chế về việc kết hôn của phụ nữ mà không đặt ra đối với nam giới. Tương tự, quyền lựa chọn vị hôn phu có thể bị giới hạn bởi pháp luật hoặc tập quán mà cản trở việc kết hôn của phụ nữ thuộc một tôn giáo cụ thể đối với người đàn ông

không theo tôn giáo đó hoặc theo tôn giáo khác. Các quốc gia cần cung cấp thông tin về những đạo luật và thực tế này cùng những biện pháp để xoá bỏ những đạo luật hay loại bỏ những thực tế tổn hại đến quyền kết hôn của phụ nữ chỉ khi họ được tự do và tự nguyện đầy đủ. Sự bình đẳng đối xử liên quan đến quyền kết hôn ngầm định chế độ đa thê là không phù hợp với nguyên tắc này. Chế độ đa thê là vi phạm nhân phẩm của phụ nữ, đó là sự phân biệt không được thừa nhận đối với phụ nữ. Vì vậy, cần phải loại bỏ chế độ đa thê ở bất cứ nơi nào mà nó tồn tại”. (Đoạn 24)

Liên quan đến việc kết hôn của trẻ em, cũng cần nhắc đến khoản 2 Điều 16 CEDAW trong đó khẳng định: Việc hứa hôn và kết hôn của trẻ em phải bị coi là không có hiệu lực pháp lý. Các quốc gia thành viên phải tiến hành tất cả các hành động cần thiết, kể cả lập pháp, nhằm quy định tuổi tối thiểu có thể kết hôn và để bảo đảm việc kết hôn phải được đăng ký một cách chính thức và bắt buộc.

15.5. Quyền bình đẳng trong hôn nhân – Điều 23 (4)

Về quyền này, trong đoạn 6 Bình luận chung số 19, HRC phân tích như sau:

“Khoản 4 Điều 23 Công ước quy định rằng các quốc gia phải thực thi các biện pháp thích hợp để bảo đảm sự bình đẳng về các quyền và trách nhiệm giữa vợ và chồng khi kết hôn, trong hôn nhân và cả khi ly hôn.

7. Về quyền bình đẳng khi kết hôn, Ủy ban đặc biệt lưu ý rằng không được có sự phân biệt về giới tính liên quan đến việc nhập quốc tịch hay từ bỏ quốc tịch bởi lý do kết hôn. Tương tự, quyền của vợ hoặc chồng được giữ nguyên họ của anh ta hay cô ta, hoặc được bình đẳng trong việc lựa chọn một họ mới cho mình, cũng phải được bảo vệ.
8. Trong hôn nhân, vợ chồng phải có các quyền và trách nhiệm bình đẳng đối với gia đình. Sự bình đẳng này liên quan đến tất cả các vấn đề nảy sinh từ mối quan hệ của họ, cụ thể như việc lựa chọn nơi cư trú, việc tổ chức cuộc sống gia đình, giáo dục con cái, và việc quản lý tài sản. Sự bình đẳng còn tiếp tục được áp dụng khi giải quyết vấn đề ly thân hay ly hôn.
9. Vì vậy, bất cứ sự phân biệt đối xử nào dựa trên các cơ sở và thủ tục về ly thân hay ly hôn, về quyền trông nom, chu cấp, nuôi dưỡng, thăm nom con cái; việc bị tước hay phục hồi quyền làm cha mẹ... đều bị nghiêm cấm, và trong những vấn đề này phải chú ý đến lợi ích lâu dài của con cái. Đặc biệt, báo cáo của các quốc gia phải bao gồm những thông tin về các biện pháp được áp dụng để bảo vệ trẻ em trong bối cảnh hôn nhân bị tan vỡ hay có sự ly thân của các cặp vợ chồng”.

Trong Bình luận chung số 28, HRC bổ sung như sau:

“25. Để thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ theo khoản 4 Điều 23, các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng chế độ

hôn nhân bao hàm cả các quyền và nghĩa vụ bình đẳng đối với cả vợ và chồng liên quan đến sự giám hộ và chăm sóc con cái, sự giáo dục đạo đức và tôn giáo cho con cái, khả năng dành cho trẻ em quốc tịch của cha mẹ, sở hữu và quản lý tài sản, cho dù là tài sản chung hay tài sản thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng. Khi cần thiết, các quốc gia phải xem xét lại pháp luật của mình để đảm bảo rằng phụ nữ kết hôn có quyền bình đẳng về sở hữu và quản lý tài sản. Tương tự, các quốc gia cần bảo đảm rằng không có sự phân biệt nào dựa trên giới tính liên quan đến việc có hoặc mất quốc tịch vì lý do kết hôn, liên quan đến các quyền cư trú, và liên quan đến quyền của vợ hoặc chồng được tiếp tục sử dụng tên theo nguồn gốc gia đình hoặc tham gia lựa chọn tên gia đình mới trên cơ sở bình đẳng. Sự bình đẳng trong hôn nhân ngầm định rằng chồng và vợ đều có quyền và trách nhiệm bình đẳng trong gia đình.

26. Các quốc gia thành viên còn phải bảo đảm sự bình đẳng liên quan đến việc chấm dứt hôn nhân mà loại trừ khả năng về sự thoái thác nghĩa vụ. Những căn cứ cho việc ly hôn và huỷ bỏ hôn nhân cũng như các quyết định liên quan đến việc chia tài sản, chu cấp cho vợ và nuôi dưỡng con cái cần phải bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới. Việc xác định nhu cầu duy trì sự liên hệ giữa đứa trẻ và một bên cha mẹ không nuôi dưỡng cần dựa trên những suy xét công bằng. Phụ nữ cũng cần có các quyền

thừa kế giống như nam giới khi hôn nhân chấm dứt do một bên chết’.

Ngoài ra, cũng liên quan đến quyền bình đẳng trong hôn nhân, Điều 16 CEDAW quy định:

1. Các quốc gia thành viên phải áp dụng tất cả các biện pháp thích hợp để xóa bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ trong tất cả các vấn đề liên quan đến hôn nhân và quan hệ gia đình, cụ thể phải bảo đảm những quyền dưới đây, trên cơ sở bình đẳng nam nữ:
 - a. Quyền kết hôn như nhau;
 - b. Quyền như nhau trong việc tự do lựa chọn người để kết hôn và chỉ kết hôn khi mình được tự do quyết định và hoàn toàn tự nguyện;
 - c. Quyền và trách nhiệm như nhau giữa vợ và chồng trong thời gian hôn nhân cũng như khi hôn nhân bị hủy bỏ;
 - d. Quyền và trách nhiệm như nhau trong vai trò làm cha mẹ, bất kể tình trạng hôn nhân như thế nào, về các vấn đề liên quan đến con cái họ. Trong tất cả các trường hợp, lợi ích của con cái phải được coi là điều quan trọng nhất;
 - e. Quyền như nhau trong việc quyết định một cách tự do và có trách nhiệm về số con và khoảng cách giữa các lần sinh, quyền được tiếp cận với những thông tin, giáo dục và các phương tiện cho phép họ thực hiện các quyền này;

- f. Quyền và trách nhiệm như nhau trong các vấn đề về nuôi dưỡng, giám hộ, bảo trợ, ủy thác và cho nhận con nuôi, hoặc trong những vấn đề tương tự ở những nơi mà các khái niệm này có trong pháp luật quốc gia. Trong tất cả các trường hợp, lợi ích của con cái phải được coi là điều quan trọng nhất;
- g. Các quyền cá nhân như nhau giữa vợ và chồng, bao gồm quyền được lựa chọn tên họ, nghề nghiệp, việc làm của bản thân mình;
- h. Các quyền như nhau của cả vợ và chồng đối với việc sở hữu, tiếp nhận, kiểm soát, quản lý, hưởng thụ và sử dụng tài sản, dù đó là tài sản không phải trả tiền, hay đó là tài sản có giá trị lớn"

Trong Khuyến nghị chung số 21 về bình đẳng trong quan hệ hôn nhân và gia đình của Ủy ban CEDAW, Ủy ban phân tích thêm về vấn đề này như sau:

“14. Báo cáo của các quốc gia thành viên còn cho thấy đa thê vẫn đang diễn ra ở một số nước. Hôn nhân đa thê cản trở quyền của người phụ nữ được bình đẳng với nam giới và có thể gây ra những hậu quả nghiêm trọng về tình cảm và tài chính đối với người phụ nữ và những người phụ thuộc vào họ, đến mức cần không những không khuyến khích mà phải nghiêm cấm. Ủy ban ghi nhận với sự quan ngại rằng một vài quốc gia thành viên đã có hiến pháp bảo đảm các quyền bình đẳng nhưng vẫn cho phép hôn nhân đa thê

theo luật tục hoặc luật về hôn nhân. Hôn nhân đa thê vi phạm quyền hiến định của phụ nữ và vi phạm những quy định đã được nêu trong Điều 5 (a) của Công ước.

... .

39. Các quốc gia thành viên cũng cần thực hiện việc đăng ký tất cả các cuộc hôn nhân, dù được tiến hành theo giao kết dân sự hay theo phong tục tập quán hoặc theo các luật lệ tôn giáo. Bằng việc đăng ký kết hôn, nhà nước có thể đảm bảo sự tuân thủ Công ước, thiết lập sự bình đẳng giữa hai bên, quy định tuổi tối thiểu có thể kết hôn, ngăn cấm chế độ đa thê, đa phu và bảo vệ các quyền của trẻ em.

...

44. Các quốc gia thành viên cần kiên quyết chấm dứt bất kỳ quan niệm nào duy trì sự bất bình đẳng giữa nam và nữ mà được thể hiện trong luật pháp của nhà nước hay trong các luật lệ tôn giáo hoặc trong các phong tục, tập quán, và phải tiến tới việc rút bỏ các bảo lưu, đặc biệt là bảo lưu đối với Điều 16”.

16. Bảo vệ trẻ em (*Protection of Children*) (Điều 24)

Điều 24.

1. Mọi trẻ em, không phân biệt chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản hoặc dòng dõi đều có quyền được hưởng những biện pháp bảo hộ của gia đình, xã hội và nhà nước cần thiết cho người chưa thành niên.
2. Mọi trẻ em đều phải được đăng ký khai sinh ngay sau khi ra đời và phải có tên gọi.
3. Mọi trẻ em đều có quyền có quốc tịch.

16.1. Khái quát

Điều 24 ICCPR quy định sự bảo vệ đặc biệt dành cho trẻ em ngoài những quyền được bảo vệ chung trong Công ước do sự yếu thế của nhóm chủ thể này về mặt thể chất và tinh thần.

Để làm rõ thêm nội dung của Điều 17 ICCPR, trong bình luận chung số 17 về quyền trẻ em, HRC nêu rằng:

“1. Điều 24 của ICCPR đã công nhận quyền của mọi trẻ em mà không có bất cứ sự phân biệt nào. Gia đình, xã hội và chính phủ phải bảo vệ trẻ em với tư cách là những người chưa thành niên. Do đó, việc thực hiện điều này đòi hỏi phải áp dụng những biện pháp đặc biệt để bảo vệ trẻ em,

bên cạnh những biện pháp mà các quốc gia có nghĩa vụ thực hiện theo Điều 2 để đảm bảo rằng mọi người đều được hưởng những quyền theo quy định của Công ước. Báo cáo của các quốc gia thường đánh giá thấp nhiệm vụ này và cung cấp những thông tin không đồng bộ về cách thức bảo đảm cho trẻ em có điều kiện được hưởng quyền được bảo vệ đặc biệt.

2. Về vấn đề này, Ủy ban chỉ ra rằng Điều 24 không phải là điều duy nhất của Công ước đề cập đến các quyền của trẻ em, mà như mọi cá nhân, trẻ em có quyền hưởng tất cả các quyền con người được ghi nhận trong Công ước. Một số điều khoản của Công ước chỉ ra cho các quốc gia những biện pháp thực hiện với quan điểm là tạo điều kiện cho người chưa thành niên được bảo vệ tốt hơn so với người trưởng thành. Cụ thể, liên quan đến quyền được sống, hình phạt tử hình không thể áp dụng với những tội phạm dưới 18 tuổi. Một người chưa thành niên phạm tội phải được đưa ra xét xử càng nhanh càng tốt, và nếu bị luật pháp tước quyền tự do, một đứa trẻ phải được giam giữ tách khỏi những người trưởng thành. Hệ thống nhà tù cần phải phân tách người chưa thành niên khỏi người trưởng thành và bảo đảm những điều kiện giam giữ phù hợp với độ tuổi và trách nhiệm pháp luật của các em, cũng như phù hợp với mục đích giáo dục, cải tạo, tái hòa nhập các em vào xã hội. Một ví dụ khác, trẻ em được bảo vệ bằng khả năng giới hạn – với điều kiện là giới hạn đó

được bảo đảm – các quyền được quy định trong Công ước, ví dụ như quyền công khai bản án có thể bị giới hạn nếu điều đó vì lợi ích của trẻ em”.

Quy định trong Điều 24 ICCPR sau đó được tái khẳng định và cụ thể trong nhiều điều khoản của Công ước về các quyền trẻ em (CRC), 1989, tiêu biểu như sau:

Điều 3.

1. Trong mọi hoạt động liên quan tới trẻ em, dù được thực hiện bởi các cơ quan phúc lợi xã hội của nhà nước hay tư nhân, bởi tòa án, các nhà chức trách hành chính hay cơ quan pháp luật, thì lợi ích tốt nhất của trẻ em phải là mối quan tâm hàng đầu.
2. Các quốc gia thành viên cam kết bảo đảm dành cho trẻ em sự bảo vệ và chăm sóc cần thiết cho hạnh phúc của các em, có tính đến những quyền và nghĩa vụ của cha mẹ, người giám hộ hợp pháp hay những cá nhân khác có trách nhiệm pháp lý đối với trẻ em và nhằm mục đích đó, sẽ tiến hành mọi biện pháp lập pháp và hành pháp thích hợp.
3. Các quốc gia thành viên phải bảo đảm rằng những tổ chức, cơ quan và cơ sở chịu trách nhiệm chăm sóc hoặc bảo vệ trẻ em phải tuân thủ những tiêu chuẩn do các nhà chức trách có thẩm quyền quy định, đặc biệt trong

các lĩnh vực an toàn, sức khỏe, về số lượng và tính phù hợp của đội ngũ nhân viên các cơ quan đó, cũng như về sự giám sát trình độ chuyên môn.

Điều 4.

Các quốc gia thành viên phải thi hành mọi biện pháp lập pháp, hành pháp thích hợp và các biện pháp khác để thực hiện những quyền của trẻ em được thừa nhận trong Công ước này. Về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, các quốc gia thành viên phải thi hành những biện pháp như vậy ở mức độ tối đa theo khả năng sẵn có của mình, và khi cần thiết, trong khuôn khổ hợp tác quốc tế.

Điều 2.

- 1. Các quốc gia thành viên phải tôn trọng và bảo đảm những quyền được nêu ra trong Công ước này đối với mọi trẻ em thuộc quyền tài phán của họ mà không có bất cứ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc, sắc tộc hay xã hội, tài sản, khuyết tật, thành phần xuất thân hay địa vị khác của trẻ em hoặc cha mẹ hay người giám hộ hợp pháp của trẻ em đó.*
- 2. Các quốc gia thành viên phải thi hành mọi biện pháp thích hợp để bảo đảm cho trẻ em được bảo vệ trước*

mọi hình thức phân biệt đối xử hoặc trừng phạt vì các lý do địa vị, hoạt động, những ý kiến phát biểu hoặc tín ngưỡng của cha mẹ, người giám hộ pháp lý hoặc những thành viên khác trong gia đình của trẻ em.

16.2. Các biện pháp kinh tế, xã hội và văn hóa

Trong Bình luận chung số 17, HRC đề cập đến yêu cầu về các biện pháp kinh tế, xã hội, văn hóa để bảo đảm quyền trẻ em:

“Tuy nhiên, hầu hết các điều khoản của Công ước không chỉ ra các biện pháp cụ thể mà để cho mỗi quốc gia tự xác định những biện pháp cần thiết phải bảo vệ trẻ em. Ủy ban lưu ý là những biện pháp như vậy, mặc dù cơ bản là để đảm bảo cho trẻ em được hưởng đầy đủ các quyền đã đề ra trong Công ước, có thể bao gồm các biện pháp về kinh tế, xã hội và văn hóa. Ví dụ, cần thực hiện các biện pháp kinh tế và xã hội để làm giảm bớt tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và xóa bỏ tận gốc tình trạng thiếu dinh dưỡng ở trẻ em, cũng như để bảo vệ trẻ em khỏi những hành vi phạm tội, sự đối xử độc ác, vô nhân đạo, hay bị bóc lột tình dục hoặc bóc lột lao động, bị sử dụng trong buôn bán, vận chuyển trái phép các chất ma túy, hoặc bằng bất cứ hình thức lạm dụng nào khác. Trong lĩnh vực văn hóa thì cần thực hiện mọi biện pháp nhằm củng cố sự phát triển nhân cách cho trẻ em và để cung cấp dịch vụ giáo dục mà sẽ tạo điều kiện cho các em được hưởng các quyền đã

được ghi nhận trong Công ước, đặc biệt là quyền tự do ý kiến và biểu đạt. Hơn nữa, Ủy ban mong muốn các quốc gia, trong các báo cáo của mình, cung cấp thông tin về các biện pháp đã thực hiện để đảm bảo trẻ em không phải tham gia trực tiếp vào các cuộc xung đột vũ trang” (Đoạn 3).



Tình mẫu tử.

16.3. Tuổi trưởng thành

Về khía cạnh này, Điều 1 CRC quy định: Trong phạm vi Công ước này, trẻ em có nghĩa là bất kỳ người nào dưới 18 tuổi, trừ trường hợp pháp luật có thể được áp dụng với trẻ em đó quy định tuổi thành niên sớm hơn.

Trong Bình luận chung số 17, HRC phân tích về vấn đề độ tuổi trưởng thành của trẻ em như sau:

“Quyền có các biện pháp bảo vệ đặc biệt thuộc về tất cả trẻ em bởi các em còn chưa trưởng thành. Mặc dù vậy, Công ước không chỉ rõ độ tuổi nào là tuổi trưởng thành. Điều này được xác định bởi mỗi quốc gia, căn cứ vào điều kiện văn hóa, xã hội và các điều kiện khác của quốc gia. Về khía cạnh này, các quốc gia cần chỉ ra trong báo cáo của mình về độ tuổi mà một trẻ em được coi là đạt đến sự trưởng thành trong các lĩnh vực dân sự và hình sự theo quy định của pháp luật nước mình. Các quốc gia cũng cần chỉ rõ độ tuổi tối thiểu mà pháp luật cho phép tham gia quan hệ lao động và được đối xử như người lớn theo luật lao động. Các quốc gia cũng cần nêu rõ hơn về độ tuổi mà một đứa trẻ được xem là người lớn theo các mục đích nêu ở Điều 10, khoản 2 và 3.

Tuy nhiên, Ủy ban lưu ý rằng độ tuổi cho các mục đích trên không nên quy định quá thấp và trong bất cứ trường hợp nào không thể thoái thác trách nhiệm của mình theo Công ước đối với những người dưới 18 tuổi, bất kể theo pháp luật quốc gia các em được coi là đạt đến sự trưởng thành hay chưa” (Đoạn 4).

16.4. Quyền không bị phân biệt đối xử

Về khía cạnh này, trong đoạn 5 Bình luận chung số 17, HRC nêu rằng:

“Công ước yêu cầu các quốc gia phải bảo vệ trẻ em khỏi sự phân biệt dưới bất cứ hình thức nào như chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quốc tịch hay thành phần xã

hội, tài sản hay nguồn gốc. Ủy ban lưu ý rằng khi thực thi các quyền quy định trong Công ước trong trường hợp của trẻ em theo Điều 2 và sự bình đẳng trước luật pháp theo Điều 26, qui định trong Điều 24 về không phân biệt đối xử có liên quan đặc biệt đến những biện pháp bảo vệ được đề cập trong Điều đã nêu. Báo cáo của các quốc gia phải chỉ rõ các biện pháp lập pháp và hành pháp mà quốc gia đã thực hiện để bảo đảm rằng các biện pháp bảo vệ đều nhằm mục đích loại bỏ sự phân biệt trong mọi lĩnh vực, gồm cả thừa kế, đặc biệt giữa trẻ em trong nước và trẻ em nước ngoài hay là giữa trẻ em sinh ra trong và ngoài giá thú”.

16.5. Quyền của trẻ em trong gia đình

Về quyền này của trẻ em, trong đoạn 6 Bình luận chung số 17, HRC nêu rằng:

“Trách nhiệm bảo đảm cho trẻ em có sự bảo vệ cần thiết thuộc về gia đình, xã hội và Nhà nước. Mặc dù Công ước không chỉ rõ trách nhiệm được phân chia như thế nào, nhưng trách nhiệm chính thuộc về gia đình. Gia đình cần được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm tất cả những thành viên tạo nên gia đình theo quan niệm trong xã hội của các quốc gia. Trách nhiệm này đặc biệt thuộc về cha mẹ, những người tạo điều kiện, khuyến khích sự phát triển hài hòa về nhân cách của trẻ và giúp các em được hưởng các quyền mà Công ước đã công nhận.

Tuy nhiên, do thông thường các ông bố, bà mẹ phải đi làm việc để kiếm sống nuôi gia đình, nên báo cáo của các quốc gia phải chỉ rõ xã hội, các tổ chức xã hội và Nhà nước thực hiện trách nhiệm của mình như thế nào để giúp đỡ gia đình trong việc đảm bảo sự bảo vệ trẻ em. Hơn nữa, trong những trường hợp mà bố mẹ và gia đình hoàn toàn không thực hiện được trách nhiệm của mình, hoặc bỏ mặc hay ngược bạc trẻ em, thì Nhà nước phải can thiệp, hạn chế quyền của cha mẹ và có thể tách trẻ em khỏi gia đình chúng nếu hoàn cảnh đòi hỏi như vậy.

Nếu hôn nhân bị đổ vỡ, cần có các thủ tục thực tế nhằm quan tâm và bảo đảm lợi ích thiết yếu của trẻ em, dành cho các em sự bảo vệ cần thiết cũng như khả năng bảo đảm cho các em được duy trì quan hệ với cả bố và mẹ...”

16.6. Quyền đăng ký khai sinh và tên gọi – Điều 14 (2)

Khoản 2 Điều 14 khẳng định quyền của mọi trẻ em đều phải được đăng ký khai sinh ngay sau khi ra đời và phải có tên gọi.

Về quyền này, trong Bình luận chung số 17, đoạn 7, HRC phân tích như sau:

“Theo Điều 24, mọi trẻ em có quyền được đăng ký khai sinh và có tên gọi ngay sau khi sinh. Theo quan điểm của Ủy ban, quy định này phải được giải thích rõ là nó gắn kết chặt chẽ với quy định về quyền của trẻ em được có các biện

pháp bảo vệ đặc biệt và nó khuyến khích sự công nhận vị thế hợp pháp của trẻ em. Việc quy định quyền có họ tên là đặc biệt quan trọng trong trường hợp trẻ sinh ngoài giá thú. Mục đích chính của trách nhiệm đăng ký cho trẻ sau khi sinh là giảm bớt nguy cơ trẻ bị bắt cóc, buôn bán, hay bị rơi vào các hình thức đối xử khác không phù hợp với các quyền đã quy định trong Công ước. Báo cáo của các quốc gia phải chỉ ra chi tiết những biện pháp mà quốc gia đã tiến hành để bảo đảm việc đăng ký cho trẻ sơ sinh ngay lập tức trong lãnh thổ của mình.”

Công ước về quyền trẻ em, 1989

Điều 7.

1. Trẻ em phải được đăng ký ngay lập tức sau khi được sinh ra và có quyền có họ tên, có quốc tịch ngay từ khi chào đời, và trong chừng mực có thể, quyền được biết cha mẹ mình và được cha mẹ mình chăm sóc.
2. Các Quốc gia thành viên phải bảo đảm việc thực hiện những quyền đó phù hợp với pháp luật quốc gia, với những nghĩa vụ của họ theo các văn kiện quốc tế có liên quan đến lĩnh vực này, đặc biệt trong trường hợp mà nếu không làm như thế thì đứa trẻ sẽ không có quốc tịch.

Điều 8.

1. Các Quốc gia thành viên cam kết tôn trọng quyền của trẻ em được giữ gìn thông tin xác định nhân thân (lí lịch) (identity) của mình, bao gồm quốc tịch, họ tên và các quan hệ gia đình được pháp luật thừa nhận, mà không có sự can thiệp bất hợp pháp nào.
2. Khi trẻ em bị tước đoạt một cách bất hợp pháp một số hoặc tất cả những yếu tố thuộc về nhân thân của các em, thì các Quốc gia thành viên phải cung cấp sự trợ giúp và bảo vệ thích hợp, nhằm mục đích nhanh chóng khôi phục lại nhân thân cho các em đó.

16.7. Quyền có quốc tịch – Điều 14 (3)

Khoản 3 Điều 14 khẳng định mọi trẻ em đều có quyền có quốc tịch. Tại đoạn 8 Bình luận chung số 17, HRC lưu ý các quốc gia thành viên quan tâm đến quyền có quốc tịch của trẻ em:

“Phải đặc biệt quan tâm đến việc bảo vệ quyền của trẻ em được có quốc tịch như quy định trong khoản 3 Điều 24. Mục đích của khoản này là nhằm tránh cho trẻ em không bị thiếu sự bảo vệ của xã hội và Nhà nước khi các em không có quốc tịch. Về điều này, quốc gia thành viên không nhất thiết phải có trách nhiệm trao quốc tịch cho mọi đứa trẻ khi sinh ra trong phạm vi lãnh thổ của họ. Tuy nhiên, các quốc gia được

yêu cầu thực thi các biện pháp thích hợp, một cách riêng rẽ hoặc hợp tác với các quốc gia khác, nhằm bảo đảm rằng mỗi đứa trẻ đều có một quốc tịch khi sinh ra. Về vấn đề này, không được phân biệt giữa trẻ em hợp pháp và trẻ em ngoài giá thú, trẻ em có bố mẹ không có quốc tịch hay trẻ em có bố mẹ với hai quốc tịch khác nhau. Cần có các biện pháp để đảm bảo rằng mọi trẻ em có một quốc tịch và các biện pháp này cần được đề cập trong báo cáo của các quốc gia thành viên. Các quốc gia có nghĩa vụ trao quốc tịch cho những trẻ em không quốc tịch trong lãnh thổ của mình”.

17. Quyền tham gia chính trị (*Right of Political Participation*) (Điều 25)

Điều 25.

Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào như đã nêu ở Điều 2 và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để:

- a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn;
- b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình;
- c) Được tiếp cận với các dịch vụ công cộng ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng.

17.1. Khái quát

Dân chủ và nhân quyền ngày nay đã được thừa nhận rộng rãi trên thế giới là có quan hệ chặt chẽ. Về cơ bản, dân chủ là một hệ thống tôn trọng sự tham gia của đa số thành viên vào việc ra quyết định hay lựa chọn chính sách, đồng thời dân chủ bảo đảm sự bình đẳng giữa các chủ thể, quan tâm đến ý

kiến của thiểu số. Đó là đòi hỏi đối với một hệ thống, cộng đồng hay nhóm, cụ thể hóa ở cấp độ cá nhân là quyền chính trị của mỗi người.

Điều 25 ICCPR quy định về một số quyền thường được gọi chung là các quyền tham gia chính trị. Các chủ thể được hưởng quyền này chỉ giới hạn ở các công dân. Điểm này không giống hầu hết các quyền khác trong ICCPR mà thuộc về tất cả mọi người nằm trong thẩm quyền tài phán của quốc gia.

Quyền tham gia chính trị (hay còn được gọi là quyền tham gia vào đời sống chính trị) đầu tiên được ghi nhận trong Điều 21 UDHR. Theo Điều này thì, *mọi người đều có quyền tham gia quản lý đất nước mình, một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện mà họ được tự do lựa chọn. Mọi người đều có quyền được tiếp cận các dịch vụ công cộng ở nước mình một cách bình đẳng (khoản 1 và 2).* Khoản 3 Điều này đề cập đến một quy định mang tính nguyên tắc bổ sung cho nội dung các khoản 1 và 2, trong đó nêu rằng, *ý chí của nhân dân phải là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền; ý chí đó phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử định kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, hoặc bằng những thủ tục bầu cử tự do tương tự.*

Điều 25 ICCPR tái khẳng định và cụ thể hóa quy định trong Điều 21 UDHR, trong đó nêu rõ: *Mọi công dân, không có*

bất kỳ sự phân biệt nào... và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để: a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn; b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình; c) Được tiếp cận với các chức vụ công ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng.

Liên quan đến Điều 25, HRC đã giải thích thêm một số khía cạnh của Điều này trong Bình luận chung số 25 thông qua tại phiên họp thứ 57 năm 1996 của Ủy ban, có thể tóm tắt như sau:

Thứ nhất, Điều 25 ICCPR ghi nhận và bảo vệ quyền của mọi công dân được tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, quyền bầu cử, ứng cử và quyền được tham gia các cơ quan công quyền. Nó khẳng định nền tảng của việc quản lý nhà nước là phải trên cơ sở đồng thuận của nhân dân. Cho dù theo thể chế chính trị nào thì các quốc gia thành viên cũng phải thông qua những biện pháp pháp lý và các biện pháp cần thiết khác để đảm bảo cho mọi công dân đều có cơ hội được hưởng các quyền này (đoạn 1).

Thứ hai, các quyền nêu trong Điều 25 có liên quan nhưng không đồng nhất với quyền tự quyết dân tộc. Quyền tự quyết dân tộc quy định trong Khoản 1 Điều 1 ICCPR là quyền của cả một dân tộc được tự do quyết định thể chế chính trị của nước mình, trong khi đó, Điều 25 đề cập đến quyền của các

cá nhân được tham gia vào quá trình quản lý các lĩnh vực công (đoạn 2).

Thứ ba, không giống như các quyền và tự do khác được ghi nhận trong ICCPR mà có chủ thể của quyền là mọi cá nhân trong phạm vi lãnh thổ và thuộc quyền tài phán của một quốc gia, các quyền nêu ở Điều 25 chỉ dành riêng cho những người có vị thế "công dân" của quốc gia. Tuy nhiên, không được có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào vì bất kỳ lý do gì giữa các công dân trong việc thực hiện những quyền này. Kể cả sự phân biệt giữa những người được hưởng tư cách công dân một cách đương nhiên ngay khi sinh ra và những người có được tư cách công dân bằng việc nhập quốc tịch cũng là trái với Điều 25 (đoạn 3).

Thứ tư, các quyền nêu ở Điều 25 có thể bị hạn chế nhưng mọi hạn chế phải hợp lý và khách quan. Ví dụ, một trong những hạn chế được cho là hợp lý là quy định cần phải đạt đến một độ tuổi nhất định mới được quyền bầu cử, ứng cử hay được bổ nhiệm vào những chức vụ cụ thể trong hệ thống chính quyền; hoặc quy định những người bị hạn chế năng lực hành vi có thể không được quyền bầu cử hay ứng cử (đoạn 4).

17.2. Tham gia vào các công việc xã hội – Điều 25 (a)

Điều 25 (a) quy định quyền chung của mọi công dân tham gia vào các công việc xã hội (*the conduct of public affairs*), trực tiếp hay gián tiếp thông qua các đại diện. Bình

luận chung số 25 của HRC xác định quyền tham gia điều hành các công việc xã hội là một khái niệm rộng liên quan đến việc thực hiện quyền lực chính trị, cụ thể là thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nó bao gồm tất cả các khía cạnh của quản lý hành chính và việc xây dựng, thực hiện chính sách ở cấp độ quốc tế, quốc gia, khu vực và địa phương (đoạn 5). Công dân có thể trực tiếp tham gia điều hành các công việc xã hội khi thực hiện quyền lực với tư cách là thành viên của các cơ quan lập pháp hay nắm giữ các chức vụ hành pháp; thông qua việc trưng cầu dân ý hay quá trình bầu cử khác; thông qua việc tham gia vào các hội đồng dân cử có thẩm quyền quyết định các vấn đề của địa phương hoặc các vấn đề của một cộng đồng cụ thể; hoặc tham gia vào các cơ quan được thành lập để đại diện cho công dân trong việc tham vấn với chính phủ (đoạn 6). Công dân cũng có thể tham gia gián tiếp vào hoạt động quản lý nhà nước thông qua việc tự do lựa chọn những người đại diện cho mình trong các cơ quan dân cử (đoạn 7), và tranh luận, đối thoại công khai với các đại diện do mình bầu ra hoặc thông qua các cơ chế khác do công dân tự tổ chức (đoạn 8).

Liên quan đến bình đẳng nam nữ, Điều 7 CEDAW yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện tất cả những biện pháp thích hợp để xóa bỏ sự phân biệt và đảm bảo cho phụ nữ được hưởng quyền bình đẳng với nam giới trong đời sống chính trị và công cộng. Trong Khuyến nghị chung số 23 của Ủy ban CEDAW, Ủy ban làm rõ thêm quy định này như sau:

“Nghĩa vụ được nêu cụ thể trong Điều 7 mở rộng tới tất cả những lĩnh vực trong đời sống chính trị, công cộng và không bị giới hạn trong các lĩnh vực cụ thể nêu ở tiểu đoạn (a), (b) và (c). Đời sống chính trị và công cộng của một quốc gia và một khái niệm rộng. Nó liên quan đến việc thực thi quyền lực chính trị, đặc biệt là việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Thuật ngữ này bao trùm tất cả những lĩnh vực của quản lý hành chính công, việc xây dựng và thực thi chính sách ở các cấp địa phương, khu vực, quốc gia và quốc tế. Khái niệm này cũng bao gồm nhiều lĩnh vực của xã hội dân sự, kể cả các lĩnh vực hoạt động của các ban, ngành cộng đồng, địa phương và hoạt động của những tổ chức như các đảng phái chính trị, công đoàn, hội đoàn chuyên ngành hay hội đoàn công nghiệp, những tổ chức của phụ nữ, tổ chức dựa trên cộng đồng và những tổ chức khác có liên quan đến đời sống chính trị và công cộng”.

17.3 Quyền bỏ phiếu – Điều 25 (b)

Trong Bình luận chung số 25, HRC nhận định:

Quyền bỏ phiếu tại các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý phải được quy định bởi pháp luật và chỉ phải chịu những hạn chế hợp lý, ví dụ như quy định về độ tuổi tối thiểu được quyền bầu cử. Những hạn chế về quyền bầu cử được coi là không hợp lý nếu như chúng được đặt ra dựa trên tình trạng khuyết tật về thể chất hay những đòi hỏi về tài sản, giáo dục,

khả năng biết đọc, biết viết, vị thế thành viên của các đảng phái... (đoạn 10).

Cũng trong Bình luận chung số 25, HRC xác định rõ hơn yêu cầu về bình đẳng trong bầu cử:

“Nếu có những đòi hỏi về cư trú đặt ra trong việc đăng ký cử tri khi bầu cử thì những đòi hỏi đó phải hợp lý và không được nhằm loại trừ quyền bầu cử của những người không có chỗ ở. Pháp luật cần cấm mọi sự can thiệp có tính lạm dụng vào việc đăng ký hay vào quá trình bầu cử cũng như mọi sự đe dọa hay ép buộc các cử tri, và các quy định cấm đó cần phải được thực thi nghiêm chỉnh” (đoạn 11).

“Quyền tự do biểu đạt, hội họp và lập hội là những điều kiện quan trọng cho việc thực hiện có hiệu quả quyền bầu cử, do đó, cần được các quốc gia thành viên bảo đảm đầy đủ. Các quốc gia thành viên cần thực thi các biện pháp tích cực để khắc phục những trở ngại trong việc bảo đảm quyền này, cụ thể như tình trạng thất học, đói nghèo, những rào cản ngôn ngữ, những khó khăn trong việc đi lại mà cản trở những người có quyền bầu cử thực hiện có hiệu quả các quyền của mình. Thông tin và các tài liệu về việc bầu cử phải được chuẩn bị cả bằng những ngôn ngữ thiểu số. Các biện pháp cụ thể như là tranh ảnh hay biểu tượng cần được đáp ứng để đảm bảo rằng các cử tri mù chữ đều có được thông tin đầy đủ làm cơ sở cho sự lựa chọn của mình” (đoạn 12).

17.4. Quyền ứng cử - Điều 25 (b)

Trong Bình luận chung số 25, HRC xác định rõ rằng các điều kiện liên quan đến việc bổ nhiệm, lệ phí hay đặt tiền trong ứng cử cần phải hợp lý và không có tính phân biệt. Mặt khác, những căn cứ thay đổi những người nắm giữ chức vụ bầu cử cần được quy định bởi pháp luật dựa trên những tiêu chí khách quan và hợp lý và theo những trình tự, thủ tục công bằng (đoạn 16).

Cụ thể hơn, quốc gia không được hạn chế quyền ứng cử một cách vô lý bằng cách đòi hỏi các ứng cử viên phải là thành viên của một đảng phái cụ thể nào. Nếu đòi hỏi một ứng cử viên phải có một số người ủng hộ tối thiểu để được chỉ định thì mức đòi hỏi này cần hợp lý và không được đặt ra để làm rào cản đối với việc ứng cử. Tôn trọng quyền tự do tư tưởng và ngôn luận, quốc gia không được coi quan điểm chính trị là căn cứ để tước bỏ quyền tham gia ứng cử của cá nhân (đoạn 17). HRC đã làm rõ thêm điểm này trong phán quyết về vụ *Bwalya kiện Zambia* (mã số 314/88).

Vụ Bwalya kiện Zambia (314/88)

“6.6 Liên quan đến cáo buộc vi phạm Điều 25 của Công ước, Ủy ban lưu ý rằng người nộp khiếu nại, một lãnh đạo của một đảng đối lập với cựu Tổng thống, đã bị ngăn chặn tham gia vào chiến dịch tổng tuyển cử cũng như

việc đề cử của đảng này. Điều này đã đến mức giới hạn không hợp lý quyền của nguyên đơn “tham gia vào các hoạt động xã hội” mà quốc gia đã không giải thích hoặc biện minh được. Đặc biệt, quốc gia đã không giải thích được các điều kiện tiên quyết cho việc tham gia vào bầu cử. Do đó, Ủy ban phải cho rằng ông Bwalya đã bị giam giữ và bị chối bỏ quyền tranh cử một ghế nghị viện cho khu vực bầu cử Chifubu chỉ vì là thành viên của chính đảng ngoài đảng được thừa nhận chính thức.”

Liên quan đến đoạn 16 của Bình luận chung số 25 về hạn chế quyền của một số vị trí dân cử trong bộ máy nhà nước cần để tránh xung đột lợi ích và quốc gia cần đưa ra các căn cứ hợp lý cho điều này, Ủy ban đã có một số phán quyết để làm rõ thêm. Chẳng hạn trong vụ *Denreczeny kiện Hà Lan* (mã số 500/92), khi một công chức cảnh sát không đáp ứng được các điều kiện mà chính quyền Hà Lan đặt ra để có thể tham gia ứng cử vào hội đồng địa phương, người cảnh sát đã khiếu nại vì cho là quyền ứng cử của mình bị vi phạm. HRC đã tái khẳng định rằng “quyền quy định tại Điều 25 không phải là một quyền tuyệt đối và các giới hạn đối với quyền này là được phép chừng nào chúng không có sự phân biệt và bất hợp lý”.

17.5. Bầu cử định kỳ và thực chất phản ánh ý chí của cử tri

Điều 25 (b) đòi hỏi về chất lượng của các cuộc bầu cử phải là “định kỳ, chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình

đảng và bỏ phiếu kín”. Trong Bình luận chung số 25, HRC nêu yêu cầu cần xác định những giới hạn hợp lý về chi phí tranh cử để đảm bảo rằng không cản trở sự lựa chọn tự do của cử tri, hoặc quá trình dân chủ không bị bóp méo bởi chi phí không tương xứng giữa các ứng cử viên hay các đảng phái (đoạn 19). Một điểm quan trọng nữa là cần thành lập một cơ quan độc lập để giám sát quá trình bầu cử và đảm bảo rằng việc bầu cử được tiến hành một cách bình đẳng, không thiên vị, phù hợp với pháp luật quốc gia và với Công ước (đoạn 20).

Về quy định “bỏ phiếu kín”, HRC đòi hỏi cần có những biện pháp bảo đảm yêu cầu bí mật của việc bỏ phiếu, bảo vệ các cử tri trước mọi sự ép buộc hay cưỡng bức khi bỏ phiếu. An ninh cho các hòm phiếu cũng phải được bảo đảm và việc kiểm phiếu phải có sự chứng kiến của các ứng cử viên hay các đại diện của họ. Cần đảm bảo sự bí mật cả quá trình kiểm phiếu và việc xem xét lại về mặt tư pháp hoặc bằng các thủ tục liên quan khác để các ứng cử viên tin tưởng vào sự an toàn của các hòm phiếu và việc kiểm phiếu. Sự trợ giúp cho những người tàn tật, người mù, hay mù chữ cũng phải mang tính độc lập. Các ứng cử viên cần được thông tin đầy đủ về những đảm bảo này (đoạn 20). Mặc dù Công ước không quy định về một cơ chế bầu cử cụ thể nào nhưng mọi cơ chế bầu cử ở các quốc gia thành viên phải phù hợp với các quyền được ghi nhận tại Điều 25 và phải đảm bảo cho cử tri được tự do thể hiện ý chí (đoạn 21).

Cũng nhằm bảo đảm cho cuộc bầu cử thực chất và mang tính cạnh tranh, trong Bình luận chung số 25, HRC đề cao vai trò của truyền thông và của các đảng phái chính trị trong đoạn 25 và 26:

“25. Để đảm bảo việc hưởng đầy đủ các quyền được bảo vệ theo Điều 25 thì việc trao đổi thông tin và ý kiến về các vấn đề chính trị giữa Nhà nước và công dân, các ứng cử viên và những đại diện được bầu là quan trọng. Điều này ngầm ý là báo chí và các phương tiện thông tin có quyền Bình luận về những vấn đề công cộng mà không có sự kiểm duyệt hay hạn chế và được thông tin quan điểm công khai. Điều này cũng đòi hỏi sự thụ hưởng đầy đủ và tôn trọng các quyền được bảo đảm theo các Điều 19, 21 và 22 của Công ước, kể cả quyền tự do tham gia các hoạt động chính trị một cách cá nhân hoặc thông qua các đảng phái chính trị hay các tổ chức khác, quyền tự do tranh luận các vấn đề công, tổ chức các cuộc mít tinh, biểu tình hoà bình, chỉ trích, phản đối, công bố các ấn phẩm chính trị, tổ chức tranh cử và công khai các quan điểm chính trị.

26. Quyền tự do lập hội, kể cả quyền thành lập hay tham gia các tổ chức và hiệp hội liên quan đến các vấn đề chính trị hay công cộng là một sự bổ sung cho các quyền được bảo vệ theo Điều 25. Các đảng phái chính trị hay các thành viên của các đảng phái đóng một vai trò quan trọng trong việc quản lý các vấn đề công và quá trình bầu cử. Tùy theo cách quản lý của mình, các quốc gia cần bảo đảm rằng các đảng

phải chính trị tôn trọng các quy định của Điều 25 để cho công dân theo đó thực hiện các quyền của mình”.

17.6. Bình đẳng tiếp cận dịch vụ công – Điều 25 (c)

Về vấn đề này, trong Bình luận chung số 25, HRC phân tích như sau:

“Tiểu mục (c) Điều 25 liên quan đến quyền và cơ hội của công dân được tiếp cận một cách bình đẳng với các chức vụ quản lý nhà nước. Để đảm bảo quyền này thì tiêu chí và quá trình bổ nhiệm, thăng tiến, đình chỉ và sa thải công chức nhà nước phải khách quan và hợp lý và việc tham gia các chức vụ trong các cơ quan nhà nước phải dựa trên sự bình đẳng về cơ hội, những nguyên tắc chung về công trạng và quy định nhiệm kỳ có đảm bảo, để đảm bảo rằng những cá nhân nắm giữ chức vụ công không phải chịu những sức ép hay sự can thiệp về chính trị (đoạn 23)”.

Ủy ban chưa đưa ra định nghĩa khái niệm “cơ quan dịch vụ công” (*public service*), nhưng khái niệm này thường được hiểu là bao gồm mọi vị trí trong hệ thống hành pháp, lập pháp và tư pháp, cũng như trong các cơ quan khác của nhà nước. Chẳng hạn trong một số phán quyết, vị trí giáo viên và giảng viên được coi là thuộc cơ quan dịch vụ công (xem vụ *Delgado Pasez kiện Colombia* (mã số 195/85) và vụ *Aduayom kiện Togo* (mã số 422/90)).

18. Quyền không bị phân biệt đối xử (*Rights of Non-discrimination*) (Điều 2 (1), 3 và 26)

Điều 2.

1. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng và bảo đảm cho mọi người trong phạm vi lãnh thổ và thẩm quyền tài phán của mình các quyền đã được công nhận trong Công ước này, không có bất kỳ sự phân biệt nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc địa vị khác...

Điều 3.

Các quốc gia thành viên Công ước này cam kết đảm bảo quyền bình đẳng giữa nam và nữ trong việc thực hiện tất cả các quyền dân sự và chính trị mà Công ước đã quy định.

Điều 26.

Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và có quyền được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào. Về mặt này, pháp luật phải nghiêm cấm mọi sự phân biệt đối xử và đảm bảo cho mọi người sự bảo hộ bình đẳng và có hiệu quả chống lại những phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới

tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc các địa vị khác.

18.1. Khái quát

Quyền bình đẳng, không có sự phân biệt, đồng thời được coi như một trong các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế về quyền con người, do đó được đề cập trực tiếp hoặc gián tiếp trong tất cả các văn kiện quốc tế về quyền con người. Nó bao gồm ba khía cạnh liên kết với nhau (mà đôi khi được đề cập như các *quyền hàm chứa unenumerated rights*), đó là: (i) Không bị phân biệt đối xử, (ii) Được thừa nhận tư cách con người trước pháp luật, và (iii) Có vị thế bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng.

Quy định về quyền này đầu tiên được đề cập trong các Điều 1, 2, 6, 7, 8 UDHR, sau đó được tái khẳng định trong các Điều 2, 3, 16 và 26 ICCPR, cụ thể như sau:

Về khía cạnh thứ nhất, Điều 1 UDHR nêu rõ, *mọi người sinh ra đều được tự do và bình đẳng về nhân phẩm và các quyền...* Điều 2 UDHR quy định, *mọi người đều được hưởng tất cả các quyền và tự do... mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hay các địa vị khác.* Ngoài ra,

Điều này cấm phân biệt đối xử dựa trên địa vị chính trị, pháp lý của quốc gia hoặc lãnh thổ, bất kể là lãnh thổ độc lập, uỷ trị, quần đảo, chưa được tự quản hay đang phải chịu bất kỳ hạn chế nào khác về chủ quyền.

Hai điều kể trên của UDHR được nhắc lại và cụ thể hóa trong các Điều 2 và 3 ICCPR. Theo Điều 2 ICCPR, các quốc gia thành viên cam kết tôn trọng và bảo đảm cho mọi người trong phạm vi lãnh thổ và thẩm quyền tài phán của mình, các quyền đã trong Công ước mà không có bất kỳ sự phân biệt nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc địa vị khác (khoản 1). Điều 3 ICCPR tập trung vào khía cạnh bình đẳng giữa nam và nữ, theo đó, các quốc gia thành viên bảo đảm quyền bình đẳng giữa nam và nữ trong việc thực hiện tất cả các quyền dân sự và chính trị trong Công ước.

Về khía cạnh thứ hai, Điều 6 UDHR quy định, *mọi người đều có quyền được công nhận tư cách là con người trước pháp luật ở mọi nơi.* Quy định này được tái khẳng định nguyên văn trong Điều 16 ICCPR.

Về khía cạnh thứ ba, Điều 7 UDHR quy định, *mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có bất kỳ sự phân biệt nào...* Điều 8 UDHR cụ thể hóa quy định ở Điều 7 khi nêu rằng, *mọi người đều có quyền được các toà án quốc gia có thẩm quyền bảo vệ bằng các biện pháp hữu hiệu để chống lại những hành vi vi phạm*

các quyền cơ bản của họ mà đã được hiến pháp hay luật pháp quy định.

Điều 26 ICCPR tái khẳng định hai quy định kể trên của UDHR, đồng thời nêu rõ, *về mặt này, pháp luật phải nghiêm cấm mọi sự phân biệt đối xử và đảm bảo cho mọi người sự bảo hộ bình đẳng và có hiệu quả chống lại những phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc các địa vị khác.*

Bên cạnh những khía cạnh đã nêu cụ thể trong các quy định ở trên của UDHR và ICCPR, trong Bình luận chung số 18 thông qua tại phiên họp lần thứ 37 năm 1989, HRC đã phân tích về ý nghĩa và nội hàm của quyền này một cách khá chi tiết.

Bình luận chung số 18 khẳng định không phân biệt đối xử, bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng đóng vai trò là cơ sở và nguyên tắc chung trong việc bảo vệ tất cả các quyền con người. Các quốc gia thành viên có trách nhiệm bảo đảm quyền này cho mọi người có mặt trên lãnh thổ nước mình, bất kể người đó là công dân nước mình, người không quốc tịch hay người nước ngoài, bất kể các yếu tố dân tộc, chủng tộc, quốc tịch, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị, thành phần xã hội, tài sản hay bất kỳ yếu tố nào khác (đoạn 1).

HRC cũng khẳng định quyền không bị phân biệt đối xử, bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách

bình đẳng là những quyền tuyệt đối, được áp dụng trong mọi tình huống, kể cả trong tình trạng khẩn cấp của quốc gia được quy định ở Điều 4 ICCPR (đoạn 2). Các quốc gia thành viên có quyền tự quyết định các biện pháp thích hợp để thực hiện quyền này, tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, cần phải có những hành động chủ động (ví dụ như để bảo đảm sự bình đẳng về quyền và trách nhiệm của vợ và chồng nêu trong Khoản 4 Điều 24 ICCPR...) (đoạn 5).

18.2. Khái niệm phân biệt đối xử (discrimination)

Trên thực tế ICCPR không đưa ra định nghĩa về *sự phân biệt đối xử*, tuy nhiên, theo HRC nêu tại Bình luận chung số 18, thuật ngữ này được hiểu là *bất kỳ sự phân biệt, loại bỏ, hạn chế hay thiên vị nào thực hiện dựa trên bất kỳ yếu tố nào như chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hay quan điểm khác, quốc tịch hay thành phần xã hội, tài sản, nguồn gốc hay các vị thế khác, mà có mục đích hoặc có tác động làm vô hiệu hóa hay làm suy giảm sự thừa nhận, thụ hưởng hay thực hiện các quyền và tự do của mọi người trên cơ sở bình đẳng (đoạn 7).*

Mặt khác, quyền bình đẳng không có nghĩa là *áp dụng một kiểu đối xử cho mọi đối tượng trong cùng một tình huống (tức cào bằng)*, và *không phải mọi sự khác biệt về đối xử đều tạo nên sự phân biệt đối xử*. Nếu sự đối xử khác biệt được xác định dựa trên các điều kiện hợp lý, khách quan và nhằm

mục đích để đạt được sự bình đẳng thì không bị coi là trái với ICCPR (các đoạn 10 và 13)⁷².

18.3. Phạm vi cấm phân biệt đối xử

Theo Điều 2 ICCPR, các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng và bảo đảm cho mọi người trong phạm vi lãnh thổ và thẩm quyền tài phán của mình các quyền đã được công nhận trong Công ước mà không có bất kỳ sự phân biệt nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc địa vị khác (Khoản 1). Các Khoản 2 và 3 Điều này đề cập đến nghĩa vụ của các quốc gia thành viên phải tiến hành các biện pháp cần thiết... nhằm thực hiện các quyền được công nhận trong Công ước, và bảo đảm rằng bất cứ người nào bị xâm phạm các quyền và tự do như được công nhận trong Công ước đều nhận được các biện pháp khắc phục hiệu quả, cho dù sự xâm phạm này là do hành vi của những người thừa hành công vụ gây ra...

⁷² Quan điểm này tương thích với quy định về các biện pháp đặc biệt tạm thời áp dụng để bảo đảm bình đẳng giữa nam giới và phụ nữ trên thực tế mà được nêu ở Điều 4 CEDAW. Thêm vào đó, ngay trong ICCPR cũng có một số quy định phản ánh nguyên tắc này, cụ thể như quy định trong Khoản 5 Điều 6 ICCPR nghiêm cấm áp dụng hình phạt tử hình với những người dưới 18 tuổi và phụ nữ có thai; quy định trong Khoản 3 Điều 10 Công ước yêu cầu phải giam giữ người chưa thành niên làm trái pháp luật tách riêng khỏi những tội phạm đã trưởng thành. Hoặc như quy định ở Điều 25 cho phép phân tách đối tượng được hưởng các quyền chính trị (bầu cử, ứng cử...) trên cơ sở vị thế công dân.

Điều 3 ICCPR tập trung vào khía cạnh bình đẳng giữa nam và nữ, theo đó, các quốc gia thành viên Công ước cam kết *đảm bảo quyền bình đẳng giữa nam và nữ trong việc thực hiện tất cả các quyền dân sự và chính trị mà Công ước đã quy định*.

Điều 26 có phạm vi rộng hơn nhiều so với Điều 2 (1) và Điều 3, thể hiện qua phán quyết của HRC trong vụ dưới đây:

Vụ Broeks kiện Hà Lan (mã số 172/84)

Cô Broeks khiếu nại rằng, theo luật hiện hành (gồm Tiểu mục 1 (1), Mục 13 của Luật về trợ cấp thất nghiệp và Nghị định số 61 452/III ngày 5 tháng 4 năm 1976 quy định chi tiết thi hành Luật) là có sự phân biệt đối xử dựa trên giới tính và địa vị không thể chấp nhận được. Cô lập luận như sau: nếu cô là nam giới, dù kết hôn hay không, cô sẽ không bị luật tước trợ cấp thất nghiệp. Vì cô là phụ nữ và đã kết hôn, luật không cho phép cô hưởng trợ cấp thất nghiệp. Điều này khiến cô trở thành nạn nhân của vi phạm Điều 26 dựa trên cơ sở giới và địa vị. Cô cho rằng Điều 26 của ICCPR bảo vệ cá nhân ngoài cả những quyền cụ thể nêu trong Công ước.

Trước khiếu nại của nguyên đơn, nhà nước Hà Lan lập luận rằng việc bảo đảm các quyền an sinh xã hội được Điều 9, cùng với các Điều 2 và 3 của ICESCR.

Mặt khác, quốc gia cũng đang thực hiện nguyên tắc hiện thực hóa dần dần dựa vào nguồn lực tối đa hiện có. Những khía cạnh phân biệt còn lại sẽ được xóa bỏ dần. Quốc gia cũng đã thực hiện việc báo cáo về các biện pháp thực hiện các quyền theo cơ chế riêng của ICESCR. Về Điều 26, Hà Lan cho rằng điều này chỉ bao hàm sự phân biệt đối xử liên quan đến các quyền dân sự, chính trị mà không phải là liên quan đến các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, do đó vụ này không thuộc thẩm quyền của HRC.

Dù vậy, HRC vẫn ra phán quyết nghiêng về phía người khởi kiện sau khi lập luận rằng phạm vi của Điều 26 không giới hạn ở các quyền trong ICCPR:

“12.1 Quốc gia thành viên thừa nhận rằng có sự trùng đáng kể quy định của Điều 26 ICCPR và các quy định của Điều 2 của ICESCR. Ủy ban cho rằng ICCPR vẫn có thể áp dụng ngay cả khi một vấn đề-chủ đề được nhắc đến hoặc trong các văn kiện quốc tế khác, chẳng hạn Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc, Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chống lại phụ nữ, hoặc trong vụ này là ICESCR. Không kể đến lịch sử soạn thảo hai Công ước, Ủy ban cần áp dụng đầy đủ các điều khoản của ICCPR...”

Quan điểm của HRC trong vụ *Broeks kiện Hà Lan* gây ra nhiều tranh cãi, tuy vậy, quan điểm này tiếp tục được khẳng

định tại đoạn 12 của Bình luận chung số 18 (năm 1989):

“Trong khi Điều 2 ICCPR giới hạn phạm vi các quyền được bảo vệ khỏi sự phân biệt đã được quy định trong Công ước, thì Điều 26 không đề cập chi tiết đến những giới hạn đó. Điều này có nghĩa là Điều 26 quy định rằng tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có sự phân biệt; rằng luật pháp sẽ bảo đảm cho mọi người được bình đẳng và bảo vệ hiệu quả khỏi sự phân biệt về bất cứ cơ sở nào đã được liệt kê. Theo quan điểm của Ủy ban, Điều 26 không chỉ đơn thuần sao chép lại sự bảo đảm đã quy định trong Điều 2 mà còn tự nó quy định một quyền riêng biệt. Nó nghiêm cấm sự phân biệt trong luật pháp hay trên thực tế trên cơ sở bất cứ lĩnh vực nào đã được quy định và được bảo vệ bởi các cơ quan công quyền. Do đó, Điều 26 tập trung vào các trách nhiệm áp đặt cho các quốc gia trong việc lập pháp và áp dụng pháp luật chống phân biệt đối xử. Vì vậy, khi một quốc gia ban hành pháp luật thì phải tuân thủ các yêu cầu của Điều 26, rằng nội dung của văn bản pháp luật phải không mang tính chất phân biệt đối xử. Nói cách khác, việc áp dụng nguyên tắc không phân biệt đối xử chứa đựng trong Điều 26 không chỉ giới hạn trong các quyền đã được quy định trong Công ước.”

Cũng theo Ủy ban, trong các bối cảnh có liên quan, định nghĩa về sự phân biệt đối xử về chủng tộc nêu ở Điều 1 Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử về chủng tộc (ICERD), và về phân biệt đối xử chống lại phụ nữ nêu ở Điều 1 CEDAW sẽ được áp dụng (đoạn 6, Bình luận chung 18).

Bình luận chung số 18 cũng khẳng định rằng quyền không bị phân biệt đối xử, bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mang tính chất khái quát, thể hiện trong nhiều bối cảnh, có mối liên hệ với việc thực hiện các quyền con người khác, cụ thể như với quyền được bình đẳng trước tòa án (các Khoản 1 và 3 Điều 14 ICCPR), quyền được tham gia vào đời sống của cộng đồng (Điều 25 ICCPR)... (đoạn 2).

18.4 Những căn cứ phân biệt đối xử bị cấm

Như đã đề cập, Điều 3 ICCPR cấm phân biệt đối xử trên cơ sở giới tính. Khoản 1 Điều 2 và Điều 26 mở rộng hơn, bao trùm cả phạm vi của Điều 3, nêu các căn cứ của sự phân biệt gồm: chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc địa vị khác.

Nhiều “địa vị khác” (*other status*) đã được HRC nêu ra trong các phán quyết giải quyết các khiếu nại của mình, trong đó có thể kể đến là: *độ tuổi, quốc tịch, tình trạng kết hôn, nơi sống trong quốc gia, tình trạng lùn, phân biệt giữa con đẻ và con nuôi, phân biệt sinh viên trong trường công và trường tư, phân biệt người có việc làm và người thất nghiệp, phân biệt người thực hiện nghĩa vụ quân sự và nghĩa vụ không phải là quân sự...*⁷³

⁷³ Xem cụ thể tên các phán quyết liên quan tại “The Convention ...”, Sarah Joseph, 2005, trang 690.

18.5. Sự đối xử khác biệt có thể chấp nhận được (Permissible Differentiation)

Như đã đề cập, HRC đã nhận định rằng: *không phải mọi sự khác biệt về đối xử đều tạo nên sự phân biệt đối xử. Nếu tiêu chuẩn cho sự đối xử khác biệt là hợp lý và khách quan (reasonable and objective) và nhằm mục đích để xóa bỏ sự phân biệt đối xử trên thực tế thì nó được coi là hành động hợp pháp theo Công ước.* Do đó, các biện pháp tương xứng nhằm đạt các mục đích chính đáng là được phép.

Nhìn chung, HRC phải căn cứ vào từng vụ cụ thể để đánh giá tính “hợp lý và khách quan”, ví dụ qua các vụ việc sau đây:

Vụ Aumeeruddy – Cziffra và những người khác kiện Mauritius (mã số 35/78)

Trong vụ này, các nguyên đơn khiếu nại rằng luật nhập cư của Mauritius có tính phân biệt đối xử chống lại phụ nữ Mauritius vì những người vợ là người nước ngoài được cấp phép cư trú tại Mauritius, trong khi những người chồng là người nước ngoài thì không được phép như vậy. Quan điểm của HRC về việc đó như sau:

“9.2. (b) ... Công ước đòi hỏi việc bảo vệ gia đình không thể khác biệt về giới của cặp vợ chồng. Mặc dù Mauritius có thể biện minh khi giới hạn người nước ngoài vào lãnh thổ và trục xuất họ vì lý do an ninh, Ủy ban

nhận thấy rằng luật quy định chỉ áp dụng giới hạn đối với những người nước ngoài lấy vợ Mauritius, chứ không áp dụng với người nước ngoài lấy chồng Mauritius, là phân biệt đối xử đối với phụ nữ Mauritius và không thể biện minh bằng lý do an ninh.

Do đó, Ủy ban kết luận là đã có sự vi phạm các Điều 2 (1), 3 và 2 của Công ước, cũng như vi phạm quyền của ba người khởi kiện tại Điều 23 (1) (bảo vệ gia đình)”.
Vụ Drobek kiện Slovakia (mã số 643/95)

Trong vụ này, nguyên đơn khiếu nại rằng ông không thể đòi lại tài sản mà gia đình gốc Đức của mình đã bị tịch thu bởi chính phủ Czech sau Chiến tranh thế giới thứ 2. Vào thời điểm khiếu nại, luật Slovakia chỉ quy định việc trả lại tài sản bị thu hồi bởi chính quyền cộng sản. Vì vậy:

“3.1. Người khiếu nại cho rằng mình là nạn nhân của một vi phạm Điều 2 và 26 của Công ước bởi chính quyền Slovakia, bởi vì nó có sự phân biệt về chủng tộc bằng việc thông qua một luật trả lại đất đai cho những người bị thu hồi vì lý do ý thức hệ mà không trả lại cho những người bị thu hồi vì lý do sắc tộc... Sự vi phạm, diễn ra trước khi Công ước có hiệu lực, đã được lặp lại bởi luật pháp có sự phân biệt vào năm 1991 và bởi các tòa án Slovakia các năm 1993 và 1995”.

Tuy nhiên, HRC thấy rằng không có sự vi phạm Điều 26:

“6.4. Trong quan điểm của mình về vụ Khiếu nại số 516/1992 (Simunek kiện Cộng hòa Czech), Ủy ban đã kết luận rằng luật năm 1991 đã vi phạm Công ước bởi vì nó loại trừ không áp dụng đối với những cá nhân mà tài sản bị tịch thu sau năm 1948 chỉ vì họ không phải là công dân hoặc người cư trú của quốc gia sau khi chế độ cộng sản sụp đổ vào năm 1989. Vụ này khác với vụ đó ở chỗ nguyên đơn trong vụ này không khiếu nại về việc đối xử phân biệt liên quan đến việc tịch thu tài sản sau năm 1948. Thay vì vậy, nguyên đơn cho rằng luật năm 1991 không đồng thời bồi thường cho những nạn nhân của việc tịch thu năm 1945 bởi chế độ trước chế độ cộng sản.

6.5. Ủy ban đã nhắc nhiều lần rằng không phải mọi sự phân biệt hay đối xử khác biệt trong đối xử đều bị coi là vi phạm Điều 2 và 26. Ủy ban thấy rằng, trong vụ việc này, luật thông qua sau khi chế độ cộng sản sụp đổ tại Czechoslovakia nhằm bồi thường các nạn nhân của chế độ đó về hình thức không có sự phân biệt theo nghĩa của Điều 26 chỉ vì, như nguyên đơn chấp thuận, nó không bồi thường cho những nạn nhân của bất công gây ra bởi các chế độ trước đó. Nguyên đơn đã không chứng minh được khiếu nại của mình liên quan đến các Điều 2 và 6”.

18.6. Hành động ưu đãi (Affirmative Action)

Khái niệm hành động ưu đãi dùng để chỉ các biện pháp tích cực mà các quốc gia chủ động áp dụng nhằm tăng cường vị thế của những nhóm yếu thế. Chẳng hạn, trên một xe bus phải ưu tiên dành một số vị trí nhất định cho người khuyết tật, hoặc đặc biệt là những ưu đãi cho phụ nữ hay trẻ em. HRC đã khẳng định các biện pháp ưu đãi là được phép theo ICCPR, thậm chí trong một số trường hợp là bắt buộc đối với quốc gia. Trong đoạn 10 Bình luận chung số 18, HRC đề cập đến khía cạnh này như sau:

“Ủy ban cũng muốn chỉ ra rằng, nguyên tắc bình đẳng đòi hỏi khi yêu cầu các quốc gia thực hiện những hành động ưu đãi nhằm giảm bớt hay xóa bỏ những yếu tố là nguyên nhân tạo ra sự phân biệt đối xử mà bị nghiêm cấm trong Công ước. Ví dụ, trong một quốc gia nơi mà những điều kiện chung của một bộ phận dân cư nhất định ngăn cản hay làm ảnh hưởng tới việc được hưởng các quyền con người của họ, thì quốc gia thành viên phải thực hiện hành động cụ thể để chấn chỉnh những điều kiện trên. Những hành động như vậy có thể bao gồm cả sự ưu đãi được áp dụng với một cộng đồng cụ thể trong một thời gian nhất định. Khi những hành động như vậy là cần thiết để chấn chỉnh sự phân biệt đối xử trong thực tế, nó được coi là một sự đối xử khác biệt hợp pháp theo Công ước.”

Trong các Đoạn 2 Bình luận chung số 3 về nghĩa vụ của quốc gia theo Điều 4 ICCPR, và Đoạn 3 Bình luận chung số

28 về bình đẳng nam nữ, HRC đề cập cụ thể hơn đến việc thực hiện hành động ưu đãi với phụ nữ:

Đoạn 2, Bình luận chung số 3:

“Thứ nhất, Điều 3, tương tự như các Điều 2 (1) và 26 của Công ước, trong chừng mực các điều này trước tiên đề cập đến việc chống phân biệt đối xử dựa trên một số cơ sở, trong đó có giới tính, yêu cầu không chỉ là các biện pháp bảo vệ, mà còn là các hành động quả quyết để đảm bảo phụ nữ được hưởng thụ một cách chủ động các quyền. Để đạt được việc này không chỉ đơn thuần là ban hành các đạo luật. Như vậy, nhìn chung, các quốc gia cần thu thập nhiều thông tin hơn liên quan đến vai trò của phụ nữ trên thực tế nhằm xác định những biện pháp nào, cùng với các biện pháp pháp lý thuần túy, mà đã hay đang được sử dụng để thực hiện những nghĩa vụ rõ ràng và chủ động theo quy định tại Điều 3, cũng như để xác định những quy trình và xem xét những nhân tố khó khăn, trở ngại nào mà các quốc gia đang phải đối mặt trong vấn đề này”.

Đoạn 3, Bình luận chung số 28:

“Nghĩa vụ đảm bảo cho tất cả cá nhân các quyền được quy định tại Điều 2 và 3 của Công ước đòi hỏi các quốc gia phải tiến hành mọi biện pháp để tất cả cá nhân được hưởng các quyền mà Công ước đã ghi nhận. Những biện pháp này bao gồm cả việc loại bỏ những trở ngại đối với việc hưởng bình đẳng các quyền đó, việc giáo dục cho công dân và công

chức nhà nước về các quyền con người và điều chỉnh các quy định pháp luật quốc gia để đảm bảo thực hiện các quy định trong Công ước. Các quốc gia không chỉ phải thông qua các biện pháp bảo vệ mà còn thông qua các biện pháp chủ động trong mọi lĩnh vực nhằm đảm bảo quyền bình đẳng cho phụ nữ...”

18.7. Bất bình đẳng mang tính hệ thống (systemic inequality)

Tại nhiều quốc gia, vì nhiều lý do lịch sử, văn hóa, truyền thống cũng như thể chế, tồn tại dai dẳng sự phân biệt mang tính hệ thống đối với các nhóm yếu thế như phụ nữ, người khuyết tật, người đồng tính, người thiểu số về sắc tộc... Về nguyên tắc, các quốc gia cần có các biện pháp chủ động và hệ thống để giảm thiểu sự phân biệt này vì chúng ảnh hưởng đến các quyền dân sự và chính trị căn bản, bên cạnh các quyền khác, của cá nhân.

Liên quan đến phụ nữ, Ủy ban xóa bỏ phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (CEDAW) có Khuyến nghị chung số 19 về bạo lực chống lại phụ nữ, trong đó nêu rằng:

“6. Điều 1 Công ước xác định sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ. Định nghĩa về sự phân biệt đối xử bao gồm cả bạo lực trên cơ sở giới, tức là bạo lực nhằm vào một phụ nữ vì người đó là phụ nữ hoặc bạo lực gây ra tác động lớn đối với phụ nữ. Nó bao gồm những hành động gây ra tổn hại về thân thể, tinh thần, tình dục hoặc gây ra đau khổ, các lời đe dọa tiến hành những hành động như vậy, sự ép buộc và các hành động tước

đoạt tự do khác. Bạo lực trên cơ sở giới có thể vi phạm những điều khoản cụ thể của Công ước, dù rằng các điều khoản đó có nhắc đến bạo lực một cách rõ ràng hay không.

7. Bạo lực trên cơ sở giới, mà làm giảm bớt hoặc hủy bỏ việc phụ nữ được hưởng thụ các quyền con người và quyền tự do cơ bản của phụ nữ theo quy định của luật pháp quốc tế nói chung, hoặc theo những công ước về quyền con người là sự phân biệt đối xử trong phạm vi của nghĩa được nêu trong Điều 1 của Công ước...”

Cũng trong Bình luận chung này, Ủy ban CEDAW đưa ra nhiều khuyến nghị cụ thể:

“24. (a) Các quốc gia thành viên cần tiến hành những biện pháp thích hợp và hiệu quả nhằm xóa bỏ tất cả những hình thức bạo lực trên cơ sở giới, bất kể do các cá nhân hay cơ quan công quyền gây ra.

(b) Các quốc gia thành viên cần đảm bảo có những văn bản pháp luật nhằm chống bạo lực gia đình, lạm dụng tình dục, hãm hiếp, cưỡng dâm và các loại bạo lực trên cơ sở giới khác, và có sự bảo vệ đầy đủ đối với tất cả phụ nữ, tôn trọng quyền bất khả xâm phạm về thân thể và phẩm giá của họ. Cần cung cấp những dịch vụ bảo vệ hỗ trợ thích hợp cho những phụ nữ là nạn nhân của bạo lực. Việc tập huấn về sự nhạy cảm giới cho các quan chức tư pháp thi hành pháp luật và các quan chức công quyền

khác là yếu tố thiết yếu để thực thi một cách hiệu quả CEDAW.

- (c) Các quốc gia thành viên cần khuyến khích việc tập hợp những số liệu thống kê và nghiên cứu về phạm vi, nguyên nhân và hậu quả, cũng như về các biện pháp nhằm ngăn ngừa và đối phó với nạn bạo lực trên cơ sở giới.
- (d) Cần có những biện pháp hiệu quả để đảm bảo rằng các phương tiện thông tin đại chúng tôn trọng và thúc đẩy thái độ tôn trọng phụ nữ.
- (e) Các quốc gia thành viên, trong báo cáo của mình gửi Ủy ban, cần xác định tính chất và phạm vi của những thái độ, phong tục tập quán làm kéo dài tình trạng bạo lực với phụ nữ, về những loại bạo lực với phụ nữ và hậu quả của chúng. Các quốc gia cũng cần báo cáo về những biện pháp đã áp dụng để chống lại những hình thức bạo lực như vậy và hiệu quả của các biện pháp đó.
- (f) Cần thực thi các biện pháp hiệu quả để xoá bỏ những thái độ và tập quán kể trên. Các quốc gia cần có những chương trình giáo dục và thông tin công cộng nhằm giúp loại bỏ những thành kiến cản trở sự bình đẳng của phụ nữ (Khuyến nghị chung số 3, 1987).
- (g) Cần tiến hành những biện pháp ngăn ngừa và trừng phạt cụ thể để đối phó với nạn buôn bán và bóc lột tình dục phụ nữ”.

Liên quan đến phân biệt chủng tộc, Ủy ban CERD đã xác định thấy có một số dạng phân biệt đối xử một cách hệ thống, được nêu tại Khuyến nghị chung số 19 của CERD:

- “3. Ủy ban cũng nhận thấy rằng, trong khi sự phân biệt chủng tộc, một cách hoàn toàn hay một phần, chủ yếu phát sinh từ chính sách của một quốc gia, cũng có tình huống trong đó sự phân biệt chủng tộc gây nên bởi hành động không chủ ý của một số cá nhân. Ở nhiều thành phố mà dân cư có sự khác biệt về thu nhập, đôi khi sự khác biệt đó có liên hệ với sự khác biệt về chủng tộc, màu da, dòng dõi, quốc gia hay dân tộc thiểu số; trong bối cảnh đó thường có một số nhóm dân cư bị kỳ thị và các cá nhân thuộc những nhóm này phải chịu đựng sự phân biệt đối xử mà có nguyên nhân tổng hợp từ sự khác biệt về chủng tộc và những yếu tố khác.
- 4. Do đó, Ủy ban khẳng định rằng hành động phân biệt chủng tộc có thể nảy sinh không xuất phát từ chính sách hay không có mối liên hệ trực tiếp nào với các quan chức nhà nước. Ủy ban cũng yêu cầu các quốc gia thành viên theo dõi mọi khuynh hướng có thể dẫn tới hành động phân biệt chủng tộc như vậy, loại bỏ triệt để những hậu quả tiêu cực của những hành động đó và đề cập rõ ràng tình hình có liên quan trong báo cáo định kỳ”.

19. Quyền của người thiểu số (*Rights of Minorities*) (Điều 27)**Điều 27.**

Ở những quốc gia có nhiều nhóm thiểu số về sắc tộc, tôn giáo và ngôn ngữ, những cá nhân thuộc các nhóm thiểu số đó, cùng với những thành viên khác của cộng đồng mình, không thể bị khước từ quyền có đời sống văn hoá riêng, quyền được theo và thực hành tôn giáo riêng, hoặc quyền được sử dụng ngôn ngữ riêng của họ.

19.1. Khái quát

Điều 27 quy định về quyền của người thiểu số thuộc các nhóm thiểu số về sắc tộc, ngôn ngữ hay tôn giáo. Về quyền này, HRC có Bình luận chung số 23, được thông qua tại phiên họp thứ 50 (1994).

Tại đoạn 1, Ủy ban khẳng định Điều 27 thiết lập và công nhận một quyền của các nhóm thiểu số khác với các quyền khác, mà với tư cách cá nhân giống như bao người khác, được hưởng theo Công ước.

Tại đoạn 9, Ủy ban cho rằng, việc bảo vệ các quyền theo Điều 27 là trực tiếp nhằm bảo đảm sự sống còn và phát triển của nền văn hóa, tôn giáo và bản sắc của các nhóm thiểu số, qua đó làm phong phú nền văn hóa của cả quốc gia. Vì vậy,

Ủy ban cho rằng các quyền theo Điều này phải được bảo vệ riêng, không được lẫn lộn với các quyền cá nhân khác được quy định trong Công ước...

19.2. Khái niệm một nhóm thiểu số (a minority)

Điều 27 đề cập đến các nhóm thiểu số về sắc tộc, ngôn ngữ hay tôn giáo (*ethnic, religious or linguistic minorities*), nhưng không đưa ra một định nghĩa cụ thể như thế nào là một nhóm thiểu số. Tuy nhiên, HRC đề cập đến một số khía cạnh của khái niệm này qua các vụ việc sau:

Vụ Ballantyne và những người khác kiện Canada (mã số 359, 385/89)

Trong vụ này, những người khiếu nại cho rằng luật về ngôn ngữ của Quebec vi phạm Điều 27. Người khiếu nại thuộc cộng đồng thiểu số nói tiếng Anh tại Quebec. Trong tổng số dân 15.000 người tại thị trấn, có 5.600 người nói tiếng Anh. Do luật về ngôn ngữ không cho phép họ treo bảng hiệu bằng tiếng Anh, họ thấy rằng mình chịu thiệt so với những đối thủ kinh doanh nói tiếng Pháp được sử dụng tiếng mẹ đẻ mà không phải chịu giới hạn nào. Về vụ việc này, HRC kết luận:

“11.2. ... Điều 27 đề cập đến các nhóm thiểu số tại các quốc gia... Theo Điều 50, các điều khoản của Công ước mở rộng đến mọi khu vực của các nhà nước liên bang mà không có giới hạn hay ngoại lệ nào. Theo đó, các nhóm

thiểu số nhắc đến tại Điều 27 là các nhóm trong một quốc gia chứ không phải nhóm thiểu số trong một tỉnh. Một nhóm có thể cấu thành đa số trong một tỉnh nhưng vẫn là thiểu số trong quốc gia và vì vậy vẫn được quyền hưởng lợi từ Điều 27. Các công dân nói tiếng Anh của Canada không thể được coi là thiểu số về ngôn ngữ. Do đó, các nguyên đơn không thể khiếu nại theo Điều 27”.

Như vậy, qua vụ việc trên, quan điểm của HRC là một nhóm thiểu số phải so sánh về số lượng trên khắp cả đất nước chứ không phải chỉ ở một tỉnh hay một vùng nhất định. Quan điểm này gây tranh cãi và cũng có sự bất đồng của một số thành viên trong Ủy ban.

Đoạn 5.1 Bình luận chung 23 làm rõ thêm rằng, những người cần được bảo vệ là những người thuộc một nhóm và có cùng một nền văn hóa, tín ngưỡng và cùng một ngôn ngữ và họ “không nhất thiết phải là công dân của một quốc gia”. Đoạn 5.2 cụ thể hóa như sau:

“Điều 27 công nhận quyền của các nhóm thiểu số mà đang “hiện diện” ở một quốc gia. Xét bản chất và phạm vi các quyền trong điều này thì thuật ngữ “hiện diện” là không phù hợp đối với các cá nhân thuộc các nhóm thiểu số. Những quyền này hiểu một cách đơn giản là việc các cá nhân thuộc các nhóm thiểu số không bị loại trừ quyền hưởng thụ, một mình hoặc cùng với các thành viên khác của cộng đồng họ,

nền văn hóa của riêng họ, thực hành tôn giáo và nói ngôn ngữ của cộng đồng họ. Không thể phủ định quyền trong cộng đồng với các thành viên của nhóm, họ được hưởng nền văn hóa riêng, sinh hoạt tôn giáo và nói ngôn ngữ của mình. Không nhất thiết họ phải là công dân của quốc gia đó và họ cũng không cần phải đăng ký thường trú. Vì vậy, những người lao động nhập cư vào làm việc hay thậm chí những khách du lịch tạo nên nhóm người thiểu số trong một quốc gia cũng được hưởng các quyền theo Điều 27. Ngoài ra, như bất cứ cá nhân nào khác trong lãnh thổ của một quốc gia, những thành viên của các nhóm thiểu số cũng được hưởng các quyền áp dụng chung cho mọi người, ví dụ như quyền tự do lập hội, tự do hội họp và tự do ngôn luận. Sự tồn tại của một nhóm thiểu số về dân tộc, tôn giáo hay ngôn ngữ trong một quốc gia nào đó không phụ thuộc vào một quyết định của quốc gia đó mà phụ thuộc vào các yếu tố khách quan.”

19.3. Quan hệ giữa Điều 27 với các điều khoản khác của ICCPR

Quyền tự quyết của các dân tộc, quy định tại Điều 1, được phân biệt với quyền của những nhóm thiểu số bởi HRC trong Bình luận chung số 23 như sau:

“Trong nhiều khiếu nại gửi cho Ủy ban theo khuôn khổ của Nghị định thư bổ sung, quyền được bảo vệ theo Điều 27 thường bị lẫn lộn với quyền tự quyết của các dân tộc quy định trong Điều 1 của Công ước... (Đoạn 2)

Công ước phân biệt rõ giữa quyền tự quyết và các quyền theo Điều 27. Quyền tự quyết được chỉ rõ là một quyền thuộc về mọi dân tộc và được nêu ở một phần riêng (Phần I của Công ước). Quyền tự quyết không phải là một quyền được đề cập trong Nghị định thư bổ sung. Mặt khác, Điều 27 có liên quan đến quyền của các cá nhân và cũng như các điều khác liên quan đến các quyền cá nhân, nó được đưa vào phần III của Công ước và được đề cập trong Nghị định thư bổ sung (Đoạn 3.1).

Việc được hưởng các quyền trong Điều 27 không mâu thuẫn với chủ quyền hay toàn vẹn lãnh thổ của một quốc gia. Đồng thời, một hoặc nhiều khía cạnh của các quyền cá nhân được bảo vệ theo điều đó - ví dụ như quyền được hưởng một nền văn hóa đặc biệt - có thể bao gồm cả cách sống gắn liền với lãnh thổ và việc sử dụng các nguồn tài nguyên trên đó. Điều này đặc biệt đúng với thành viên của các cộng đồng người bản địa mà cấu thành một nhóm thiểu số (Đoạn 3.2)".

Như vậy, Điều 27 bảo đảm các quyền của cá nhân (*individual rights*), trong khi Điều 1 bảo đảm quyền tập thể (*collective rights*). Nhưng các quyền được bảo vệ tại Điều 27 lại thuộc về những cá nhân thuộc một nhóm thiểu số, chúng có thể được hiểu như là hợp phần của các quyền tập thể, có thể được thực hiện bởi từng cá nhân.

Điều 27 cũng có sự khác biệt với quyền không bị phân biệt đối xử quy định tại khoản 1 Điều 2 và Điều 26. Bình luận chung số 23 làm rõ thêm vấn đề này như sau:

"Công ước cũng phân biệt các quyền được bảo vệ theo Điều 27 với những bảo đảm được quy định ở các Điều 2 (1) và 26. Tiêu chuẩn được hưởng các quyền trong Công ước mà không bị phân biệt đối xử theo Điều 2(1) được áp dụng cho tất cả các cá nhân ở trong lãnh thổ hoặc trong thẩm quyền tài phán của một quốc gia, bất kể họ có là thiểu số hay không. Ngoài ra, Điều 26 quy định một quyền riêng về bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng. Điều này điều chỉnh việc thực thi tất cả các quyền, cho dù có được Công ước bảo vệ hay không, mà đã được các quốc gia công nhận bằng luật pháp cho các cá nhân trong lãnh thổ và quyền tài phán của mình, bất kể là họ có thuộc về người thiểu số quy định trong Điều 27 hay không. Một vài quốc gia trên thực tế đã nhầm lẫn khi cho rằng ở nước họ không có các nhóm thiểu số để từ đó tuyên bố rằng họ không có hành động phân biệt đối xử trên các lĩnh vực dân tộc, ngôn ngữ hay tôn giáo (Đoạn 4)."

19.4. Quyền về văn hóa được bảo vệ theo Điều 27

Điều 27 khẳng định thành viên các nhóm thiểu số có "quyền có đời sống văn hoá riêng, quyền được theo và thực hành tôn giáo riêng, hoặc quyền được sử dụng ngôn ngữ riêng của họ".

Đoạn 7 Bình luận chung số 27 làm rõ thêm như sau:

“Về việc thực thi các quyền về văn hóa theo Điều 27, Ủy ban nhận xét rằng nền văn hóa thể hiện dưới nhiều hình thức, trong đó bao gồm cả một lối sống đặc biệt, cách sử dụng tài nguyên tự nhiên và đất đai, nhất là trong trường hợp những người bản địa. Quyền đó có thể bao gồm cả các hoạt động truyền thống như đánh bắt hay săn bắn và quyền được sống trong các khu bảo tồn riêng biệt được luật pháp bảo vệ. Việc hưởng các quyền đó có thể đòi hỏi phải có các biện pháp bảo vệ pháp lý chủ động và các biện pháp khác nhằm đảm bảo sự tham gia hiệu quả của các thành viên của các cộng đồng thiểu số trong các quyết định tác động đến họ”.

Trong một số phán quyết liên quan đến người Sami tại Bắc Âu, HRC đã xem xét liệu rằng việc nuôi tuần lộc của họ có phải là một hoạt động văn hóa được bảo vệ theo Điều 27 hay không. Trong vụ *Kitok kiện Thụy Điển* (mã số 197/85), HRC đã khẳng định điều này:

Vụ Kitok kiện Thụy Điển (mã số 197/85)

Trong vụ này, nguyên đơn khiếu nại vì bị tước đi quyền về di sản ký ức của cộng đồng người Sami do việc nuôi tuần lộc của họ bị cấm theo Luật về quản lý tuần lộc năm 1971. Phán quyết của HRC như sau:

“9.2. Quy định về một hoạt động kinh tế thường chỉ thuộc phạm vi quyết định của quốc gia. Tuy vậy, khi hoạt

động đó là một thành tố thiết yếu trong văn hóa của một cộng đồng sắc tộc, việc áp dụng nó có thể thuộc phạm vi của Điều 27 của Công ước...”

Như vậy, trong phán quyết trên, HRC đã đưa ra cách hiểu rộng về khái niệm văn hóa thuộc phạm vi Điều 27. Văn hóa bao hàm việc duy trì các tín ngưỡng và tập quán truyền thống, cũng như bao gồm cả các hoạt động kinh tế và xã hội hợp thành truyền thống của một cộng đồng.

19.5. Người bản địa và Điều 27

Trong Khuyến nghị chung số 23 về người bản địa của Ủy ban CERD, Ủy ban khẳng định sự quan tâm đến thực tế rằng người bản địa đã và đang bị đối xử phân biệt ở rất nhiều nơi trên thế giới và không được hưởng một số quyền và tự do cơ bản. Cụ thể, họ đã bị mất nhiều đất đai và tài nguyên của tổ tiên do sự xâm nhập của các công ty thương mại và các doanh nghiệp nhà nước. Điều này dẫn đến việc duy trì bản sắc văn hóa, lịch sử của họ cũng bị đe dọa (đoạn 3). Chính vì vậy, tại đoạn 4 Khuyến nghị chung này, Ủy ban CERD kêu gọi các quốc gia thành viên:

“(a) Công nhận và tôn trọng văn hóa, lịch sử, ngôn ngữ và lối sống của người bản địa như là những yếu tố góp phần làm giàu cho văn hóa quốc gia, và thúc đẩy sự duy trì bản sắc đó.

- (b) Đảm bảo rằng các thành viên của các dân tộc bản địa được tự do và bình đẳng không bị phân biệt đối xử dựa trên những đặc điểm cụ thể về nguồn gốc bản địa của họ.
- (c) Cung cấp cho người bản địa những điều kiện sống trong khả năng kinh tế cho phép và điều kiện phát triển xã hội phù hợp với đặc điểm văn hóa của họ.
- (d) Đảm bảo rằng mọi thành viên của các dân tộc bản địa có quyền bình đẳng trong việc tham gia vào các hoạt động cộng đồng và không có quyết định nào liên quan đến quyền và lợi ích của họ được tiến hành mà không có sự đồng ý chính thức của họ.
- (e) Đảm bảo rằng các cộng đồng bản địa có thể thực hiện các quyền của họ và làm giàu truyền thống văn hóa, các tập quán cũng như duy trì ngôn ngữ của họ”.

Chương III

ỦY BAN NHÂN QUYỀN (HRC) VỚI VIỆC GIÁM SÁT THỰC THI ICCPR

1. Khái quát

Như đã đề cập tại các chương trước, cũng giống như nhiều công ước quốc tế cơ bản về quyền con người khác, ICCPR được giám sát bởi một cơ quan gọi là Ủy ban Nhân quyền (HRC) được thành lập theo Điều 28 của Công ước. Cơ cấu tổ chức, chức năng và các hoạt động cơ bản của HRC sẽ được đề cập trong chương này.

Đầu tiên, HRC (Ủy ban Nhân quyền) có tên gọi tương đối khác biệt so với các ủy ban giám sát các điều ước quốc tế về nhân quyền khác. Tên của các ủy ban khác thường phản ánh nhóm quyền hay lĩnh vực hoạt động của mình (chẳng hạn như Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội văn hóa giám sát *Công ước về các quyền kinh tế, xã hội văn hóa* (ICESCR, 1966), Ủy ban về xóa bỏ các hình thức phân biệt chủng tộc

giám sát Công ước quốc tế về xóa bỏ các hình thức phân biệt chủng tộc (CERD, 1965) ...). Ở đây, thay vì gọi là “Ủy ban về các quyền dân sự và chính trị”, Điều 28 ICCPR lại đặt tên cơ quan giám sát văn kiện này là Ủy ban Nhân quyền (*Human Rights Committee*). Điều này đôi khi gây nhầm lẫn, đặc biệt là đối với người Việt Nam, khi mà trước đây, một cơ quan chính yếu về quyền con người khác có thẩm quyền rộng hơn là *the United Nations Human Rights Commission* cũng được dịch sang tiếng Việt là Ủy ban Quyền con người/Ủy ban Nhân quyền. Tuy nhiên, hiện nay *Human Rights Commission* đã được thay thế vào năm 2006 bởi Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc (*the United Nations Human Rights Council*).

Hiện nay, HRC là một trong số 9 ủy ban giám sát các công ước về quyền con người (thường được gọi chung là các cơ quan dựa trên điều ước – *treaty bodies*, hay là cơ chế dựa trên điều ước – *treaty-based mechanism*). Cùng với hệ thống các cơ quan dựa trên Hiến chương (*charter-based mechanism*), các ủy ban này hợp thành bộ máy bảo vệ quyền con người của Liên Hợp Quốc, đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người của mọi cá nhân trên toàn thế giới, bổ sung cho sự thiếu hụt của các cơ chế nhân quyền khu vực và quốc gia.⁷⁴

⁷⁴ Xem thêm về hệ thống cơ chế nhân quyền của Liên Hợp Quốc trong sách *Lược nhân quyền quốc tế - những vấn đề cơ bản* (Phần III), Vũ Công

2. Cơ cấu, thẩm quyền và kỳ họp của Ủy ban Nhân quyền

2.1. Thành viên

HRC gồm 18 chuyên gia độc lập là những người có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực và kiến thức chuyên sâu về lĩnh vực quyền con người. Các thành viên được bầu theo nhiệm kỳ 4 năm bởi các quốc gia thành viên theo quy định tại Điều 28 đến 39 của Công ước. Điểm cần lưu ý là các thành viên được bầu chọn và hoạt động với tư cách cá nhân, chứ không phải đại diện cho quốc gia mà mình mang quốc tịch.

Việc bầu chọn thành viên HRC thực hiện bằng cách bỏ phiếu kín từ danh sách những người có đủ tiêu chuẩn và được các quốc gia thành viên Công ước ICCPR đề cử. Mỗi quốc gia thành viên Công ước có thể đề cử không quá hai người là công dân của quốc gia mình tham gia. Lần bầu cử đầu tiên được tiến hành trong vòng 6 tháng kể từ ngày ICCPR có hiệu lực (ngày 23 tháng 3 năm 1976). Về phương thức bầu cử, 4 tháng trước ngày tiến hành mỗi cuộc bầu cử vào Ủy ban, ngoại trừ cuộc bầu cử nhằm bổ sung ghế trống quy định ở Điều 34, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ gửi thư tới các quốc gia thành viên ICCPR để mời đề cử người vào

Giao và Lã Khánh Tùng, Nxb Lao động-Xã hội, 2011; về hệ thống cơ chế bảo vệ quyền con người nói chung (quốc tế, khu vực và quốc gia) trong *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người* (Chương VII), Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao và Lã Khánh Tùng, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, 2011 ...

Ủy ban trong khoảng thời hạn 3 tháng. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc lập danh sách theo thứ tự bảng chữ cái La-tinh tên những người đã được đề cử, kèm theo tên các quốc gia thành viên đã đề cử những người đó và thông báo danh sách này cho các quốc gia thành viên chậm nhất một tháng trước thời hạn mỗi cuộc bầu cử. Việc bầu cử các thành viên của Ủy ban được thực hiện trong một kỳ họp gồm các quốc gia thành viên do Tổng thư ký Liên Hợp Quốc triệu tập tại trụ sở Liên Hợp Quốc. Kỳ họp này phải có tối thiểu 2/3 tổng số quốc gia thành viên Công ước tham dự. Những người được bầu vào HRC là những ứng cử viên đạt số phiếu cao nhất và đạt được đa số tuyệt đối trong số phiếu của đại diện các quốc gia thành viên có mặt và bỏ phiếu (Điều 30).

Công ước cũng giới hạn mỗi quốc gia chỉ có thể có một công dân là thành viên của HRC. Việc bầu cử các thành viên của Ủy ban phải tính đến sự phân bố công bằng về mặt địa lý và sự đại diện của các nền văn hoá khác nhau, cũng như các hệ thống pháp lý chủ yếu (Điều 31). Nhiệm kỳ thành viên của Ủy ban 4 năm (Điều 32). Họ có thể được bầu lại nếu được tái đề cử. Tuy nhiên, nhiệm kỳ của 9 thành viên trong đó số các thành viên được bầu lần đầu tiên sẽ chấm dứt sau hai năm.



Ủy ban Nhân quyền họp báo sau khi kết thúc kỳ họp thứ 104 (ngày 29 tháng 3/2012) tại New York (Ảnh: Unmultimedia)

Mỗi thành viên HRC, trước khi nhận nhiệm vụ, phải tuyên thệ trước Ủy ban rằng mình sẽ thực thi thẩm quyền một cách vô tư và công tâm (Điều 38). Ủy ban bầu ra vị trí lãnh đạo (Chủ tịch) với nhiệm kỳ hai năm, họ có thể được bầu lại. Ủy ban đặt ra quy tắc về thủ tục của mình, trong đó bao gồm quy định: a) Số đại biểu cần thiết cho mỗi kỳ họp là 12 thành viên; b) Quyết định của Ủy ban phải được thông qua với đa số phiếu của các thành viên có mặt (Điều 39).

Trong trường hợp một thành viên của Ủy ban chết hoặc từ chức, Chủ tịch Ủy ban sẽ thông báo ngay cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc biết. Tổng thư ký sẽ thông báo cho các quốc gia thành viên để có thể đề cử người theo Điều 29

nhằm bổ sung ghế trống đó. Thành viên của Ủy ban được bầu vào ghế trống sẽ làm việc cho tới hết phần nhiệm kỳ còn lại của thành viên đã bỏ trống ghế.

Các thành viên của Ủy ban, với sự chấp thuận của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, nhận hỗ trợ tài chính từ các nguồn của Liên Hợp Quốc theo những thể thức và điều kiện do Đại hội đồng Liên Hợp Quốc ấn định, căn cứ vào tầm quan trọng của trách nhiệm mà họ nắm giữ trong Ủy ban.

Về phân công nhiệm vụ, cho đến gần đây, HRC có một Chủ tịch, ba Phó Chủ tịch, một Báo cáo viên (*Rapporteur*) và 3 Báo cáo viên đặc biệt (*Special Rapporteur*) gồm:

- Báo cáo viên đặc biệt về khiếu nại mới (*Special Rapporteur on New Communications*);
- Báo cáo viên đặc biệt theo dõi thực thi Kết luận giải quyết khiếu nại (*Special Rapporteur for follow-up on Views*);
- Báo cáo viên đặc biệt theo dõi thực thi Nhận xét kết luận (*Special Rapporteur on follow-up to Concluding Observations*).

Cho đến đầu năm 2012, thành viên của Ủy ban gồm các vị dưới đây:⁷⁵

⁷⁵ Văn phòng Cao ủy Nhân quyền LHQ:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/members.htm>

	Tên	Quốc tịch	Ngày hết nhiệm kỳ
1	Mr. Ben Achour YADH	Tunisia	31.12.2014
2	Mr. Lazhari BOUZID	Algeria	31.12.2012
3	Ms. Christine Chanet	Pháp	31.12.2014
4	Mr. Ahmad Amin FATHALLA	Ai Cập	31.12.2012
5	Mr. Cornelis FLINTERMAN	Hà Lan	31.12.2014
6	Mr. Yuji IWASAWA (Phó Chủ tịch)	Nhật Bản	31.12.2014
7	Mr. Walter KALIN	Thụy Sĩ	31.12.2014
8	Mr. Rajsoomer LALLAH	Mauritius	31.12.2012
9	Ms. Zonke Zanele MAJODINA (Chủ tịch)	Nam Phi	31.12.2014
10	Ms. Iulia Antoanella MOTOC	Romania	31.12.2014
11	Mr. Gerald L. NEUMAN	Hoa Kỳ	31.12.2014
12	Mr. Michael O'FLAHERTY (Phó Chủ tịch)	Ireland	31.12.2012
13	Mr. Rafael RIVAS POSADA	Colombia	31.12.2012
14	Sir Nigel RODLEY	Anh quốc	31.12.2012
15	Mr. Fabián Omar SALVIOLI (Phó Chủ tịch)	Argentina	31.12.2012
16	Mr. Marat SARSEMBAYEV	Kazakhstan	31.12.2012
17	Mr. Krister THELIN	Thụy Điển	31.12.2012
18	Ms. Margo WATERVAL	Suriname	31.12.2014

2.2. Thẩm quyền

Thẩm quyền (mandate) của HRC chủ yếu được quy định tại Phần IV của ICCPR (1966) và được bổ sung theo Nghị định thư không bắt buộc. Về cơ bản gồm các lĩnh vực sau:

- Xem xét báo cáo của các quốc gia thành viên về những biện pháp mà quốc gia đã thông qua để thực hiện các quyền được ghi nhận trong Công ước. Theo Điều 40 ICCPR, quốc gia thành viên có nghĩa vụ nộp báo cáo đầu tiên trong thời hạn một năm kể từ ngày Công ước có hiệu lực đối với quốc gia và các lần sau đó theo yêu cầu của Ủy ban. Tất cả các báo cáo sẽ được đệ trình lên Tổng thư ký Liên Hợp Quốc để chuyển cho Ủy ban xem xét. Các báo cáo phải nêu rõ những yếu tố và khó khăn, nếu có, ảnh hưởng tới việc thực hiện Công ước này.
- Xem xét khiếu nại giữa các quốc gia thành viên. Theo Điều 41 ICCPR, trong trường hợp quốc gia công nhận thẩm quyền của Ủy ban về việc này, Ủy ban sẽ tiếp nhận khiếu nại của một quốc gia đối với một quốc gia khác, nếu quốc gia thứ nhất cho rằng quốc gia thứ hai không thực hiện những quy định của Công ước. Mặc dù có thẩm quyền này nhưng hầu như HRC chưa bao giờ sử dụng đến.
- Soạn thảo và thông qua các Bình luận chung (*General Comments*) để giải thích, làm rõ các nội dung ICCPR, cũng như các nghĩa vụ của quốc gia liên quan đến việc

thực thi Công ước. Tính đến đầu năm 2012, Ủy ban đã thông qua tổng số 34 Bình luận chung về nhiều vấn đề khác nhau.

- Tiếp nhận và xem xét các khiếu nại (*communication*) của cá nhân cho rằng mình là nạn nhân của các vi phạm quyền dân sự hay chính trị được quy định trong ICCPR. Tuy nhiên, quyền khiếu nại chỉ thuộc về những cá nhân mà chủ thể vi phạm quyền của họ là quốc gia đồng thời là thành viên ICCPR và Nghị định thư bổ sung này.

Theo Điều 45 ICCPR, HRC phải trình lên Đại hội đồng Liên Hợp Quốc báo cáo hàng năm về hoạt động của mình thông qua Hội đồng Kinh tế và Xã hội. Nội dung báo cáo thường niên của Ủy ban, thường bao trùm thời gian của ba kỳ họp, rất phong phú, chi tiết và bao quát các loại hoạt động (việc đệ trình, xem xét báo cáo của các quốc gia, các khiếu nại cá nhân thụ lý, các bình luận chung đã thông qua, việc theo dõi sau kết luận giải quyết khiếu nại, theo dõi thực hiện nhận xét kết luận các báo cáo quốc gia...). Các báo cáo này thường kèm theo nhiều Phụ lục, bao gồm toàn văn các kết luận giải quyết những khiếu nại cá nhân mà HRC đã thụ lý trong năm. Đây là nguồn tư liệu rất hữu ích cho các luật gia, nhà nghiên cứu và những người hoạt động bảo vệ nhân quyền. Tuy nhiên, do có dung lượng lớn nên báo cáo năm của HRC thường phổ biến chậm, thậm chí đến kéo dài đến 1 – 2 năm sau công chúng mới có thể biết đến.

2.3. Hình thức hoạt động

Để thực hiện các mục tiêu và thẩm quyền của mình, HRC có các hình thức hoạt động tương đối đa dạng. Các hoạt động này tuân thủ các quy định của ICCPR, cũng như *Các quy tắc thủ tục của HRC (Rules of Procedure of the Human Rights Committee, 2005, xem cụ thể trong Phụ lục).*

Hình thức hoạt động chủ yếu của HRC là thông qua các kỳ họp (*sessions*). HRC tổ chức ba kỳ họp mỗi năm, mỗi kỳ họp kéo dài khoảng 3 tuần. Thông thường, kỳ họp tháng 3 được tổ chức tại trụ sở Liên Hợp Quốc ở New York (Hoa Kỳ), cuộc họp tháng 7 và tháng 11 tổ chức tại Văn phòng Liên Hợp Quốc ở Geneva (Thụy Sĩ). Nhóm công tác về các khiếu nại (*Working Group on Communications*) nhóm họp một tuần trước khi Ủy ban chính thức họp.⁷⁶

3. Xem xét báo cáo định kỳ của các quốc gia thành viên

Điều 40.

1. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết sẽ đệ trình báo cáo về những biện pháp mà mình đã thông qua để thực hiện các quyền được ghi nhận trong Công ước

⁷⁶ Xem thêm Danh sách các cuộc họp gần đây của Ủy ban Nhân quyền trong phần Phụ lục.

này, và về những tiến bộ đã đạt được trong việc thực hiện các quyền đó:

- a) Trong thời hạn một năm kể từ ngày Công ước này có hiệu lực đối với quốc gia thành viên liên quan;
 - b) Và sau đó, mỗi khi có yêu cầu của Ủy ban.
2. Tất cả các báo cáo sẽ được đệ trình lên Tổng thư ký Liên Hợp Quốc để chuyển cho Ủy ban xem xét. Các báo cáo phải nêu rõ những yếu tố và khó khăn, nếu có, ảnh hưởng tới việc thực hiện Công ước này.
 3. Sau khi tham khảo ý kiến của Ủy ban, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc có thể gửi cho các tổ chức chuyên môn liên quan bản sao các phần của các báo cáo liên quan tới những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của các tổ chức đó.
 4. Ủy ban sẽ nghiên cứu những báo cáo do các quốc gia thành viên Công ước trình lên. Ủy ban sẽ gửi cho các quốc gia thành viên báo cáo của mình và những bình luận chung nếu xét thấy thích hợp. Ủy ban cũng có thể chuyển cho Hội đồng Kinh tế và Xã hội những bình luận này kèm theo bản sao các báo cáo mà Ủy ban nhận được từ các quốc gia thành viên Công ước.
 5. Các quốc gia thành viên Công ước có thể đệ trình lên Ủy ban những nhận xét về bất kỳ bình luận nào được đưa ra theo khoản 4 điều này.

Theo quy định, khi quốc gia phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước thì trong vòng một năm phải nộp báo cáo đầu tiên (*initial report*) của mình cho Ủy ban. Đối với các báo cáo định kỳ sau đó thì vào cuối kỳ họp xem xét báo cáo, HRC sẽ quyết định thời điểm mà quốc gia phải nộp báo cáo tiếp theo. Gần đây có quy tắc mới là quốc gia thành viên nộp báo cáo theo định kỳ 4 năm một lần. Tuy nhiên, Văn phòng Ủy ban có thể tăng thêm hoặc giảm đi một năm cho giai đoạn 4 năm đó tùy theo mức độ tuân thủ các quy định của Công ước bởi quốc gia thành viên.

Việc các quốc gia chậm nộp báo cáo định kỳ là một tồn tại lớn và dai dẳng, các cơ quan Liên Hợp Quốc dường như chưa tìm được biện pháp hữu hiệu nào để giải quyết vấn nạn này. Theo thống kê của OHCHR, trong số 10 báo cáo được nộp vào năm 2010, chỉ có 20 % báo cáo được nộp đúng hạn. Tính đến 31/7/2010, có hơn 50 quốc gia chậm nộp báo cáo quá 5 năm. Trong số này, gần 30 quốc gia chậm nộp hơn 10 năm, có quốc gia chậm nộp hơn 20 năm (Gambia – 25 năm, Guinea Xích đạo – 21 năm).

Hiện không có quy định về số lượng các báo cáo được xem xét mỗi phiên, nhưng HRC thường xem xét trung bình là 5 báo cáo tại mỗi kỳ họp và thường có sự ưu tiên xem xét các báo cáo được nộp trước. Tiêu chuẩn về địa lý thường không được áp dụng khi lựa chọn báo cáo để xem xét bởi Ủy ban.

Do nhận thấy một số báo cáo của các quốc gia nộp quá ngắn gọn và chung chung, HRC nhận thấy cần xây dựng hướng dẫn chung về hình thức và nội dung cho các báo cáo. Các hướng dẫn báo cáo quốc gia theo ICCPR (CCPR/C/66/GUI/Rev. 2) đã được thiết kế để đảm bảo rằng các báo cáo được trình bày trong một cách thống nhất, cho phép Ủy ban và các quốc gia thành viên có được một bức tranh hoàn chỉnh về tình hình trong mỗi quốc gia liên quan đến việc thực hiện các quyền nêu trong Công ước. Các hướng dẫn hướng tới có các bản báo cáo toàn diện, được chuẩn bị trên cơ sở từng điều khoản, tập trung vào thời kỳ báo cáo và tập trung về các nội dung mà Ủy ban đã kết luận về các báo cáo trước đó của quốc gia. Trong báo cáo định kỳ của mình, các quốc gia thành viên không cần phải báo cáo về từng điều khoản của Công ước, mà chỉ về những điều mà Ủy ban đã kết luận và những điều khoản liên quan mà đã có những tiến triển đáng kể kể từ khi nộp báo cáo lần trước.⁷⁷

Tuy nhiên, mặc dù đã có các hướng dẫn, một số báo cáo vẫn còn quá ngắn gọn và chung chung không đáp ứng được nghĩa vụ báo cáo theo Điều 40. Ngay cả báo cáo có hình thức đúng theo các hướng dẫn, nhưng nội dung lại không đầy đủ. Trong những trường hợp đó, khi xem xét báo cáo, Ủy ban có thể yêu cầu quốc gia bổ sung thông tin trong một thời hạn quy định.

⁷⁷ Các quyết định gần đây về thủ tục của Ủy ban Nhân quyền.

3.1. Trình tự xem xét báo cáo quốc gia

A. Nhóm công tác trước kỳ họp

Ủy ban Nhân quyền đã thay thế nhóm làm việc (*working group*) về Điều 40 của Công ước bởi các Nhóm công tác về Báo cáo Quốc gia (*Country Report Task Forces*). Nhóm này sẽ họp trước kỳ họp toàn thể thay vì họp trước mỗi kỳ họp. Mục đích chính của Nhóm công tác Quốc gia là xác định trước những câu hỏi đó sẽ được coi là trọng tâm chính của cuộc đối thoại với đại diện quốc gia nộp báo cáo. Điều này là để nâng cao hiệu quả của cơ chế và để giảm bớt nhiệm vụ của đại diện quốc gia bằng việc tập trung chuẩn bị nhiều hơn cho thảo luận.

Nhóm công tác về Báo cáo Quốc gia có từ bốn đến sáu thành viên, có tính đến sự phân bố địa lý cân bằng và các yếu tố liên quan khác. Một trong các thành viên là báo cáo viên chịu trách nhiệm tổng thể về việc soạn thảo danh sách các vấn đề cần nêu lên.

Phương thức làm việc của Nhóm công tác về Báo cáo Quốc gia như sau: Đầu tiên, các báo cáo viên quốc gia trình bày dự thảo danh mục các vấn đề để thảo luận với Nhóm công tác về Báo cáo Quốc gia. Sau khi các thành viên nêu ý kiến của mình, toàn bộ danh sách các vấn đề được thông qua bởi Nhóm công tác. Nhóm công tác sau đó sẽ giao cho từng thành viên chịu trách nhiệm chính về một số vấn đề nhất định trong danh sách các vấn đề, dựa vào lĩnh vực

chuyên môn cụ thể hoặc sự quan tâm của các thành viên có liên quan. Sau khi danh sách các vấn đề được thông qua và chỉnh sửa, nó được chuyển đến quốc gia thành viên. Từ năm 1999, danh sách các vấn đề được thông qua trước khi xem xét báo cáo của quốc gia, sau đó cho phép các quốc gia khoảng thời gian 2 đến 4 tháng để chuẩn bị cho các cuộc thảo luận với Ủy ban.⁷⁸

Để chuẩn bị cho Nhóm công tác về Báo cáo Quốc gia, Ban thư ký nộp cho các thành viên một phân tích về tình hình quốc gia cũng như tất cả các tài liệu chứa thông tin liên quan đến báo cáo. Vì mục đích này, Ủy ban mời tất cả các cá nhân, các cơ quan, tổ chức phi chính phủ có liên quan gửi tài liệu liên quan đến ban thư ký.

Việc thay thế các nhóm làm việc trước kỳ họp bởi Nhóm công tác về Báo cáo Quốc gia đã dành thời gian cho kỳ họp của Nhóm làm việc trước kỳ họp về các khiếu nại (*Pre-sessional Working Group on Communications*) trong vòng năm ngày trước mỗi kỳ họp của Ủy ban. Nhóm làm việc này bao gồm ít nhất 5 thành viên của Ủy ban được đề cử bởi Chủ tịch, có tính đến việc phân bố cân bằng về khu vực địa lý và các yếu tố liên quan khác. Nhóm làm việc này được giao phó nhiệm vụ đưa ra các kiến nghị với Ủy ban về những khiếu nại nhận được theo Nghị định thư không bắt buộc thứ

⁷⁸ Các quyết định gần đây về thủ tục của Ủy ban Nhân quyền.

nhất của ICCPR. Ủy ban có thể chỉ định báo cáo viên đặc biệt trong số các thành viên của mình để trợ giúp trong việc xử lý các khiếu nại.⁷⁹ Ban thư ký tạo điều kiện cho công việc của các báo cáo viên đặc biệt và nhóm làm việc bằng cách hỗ trợ việc nghiên cứu và soạn thảo các khuyến nghị cần thiết về các khiếu nại.

B. Đối thoại mang tính xây dựng

Phù hợp với Quy tắc 68 của các quy tắc thủ tục, Ủy ban xem xét các báo cáo quốc gia với sự có mặt của đại diện quốc gia nộp báo cáo. Tất cả quốc gia có báo cáo được xem xét theo cách này đã hợp tác với Ủy ban, nhưng trình độ, kinh nghiệm và số lượng của những người đại diện rất khác nhau. Để Ủy ban có thể thực hiện chức năng của mình theo Điều 40 hiệu quả nhất và để quốc gia có được những lợi ích tối đa từ các cuộc đối thoại, Ủy ban mong muốn những đại diện quốc gia thành viên có kinh nghiệm và có địa vị đủ cao để có thể trả lời tất cả các câu hỏi đặt ra và các bình luận được nêu lên tại Ủy ban về toàn bộ phạm vi của các vấn đề theo Công ước.⁸⁰

Trong một số trường hợp, quốc gia thành viên đã công bố rằng họ sẽ có mặt trước Ủy ban, nhưng thực tế lại không đến vào ngày đã dự kiến. Ủy ban đã quyết định rằng, nếu

⁷⁹ Quy tắc 89.

⁸⁰ Bình luận chung số 2: Các hướng dẫn báo cáo, 1982, Kỳ họp 13.

một quốc gia đã đệ trình báo cáo nhưng không gửi một phái đoàn đến Ủy ban, Ủy ban có thể thông báo cho quốc gia về một ngày thay thế khác để xem xét báo cáo, hoặc cũng có thể tiến hành xem xét báo cáo tại cuộc họp theo như đã lên kế hoạch ban đầu. Nếu tiến hành xem xét ngay, Ủy ban sẽ xét báo cáo, chuẩn bị bản Nhận xét kết luận tạm thời và gửi đến quốc gia. Trong Báo cáo thường niên của mình, Ủy ban sẽ đề cập rằng Nhận xét kết luận tạm thời đã được chuẩn bị, nhưng bản kết luận đó sẽ không được xuất bản.⁸¹



Đoàn đại biểu của Guatemala trình bày báo cáo quốc gia tại Kỳ họp thứ 104 (tháng 3/2012) của HRC tại New York.

(Ảnh: CCPR Centre)

⁸¹ Quy tắc 68.

Việc xem xét các báo cáo của quốc gia thường theo các thủ tục sau đây: Các đại diện của quốc gia được mời giới thiệu báo cáo một cách ngắn gọn, sau đó trả lời cho nhóm câu hỏi đầu tiên trong danh sách các vấn đề. Cần lưu ý rằng các quốc gia được khuyến khích sử dụng danh sách các vấn đề để chuẩn bị tốt hơn cho cuộc thảo luận mang tính xây dựng, nhưng không cần nộp các trả lời bằng văn bản. Sau đó, các thành viên Ủy ban sẽ đưa ra các bình luận hay câu hỏi khác liên quan đến việc trả lời. Mặc dù tất cả các thành viên Ủy ban tham gia đối thoại này, các thành viên của Nhóm công tác về các quốc gia, những người có trách nhiệm về những vấn đề cụ thể, sẽ được ưu tiên khi đặt câu hỏi cho người đại diện của quốc gia. Người đại diện của quốc gia sau đó được mời trả lời cho những câu hỏi còn lại trong danh sách các vấn đề, một lần nữa sẽ được kế tiếp bởi các bình luận và câu hỏi của Ủy ban.

Nói chung, Ủy ban dành hai cuộc họp (mỗi cuộc trong ba giờ) để thẩm tra báo cáo định kỳ và ba cuộc họp (mỗi cuộc trong ba giờ) để thẩm tra báo cáo lần đầu. Ngoài ra, Ủy ban cũng thường dành từ hai đến ba tiếng đồng hồ vào cuối phiên để thảo luận kín trước khi thông qua các Nhận xét kết luận.

Cá nhân các thành viên của Ủy ban hạn chế không tham gia vào việc xem xét các báo cáo của quốc gia mà họ là công dân để duy trì các tiêu chuẩn cao nhất của tính công bằng, cả về hình thức và thực chất.

C. Nhận xét kết luận

Giai đoạn cuối cùng của tiến trình Ủy ban thẩm tra các báo cáo quốc gia là việc soạn thảo và thông qua Nhận xét kết luận (*concluding observation*). Để thực hiện điều này, các báo cáo viên quốc gia chuẩn bị, với sự hỗ trợ của Ban thư ký và dựa trên các cuộc đối thoại xây dựng tổ chức trong phiên họp toàn thể, các dự thảo Nhận xét kết luận để Ủy ban xem xét.

Cấu trúc của các Nhận xét kết luận được thống nhất như sau: Giới thiệu; mặt tích cực; các yếu tố và những khó khăn cản trở việc thực hiện Công ước; đối tượng quan tâm chủ yếu; các đề xuất và kiến nghị. Nhận xét kết luận này cũng bao gồm yêu cầu phổ biến rộng rãi văn bản tại quốc gia hữu quan, cũng như yêu cầu cung cấp thêm thông tin cho Ủy ban trong một thời hạn quy định (thường là một năm) về các nội dung cụ thể mà Nhận xét kết luận nêu lên. Nhận xét kết luận cũng nêu thời điểm mà quốc gia phải nộp báo cáo định kỳ tiếp theo.

Bản thảo Nhận xét kết luận được thảo luận trong phiên họp kín tại Ủy ban nhằm thông qua với sự đồng thuận. Các kết luận, dù đã được thông qua, thường không được công bố cho đến ngày trước khi kết thúc kỳ họp. Nó sẽ được chuyển cho quốc gia thành viên có liên quan và đưa vào báo cáo hàng năm của Ủy ban.



Kỳ họp thứ 102 của Ủy ban (tháng 7/2011), xem xét báo cáo của Kazakhstan. (Ảnh: CCPR Centre)

3.2. Theo dõi thực hiện Nhận xét kết luận

Sau khi thông qua Nhận xét kết luận, một thủ tục theo dõi sẽ được sử dụng để thiết lập, duy trì hoặc tiếp nối một cuộc đối thoại với các quốc gia thành viên. Vì mục đích này và để cho phép Ủy ban có thêm hành động, Ủy ban sẽ chỉ định một báo cáo viên đặc biệt (*special rapporteur*), người này có trách nhiệm báo cáo với Ủy ban. Các báo cáo viên đặc biệt sẽ báo cáo về những thông tin nhận được từ quốc gia (trong một thời hạn quy định) về các bước thực hiện, nếu có, để đáp ứng các đề nghị của Ủy ban. Việc theo dõi tiến độ báo cáo sau kỳ họp này sẽ hỗ trợ cho Ủy ban xác định thời điểm nộp báo cáo tiếp theo. Thủ tục theo dõi sau kỳ họp này sẽ không áp dụng trong trường hợp kiểm tra tình

hình quốc gia (tức là khi Ủy ban xem xét các biện pháp quốc gia thực hiện Công ước khi vắng mặt của quốc gia báo cáo).

3.3. Biện pháp mới khuyến khích quốc gia thành viên nộp báo cáo

Như đề cập trên đây, hầu hết các quốc gia thành viên ICCPR nộp báo cáo chậm trễ mức độ khác nhau, từ vài tháng đến nhiều năm, mặc dù HRC đã nhắc nhở nhiều lần. Do việc báo cáo của các quốc gia thành viên là cơ chế cơ bản để Ủy ban thực thi đầy đủ chức năng giám sát việc thực hiện các nghĩa vụ theo Công ước, HRC đã thông qua các thủ tục đặc biệt để xem xét tình hình tại các quốc gia thành viên cho dù họ không tuân thủ nghĩa vụ báo cáo.

Khi quốc gia thành viên chưa đệ trình một báo cáo, Ủy ban có thể quyết định thông báo cho quốc gia ngày Ủy ban đề xuất kiểm tra các biện pháp được các quốc gia thực thi các quyền theo Công ước. Nếu quốc gia thành viên được đại diện bởi một đoàn đại biểu, Ủy ban sẽ tiến hành kiểm tra vào ngày đã sắp xếp với sự hiện diện của đoàn và tại phiên họp công khai. Nếu quốc gia thành viên không có mặt, Ủy ban có thể quyết định tiến hành xem xét các biện pháp được quốc gia thực hiện các bảo đảm của Công ước vào thời điểm đã sắp xếp ban đầu hoặc thông báo một thời điểm mới cho quốc gia. Trong cả hai trường hợp, Ủy ban sẽ chuẩn bị Nhận xét kết luận tạm thời, kết luận này sẽ được chuyển cho quốc gia. Ủy ban sẽ đề cập, trong Báo cáo thường niên của mình,

rằng Nhận xét kết luận tạm thời đã được chuẩn bị, nhưng văn bản sẽ không được xuất bản.⁸²

Từ kỳ họp thứ 102, tháng 7 năm 2011, lần đầu tiên HRC đã xem xét tình hình thực thi các quyền dân sự và chính trị của một quốc gia thành viên ICCPR (Mozambique) mà không cần có báo cáo quốc gia. Tính đến thời điểm đó, Mozambique đã chậm nộp báo cáo đầu tiên (*initial report*) 16 năm (đến hạn từ tháng 11 năm 1994). Một quốc gia khác cũng chậm nộp báo cáo đầu tiên 16 năm là Cape Verde cũng được xem xét trong kỳ họp thứ 103 tiếp theo vào cuối năm 2011 mà không cần đến báo cáo quốc gia. Theo lịch trình, trong các kỳ họp tiếp theo, trong số 5 quốc gia được xem xét sẽ bao gồm ít nhất một quốc gia không có báo cáo (kỳ họp thứ 105 (tháng 7 năm 2012): Haiti; kỳ họp thứ 106: Belize; kỳ họp thứ 107, 108: Burkina Faso, kỳ họp thứ 110: Timor Leste...).

HRC có khuynh hướng chọn các quốc gia chậm nộp báo cáo ban đầu lâu nhất, bên cạnh các quốc gia mà Ủy ban cho rằng có điểm đặc thù, để xem xét trước. Việc xem xét này nhiều khả năng khiến các quốc gia chậm trễ sẽ quan tâm nhiều hơn đến việc nhanh chóng soạn thảo và đệ trình báo cáo của mình.

⁸² Quy tắc 68.

3.4. Việc thu thập thông tin từ các nguồn khác nhau

Trước hết, HRC sẽ được Ban thư ký Liên Hợp Quốc cung cấp các hồ sơ tư liệu về quốc gia nộp báo cáo. Những hồ sơ tư liệu này bao gồm tất cả các tài liệu mà Ban thư ký nhận được, chẳng hạn như các báo cáo chính thức, thông tin từ các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế, các văn bản liên quan khác.

Ủy ban mời các cơ quan chuyên môn và các cơ quan khác của Liên Hợp Quốc hợp tác trong hoạt động của mình. Ủy ban có thể đề nghị các cơ quan chuyên môn cung cấp những báo cáo có chứa thông tin cụ thể về quốc gia thành viên. Đại diện của các cơ quan này cũng được mời đến trao đổi với Ủy ban vào đầu mỗi kỳ họp. Hơn nữa, sau khi tham khảo ý kiến với Ủy ban, Tổng thư ký có thể chuyển cho cơ quan chuyên môn một số phần của báo cáo nhận được từ quốc gia thuộc lĩnh vực thẩm quyền của họ. Các cơ quan chuyên môn có thể gửi ý kiến về những phần đó của các báo cáo.⁸³

Các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan nhân quyền quốc gia cũng là nguồn thông tin rất quan trọng cho HRC. Để đảm bảo có thông tin ở mức tối đa có thể, Ủy ban mời các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan nhân quyền quốc gia gửi các báo cáo có thông tin cụ thể về quốc gia thành viên. Những thông tin này được gửi bằng văn bản nhiều

⁸³ Quy tắc 67.

ngày trước kỳ họp có liên quan. Ủy ban dành một cuộc họp buổi sáng đầu tiên của mỗi kỳ họp toàn thể để các đại diện của các tổ chức phi chính phủ trình bày các thông tin. Cạnh đó, bữa ăn trưa kết hợp trao đổi được tổ chức để các tổ chức phi chính phủ cung cấp thêm thông tin cho các thành viên Ủy ban trước khi thẩm tra báo cáo của quốc gia.



Một cuộc họp tham vấn với NGO thảo luận về tình hình Cameroon (NGO lunch briefing – Cameroon) có sự tham gia của các tổ chức Gender Empowerment and Development, Solidarité Pour la Promotion des Droits de l'Homme et des Peuples, Alternatives Cameroun và Human Rights Watch... Cuộc họp do CCPR Centre tổ chức trong thời gian Kỳ họp thứ 99 của HRC, ngày 12-30 tháng 7 năm 2010 tại Geneva. (Ảnh: CCPR Centre)

4. Ban hành các Bình luận chung

Như đã đề cập ở Chương 1, Ủy ban Nhân quyền có một chức năng quan trọng là giải thích ICCPR để làm rõ phạm vi và ý nghĩa của các điều khoản. Ủy ban chủ yếu thực hiện chức năng này thông qua các Bình luận chung (*General Comments*), bên cạnh những nhận xét kết luận về báo cáo quốc gia hoặc quan điểm về các khiếu nại cá nhân. Các Bình luận chung thường hướng đến các quốc gia thành viên và thường nêu quan điểm của Ủy ban về nội dung các nghĩa vụ của quốc gia khi tham gia ICCPR.

Tính đến nay, Ủy ban đã thông qua 34 Bình luận chung. Trong số đó, nhiều Bình luận chung nhấn mạnh các nghĩa vụ cụ thể hoặc tổng quát của các quốc gia, chẳng hạn như Bình luận chung số 24 đề cập đến việc bảo lưu khi phê chuẩn hoặc gia nhập ICCPR hoặc Nghị định thư bổ sung, Bình luận chung số 29 về tình trạng khẩn cấp, Bình luận chung số 31 về bản chất của nghĩa vụ pháp lý đối với quốc gia thành viên Công ước...

Trong quá trình xây dựng các Bình luận chung, Ủy ban thường có sự tham vấn với các cơ quan chuyên ngành, các tổ chức phi chính phủ, các học giả và cơ quan điều ước quốc tế về quyền con người khác, tạo điều kiện để các chủ thể này đóng góp vào quá trình xây dựng các Bình luận chung.

Năm 2011, HRC thông qua Bình luận chung mới nhất (số 34) về Điều 19 liên quan đến tự do ngôn luận và biểu

đạt. Trong tiến trình chuẩn bị, ngoài việc triển khai các nghiên cứu của riêng mình, các thành viên Ủy ban đã nhận được rất nhiều đóng góp của các tổ chức phi chính phủ về các khía cạnh khác nhau cần được đề cập đến trong Bình luận chung. Đến nay, sau khi được thông qua, Bình luận chung số 34 bắt đầu được các cá nhân, tổ chức bảo vệ quyền tự do quan điểm và biểu đạt sử dụng như một công cụ để vận động thúc đẩy các quyền này.

5. Xem xét khiếu nại cá nhân

5.1. Khái quát

Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất (Optional Protocol - OP 1) của ICCPR cho phép các cá nhân là nạn nhân của vi phạm các quyền dân sự hoặc chính trị quy định trong ICCPR khiếu nại đến HRC. Khi thảo luận xây dựng ICCPR, những người soạn thảo đã lo ngại rằng nếu để cơ chế khiếu nại này bao gồm luôn trong Công ước sẽ khiến nhiều quốc gia e ngại làm hạn chế số lượng quốc gia gia nhập ICCPR. Vì vậy, phương án được thống nhất là tách cơ chế khiếu nại cá nhân đưa vào một Nghị định thư độc lập đi kèm theo Công ước. Đến nay đã có 113 quốc gia là thành viên của Nghị định thư này, trong số 167 thành viên của ICCPR.

Điều 1. Nghị định thư bổ sung thứ 1

Một quốc gia thành viên của Công ước mà trở thành thành viên của Nghị định thư này thừa nhận thẩm quyền của Ủy ban Nhân quyền được nhận và xem xét, xử lý những thông tin từ các cá nhân, những người mà tuyên bố rằng họ là nạn nhân của những hành động vi phạm của các quốc gia thành viên với bất kỳ một quyền con người nào đã được ghi nhận trong Công ước. Ủy ban sẽ không nhận xem xét những khiếu nại như vậy nếu chúng liên quan đến hành vi của những quốc gia thành viên của Công ước nhưng chưa phải là quốc gia thành viên của Nghị định thư này.

Kể từ khi Nghị định thư này có hiệu lực (tháng 3 năm 1976) và HRC bắt đầu hoạt động vào kỳ họp thứ hai của mình (năm 1977), Ủy ban thường dành thời gian nhất định trong các kỳ họp để xem xét các khiếu nại (*communications*) nhận được cũng như những kiến nghị được các nhóm làm việc trước kỳ họp nêu ra về các khiếu nại. Ủy ban xem xét các khiếu nại tại các cuộc họp kín và tất cả các tài liệu liên quan đến các khiếu nại được giữ bí mật. Chỉ quyết định cuối cùng về các khiếu nại, quyết định việc không thụ lý hoặc về nội dung vụ việc, sẽ được công bố công khai.

Trong thực tế, số lượng lớn khiếu nại mà HRC nhận được khiến cơ quan này quá tải. Tính đến tháng 7 năm 2010, HRC đã vào sổ thụ lý 1.960 khiếu nại liên quan đến

84 quốc gia. Vào thời điểm đó, HRC đã xem xét và đi đến kết luận, thông qua quan điểm (*Views*) là 731 vụ, trong đó 589 vụ phát hiện có vi phạm Công ước; tuyên bố không thụ lý: 557 vụ; Không tiếp tục hoặc rút đơn: 274 vụ; Chưa kết luận: 398 vụ.⁸⁴

Số lượng các vụ tồn đọng ngày càng gia tăng. Đến ngày 31/12/2002 còn 278 vụ, đến ngày 31/12/2005 còn 309 vụ, đến ngày 31/12/2009 còn 431 vụ tồn đọng chưa được phán quyết. Việc quá tải khiến thời gian từ khi thụ lý đến khi HRC ra kết luận về vụ việc rất dài, làm hạn chế hiệu quả của phán quyết trong thực tế. Theo thống kê của OHCHR, thời gian trung bình để HRC giải quyết một khiếu nại cá nhân là 3, 5 năm. Thời gian này là lâu nhất so với thời gian giải quyết khiếu nại theo cơ chế của các cơ quan công ước khác (thời gian trung bình của Ủy ban CAT là 2, 5 năm, CEDAW là 2 năm, Ủy ban CERD: 1, 5 năm).⁸⁵

5.2. Điều kiện thụ lý khiếu nại

Như đã đề cập tại Chương I, để có thể được HRC thụ lý, Nghị định thư bổ sung quy định các điều kiện cơ bản sau đây phải đáp ứng:

⁸⁴ Báo cáo hàng năm của HRC (giai đoạn tháng 10/2009 – 7/2010), A/65/40 (Vol.I), trang 99.

⁸⁵ High Commissioner report: Strengthening the United Nations human rights treaty body system (“United Nations reform: measures and Proposals”, A/66/860), 2012, trang 20.

- Liên quan đến hành vi của những quốc gia thành viên của Công ước ICCPR, đồng thời phải là thành viên của Nghị định thư (Điều 1).
- Người khiếu nại đã sử dụng hết tất cả các cơ chế (biện pháp) giải quyết có trong nước (Điều 2).
- Khiếu nại không phải là nặc danh hoặc bị coi là lạm dụng quyền khiếu nại hoặc mâu thuẫn với các điều khoản của Công ước (Điều 3).
- Vấn đề chưa được xem xét theo bất cứ một thủ tục điều tra hoặc giải quyết quốc tế nào khác (Điều 5 (2)).

Như vậy, một cá nhân khiếu nại một quốc gia không phải là thành viên Nghị định thư không bắt buộc sẽ không được Ủy ban thụ lý. Trong trường hợp này, theo Quy tắc 84(3) của các quy tắc về thủ tục, Tổng thư ký cũng không vào sổ thụ lý, mà chỉ báo cho cá nhân biết về việc không nhận đơn.

Mặt khác, khiếu nại phải nhằm đến vi phạm của một quốc gia, chứ không thể khiếu nại một chủ thể phi nhà nước. Điểm này trong nhiều trường hợp cũng gây tranh cãi giữa các bên. Bởi lẽ, nghĩa vụ của quốc gia về tôn trọng, bảo vệ và hỗ trợ thực thi nhân quyền rất đa dạng, có thể là trực tiếp hay gián tiếp.

Việc phải sử dụng hết các cơ chế sẵn có trong nước (*exhausted all available domestic remedies* - Điều 2 và Điều 5(2)) là một yêu cầu gây tranh cãi trong nhiều trường hợp.

Nhìn chung, HRC hiểu về yêu cầu này tương đối linh hoạt, cụ thể như trong vụ việc sau:

Vụ Sohn kiện Hàn Quốc (mã số 518/92)⁸⁶

Khiếu nại liên quan đến sự tương thích của luật quốc gia cấm bên thứ ba can thiệp vào các tranh chấp lao động với Điều 19 ICCPR quy định về quyền tự do biểu đạt. Hàn Quốc lập luận rằng người khiếu nại chưa sử dụng hết cơ chế trong nước:

“4.2 Liên quan đến lập luận của người khiếu nại là đã sử dụng hết cơ chế trong nước do Tòa án Hiến pháp đã tuyên bố rằng Điều 13(2) của Luật điều chỉnh các tranh chấp lao động, mà việc kết án ông căn cứ vào, là phù hợp với hiến pháp, quốc gia bị khiếu nại cho rằng quyết định của Tòa án Hiến pháp chỉ xem xét sự phù hợp của việc bảo đảm quyền về việc làm, quyền bình đẳng và nguyên tắc về tính hợp pháp, như bảo vệ bởi Hiến pháp. Tòa án đã không giải quyết vấn đề liệu điều luật có phù hợp với quyền tự do ngôn luận hay không.

4.3. Theo đó, quốc gia bị khiếu nại cho rằng người khiếu nại lẽ ra nên yêu cầu xem xét pháp luật theo tinh thần của quyền tự do biểu đạt được Hiến pháp bảo vệ. Vì

ông không làm như vậy, quốc gia bị khiếu nại lập luận rằng ông đã chưa sử dụng hết cơ chế trong nước”.

Người khiếu nại đã phản bác như sau:

“5.1. Về quan điểm của quốc gia bị khiếu nại, trong ý kiến của mình, người khiếu nại cho rằng ông đã sử dụng hết tất cả biện pháp trong nước và rằng sẽ là vô ích khi yêu cầu Tòa án Hiến pháp tuyên bố về tính hợp hiến của Luật Điều chỉnh các tranh chấp lao động khi nó đã làm như vậy gần đây.

5.2. Người khiếu nại trình rằng nếu vấn đề tính hợp hiến của một điều khoản pháp lý được đưa ra trước Tòa án Hiến pháp, Tòa án bắt buộc phải xem xét tất cả các căn cứ có thể là có thể mất hiệu lực pháp luật. Kết quả là, người khiếu nại lập luận rằng sẽ là vô ích khi đưa ra cùng một vấn đề đến Tòa án một lần nữa.

5.3. Trong bối cảnh này, người khiếu nại lưu ý rằng, mặc dù đa số ý kiến trong bản án của Tòa án Hiến pháp ngày 15 tháng 01 năm 1990 đã không đề cập đến quyền tự do ngôn luận, hai ý kiến thuận và một ý kiến bất đồng đã đề cập đến. Ông trình bày rằng điều đó là rõ ràng, vì thế mà Tòa án trong thực tế đã xem xét tất cả các căn cứ về tính bất hợp hiến có thể có của Luật Điều chỉnh các tranh chấp lao động, bao gồm một vi phạm các quyền tự do phát biểu hiến định”.

⁸⁶ Xem chi tiết Quyết định trong Phụ lục.

HRC đã ủng hộ quan điểm của người khiếu nại:

“6.1 Tại kỳ họp lần thứ 50, Ủy ban xem xét khả năng thụ lý khiếu nại. Sau khi kiểm tra các bản đệ trình của quốc gia bị khiếu nại và các người khiếu nại liên quan đến cơ chế bảo hiến, Ủy ban nhận thấy có sự phù hợp của Điều 13 (2) của Luật Điều chỉnh tranh chấp lao động với Hiến pháp, bao gồm quyền tự do ngôn luận hiến định, đã được đưa ra trước Tòa án Hiến pháp vào tháng 1 năm 1990, mặc dù phán quyết đa số đã không đề cập đến quyền tự do ngôn luận. Trong trường hợp này, Ủy ban cho rằng một yêu cầu bổ sung cho Tòa án Hiến pháp xem xét lại Điều 13(2) của Đạo luật, bằng cách tham chiếu đến tự do ngôn luận, không phải là một cơ chế mà người khiếu nại vẫn còn cần thiết phải sử dụng hết theo khoản 2, Điều 5 của Nghị định thư không bắt buộc”.

Từ tháng 3 năm 1989, tại kỳ họp thứ 35, để thuận tiện cho việc xem xét các khiếu nại cá nhân, HRC đã thiết lập vị trí Báo cáo viên đặc biệt về khiếu nại mới (*Special Rapporteur on new Communications*). Báo cáo viên này có nhiệm vụ xem xét sơ bộ các khiếu nại trong thời gian Ủy ban không họp. Sau khi nhận được khiếu nại, Báo cáo viên sẽ thông báo đến quốc gia thành viên liên quan theo Quy tắc 97, đề nghị quốc

gia cung cấp thông tin và quan điểm về khả năng thụ lý và về nội dung khiếu nại.

Quy tắc 97

1. Ngay sau khi nhận được khiếu nại, Ủy ban, một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 hoặc một báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95 sẽ yêu cầu quốc gia thành viên có liên quan gửi một văn bản trả lời về khiếu nại.
2. Trong thời hạn sáu tháng, quốc gia thành viên có trách nhiệm trình Ủy ban văn bản giải trình hoặc quan điểm liên quan đến khả năng thụ lý và nội dung của khiếu nại, cũng như về bất kỳ biện pháp khắc phục có thể đã được áp dụng, trừ khi Ủy ban, nhóm làm việc hay báo cáo viên đặc biệt quyết định, vì tính chất đặc biệt của vụ án, yêu cầu trả lời bằng văn bản chỉ về vấn đề khả năng thụ lý. Việc một quốc gia thành viên đã được yêu cầu nộp trả lời về vấn đề khả năng thụ lý không loại trừ nghĩa vụ nộp văn bản trả lời về cả khả năng thụ lý và nội dung thực chất của khiếu nại trong vòng 6 tháng.
3. Một quốc gia thành viên đã nhận được yêu cầu trả lời bằng văn bản theo khoản 1 cả về khả năng thụ lý và về nội dung của khiếu nại có thể đề xuất bằng văn bản, trong vòng hai tháng để từ chối khả năng được chấp nhận thụ lý, nêu ra các căn cứ để không thể thụ lý. Việc nộp đề xuất

của quốc gia thành viên như vậy không được vượt quá thời gian sáu tháng, trừ khi Ủy ban, một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95, hoặc báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95, quyết định gia hạn thời gian nộp trả lời, trong các trường hợp đặc biệt của vụ việc, cho đến khi Ủy ban đã ra phán quyết về khả năng thụ lý.

Tại kỳ họp thứ 36, tháng 7 năm 1989, Ủy ban quyết định ủy quyền cho Nhóm làm việc về Khiếu nại (*Working Group on Communications*) để thông qua các phán quyết tuyên bố khiếu nại là không thể thụ lý khi toàn bộ thành viên của nhóm đồng thuận. Nếu không đồng thuận được, khiếu nại sẽ được chuyển đến HRC. Nhóm cũng có thể chuyển vụ việc đến HRC khi thấy một vụ phức tạp và cần chính Ủy ban quyết định về khả năng thụ lý.

Quy tắc 93

3. Một nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này có thể quyết định tuyên bố một khiếu nại là không thể thụ lý, khi nó bao gồm ít nhất năm thành viên và tất cả các thành viên đều quyết định như vậy. Quyết định này sẽ được chuyển đến Ủy ban toàn thể, Ủy ban có thể xác nhận nó mà không cần thảo luận chính thức. Nếu bất kỳ thành viên Ủy ban toàn thể yêu cầu thảo luận, toàn thể sẽ thẩm tra khiếu nại và đưa ra quyết định.

...

Quy tắc 95

- 1. Ủy ban có thể thành lập một hoặc nhiều nhóm làm việc để đưa ra các kiến nghị cho Ủy ban liên quan đến sự đáp ứng các điều kiện thụ lý quy định trong các Điều 1, 2, 3 và khoản 2, Điều 5 của Nghị định thư không bắt buộc.*
- 2. Các cuộc họp của nhóm làm việc sẽ áp dụng các quy tắc thủ tục của Ủy ban càng nhiều càng tốt.*
- 3. Ủy ban có thể chỉ định báo cáo viên đặc biệt trong số các thành viên của mình hỗ trợ cho việc xử lý các khiếu nại.*

5.3. Việc xem xét khiếu nại của Ủy ban

Theo Điều 5 của Nghị định thư thứ nhất bổ sung ICCPR, Ủy ban sẽ xem xét những thông tin nhận được theo Nghị định thư này trên cơ sở những dữ kiện có thể có được do các cá nhân và quốc gia có liên quan cung cấp (khoản 1). Ủy ban sẽ tổ chức những cuộc họp kín khi thẩm tra những thông tin nhận được theo Nghị định thư này (khoản 3) và sẽ gửi kết luận (quan điểm) của mình tới các cá nhân và quốc gia thành viên có liên quan (khoản 4).

Theo Quy tắc thủ tục, thành viên của Ủy ban sẽ hạn chế tham gia vào các vụ khiếu nại nếu: a) Quốc gia mà họ là công dân là một bên trong vụ việc; b) Thành viên có bất kỳ lợi ích cá nhân trong vụ việc; c) Thành viên đã tham gia

vào việc ra bất kỳ quyết định nào về vụ việc mà khiếu nại có liên quan.⁸⁸

Khi xem xét một khiếu nại, HRC sẽ đi đến kết luận với sự đồng thuận. Tuy vậy, các thành viên có thể nêu quan điểm khác với đa số. Quan điểm này được ghi ở cuối kết luận: *Mọi thành viên của Ủy ban đã tham gia vào việc ra một quyết định có thể yêu cầu quan điểm cá nhân của mình được ghi nổi tiếp vào kết luận hay quyết định chung của Ủy ban* (Quy tắc 104).

5.4. Theo dõi việc thực thi kết luận

Ủy ban đã thiết lập thủ tục theo dõi các kết luận giải quyết khiếu nại cá nhân bằng cách chỉ định vị trí Báo cáo viên đặc biệt theo dõi về thực thi các kết luận (*Special Rapporteur for follow-up on Views*) nhằm bảo đảm các quốc gia thành viên thực thi kết luận của Ủy ban. Báo cáo viên đặc biệt này sẽ đưa ra các khuyến nghị về hành động tiếp theo của Ủy ban khi cần thiết và thường xuyên báo cáo Ủy ban về các hoạt động theo dõi.

Quy tắc 101

1. Ủy ban sẽ chỉ định một Báo cáo viên đặc biệt để theo dõi về các kết luận được thông qua theo khoản 4, Điều 5 của Nghị định thư không bắt buộc, với mục đích chứng thực

⁸⁸ Quy tắc 84.

các biện pháp được các quốc gia thành viên thực thi kết luận của Ủy ban.

2. Báo cáo viên đặc biệt có thể liên lạc và có hành động thích hợp để thực hiện do các nhiệm vụ theo dõi. Báo cáo viên đặc biệt đưa ra các kiến nghị để Ủy ban có thêm hành động khi cần thiết.
3. Báo cáo viên đặc biệt phải thường xuyên báo cáo với Ủy ban về các hoạt động theo dõi.
4. Ủy ban sẽ đưa các thông tin về các hoạt động theo dõi vào báo cáo hàng năm của mình.

6. Một số hình thức hoạt động khác

Nhằm nâng cao sự phối hợp, hiệu quả hoạt động của hệ thống bảo vệ và thúc đẩy quyền con người của Liên Hợp Quốc, đại diện các cơ quan khác nhau có nhiều cuộc gặp gỡ để trao đổi thông tin. Bên cạnh việc tham dự các cuộc họp của các chủ tịch cơ quan điều ước quốc tế về nhân quyền, Chủ tịch HRC đã tham gia vào các cuộc họp của Ủy ban Quyền con người (*Human Rights Commission*, sau này được đổi thành Hội đồng Nhân quyền) từ năm 2003.

Trong quan hệ với các quốc gia thành viên Công ước, HRC cũng là đầu mối tổ chức các cuộc họp toàn thể, cho dù sự quan tâm của các quốc gia rất khác nhau. Kể từ tháng 10 năm 2000, tất cả các quốc gia thành viên ICCPR đã được

mời tham dự một cuộc họp, tổ chức hai năm một lần, để thảo luận về các vấn đề quan tâm trong việc thực hiện Công ước. Gần đây, vào ngày 23 tháng 7 năm 2009, cuộc họp lần thứ 5 của các quốc gia thành viên được tổ chức với sự hiện diện của đại diện 80 quốc gia.

Trong khi các vi phạm nhân quyền còn diễn ra phổ biến trên khắp thế giới, những nạn nhân thường đặt câu hỏi về vai trò của Liên Hợp Quốc ở đâu. Dầu vậy, không giống như các cơ quan khác (như Văn phòng Cao Ủy nhân quyền, các Báo cáo viên...), Ủy ban Nhân quyền không đưa ra bất kỳ tuyên bố (*statement*) nào để làm rõ hay khẳng định quan điểm của mình liên quan đến các sự kiện hay vấn đề quốc tế ngoài việc thực hiện Công ước.

Trước đây, HRC còn có biện pháp đưa ra cảnh báo sớm và thủ tục khẩn cấp. Trong thập niên 1990, Ủy ban yêu cầu một số quốc gia đang phải đối diện khó khăn nghiêm trọng trong việc thực hiện các quyền theo Công ước (Bosnia và Herzegovina, Croatia, Cộng hòa Liên bang Nam Tư, Burundi, Angola, Haiti, Rwanda và Nigeria) hoặc là nhanh chóng nộp báo cáo lần đầu/định kỳ quá hạn hoặc là nộp báo cáo tạm thời (*ad hoc*) về các vấn đề cụ thể. Chỉ Bosnia và Herzegovina, Croatia và Cộng hòa Liên bang Nam Tư đã đáp ứng sáng kiến này và gửi báo cáo tạm thời. Vào tháng 3 năm 2004, Văn phòng Ủy ban đã thảo luận về khả năng phục hồi lại các thủ tục khẩn cấp (*urgent procedure*) hay thủ tục báo cáo tạm thời này.

7. Những thách thức và tương lai của Ủy ban

Cho dù đã có nhiều nỗ lực và đạt được nhiều thành quả trong các hoạt động của mình HRC hiện nay vẫn đang phải đối diện với nhiều thách thức. Nhiều hạn chế trong hoạt động của HRC, cũng tương tự như nhiều cơ quan giám sát công ước khác, đã được phân tích và khuyến nghị điều chỉnh gồm:

7.1. Nguồn tài chính và nhân lực hạn chế

Đây là hạn chế chung của cả hệ thống Liên Hợp Quốc. Trong khi việc phân bổ mức đóng góp được căn cứ vào mức độ phát triển kinh tế của quốc gia (GNP), Liên Hợp Quốc không thể ép buộc các quốc gia thực hiện các nghĩa vụ tài chính nên số tiền các quốc gia nợ rất lớn. Trong hai năm 2008 - 2009, tổng số ngân sách cho tất cả các hoạt động nhân quyền của Liên Hợp Quốc chỉ khoảng 312 triệu USD.⁸⁹ Do hạn chế về tài chính, chi phí cho các hoạt động của chuyên gia độc lập, thư ký, việc xuất bản, dịch thuật các loại tài liệu... của HRC cũng bị hạn chế rất lớn.

⁸⁹ Theo Báo cáo về tài chính và nhân sự của OHCHR, JIU/REP/2007/8, trang 9. Con số 312 triệu USD này gồm 116 triệu USD từ ngân sách thường xuyên và 196 triệu USD từ các nguồn bổ sung. Tổng số tiền này cũng chỉ bằng giá của 2 máy bay chiến đấu loại hiện đại (chẳng hạn như loại F-35).

Trong khi đó, khối lượng công việc của HRC ngày càng gia tăng. Theo báo cáo thường niên, trong giai đoạn 1/8/2009 – 31/7/2010, Ủy ban vào sổ thụ lý 72 vụ khiếu nại cá nhân, trong khi đang tồn đọng hơn 400 vụ. Cùng giai đoạn này, Ủy ban xem xét báo cáo của 13 quốc gia thành viên. Trong năm trước đó, giai đoạn 1/8/2008 – 31/7/2009, HRC thụ lý thêm 88 vụ.

7.2. Khả năng tiếp cận của các chủ thể khác nhau

Ngoài những chủ thể hưởng quyền (*rights-holders*), nhiều chủ thể khác như các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, cơ quan nhân quyền quốc gia, cá nhân... cũng muốn tiếp cận HRC. Tuy nhiên có yếu tố cản trở việc tiếp cận này. Thứ nhất, các thủ tục của HRC vẫn tương đối phức tạp, lại không có sự thống nhất với các cơ quan giám sát điều ước khác. Thứ hai, thông tin và dữ liệu về hoạt động của HRC nhìn chung vẫn còn hạn chế, cho dù các phương tiện kỹ thuật hiện đại đã hỗ trợ cho hoạt động này rất nhiều. Thứ ba, các khiếu nại cá nhân chưa được sử dụng đúng mức. Các án lệ chưa được tóm tắt, sắp xếp hệ thống để thuận tiện cho người sử dụng. Cơ sở dữ liệu điện tử về các vụ khiếu nại cá nhân đã được thụ lý hiện khó sử dụng đối với đa số những người quan tâm. Thứ tư, các bình luận chung, dù có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giải thích Công ước và được sử dụng bởi các NGO trong vận động nhân quyền, tiến

trình soạn thảo chúng vẫn chưa tạo điều kiện cho các tổ chức và cá nhân quan tâm tham gia đầy đủ.

7.3. Thời gian và địa điểm họp

Liên quan đến thời gian, mỗi năm HRC chỉ có ba kỳ họp, mỗi kỳ ba tuần nên khó có thể giải quyết được khối lượng công việc lớn. Mặt khác, kế hoạch hoạt động của HRC trong nhiều trường hợp thông báo không đủ sớm để các chủ thể có thể tham gia đóng góp. Nhiều kiến nghị cho rằng lịch họp của Ủy ban cần thông báo trước 2 năm.

Về địa điểm, HRC họp luân phiên tại Geneva (Thụy Sĩ) và New York (Hoa Kỳ) mà không bao giờ họp ở quốc gia hay châu lục khác. Điều này cũng phần nào hạn chế khả năng tiếp cận của các cá nhân và tổ chức muốn tham gia.

7.4. Tiến trình củng cố các cơ quan giám sát điều ước

Tại cuộc họp mùa thu năm 2009, Cao ủy Nhân quyền Navi Pillay, trong báo cáo trước Hội đồng Nhân quyền và Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, đã nhấn mạnh: “Thành công của toàn bộ hệ thống bảo vệ quyền con người và các cơ chế giám sát, cùng với sự tuân thủ tốt hơn của các quốc gia thành viên về nghĩa vụ nộp báo cáo, đã đặt ra nhiều yêu cầu hơn đối với các cơ quan điều ước và đối với Văn phòng của tôi. Trong khi sự thành công đó rất đáng hoan nghênh, các quốc gia thành viên các điều ước quốc tế và các chủ thể khác cần khởi

động một tiến trình để đánh giá việc củng cố và cải cách hệ thống các cơ quan giám sát điều ước.”

Trong các năm tiếp theo, hơn 20 cuộc tham vấn đã được tổ chức với các quốc gia, tổ chức, chuyên gia, nhà hoạt động nhân quyền tại nhiều khu vực trên thế giới. Tháng 6 năm 2012, một báo cáo 100 trang về củng cố các cơ quan giám sát điều ước đã được Cao ủy Nhân quyền hoàn tất và được Tổng thư ký đệ trình Đại hội đồng Liên Hợp Quốc.⁹⁰ Sau khi phân tích hiện trạng của 9 cơ quan giám sát điều ước, khuynh hướng gia tăng của các cơ quan này và thách thức mà các cơ quan đó đang gặp phải, những đề nghị cơ bản sau đây được nêu lên: (i) Có một lịch trình báo cáo toàn diện; (ii) Thủ tục nộp báo cáo đơn giản hóa và thống nhất; (iii) Củng cố các thủ tục khiếu nại cá nhân, điều tra và thăm quốc gia; (iv) Củng cố sự độc lập và chuyên môn của các thành viên cơ quan điều ước; (v) Củng cố năng lực thực thi các điều ước; (vi) Tăng cường khả năng tiếp cận và dễ thấy của các cơ quan điều ước.

Đặt bối cảnh chung của hệ thống Liên Hợp Quốc, dù đã đạt được những kết quả đáng kể, HRC cần được cải cách toàn diện hơn để có thể trở thành một cơ quan chủ chốt, là cấu thành của “một hệ thống cơ quan điều ước

⁹⁰ High Commissioner report: Strengthening the United Nations human rights treaty body system (“United Nations reform: measures and Proposals”, A/66/860), 2012.

hiệu quả và bền vững, đóng góp vào tranh luận quốc gia và đối thoại quốc tế thông qua việc xem xét độc lập mang tính định kỳ, không bị chính trị hóa, không phân biệt đối xử, thực hiện bởi các chuyên gia đối với việc thực thi các nghĩa vụ pháp lý của các quốc gia, trong sự hòa hợp với các cơ chế nhân quyền khác, như Các thủ tục Đặc biệt và Cơ chế kiểm điểm định kỳ (UPR), và thúc đẩy việc bảo vệ các quyền cho mọi người”.⁹¹

Việc bảo đảm thực thi trong thực tế các quyền dân sự và chính trị, bên cạnh các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, là một mục tiêu cao cả cần sự đóng góp của nhiều chủ thể. Nghĩa vụ này trước hết thuộc về các quốc gia và các cơ chế trong nước. Các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân... trong một quốc gia cụ thể được hỗ trợ thêm bởi các tổ chức phi chính phủ và liên chính phủ cấp khu vực và quốc tế trong việc hiện thực hóa các quyền con người.

⁹¹ Đây là mục tiêu được nêu lên trong Báo cáo của Cao Ủy Nhân quyền Navi Pillay: High Commissioner report: Strengthening the United Nations human rights treaty body system (“United Nations reform: measures and Proposals”, A/66/860), 2012.

PHỤ LỤC

CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1966

(Được thông qua và đề nghị cho các quốc gia ký, phê chuẩn và gia nhập theo Nghị quyết số 2200 (XXI) ngày 16/12/1966 của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc. Có hiệu lực ngày 23/3/1976, căn cứ theo điều 49. Việt Nam gia nhập ngày 24/9/1982).

Lời nói đầu

Các quốc gia thành viên Công ước này,

Xét rằng, theo những nguyên tắc nêu trong Hiến chương Liên Hợp Quốc, việc công nhận phẩm giá vốn có và những quyền bình đẳng và bất di dịch của mọi thành viên trong cộng đồng nhân loại là nền tảng cho tự do, công lý và hoà bình trên thế giới;

Thừa nhận rằng, những quyền này bắt nguồn từ phẩm giá vốn có của con người;

Thừa nhận rằng, theo Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người thì chỉ có thể đạt được lý tưởng về con người tự do không phải chịu sợ hãi và thiếu thốn, nếu tạo được những điều

kiện để mỗi người có thể hưởng các quyền dân sự và chính trị cũng như các quyền kinh tế, xã hội, văn hoá của mình;

Xét rằng, theo Hiến chương Liên Hợp Quốc, các quốc gia có nghĩa vụ thúc đẩy sự tôn trọng và tuân thủ chung các quyền và tự do của con người;

Nhận thấy rằng, mỗi cá nhân, trong khi có nghĩa vụ đối với người khác và đối với cộng đồng của mình, phải có trách nhiệm phấn đấu cho việc thúc đẩy và tôn trọng các quyền đã được thừa nhận trong Công ước này;

Đã nhất trí những điều khoản sau đây:

PHẦN I

Điều 1.

1. Mọi dân tộc đều có quyền tự quyết. Xuất phát từ quyền đó, các dân tộc tự do quyết định thể chế chính trị của mình và tự do phát triển kinh tế, xã hội và văn hoá.
2. Vì lợi ích của mình, mọi dân tộc đều có thể tự do định đoạt tài nguyên thiên nhiên và của cải của mình, miễn là không làm phương hại đến các nghĩa vụ phát sinh từ hợp tác kinh tế quốc tế mà dựa trên nguyên tắc các bên cùng có lợi và các nguyên tắc của luật pháp quốc tế. Trong bất kỳ hoàn cảnh nào cũng không được phép tước đi những phương tiện sinh tồn của một dân tộc.

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

PHẦN II

Điều 2.

1. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng và bảo đảm cho mọi người trong phạm vi lãnh thổ và thẩm quyền tài phán của mình các quyền đã được công nhận trong Công ước này, không có bất kỳ sự phân biệt nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc địa vị khác.
2. Trong trường hợp quy định trên đây chưa được thể hiện bằng các biện pháp lập pháp hoặc các biện pháp khác, thì mỗi quốc gia thành viên Công ước cam kết sẽ tiến hành các bước cần thiết, phù hợp với trình tự pháp luật nước mình và những quy định của Công ước này, để ban hành pháp luật và những biện pháp cần thiết khác nhằm thực hiện các quyền được công nhận trong Công ước này.
3. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết:

- a) Bảo đảm rằng bất cứ người nào bị xâm phạm các quyền và tự do như được công nhận trong Công ước này đều nhận được các biện pháp khắc phục hiệu quả, cho dù sự xâm phạm này là do hành vi của những người thừa hành công vụ gây ra;
- b) Bảo đảm rằng bất kỳ người nào có yêu cầu về các biện pháp khắc phục sẽ được các cơ quan tư pháp, hành pháp hoặc lập pháp có thẩm quyền hoặc bất kỳ cơ quan nào khác có thẩm quyền do hệ thống pháp luật của quốc gia quy định, xác định quyền lợi cho họ và sẽ mở rộng khả năng áp dụng các biện pháp khắc phục mang tính tư pháp;
- c) Đảm bảo rằng các cơ quan có thẩm quyền sẽ thi hành các biện pháp khắc phục đã được đề ra.

Điều 3.

Các quốc gia thành viên Công ước này cam kết đảm bảo quyền bình đẳng giữa nam và nữ trong việc thực hiện tất cả các quyền dân sự và chính trị mà Công ước đã quy định.

Điều 4.

1. Trong thời gian có tình trạng khẩn cấp xảy ra đe dọa sự sống còn của quốc gia và đã được chính thức công bố, các quốc gia thành viên có thể áp dụng những biện pháp hạn chế các quyền nêu ra trong Công ước này,

trong chừng mực do nhu cầu khẩn cấp của tình hình, với điều kiện những biện pháp này không trái với những nghĩa vụ khác của quốc gia đó xuất phát từ luật pháp quốc tế và không chứa đựng bất kỳ sự phân biệt đối xử nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo hoặc nguồn gốc xã hội.

2. Điều này không được áp dụng để hạn chế các quyền quy định trong điều 6, 7, 8 (các khoản 1 và 2), 11, 15, 16 và 18.
3. Bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này khi sử dụng quyền được hạn chế nêu trong điều này đều phải thông báo ngay cho các quốc gia thành viên khác, thông qua trung gian là Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, về những quy định mà quốc gia đó đã hạn chế áp dụng và lý do của việc đó. Việc thông báo tiếp theo sẽ được thực hiện, cũng thông qua trung gian trên, vào thời điểm quốc gia chấm dứt việc áp dụng sự hạn chế đó.

Điều 5.

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

2. Không được hạn chế hoặc huỷ bỏ bất kỳ quyền cơ bản nào của con người mà đã được công nhận hoặc hiện đang tồn tại ở bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này trên cơ sở luật, điều ước, các quy định pháp luật hoặc tập quán, với lý do là Công ước này không công nhận những quyền ấy hoặc công nhận ở một mức độ thấp hơn.

PHẦN III

Điều 6.

1. Mọi người đều có quyền cố hữu là được sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tùy tiện.
2. Ở những nước mà hình phạt tử hình chưa được xóa bỏ thì chỉ được phép áp dụng án tử hình đối với những tội ác nghiêm trọng nhất, căn cứ vào luật pháp hiện hành tại thời điểm tội phạm được thực hiện và không được trái với những quy định của Công ước này và của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng. Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một toà án có thẩm quyền phán quyết.
3. Khi việc tước mạng sống của con người cấu thành tội diệt chủng, cần hiểu rằng không một quy định nào của điều này cho phép bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này, bằng bất kỳ cách nào, được giảm

nhẹ bất kỳ nghĩa vụ nào mà họ phải thực hiện theo quy định của Công ước về ngăn ngừa và trừng trị tội diệt chủng.

4. Bất kỳ người nào bị kết án tử hình đều có quyền xin ân giảm hoặc xin thay đổi mức hình phạt. Việc ân xá, ân giảm hoặc chuyển đổi hình phạt tử hình có thể được áp dụng đối với mọi trường hợp.
5. Không được phép tuyên án tử hình với người phạm tội dưới 18 tuổi và không được thi hành án tử hình đối với phụ nữ đang mang thai.
6. Không một quy định nào trong điều này có thể được viện dẫn để trì hoãn hoặc ngăn cản việc xoá bỏ hình phạt tử hình tại bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước.

Điều 7.

Không ai có thể bị tra tấn, đối xử hoặc trừng phạt một cách tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ thấp nhân phẩm. Đặc biệt, không ai có thể bị sử dụng để làm thí nghiệm y học hoặc khoa học mà không có sự đồng ý tự nguyện của người đó.

Điều 8.

1. Không ai bị bắt làm nô lệ; mọi hình thức nô lệ và buôn bán nô lệ đều bị cấm.

2. Không ai bị bắt làm nô dịch.

3. a) Không ai bị yêu cầu phải lao động bắt buộc hoặc cưỡng bức;
- b) Mục a, khoản 3 điều này không cản trở việc thực hiện lao động cưỡng bức theo bản án của một tòa án có thẩm quyền ở những nước còn áp dụng hình phạt tù kèm lao động cưỡng bức như một hình phạt đối với tội phạm.
- c) Theo nghĩa của khoản này, thuật ngữ "lao động bắt buộc hoặc cưỡng bức" không bao gồm:
 - i) Bất kỳ công việc hoặc sự phục vụ nào không được nói tại điểm b, mà thông thường đòi hỏi một người đang bị giam giữ theo quyết định hợp pháp của tòa án hoặc một người khi được trả tự do có điều kiện phải làm;
 - ii) Bất kỳ sự phục vụ nào mang tính chất quân sự và bất kỳ sự phục vụ quốc gia nào do luật pháp của một nước quy định đối với những người từ chối làm nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm, trong trường hợp quốc gia đó cho phép từ chối thực hiện nghĩa vụ quân sự vì lý do lương tâm;
 - iii) Bất kỳ sự phục vụ nào được yêu cầu trong trường hợp khẩn cấp hoặc thiên tai đe dọa đến tính mạng hoặc đời sống của cả cộng đồng;

iv) Bất kỳ công việc hoặc sự phục vụ nào là một phần của các nghĩa vụ dân sự thông thường.

Điều 9.

1. Mọi người đều có quyền hưởng tự do và an toàn cá nhân. Không ai bị bắt hoặc bị giam giữ vô cớ. Không ai bị tước quyền tự do trừ trường hợp việc tước quyền đó là có lý do và theo đúng những thủ tục mà luật pháp đã quy định.
2. Bất cứ người nào bị bắt giữ đều phải được thông báo vào lúc bị bắt về những lý do họ bị bắt và phải được thông báo không chậm trễ về sự buộc tội đối với họ.
3. Bất cứ người nào bị bắt hoặc bị giam giữ vì một tội hình sự phải được sớm đưa ra toà án hoặc một cơ quan tài phán có thẩm quyền thực hiện chức năng tư pháp và phải được xét xử trong thời hạn hợp lý hoặc được trả tự do. Việc tạm giam một người trong thời gian chờ xét xử không được đưa thành nguyên tắc chung, nhưng việc trả tự do cho họ có thể kèm theo những điều kiện để bảo đảm họ sẽ có mặt tại toà án để xét xử vào bất cứ khi nào và để thi hành án nếu bị kết tội.
4. Bất cứ người nào do bị bắt hoặc giam giữ mà bị tước tự do đều có quyền yêu cầu được xét xử trước toà án, nhằm mục đích để toà án đó có thể quyết định không chậm trễ về tính hợp pháp của việc giam giữ

và ra lệnh trả lại tự do cho họ, nếu việc giam giữ là bất hợp pháp.

5. Bất cứ người nào trở thành nạn nhân của việc bị bắt hoặc bị giam giữ bất hợp pháp đều có quyền được yêu cầu bồi thường.

Điều 10.

1. Những người bị tước tự do phải được đối xử nhân đạo với sự tôn trọng nhân phẩm vốn có của con người.
2. a) Trừ những hoàn cảnh đặc biệt, bị can, bị cáo phải được giam giữ tách biệt với những người đã bị kết án và phải được đối xử theo chế độ riêng, phù hợp với quy chế dành cho những người bị tạm giam;
b) Những bị can chưa thành niên phải được giam giữ tách riêng khỏi người lớn và phải được đưa ra xét xử càng sớm càng tốt.
3. Việc đối xử với tù nhân trong hệ thống trại giam nhằm mục đích chính yếu là cải tạo và đưa họ trở lại xã hội. Những phạm nhân vị thành niên phải được tách riêng khỏi người lớn và phải được đối xử phù hợp với lứa tuổi và tư cách pháp lý của họ.

Điều 11.

Không ai bị bỏ tù chỉ vì lý do không có khả năng hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng.

Điều 12.

1. Bất cứ ai cư trú hợp pháp trên lãnh thổ của một quốc gia đều có quyền tự do đi lại và tự do lựa chọn nơi cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia đó.
2. Mọi người đều có quyền tự do rời khỏi bất kỳ nước nào, kể cả nước mình.
3. Những quyền trên đây sẽ không phải chịu bất kỳ hạn chế nào, trừ những hạn chế do luật định và là cần thiết để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội hoặc các quyền tự do của người khác, và phải phù hợp với những quyền khác được Công ước này công nhận.
4. Không ai bị tước đoạt một cách tùy tiện quyền được trở về nước mình.

Điều 13.

Một người nước ngoài cư trú hợp pháp trên lãnh thổ một quốc gia thành viên Công ước chỉ có thể bị trục xuất khỏi nước đó theo quyết định phù hợp pháp luật, và trừ trường hợp có yêu cầu khác xuất phát từ lý do chính đáng về an ninh quốc gia; người bị trục xuất phải được phép đệ trình những lý lẽ phản đối việc trục xuất, được yêu cầu nhà chức trách có thẩm quyền, hoặc một người hoặc những người mà nhà chức trách có thẩm quyền đặc biệt cử ra, xem xét lại

trường hợp của mình, và được có đại diện khi trường hợp của mình được xem xét lại.

Điều 14.

1. Mọi người đều bình đẳng trước các toà án và cơ quan tài phán. Mọi người đều có quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một toà án có thẩm quyền, độc lập, không thiên vị và được lập ra trên cơ sở pháp luật để quyết định về lời buộc tội người đó trong các vụ án hình sự, hoặc để xác định quyền và nghĩa vụ của người đó trong các vụ kiện dân sự. Báo chí và công chúng có thể không được phép tham dự toàn bộ hoặc một phần của phiên toà vì lý do đạo đức, trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ, hoặc vì lợi ích cuộc sống riêng tư của các bên tham gia tố tụng, hoặc trong chừng mực cần thiết, theo ý kiến của toà án, trong những hoàn cảnh đặc biệt mà việc xét xử công khai có thể làm phương hại đến lợi ích của công lý. Tuy nhiên mọi phán quyết trong vụ án hình sự hoặc vụ kiện dân sự phải được tuyên công khai, trừ trường hợp vì lợi ích của người chưa thành niên hay vụ liên quan đến những tranh chấp hôn nhân hoặc quyền giám hộ trẻ em.
2. Người bị cáo buộc là phạm tội hình sự có quyền được coi là vô tội cho tới khi hành vi phạm tội của người đó được chứng minh theo pháp luật.

3. Trong quá trình xét xử về một tội hình sự, mọi người đều có quyền được hưởng một cách đầy đủ và hoàn toàn bình đẳng những bảo đảm tối thiểu sau đây:

- a) Được thông báo không chậm trễ và chi tiết bằng một ngôn ngữ mà người đó hiểu về bản chất và lý do buộc tội mình;
- b) Có đủ thời gian và điều kiện thuận lợi để chuẩn bị bào chữa và liên hệ với người bào chữa do chính mình lựa chọn;
- c) Được xét xử mà không bị trì hoãn một cách vô lý;
- d) Được có mặt trong khi xét xử và được tự bào chữa hoặc thông qua sự trợ giúp pháp lý theo sự lựa chọn của mình; được thông báo về quyền này nếu chưa có sự trợ giúp pháp lý; và được nhận sự trợ giúp pháp lý theo chỉ định trong trường hợp lợi ích của công lý đòi hỏi và không phải trả tiền cho sự trợ giúp đó nếu không có đủ điều kiện trả;
- e) Được thẩm vấn hoặc yêu cầu thẩm vấn những nhân chứng buộc tội mình, và được mời người làm chứng gỡ tội cho mình tới phiên toà và thẩm vấn họ tại toà với những điều kiện tương tự như đối với những người làm chứng buộc tội mình;
- f) Được có phiên dịch miễn phí nếu không hiểu hoặc không nói được ngôn ngữ sử dụng trong phiên toà;

g) Không bị buộc phải đưa ra lời khai chống lại chính mình hoặc buộc phải nhận là mình có tội.

- 4. Tổ tụng áp dụng đối với những người chưa thành niên phải xem xét tới độ tuổi của họ và mục đích thúc đẩy sự phục hồi nhân cách của họ.
- 5. Bất cứ người nào bị kết án là phạm tội đều có quyền yêu cầu toà án cấp cao hơn xem xét lại bản án và hình phạt đối với mình theo quy định của pháp luật.
- 6. Khi một người bị kết án về một tội hình sự bởi một quyết định chung thẩm và sau đó bản án bị huỷ bỏ, hoặc người đó được tha trên cơ sở tình tiết mới hoặc phát hiện mới cho thấy rõ ràng có sự xét xử oan, thì người đã phải chịu hình phạt theo bản án trên, theo luật, có quyền yêu cầu được bồi thường, trừ trường hợp cơ quan tố tụng chứng minh rằng việc sự thật không được làm sáng tỏ tại thời điểm đó hoàn toàn hoặc một phần là do lỗi của người bị kết án gây ra.
- 7. Không ai bị đưa ra xét xử hoặc bị trừng phạt lần thứ hai về cùng một tội phạm mà người đó đã bị kết án hoặc đã được tuyên trắng án phù hợp với pháp luật và thủ tục tố tụng hình sự của mỗi nước.

Điều 15.

- 1. Không ai bị coi là phạm tội vì một hành động hoặc không hành động mà không cấu thành tội phạm theo

pháp luật quốc gia hoặc pháp luật quốc tế tại thời điểm thực hiện hành vi đó. Cũng không được áp dụng hình phạt nặng hơn hình phạt đã ấn định tại thời điểm hành vi phạm tội được thực hiện. Nếu sau khi xảy ra hành vi phạm tội mà luật pháp quy định hình phạt nhẹ hơn với hành vi đó, thì người phạm tội được hưởng mức hình phạt nhẹ hơn.

2. Không một quy định nào trong điều này cản trở việc xét xử hoặc trừng phạt bất kỳ người nào vì bất kỳ hành động hoặc không hành động nào của họ mà tại thời điểm thực hiện được coi là tội phạm theo những nguyên tắc pháp luật chung đã được cộng đồng các quốc gia công nhận.

Điều 16.

Mọi người đều có quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật ở mọi nơi.

Điều 17.

1. Không ai bị can thiệp một cách tùy tiện hoặc bất hợp pháp vào đời sống riêng tư, gia đình, nhà ở, thư tín, hoặc bị xâm phạm bất hợp pháp đến danh dự và uy tín.
2. Mọi người đều có quyền được pháp luật bảo vệ chống lại những can thiệp hoặc xâm phạm như vậy.

Điều 18.

1. Mọi người đều có quyền tự do tư tưởng, tự do tín ngưỡng và tôn giáo. Quyền này bao gồm tự do có hoặc theo một tôn giáo hoặc tín ngưỡng do mình lựa chọn, và tự do bày tỏ tín ngưỡng hoặc tôn giáo một mình hoặc trong cộng đồng với những người khác, công khai hoặc kín đáo, dưới các hình thức như thờ cúng, cầu nguyện, thực hành và truyền giảng.
2. Không ai bị ép buộc làm những điều tổn hại đến quyền tự do lựa chọn hoặc tin theo tôn giáo hoặc tín ngưỡng của họ.
3. Quyền tự do bày tỏ tôn giáo hoặc tín ngưỡng chỉ có thể bị giới hạn bởi pháp luật và khi sự giới hạn đó là cần thiết để bảo vệ an ninh, trật tự công cộng, sức khỏe hoặc đạo đức xã hội, hoặc để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người khác.
4. Các quốc gia thành viên Công ước cam kết tôn trọng quyền tự do của các bậc cha mẹ, và của những người giám hộ hợp pháp nếu có, trong việc giáo dục về tôn giáo và đạo đức cho con cái họ theo ý nguyện của riêng họ.

Điều 19.

1. Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp.

2. Mọi người có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ.
3. Việc thực hiện những quyền quy định tại khoản 2 điều này kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt. Do đó, việc này có thể phải chịu một số hạn chế nhất định, tuy nhiên, những hạn chế này phải được quy định trong pháp luật và là cần thiết để:
 - a) Tôn trọng các quyền hoặc uy tín của người khác;
 - b) Bảo vệ an ninh quốc gia hoặc trật tự công cộng, sức khoẻ hoặc đạo đức của xã hội.

Điều 20.

1. Mọi hình thức tuyên truyền cho chiến tranh đều bị pháp luật nghiêm cấm.
2. Mọi chủ trương gây hấn thù dân tộc, chủng tộc hoặc tôn giáo để kích động sự phân biệt đối xử về chủng tộc, sự thù địch, hoặc bạo lực đều phải bị pháp luật nghiêm cấm.

Điều 21.

Quyền hội họp hoà bình phải được công nhận. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khỏe và đạo đức xã hội hoặc bảo vệ quyền và tự do của những người khác.

Điều 22.

1. Mọi người có quyền tự do lập hội với những người khác, kể cả quyền lập và gia nhập các công đoàn để bảo vệ lợi ích của mình.
2. Việc thực hiện quyền này không bị hạn chế, trừ những hạn chế do pháp luật quy định và là cần thiết trong một xã hội dân chủ, vì lợi ích an ninh quốc gia, an toàn và trật tự công cộng, và để bảo vệ sức khoẻ hoặc đạo đức của công chúng hay các quyền và tự do của người khác. Điều này không ngăn cản việc đặt ra những hạn chế hợp pháp trong việc thực hiện quyền này đối với những người làm việc trong các lực lượng vũ trang và cảnh sát.
3. Không một quy định nào của điều này cho phép các quốc gia thành viên, đã tham gia Công ước về tự do lập hội và bảo vệ quyền lập hội năm 1948 của Tổ chức Lao động quốc tế, được tiến hành những biện pháp

lập pháp hoặc hành pháp làm phương hại đến những bảo đảm nêu trong Công ước đó.

Điều 23.

1. Gia đình là một tế bào cơ bản và tự nhiên của xã hội, cần phải được nhà nước và xã hội bảo hộ.
2. Quyền kết hôn và lập gia đình của nam và nữ đến tuổi kết hôn phải được thừa nhận.
3. Không được tổ chức việc kết hôn nếu không có sự đồng ý hoàn toàn và tự nguyện của cặp vợ chồng tương lai.
4. Các quốc gia thành viên Công ước phải tiến hành các biện pháp thích hợp để bảo đảm sự bình đẳng về quyền và trách nhiệm của vợ và chồng trong suốt thời gian chung sống và khi ly hôn. Trong trường hợp ly hôn, phải có quy định bảo đảm sự bảo hộ cần thiết với con cái.

Điều 24.

1. Mọi trẻ em, không phân biệt chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản hoặc dòng dõi đều có quyền được hưởng những biện pháp bảo hộ của gia đình, xã hội và nhà nước cần thiết cho người chưa thành niên.
2. Mọi trẻ em đều phải được đăng ký khai sinh ngay sau khi ra đời và phải có tên gọi.

3. Mọi trẻ em đều có quyền có quốc tịch.

Điều 25.

Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào như đã nêu ở điều 2 và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để:

- a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn;
- b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình;
- c) Được tiếp cận với các dịch vụ công cộng ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng.

Điều 26.

Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và có quyền được pháp luật bảo vệ một cách bình đẳng mà không có bất kỳ sự phân biệt đối xử nào. Về mặt này, pháp luật phải nghiêm cấm mọi sự phân biệt đối xử và đảm bảo cho mọi người sự bảo hộ bình đẳng và có hiệu quả chống lại những phân biệt đối xử về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, quan điểm chính trị hoặc quan điểm khác, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, thành phần xuất thân hoặc các địa vị khác.

Điều 27.

Ở những quốc gia có nhiều nhóm thiểu số về sắc tộc, tôn giáo và ngôn ngữ, những cá nhân thuộc các nhóm thiểu số đó, cùng với những thành viên khác của cộng đồng mình, không bị khước từ quyền có đời sống văn hoá riêng, quyền được theo và thực hành tôn giáo riêng, hoặc quyền được sử dụng ngôn ngữ riêng của họ.

PHẦN IV**Điều 28.**

1. Một Ủy ban Quyền con người sẽ được thành lập (sau đây gọi là Ủy ban). Ủy ban gồm 18 thành viên và có những chức năng như quy định dưới đây:
2. Thành viên Ủy ban là công dân của các quốc gia thành viên Công ước này và phải là những người có phẩm chất đạo đức tốt, được thừa nhận là có năng lực trong lĩnh vực về quyền con người, có xem xét tới lợi ích từ việc tham gia của những người có kinh nghiệm pháp lý.
3. Các thành viên của Ủy ban sẽ được bầu ra để làm việc với tư cách cá nhân.

Điều 29.

Các thành viên của Ủy ban được bầu bằng cách bỏ phiếu kín từ danh sách những người có đủ tiêu chuẩn nêu

ở điều 28 và được các quốc gia thành viên Công ước đề cử.

1. Mỗi quốc gia thành viên Công ước có thể đề cử không quá hai người. Những người này phải là công dân của quốc gia đề cử.
2. Một người đã được đề cử vẫn có thể được tái đề cử.

Điều 30.

1. Lần bầu cử đầu tiên sẽ được tiến hành không quá 6 tháng kể từ ngày Công ước có hiệu lực.
2. Ít nhất bốn tháng trước ngày tiến hành mỗi cuộc bầu cử vào Ủy ban, ngoại trừ cuộc bầu cử nhằm bổ sung ghế trống quy định ở điều 34, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ gửi thư tới các quốc gia thành viên Công ước để mời đề cử người vào Ủy ban trong khoảng thời hạn ba tháng.
3. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ lập danh sách theo thứ tự bảng chữ cái La-tinh tên những người đã được đề cử, kèm theo tên các quốc gia thành viên đã đề cử những người đó, và thông báo danh sách này cho các quốc gia thành viên Công ước chậm nhất một tháng trước thời hạn mỗi cuộc bầu cử.
4. Việc bầu cử các thành viên của Ủy ban được thực hiện trong một phiên họp gồm các quốc gia thành viên Công ước này do Tổng thư ký Liên Hợp Quốc triệu

tập tại trụ sở Liên Hợp Quốc. Phiên họp này phải có tối thiểu 2/3 tổng số quốc gia thành viên Công ước tham dự; những người được bầu vào Ủy ban là những ứng cử viên đạt số phiếu cao nhất và phải thu được đa số tuyệt đối trong số phiếu của đại diện các quốc gia thành viên có mặt và bỏ phiếu.

Điều 31.

1. Mỗi quốc gia chỉ có thể có một công dân là thành viên của Ủy ban.
2. Việc bầu cử các thành viên của Ủy ban phải tính đến sự phân bố công bằng về mặt địa lý và sự đại diện của các nền văn hoá khác nhau, cũng như các hệ thống pháp lý chủ yếu.

Điều 32.

1. Các thành viên của Ủy ban được bầu với nhiệm kỳ bốn năm. Họ có thể được bầu lại nếu được tái đề cử. Tuy nhiên, nhiệm kỳ của chín thành viên trong đó số các thành viên được bầu lần đầu tiên sẽ chấm dứt sau hai năm; ngay sau cuộc bầu cử đầu tiên, tên của chín thành viên này sẽ do Chủ tịch của phiên họp quy định tại khoản 4 điều 30 chọn bằng cách rút thăm.
2. Khi chấm dứt nhiệm kỳ, các cuộc bầu cử lại được tiến hành theo những quy định tại các điều khoản nêu trên của Công ước này.

Điều 33.

1. Nếu một thành viên của Ủy ban ngừng thực hiện các chức năng của mình vì bất cứ lý do nào, ngoại trừ sự vắng mặt có tính chất tạm thời, thì theo ý kiến nhất trí của các thành viên khác, chủ tịch Ủy ban sẽ thông báo cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc biết để tuyên bố ghế của thành viên đó bị trống.
2. Trong trường hợp một thành viên của Ủy ban bị chết hoặc từ chức, Chủ tịch Ủy ban sẽ thông báo ngay cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc biết để tuyên bố ghế của thành viên đó bị trống, kể từ ngày chết hoặc ngày việc từ chức có hiệu lực.

Điều 34.

1. Khi có một tuyên bố ghế trống theo điều 33, và nếu nhiệm kỳ của thành viên cần thay thế chưa hết hạn trong vòng sáu tháng kể từ ngày tuyên bố ghế bị trống, thì Tổng thư ký Liên Hợp Quốc thông báo cho các quốc gia thành viên Công ước để trong thời hạn hai tháng, các quốc gia thành viên có thể đề cử người theo điều 29 nhằm bổ sung cho ghế trống đó.
2. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ lập một danh sách theo thứ tự chữ cái La-tinh tên những người được đề cử và thông báo danh sách này cho các quốc gia thành viên

Công ước. Việc bầu bổ sung phải được tiến hành theo những quy định tương ứng ở phần này của Công ước.

- Thành viên của Ủy ban được bầu vào ghế trống theo điều 33 sẽ làm việc cho tới hết phần nhiệm kỳ còn lại của thành viên đã bỏ trống ghế phù hợp với quy định của điều đó.

Điều 35.

Các thành viên của Ủy ban, với sự chấp thuận của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, sẽ được nhận lương từ các nguồn tài chính của Liên Hợp Quốc, theo các thể thức và điều kiện do Đại hội đồng Liên Hợp Quốc ấn định, căn cứ vào tầm quan trọng của trách nhiệm mà họ nắm giữ trong Ủy ban.

Điều 36.

Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ cung cấp cho Ủy ban nhân sự và phương tiện vật chất cần thiết cho việc thực hiện hiệu quả các chức năng của Ủy ban theo Công ước này.

Điều 37.

- Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ triệu tập phiên họp đầu tiên của Ủy ban tại trụ sở Liên Hợp Quốc.
- Sau phiên họp đầu tiên, Ủy ban sẽ họp theo lịch trình quy định trong quy tắc về thủ tục mà Ủy ban thiết lập.
- Thông thường, Ủy ban sẽ họp ở trụ sở chính của Liên

Hợp Quốc ở New York, hoặc ở văn phòng của Liên Hợp Quốc tại Geneva.

Điều 38.

Mỗi thành viên của Ủy ban, trước khi nhận nhiệm vụ, phải tuyên thệ trước Ủy ban là sẽ thực hiện chức năng của mình một cách vô tư và công tâm.

Điều 39.

- Ủy ban bầu ra các quan chức của mình với nhiệm kỳ hai năm. Các quan chức này có thể được bầu lại.
- Ủy ban sẽ đặt ra quy tắc về thủ tục của mình; những quy tắc này, không kể những nội dung khác, phải gồm những quy định sau đây:
 - Số đại biểu cần thiết cho mỗi phiên họp là 12 thành viên;
 - Quyết định của Ủy ban phải được thông qua với đa số phiếu của các thành viên có mặt.

Điều 40.

- Các quốc gia thành viên Công ước cam kết sẽ đệ trình báo cáo về những biện pháp mà mình đã thông qua để thực hiện các quyền được ghi nhận trong Công ước này, và về những tiến bộ đã đạt được trong việc thực hiện các quyền đó:

- a) Trong thời hạn một năm kể từ ngày Công ước này có hiệu lực đối với quốc gia thành viên liên quan;
 - b) Và sau đó, mỗi khi có yêu cầu của Ủy ban.
2. Tất cả các báo cáo sẽ được đệ trình lên Tổng thư ký Liên Hợp Quốc để chuyển cho Ủy ban xem xét. Các báo cáo phải nêu rõ những yếu tố và khó khăn, nếu có, ảnh hưởng tới việc thực hiện Công ước này.
 3. Sau khi tham khảo ý kiến của Ủy ban, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc có thể gửi cho các tổ chức chuyên môn liên quan bản sao các phần của các báo cáo liên quan tới những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của các tổ chức đó.
 4. Ủy ban sẽ nghiên cứu những báo cáo do các quốc gia thành viên Công ước trình lên. Ủy ban sẽ gửi cho các quốc gia thành viên báo cáo của mình và những bình luận chung nếu xét thấy thích hợp. Ủy ban cũng có thể chuyển cho Hội đồng Kinh tế và Xã hội những bình luận này kèm theo bản sao các báo cáo mà Ủy ban nhận được từ các quốc gia thành viên Công ước.
 5. Các quốc gia thành viên Công ước có thể đệ trình lên Ủy ban những nhận xét về bất kỳ bình luận nào được đưa ra theo khoản 4 điều này.

Điều 41.

1. Mỗi quốc gia thành viên Công ước này đều có quyền tuyên bố theo điều này, vào bất kỳ thời điểm nào, là

quốc gia đó công nhận thẩm quyền của Ủy ban được tiếp nhận và xem xét những thông cáo theo đó một quốc gia thành viên khiếu nại rằng một quốc gia thành viên khác không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của họ theo Công ước. Những thông cáo theo điều này chỉ được Ủy ban tiếp nhận và xem xét nếu đó là của quốc gia thành viên đã tuyên bố công nhận thẩm quyền của Ủy ban về việc này. Ủy ban không tiếp nhận thông cáo nếu nó liên quan đến một quốc gia thành viên chưa có tuyên bố như vậy. Các thông cáo được tiếp nhận theo điều này sẽ được giải quyết theo thủ tục sau đây:

- a) Nếu một quốc gia thành viên Công ước cho rằng một quốc gia thành viên khác không thực hiện những quy định của Công ước, thì có thể gửi một thông cáo bằng văn bản lưu ý quốc gia thành viên ấy về vấn đề đó. Trong thời gian ba tháng, kể từ ngày nhận được thông cáo, quốc gia nhận được thông cáo phải có hồi đáp giải thích cho quốc gia gửi thông cáo, hoặc phải có những hình thức khác bằng văn bản để làm sáng tỏ vấn đề, trong đó đề cập đến, trong chừng mực có thể và thích hợp, những thủ tục trong nước cùng những biện pháp khắc phục mà quốc gia được thông cáo đã, đang hoặc sẵn sàng thực hiện để giải quyết vấn đề.
- b) Nếu trong thời gian sáu tháng kể từ ngày nhận được thông cáo đầu tiên mà vấn đề không được giải

quyết một cách thoả đáng đối với cả hai bên liên quan, thì một trong hai quốc gia đó có quyền đưa vấn đề ra Ủy ban bằng cách gửi thông báo cho Ủy ban và cho quốc gia kia.

- c) Ủy ban chỉ xem xét vấn đề sau khi đã chắc chắn rằng mọi biện pháp khắc phục sẵn có trong nước đều đã được quốc gia nhận thông cáo áp dụng triệt để, phù hợp với các nguyên tắc đã được thừa nhận chung của luật pháp quốc tế. Quy định này không áp dụng trong trường hợp việc tiến hành những biện pháp khắc phục bị kéo dài một cách vô lý.
- d) Ủy ban sẽ họp kín khi xem xét những thông cáo theo điều này.
- e) Căn cứ theo quy định tại mục (c), Ủy ban sẽ giúp đỡ các quốc gia thành viên liên quan giải quyết vấn đề một cách thân thiện, trên cơ sở tôn trọng các quyền và tự do cơ bản của con người như đã được Công ước này công nhận;
- f) Khi xem xét các vấn đề được chuyển đến, Ủy ban có thể yêu cầu các quốc gia liên quan nêu tại mục (b) cung cấp bất kỳ thông tin liên quan nào;
- g) Các quốc gia liên quan nêu tại mục (b) có quyền có đại diện khi vấn đề được đưa ra xem xét tại Ủy ban và có thể trình bày quan điểm bằng miệng và/hoặc bằng văn bản;

h) Trong vòng 12 tháng kể từ ngày nhận được thông báo theo mục (b), Ủy ban sẽ đệ trình một báo cáo:

- i) Nếu đạt được một giải pháp theo quy định tại mục (e), Ủy ban sẽ giới hạn báo cáo trong một tuyên bố văn tắt về sự việc và giải pháp đã đạt được;
- ii) Nếu không đạt được một giải pháp theo quy định tại mục (e), Ủy ban sẽ giới hạn báo cáo trong một tuyên bố văn tắt về sự việc. Các ý kiến bằng văn bản và biên bản ghi những lời phát biểu do các quốc gia thành viên liên quan đưa ra sẽ được đính kèm báo cáo.

Trong mọi trường hợp, báo cáo sẽ được gửi cho các quốc gia thành viên liên quan.

2. Quy định của điều này sẽ có hiệu lực khi mười quốc gia thành viên Công ước ra tuyên bố theo khoản 1 điều này. Những tuyên bố đó sẽ được các quốc gia thành viên nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc và Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ gửi các bản sao cho các quốc gia thành viên khác. Tuyên bố có thể được rút lại vào bất kỳ lúc nào bằng việc thông báo cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc. Việc rút lại tuyên bố không cản trở việc xem xét bất kỳ vấn đề nào nêu trong thông cáo đã được chuyển cho Ủy ban theo điều này; không một thông cáo nào của bất kỳ quốc gia thành viên nào được tiếp nhận sau khi Tổng thư ký đã

nhận được thông báo rút lại tuyên bố, trừ khi quốc gia thành viên liên quan đưa ra tuyên bố mới.

Điều 42.

1. a) Nếu một vấn đề đã chuyển đến Ủy ban theo điều 41 không được giải quyết một cách thoả đáng với các quốc gia thành viên liên quan, thì với sự thoả thuận trước của các quốc gia thành viên đó, Ủy ban có thể chỉ định một Tiểu ban hoà giải tạm thời (dưới đây được gọi là Tiểu ban). Tiểu ban sẽ giúp đỡ các quốc gia thành viên liên quan tìm kiếm một giải pháp hoà giải cho vấn đề, trên cơ sở tôn trọng Công ước này.
- b) Tiểu ban này sẽ gồm năm uỷ viên được sự chấp thuận của các quốc gia thành viên liên quan. Nếu trong thời hạn ba tháng, các quốc gia thành viên liên quan không đạt được thoả thuận về toàn bộ hay một phần thành viên của Tiểu ban thì số uỷ viên chưa được nhất trí sẽ được Ủy ban bầu bằng bỏ phiếu kín với đa số 2/3 các thành viên Ủy ban.
2. Các uỷ viên của Tiểu ban làm việc với tư cách cá nhân. Các uỷ viên không được là công dân của các quốc gia thành viên liên quan, hoặc của một quốc gia không tham gia Công ước, hoặc của một quốc gia thành viên chưa có tuyên bố nêu ở điều 41.
3. Tiểu ban bầu ra chủ tịch và thông qua quy tắc về thủ tục của mình.

4. Thông thường, Tiểu ban triệu tập các cuộc họp của mình ở trụ sở Liên Hợp Quốc ở New York, hoặc ở Văn phòng Liên Hợp Quốc ở Geneva; tuy nhiên, cũng có thể họp ở những nơi thích hợp khác do Tiểu ban quyết định sau khi tham khảo ý kiến của Tổng thư ký Liên Hợp Quốc và của các quốc gia thành viên liên quan.
5. Bộ phận hành chính được cung cấp theo điều 36 cũng sẽ hỗ trợ công việc cho Tiểu ban được chỉ định ở điều này.
6. Những thông tin do Ủy ban nhận được và xem xét sẽ được chuyển cho Tiểu ban và Tiểu ban có thể yêu cầu các quốc gia thành viên liên quan cung cấp cho mình bất kỳ thông tin nào khác có liên quan.
7. Sau khi đã xem xét kỹ vấn đề nhưng không muộn hơn mười hai tháng kể từ khi vấn đề được chuyển đến Tiểu ban, Tiểu ban sẽ gửi một báo cáo cho Chủ tịch Ủy ban để thông báo cho các quốc gia liên quan:
 - a) Nếu Tiểu ban không thể hoàn thành việc xem xét vấn đề trong mười hai tháng, thì Tiểu ban sẽ phải có một tuyên bố văn tắt về hiện trạng vấn đề mà Tiểu ban đang xem xét;
 - b) Nếu đã đạt được một giải pháp hoà giải giữa các bên liên quan trên cơ sở tôn trọng các quyền con người được công nhận trong Công ước này thì Tiểu ban báo cáo văn tắt về sự việc và giải pháp đã đạt được;

- c) Nếu không đạt được một giải pháp theo quy định tại mục (b) thì Tiểu ban sẽ nêu trong báo cáo những ý kiến của mình về mọi sự việc liên quan đến những tranh chấp của các quốc gia thành viên liên quan, cũng như nhận định của Tiểu ban về các khả năng có thể đạt được một giải pháp hoà giải cho vấn đề. Báo cáo này cũng bao gồm những ý kiến bằng văn bản và biên bản ghi những phát biểu do đại diện của các quốc gia thành viên liên quan đưa ra;
- d) Nếu báo cáo của Tiểu ban được đưa ra theo mục (c), thì các quốc gia thành viên liên quan, trong thời hạn ba tháng sau khi nhận được báo cáo, phải thông báo cho Chủ tịch Ủy ban biết là họ chấp nhận hay không chấp nhận nội dung báo cáo của Tiểu ban.
8. Những quy định tại điều này sẽ không làm phương hại đến trách nhiệm của Ủy ban nêu ở điều 41.
9. Mọi chi phí cho các uỷ viên của Tiểu ban được phân bổ đều cho các quốc gia thành viên liên quan, theo bản thống kê của Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
10. Nếu cần thiết, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ thanh toán chi phí cho các thành viên của Tiểu ban trước khi các quốc gia thành viên liên quan hoàn trả theo quy định ở khoản 9 điều này.

Điều 43.

Các uỷ viên của Ủy ban và uỷ viên của Tiểu ban hoà giải lâm thời được chỉ định theo điều 42 được hưởng những thuận lợi và quyền ưu đãi, miễn trừ dành cho các chuyên gia thừa hành công vụ của Liên Hợp Quốc như đã nêu trong những phần liên quan của Công ước về quyền ưu đãi và miễn trừ của Liên Hợp Quốc.

Điều 44.

Việc áp dụng những quy định thi hành Công ước này sẽ không làm ảnh hưởng đến những thủ tục trong lĩnh vực quyền con người đã được những văn kiện pháp lý và các công ước của Liên Hợp Quốc, cũng như của các tổ chức chuyên môn của Liên Hợp Quốc quy định, và cũng sẽ không làm cản trở các quốc gia thành viên Công ước này sử dụng những thủ tục khác để giải quyết tranh chấp, phù hợp với các thoả thuận quốc tế chung hoặc đặc biệt đang có hiệu lực giữa các quốc gia đó.

Điều 45.

Ủy ban sẽ trình lên Đại hội đồng Liên Hợp Quốc báo cáo hàng năm về hoạt động của mình thông qua Hội đồng Kinh tế và Xã hội.

PHẦN V**Điều 46.**

Không một quy định nào của Công ước này có thể được giải thích để làm phương hại đến những quy định của Hiến chương Liên Hợp Quốc và điều lệ của các tổ chức chuyên môn mà quy định trách nhiệm của các cơ quan và tổ chức chuyên môn của Liên Hợp Quốc về các vấn đề được đề cập trong Công ước này.

Điều 47.

Không một quy định nào của Công ước này có thể được giải thích để làm phương hại đến quyền đương nhiên của mọi dân tộc được hưởng và sử dụng một cách đầy đủ và tự do mọi nguồn của cải và tài nguyên thiên nhiên của họ.

PHẦN VI**Điều 48.**

1. Công ước này để ngỏ cho bất kỳ quốc gia thành viên Liên Hợp Quốc, hoặc thành viên của bất kỳ tổ chức chuyên môn nào của Liên Hợp Quốc, hoặc cho bất kỳ quốc gia thành viên nào của Quy chế Toà án Công lý quốc tế, cũng như cho bất kỳ quốc gia nào khác được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc mời tham gia Công ước này, ký kết.

2. Công ước này đòi hỏi phải được phê chuẩn. Các văn kiện phê chuẩn sẽ được nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
3. Công ước này để ngỏ cho tất cả các quốc gia nêu ở khoản 1 điều này gia nhập.
4. Việc gia nhập sẽ có hiệu lực khi văn kiện gia nhập được nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
5. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ thông báo cho tất cả các quốc gia đã ký hoặc gia nhập Công ước này về việc nộp lưu chiểu của từng văn kiện phê chuẩn hay gia nhập.

Điều 49.

1. Công ước này sẽ có hiệu lực ba tháng sau ngày văn kiện phê chuẩn hoặc văn kiện gia nhập thứ 35 được nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
2. Đối với quốc gia nào phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước này sau ngày văn kiện phê chuẩn hoặc gia nhập thứ 35 đã được lưu chiểu, thì Công ước này sẽ có hiệu lực sau ba tháng kể từ ngày nộp lưu chiểu văn kiện phê chuẩn hoặc văn kiện gia nhập của quốc gia đó.

Điều 50.

Những quy định của Công ước này được áp dụng đối với mọi vùng lãnh thổ cấu thành của các quốc gia liên bang mà không có bất kỳ hạn chế hoặc ngoại lệ nào.

Điều 51.

1. Các quốc gia thành viên Công ước có thể đề xuất sửa đổi Công ước và phải gửi đề xuất đó đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ chuyển mọi đề xuất sửa đổi cho các quốc gia thành viên Công ước, cùng với yêu cầu cho Tổng thư ký biết liệu họ có muốn triệu tập một hội nghị các quốc gia thành viên để xem xét và thông qua những đề xuất sửa đổi đó hay không. Nếu như có tối thiểu 1/3 số quốc gia thành viên Công ước tuyên bố tán thành triệu tập hội nghị nói trên thì Tổng thư ký sẽ triệu tập hội nghị dưới sự bảo trợ của Liên Hợp Quốc. Mọi sửa đổi được thông qua với đa số số phiếu của các quốc gia thành viên có mặt và bỏ phiếu tại hội nghị sẽ được trình lên Đại hội đồng Liên Hợp Quốc để chuẩn y.
2. Những sửa đổi sẽ có hiệu lực khi được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc chuẩn y, và được 2/3 các quốc gia thành viên Công ước này chấp thuận theo thủ tục pháp luật của mình.
3. Khi có hiệu lực, những sửa đổi sẽ chỉ ràng buộc những quốc gia chấp nhận sửa đổi. Các quốc gia thành viên khác chỉ bị ràng buộc bởi những quy định của Công ước này và bất kỳ sửa đổi nào mà trước đó họ đã chấp nhận.

Điều 52.

1. Mặc dù đã có những thông báo ở khoản 5 điều 48, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ vẫn thông báo cho tất

cả các quốc gia nêu ở khoản 1 điều 48 những sự kiện sau đây:

- a) Việc ký, phê chuẩn và gia nhập Công ước này theo Điều 48;
- b) Ngày Công ước này có hiệu lực theo Điều 49 và ngày các sửa đổi, bổ sung có hiệu lực theo Điều 51.

Điều 53.

1. Công ước này được làm bằng tiếng A-rập, tiếng Trung Quốc, tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga và tiếng Tây Ban Nha, các văn bản đều có giá trị như nhau và sẽ được nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
2. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ chuyển các bản sao có chứng thực của Công ước này tới tất cả các quốc gia nêu trong điều 48.

NGHỊ ĐỊNH THƯ KHÔNG BẮT BUỘC THỨ NHẤT BỔ SUNG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1966

- Được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua theo Nghị quyết số 2200 A(XXI), ngày 16-12-1966.

- Có hiệu lực từ ngày 23-3-1976, căn cứ theo điều 9.

Các quốc gia thành viên của Nghị định thư này:

Xét rằng, nhằm thực hiện ở mức độ cao hơn những mục tiêu của Công ước về các quyền dân sự, chính trị (dưới đây gọi là Công ước) là việc thực thi các điều khoản của nó. Phù hợp với chức năng của Ủy ban Nhân quyền đã được nêu trong phần IV của Công ước (dưới đây gọi là Ủy ban), Nghị định thư này quy định việc nhận và xem xét các tin tức từ các cá nhân cho rằng họ là các nạn nhân của những hành động vi phạm bất kỳ quyền con người nào đã được ghi nhận trong Công ước.

Nhất trí như sau:

Điều 1

Một quốc gia thành viên của Công ước mà trở thành thành viên của Nghị định thư này thừa nhận thẩm quyền của Ủy ban Nhân quyền được nhận và xem xét, xử lý những thông tin từ các cá nhân, những người mà tuyên bố rằng họ là nạn nhân của những hành động vi phạm của các quốc gia

thành viên với bất kỳ một quyền con người nào đã được ghi nhận trong Công ước. Ủy ban sẽ không nhận xem xét những khiếu nại như vậy nếu chúng liên quan đến hành vi của những quốc gia thành viên của Công ước nhưng chưa phải là quốc gia thành viên của Nghị định thư này.

Điều 2

Những đối tượng được nêu trong Điều 1, tức là những cá nhân cho rằng họ là nạn nhân của việc vi phạm các quyền con người đã được bảo đảm trong Công ước, trước đó phải sử dụng tất cả các biện pháp giải quyết trong nước, nếu không đạt kết quả, thì mới có thể gửi khiếu nại tới Ủy ban để xem xét.

Điều 3

Theo Nghị định thư này, Ủy ban sẽ không chấp nhận xem xét bất kỳ thông tin nào dưới dạng nặc danh hoặc bị coi là lạm dụng quyền khiếu nại hoặc mâu thuẫn với các điều khoản của Công ước.

Điều 4

- Loại trừ những trường hợp được nêu trong Điều 3, Ủy ban sẽ mang bất kỳ thông tin nào được gửi đến để lưu ý các quốc gia thành viên của Nghị định thư có những hành động vi phạm với bất kỳ điều khoản nào của Công ước.

2. Trong vòng 6 tháng, quốc gia thành viên đó phải gửi cho Ủy ban bản giải thích hoặc tuyên bố về vấn đề đó và biện pháp giải quyết nếu có, mà họ đã thực hiện.

Điều 5

1. Ủy ban sẽ xem xét những thông tin nhận được theo Nghị định thư này trên cơ sở những dữ kiện có thể có được do các cá nhân và quốc gia có liên quan cung cấp.
2. Ủy ban sẽ không xem xét bất kỳ thông tin nào từ các cá nhân trừ phi nó được khẳng định chắc chắn rằng:
 - a. Vấn đề như vậy chưa được xem xét dưới bất cứ một thủ tục điều tra hoặc giải quyết quốc tế nào khác.
 - b. Cá nhân đó đã tiến hành mọi cơ chế có thể để giải quyết vụ việc trong nội bộ quốc gia nhưng không đạt kết quả.

Điều này không được coi là nguyên tắc với những nơi mà sự áp dụng các biện pháp giải quyết như vậy bị kéo dài không có lý do chính đáng.

3. Ủy ban sẽ tổ chức những cuộc họp kín khi thẩm tra những thông tin nhận được theo Nghị định thư này.
4. Ủy ban sẽ gửi các quan điểm của mình tới các cá nhân và quốc gia thành viên có liên quan.

Điều 6

Ủy ban sẽ nêu tóm tắt những hoạt động theo Nghị định thư này trong báo cáo hàng năm của Ủy ban, như quy định tại Điều 45 của Công ước.

Điều 7

Trong khi chờ đợi việc hoàn thành các mục tiêu của Nghị quyết 1514 (XV) do Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua ngày 14 - 12 - 1960 liên quan đến Tuyên bố về trao trả độc lập cho các quốc gia và các dân tộc thuộc địa, thì các điều khoản của Nghị định thư này sẽ không hạn chế quyền kiến nghị của những đối tượng đã nêu trong Hiến chương Liên Hợp Quốc cũng như trong các công ước, các văn kiện quốc tế khác do Liên Hợp Quốc và các tổ chức đặc biệt khác của Liên Hợp Quốc ban hành.

Điều 8

1. Nghị định thư này được mở cho bất kỳ quốc gia nào đã ký Công ước ký kết.
2. Bất cứ quốc gia nào đã phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước đều có thể phê chuẩn Nghị định thư này. Văn bản phê chuẩn sẽ được Tổng thư ký Liên Hợp Quốc lưu chiếu.
3. Bất cứ quốc gia nào đã phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước đều có thể gia nhập Nghị định thư này.

4. Việc gia nhập sẽ có hiệu lực sau khi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được đơn xin gia nhập.
5. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ thông báo cho tất cả các quốc gia thành viên đã ký hoặc gia nhập Nghị định thư này về việc lưu chiếu các văn bản phê chuẩn hoặc gia nhập đó.

Điều 9

1. Nhằm phù hợp với quy định về hiệu lực của Công ước, Nghị định thư này sẽ bắt đầu có hiệu lực sau 3 tháng, kể từ ngày Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được văn bản xin phê chuẩn hoặc gia nhập thứ 10.
2. Đối với mỗi quốc gia xin phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư này, sau khi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được văn kiện phê chuẩn hoặc gia nhập thứ 10, Nghị định thư này sẽ bắt đầu có hiệu lực sau 3 tháng kể từ ngày Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được văn bản phê chuẩn hoặc gia nhập của họ.

Điều 10

Các điều khoản của Nghị định thư này sẽ mở rộng tới tất cả các vùng của những quốc gia liên bang mà không có bất kỳ sự hạn chế hoặc ngoại trừ nào.

Điều 11

1. Bất kỳ quốc gia thành viên nào của Công ước này cũng có thể đề xuất một sự sửa đổi và đệ trình lên Tổng thư ký Liên Hợp Quốc. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ ngay lập tức thông báo cho các quốc gia thành viên của Công ước này về đề nghị sửa đổi đó với yêu cầu kèm theo là họ thông báo cho biết quan điểm về việc có cần thiết phải triệu tập một hội nghị toàn thể các quốc gia thành viên để xem xét và biểu quyết về đề nghị sửa đổi đó hay không. Thậm chí trong trường hợp chỉ có 1/3 các quốc gia thành viên thấy là cần thiết, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ triệu tập một hội nghị dưới sự bảo trợ của Liên Hợp Quốc. Bất kỳ sửa đổi nào được thông qua bởi đa số các quốc gia thành viên có mặt và bỏ phiếu tại hội nghị, sẽ được chuyển tới Đại hội đồng Liên Hợp Quốc để phê chuẩn.
2. Các nội dung sửa đổi sẽ có hiệu lực khi chúng được phê chuẩn bởi Đại hội đồng Liên Hợp Quốc và được chấp nhận bởi 2/3 tổng số các quốc gia thành viên của Nghị định thư này, phù hợp với phương thức riêng được quy định trong pháp luật của mỗi nước.
3. Khi các sửa đổi đã trở nên có hiệu lực, chúng sẽ ràng buộc về nghĩa vụ với các quốc gia đã chấp nhận những sửa đổi đó. Tuy nhiên, các quốc gia khác sẽ chỉ bị ràng buộc bởi các điều khoản của Nghị định thư này và bất

kỳ sự sửa đổi nào mà họ đã chấp nhận trước đó.

Điều 12

1. Bất kỳ quốc gia thành viên nào cũng có thể tuyên bố rút khỏi Nghị định thư này vào bất kỳ thời điểm nào bằng một thông báo gửi tới Tổng thư ký Liên Hợp Quốc. Tuyên bố bãi ước sẽ có hiệu lực sau 3 tháng, kể từ ngày Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được thông báo.
2. Tuyên bố bãi ước sẽ không ảnh hưởng tới việc tiếp tục thực hiện những quy định của Nghị định thư này liên quan đến bất kỳ thông tin nào nhận được theo Điều 2, trước ngày tuyên bố bãi ước đó có hiệu lực.

Điều 13

Bất kể trường hợp đã có thông báo theo như Điều 5, Điều 8 của Nghị định thư này, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ báo cho tất cả các quốc gia có liên quan theo như Điều 1, Điều 48 của Công ước, các chi tiết sau đây:

- a. Những văn kiện ký, phê chuẩn, gia nhập theo Điều 8.
- b. Ngày bắt đầu có hiệu lực của Công ước theo như Điều 9 và ngày bắt đầu có hiệu lực của bất kỳ sự sửa đổi nào theo Điều 11.

c. Những thông báo bãi ước theo Điều 12.

Điều 14

1. Nghị định thư này được viết bằng tiếng Trung Quốc, Anh, Pháp, Nga và Tây Ban Nha, các bản có giá trị như nhau, được lưu chiếu bởi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
2. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ chuyển các bản sao có chứng thực nội dung Nghị định thư tới tất cả các quốc gia có liên quan như quy định trong Điều 48 của Công ước.

**NGHỊ ĐỊNH THƯ KHÔNG BẮT BUỘC THỨ HAI BỔ SUNG
CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ,
VỀ VIỆC BÃI BỎ HÌNH PHẠT TỬ HÌNH, 1989**

*(Được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua theo Nghị
quyết số 44/128, ngày 15/12/1989)*

Các quốc gia thành viên của Nghị định thư:

*Tin tưởng rằng, việc bãi bỏ hình phạt tử hình góp phần
nâng cao nhân phẩm và thúc đẩy sự phát triển tiến bộ các
quyền con người;*

*Khẳng định lại Điều 3 của Tuyên ngôn toàn thế giới về
quyền con người được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông
qua ngày 10/12/1948 và Điều 6 Công ước quốc tế về các
quyền dân sự và chính trị được Đại hội đồng Liên Hợp
Quốc thông qua ngày 16/12/1966;*

*Lưu ý rằng, Điều 6 Công ước quốc tế về các quyền dân sự
và chính trị khuyến nghị mạnh mẽ việc bãi bỏ hình phạt tử
hình ngay khi có điều kiện cho phép thực hiện việc đó.*

*Tin tưởng rằng, tất cả các biện pháp nhằm bãi bỏ hình
phạt tử hình được coi là sự tiến bộ trong việc hưởng thụ
quyền sống.*

*Cam kết quốc tế dưới đây nhằm thực hiện mong muốn
bãi bỏ hình phạt tử hình.*

Đã nhất trí như sau:

Điều 1

1. Không một người nào thuộc phạm vi quyền tài phán của một quốc gia thành viên Nghị định thư này bị hành quyết.
2. Mỗi quốc gia thành viên Nghị định thư sẽ tiến hành tất cả những biện pháp cần thiết để bãi bỏ hình phạt tử hình trong phạm vi quyền tài phán của mình.

Điều 2

1. Không một bảo lưu nào với Nghị định thư này có thể được chấp nhận, trừ những bảo lưu được đưa ra tại thời điểm phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư này, mà quy định việc áp dụng hình phạt tử hình trong thời gian chiến tranh, trên cơ sở lời kết án về một tội ác nghiêm trọng nhất có tính quân sự được thực hiện trong thời gian đó.
2. Các quốc gia thành viên đưa ra bảo lưu như vậy tại thời điểm phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư này phải thông báo cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc về các quy định liên quan trong pháp luật quốc gia có thể được áp dụng trong thời gian chiến tranh.
3. Các quốc gia thành viên đưa ra bảo lưu như vậy phải thông báo cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc về thời

điểm bắt đầu hoặc chấm dứt tình trạng chiến tranh trên lãnh thổ của quốc gia đó.

Điều 3

Các quốc gia thành viên của Nghị định thư này phải trình bày trong báo cáo của họ gửi tới Ủy ban quyền con người, theo quy định tại Điều 40 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, những thông tin về các biện pháp mà họ đã thông qua để thực hiện Nghị định thư này.

Điều 4

Đối với các quốc gia thành viên Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị mà đã đưa ra tuyên bố theo Điều 41 của Công ước, thẩm quyền của Ủy ban quyền con người được tiếp nhận và xem xét thông cáo khi một quốc gia thành viên khiếu nại rằng một quốc gia thành viên khác không hoàn thành nghĩa vụ của họ được mở rộng tới các quy định của Nghị định thư này, trừ phi quốc gia thành viên liên quan đã đưa ra tuyên bố ngược lại tại thời điểm phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư này.

Điều 5

Đối với các quốc gia thành viên của Nghị định thư không bắt buộc thứ nhất của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, thẩm quyền của Ủy ban quyền con người

được tiếp nhận và xem xét thông báo từ các cá nhân thuộc quyền tài phán của quốc gia đó được mở rộng tới các quy định của Nghị định thư này, trừ phi quốc gia thành viên liên quan đã đưa ra tuyên bố ngược lại tại thời điểm phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư này.

Điều 6

1. Các điều khoản của Nghị định thư này sẽ được áp dụng như các điều khoản bổ sung của Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị.
2. Không làm phương hại đến khả năng bảo lưu theo Điều 2 của Nghị định thư này, quyền được bảo đảm trong khoản 1, Điều 1 của Nghị định thư này sẽ không bị hạn chế theo quy định tại Điều 4 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

Điều 7

1. Nghị định thư này được mở cho tất cả các quốc gia đã ký Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị ký.
2. Nghị định thư này được mở cho tất cả các quốc gia đã phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị phê chuẩn. Văn kiện phê chuẩn sẽ được nộp lưu chiếu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.

3. Nghị định thư này được mở cho tất cả các quốc gia đã phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị gia nhập.
4. Việc gia nhập sẽ có hiệu lực khi văn kiện gia nhập được nộp lưu chiểu cho Tổng thư ký Liên Hợp Quốc.
5. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ thông báo cho tất cả các quốc gia đã ký hoặc gia nhập Nghị định thư này về việc lưu chiểu từng văn kiện xin phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư.

Điều 8

1. Nghị định thư này sẽ có hiệu lực sau ba tháng kể từ ngày Tổng thư ký Liên Hợp Quốc lưu chiểu văn kiện xin phê chuẩn hoặc gia nhập thứ mười.
2. Đối với các quốc gia phê chuẩn hoặc gia nhập Nghị định thư này sau khi Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được văn kiện phê chuẩn hoặc gia nhập thứ mười, Nghị định thư này sẽ bắt đầu có hiệu lực với quốc gia đứng sau 3 tháng kể từ ngày Tổng thư ký Liên Hợp Quốc nhận được văn bản phê chuẩn hoặc gia nhập của quốc gia đó.

Điều 9

Nghị định thư này sẽ có hiệu lực trên tất cả các phần lãnh thổ của các quốc gia Liên bang là thành viên mà không có bất kỳ hạn chế hoặc ngoại lệ nào.

Điều 10

Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ thông báo cho tất cả các quốc gia nêu trong khoản 1, điều 48 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị về những vấn đề sau:

- a. Những bảo lưu, thông báo và thông tin theo như quy định tại Điều 2 của Nghị định thư này.
- b. Những tuyên bố theo điều 4 hoặc 5 của Nghị định thư.
- c. Việc ký, phê chuẩn và gia nhập theo điều 7 của Nghị định thư.
- d. Ngày bắt đầu có hiệu lực của Nghị định thư theo quy định tại điều 8.

Điều 11

1. Nghị định thư này được làm bằng tiếng A-rập, tiếng Trung Quốc, tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga và tiếng Tây Ban Nha, các văn bản đều có giá trị như nhau và sẽ được nộp lưu chiểu trong hồ sơ lưu trữ của Liên Hợp Quốc.
2. Tổng thư ký Liên Hợp Quốc sẽ chuyển các bản sao Nghị định thư có chứng thực tới tất cả các quốc gia có Liên quan như quy định trong Điều 48 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị.

CÁC QUY TẮC THỦ TỤC CỦA ỦY BAN NHÂN QUYỀN**PHẦN I. NHỮNG QUY TẮC CHUNG****I. Các kỳ họp****Quy tắc 1**

Ủy ban Nhân quyền (sau đây gọi tắt là “Ủy ban”) sẽ tổ chức các kỳ họp cần thiết để thực hiện đầy đủ chức năng của mình theo quy định của Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (sau đây gọi tắt là “Công ước”).

Quy tắc 2

1. Ủy ban thông thường tổ chức ba phiên họp thường kỳ mỗi năm.
2. Các phiên họp thường kỳ của Ủy ban sẽ được triệu tập vào thời điểm theo quyết định bởi Ủy ban, có sự tham vấn với Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc (sau đây gọi là “Tổng thư ký”), có xem xét đến lịch trình của các hội nghị đã được phê duyệt bởi Đại hội đồng.

Quy tắc 3

1. Phiên họp đặc biệt sẽ được triệu tập theo quyết định của Ủy ban. Khi Ủy ban không họp, Chủ tịch có thể triệu tập phiên họp đặc biệt sau khi tham vấn với các

viên chức lãnh đạo khác của Ủy ban. Chủ tịch Ủy ban cũng sẽ triệu tập phiên họp đặc biệt:

- (a) Theo yêu cầu của đa số các thành viên của Ủy ban;
- (b) Theo yêu cầu của một quốc gia thành viên Công ước.

2. Phiên họp đặc biệt sẽ được triệu tập ngay khi có thể vào một ngày cố định do Chủ tịch sau khi tham vấn Tổng thư ký và với các viên chức khác của Ủy ban, có xem xét đến lịch trình của các hội nghị đã được phê duyệt bởi Đại hội đồng.

Quy tắc 4

Tổng thư ký sẽ thông báo cho các thành viên của Ủy ban thời điểm và địa điểm tổ chức cuộc họp đầu tiên của mỗi phiên họp. Thông báo như vậy phải được gửi đi, trong trường hợp một phiên họp thường xuyên, trước ít nhất sáu tuần và trong trường hợp một phiên họp đặc biệt, trước ít nhất 18 ngày.

Quy tắc 5

Các phiên họp của Ủy ban thông thường được tổ chức tại Trụ sở Liên Hợp Quốc hoặc tại Văn phòng Liên Hợp Quốc tại Geneva. Ủy ban có thể được chỉ định một nơi khác để tiến hành phiên họp sau khi tham vấn với Tổng Thư ký.

II. CHƯƠNG TRÌNH LÀM VIỆC**Quy tắc 6**

Chương trình nghị sự tạm thời cho mỗi phiên họp thường kỳ được chuẩn bị bởi Tổng thư ký có sự tham vấn với Chủ tịch Ủy ban, phù hợp với các quy định liên quan của Công ước và Nghị định thư không bắt buộc của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (sau đây gọi tắt là “Nghị định thư”) và sẽ bao gồm:

- (a) Bất kỳ nội dung nào đã được bao gồm theo chỉ đạo của Ủy ban tại phiên họp trước;
- (b) Bất kỳ nội dung nào được đề xuất bởi Chủ tịch Ủy ban;
- (c) Bất kỳ nội dung nào được đề xuất bởi một quốc gia thành viên Công ước;
- (d) Bất kỳ nội dung nào được đề xuất bởi một thành viên của Ủy ban;
- (e) Bất kỳ nội dung nào được đề xuất bởi Tổng thư ký liên quan đến chức năng của Tổng thư ký theo Công ước, Nghị định thư hoặc các quy tắc này.

Quy tắc 7

Chương trình nghị sự tạm thời cho một phiên họp đặc biệt của Ủy ban sẽ chỉ bao gồm những nội dung được đề nghị xét tại phiên họp đặc biệt đó.

Quy tắc 8

Nội dung đầu tiên trong chương trình của các phiên họp là việc thông qua chương trình nghị sự, ngoại trừ trường hợp bầu chọn ra các quan chức khi cần thiết theo Quy tắc 17 của các quy tắc này.

Quy tắc 9

Trong một phiên họp, Ủy ban có thể sửa đổi chương trình nghị sự và có thể, khi cần thiết, hoãn hoặc xóa bỏ các nội dung; chỉ những nội dung cấp thiết và quan trọng có thể được bổ sung thêm vào chương trình nghị sự.

Quy tắc 10

Chương trình nghị sự tạm thời và các tài liệu cơ bản liên quan đến từng nội dung làm việc sẽ được chuyển đến các thành viên của Ủy ban bởi Tổng thư ký, người có trách nhiệm chuyển các tài liệu đến các thành viên ít nhất sáu tuần trước khi khai mạc phiên họp.

III. CÁC THÀNH VIÊN CỦA ỦY BAN**Quy tắc 11**

Các thành viên của Ủy ban sẽ gồm 18 người, được bầu theo quy định tại các điều 28 đến 34 của Công ước.

Quy tắc 12

Nhiệm kỳ của các thành viên Ủy ban được bầu trong cuộc bầu cử đầu tiên sẽ bắt đầu vào ngày 1 tháng 1 năm 1977. Nhiệm kỳ của các thành viên của Ủy ban được bầu ở các lần tiếp theo sẽ bắt đầu vào ngày sau ngày kết thúc nhiệm kỳ làm việc của thành viên Ủy ban mà họ thay thế.

Quy tắc 13

1. Nếu, với sự nhất trí của các thành viên khác, khi một thành viên của Ủy ban không còn thực hiện các chức năng của thành viên vì bất kỳ lý do nào khác ngoài việc vắng mặt tạm thời, Chủ tịch Ủy ban sẽ thông báo cho Tổng thư ký, người này sau đó sẽ thông báo về vị trí thành viên bỏ trống.
2. Trong trường hợp một thành viên của Ủy ban chết hoặc từ chức, Chủ tịch sẽ thông báo ngay cho Tổng thư ký, người sẽ thông báo về vị trí trống từ ngày thành viên đó chết hoặc là ngày việc từ chức có hiệu lực. Việc từ chức của một thành viên của Ủy ban sẽ được thông báo bởi thành viên đó bằng văn bản trực tiếp đến Chủ tịch hoặc Tổng thư ký, việc tuyên bố vị trí của thành viên đó bỏ trống chỉ thực hiện sau khi đã được nhận được thông báo.

Quy tắc 14

Việc thông báo theo quy tắc 13 của các quy tắc này sẽ được thực hiện theo Điều 34 của Công ước.

Quy tắc 15

Bất kỳ thành viên nào của Ủy ban được bầu vào một vị trí trống đã được thông báo theo Điều 33 của Công ước được nắm giữ chức vụ cho đến hết nhiệm kỳ của thành viên để lại ghế trống trong Ủy ban theo quy định của điều khoản đó.

Quy tắc 16

Trước khi đảm trách nhiệm vụ của thành viên, mỗi thành viên của Ủy ban sẽ thực hiện lời tuyên thệ công khai tại Ủy ban như sau:

“Tôi long trọng cam kết sẽ thực thi các nhiệm vụ của một thành viên của Ủy ban Nhân quyền một cách công bằng và tận tâm.”

IV. CÁC VIÊN CHỨC LÃNH ĐẠO**Quy tắc 17**

Ủy ban sẽ bầu trong số các thành viên một Chủ tịch, ba Phó Chủ tịch và một Báo cáo viên.

Quy tắc 18

Các viên chức lãnh đạo của Ủy ban sẽ được bầu với nhiệm kỳ hai năm. Họ có thể được bầu lại. Tuy nhiên, không ai trong số họ có thể nắm giữ chức vụ sau khi không còn là thành viên của Ủy ban.

Quy tắc 19

Chủ tịch thực hiện chức năng được trao theo Công ước, các quy tắc thủ tục và quyết định của Ủy ban. Khi thực hiện những chức năng đó, Chủ tịch sẽ vẫn chịu sự chỉ đạo của Ủy ban.

Quy tắc 20

Nếu trong một kỳ họp mà Chủ tịch không thể có mặt tại một cuộc họp hay một phần cuộc họp, Chủ tịch chỉ định một trong những Phó Chủ tịch thực hiện công việc của Chủ tịch.

Quy tắc 21

Một Phó Chủ tịch khi thực hiện công việc của Chủ tịch có các quyền và nghĩa vụ như Chủ tịch.

Quy tắc 22

Nếu bất kỳ viên chức lãnh đạo nào của Ủy ban không còn hoạt động hoặc tuyên bố là không thể tiếp tục hoạt động với tư cách một thành viên của Ủy ban hoặc vì bất kỳ lý do gì mà không còn có thể hoạt động như một viên chức lãnh

đạo, một viên chức lãnh đạo mới sẽ được bầu cho khoảng thời gian chưa kết thúc của người tiền nhiệm.

V. THƯ KÝ**Quy tắc 23**

1. Thư ký của Ủy ban và của các cơ quan tương tự có thể được Ủy ban thành lập (sau đây gọi là “thư ký”) sẽ được cung cấp bởi Tổng thư ký.
2. Tổng thư ký sẽ cung cấp các nhân viên và cơ sở vật chất cần thiết cho việc thực thi hiệu quả các chức năng của Ủy ban theo Công ước.

Quy tắc 24

Tổng thư ký hoặc người đại diện của Tổng thư ký sẽ tham dự tất cả các cuộc họp của Ủy ban. Theo Quy tắc 38 của các quy tắc này, Tổng thư ký hoặc đại diện có thể nêu quan điểm bằng lời nói hoặc bằng văn bản tại các cuộc họp của Ủy ban hay các cơ quan trực thuộc nó.

Quy tắc 25

Tổng thư ký phải chịu trách nhiệm về việc chuẩn bị mọi thứ cần thiết cho các cuộc họp của Ủy ban và các cơ quan trực thuộc nó.

Quy tắc 26

Tổng thư ký có trách nhiệm thông báo không chậm trễ cho các thành viên của Ủy ban về bất kỳ vấn đề nào có thể được đưa ra để xem xét tại cuộc họp.

Quy tắc 27

Trước khi bất kỳ đề xuất nào liên quan đến việc chi tiêu được phê duyệt bởi Ủy ban hoặc bất kỳ cơ quan trực thuộc của nó, Tổng thư ký chuẩn bị và chuyển đến các thành viên của Ủy ban hoặc cơ quan trực thuộc của nó, càng sớm càng tốt, ước tính chi phí liên quan đến đề xuất. Chủ tịch có nhiệm vụ lưu ý các thành viên về dự toán và mời họ tham gia thảo luận về nó khi đề xuất được xem xét bởi Ủy ban hoặc cơ quan trực thuộc.

VI. NGÔN NGỮ**Quy tắc 28**

Tiếng A-rập, tiếng Trung Quốc, tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga và tiếng Tây Ban Nha sẽ là ngôn ngữ chính thức, tiếng A-rập, tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga và tiếng Tây Ban Nha là ngôn ngữ làm việc của Ủy ban.

Quy tắc 29

Việc phiên dịch được Ban Thư ký của Liên Hợp Quốc tổ chức. Bài phát biểu bằng bất kỳ ngôn ngữ làm việc nào sẽ

được dịch sang các ngôn ngữ làm việc khác. Bài phát biểu bằng một ngôn ngữ chính thức sẽ được dịch sang các ngôn ngữ làm việc.

Quy tắc 30

Bất kỳ diễn giả nào trình bày trước Ủy ban và sử dụng một ngôn ngữ ngoài một trong những ngôn ngữ chính thức thông thường sẽ được dịch sang một trong các ngôn ngữ làm việc. Việc dịch sang các ngôn ngữ làm việc khác có thể dựa vào việc dịch ngôn ngữ làm việc đầu tiên.

Quy tắc 31

Tài liệu tóm tắt các cuộc họp của Ủy ban sẽ được lập bằng các ngôn ngữ làm việc.

Quy tắc 32

Tất cả các quyết định chính thức của Ủy ban sẽ được làm bằng các ngôn ngữ chính thức. Tất cả các tài liệu chính thức khác của Ủy ban sẽ được phát hành bằng các ngôn ngữ làm việc và bất kỳ trong số đó có thể được phát hành bằng tất cả các ngôn ngữ chính thức nếu Ủy ban quyết định như vậy.

VII. HỌP CÔNG KHAI VÀ HỌP KÍN**Quy tắc 33**

Các cuộc họp của Ủy ban và các cơ quan trực thuộc sẽ được tổ chức công khai trừ khi Ủy ban quyết định khác hoặc phát

sinh từ các quy định liên quan của Công ước hoặc Nghị định thư rằng cuộc họp sẽ được tổ chức kín. Việc thông qua Nhận xét kết luận theo Điều 40 sẽ diễn ra trong các cuộc họp kín.

Quy tắc 34

Khi kết thúc mỗi cuộc họp kín, Ủy ban hoặc cơ quan trực thuộc nó có thể ra một thông cáo thông qua Tổng Thư ký.

VIII. BIÊN BẢN

Quy tắc 35

Các biên bản tóm tắt các cuộc họp công khai và kín của Ủy ban và cơ quan trực thuộc nó sẽ được chuẩn bị bởi Ban thư ký. Chúng được phân phát dưới hình thức bản thảo sớm nhất có thể đến thành viên của Ủy ban và cho bất kỳ những người nào khác tham gia cuộc họp. Tất cả những người tham gia đó, trong thời hạn ba ngày làm việc sau khi nhận được bản thảo biên bản của cuộc họp, có thể nộp các chỉnh sửa đến Ban Thư ký. Bất kỳ sự bất đồng liên quan đến chỉnh sửa như vậy sẽ được giải quyết bởi Chủ tịch Ủy ban hoặc chủ tịch của cơ quan trực thuộc mà hồ sơ có liên quan đến, hoặc, trong trường hợp tiếp tục có sự bất đồng, theo quyết định của Ủy ban hoặc cơ quan trực thuộc nó.

Quy tắc 36

1. Các biên bản tóm tắt các cuộc họp công khai cuối cùng của Ủy ban sẽ được phân phát rộng rãi, trừ trường hợp đặc biệt khi Ủy ban quyết định khác.

2. Các biên bản tóm tắt các cuộc họp kín sẽ được phân phát cho các thành viên Ủy ban và cho người tham gia khác trong các cuộc họp. Chúng có thể được phổ biến cho những người khác theo quyết định của Ủy ban vào thời điểm đó và trong những trường hợp khi Ủy ban có thể quyết định.

IX. THỰC THI CÔNG VIỆC

Quy tắc 37

Mười hai thành viên của Ủy ban sẽ tạo thành một tổ.

Quy tắc 38

Chủ tịch sẽ tuyên bố khai mạc và bế mạc mỗi cuộc họp của Ủy ban, chỉ đạo các cuộc thảo luận, đảm bảo việc chấp hành các quy tắc này, xác định quyền phát biểu, nêu vấn đề cần bỏ phiếu và công bố quyết định. Chủ tịch, theo các quy tắc này, có trách nhiệm kiểm soát các thủ tục của Ủy ban và duy trì trật tự tại các cuộc họp. Chủ tịch có thể, trong quá trình thảo luận của một chủ đề, đề xuất với Ủy ban về giới hạn thời gian được phép trình bày, giới hạn số lần mỗi người có thể trình bày về một vấn đề và danh sách người trình bày. Chủ tịch có trách nhiệm duy trì trật tự và có quyền đề nghị hoãn hay kết thúc cuộc tranh luận liên quan đến các chủ đề được thảo luận, hoặc hoãn hoặc tạm đình chỉ cuộc họp. Cuộc tranh luận sẽ được giới hạn trong vấn đề được nêu ra tại Ủy ban, Chủ tịch có thể yêu cầu một người phải bảo đảm

trật tự nếu người đó trình bày nội dung không liên quan đến vấn đề đang thảo luận.

Quy tắc 39

Trong khi thảo luận về bất kỳ vấn đề nào, một thành viên vào bất cứ lúc nào có thể nêu lên vấn đề về trật tự và vấn đề về trật tự ngay lập tức sẽ được quyết định bởi Chủ tịch theo quy định của các quy tắc thủ tục. Bất kỳ khiếu nại chống lại phán quyết của Chủ tịch sẽ ngay lập tức được đưa ra bỏ phiếu và phán quyết của Chủ tịch sẽ được duy trì trừ khi bị bác bỏ bởi đa số thành viên có mặt. Một thành viên, khi nêu lên vấn đề trật tự, không thể bàn về nội dung thực chất của chủ đề đang được thảo luận.

Quy tắc 40

Trong khi thảo luận về vấn đề nào, một thành viên có thể thay đổi việc hoãn cuộc tranh luận về nội dung được thảo luận. Ngoài các người đề xuất thay đổi, một thành viên có thể nêu quan điểm ủng hộ hay chống lại việc thay đổi, sau đó việc thay đổi ngay lập tức được đưa ra bỏ phiếu.

Quy tắc 41

Ủy ban có thể giới hạn thời gian cho phép để mỗi người nói về một vấn đề. Khi cuộc tranh luận được giới hạn và một diễn giả vượt quá thời gian quy định của mình, Chủ tịch sẽ giục diễn giả đó duy trì trật tự một cách không chậm trễ.

Quy tắc 42

Khi tranh luận về một nội dung kết thúc bởi vì không có diễn giả nào khác, Chủ tịch phải thông báo cuộc tranh luận kết thúc. Việc kết thúc như vậy có tác dụng tương tự như kết thúc bởi sự đồng ý của Ủy ban.

Quy tắc 43

Một thành viên bất cứ lúc nào có thể kiến nghị kết thúc tranh luận về nội dung đang được thảo luận, cho dù bất kỳ thành viên hoặc người đại diện nào khác bày tỏ mong muốn trình bày. Sự cho phép trình bày về việc kết thúc tranh luận sẽ chỉ dành cho hai diễn giả phản đối, ngay sau đó việc kết thúc được đưa ra bỏ phiếu.

Quy tắc 44

Trong khi thảo luận về bất kỳ vấn đề nào, một thành viên có thể kiến nghị tạm đình chỉ hoặc hoãn cuộc họp. Không được phép thảo luận về kiến nghị đó và chúng sẽ ngay lập tức được đưa ra bỏ phiếu.

Quy tắc 45

Theo Quy tắc 39 của các quy tắc này, các kiến nghị sau đây sẽ được ưu tiên, trước tất cả các đề xuất hoặc kiến nghị khác trước khi họp, theo thứ tự như sau:

- (a) Đình chỉ cuộc họp;

- (b) Hoãn cuộc họp;
- (c) Hoãn cuộc tranh luận về các nội dung được thảo luận;
- (d) Kết thúc tranh luận về nội dung được thảo luận.

Quy tắc 46

Trừ trường hợp có quyết định khác của Ủy ban, kiến nghị, sửa đổi nội dung hay kiến nghị được đệ trình bởi các thành viên sẽ được đưa ra bằng văn bản và giao cho Ban thư ký, và việc xem xét chúng, nếu có yêu cầu của thành viên nào, được hoãn lại cho đến khi cuộc họp tiếp theo vào ngày hôm sau.

Quy tắc 47

Theo Quy tắc 45 của các quy tắc này, bất kỳ kiến nghị của một thành viên kêu gọi một quyết định về thẩm quyền của Ủy ban thông qua một đề nghị được đệ trình phải được đưa ra biểu quyết ngay lập tức trước khi việc bỏ phiếu về đề nghị đó được thực hiện.

Quy tắc 48

Một kiến nghị có thể được rút lại bởi người đề xuất nó trước khi việc bỏ phiếu về nó bắt đầu, với điều kiện kiến nghị đó chưa được sửa đổi. Một kiến nghị được rút lại như vậy có thể được nêu ra lại bởi một thành viên khác.

Quy tắc 49

Khi đề nghị đã được chấp nhận hoặc bị từ chối, nó không thể được xem xét lại tại cùng một phiên họp trừ khi Ủy ban quyết định như vậy. Việc cho phép trình bày về một kiến nghị xem xét lại được sẽ chỉ cho phép hai diễn giả ủng hộ kiến nghị và hai diễn giả chống lại kiến nghị, ngay sau đó sẽ được đưa ra bỏ phiếu.

X. BIỂU QUYẾT**Quy tắc 50**

Mỗi thành viên của Ủy ban sẽ có một phiếu bầu.

Quy tắc 51⁹²

Trừ trường hợp được quy định khác trong Công ước hoặc ở quy định khác trong các quy tắc này, các quyết định của Ủy ban sẽ được thực hiện khi đa số thành viên có mặt tán thành.

⁹² Ủy ban đã quyết định tại phiên họp đầu tiên trong chú thích cho Quy tắc 51 của các quy định thủ tục tạm thời cần chú ý các điểm sau:
 1. Nói chung, các thành viên của Ủy ban đã bày tỏ quan điểm rằng phương pháp làm việc của nó thông thường nên cho phép các nỗ lực để đạt được quyết định bởi sự đồng thuận trước khi bỏ phiếu, với điều kiện là Công ước và các quy tắc thủ tục đã được tôn trọng và rằng nỗ lực đó không làm chậm trễ quá đáng công việc của Ủy ban.
 2. Lưu tâm đến khoản 1 nêu trên, Chủ tịch tại bất kỳ cuộc họp nào có thể, theo yêu cầu của thành viên, đưa ra đề nghị để bỏ phiếu.

Quy tắc 52

Theo Quy tắc 58 của các quy tắc này, Ủy ban thông thường biểu quyết bằng cách giơ tay, trừ khi có thành viên yêu cầu việc lần lượt cho ý kiến, điều này được thực hiện theo thứ tự tên của các thành viên Ủy ban theo bảng chữ cái, bắt đầu với thành viên có tên được Chủ tịch bắt thăm.

Quy tắc 53

Việc biểu quyết của từng thành viên tham gia vào việc lần lượt cho ý kiến sẽ được ghi vào biên bản.

Quy tắc 54

Một khi việc biểu quyết bắt đầu, nó không thể bị gián đoạn trừ khi thành viên nêu lên vấn đề trật tự liên quan đến việc tiến hành biểu quyết. Chủ tịch có thể cho phép các thành viên trình bày ngắn gọn việc giải thích về lựa chọn của họ trước khi bắt đầu biểu quyết hoặc sau khi việc biểu quyết đã hoàn thành.

Quy tắc 55

Các phần nội dung của một đề nghị có thể được biểu quyết riêng biệt nếu một thành viên yêu cầu đề nghị cần được tách ra. Những phần nội dung của đề nghị đã được phê duyệt đó sẽ được đưa ra biểu quyết như một tổng thể, nếu tất cả các phần cấu thành của một đề nghị đã bị từ chối, đề nghị được coi là đã bị từ chối toàn bộ.

Quy tắc 56

1. Khi việc sửa đổi một đề nghị được nêu ra, đầu tiên sẽ biểu quyết về việc sửa đổi. Khi hai hoặc nhiều sửa đổi một đề nghị được đề xuất, Ủy ban sẽ bỏ phiếu đầu tiên về sửa đổi có nội dung được đề nghị khác biệt lớn nhất với đề xuất ban đầu, sau đó đến đề nghị khác lớn tiếp theo, và như vậy cho đến khi tất cả các sửa đổi đã được đưa ra biểu quyết. Nếu một hoặc nhiều sửa đổi đã được thông qua, đề nghị sửa đổi sau đó sẽ được đưa ra biểu quyết.

2. Một kiến nghị được coi là một sửa đổi đối với một đề xuất nếu nó chỉ thêm vào, xóa khỏi hoặc điều chỉnh lại một phần của đề xuất đó.

Quy tắc 57

1. Nếu có từ hai đề xuất liên quan đến cùng một vấn đề, Ủy ban sẽ, trừ khi nó quyết định khác, biểu quyết các kiến nghị theo thứ tự chúng được nộp.
2. Ủy ban có thể, sau mỗi lần biểu quyết về một đề xuất, quyết định biểu quyết về đề xuất tiếp theo.
3. Tuy vậy, bất kỳ kiến nghị nào đòi hỏi không đưa ra quyết định về nội dung thực chất của các đề xuất đó sẽ được coi là những vấn đề trước và được đưa ra biểu quyết trước.

Quy tắc 58

Các cuộc bầu cử sẽ được tổ chức bằng cách bỏ phiếu kín, trừ khi Ủy ban quyết định khác trong trường hợp bầu cử vị trí chỉ có một ứng cử viên.

Quy tắc 59

1. Khi chỉ có một người hoặc một thành viên là được bầu chọn và không có ứng cử viên nào được đa số cần thiết trong cuộc bỏ phiếu lần đầu tiên, bỏ phiếu lần thứ hai sẽ được thực hiện, lần này chỉ giới hạn ở hai ứng cử viên đã được nhiều phiếu nhất.

2. Nếu lần bỏ phiếu thứ hai chưa thể kết thúc và đòi hỏi đa số thành viên có mặt ủng hộ, bỏ phiếu lần thứ ba sẽ được thực hiện, trong đó phiếu có thể được bỏ cho bất kỳ ứng cử viên nào đủ điều kiện. Nếu việc bỏ phiếu lần thứ ba này vẫn chưa thể kết luận, lần bỏ phiếu tiếp theo sẽ chỉ giới hạn ở hai ứng cử viên đã thu được nhiều phiếu nhất trong cuộc bỏ phiếu thứ ba và tiếp tục như vậy, với việc bỏ phiếu không giới hạn và giới hạn luân phiên nhau, cho đến khi một người hoặc một thành viên được bầu chọn.

3. Nếu lần bỏ phiếu thứ hai chưa thể kết thúc và đòi hỏi đa số hai phần ba, việc bỏ phiếu sẽ được tiếp tục cho đến khi một ứng cử viên dành được đa số hai phần ba cần thiết. Trong ba lần bỏ phiếu tiếp theo, phiếu bầu có thể dành cho ứng cử viên nào hội đủ điều kiện. Nếu ba lần phiếu không

hạn chế như vậy chưa thể kết thúc, ba lần bỏ phiếu tiếp theo sẽ được giới hạn cho hai ứng cử viên có được số phiếu cao nhất trong các lần bỏ phiếu không hạn chế thứ ba, và ba lần bỏ phiếu tiếp theo là không giới hạn, và như vậy cho đến khi một người hoặc một thành viên được bầu.

Quy tắc 60

Khi hai hoặc nhiều vị trí cần được lực chọn cùng vào một thời điểm trong cùng điều kiện, những ứng cử viên nhận được đa số cần thiết trong lần bỏ phiếu đầu tiên sẽ được bầu chọn. Nếu số ứng cử viên nhận được đa số như vậy ít hơn số người hoặc thành viên được bầu, sẽ thực hiện bỏ phiếu bổ sung để chọn người vào những vị trí còn lại, việc bỏ phiếu được giới hạn ở các ứng viên đạt được số phiếu bầu lớn nhất trong lần bỏ phiếu trước đó, số lượng đó không được nhiều hơn gấp đôi số vị trí còn lại cần được bầu; tuy nhiên, sau lần bỏ phiếu thứ ba không đạt kết quả, phiếu bầu có thể được bỏ cho bất kỳ ứng cử viên hợp pháp nào. Nếu sau ba lần bỏ phiếu không hạn chế như vậy vẫn không xác định được kết quả, ba lần bỏ phiếu tiếp theo sẽ được giới hạn ở các ứng cử viên thu được nhiều phiếu nhất trong lần thứ ba bỏ phiếu không giới hạn, số lượng đó không được nhiều hơn hai lần số lượng các vị trí còn lại cần được bầu; ba lần bỏ phiếu tiếp theo sẽ là không giới hạn, và tiếp tục như vậy cho đến khi tất cả các vị trí được bầu chọn.

Quy tắc 61

Nếu biểu quyết là ngang nhau về một vấn đề, trừ khi đó là một cuộc bầu cử, thì đề nghị được coi là bị từ chối.

XI. CÁC CƠ QUAN TRỰC THUỘC**Quy tắc 62**

1. Với việc xem xét các quy định của Công ước và Nghị định thư, Ủy ban có thể thiết lập các tiểu ban và các cơ quan trực thuộc lâm thời khác nếu xét thấy cần thiết cho việc thực hiện chức năng của nó và xác định thành phần và quyền hạn của chúng.

2. Theo các quy định của Công ước và Nghị định thư, trừ khi Ủy ban quyết định khác, mỗi cơ quan trực thuộc sẽ bầu quan chức riêng của mình và thông qua quy định về thủ tục riêng của nó. Nếu không có quy định như vậy, các quy định thủ tục này sẽ được áp dụng với những sửa đổi nhất định.

XII. BÁO CÁO THƯỜNG NIÊN CỦA ỦY BAN**Quy tắc 63**

Theo quy định tại Điều 45 của Công ước, Ủy ban sẽ trình Đại hội đồng Liên Hợp Quốc, thông qua Hội đồng Kinh tế và Xã hội, một báo cáo hàng năm về hoạt động của nó, bao gồm một bản tóm tắt các hoạt động theo Nghị định thư như quy định tại Điều 6 của nó.

XIII. PHÂN PHÁT CÁC BÁO CÁO VÀ VĂN KIỆN CHÍNH THỨC KHÁC CỦA ỦY BAN**Quy tắc 64**

1. Không ảnh hưởng đến các quy định của Quy tắc 36 về các quy tắc thủ tục và theo khoản 2 và 3 của quy tắc này, các báo cáo, quyết định chính thức và tất cả các văn kiện chính thức khác của Ủy ban và các cơ quan trực thuộc nó sẽ được phổ biến rộng rãi, trừ khi Ủy ban có quyết định khác.

2. Tất cả các báo cáo, quyết định chính thức và các văn kiện chính thức khác của Ủy ban và các cơ quan trực thuộc liên quan đến điều 41 và 42 của Công ước và Nghị định thư sẽ được phổ biến rộng rãi bởi Ban thư ký đến mọi thành viên của Ủy ban, đến các quốc gia thành viên liên quan và, theo quyết định của Ủy ban, đến các thành viên của cơ quan trực thuộc và những người khác liên quan.

3. Các báo cáo và thông tin bổ sung được gửi đến bởi các quốc gia thành viên theo Điều 40 của Công ước sẽ được phổ biến rộng rãi. Điều tương tự cũng áp dụng đối với các thông tin khác được cung cấp bởi một quốc gia thành viên, trừ khi quốc gia thành viên liên quan có yêu cầu khác.

XIV. CÁC SỬA ĐỔI**Quy tắc 65**

Những quy tắc thủ tục này có thể được sửa đổi theo một quyết định của Ủy ban, mà không ảnh hưởng đến các quy

định liên quan của Công ước và Nghị định thư.

PHẦN II. CÁC QUY TẮC LIÊN QUAN ĐẾN CÁC CHỨC NĂNG CỦA ỦY BAN

XV. BÁO CÁO CỦA CÁC QUỐC GIA THÀNH VIÊN THEO ĐIỀU 40 CỦA CÔNG ƯỚC

Quy tắc 66

1. Các quốc gia thành viên Công ước có trách nhiệm nộp báo cáo về các biện pháp mà họ đã thông qua để thực hiện các quyền được thừa nhận trong Công ước và về các tiến bộ đã đạt được để thụ hưởng các quyền đó. Các báo cáo phải chỉ ra các yếu tố và những khó khăn, nếu có, ảnh hưởng đến việc thực thi Công ước.
2. Yêu cầu nộp báo cáo theo khoản 1 (b), Điều 40 của Công ước có thể được thực hiện phù hợp theo định kỳ được quyết định bởi Ủy ban hoặc vào bất kỳ thời gian nào khác mà Ủy ban có thể cho là thích hợp. Trong trường hợp một tình huống đặc biệt vào thời điểm Ủy ban không họp, một yêu cầu có thể được gửi đến Chủ tịch, người này sẽ có sự tham vấn với các thành viên của Ủy ban.
3. Bất cứ khi nào Ủy ban yêu cầu quốc gia thành viên nộp báo cáo theo khoản 1 (b), Điều 40 của Công ước, nó sẽ xác định thời điểm mà báo cáo đó cần phải nộp.
4. Ủy ban có thể, thông qua Tổng thư ký, thông báo cho các quốc gia thành viên yêu cầu về hình thức và nội

dung của các báo cáo được đệ trình theo Điều 40 của Công ước.

Quy tắc 67

1. Tổng thư ký có thể, sau khi tham khảo ý kiến với Ủy ban, chuyển đến các cơ quan chuyên môn có liên quan bản sao các phần của các báo cáo của quốc gia thành viên mà thẩm quyền của các cơ quan đó có thể liên quan.
2. Ủy ban có thể mời các cơ quan chuyên môn mà Tổng thư ký đã chuyển các phần của báo cáo đến nêu ý kiến về những phần đó trong giới hạn thời gian mà nó có thể quy định.

Quy tắc 68

1. Ủy ban phải thông qua Tổng thư ký, thông báo cho các quốc gia thành viên sớm nhất có thể về thời gian khai mạc, thời gian và địa điểm mà ở đó các báo cáo của họ sẽ được xem xét. Đại diện của các quốc gia thành viên có thể có mặt tại các cuộc họp của Ủy ban khi báo cáo của họ được xem xét. Ủy ban cũng có thể thông báo cho quốc gia thành viên việc cần cung cấp thêm thông tin rằng nó có thể ủy quyền cho đại diện có mặt tại một cuộc họp cụ thể. Một đại diện như vậy cần có khả năng trả lời câu hỏi được đặt ra bởi Ủy ban, trình bày về các báo cáo được nộp bởi quốc gia và cũng có thể

nộp các thông tin bổ sung từ quốc gia đó.

2. Nếu một quốc gia thành viên đã nộp một báo cáo theo khoản 1, Điều 40 của Công ước, nhưng không gửi bất kỳ đại diện nào, phù hợp với khoản 1, Quy tắc 68 trong các quy tắc này, đến các phiên họp mà tại đó nó đã được thông báo rằng báo cáo sẽ được xem xét, Ủy ban có thể, theo quyết định của mình, thực hiện một trong các công việc sau đây:

(a) Thông báo cho quốc gia thành viên thông qua Tổng thư ký rằng tại một phiên họp cụ thể, nó dự định sẽ xem xét báo cáo theo quy định của khoản 2, Quy tắc 68 và sau đó hành động theo khoản 3, Quy tắc 71 trong các quy tắc này; hoặc

(b) Tiến hành kỳ họp đã dự định ban đầu để xem xét báo cáo, sau đó ban hành và gửi cho quốc gia thành viên các Nhận xét kết luận tạm thời và xác định ngày mà báo cáo sẽ được xem xét theo Quy tắc 68 hoặc ngày mà một báo cáo định kỳ mới cần được nộp theo Quy tắc 66 trong các quy tắc này.

3. Khi Ủy ban hành động theo quy tắc này, nó ghi lại như vậy trong báo cáo hàng năm được nộp theo Điều 45 của Công ước quy định rằng, khi nó thực hiện theo khoản 2 (b) trên, báo cáo sẽ không bao gồm văn bản của Nhận xét kết luận tạm thời.

Quy tắc 69

1. Tại mỗi kỳ họp, Tổng thư ký phải thông báo cho Ủy ban về tất cả các trường hợp không nộp báo cáo hoặc các thông tin bổ sung đã được yêu cầu theo Quy tắc 66 và 71 của các quy tắc này. Trong những trường hợp như vậy, Ủy ban có thể chuyển đến quốc gia thành viên liên quan, thông qua Tổng thư ký, một lời nhắc nhở liên quan đến việc nộp báo cáo hoặc các thông tin bổ sung.
2. Nếu, sau khi nhắc nhở nêu tại khoản 1 của quy tắc này, quốc gia thành viên vẫn không nộp báo cáo hoặc thông tin bổ sung cần thiết theo Quy tắc 66 và 71 của các quy tắc này, Ủy ban sẽ ghi lại như vậy trong các báo cáo hàng năm mà nó trình lên Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua Hội đồng Kinh tế và Xã hội.

Quy tắc 70

1. Trong những trường hợp Ủy ban đã được thông báo theo khoản 1, Quy tắc 69 về việc một quốc gia thành viên không nộp, theo khoản 3, Quy tắc 66 của những quy tắc này, bất kỳ báo cáo này theo khoản 1 (a) hoặc (b), Điều 40 của Công ước và đã gửi lời nhắc nhở cho Quốc gia thành viên, Ủy ban có thể quyết định thông báo cho quốc gia thành viên thông qua Tổng thư ký dự định về thời điểm hoặc tại một kỳ họp cụ thể để xem xét trong một phiên họp kín các biện pháp được

thực hiện bởi quốc gia thành viên nhằm thi hành các quyền được công nhận trong Công ước và tiến hành thông qua Nhận xét kết luận tạm thời mà sẽ được gửi cho quốc gia thành viên.

2. Trường hợp Ủy ban hành động theo khoản 1 của Quy tắc này, nó sẽ chuyển đến quốc gia thành viên, đủ sớm trước ngày hoặc kỳ họp cụ thể, thông tin mà nó có và cho là thích hợp về các vấn đề được xem xét.
3. Ủy ban, sau khi xem xét bất kỳ ý kiến mà quốc gia thành viên có thể gửi đến nhằm phản hồi Nhận xét kết luận tạm thời của Ủy ban, có thể tiến tới việc thông qua Nhận xét kết luận cuối cùng, mà sẽ được gửi đến quốc gia thành viên, phù hợp với khoản 3, Quy tắc 71 trong các quy tắc này, và được công bố công khai.
4. Trường hợp Ủy ban hành động theo quy tắc này, nó sẽ tiến hành theo quy định khoản 3, Quy tắc 68 và có thể thiết lập một ngày tiến hành công việc theo khoản 1, Quy tắc 68 của các quy tắc này.

Quy tắc 71

1. Khi xem xét một báo cáo được nộp bởi một quốc gia thành viên theo Điều 40 của Công ước, Ủy ban đầu tiên xem xét việc báo cáo đã cung cấp đủ tất cả thông tin cần thiết theo Quy tắc 66 của các quy tắc này.
2. Nếu một báo cáo của một quốc gia thành viên theo

Điều 40 của Công ước, theo ý kiến của Ủy ban là không đủ thông tin, Ủy ban có thể yêu cầu quốc gia cung cấp thông tin bổ sung cần thiết, nêu ra chậm nhất vào ngày nào thông tin đó cần được nộp.

3. Trên cơ sở thẩm tra các báo cáo hoặc thông tin cung cấp bởi một quốc gia thành viên, Ủy ban có thể đưa ra Nhận xét kết luận thích hợp và sẽ thông báo cho quốc gia thành viên, cùng với thông báo về thời điểm mà các báo cáo tiếp theo theo Điều 40 của Công ước cần được nộp.

4. Không có thành viên nào của Ủy ban tham gia vào việc thẩm tra báo cáo của quốc gia thành viên, thảo luận và thông qua Nhận xét kết luận nếu họ liên quan đến quốc gia thành viên mà từ đó họ được bầu vào Ủy ban.

5. Ủy ban có thể yêu cầu quốc gia thành viên ưu tiên những khía cạnh nhất định trong Nhận xét kết luận của mình khi có thể nêu ra cụ thể.

Quy tắc 72

Trường hợp Ủy ban đã nêu ra cụ thể, theo khoản 5, Quy tắc 71 của các quy tắc này, rằng cần ưu tiên đến các khía cạnh nhất định trong Nhận xét kết luận của nó về báo cáo của một quốc gia thành viên, nó sẽ thiết lập một thủ tục để xem xét trả lời của quốc gia thành viên về những khía cạnh và quyết định hành động cần thiết thích hợp tiếp theo, bao gồm thời điểm nộp các báo cáo định kỳ kế tiếp.

Quy tắc 73

Ủy ban sẽ chuyển, thông qua Tổng thư ký, đến các quốc gia thành viên các bình luận chung đã được thông qua theo khoản 4, Điều 40 của Công ước.

XVI. THỦ TỤC XÉT KHIẾU NẠI THEO ĐIỀU 41 CỦA CÔNG ƯỚC**Quy tắc 74**

1. Một khiếu nại theo Điều 41 của Công ước có thể được chuyển đến Ủy ban bởi một trong hai quốc gia thành viên liên quan bằng cách thông báo phù hợp với khoản 1 (b) của điều luật.
2. Thông báo nêu tại khoản 1 của Quy tắc này phải có hoặc phải kèm theo bởi thông tin liên quan đến:
 - (a) Các bước thực hiện để điều chỉnh vấn đề phù hợp với quy định tại khoản 1 (a) và (b), Điều 41 của Công ước, bao gồm các văn bản khiếu nại ban đầu và bất cứ văn bản giải trình hoặc báo cáo tiếp theo của quốc gia thành viên liên quan đến vấn đề;
 - (b) Các bước để thực hiện hết các cơ chế trong nước;
 - (c) Bất kỳ thủ tục điều tra hoặc giải quyết quốc tế khác mà quốc gia thành viên liên quan dùng đến.

Quy tắc 75

Tổng thư ký phải duy trì một sổ đăng ký thường trực tất cả các khiếu nại nhận bởi Ủy ban theo điều 41 của Công ước.

Quy tắc 76

Tổng thư ký phải nhanh chóng thông báo cho các thành viên của Ủy ban về bất kỳ thông báo nào được gửi theo Quy tắc 74 của các quy tắc này và sẽ chuyển cho họ ngay sau khi có bản sao thông báo và thông tin có liên quan.

Quy tắc 77

1. Ủy ban sẽ xem xét các khiếu nại theo Điều 41 của Công ước tại các cuộc họp kín.
2. Ủy ban có thể, sau khi tham vấn với các quốc gia thành viên liên quan, phổ biến bản thông cáo, thông qua Tổng thư ký, dành cho các phương tiện truyền thông và công chúng về các hoạt động của Ủy ban tại các phiên họp kín.

Quy tắc 78

Một khiếu nại sẽ không được xem xét bởi Ủy ban, trừ khi:

- (a) Cả hai quốc gia thành viên có liên quan đã đưa ra các tuyên bố theo khoản 1, Điều 41 của Công ước được áp dụng đối với khiếu nại;
- (b) Thời hạn quy định tại khoản 1 (b), Điều 41 của Công ước đã hết;
- (c) Ủy ban đã xác định chắc chắn rằng tất cả các cơ chế khắc phục trong nước đã được sử dụng và sử dụng hết đối với vấn đề phù hợp với các nguyên tắc

chung được công nhận trong luật pháp quốc tế, hoặc việc áp dụng các cơ chế khắc phục bị kéo dài bất hợp lý.

Quy tắc 79

Theo Quy tắc 78 của các quy tắc này, Ủy ban sẽ tiến hành tạo điều kiện cho các quốc gia thành viên liên quan nhằm giải quyết thân thiện các vấn đề trên cơ sở tôn trọng nhân quyền và tự do cơ bản như được công nhận trong Công ước.

Quy tắc 80

Ủy ban có thể, thông qua Tổng thư ký, yêu cầu quốc gia thành viên liên quan hoặc cả hai gửi thông tin bổ sung hoặc quan điểm trình bày miệng hoặc bằng văn bản. Ủy ban sẽ chỉ ra một thời hạn cho việc đề trình thông tin hoặc quan điểm bằng văn bản.

Quy tắc 81

1. Các quốc gia thành viên liên quan có quyền có mặt khi Ủy ban xem xét vấn đề và có quyền trình bày miệng và/hoặc bằng văn bản.
2. Ủy ban, thông qua Tổng thư ký, thông báo cho các quốc gia thành viên có liên quan càng sớm càng tốt về thời gian khai mạc, thời gian, địa điểm kỳ họp mà tại đó vấn đề sẽ được xem xét.

3. Thủ tục trình bày miệng và/hoặc bằng văn bản sẽ được quyết định bởi Ủy ban, sau khi tham vấn với các quốc gia thành viên liên quan.

Quy tắc 82

1. Trong thời hạn 12 tháng kể từ ngày Ủy ban nhận được thông báo được chuyển đến theo Quy tắc 74 của các quy tắc này, Ủy ban sẽ thông qua một báo cáo theo quy định khoản 1 (h), Điều 41 của Công ước.
2. Các quy định tại khoản 1 của Quy tắc 81 của các quy tắc này không áp dụng cho các thảo luận của Ủy ban liên quan đến việc thông qua các báo cáo.
3. Ủy ban sẽ được thông báo, thông qua Tổng thư ký, đến các quốc gia thành viên có liên quan.

Quy tắc 83

Nếu một vấn đề được chuyển đến Ủy ban theo quy định tại Điều 41 của Công ước không được giải quyết thỏa đáng đối với các quốc gia thành viên có liên quan, Ủy ban có thể, với sự chấp thuận trước của họ, áp dụng các thủ tục quy định tại Điều 42 của Công ước.

XVII. THỦ TỤC XEM XÉT CÁC KHIẾU NẠI NHẬN ĐƯỢC THEO NGHỊ ĐỊNH THƯ KHÔNG BẮT BUỘC

A. Việc gửi các khiếu nại đến Ủy ban

Quy tắc 84

1. Tổng thư ký sẽ chuyển đến Ủy ban, phù hợp với các quy tắc này, các khiếu nại được nộp để Ủy ban xem xét theo Điều 1 của Nghị định thư không bắt buộc.
2. Tổng thư ký, khi cần thiết, có thể yêu cầu người gửi khiếu nại làm rõ việc người gửi có muốn khiếu nại được đệ trình đến Ủy ban để xem xét theo Nghị định thư không bắt buộc. Trong trường hợp vẫn còn nghi ngờ về mong muốn của người gửi, khiếu nại sẽ được gửi đến Ủy ban.
3. Không khiếu nại nào được tiếp nhận bởi Ủy ban hoặc có trong danh sách theo Quy tắc 85 nếu nó liên quan tới một quốc gia không phải là thành viên của Nghị định thư không bắt buộc.

Quy tắc 85

1. Tổng thư ký sẽ chuẩn bị danh sách các khiếu nại gửi đến Ủy ban theo Quy tắc 84 nêu trên, với một bản tóm tắt ngắn gọn về nội dung của chúng, và gửi danh sách đó đến các thành viên của Ủy ban theo định kỳ. Tổng thư ký cũng phải duy trì một sổ đăng ký thường xuyên tất cả các khiếu nại này.

2. Văn bản đầy đủ của các khiếu nại được đưa đến Ủy ban phải gửi đến bất kỳ thành viên nào của Ủy ban có yêu cầu.

Quy tắc 86

1. Tổng thư ký có thể yêu cầu làm rõ từ người gửi khiếu nại liên quan đến việc áp dụng Nghị định thư không bắt buộc đối với khiếu nại của mình, đặc biệt liên quan đến:
 - (a) Tên, địa chỉ, tuổi và nghề nghiệp của người khiếu nại và sự xác nhận nhân thân của người khiếu nại;
 - (b) Tên của quốc gia thành viên mà khiếu nại nhắm đến;
 - (c) Mục tiêu của khiếu nại;
 - (d) Quy định hoặc các quy định của Công ước bị cho là đã bị vi phạm;
 - (e) Các dữ kiện về việc khiếu nại;
 - (f) Các bước thực hiện bởi người gửi để vận dụng hết các cơ chế khắc phục trong nước;
 - (g) Phạm vi mà cùng một vấn đề đang được xem xét theo thủ tục điều tra hoặc giải quyết quốc tế khác.
2. Khi yêu cầu thông tin hoặc làm rõ, Tổng thư ký phải ghi rõ thời hạn thích hợp cho người khiếu nại nhằm tránh chậm trễ trong thủ tục theo Nghị định thư không bắt buộc.

3. Ủy ban có thể đưa ra một bảng câu hỏi để yêu cầu các thông tin nêu trên từ người khiếu nại.
4. Yêu cầu giải thích quy định tại khoản 1 của Quy tắc này sẽ không ngăn cản việc đưa các khiếu nại vào trong danh sách quy định tại khoản 1, Quy tắc 85 trong các quy tắc này.

Quy tắc 87

Đối với mỗi khiếu nại đã được đăng ký, Tổng thư ký phải chuẩn bị và chuyển đến các thành viên Ủy ban một bản tóm tắt các thông tin liên quan đã có được càng sớm càng tốt.

B. Những quy định chung liên quan đến việc xem xét khiếu nại

Quy tắc 88

Các cuộc họp của Ủy ban hay các cơ quan trực thuộc của nó, xem xét các khiếu nại theo Nghị định thư không bắt buộc được, được tổ chức kín. Các cuộc họp, mà tại đó Ủy ban có thể xem xét các vấn đề chung chẳng hạn như thủ tục các áp dụng Nghị định thư không bắt buộc, có thể được Ủy ban quyết định thực hiện công khai.

Quy tắc 89

Ủy ban có thể ra thông cáo, thông qua Tổng thư ký, dành cho các phương tiện truyền thông và công chúng về các hoạt động của Ủy ban tại các cuộc họp kín.

Quy tắc 90

1. Một thành viên không được tham gia vào việc xem xét một khiếu nại của Ủy ban:
 - (a) Nếu quốc gia thành viên liên quan mà từ đó người đó được bầu vào Ủy ban là một bên trong vụ án;
 - (b) Nếu thành viên đó có bất kỳ lợi ích cá nhân trong vụ ; hoặc
 - (c) Nếu thành viên đó đã tham gia với bất kỳ tư cách nào trong việc đưa ra bất kỳ quyết định nào về vụ khiếu nại có liên quan.
2. Bất kỳ vấn đề nào có thể phát sinh theo khoản 1 trên đây sẽ được quyết định bởi Ủy ban.

Quy tắc 91

Nếu, vì bất kỳ lý do nào, một thành viên cho rằng mình không nên tham gia hoặc tiếp tục tham gia xem xét một khiếu nại, thành viên đó sẽ thông báo cho Chủ tịch về sự rút lui của mình.

Quy tắc 92

Ủy ban có thể, trước khi chuyển kết luận của mình về khiếu nại đến quốc gia thành viên liên quan, thông báo cho quốc gia kết luận của nó là biện pháp tạm thời để tránh thiệt hại không thể khắc phục đối với các nạn nhân của các vi

phạm. Khi làm như vậy, Ủy ban phải thông báo cho bên nhà nước hữu quan rằng việc bày tỏ quan điểm của nó về các biện pháp tạm thời không hàm ý việc xem xét nội dung của khiếu nại.

C. Thủ tục để xác định khả năng thụ lý

Quy tắc 93

1. Ủy ban sẽ quyết định càng sớm càng tốt và theo các quy tắc dưới đây khiếu nại được chấp nhận thụ lý hoặc không được chấp nhận theo Nghị định thư.
2. Một nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này cũng có thể tuyên bố một khiếu nại được chấp nhận thụ lý khi nhóm đó bao gồm 5 thành viên và tất cả các thành viên đều quyết định như vậy.
3. Một nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này có thể quyết định tuyên bố một khiếu nại là không thể thụ lý, khi nó bao gồm ít nhất năm thành viên và tất cả các thành viên đều quyết định như vậy. Quyết định này sẽ được chuyển đến Ủy ban toàn thể, Ủy ban có thể xác nhận nó mà không cần thảo luận chính thức. Nếu bất kỳ thành viên Ủy ban toàn thể yêu cầu thảo luận, toàn thể sẽ thẩm tra khiếu nại và đưa ra quyết định.

Quy tắc 94

1. Các khiếu nại sẽ bị xử lý theo trật tự nhận được bởi Ban thư ký, trừ khi Ủy ban hoặc một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này quyết định khác.
2. Hai hoặc nhiều khiếu nại có thể cùng được xử lý cùng nếu Ủy ban hoặc một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, quy tắc 95 của những quy tắc này thấy thích hợp.

Quy tắc 95

1. Ủy ban có thể thành lập một hoặc nhiều nhóm làm việc để đưa ra các kiến nghị cho Ủy ban liên quan đến sự đáp ứng các điều kiện thụ lý quy định trong các điều 1, 2, 3 và khoản 2, Điều 5 của Nghị định thư không bắt buộc.
2. Các cuộc họp của nhóm làm việc sẽ áp dụng các quy tắc thủ tục của Ủy ban càng nhiều càng tốt.
3. Ủy ban có thể chỉ định báo cáo viên đặc biệt trong số các thành viên của mình hỗ trợ cho việc xử lý các khiếu nại.

Quy tắc 96

Để đi đến quyết định chấp nhận thụ lý một khiếu nại, Ủy ban hoặc một nhóm công tác được thành lập theo khoản 1,

Quy tắc 95 của những quy tắc này sẽ bảo đảm:

- (a) Khiếu nại không phải là vô danh và nó phát xuất từ một cá nhân hoặc các cá nhân thuộc thẩm quyền pháp lý của một quốc gia thành viên của Nghị định thư không bắt buộc;
- (b) Cá nhân tuyên bố, với sự chứng minh đầy đủ, mình là một nạn nhân của một hành vi vi phạm bởi quốc gia thành viên bất kỳ quyền nào được quy định trong Công ước. Thông thường, khiếu nại nên được gửi bởi bản thân cá nhân hoặc đại diện của cá nhân; tuy nhiên, việc thay mặt cho một nạn nhân khiếu nại có thể được chấp nhận khi cá nhân liên quan không thể tự mình gửi khiếu nại;
- (c) Khiếu nại không lạm dụng quyền nộp đơn;
- (d) Khiếu nại tương thích với các quy định của Công ước;
- (e) Cùng vấn đề không được xem xét theo thủ tục điều tra hoặc giải quyết quốc tế khác;
- (f) Cá nhân đã sử dụng hết tất cả các cơ chế giải quyết trong nước.

Quy tắc 97

1. Ngay sau khi nhận được khiếu nại, Ủy ban, một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95

hoặc một báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95 sẽ yêu cầu quốc gia thành viên có liên quan gửi một văn bản trả lời về khiếu nại.

2. Trong thời hạn 6 tháng, quốc gia thành viên có trách nhiệm trình Ủy ban văn bản giải trình hoặc quan điểm liên quan đến khả năng thụ lý và nội dung của khiếu nại, cũng như về bất kỳ biện pháp khắc phục có thể đã được áp dụng, trừ khi Ủy ban, nhóm làm việc hay báo cáo viên đặc biệt quyết định, vì tính chất đặc biệt của vụ án, yêu cầu trả lời bằng văn bản chỉ về vấn đề khả năng thụ lý. Việc một quốc gia thành viên đã được yêu cầu nộp trả lời về vấn đề khả năng thụ lý không loại trừ nghĩa vụ nộp văn bản trả lời về cả khả năng thụ lý và nội dung thực chất của khiếu nại trong vòng 6 tháng.
3. Một quốc gia thành viên đã nhận được yêu cầu trả lời bằng văn bản theo khoản 1 cả về khả năng thụ lý và về nội dung của khiếu nại có thể đề xuất bằng văn bản, trong vòng 2 tháng để từ chối khả năng được chấp nhận thụ lý, nêu ra các căn cứ để không thể thụ lý. Việc nộp đề xuất của quốc gia thành viên như vậy không được vượt quá thời gian 6 tháng, trừ khi Ủy ban, một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95, hoặc báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95, quyết định gia hạn thời gian nộp trả lời, trong các trường hợp đặc biệt của vụ việc, cho

đến khi Ủy ban đã ra phán quyết về khả năng thụ lý.

4. Ủy ban, một nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 hoặc báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95 có thể yêu cầu quốc gia thành viên hoặc người khiếu nại nộp, trong giới hạn thời gian quy định, thông tin hoặc quan điểm bổ sung bằng văn bản liên quan đến vấn đề khả năng thụ lý hoặc nội dung của nó.
5. Một yêu cầu gửi đến một quốc gia thành viên theo khoản 1 của Quy tắc này sẽ bao gồm khẳng định rằng yêu cầu đó không có nghĩa là đã có quyết định nào về khả năng thụ lý.
6. Trong thời hạn cố định, mỗi bên có thể có cơ hội để nhận xét về các đệ trình của các bên khác theo quy tắc này.

Quy tắc 98

1. Trường hợp Ủy ban quyết định khiếu nại không thể được thụ lý theo Nghị định thư thì Ủy ban sẽ chuyển ngay quyết định của mình, thông qua Tổng thư ký, đến người khiếu nại và đến quốc gia thành viên nếu khiếu nại đã được gửi cho một quốc gia thành viên liên quan.
2. Nếu Ủy ban tuyên bố một khiếu nại không thể được thụ lý theo khoản 2, Điều 5 của Nghị định thư không

bắt buộc, quyết định này có thể được Ủy ban xem xét tại một thời điểm sau đó nếu có yêu cầu bằng văn bản của cá nhân liên quan đến khiếu nại hoặc người đại diện của họ rằng lý do không thụ lý theo quy định tại khoản 2, Điều 5 không còn áp dụng.

D. Thủ tục xem xét các khiếu nại về nội dung thực chất

Quy tắc 99

1. Trong những vụ việc mà vấn đề thụ lý đã được quyết định trước khi nhận được trả lời từ quốc gia thành viên, nếu Ủy ban hoặc một nhóm làm việc được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này quyết định rằng khiếu nại được thụ lý, quyết định đó và tất cả các thông tin khác sẽ được gửi đến quốc gia thành viên liên quan thông qua Tổng thư ký. Người khiếu nại cũng được thông báo về quyết định thông qua Tổng thư ký.
2. Trong thời hạn 6 tháng, quốc gia thành viên liên quan có trách nhiệm đệ trình Ủy ban văn bản giải thích hoặc trình bày làm rõ vấn đề đang được xem xét, và khắc phục có thể đã được thực hiện bởi quốc gia thành viên đó nếu có.
3. Bất cứ lời giải thích hoặc trình bày được gửi bởi một quốc gia thành viên theo quy định này sẽ được thông

báo, thông qua Tổng thư ký, đến người khiếu nại, người này có thể gửi bất kỳ thông tin bổ sung hoặc trình bày bằng văn bản trong thời hạn nhất định.

4. Khi xem xét vụ việc, Ủy ban có thể xem xét lại một quyết định về một khiếu nại là được thụ lý theo nội dung của bất kỳ giải thích hoặc trình bày do quốc gia thành viên nộp theo Quy tắc này.

Quy tắc 100

1. Trong những trường hợp các bên đã gửi thông tin liên quan cả về khả năng thụ lý và về nội dung, hoặc một quyết định về khả năng thụ lý đã được ban hành và các bên đã gửi thông tin về nội dung, Ủy ban sẽ xem xét các khiếu nại theo tinh thần của tất cả các thông tin bằng văn bản được gửi bởi cá nhân, quốc gia liên quan và hình thành các kết luận. Trước đó, Ủy ban có thể chuyển khiếu nại đến một nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này hoặc một báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95 để đưa ra tư vấn cho Ủy ban.
2. Ủy ban sẽ không quyết định về nội dung của khiếu nại mà không xem xét tất cả các căn cứ của khả năng thụ lý nêu tại Nghị định thư tùy chọn.
3. Kết luận của Ủy ban sẽ được thông báo cho cá nhân và quốc gia thành viên có liên quan.

Quy tắc 101

1. Ủy ban sẽ chỉ định một Báo cáo viên đặc biệt để theo dõi về các kết luận được thông qua theo khoản 4, Điều 5 của Nghị định thư không bắt buộc, với mục đích xác thực về các biện pháp được các quốc gia thành viên áp dụng để thực thi kết luận của Ủy ban.
2. Báo cáo viên đặc biệt có thể liên lạc và có các hành động thích hợp để thực hiện nhiệm vụ theo dõi. Báo cáo viên đặc biệt đưa ra các kiến nghị để Ủy ban có thêm hành động khi cần thiết.
3. Báo cáo viên đặc biệt phải thường xuyên báo cáo với Ủy ban về các hoạt động theo dõi.
4. Ủy ban sẽ đưa các thông tin về các hoạt động theo dõi vào báo cáo hàng năm của mình.

E. Quy định về bảo mật

Quy tắc 102

1. Khiếu nại theo Nghị định thư không bắt buộc phải được xem xét bởi Ủy ban và một nhóm làm việc thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95 của những quy tắc này trong phiên họp kín. Các cuộc thảo luận miệng và hồ sơ tóm tắt sẽ được giữ kín.
2. Tất cả các tài liệu làm việc sẽ được Ban thư ký cung cấp cho Ủy ban, nhóm công tác được thành lập theo

- khoản 1, Quy tắc 95, hoặc các báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95, bao gồm tóm tắt các khiếu nại được chuẩn bị trước, danh sách tóm lược các khiếu nại. Tất cả các dự thảo chuẩn bị cho Ủy ban, nhóm làm việc hoặc các báo cáo viên đặc biệt sẽ được bảo mật, trừ khi Ủy ban quyết định khác.
3. Khoản 1 trên đây không ảnh hưởng đến quyền của người khiếu nại hoặc quốc gia thành viên có liên quan công bố rộng rãi bất kỳ đơn đệ trình hoặc thông tin về thủ tục tố tụng nào. Tuy nhiên, Ủy ban, nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95, hoặc các báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95, có thể, khi thấy thích hợp, yêu cầu người khiếu nại, quốc gia hữu quan giữ bí mật toàn bộ hoặc một phần của bất kỳ đơn đệ trình hay thông tin như vậy.
4. Khi đã có một quyết định về bảo mật theo như khoản 3 trên đây, Ủy ban, các nhóm công tác được thành lập theo khoản 1, Quy tắc 95, hoặc báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo khoản 3, Quy tắc 95 có thể quyết định rằng tất cả hay một phần của đệ trình và các thông tin khác, chẳng hạn như danh tính của người khiếu nại, có thể được giữ kín sau khi Ủy ban đã quyết định về việc không thể thụ lý, về nội dung hoặc về việc đình chỉ.
5. Phù hợp với khoản 4 trên đây, các quyết định Ủy ban về việc không thể thụ lý, về nội dung hoặc về việc đình

chỉ sẽ được công bố công khai. Các quyết định của Ủy ban hoặc các Báo cáo viên đặc biệt được chỉ định theo đoạn 3, Quy tắc 95, Quy tắc 92 của các quy tắc này sẽ được công khai. Không được công bố bản dự thảo quyết định của Ủy ban.

6. Ban thư ký có trách nhiệm công bố quyết định cuối cùng của Ủy ban. Nó không chịu trách nhiệm về việc nhân bản và phân phối các bản đệ trình liên quan đến khiếu nại.

Quy tắc 103

Thông tin cung cấp bởi các bên trong khuôn khổ theo dõi theo sau kết luận của Ủy ban không phải bảo mật, trừ khi Ủy ban quyết định khác. Các quyết định của Ủy ban liên quan đến việc theo dõi các hoạt động cũng đều không phải bảo mật, trừ khi Ủy ban quyết định khác.

F. Các ý kiến cá nhân

Quy tắc 104

Mọi thành viên của Ủy ban đã tham gia vào việc ra một quyết định có thể yêu cầu ý kiến cá nhân của mình được nối tiếp vào kết luận hay quyết định chung của Ủy ban.

**CÁC NGUYÊN TẮC SIRACUSA VỀ GIỚI HẠN VÀ ĐÌNH CHỈ
CÁC ĐIỀU KHOẢN TRONG CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ
VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ, 1984**

Tiểu dẫn:

“Các nguyên tắc Siracusa về giới hạn và đình chỉ các điều khoản trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị” là kết quả của một cuộc hội nghị quốc tế được tổ chức tại thành phố Siracusa (đảo Sicily, Ý) từ ngày 30/4 đến 4/5/1984. Hội nghị này được chủ trì bởi một số tổ chức phi chính phủ bảo vệ nhân quyền, với sự tham gia của đông đảo các nhà nghiên cứu và hoạt động bảo vệ nhân quyền. Các nguyên tắc này đã được Hội nghị thông qua, sau đó được Hội đồng Kinh tế và Xã hội (ECOSOC) Liên Hợp Quốc thông qua theo Phụ lục của Nghị quyết UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984). Các nguyên tắc này có giá trị làm rõ thêm các căn cứ của việc giới hạn (*limitation/restriction*) và tạm đình chỉ (*derogation*) các quyền dân sự và chính trị, tránh việc lạm quyền của các quốc gia.

I. CÁC ĐIỀU KHOẢN GIỚI HẠN

**A. Giải thích nguyên tắc chung liên quan đến việc
hợp thức hóa các giới hạn**

1. Không có giới hạn hoặc căn cứ để áp dụng chúng đối với các quyền được bảo đảm bởi Công ước được

phép ngoài những gì có trong các điều khoản của Công ước.

2. Phạm vi của một giới hạn quy định tại Công ước không được giải thích để gây tổn hại đến bản chất của quyền liên quan.
3. Tất cả các điều khoản giới hạn phải được hiểu một cách chặt chẽ và ủng hộ các quyền được đề cập.
4. Tất cả các giới hạn được giải thích theo tinh thần và bối cảnh của các quyền cụ thể liên quan.
5. Tất cả các giới hạn về quyền được công nhận bởi Công ước phải được quy định bởi pháp luật và phù hợp với các đối tượng và mục đích của Công ước.
6. Không có giới hạn nào nêu trong Công ước được áp dụng cho bất kỳ mục đích nào ngoài mục đích đã được quy định.
7. Không giới hạn nào được áp dụng một cách tùy tiện.
8. Tất cả các giới hạn được áp đặt phải có khả năng cho khiếu kiện và có chế tài đối với các trường hợp nó bị lạm dụng.
9. Không có giới hạn về một quyền được công nhận bởi Công ước phân biệt đối xử trái với khoản 1, Điều 2.

10. Bất cứ khi nào một giới hạn được nêu lên trong các điều khoản của Công ước là "cần thiết", thuật ngữ này hàm ý rằng các giới hạn:

- (a) Được dựa trên một trong các căn cứ biện minh cho những giới hạn được công nhận bởi các điều khoản có liên quan của Công ước;
- (b) Đáp ứng nhu cầu công chúng hoặc xã hội bức xúc;
- (c) Theo đuổi một mục tiêu chính đáng, và
- (d) Tỷ lệ với mục tiêu đó.

Bất cứ đánh giá nào về sự cần thiết của một giới hạn cũng phải được dựa vào những xem xét khách quan.

- 11. Khi áp dụng một giới hạn, một nhà nước không được sử dụng nhiều phương tiện hạn chế nhiều hơn cần thiết cho việc đạt được các mục đích của giới hạn.
- 12. Trách nhiệm biện minh cho một giới hạn đối với quyền được đảm bảo theo Công ước thuộc về nhà nước.
- 13. Các yêu cầu nêu tại Điều 12 của Công ước, rằng bất kỳ hạn chế nào phải phù hợp với các quyền khác được thừa nhận trong Công ước, được ẩn trong giới hạn đối với các quyền khác được thừa nhận trong Công ước.
- 14. Các điều khoản hạn chế của Công ước không được giải thích để hạn chế việc thực hiện các quyền con

người được bảo vệ ở một mức độ cao hơn bởi các nghĩa vụ khác quốc tế khác ràng buộc nhà nước.

B. Giải thích các nguyên tắc liên quan đến các điều khoản giới hạn cụ thể

i. "Theo quy định của pháp luật"

- 15. Không có giới hạn nào về việc thực hiện các quyền con người được đưa ra, trừ khi được quy định bởi pháp luật quốc gia áp dụng chung mà phù hợp với Công ước và có hiệu lực tại thời điểm giới hạn được áp dụng.
- 16. Các luật áp đặt các giới hạn về việc thực hiện quyền con người không được tùy tiện hoặc không hợp lý.
- 17. Quy phạm pháp luật hạn chế việc thực hiện quyền con người phải rõ ràng và dễ tiếp cận với mọi người.
- 18. Các biện pháp bảo vệ đầy đủ và biện pháp khắc phục có hiệu quả được quy định trong pháp luật chống lại việc áp đặt hoặc hạn chế bất hợp pháp hoặc lạm dụng các giới hạn quyền con người.

ii. "Trong một xã hội dân chủ"

- 19. Khái niệm "trong một xã hội dân chủ" phải được hiểu là áp đặt một hạn chế nhiều hơn đối với các điều khoản giới hạn mà nó đủ điều kiện.
- 20. Nghĩa vụ thuộc về nhà nước khi áp đặt những giới hạn để đủ điều kiện để chứng minh rằng những giới

hạn không làm ảnh hưởng đến hoạt động dân chủ của xã hội.

21. Trong khi không có mô hình duy nhất của một xã hội dân chủ, một xã hội công nhận và tôn trọng các quyền con người được quy định trong Hiến chương Liên Hợp Quốc và Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền có thể được xem như là đáp ứng định nghĩa này.

iii. "Trật tự công cộng"

22. Khái niệm "trật tự công cộng" (hay "trật tự công") được sử dụng trong Công ước có thể được định nghĩa là tổng thể các quy tắc đảm bảo chức năng hoạt động của xã hội hoặc bộ các nguyên tắc cơ bản mà xã hội được thành lập dựa vào đó. Tôn trọng quyền con người là một phần của trật tự công cộng.
23. Trật tự công cộng phải được hiểu trong bối cảnh mục đích của các quyền con người cụ thể mà được giới hạn trên căn cứ này.
24. Cơ quan hoặc công chức nhà nước chịu trách nhiệm về việc duy trì trật tự công cộng phải chịu sự kiểm soát trong việc thực hiện quyền lực của mình thông qua quốc hội, tòa án, hoặc cơ quan có thẩm quyền độc lập khác.

iv. "Sức khỏe của công chúng"

25. Sức khỏe của công chúng có thể được coi là căn cứ cho việc giới hạn một số quyền để cho phép một nhà nước có biện pháp đối phó với một mối đe dọa nghiêm trọng đến sức khỏe của người dân hoặc các cá nhân thành viên của cộng đồng. Những biện pháp này phải được nhắm cụ thể đến việc ngăn ngừa bệnh tật hoặc chấn thương hoặc cung cấp sự chăm sóc cho các bệnh nhân và người bị thương.
26. Cần có sự quan tâm đầy đủ đến các quy định y tế quốc tế của Tổ chức Y tế Thế giới.

v. "Đạo đức cộng đồng" (hay "đạo đức công cộng", "đạo đức công")

27. Vì đạo đức cộng đồng khác nhau theo thời gian và giữa các nền văn hóa, một nhà nước, trong khi hưởng một mức thẩm quyền chủ động nhất định khi viện dẫn đạo đức cộng đồng như là căn cứ để hạn chế các quyền con người, phải chứng tỏ rằng các giới hạn liên quan là cần thiết để duy trì sự tôn trọng giá trị cơ bản của cộng đồng.
28. Thẩm quyền chủ động thuộc về các quốc gia không áp dụng quy tắc cấm phân biệt đối xử theo quy định trong Công ước.

vi. "An ninh quốc gia"

29. An ninh quốc gia có thể được viện dẫn để biện minh cho các biện pháp giới hạn một số quyền chỉ khi chúng được thực hiện để bảo vệ sự tồn tại của quốc gia hay toàn vẹn lãnh thổ của nó hoặc độc lập chính trị chống lại việc sử dụng vũ lực hoặc đe dọa vũ lực.
30. An ninh quốc gia không thể được viện dẫn như là một lý do để áp đặt những giới hạn để ngăn chặn những mối đe dọa đến pháp luật và trật tự trong phạm vi địa phương hoặc tương đối hạn hẹp.
31. An ninh quốc gia không thể được sử dụng như là một lý do để áp đặt những giới hạn mơ hồ hay tùy tiện và chỉ có thể được viện dẫn khi có biện pháp bảo vệ đầy đủ và có biện pháp khắc phục có hiệu quả chống sự lạm dụng.
32. Các hành vi vi phạm có hệ thống các quyền con người làm tổn hại an ninh quốc gia thật sự và có thể gây nguy hiểm cho hòa bình và an ninh quốc tế. Một nhà nước chịu trách nhiệm về hành vi đó không được viện dẫn an ninh quốc gia như là một sự biện hộ cho các biện pháp nhằm trấn áp sự phản đối vi phạm như vậy hoặc bằng những hành vi đàn áp chống lại dân chúng.

vii. "An toàn công cộng" (hay "An ninh công cộng")

33. An toàn công cộng nghĩa là bảo vệ chống lại sự nguy hiểm đối với sự an toàn của con người, đối với cuộc sống của họ hoặc toàn vẹn về thể chất, hoặc thiệt hại nghiêm trọng đến tài sản của họ.
34. Sự cần thiết để bảo vệ an toàn công cộng có thể biện minh cho những giới hạn quy định của pháp luật. Nó không thể được sử dụng để áp đặt giới hạn mơ hồ hoặc tùy tiện và chỉ có thể được viện dẫn khi có biện pháp bảo vệ đầy đủ và có biện pháp khắc phục có hiệu quả chống sự lạm dụng.

viii. "Các quyền và tự do của người khác" hoặc "các quyền hay danh dự của người khác"

35. Phạm vi các quyền và tự do của người khác mà có thể trở thành giới hạn đối với các quyền trong Công ước vượt quá các quyền và tự do được công nhận trong Công ước.
36. Khi có mâu thuẫn giữa một quyền được bảo vệ trong Công ước và một quyền không được bảo vệ, cần có sự công nhận và xem xét thực tế là Công ước bảo vệ các quyền và tự do cơ bản nhất. Trong bối cảnh này, sự quan tâm đặc biệt nên được dành cho các quyền không bị giới hạn trong Công ước.

37. Một giới hạn đối với một quyền con người dựa trên danh dự của người khác không được sử dụng để bảo vệ nhà nước và công chức của mình khỏi quan điểm hoặc chỉ trích của công chúng.

ix. "Hạn chế về xét xử công khai"

38. Mọi phiên tòa đều được công khai, trừ khi Tòa án quyết định theo luật rằng:

- (a) Báo chí hoặc công chúng nên được loại trừ khỏi toàn bộ hoặc một phần của một phiên tòa trên cơ sở kết quả cụ thể công bố tại tòa án công khai cho thấy rằng lợi ích của cuộc sống riêng tư của các bên hoặc gia đình của họ hoặc của người chưa thành niên đòi hỏi, hoặc
- (b) Loại trừ là thực sự cần thiết để tránh công khai tạo định kiến cho sự công bằng của phiên tòa hoặc gây nguy hại cho đạo đức của công chúng, trật tự công cộng (trật tự công), hoặc an ninh quốc gia trong một xã hội dân chủ.

II. TẠM ĐÌNH CHỈ THỰC HIỆN QUYỀN TRONG TÌNH TRẠNG KHẨN CẤP

A. "Tình trạng khẩn cấp đe dọa sinh mệnh của một quốc gia"

39. Một quốc gia thành viên có thể sử dụng biện pháp tạm đình chỉ nghĩa vụ của mình theo Công ước quốc

tế về các quyền dân sự và chính trị, theo Điều 4 (sau đây gọi là "các biện pháp tạm đình chỉ") chỉ khi đối mặt với một tình hình đặc biệt và thực tế hay nguy hiểm sắp xảy ra đe dọa đến sinh mệnh của quốc gia. Một mối đe dọa đến sinh mệnh của quốc gia được hiểu là:

- (a) Ảnh hưởng đến toàn bộ dân cư và toàn bộ hoặc một phần lãnh thổ của quốc gia, và
- (b) Đe dọa sự toàn vẹn về thể chất của dân cư, độc lập chính trị hoặc toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia hoặc sự tồn tại hoặc hoạt động cơ bản của các định chế không thể thiếu để đảm bảo và thực thi các quyền được thừa nhận trong Công ước.

40. Xung đột và bất ổn nội bộ không cấu thành một đe dọa nghiêm trọng sắp xảy ra đối với sinh mệnh của quốc gia và không thể biện minh cho việc tạm đình chỉ theo Điều 4.

41. Những khó khăn về kinh tế đối với mỗi quốc gia không thể biện minh cho các biện pháp tạm đình chỉ.

B. Công bố, thông báo và chấm dứt tình trạng khẩn cấp

42. Một quốc gia thành viên khi tạm đình chỉ các nghĩa vụ của mình theo Công ước phải đưa ra một công bố chính thức về sự tồn tại của tình trạng khẩn cấp đe dọa đến sinh mệnh của quốc gia.

43. Các thủ tục theo pháp luật quốc gia về việc công bố tình trạng khẩn cấp phải được quy định trước tình huống khẩn cấp.
44. Một quốc gia thành viên khi tạm đình chỉ các nghĩa vụ của mình theo Công ước ngay lập tức phải thông báo cho các quốc gia thành viên khác của Công ước, thông qua trung gian là Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc, về các quy định của Công ước mà bị tạm đình chỉ thực hiện và các lý do mà dựa vào đó quốc gia đã quyết định tạm đình chỉ.
45. Việc thông báo phải bao gồm đầy đủ thông tin để cho phép các quốc gia thành viên thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình theo Công ước. Đặc biệt phải bao gồm:
- (a) Các quy định của Công ước mà quốc gia đã tạm đình chỉ thực hiện;
 - (b) Một bản sao của văn bản công bố tình trạng khẩn cấp, cùng với các quy định của hiến pháp, pháp luật, nghị định điều chỉnh tình trạng khẩn cấp để hỗ trợ các quốc gia để đánh giá phạm vi tạm đình chỉ;
 - (c) Ngày có hiệu lực của việc áp đặt tình trạng khẩn cấp và thời hạn mà nó đã được công bố;
 - (d) Một lời giải thích về những lý do mà quyết định của chính phủ căn cứ vào để tạm đình chỉ, bao

gồm một mô tả ngắn gọn về các hoàn cảnh thực tế dẫn đến việc công bố tình trạng khẩn cấp; và

- (e) Một mô tả ngắn gọn về tác động dự đoán của các biện pháp tạm đình chỉ đối với các quyền được công nhận bởi Công ước, bao gồm cả các bản sao của văn bản tạm đình chỉ các quyền này đã ban hành trước khi thông báo.
46. Các quốc gia thành viên có thể yêu cầu thêm thông tin cần thiết để giúp họ thực hiện vai trò của mình theo Công ước được hỗ trợ thông qua sự trung gian của Tổng thư ký.
47. Một quốc gia thành viên không thực hiện một thông báo ngay lập tức theo đúng hình thức là đã vi phạm nghĩa vụ của mình đối với các quốc gia thành viên khác và có thể bị tước sự bảo vệ nếu nó không có sẵn trong các thủ tục theo Công ước.
48. Một quốc gia thành viên sử dụng quyền tạm đình chỉ đúng theo Điều 4 phải chấm dứt sự tạm đình chỉ như vậy trong thời gian cần thiết ngắn nhất sau khi không còn tình trạng khẩn cấp đe dọa đến sinh mệnh quốc gia.
49. Quốc gia thành viên từ ngày chấm dứt sự tạm đình chỉ như vậy phải thông báo cho các quốc gia thành viên khác thông qua trung gian là Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc về việc chấm dứt.

50. Khi đã chấm dứt tạm đình chỉ theo Điều 4, tất cả các quyền và tự do được bảo vệ bởi Công ước phải được khôi phục đầy đủ. Một đánh giá về những hậu quả tiếp diễn bởi các biện pháp tạm đình chỉ cần được thực hiện càng sớm càng tốt. Cần thực hiện các biện pháp để sửa chữa những bất công và bồi thường cho những người đã phải chịu đựng sự bất công trong quá trình hoặc là hệ quả của các biện pháp tạm đình chỉ.

C. "Sát với đòi hỏi của các nhu cầu cấp bách của tình hình"

51. Mức độ nghiêm trọng, thời hạn và phạm vi địa lý của bất kỳ biện pháp tạm đình chỉ nào cũng chỉ giới hạn là sự tuyệt đối cần thiết để đối phó với các mối đe dọa đến đời sống của dân tộc và phải tương ứng với tính chất và mức độ của nó.

52. Các nhà chức trách có thẩm quyền của quốc gia phải có nghĩa vụ đánh giá riêng về sự cần thiết của bất kỳ biện pháp tạm đình chỉ được áp dụng hoặc đề xuất để đối phó với những mối nguy cơ cụ thể của tình trạng khẩn cấp gây ra.

53. Một biện pháp không sát với đòi hỏi của các nhu cầu cấp bách của tình hình mà các biện pháp thông thường được phép áp dụng theo các điều khoản giới hạn cụ thể của Công ước là đủ để đối phó với các mối đe dọa đến sinh mệnh quốc gia.

54. Nguyên tắc sự cần thiết nghiêm ngặt cần được áp dụng một cách khách quan. Mỗi biện pháp cần được viện dẫn bởi một mối nguy hiểm thực tế rõ ràng, hiện tại, hoặc sắp xảy ra và không thể được áp dụng chỉ vì một e sợ nguy hiểm tiềm năng.

55. Hiến pháp và pháp luật quốc gia quy định về tình trạng khẩn cấp phải quy định sự xem xét định kỳ độc lập và kịp thời của các cơ quan lập pháp về sự cần thiết của các biện pháp tạm đình chỉ.

56. Các phương thức phục hồi hiệu quả phải có sẵn cho những người bị ảnh hưởng bởi các biện pháp tạm đình chỉ áp dụng không sát với đòi hỏi của các nhu cầu cấp bách của tình hình.

57. Khi xác định liệu các biện pháp tạm đình chỉ quyền có sát với đòi hỏi của các nhu cầu cấp bách của tình hình hay không, phán quyết của các cơ quan quốc gia không thể được coi như là kết luận cuối cùng.

D. Các quyền không thể bị tạm đình chỉ

58. Không quốc gia thành viên nào, ngay cả trong tình trạng khẩn cấp đe dọa sinh mệnh quốc gia, được tạm đình chỉ sự bảo đảm của Công ước đối với quyền sống, tự do khỏi bị tra tấn, đối xử hay trừng phạt tàn ác, vô nhân đạo hoặc hạ nhục, và khỏi chịu thực nghiệm y học mà không có sự đồng ý; tự do khỏi bị

nô lệ hay nô dịch không tự nguyện; quyền không thể bị giam giữ vì không hoàn thành nghĩa vụ theo hợp đồng; quyền không bị hồi tố; quyền được công nhận là thể nhân trước pháp luật, và tự do lương tâm, tư tưởng và tôn giáo. Những quyền này không thể tạm đình chỉ trong bất kỳ hoàn cảnh nào, ngay cả vì mục đích bảo tồn sinh mệnh quốc gia.

59. Các quốc gia thành viên Công ước, như là một phần nghĩa vụ của họ phải bảo đảm việc thụ hưởng các quyền này cho mọi người trong phạm vi thẩm quyền của mình (Điều 2 (1)) và phải thông qua biện pháp để bảo đảm có chế tài hiệu quả đối với các vi phạm (Điều 2 (3)), phải có biện pháp phòng ngừa đặc biệt trong thời gian tình trạng khẩn cấp để đảm bảo rằng không một nhóm chính thức cũng như bán chính thức nào tham gia vào việc thực hiện giết người tùy tiện hay ngoài thủ tục tư pháp hoặc cưỡng bức đưa đi mất tích; những người trong trại giam được bảo vệ chống tra tấn và các hình thức trừng phạt tàn nhẫn, vô nhân đạo hoặc hạ nhục, không có người bị kết tội nào bị trừng phạt theo luật hay nghị định có hiệu lực hồi tố.
60. Các tòa án thường phải duy trì quyền tài phán của họ, thậm chí cả trong thời gian tình trạng khẩn cấp, để xét xử bất kỳ khiếu nại cho rằng một quyền không thể bị tạm đình chỉ đã bị vi phạm.

E. Một số nguyên tắc chung về việc công bố và áp dụng một biện pháp khẩn cấp công cộng

61. Việc tạm tạm đình chỉ các quyền được thừa nhận theo luật pháp quốc tế để ứng phó với một mối đe dọa đến sinh mệnh quốc gia không được thực hiện trong bối cảnh không có hành lang pháp lý. Nó phải được quy định bởi pháp luật và như vậy nó phải chịu sự điều chỉnh của một số nguyên tắc pháp lý áp dụng chung.
62. Việc công bố về tình trạng khẩn cấp cần được đưa ra với thiện chí dựa trên một đánh giá khách quan về tình hình để xác định đến mức độ nào, nếu có, nó đặt ra một mối đe dọa đến đời sống của quốc gia hay không. Một công bố tình trạng khẩn cấp, và tạm đình chỉ thực hiện các nghĩa vụ theo Công ước, nếu không được thực hiện với thiện chí là vi phạm luật quốc tế.
63. Những quy định của Công ước cho phép những tạm đình chỉ nhất định trong một tình trạng khẩn cấp cần được hiểu sát nghĩa.
64. Trong một tình trạng khẩn cấp, các quy định của pháp luật vẫn phải được áp dụng. Tạm đình chỉ là một đặc quyền và là giới hạn cho phép để đáp ứng đầy đủ đối với một mối đe dọa đến sinh mệnh của một quốc gia. Các nhà nước tạm đình chỉ quyền có nghĩa vụ biện minh cho hành động của mình theo pháp luật.

65. Công ước đặt ra tất cả các thủ tục liên quan đến mục tiêu cơ bản của quyền con người. Điều 5(1) của Công ước đặt ra giới hạn nhất định để các hành động thực hiện theo Công ước, theo đó: Không có quy định nào trong Công ước này có thể được hiểu với hàm ý cho bất kỳ nhóm, nhà nước hoặc cá nhân nào có quyền tham gia vào các hoạt động hay thực hiện bất kỳ hành vi nào nhằm phá hoại bất kỳ quyền và tự do được công nhận trong Công ước hay giới hạn chúng đến mức độ lớn hơn mức độ được quy định trong Công ước này.

Điều 29 (2) Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền đặt ra mục đích tối cao của pháp luật là: Trong việc thực hiện các quyền và tự do của mình, tất cả mọi người chỉ phải chịu những giới hạn được xác định bởi luật pháp chỉ nhằm mục đích bảo đảm sự công nhận và tôn trọng các quyền và tự do của người khác và đáp ứng yêu cầu chính đáng của đạo đức, trật tự công cộng và các phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ. Những quy định này áp dụng toàn bộ đối với các quan điểm cho rằng một tình hình cấu thành một mối đe dọa đến sinh mệnh của một quốc gia và do đó cho phép nhà chức trách tạm đình chỉ quyền.

66. Một công bố ngay tình về tình trạng khẩn cấp cho phép tạm đình chỉ khỏi các nghĩa vụ quy định trong

Công ước, nhưng không cho phép sự không tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế nói chung. Điều 4 (1) và 5 (2) Công ước rõ ràng cấm các tạm đình chỉ trái với các nghĩa vụ khác theo luật pháp quốc tế. Về vấn đề này, cần lưu ý đặc biệt đến các nghĩa vụ quốc tế áp dụng trong trường hợp khẩn cấp theo các Công ước Geneva và các công ước nhân quyền của ILO.

67. Trong một tình huống xung đột vũ trang không mang yếu tố quốc tế, một quốc gia thành viên các Công ước Geneva năm 1949 về bảo vệ nạn nhân chiến tranh trong mọi hoàn cảnh không thể tạm đình chỉ quyền được xét xử công bằng bởi một tòa án với những bảo đảm cần thiết cho sự độc lập và vô tư (Điều 3 chung trong các Công ước năm 1949). Theo Nghị định thư bổ sung II năm 1977, các quyền sau đây liên quan đến truy cứu hình sự phải được tôn trọng trong mọi hoàn cảnh bởi các quốc gia thành viên Nghị định thư:

- (a) Nghĩa vụ thông báo những cáo buộc một cách nhanh chóng và trao các quyền, phương tiện bào chữa cần thiết;
- (b) Chỉ bị kết án trên cơ sở trách nhiệm hình sự cá nhân;
- (c) Quyền không bị kết tội, hoặc phải chịu hình phạt nặng hơn do áp dụng luật hình sự hồi tố;

- (d) Giả định vô tội;
- (e) Xét xử với sự có mặt của bị cáo;
- (f) Bị cáo không có nghĩa vụ làm chứng chống lại mình hoặc buộc phải nhận tội;
- (g) Nghĩa vụ tư vấn cho người bị kết án về các biện pháp tư pháp và các biện pháp khác.

68. Các công ước nhân quyền cơ bản của ILO có chứa một số quyền liên quan đến các vấn đề như lao động cưỡng bức, tự do lập hội, bình đẳng về việc làm và công đoàn, quyền của công nhân mà không thể bị tạm đình chỉ trong tình huống khẩn cấp. Các quyền khác có thể được tạm đình chỉ nhưng chỉ đến mức độ thực sự cần thiết để đáp ứng các nhu cầu cấp bách của tình hình.

69. Không có quốc gia nào, kể cả những quốc gia không phải là thành viên Công ước, có thể tạm đình chỉ hoặc vi phạm, ngay cả trong tình huống khẩn cấp, những quyền sau đây:

- (a) Quyền sống;
- (b) Quyền không bị tra tấn hoặc đối xử tàn nhẫn, chịu hình phạt vô nhân đạo, hạ nhục hoặc các thí nghiệm y học hay khoa học;
- (c) Quyền không phải chịu chế độ nô lệ hay nô dịch cưỡng bức, và,

- (d) Quyền không phải chịu hình phạt hình sự hồi tố theo quy định trong Công ước.

Luật tập quán quốc tế nghiêm cấm việc từ chối các quyền cơ bản đó trong mọi trường hợp.

70. Mặc dù sự bảo vệ chống lại các vụ bắt giữ và tạm giam tùy tiện (Điều 9) và quyền được xét xử công khai và công bằng trong việc xác định một mức án hình sự (Điều 14) có thể bị giới hạn một cách chính đáng, nếu thực sự cần thiết bởi các nhu cầu cấp bách của tình trạng khẩn cấp, việc chối bỏ một số quyền cơ bản đối với nhân phẩm con người không bao giờ có thể được coi là thực sự cần thiết trong bất kỳ tình trạng khẩn cấp nào. Tôn trọng các quyền cơ bản là cần thiết để bảo đảm việc hưởng các quyền không thể bị tạm đình chỉ và đề ra chế tài hiệu quả chống lại hành vi vi phạm chúng. Đặc biệt:

- (a) Tất cả các vụ bắt giữ, tạm giam và nơi giam giữ phải được ghi lại, nếu có thể thì nên lưu ở cấp trung ương và dễ dàng tiếp cận đối với công chúng một cách nhanh chóng;
- (b) Không ai bị giam giữ trong một thời gian không xác định thời hạn, dù bị giam giữ chờ điều tra tư pháp, xét xử hoặc bị giam giữ mà không có sự buộc tội;

- (c) Không ai có thể bị cô lập không được giao tiếp với bạn bè, gia đình, hoặc luật sư của mình lâu hơn một vài ngày, ví dụ, 3-7 ngày;
- (d) Khi có người bị giam giữ mà không có sự buộc tội, sự cần thiết tiếp tục giam giữ họ phải được xem xét định kỳ bởi một tòa án độc lập;
- (e) Bất kỳ người nào bị buộc một tội sẽ được xét xử công bằng bởi một tòa án có thẩm quyền độc lập và khách quan, được thành lập theo pháp luật;
- (f) Thường dân thông thường phải được xét xử bởi các tòa án thường, khi thực sự cần thiết thành lập tòa án quân sự hoặc tòa án đặc biệt để xét xử thường dân, tính độc lập, khách quan và đủ năng lực của các tòa án này phải được đảm bảo và cần có sự xem xét định kỳ bởi cơ quan có thẩm quyền đối với các tòa án đó;
- (g) Bất kỳ người nào bị buộc một tội hình sự phải được quyền giả định vô tội và tối thiểu phải có các quyền sau đây để đảm bảo việc xét xử công bằng:
 - Quyền được thông báo về những lời buộc tội một cách nhanh chóng, cụ thể và bằng một ngôn ngữ mà người đó có thể hiểu;
 - Quyền có đủ thời gian và phương tiện để chuẩn bị cho việc bào chữa, bao gồm quyền trao đổi kín đáo với luật sư của mình;

- Quyền có một luật sư do mình lựa chọn, được trợ giúp pháp lý miễn phí nếu người đó không có khả năng trả tiền cho luật sư;
- Quyền có mặt tại phiên tòa;
- Quyền không bị bắt buộc phải làm chứng chống lại mình hoặc thực hiện việc nhận tội;
- Quyền có sự tham gia và đối chất các nhân chứng để bào chữa;
- Quyền được xét xử công khai trừ trường hợp Tòa án có quyết định khác trên cơ sở bảo đảm an ninh với những biện pháp bảo đảm thích hợp để ngăn chặn sự lạm dụng;
- Quyền kháng cáo lên tòa cao hơn;
- (h) Một biên bản ghi đầy đủ các thủ tục tố tụng phải được lưu giữ trong mọi trường hợp;
- (i) Không người nào có thể bị xét xử hoặc phải chịu hình phạt lần thứ hai về một hành vi phạm tội mà người đó đã bị kết án hoặc tha bổng.

F. Những khuyến nghị liên quan đến các chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Nhân quyền và các cơ quan Liên Hợp Quốc

71. Khi thực hiện thẩm quyền của mình để nghiên cứu, báo cáo và đưa ra các bình luận chung về báo cáo của các quốc gia thành viên theo Điều 40 của Công ước,

Ủy ban Nhân quyền có thể và nên kiểm tra sự tuân thủ của các quốc gia thành viên với các quy định của Điều 4. Tương tự, nó có thể và nên làm như vậy khi thực hiện quyền hạn của mình trong những trường hợp có liên quan theo Điều 41 và Nghị định thư không bắt buộc đối với các khiếu kiện giữa các quốc gia và cá nhân.

72. Nhằm xác định xem liệu các yêu cầu của Điều 4 (1) và (2) đã được đáp ứng và với mục đích bổ sung thông tin cho báo cáo của các quốc gia thành viên hay chưa, các thành viên của Ủy ban Nhân quyền, là những người có năng lực được thừa công nhận rộng rãi trong lĩnh vực nhân quyền, có thể và cần quan tâm đến những thông tin mà họ cho là đáng tin cậy được cung cấp bởi các cơ quan liên chính phủ khác, các tổ chức phi chính phủ và các khiếu kiện cá nhân.
73. Ủy ban Nhân quyền cần xây dựng một thủ tục yêu cầu các báo cáo bổ sung theo Điều 40 (1) (b) từ các quốc gia đã đưa ra thông báo tạm đình chỉ quyền theo Điều 4 (3) hoặc có lý do Ủy ban tin rằng đã áp dụng các biện pháp khẩn cấp không theo quy định Điều 4. Các báo cáo bổ sung này nên đề cập đến các vấn đề liên quan đến tình trạng khẩn cấp vì nó ảnh hưởng đến việc thực hiện Công ước và phải được xử lý bởi Ủy ban sớm nhất có thể.

74. Để giúp cho Ủy ban Nhân quyền thực hiện chức năng tìm hiểu thực tế hiệu quả hơn, Ủy ban nên xây dựng những thủ tục xem xét các khiếu kiện theo Nghị định thư không bắt buộc cho phép các phiên điều trần và đưa ra bằng chứng bằng lời nói, cũng như viếng thăm những nước bị cáo buộc là vi phạm Công ước. Nếu cần thiết, các quốc gia thành viên Nghị định thư không bắt buộc phải xem xét sửa đổi nó cho thích hợp.
75. Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc cần yêu cầu Tiểu ban phòng chống phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số chuẩn bị một danh sách hàng năm về các quốc gia, dù có tham gia Công ước hay không, đã công bố, duy trì, hoặc chấm dứt một tình trạng khẩn cấp, trong đó kèm theo:
- (a) Trong trường hợp một quốc gia thành viên, việc công bố và thông báo; và,
 - (b) Trong trường hợp các quốc gia khác, bất kỳ thông tin nào sẵn có và đáng tin cậy liên quan đến việc công bố, đến mối đe dọa sinh mệnh quốc gia, các biện pháp tạm đình chỉ và tỷ lệ tương xứng của chúng, việc không phân biệt đối xử, tôn trọng các quyền không thể bị tạm đình chỉ.
76. Ủy ban Nhân quyền Liên Hợp Quốc và Tiểu ban của nó nên tiếp tục sử dụng phương thức bổ nhiệm báo cáo viên đặc biệt, các cơ quan điều tra và khảo sát thực tế liên quan đến các tình huống khẩn cấp kéo dài.

BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 34 CỦA ỦY BAN NHÂN QUYỀN*Kỳ họp 102 (Geneva, 11-29/7/2011)***Bình luận chung số 34 Điều 19: Tự do quan điểm và biểu đạt**
*(Freedom of opinion and expression)***Nhận xét chung**

1. Bình luận chung này thay thế Bình luận chung số 10 (kỳ họp thứ 19).
2. Tự do quan điểm và tự do biểu đạt là những điều kiện không thể thiếu cho sự phát triển đầy đủ của con người. Bất kỳ xã hội nào cũng cần có tự do quan điểm và tự do biểu đạt.⁹³ Chúng tạo thành nền tảng cho mọi xã hội tự do và dân chủ. Hai quyền tự do này có liên quan chặt chẽ, trong đó tự do biểu đạt là phương tiện cho việc trao đổi và phát triển các quan điểm.
3. Tự do biểu đạt là điều kiện cần cho việc hiện thực hóa các nguyên tắc minh bạch và trách nhiệm giải trình, đến lượt mình, chúng lại cần thiết cho việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người.

⁹³ Xem Khiếu nại số 1173/2003, *Benhadj v. Algeria*, Quan điểm được thông qua ngày 20 tháng 7 năm 2007; số 628/1995, *Park v. Hàn Quốc*, Quan điểm được thông qua ngày 5 tháng 7 năm 1996.

4. Trong số các điều khoản [của ICCPR] bao hàm việc đảm bảo tự do quan điểm và/hoặc tự do biểu đạt, có các Điều 18, 17, 25 và 27. Tự do quan điểm và tự do biểu đạt tạo lập nền tảng cho việc thụ hưởng một cách đầy đủ nhiều quyền con người khác. Ví dụ, tự do biểu đạt là thành tố của việc thụ hưởng các quyền tự do hội họp và tự do lập hội, và thực hành quyền bầu cử.
5. Xem xét đến những khái niệm cụ thể của khoản 1, Điều 19 cũng như mối quan hệ giữa quan điểm và tư tưởng (Điều 18), việc bảo lưu khoản 1 là không phù hợp với đối tượng và mục đích của Công ước.⁹⁴ Thêm nữa, mặc dù tự do quan điểm không được nêu ra trong số các quyền không thể tạm đình chỉ như trong Điều 4 của Công ước, cần nhắc lại rằng, “trong những điều khoản của Công ước không được nhắc đến trong khoản 2, Điều 4, có những yếu tố mà theo quan điểm của Ủy ban là không thể phải chịu sự tạm đình chỉ hợp pháp theo Điều 4”.⁹⁵ Tự do quan điểm là một yếu tố như vậy, vì không bao giờ có thể cần thiết phải tạm

⁹⁴ Xem Bình luận chung của Ủy ban số 24 (năm 1994) về các vấn đề liên quan đến bảo lưu khi phê chuẩn hoặc tham gia Công ước hay Nghị định thư Tùy chọn, hay về các tuyên bố về Điều 41 của Công ước, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên thứ 50, phụ lục số 40 tập I (A/50/40 (Vol. I))*, phụ lục V.

⁹⁵ Xem Bình luận chung của Ủy ban số 29 (năm 2001) về đình chỉ trong điều kiện khẩn cấp, đoạn 13, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên thứ 50, phụ lục số 40 tập I (A/56/40 (Vol. I))*, phụ lục VI.

đình chỉ tự do quan điểm ngay cả trong tình trạng khẩn cấp.⁹⁶

6. Xem xét đến mối quan hệ giữa tự do biểu đạt và các quyền khác trong Công ước, trong khi việc bảo lưu với những yếu tố cụ thể của khoản 2, Điều 19 có thể được chấp nhận, một bảo lưu chung với các quyền đưa ra trong khoản 2 sẽ là không phù hợp với đối tượng và mục đích của Công ước.⁹⁷

7. Nghĩa vụ tôn trọng tự do quan điểm và tự do biểu đạt là nghĩa vụ bắt buộc đối với mọi quốc gia thành viên như một chính thể. Tất cả mọi nhánh quyền lực nhà nước (hành pháp, lập pháp và tư pháp) và các cơ quan công quyền và tổ chức của chính phủ, dù ở cấp độ nào – quốc gia, khu vực hay địa phương – đều có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của quốc gia thành viên.⁹⁸ Các trách nhiệm đó cũng có thể phát sinh với một quốc gia thành viên trong một số trường hợp nhất định liên quan đến các chủ thể có tư cách bán nhà

nước.⁹⁹ Nghĩa vụ này cũng yêu cầu các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng mọi người được bảo vệ khỏi bất kỳ hành vi nào của cá nhân hay pháp nhân thuộc khu vực tư có thể ảnh hưởng xấu đến việc thụ hưởng các quyền tự do quan điểm và tự do biểu đạt đến mức độ những quyền theo Công ước này dễ bị ảnh hưởng bởi việc áp dụng của các cá nhân hoặc pháp nhân thuộc khu vực tư.¹⁰⁰

8. Các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng các quyền trong Điều 19 của Công ước có hiệu lực trong hệ thống nội luật của quốc gia, và có tinh thần nhất quán với những chỉ dẫn của Ủy ban trong Bình luận chung số 31 về bản chất của các nghĩa vụ pháp lý chung đối với mọi quốc gia thành viên. Nhắc lại rằng các quốc gia thành viên phải cung cấp cho Ủy ban, trong các báo cáo theo Điều 49, những quy tắc trong nội luật, các thủ tục hành chính và quyết định tư pháp, cũng như các chính sách liên quan và các thực tiễn bởi các ngành khác nhau liên quan đến các quyền được bảo vệ theo Điều 19, bao gồm các vấn đề được thảo luận trong bình luận chung này. Nội dung báo cáo cũng

⁹⁶ Bình luận chung số 29, đoạn 11.

⁹⁷ Bình luận chung số 24.

⁹⁸ Xem Bình luận chung của Ủy ban số 31 (năm 2004) về bản chất của nghĩa vụ pháp lý áp dụng cho các quốc gia thành viên Công ước, đoạn 4, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên thứ 50, phụ lục số 40 tập I (A/59/40 (Vol. I)), phụ lục III.*

⁹⁹ Xem Khiếu nại số 61/1979, *Hertzberg et al. v. Phần Lan*, Quan điểm được thông qua ngày 2 tháng 4 năm 1982.

¹⁰⁰ Bình luận chung số 31, đoạn 8; Xem Khiếu nại số 633/1995, *Gauthier v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 7 tháng 4 năm 1999.

phải có thông tin về các biện pháp khắc phục sẵn có nếu những quyền này bị vi phạm.

Tự do quan điểm

9. Khoản 1, Điều 19 yêu cầu bảo vệ quyền giữ quan điểm mà không bị can thiệp. Đây là một quyền mà Công ước không cho phép có ngoại lệ hay hạn chế. Tự do quan điểm còn bao gồm quyền của một người được tự do lựa chọn thay đổi quan điểm bất cứ khi nào và vì bất cứ lý do gì. Không ai có thể bị hạn chế bất kỳ quyền nào trong Công ước do quan điểm của mình, dù đó là quan điểm thực tế, quan điểm được ghi nhận hoặc suy đoán là của người đó. Mọi hình thức quan điểm đều được bảo vệ, bao gồm các quan điểm có bản chất chính trị, khoa học, lịch sử, đạo đức hay tự nhiên. Hình sự hóa việc duy trì một quan điểm là không phù hợp với khoản 1.¹⁰¹ Sách nhiễu, đe dọa hay kỳ thị một người, bao gồm việc bắt, giam giữ, truy tố hay bỏ tù một người vì lý do những quan điểm họ có thể có là vi phạm khoản 1, Điều 19.¹⁰²

¹⁰¹ Xem Khiếu nại số 550/93, *Faurisson v. Pháp*, Quan điểm được thông qua ngày 8 tháng 11 năm 1996.

¹⁰² Xem Khiếu nại số 157/1983, *Mpaka-Nsusu v. Zaire*, Quan điểm được thông qua ngày 26 tháng 3 năm 1986; số 414/1990, *Mika Miha v. Guinea Xích đạo*, Quan điểm được thông qua ngày 8 tháng 7 năm 1994.

10. Cấm bất kỳ nỗ lực nào nhằm cưỡng bức việc giữ hay không giữ bất kỳ quan điểm nào.¹⁰³ Tự do biểu đạt quan điểm của một người cũng cần phải bao gồm tự do không biểu đạt quan điểm của một người.

Tự do biểu đạt

11. Khoản 2 yêu cầu quốc gia thành viên phải đảm bảo quyền tự do biểu đạt, bao gồm quyền tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi loại thông tin và ý tưởng bất kể biên giới. Quyền này bao gồm việc biểu đạt và tiếp nhận những thông điệp về ý tưởng và quan điểm dưới mọi hình thức có thể truyền đạt đến người khác, theo quy định trong khoản 3, Điều 19 và Điều 20.¹⁰⁴ Quyền này bao gồm các tranh luận chính trị,¹⁰⁵ bình luận về một người¹⁰⁶ và về các vấn đề chung,¹⁰⁷ vận động,¹⁰⁸ thảo luận về nhân quyền,¹⁰⁹ báo chí,¹¹⁰ các

¹⁰³ Xem Khiếu nại số 878/1999, *Kang v. Hàn Quốc*, Quan điểm được thông qua ngày 15 tháng 7 năm 2003.

¹⁰⁴ Xem các Khiếu nại số 359/1989 và 385/1989, *Ballantyne, Davidson và McIntyre v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 18 tháng 10 năm 1990.

¹⁰⁵ Xem Thông tin số 414/1990, *Mika Miha v. Guinea Xích đạo*.

¹⁰⁶ Xem Khiếu nại số 1189/2003, *Fernando v. Sri Lanka*, Quan điểm được thông qua ngày 31 tháng 3 năm 2005.

¹⁰⁷ Xem Khiếu nại số 1157/2003, *Coleman v. Australia*, Quan điểm được thông qua ngày 17 tháng 7 năm 2006.

¹⁰⁸ Nhận xét kết luận về Nhật Bản (CCPR/C/JPN/CO/5).

biểu đạt văn hóa và nghệ thuật,¹¹¹ dạy học,¹¹² và tranh luận tôn giáo.¹¹³ Quyền này cũng có thể bao gồm các quảng cáo thương mại. Phạm vi của khoản 2 bao gồm cả các biểu đạt có thể được xem là gây xúc phạm,¹¹⁴ mặc dù những biểu đạt này có thể bị hạn chế theo quy định của khoản 3, Điều 19 và Điều 20.

12. Khoản 2 bảo vệ mọi hình thức biểu đạt và hình thức truyền bá các biểu đạt đó. Những hình thức này bao gồm dạng nói, viết hay ngôn ngữ ký hiệu và cả các biểu đạt không lời như bằng hình hay vật thể nghệ thuật.¹¹⁵ Các phương tiện biểu đạt bao gồm sách, báo,¹¹⁶ tờ rơi,¹¹⁷ áp-phích, biểu ngữ,¹¹⁸ trang phục và các

¹⁰⁹ Xem Khiếu nại số 1022/ 2001, *Velichkin v. Belarus*, Quan điểm được thông qua ngày 20 tháng 10 năm 2005.

¹¹⁰ Xem Khiếu nại số 1334/2004, *Mavlonov và Sa'di v. Uzbekistan*, Quan điểm được thông qua ngày 19 tháng 3 năm 2009.

¹¹¹ Xem Khiếu nại số 926/2000, *Shin v. Hàn Quốc*, Quan điểm được thông qua ngày 16 tháng 3 năm 2004.

¹¹² Xem Khiếu nại số 736/97, *Ross v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 18 tháng 10 năm 2000.

¹¹³ Như trên.

¹¹⁴ Như trên.

¹¹⁵ Xem Khiếu nại số 926/2000, *Shin v. Hàn Quốc*.

¹¹⁶ Xem Khiếu nại số 1341/2005, *Zundel v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 20 tháng 3 năm 2007.

¹¹⁷ Xem Khiếu nại số 1009/2001, *Shchetoko et al. v. Belarus*, Quan điểm được thông qua ngày 11 tháng 7 năm 2006.

đơn từ pháp lý.¹¹⁹ Các phương tiện ấy bao gồm mọi hình thức âm thanh – hình ảnh cũng như các dạng biểu đạt bằng điện tử và qua internet.

Tự do biểu đạt và truyền thông

13. Một nền báo chí hay truyền thông tự do, không bị kiểm duyệt và không bị cản trở là cần thiết trong bất kỳ xã hội nào để đảm bảo tự do quan điểm và tự do biểu đạt và thụ hưởng các quyền khác theo Công ước. Đó là một trong các trụ cột của một xã hội dân chủ.¹²⁰ Công ước bao hàm một quyền mà với quyền ấy truyền thông có thể tiếp nhận thông tin để từ đó có thể thực hiện chức năng của mình.¹²¹ Tự do truyền bá thông tin và các ý tưởng về các vấn đề xã hội và chính trị giữa những công dân, các ứng cử viên và đại biểu dân cử là cần thiết. Điều này có nghĩa là một tờ báo hay một phương tiện truyền thông có thể bình luận về một vấn đề xã hội mà không bị kiểm duyệt hay hạn chế và để thông tin quan điểm của công chúng.¹²²

¹¹⁸ Xem Khiếu nại số 412/1990, *Kivenmaa v. Phần Lan*, Quan điểm được thông qua ngày 31 tháng 3 năm 1994.

¹¹⁹ Xem Khiếu nại số 1189/ 2003, *Fernando v. Sri Lanka*.

¹²⁰ Xem Khiếu nại số 1128/ 2002, *Marques v. Angola*, Quan điểm được thông qua ngày 29 tháng 3 năm 2005.

¹²¹ Xem Khiếu nại số 633/95, *Gauthier v. Canada*.

¹²² Xem Bình luận chung của Ủy ban số 25 (năm 1996) về Điều 25 (Sự tham gia trong quan hệ công và quyền bầu cử), đoạn 25, *Biên bản*

Gắn với điều đó, công chúng cũng có một quyền tương ứng tiếp nhận các sản phẩm truyền thông.¹²³

14. Là một phương tiện bảo vệ các quyền của người sử dụng truyền thông, bao gồm những người thiểu số về dân tộc và ngôn ngữ, được tiếp nhận rộng rãi các loại thông tin và ý tưởng, các quốc gia thành viên phải đặc biệt quan tâm đến việc khuyến khích một nền truyền thông độc lập và đa dạng.
15. Quốc gia thành viên cần cân nhắc đến mức độ phát triển công nghệ thông tin và truyền thông, đã làm thay đổi đáng kể các hành vi thông tin trên toàn thế giới, như các hệ thống truyền thông dựa vào internet và điện thoại di động. Ngày nay có cả một mạng lưới toàn cầu để trao đổi thông tin và quan điểm mà không nhất thiết phải dựa vào những hình thức truyền thông đại chúng truyền thống. Quốc gia thành viên phải tiến hành những bước cần thiết để thúc đẩy tính độc lập của những phương tiện truyền thông mới này và để đảm bảo các cá nhân có thể tiếp cận được với những phương tiện ấy.
16. Quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng các phương tiện phát thanh truyền hình công vận hành một cách

độc lập.¹²⁴ Theo đó, quốc gia thành viên phải đảm bảo tính độc lập và tự do biên tập của những phương tiện ấy. Quốc gia thành viên phải cấp ngân sách theo cách thức không làm ảnh hưởng đến tính độc lập của các phương tiện này.

17. Các vấn đề khác về truyền thông được thảo luận trong phần sau của Bình luận chung này về những hạn chế đối với tự do biểu đạt.

Quyền tiếp cận thông tin

18. Khoản 2, Điều 19 bao hàm một quyền tiếp cận thông tin mà các cơ quan công quyền nắm giữ. Các thông tin ấy bao gồm các dạng hồ sơ do một cơ quan công quyền nắm giữ, bất kể hình thức lưu trữ, nguồn tin và ngày xác lập. Các cơ quan công quyền là các cơ quan được nêu trong đoạn 7 của Bình luận chung này. Những cơ quan ấy có thể cũng bao gồm các pháp nhân đang thực hiện chức năng công. Như đã lưu ý, cũng theo Điều 25 của Công ước, quyền tiếp cận thông tin bao gồm một quyền mà với quyền ấy truyền thông được tiếp cận thông tin về các vấn đề công¹²⁵ và quyền của công chúng nói chung được tiếp nhận sản

chính thức của Đại hội đồng, Phiên thứ 50, phụ lục số 40 tập I (A/51/40 (Vol. I)), phụ lụcV.

¹²³ Xem Khiếu nại số 1334/2004, *Mavlonov và Sa'di v. Uzbekistan*.

¹²⁴ Nhận xét kết luận về Cộng hòa Moldova (CCPR/CO/75/MDA).

¹²⁵ Xem Khiếu nại số 633/95, *Gauthier v. Canada*.

phẩm truyền thông.¹²⁶ Các yếu tố của quyền tiếp cận thông tin cũng được đề cập trong các phần khác của Công ước. Như Ủy ban đã đưa ra Bình luận chung số 16 về Điều 17 của Công ước, mỗi cá nhân có quyền xác định qua một hình thức dễ hiểu xem rằng những dữ liệu cá nhân nào được lưu trữ dưới dạng các tập dữ liệu tự động và vì mục đích gì. Mỗi cá nhân cũng phải có thể xác định cơ quan công quyền hay cá nhân hay tổ chức nào kiểm soát hoặc có thể kiểm soát dữ liệu cá nhân của mình. Nếu những tập số liệu đó bao gồm các dữ liệu cá nhân không đúng hoặc đã được thu thập hay xử lý không theo quy định của pháp luật, mọi cá nhân đều phải có quyền yêu cầu điều chỉnh dữ liệu của mình. Theo Điều 10 của Công ước, một người tù không mất đi quyền tiếp cận thông tin y tế của mình.¹²⁷ Ủy ban, trong Bình luận chung số 32 về Điều 14, đã đưa ra nhiều quyền về thông tin đối với những người bị buộc tội hình sự.¹²⁸ Theo quy định của Điều 2, con người phải được nhận thông tin về các quyền

theo Công ước nói chung.¹²⁹ Theo Điều 27, một quyết định của một quốc gia thành viên mà kết quả có thể là phải hy sinh lối sống và văn hóa của một nhóm thiểu số thì việc ra quyết định phải được tiến hành theo tiến trình chia sẻ thông tin và tham vấn với những cộng đồng bị ảnh hưởng.¹³⁰

19. Để quyền tiếp cận thông tin có hiệu lực, quốc gia thành viên phải chủ động đưa ra công chúng những thông tin nhà nước vì lợi ích công. Quốc gia thành viên phải bằng mọi nỗ lực để đảm bảo tiếp cận những thông tin này được dễ dàng, nhanh chóng, hiệu quả và thực tiễn. Quốc gia thành viên cũng phải xây dựng những thủ tục cần thiết để một người có thể tiếp cận được thông tin, ví dụ như bằng các biện pháp lập pháp về tự do thông tin.¹³¹ Những thủ tục ấy phải tạo điều kiện xử lý nhanh chóng các yêu cầu thông tin theo những nguyên tắc rõ ràng và phù hợp với Công ước. Chi phí yêu cầu thông tin không được trở thành rào cản phi lý trong tiếp cận thông tin. Cơ quan chức năng phải đưa ra lý do cho bất kỳ việc từ chối cung cấp tiếp cận thông tin nào. Phải có cơ chế để khiếu

¹²⁶ Xem Khiếu nại số 1334/2004, *Mavlonov và Sa'di v. Uzbekistan*.

¹²⁷ Xem Khiếu nại số 726/1996, *Zheludkov v. Ukraine*, Quan điểm được thông qua ngày 29 Tháng Mười năm 2002.

¹²⁸ Xem Bình luận chung của Ủy ban số 32 (năm 2007) về quyền bình đẳng trước các tòa án và phiên tòa và quyền được xét xử công bằng, đoạn 33, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên 62, Phụ lục số 40, tập I (A/62/40 (Vol. I)), phụ lục VI*.

¹²⁹ Bình luận chung số 31.

¹³⁰ Xem Khiếu nại số 1457/ 2006, *Poma v. Peru*, Quan điểm được thông qua ngày 27 tháng 3 năm 2009.

¹³¹ Nhận xét kết luận về Azerbaijan (CCPR/C/79/Add.38 (năm 1994)).

nại việc từ chối tiếp cận thông tin cũng như các trường hợp không thực hiện việc phản hồi yêu cầu tiếp cận thông tin.

Tự do biểu đạt và các quyền chính trị

20. Ủy ban, trong Bình luận chung số 25 về sự tham gia vào các hoạt động xã hội và quyền bầu cử, đã nhấn mạnh tầm quan trọng của tự do biểu đạt trong thực hành các hoạt động xã hội và việc thực thi hiệu quả quyền bầu cử. Tự do truyền bá thông tin và ý tưởng về các vấn đề công cộng và vấn đề chính trị giữa các công dân, các ứng cử viên và đại biểu dân cử là cần thiết. Điều này có nghĩa là báo chí hay phương tiện truyền thông khác có thể bình luận về một vấn đề công cộng và để thông tin về quan điểm của công chúng mà không có kiểm duyệt hay hạn chế.¹³² Các quốc gia thành viên cần chú ý đến những chỉ dẫn trong Bình luận chung số 25 về việc thúc đẩy và bảo vệ tự do biểu đạt trong bối cảnh này.

Việc áp dụng Điều 19 (3)

21. Khoản 3 thể hiện rõ ràng rằng việc thực thi quyền tự do biểu đạt đi kèm theo những nghĩa vụ và trách nhiệm đặc biệt. Vì lý do này, được phép có hai lĩnh

¹³² Xem Bình luận chung số 25 về Điều 25 của Công ước, đoạn 25.

vực để hạn chế quyền này, chúng có thể liên quan đến việc tôn trọng các quyền hay uy tín của người khác hoặc để bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự công (*ordre public*) hay vì sức khỏe hoặc đạo đức công chúng. Tuy nhiên, khi quốc gia thành viên đặt ra những hạn chế với việc thực hành quyền tự do biểu đạt, các biện pháp hạn chế này không được làm ảnh hưởng đến bản chất của quyền. Ủy ban nhắc lại rằng không được lẫn lộn về quan hệ giữa quyền và hạn chế với quan hệ giữa quy phạm với ngoại lệ.¹³³ Ủy ban cũng nhắc lại quy phạm của khoản 1 Điều 5 của Công ước, theo đó “không nội dung nào trong Công ước này có thể được diễn giải để bất kỳ cơ quan nhà nước, nhóm hay người nào có bất kể quyền gì để tham gia vào bất kỳ hành động nào hay thực hiện bất kỳ hành vi nào nhằm phá hoại bất kỳ quyền và tự do nào đã được ghi nhận trong Công ước hay hạn chế những quyền và tự do ấy ở một phạm vi rộng hơn những hạn chế được cho phép trong Công ước này”.

22. Khoản 3 đưa ra những điều kiện cụ thể và chỉ dưới những điều kiện này mới có thể áp dụng các hạn chế: các hạn chế này phải “được luật pháp quy định”; chỉ

¹³³ Xem Bình luận chung của Ủy ban số 27 về Điều 12, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên họp 55, Phụ lục số 40, vol. I (A/55/40 (Vol. I))*, phụ lục VI, phần. A.

được áp dụng các hạn chế dựa trên những lý do đưa ra trong mục (a) và (b) của khoản 3; và những hạn chế này phải tuân thủ những kiểm chứng nghiêm ngặt về tính cần thiết và mức độ tương xứng.¹³⁴ Không được đưa ra những hạn chế với những lý do không nằm trong khoản 3, ngay cả nếu những lý do này có thể phù hợp để áp dụng hạn chế những quyền khác trong Công ước. Những hạn chế này chỉ được áp dụng với những mục đích mà vì những mục đích ấy những hạn chế này được đặt ra, và phải trực tiếp liên quan đến nhu cầu cụ thể mà những hạn chế này được định liệu.¹³⁵

23. Quốc gia thành viên phải đặt ra những biện pháp hiệu quả để bảo vệ chống lại những tấn công nhằm làm im tiếng những ai đang thực thi quyền tự do biểu đạt của mình. Khoản 3 không bao giờ được đưa ra làm căn cứ để bịt miệng bất kỳ việc vận động cho nền dân chủ đa đảng, các nguyên tắc dân chủ và các quyền con người.¹³⁶ Cũng không dưới bất kỳ hoàn cảnh nào, việc tấn công một người, vì việc thực hành quyền tự do

quan điểm hay biểu đạt của người ấy, bao gồm các hình thức tấn công như bắt giữ trái luật, tra tấn, đe dọa mạng sống và sát hại, có thể coi là phù hợp với Điều 19.¹³⁷ Các nhà báo thường là đối tượng của những nguy cơ này, bị đe dọa, và bị tấn công vì hoạt động của họ.¹³⁸ Tương tự với những người tham gia vào việc thu thập và phân tích thông tin về tình hình nhân quyền và những người công bố các báo cáo liên quan đến nhân quyền, bao gồm các thẩm phán và luật gia.¹³⁹ Những tấn công này phải được điều tra triệt để một cách nhanh chóng, và người tấn công phải bị truy tố,¹⁴⁰ và các nạn nhân, hay, trong trường hợp bị sát hại là đại diện của họ, phải nhận được các hình thức bồi hoàn thích đáng.¹⁴¹

¹³⁴ Xem Khiếu nại số 1022/2001, *Velichkin v. Belarus*, Quan điểm được thông qua ngày 20 tháng 10 năm 2005.

¹³⁵ Xem Bình luận chung của Ủy ban số 22, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên 48, Phụ lục số 40 (A/48/40)*, phụ lục VI.

¹³⁶ Xem Khiếu nại số 458/91, *Mukong v. Cameroon*, Quan điểm được thông qua ngày 21 tháng 7 năm 1994.

¹³⁷ Xem Khiếu nại số 1353/2005, *Njaru v. Cameroon*, Quan điểm được thông qua ngày 19 tháng 3 năm 2007.

¹³⁸ Tham khảo, ví dụ, Nhận xét kết luận về Algeria (CCPR/C/DZA/CO/3); Nhận xét kết luận về Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5); Nhận xét kết luận về Sudan (CCPR/C/SDN/CO/3).

¹³⁹ Xem Khiếu nại số 1353/2005, *Njaru v. Cameroon*; Nhận xét kết luận về Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3); Nhận xét kết luận về Tunisia (CCPR/C/TUN/CO/5); Nhận xét kết luận về The Syrian Arab Republic (CCPR/CO/84/SYR); Nhận xét kết luận về Colombia (CCPR/CO/80/COL).

¹⁴⁰ Như trên và Nhận xét kết luận về Georgia (CCPR/C/GEO/CO/3).

¹⁴¹ Nhận xét kết luận về Guyana (CCPR/C/79/Add.121).

24. Những hạn chế phải do luật quy định. Luật có thể bao gồm luật về đặc quyền nghị viện¹⁴² và luật về khinh miệt tòa án.¹⁴³ Vì bất kỳ một hạn chế nào với tự do biểu đạt đều tạo nên một sự ảnh hưởng xấu đến nhân quyền, một hạn chế đưa ra theo các lý do truyền thống, tôn giáo hay các luật tục đều không phù hợp với Công ước.¹⁴⁴
25. Vì mục đích nêu trong khoản 3, một quy phạm để được coi là một “luật” phải được xác lập với độ chính xác thích đáng để căn cứ vào đó cá nhân có thể điều chỉnh hành vi của mình¹⁴⁵ và phải được đưa ra để công chúng có thể tiếp cận. Một luật không thể trao thẩm quyền quyết định giới hạn tự do biểu đạt cho chính chủ thể có nhiệm vụ thi hành nó.¹⁴⁶ Các luật phải đưa ra hướng dẫn phù hợp để những người thừa hành có thể hiểu biết rõ những loại biểu đạt nào bị hạn chế và những loại biểu đạt nào không bị hạn chế.
26. Các luật hạn chế những quyền theo khoản 2 Điều 19, bao gồm các luật nêu trong đoạn 24, không những phải

tuân thủ những yêu cầu chặt chẽ của khoản 3 Điều 19 mà còn phải phù hợp với những điều khoản và mục đích của Công ước.¹⁴⁷ Các luật không được vi phạm điều khoản không biệt đối xử của Công ước. Các luật không được đưa ra những hình phạt không phù hợp với Công ước, ví dụ như trừng phạt thân thể.¹⁴⁸

27. Quốc gia thành viên phải chứng minh cơ sở pháp lý để đưa ra bất kỳ biện pháp nào hạn chế tự do biểu đạt.¹⁴⁹ Nếu liên quan đến một quốc gia thành viên cụ thể, Ủy ban phải xem xét liệu một biện pháp cụ thể có thể được áp dụng theo luật, quốc gia thành viên đó phải cung cấp thông tin chi tiết về luật ấy và về các hành động nằm trong phạm vi của luật ấy.¹⁵⁰
28. Lý do chính đáng đầu tiên để đưa ra biện pháp hạn chế nêu trong khoản 3 là để tôn trọng các quyền hay uy tín của người khác. Thuật ngữ “các quyền” bao gồm các quyền con người ghi nhận trong Công ước và nhìn chung trong luật nhân quyền quốc tế. Ví dụ,

¹⁴² Xem Khiếu nại số 633/95, *Gauthier v. Canada*.

¹⁴³ Xem Khiếu nại số 1373/2005, *Dissanayake v. Sri Lanka*, Quan điểm được thông qua ngày 22 tháng 7 năm 2008.

¹⁴⁴ Xem Bình luận chung số 32.

¹⁴⁵ Xem Khiếu nại số 578/1994, *de Groot v. Hà Lan*, Quan điểm được thông qua ngày 14 tháng 7 năm 1995.

¹⁴⁶ Xem Bình luận chung số 27.

¹⁴⁷ Xem Khiếu nại số 488/1992, *Toonen v. Australia*, Quan điểm được thông qua ngày 30 tháng 3 năm 1994.

¹⁴⁸ Bình luận chung số 20, *Biên bản chính thức của Đại hội đồng, Phiên 47, Phụ lục số 40 (A/47/40)*, phụ lục VI, sect. A.

¹⁴⁹ Xem Khiếu nại số 1553/2007, *Korneenko et al. v. Belarus*, Quan điểm được thông qua ngày 31 tháng 10 năm 2006.

¹⁵⁰ Xem Khiếu nại số 132/1982, *Jaona v. Madagascar*, Quan điểm được thông qua ngày 01 tháng 4 năm 1985.

hạn chế tự do biểu đạt nhằm bảo vệ quyền bầu cử theo Điều 25 hoặc các quyền theo Điều 17 (xem đoạn 37) là chính đáng.¹⁵¹ Những biện pháp hạn chế này phải được xây dựng một cách cẩn trọng: Trong khi được phép hạn chế để bảo vệ người đi bỏ phiếu khỏi những hình thức biểu đạt tạo ra sự đe dọa hoặc cưỡng ép, những biện pháp hạn chế không được làm ảnh hưởng đến những tranh luận chính trị, ví dụ, kêu gọi tẩy chay một cuộc bầu cử không bắt buộc.¹⁵² Thuật ngữ “người khác” có thể liên quan đến những cá nhân người hoặc những thành viên của một cộng đồng.¹⁵³ Tuy vậy, nó có thể, ví dụ, chỉ những thành viên cá thể của một cộng đồng được xác định bằng niềm tin tôn giáo¹⁵⁴ hay sắc tộc.¹⁵⁵

29. Lý do chính đáng thứ hai là bảo vệ an ninh quốc gia hay trật tự công (*ordre public*), hay sức khỏe hoặc đạo đức của công chúng.

¹⁵¹ Xem Khiếu nại số 927/ 2000, *Svetik v. Belarus*, Quan điểm được thông qua ngày 8 tháng 7 năm 2004.

¹⁵² Như trên.

¹⁵³ Xem Khiếu nại số 736/97, *Ross v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 18 tháng 10 năm 2000.

¹⁵⁴ Xem Khiếu nại số 550/93, *Faurisson v. Pháp*; Nhận xét kết luận về Áo (CCPR/C/AUT/CO/4).

¹⁵⁵ Nhận xét kết luận về Slovakia (CCPR/CO/78/SVK); Nhận xét kết luận về Israel (CCPR/CO/78/ISR).

30. Quốc gia thành viên phải tuyệt đối cẩn trọng để đảm bảo rằng luật về tội phản bội tổ quốc¹⁵⁶ và những quy định tương tự liên quan đến an ninh quốc gia, dù được gọi tên là luật về bí mật nhà nước hay về lật đổ chính quyền hay bất kỳ hình thức nào, phải được xây dựng và áp dụng theo cách thức tuân thủ những yêu cầu chặt chẽ của khoản 3. Sẽ không phù hợp với khoản 3 nếu, ví dụ, dùng những luật này để trấn áp hay bưng bít những thông tin chung liên quan đến công ích mà không làm ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, hay truy bức các nhà báo, nhà nghiên cứu, nhà hoạt động môi trường, những người bảo vệ nhân quyền, hay những người khác vì truyền bá những thông tin đó.¹⁵⁷ Hay nhìn chung sẽ là không phù hợp nếu đưa vào những luật này những thông tin liên quan đến các lĩnh vực thương mại, ngân hàng hay tiến bộ khoa học.¹⁵⁸ Ủy ban đã kết luận trong một trường hợp việc hạn chế ban hành một tuyên bố ủng hộ trong một tranh chấp lao động, bao gồm việc chủ trì một cuộc đình công quốc gia, với lý do an ninh quốc gia, là không chấp nhận được.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Nhận xét kết luận về Hong Kong (CCPR/C/HKG/CO/2).

¹⁵⁷ Nhận xét kết luận về Liên bang Nga (CCPR/CO/79/RUS).

¹⁵⁸ Nhận xét kết luận về Uzbekistan (CCPR/CO/71/UZB).

¹⁵⁹ Xem Khiếu nại số 518/1992, *Sohn v. Hàn Quốc*, Quan điểm được thông qua ngày 18 tháng 3 năm 1994.

31. Trên cơ sở duy trì trật tự công (*ordre public*), có thể, ví dụ, được phép trong những hoàn cảnh nhất định, hạn chế việc phát biểu trước công chúng tại một địa điểm công cộng cụ thể.¹⁶⁰ Coi thường các thủ tục tòa án liên quan đến các hình thức biểu đạt có thể bị kiểm chứng với lý do giữ trật tự công (*ordre public*). Để tuân thủ với khoản 3, những quy trình thủ tục và hình phạt áp dụng phải được thể hiện là để đảm bảo việc thực thi quyền lực của toàn án nhằm duy trì các quy trình thủ tục ấy một cách trật tự.¹⁶¹ Những thủ tục này dù sao cũng không được dùng để hạn chế việc thực hành một cách chính đáng quyền bào chữa.
32. Ủy ban nêu ra trong Bình luận chung số 22 rằng, “khái niệm đạo đức bắt nguồn từ rất nhiều truyền thống xã hội, triết lý và tôn giáo; vì thế, các hạn chế... vì mục đích bảo vệ đạo đức phải dựa trên những nguyên tắc không bắt nguồn chủ đạo từ một truyền thống đơn lẻ nào”. Bất kỳ hạn chế nào như vậy cần được hiểu dưới góc độ tính phổ quát của các quyền con người và nguyên tắc không phân biệt đối xử.
33. Các hạn chế phải là “cần thiết” vì một mục đích chính đáng. Vì thế, ví dụ, việc cấm một quảng cáo thương mại bằng một ngôn ngữ, với quan điểm bảo vệ ngôn

ngữ của một cộng đồng cụ thể, vi phạm nguyên tắc cần thiết nếu việc bảo vệ ấy có thể đạt được bằng những hình thức khác mà không hạn chế tự do biểu đạt.¹⁶² Mặt khác, Ủy ban đã kết luận rằng một quốc gia thành viên đã tuân thủ nguyên tắc cần thiết khi quốc gia ấy chuyển một giáo viên đã xuất bản tài liệu biểu hiện sự thù nghịch với một cộng đồng tôn giáo sang một vị trí không giảng dạy để bảo vệ quyền và tự do của trẻ em thuộc cộng đồng tôn giáo ấy trong trường học đó.¹⁶³

34. Các hạn chế không được quá rộng. Ủy ban đã đưa ra trong Bình luận chung số 27 rằng “các biện pháp hạn chế phải tuân thủ nguyên tắc tương xứng (*proportionality*); các biện pháp ấy phải phù hợp để đạt được chức năng bảo vệ; các biện pháp ấy phải là phương tiện ít xâm hại nhất trong số những biện pháp có thể để đạt được chức năng bảo vệ; những biện pháp ấy phải tương xứng với lợi ích cần được bảo vệ... Nguyên tắc tương xứng phải được tôn trọng không chỉ trong các luật đưa ra những biện pháp hạn chế mà còn cả với những cơ quan chức năng hành chính và tư

¹⁶⁰ Xem Khiếu nại số 1157/2003, *Coleman v. Australia*.

¹⁶¹ Xem Khiếu nại số 1373/2005, *Dissanayake v. Sri Lanka*.

¹⁶² Xem Khiếu nại số 359, 385/89, *Ballantyne, Davidson và McIntyre v. Canada*.

¹⁶³ Xem Khiếu nại số 736/97, *Ross v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 17 tháng 7 năm 2006.

pháp khi áp dụng luật”.¹⁶⁴ Nguyên tắc tương xứng cũng phải tính đến những hình thức biểu đạt với từng vấn đề cụ thể cũng như với các phương tiện truyền bá hình thức biểu đạt. Ví dụ, Ủy ban đánh giá cao những biểu đạt không bị ngăn cản trong những hoàn cảnh tranh luận công khai trong một xã hội dân chủ về những nhân vật của công chúng và trong giới chính trị.¹⁶⁵

35. Khi một quốc gia thành viên lấy một căn cứ chính đáng làm cơ sở để hạn chế tự do biểu đạt, quốc gia ấy phải chứng tỏ một cách cụ thể và với chính trường hợp ấy, bản chất chính xác của mỗi nguy cơ, sự cần thiết và tính phù hợp về quy mô của hành động cụ thể đã được tiến hành, đặc biệt bằng cách xác lập mối quan hệ trực tiếp và tức thì giữa việc biểu đạt bị hạn chế và nguy cơ.¹⁶⁶

36. Ủy ban bảo lưu việc đánh giá xem, trong một tình huống cụ thể, có thể có những điều kiện khiến một hạn chế tự do biểu đạt là cần thiết.¹⁶⁷ Về việc này, Ủy ban nhắc lại rằng phạm vi của quyền tự do này không

thể đánh giá bằng việc dẫn chiếu đến một “sự khác biệt trong phạm vi cho phép” (a “margin of appreciation”)¹⁶⁸ và để Ủy ban có thể thực hiện chức năng này, một quốc gia thành viên, trong một trường hợp cụ thể, phải chứng tỏ một cách cụ thể bản chất chính xác của mỗi nguy cơ với bất kỳ căn cứ nào đã liệt kê trong khoản 3 khiến cho quốc gia ấy phải hạn chế tự do biểu đạt.¹⁶⁹

Phạm vi giới hạn của các biện pháp hạn chế tự do biểu đạt ở một số lĩnh vực nhất định

37. Trong số những hạn chế lên các tranh luận chính trị đã khiến Ủy ban quan ngại có việc cấm vận động đến từng nhà,¹⁷⁰ hạn chế số lượng và hình thức tài liệu có thể được phân phát trong các chiến dịch tranh cử,¹⁷¹ ngăn cản tiếp cận với các nguồn tin trong giai đoạn bầu cử, bao gồm truyền thông địa phương và quốc tế, hay các bình luận chính trị,¹⁷² và hạn chế các đảng phái và chính trị gia đối lập tiếp cận các công truyền

¹⁶⁴ Bình luận chung số 27, đoạn 14. Tham khảo thêm các khiếu nại số 1128/2002, *Marques v. Angola*; số 1157/2003, *Coleman v. Australia*.

¹⁶⁵ Xem Khiếu nại số 1180/2003, *Bodrozic v. Serbia và Montenegro*, Quan điểm được thông qua ngày 31 tháng 10 năm 2005.

¹⁶⁶ Xem Khiếu nại số 926/2000, *Shin v. Hàn Quốc*.

¹⁶⁷ Xem Khiếu nại số 518/1992, *Sohn v. Hàn Quốc*.

¹⁶⁸ Xem Khiếu nại số 511/1992, *Ilmari Lämsä v. Phần Lan*, Quan điểm được thông qua ngày 14 tháng 10 năm 1993.

¹⁶⁹ Xem Khiếu nại số 518/92, *Sohn v. Hàn Quốc*; số 926/năm 2000, *Shin v. Hàn Quốc*.

¹⁷⁰ Nhận xét kết luận về Nhật Bản (CCPR/C/JPN/CO/5).

¹⁷¹ Như trên.

¹⁷² Nhận xét kết luận về Tunisia (CCPR/C/TUN/CO/5).

thông.¹⁷³ Mỗi biện pháp hạn chế phải phù hợp với khoản 3. Tuy nhiên, có thể là chính đáng khi quốc gia thành viên hạn chế bỏ phiếu thăm dò ngay trước cuộc bầu cử để duy trì tính toàn vẹn của quá trình bầu cử.¹⁷⁴

38. Như đã lưu ý trong đoạn 13 và 20, về nội dung của các tranh luận chính trị, Ủy ban đã cho rằng trong bối cảnh tranh luận công khai về các nhân vật của công chúng trong lĩnh vực chính trị và các thể chế công, Công ước đánh giá cao những biểu đạt không bị ngăn cản.¹⁷⁵ Vì thế, đơn thuần chỉ những hình thức biểu đạt được coi là xúc phạm một nhân vật của công chúng thì không đủ để làm căn cứ áp dụng hình phạt, cũng như các nhân vật của công chúng cũng có thể được hưởng lợi từ các quy định của Công ước.¹⁷⁶ Thêm nữa, mọi nhân vật của công chúng, bao gồm cả những người nắm giữ quyền lực chính trị cao nhất như người đứng đầu nhà nước và chính phủ, đều có thể là đối tượng chính đáng của những phê phán và

đối lập về chính trị.¹⁷⁷ Theo đó, Ủy ban bày tỏ quan ngại với những luật về những vấn đề này, như tội khi quân,¹⁷⁸ *desacato* (bất kính),¹⁷⁹ không tôn trọng người có thẩm quyền,¹⁸⁰ không tôn trọng quốc kỳ và các biểu tượng quốc gia, phỉ báng người đứng đầu nhà nước¹⁸¹ và bảo vệ danh dự của các công chức,¹⁸² và luật không nên quy định gia tăng hình phạt khi chỉ dựa vào nhân thân của người bị công kích. Các quốc gia thành viên không nên cấm đoán việc phê phán các thể chế như quân đội hay chính quyền.¹⁸³

39. Quốc gia thành viên phải đảm bảo hành lang pháp lý và hành chính điều chỉnh các phương tiện truyền thông đại chúng phù hợp với các quy định trong khoản 3.¹⁸⁴ Hệ thống quy định này phải tính đến sự khác biệt giữa

¹⁷³ Nhận xét kết luận về Togo (CCPR/CO/76/TGO); Nhận xét kết luận về Moldova (CCPR/CO/75/MDA).

¹⁷⁴ Xem Khiếu nại số 968/2001, *Kim v. Hàn Quốc*, Quan điểm được thông qua ngày 14 tháng 3 năm 1996.

¹⁷⁵ Xem Khiếu nại số 1180/2003, *Bodrozic v. Serbia và Montenegro*, Quan điểm được thông qua ngày 31 tháng 10 năm 2005.

¹⁷⁶ Như trên.

¹⁷⁷ Xem Khiếu nại số 1128/2002, *Marques v. Angola*.

¹⁷⁸ Xem Khiếu nại số 422-424/1990, *Aduayom et al. v. Togo*, Quan điểm được thông qua ngày 30 tháng 6 năm 1994.

¹⁷⁹ Nhận xét kết luận về Cộng hòa Dominica (CCPR/CO/71/DOM).

¹⁸⁰ Nhận xét kết luận về Honduras (CCPR/C/HND/CO/1).

¹⁸¹ Xem Nhận xét kết luận về Zambia (CCPR/ZMB/CO/3), đoạn 25.

¹⁸² Xem Nhận xét kết luận về Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), đoạn 11.

¹⁸³ Như trên, và Xem Nhận xét kết luận về Tunisia (CCPR/C/TUN/CO/5), đoạn 91.

¹⁸⁴ Xem Nhận xét kết luận về Việt Nam (CCPR/CO/75/VNM), đoạn 18, và Nhận xét kết luận về Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), đoạn 23.

báo in, truyền thanh, truyền hình và Internet, trong khi cũng phải lưu ý rằng các phương tiện truyền thông cũng có nhiều điểm chung. Từ chối cấp phép xuất bản báo hay các phương tiện truyền thông bằng bản in khác trên cơ sở những lý do ngoài điều kiện cụ thể đưa ra trong khoản 3 là trái với Điều 19. Những điều kiện này không bao giờ bao gồm việc cấm một ấn phẩm cụ thể, trừ phi có nội dung cụ thể và không tách rời, có thể bị cấm một cách chính đáng theo khoản 3. Quốc gia thành viên phải tránh áp đặt những điều kiện cấp phép kiểu lựa chọn và thu phí lên các phương tiện phát thanh, truyền hình, bao gồm việc thu phí đối với cộng đồng và với các trạm phát sóng thương mại.¹⁸⁵ Tiêu chuẩn áp dụng các điều kiện này và phí cấp phép phải hợp lý và khách quan,¹⁸⁶ rõ ràng,¹⁸⁷ minh bạch,¹⁸⁸ không phân biệt đối xử và nhìn chung phải phù hợp với Công ước.¹⁸⁹ Cơ chế cấp phép truyền phát sóng qua truyền thông với khả năng hạn chế, như với phát thanh và truyền hình trong lãnh thổ và dịch vụ vệ tinh, phải dành tần số và thời

lượng bình đẳng giữa các đơn vị phát sóng của nhà nước, thương mại và cộng đồng. Ủy ban khuyến khích các quốc gia thành viên chưa thiết lập cơ quan cấp phép phát sóng độc lập và phục vụ công, có quyền xem xét các đơn đề nghị phát sóng và cấp phép nên thiết lập cơ quan này.¹⁹⁰

40. Ủy ban nhấn mạnh nhận xét của Ủy ban trong Bình luận chung số 10 rằng: “Do sự phát triển của các phương tiện truyền thông đại chúng hiện đại, cần có các biện pháp hiệu quả để ngăn chặn việc kiểm soát truyền thông vì sự kiểm soát đó sẽ can thiệp vào quyền của mỗi người thụ hưởng tự do biểu đạt”. Quốc gia thành viên không nên độc quyền kiểm soát truyền thông và phải khuyến khích tính đa nguyên của truyền thông.¹⁹¹ Theo đó, quốc gia thành viên phải tiến hành các hành động cần thiết và nhất quán với Công ước để ngăn chặn việc chi phối hay tập trung truyền thông một cách bất hợp lý do các nhóm cơ quan truyền thông tư nhân trong những tình huống đã bị độc quyền hóa có thể có hại cho tính đa dạng của nguồn tin và quan điểm.

¹⁸⁵ Nhận xét kết luận về Gambia (CCPR/CO/75/GMB).

¹⁸⁶ Xem Nhận xét kết luận về Lebanon (CCPR/CO/79/Add.78), đoạn 25.

¹⁸⁷ Nhận xét kết luận về Kuwait (CCPR/CO/69/KWT); Nhận xét kết luận về Ukraine (CCPR/CO/73/UKR).

¹⁸⁸ Nhận xét kết luận về Kyrgyzstan (CCPR/CO/69/KGZ).

¹⁸⁹ Nhận xét kết luận về Ukraine (CCPR/CO/73/UKR).

¹⁹⁰ Nhận xét kết luận về Lebanon (CCPR/CO/79/Add.78).

¹⁹¹ Xem Nhận xét kết luận về Guyana (CCPR/CO/79/Add.121), đoạn 19; Nhận xét kết luận về Liên bang Nga (CCPR/CO/79/RUS); Nhận xét kết luận về Việt Nam (CCPR/CO/75/VNM); Nhận xét kết luận về Italy (CCPR/C/79/Add.37).

41. Phải cẩn trọng để đảm bảo rằng các hệ thống của chính phủ trợ cấp cho các cổng truyền thông và các quảng cáo của chính phủ¹⁹² không bị sử dụng vào mục đích cản trở tự do biểu đạt.¹⁹³ Thêm nữa, không được đặt các phương tiện truyền thông tư nhân dưới các điều kiện kém hơn trong những vấn đề như đảm bảo tiếp cận với các phương tiện truyền bá, phân phối và tiếp cận tin tức.¹⁹⁴
42. Việc xử phạt một cổng truyền thông, nhà xuất bản hay nhà báo chỉ vì phê phán chính phủ hay hệ thống chính trị xã hội được chính phủ tán thành¹⁹⁵ không bao giờ được coi là một hạn chế tự do biểu đạt cần thiết.
43. Bất kỳ hạn chế nào lên việc vận hành các trang web, trang blog hay bất kỳ hệ thống truyền bá thông tin bằng Internet, điện tử hay hệ thống nào khác, bao gồm cả các hệ thống phụ trợ thông tin như nhà cung cấp dịch vụ Internet hay công cụ tìm kiếm, chỉ được phép ở mức độ phù hợp với khoản 3. Những hạn chế được phép nói chung phải cụ thể về nội dung; việc

¹⁹² Xem Nhận xét kết luận về Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), đoạn 22.

¹⁹³ Nhận xét kết luận về Ukraine (CCPR/CO/73/UKR).

¹⁹⁴ Nhận xét kết luận về Sri Lanka (CCPR/CO/79/LKA); và xem Nhận xét kết luận về Togo (CCPR/CO/76/TGO), đoạn 17.

¹⁹⁵ Nhận xét kết luận về Peru (CCPR/CO/70/PER).

cấm đoán chung chung hoạt động của một địa chỉ hay hệ thống cụ thể là không phù hợp với khoản 3. Việc cấm một địa chỉ hay một hệ thống truyền bá thông tin không được xuất bản tài liệu chỉ dựa trên cơ sở là tài liệu ấy có thể phê phán chính phủ hay hệ thống chính trị xã hội được chính phủ ủng hộ cũng là không phù hợp với khoản 3.¹⁹⁶

44. Báo chí là một chức năng do rất nhiều chủ thể thực hiện, bao gồm các nhà báo và nhà phân tích chuyên nghiệp, các blogger và những người tham gia dưới các hình thức tự xuất bản bằng cách in ấn, qua internet hay bằng các phương tiện khác, cũng như hệ thống chung của Nhà nước về đăng ký hay cấp phép cho nhà báo phải phù hợp với khoản 3. Chỉ được phép áp dụng các cơ chế cấp phép hạn chế nếu cần phải dành cho các nhà báo đặc quyền tiếp cận những địa điểm hay sự kiện cụ thể. Những cơ chế ấy phải được áp dụng theo cách thức không phân biệt đối xử và phù hợp với Điều 19 và các điều khoản khác của Công ước, dựa trên các tiêu chí khách quan và có tính đến việc báo chí là một chức năng do rất nhiều chủ thể thực thi.

45. Thông thường, sẽ là không phù hợp với khoản 3 nếu

¹⁹⁶ Nhận xét kết luận về the Syrian Arab Republic (CCPR/CO/84/SYR).

hạn chế tự do của nhà báo và những người khác muốn thực thi quyền tự do biểu đạt của họ (ví dụ như người muốn đi đến các cuộc họp về nhân quyền)¹⁹⁷ để di chuyển ra ngoài quốc gia thành viên, hạn chế di chuyển vào quốc gia thành viên với các nhà báo nước ngoài từ một số nước cụ thể¹⁹⁸ hay hạn chế tự do đi lại trong nước thành viên của các nhà báo và những người điều tra nhân quyền (bao gồm khu vực bị ảnh hưởng của xung đột, khu vực thiên tai và các khu vực có cáo buộc vi phạm nhân quyền). Các nước thành viên phải công nhận và tôn trọng rằng quyền tự do biểu đạt bao hàm đặc quyền của báo chí không tiết lộ nguồn tin.¹⁹⁹

46. Các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng các biện pháp chống khủng bố phải phù hợp với khoản 3. Những hành vi tội phạm như “khuyến khích khủng bố”²⁰⁰ và “hành vi quá khích”²⁰¹ hay các hành vi phạm tội “đề cao”, “ca tụng” hay “biện minh” cho khủng bố

¹⁹⁷ Nhận xét kết luận về Uzbekistan (CCPR/CO/83/UZB); Nhận xét kết luận về Morocco (CCPR/CO/82/MAR).

¹⁹⁸ Nhận xét kết luận về Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên (CCPR/CO/72/PRK).

¹⁹⁹ Nhận xét kết luận về Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

²⁰⁰ Nhận xét kết luận về Vương quốc Anh và Bắc Ailen (CCPR/C/GBR/CO/6).

²⁰¹ Nhận xét kết luận về Liên bang Nga (CCPR/CO/79/RUS).

phải được định nghĩa rõ ràng để đảm bảo rằng những quy định ấy không dẫn tới việc can thiệp không cần thiết và quá mức tới tự do biểu đạt. Cũng phải tránh những hạn chế quá mức đối với tiếp cận thông tin. Truyền thông đóng một vai trò quan trọng trong việc thông tin tới công chúng về các hành vi khủng bố và năng lực vận hành của truyền thông không nên bị hạn chế một cách trái luật. Theo đó, các nhà báo không nên bị xử phạt vì tiến hành các hoạt động chính đáng.

47. Các luật về bôi nhọ (*defamation*) phải được soạn thảo một cách cẩn trọng để đảm bảo chúng tuân thủ khoản 3 và không làm hạn chế tự do biểu đạt trong thực tế.²⁰² Tất cả các luật tương tự, đặc biệt là luật quy định xử phạt hình sự với tội bôi nhọ, phải bao gồm các biện pháp bào chữa như xác minh sự thật và các luật này không nên được áp dụng cho các hình thức biểu đạt mà, về bản chất, không thể xác minh. Tối thiểu, với những bình luận về các nhân vật của công chúng, cần phải cân nhắc để tránh xử phạt hay thu hồi những thông điệp không đúng sự thật và trái luật đã được xuất bản do lỗi mà không có ác ý.²⁰³ Trong bất kỳ trường hợp nào, lợi ích công chúng trong chủ

²⁰² Nhận xét kết luận về Vương quốc Anh và Bắc Ailen (CCPR/C/GBR/CO/6).

²⁰³ Như trên.

để phê phán phải được công nhận là một lý do bào chữa. Quốc gia thành viên phải cẩn trọng để tránh các biện pháp xử phạt và trừng phạt quá mức. Bất kỳ khi nào phù hợp, quốc gia thành viên phải đưa ra những giới hạn hợp lý của bên nguyên về hoàn trả chi phí cho bên thắng kiện.²⁰⁴ Quốc gia thành viên phải xem xét phi hình sự hóa việc bôi nhọ²⁰⁵ và trong bất kỳ trường hợp nào, luật hình sự chỉ được đem ra áp dụng với những trường hợp nghiêm trọng nhất và việc bỏ tù không bao giờ là một hình phạt phù hợp. Việc một quốc gia thành viên buộc tội hình sự một người về tội bôi nhọ nhưng sau đó không khẩn trương tiến hành phiên tòa là không chấp nhận được – những động thái có tính đe dọa như vậy có thể hạn chế việc thực thi quyền tự do biểu đạt của người đó và những người khác một cách bất hợp pháp.²⁰⁶

48. Việc cấm đoán biểu trưng thiếu tôn trọng một tôn giáo hay một hệ thống tín ngưỡng, bao gồm các luật về phi báng (*blasphemy*), là không phù hợp với Công ước, trừ khi trong những hoàn cảnh cụ thể đã nêu

trong khoản 2 Điều 20 của Công ước. Việc cấm ấy phải tuân thủ những yêu cầu chặt chẽ của khoản 3 Điều 19 cũng như trong các Điều 2, 5, 17, 18 và 26. Vì thế, ví dụ, không được phép có bất kỳ luật nào có sự phân biệt tích cực hay tiêu cực với một tôn giáo hay một hệ thống tín ngưỡng cụ thể, hay với tín đồ của họ với tín đồ một tôn giáo hoặc hệ thống tín ngưỡng khác, hay giữa người theo tôn giáo và người không theo tôn giáo. Cũng không được dùng những sự ngăn cấm ấy để ngăn chặn hay trừng phạt những phê phán với các lãnh tụ tôn giáo hay với những bình luận về các hệ thống tín ngưỡng và giáo lý.²⁰⁷

49. Các luật xử phạt việc biểu đạt quan điểm về các thực tế lịch sử là không phù hợp với các nghĩa vụ mà Công ước áp đặt lên các quốc gia thành viên trong việc tôn trọng tự do quan điểm và biểu đạt.²⁰⁸ Công ước không cho phép việc cấm đoán chung chung những biểu đạt một quan điểm có tính sai trái hay một cách diễn dịch không đúng về các sự kiện đã qua. Không bao giờ được hạn chế quyền tự do quan điểm và, với

²⁰⁴ Như trên.

²⁰⁵ Nhận xét kết luận về Italy (CCPR/C/ITA/CO/5); Nhận xét kết luận về the Cộng hòa Macedonia thuộc Nam Tư cũ (CCPR/C/MKD/CO/2).

²⁰⁶ Xem Khiếu nại số 909/2000, *Kankanamge v. Sri Lanka*, Quan điểm được thông qua ngày 27 tháng 7 năm 2004.

²⁰⁷ Nhận xét kết luận về Vương quốc Anh và Bắc Ailen, khu vực Jersey, Guernsey và đảo Man (CCPR/C/79/Add.119). Xem Nhận xét kết luận về Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

²⁰⁸ Được gọi là “Luật về ký ức” (“Memory-laws”), Xem Khiếu nại số 550/93, *Faurisson v. Pháp*. Tham khảo thêm Nhận xét kết luận về Hungary (CCPR/C/HUN/CO/5) đoạn 19.

tự do biểu đạt, những hạn chế này không bao giờ được vượt quá những gì cho phép trong khoản 3 hay cần có theo Điều 20.

Mối quan hệ giữa các Điều 19 và 20

50. Các Điều 19 và 20 tương thích và bổ sung cho nhau. Các hành vi nêu trong Điều 20 đều là đối tượng hạn chế trong khoản 3 Điều 19. Vì thế, một giới hạn được cho là hợp lý dựa vào Điều 20 cũng phải tuân theo khoản 3 Điều 19.²⁰⁹
51. Điểm phân biệt các hành vi nêu trong Điều 20 với các hành vi khác có thể là đối tượng hạn chế theo khoản 3 Điều 19 là, với các hành vi trong Điều 20, Công ước chỉ ra biện pháp phản hồi cụ thể từ nhà nước: phải có luật cấm. Chỉ với khía cạnh này Điều 20 được coi là luật riêng (*lex specialis*) liên quan đến Điều 19.
52. Quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải có luật quy định cấm những hình thức biểu đạt cụ thể trong Điều 20. Trong mỗi trường hợp nhà nước hạn chế tự do biểu đạt, cần phải chứng minh lệnh cấm và các điều khoản của nó tuân thủ nghiêm ngặt Điều 19.

²⁰⁹ Xem Khiếu nại số 736/1997, *Ross v. Canada*, Quan điểm được thông qua ngày 18 tháng 10 năm 2000.

DANH SÁCH THÀNH VIÊN ICCPR VÀ CÁC THÀNH VIÊN NGHỊ ĐỊNH THƯ BỔ SUNG

1. DANH SÁCH THÀNH VIÊN ICCPR

Có hiệu lực: Ngày 23 tháng 3 năm 1976, theo Điều 49, đối với tất cả các điều khoản trừ Điều 41; Ngày 8 tháng 3 năm 1979 đối với Điều 41 (về Ủy ban Nhân quyền), theo đoạn 2, Điều 41.

Số lượng: Ký kết: 72; Thành viên: 167.

Các quốc gia thành viên (tính đến tháng 7/2012):²¹⁰

STT	Quốc gia	Ký	Gia nhập (a), Kế thừa (d), Phê chuẩn
1.	Afghanistan		24/01/1983 a
2.	Albania		4/10/1991 a
3.	Algeria	10/12/1968	12/9/1989
4.	Andorra	5/8/2002	22/9/2006
5.	Angola		10/01/1992 a
6.	Argentina	19/02/1968	8/8/1986

²¹⁰ Theo: Tập hợp Điều ước quốc tế của Liên Hợp Quốc: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ & CHÍNH TRỊ

7.	Armenia		23/6/1993 a
8.	Australia	18/12/1972	13/8/1980
9.	Áo	10/12/1973	10/9/1978
10.	Azerbaijan		13/8/1992 a
11.	Bahamas	4/12/2008	23/12/2008
12.	Bahrain		20/9/2006 a
13.	Bangladesh		6/9/2000 a
14.	Barbados		5/01/1973 a
15.	Belarus	19/3/1968	12/11/1973
16.	Bỉ	10/12/1968	21/4/1983
17.	Belize		10/6/1996 a
18.	Benin		12/3/1992 a
19.	Bolivia		12/8/1982 a
20.	Bosnia and Herzegovina		1/9/1993 d
21.	Botswana	8/9/2000	8/9/2000
22.	Brazil		24/01/1992 a
23.	Bulgaria	8/10/1968	21/9/1970
24.	Burkina Faso		4/01/1999 a
25.	Burundi		9/5/1990 a
26.	Cam-pu-chia	17/10/1980	26/5/1992 a
27.	Cameroon		27/6/1984 a
28.	Canada		19/5/1976 a
29.	Cape Verde		6/8/1993 a
30.	Cộng hòa Trung Phi		8/5/1981 a
31.	Chad		9/6/1995 a

Phụ lục

32.	Chile	16/9/1969	10/02/1972
33.	Trung Quốc	5/10/1998	
34.	Colombia	21/12/1966	29/10/1969
35.	Comoros	25/9/2008	
36.	Congo		5/10/1983 a
37.	Costa Rica	19/12/1966	29/11/1968
38.	Côte d'Ivoire		26/3/1992 a
39.	Croatia		12/10/1992 d
40.	Cuba	28/02/2008	
41.	Cyprus	19/12/1966	2/4/1969
42.	Cộng hòa Czech		22/02/1993 d
43.	Cộng hòa Dân chủ Nhân Dân Triều Tiên		14/9/1981 a
44.	Cộng hòa Dân chủ Congo		1/11/1976 a
45.	Đan Mạch	20/03/1968	6/01/1972
46.	Djibouti		5/11/2002 a
47.	Dominica		17/6/1993 a
48.	Cộng hòa Dominica		4/01/1978 a
49.	Ecuador	4/04/1968	6/3/1969
50.	Äi Cập	4/08/1967	14/01/1982
51.	El Salvador	21/9/1967	30/11/1979
52.	Guinea Xích đạo		25/9/1987 a
53.	Eritrea		22/01/2002 a
54.	Estonia		21/10/1991 a

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ & CHÍNH TRỊ

55.	Ethiopia		11/6/1993 a
56.	Phân Lan	11/10/1967	19/8/1975
57.	Pháp		4/11/1980 a
58.	Gabon		21/01/1983 a
59.	Gambia		22/3/1979 a
60.	Georgia		3/5/1994 a
61.	Đức	9/10/1968	17/12/1973
62.	Ghana	7/9/2000	7/9/2000
63.	Hi Lạp		5/5/1997 a
64.	Grenada		6/9/1991 a
65.	Guatemala		5/5/1992 a
66.	Guinea	28/02/1967	24/01/1978
67.	Guinea-Bissau	12/9/2000	1/11/2010
68.	Guyana	22/8/1968	15/02/1977
69.	Haiti		6/02/1991 a
70.	Honduras	19/12/1966	25/8/1997
71.	Hungary	25/03/1969	17/01/1974
72.	Iceland	30/12/1968	22/8/1979
73.	Ấn Độ		10/4/1979 a
74.	Indonesia		23/02/2006 a
75.	Iran (Cộng hòa Hồi giáo)	4/4/1968	24/6/1975
76.	Iraq	18/02/1969	25/01/1971
77.	Ireland	1/10/1973	8/12/1989
78.	Israel	19/12/1966	3/10/1991
79.	Italy	18/01/1967	15/9/1978

Phụ lục

80.	Jamaica	19/12/1966	3/10/1975
81.	Nhật Bản	30/5/1978	21/6/1979
82.	Jordan	30/6/1972	28/5/1975
83.	Kazakhstan	2/12/2003	24/01/2006
84.	Kenya		1/5/1972 a
85.	Kuwait		21/5/1996 a
86.	Kyrgyzstan		7/10/1994 a
87.	Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào	7/12/2000	25/9/2009
88.	Latvia		14/4/1992 a
89.	Lebanon		3/11/1972 a
90.	Lesotho		9/9/1992 a
91.	Liberia	18/4/1967	22/9/2004
92.	Libyan Arab Jamahiriya		15/5/1970 a
93.	Liechtenstein		10/12/1998 a
94.	Lithuania		20/11/1991 a
95.	Luxembourg	26/11/1974	18/8/1983
96.	Madagascar	17/9/1969	21/6/1971
97.	Malawi		22/12/1993 a
98.	Maldives		19/9/2006 a
99.	Mali		16/7/1974 a
100.	Malta		13/9/1990 a
101.	Mauritania		17/11/2004 a
102.	Mauritius		12/12/1973 a
103.	Mexico		23/3/1981 a

104.	Monaco	26/6/1997	28/8/1997
105.	Mông Cổ	5/6/1968	18/11/1974
106.	Montenegro		23/10/2006 d
107.	Morocco	19/01/1977	3/5/1979
108.	Mozambique		21/7/1993 a
109.	Namibia		28/11/1994 a
110.	Nauru	12/11/2001	
111.	Nepal		14/5/1991 a
112.	Hà Lan	25/6/1969	11/12/1978
113.	New Zealand ¹²	12/11/1968	28/12/1978
114.	Nicaragua		12/3/1980 a
115.	Niger		7/3/1986 a
116.	Nigeria		29/7/1993 a
117.	Na Uy	20/3/1968	13/9/1972
118.	Pakistan	17/4/2008	23/6/2010
119.	Panama	27/7/1976	8/3/1977
120.	Papua New Guinea		21/7/2008 a
121.	Paraguay		10/6/1992 a
122.	Peru	11/8/1977	28/4/1978
123.	Philippines	19/12/1966	23/10/1986
124.	Ba Lan	2/3/1967	18/3/1977
125.	Bồ Đào Nha	7/10/1976	15/6/1978
126.	Cộng hòa Hàn Quốc		10/4/1990 a
127.	Cộng hòa Moldova		26/01/1993 a
128.	Romania	27/6/1968	9/12/1974

129.	Nga	18/3/1968	16/10/1973
130.	Rwanda		16/4/1975 a
131.	Samoa		15/02/2008 a
132.	Sanmarino		18/10/1985 a
133.	Sao Tome and Principe	31/10/1995	
134.	Senegal	6/7/1970	13/02/1978
135.	Serbia		12/3/2001 d
136.	Seychelles		5/5/1992 a
137.	Sierra Leone		23/8/1996 a
138.	Slovakia		28/5/1993 d
139.	Slovenia		6/7/1992 d
140.	Somalia		24/01/1990 a
141.	Nam Phi	3/10/1994	10/12/1998
142.	Tây Ban Nha	28/9/1976	27/4/1977
143.	Sri Lanka		11/6/1980 a
144.	St. Vincent and the Grenadines		9/11/1981 a
145.	Sudan		18/3/1986 a
146.	Suriname		28/12/1976 a
147.	Swaziland		26/3/2004 a
148.	Thụy Điển	29/9/1967	6/12/1971
149.	Thụy Sĩ		18/6/1992 a
150.	Cộng hòa Syrian Arab		21/4/1969 a
151.	Tajikistan		4/01/1999 a

152.	Thái Lan		29/10/1996 a
153.	Nam Tư cũ - Cộng hòa Macedonia		18/01/1994 d
154.	Timor-Leste		18/9/2003 a
155.	Togo		24/5/1984 a
156.	Trinidad and Tobago		21/12/1978 a
157.	Tunisia	30/4/1968	18/3/1969
158.	Thổ Nhĩ Kỳ	15/8/2000	23/9/2003
159.	Turkmenistan		1/5/1997 a
160.	Uganda		21/6/1995 a
161.	Ukraine	20/3/1968	12/11/1973
162.	Anh quốc	16/9/1968	20/5/1976
163.	Cộng hòa Tanzania		11/6/1976 a
164.	Hoa Kỳ	5/10/1977	8/6/1992
165.	Uruguay	21/02/1967	1/4/1970
166.	Uzbekistan		28/9/1995 a
167.	Vanuatu	29/11/2007	21/11/2008
168.	Venezuela (Bolivarian Republic of)	24/6/1969	10/5/1978
169.	Việt Nam		24/9/1982 a
170.	Yemen		9/02/1987 a
171.	Zambia		10/4/1984 a
172.	Zimbabwe		13/5/1991 a

2. Danh sách các thành viên nghị định thư bổ sung thứ nhất của ICCPR

(Tính đến tháng 7/2012)²¹¹

Thông qua: 16/12/1966

Có hiệu lực: 23/3/1976, phù hợp với Điều 9

Ký kết : 35. Thành viên: 113.^{1, 2, 3}

STT	Quốc gia 4, 5	Ký, Kế thừa (d)	Phê chuẩn, Gia nhập (a), Kế thừa (d)
1.	Albania		4/19/2007 a
2.	Algeria		12/9/1989 a
3.	Andorra	5/8/2002	22/9/2006
4.	Angola		10/01/1992 a
5.	Argentina		8/8/1986 a
6.	Armenia		23/6/1993 a
7.	Australia		25/9/1991 a
8.	Áo	10/12/1973	10/12/1987
9.	Azerbaijan		27/11/2001 a
10.	Barbados		5/01/1973 a

²¹¹ Theo:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ & CHÍNH TRỊ

11.	Belarus		30/9/1992 a
12.	Bỉ		17/5/1994 a
13.	Benin		12/3/1992 a
14.	Bolivia		12/8/1982 a
15.	Bosnia and Herzegovina	1/3/1995	1/3/1995
16.	Brazil		25/9/2009 a
17.	Bulgaria		26/3/1992 a
18.	Burkina Faso		4/01/1999 a
19.	Cam-pu-chia	27/9/2004	
20.	Cameroon		27/6/1984 a
21.	Canada		19/5/1976 a
22.	Cape Verde		19/5/2000 a
23.	Cộng hòa Trung Phi		8/5/1981 a
24.	Chad		9/6/1995 a
25.	Chile		27/5/1992 a
26.	Colombia	21/12/1966	29/10/1969
27.	Congo		5/10/1983 a
28.	Costa Rica	19/12/1966	29/11/1968
29.	Côte d'Ivoire		5/3/1997 a
30.	Croatia		12/10/1995 a

Phụ lục

31.	Cyprus	19/12/1966	15/4/1992
32.	Cộng hòa Czech 6		22/02/1993 d
33.	Cộng hòa Dân chủ Congo		1/11/1976 a
34.	Đan Mạch	20/3/1968	6/01/1972
35.	Djibouti		5/11/2002 a
36.	Cộng hòa Dominica		4/01/1978 a
37.	Ecuador	4/4/1968	6/3/1969
38.	El Salvador	21/9/1967	6/6/1995
39.	Equatorial Guinea		25/9/1987 a
40.	Estonia		21/10/1991 a
41.	Phần Lan	11/12/1967	19/8/1975
42.	Pháp		17/02/1984 a
43.	Gambia		9/6/1988 a
44.	Georgia		3/5/1994 a
45.	Đức		25/8/1993 a
46.	Ghana	7/9/2000	7/9/2000
47.	Hì Lạp		5/5/1997 a
48.	Guatemala		28/11/2000 a
49.	Guinea	19/3/1975	17/6/1993
50.	Guinea-Bissau	12/9/2000	

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ & CHÍNH TRỊ

51.	Guyana 2		5/01/1999 a
52.	Honduras	19/12/1966	7/6/2005
53.	Hungary		7/9/1988 a
54.	Iceland		22/8/1979 a
55.	Ireland		8/12/1989 a
56.	Italy	30/4/1976	15/9/1978
57.	Jamaica 3	[19/12/1966]	[3/10/1975]
58.	Kazakhstan	25/9/2007	30/6/2009
59.	Kyrgyzstan		7/10/1994 a
60.	Latvia		22/6/1994 a
61.	Lesotho		6/9/2000 a
62.	Liberia	22/9/2004	
63.	Libyan Arab Jamahiriya		16/5/1989 a
64.	Liechtenstein		10/12/198 a
65.	Lithuania		20/11/1991 a
66.	Luxembourg		18/8/1983 a
67.	Madagascar	17/9/1969	21/6/1971
68.	Malawi		11/6/1996 a
69.	Maldives		19/9/2006 a
70.	Mali		24/10/2001 a

Phụ lục

71.	Malta		13/9/1990 a
72.	Mauritius		12/12/1973 a
73.	Mexico		15/3/2002 a
74.	Mongolia		16/4/1991 a
75.	Montenegro 7		23/10/2006 d
76.	Namibia		28/11/1994 a
77.	Nauru	12/11/2001	
78.	Nepal		14/5/1991 a
79.	Hà Lan 8	25/6/1969	11/12/1978
80.	New Zealand 9		26/5/1989 a
81.	Nicaragua		12/3/1980 a
82.	Niger		7/3/1986 a
83.	Na Uy	20/3/968	13/9/1972
84.	Panama	27/7/1976	8/3/1977
85.	Paraguay		10/01/1995 a
86.	Peru	11/8/1977	3/10/1980
87.	Philippines	19/12/1966	22/8/1989
88.	Ba Lan		7/11/1991 a
89.	Bồ Đào Nha	1/8/1978	3/5/1983
90.	Cộng hòa Hàn Quốc		10/4/1990 a

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ & CHÍNH TRỊ

91.	Cộng hòa Moldova	16/9/2005	23/01/2008
92.	Ru ma ni		20/7/1993 a
93.	Nga		1/10/1991 a
94.	Sanmarino		18/10/1985 a
95.	Sao Tome and Principe	6/9/2000	
96.	Senegal	6/7/1970	13/02/1978
97.	Serbia	12/3/2001 d	6/9/2001
98.	Seychelles		5/5/1992 a
99.	Sierra Leone		23/8/1996 a
100.	Slovakia 6		28/5/1993 d
101.	Slovenia		16/7/1993 a
102.	Somalia		24/01/1990 a
103.	Nam Phi		28/8/2002 a
104.	Tây Ban Nha		25/01/1985 a
105.	Sri Lanka		3/10/1997 a
106.	St. Vincent and the Grenadines		9/11/1981 a
107.	Suriname		28/12/1976 a
108.	Thụy Điển	29/9/1967	6/12/1971
109.	Tajikistan		4/01/1999 a

Phụ lục

110.	Nam Tư cũ – Cộng hòa Macedonia	12/12/1994 d	12/12/1994
111.	Togo		30/3/1988 a
112.	Trinidad and Tobago 1		[14/11/1980 a]
113.	Thổ Nhĩ Kỳ	3/02/2004	24/11/2006
114.	Turkmenistan		1/5/1997 a
115.	Uganda		14/11/1995 a
116.	Ukraine		25/7/1991 a
117.	Uruguay	21/2/1967	1/4/1970
118.	Uzbekistan		28/9/1995 a
119.	Venezuela (Cộng hòa Bolivaria)	15/11/1976	10/5/1978
120.	Zambia		10/4/1984 a

3. Danh sách các thành viên Nghị định thư bổ sung thứ hai(Tính đến tháng 7/2012)²¹²

Thông qua: 15/12/1989

Có hiệu lực: 11/7/1991, theo Điều 8 (1)

Số lượng: Ký: 35. Thành viên: 73

STT	Quốc gia	Ký	Phê chuẩn, Gia nhập (a), Kế thừa (d)
1.	Albania		17/10/2007 a
2.	Andorra	5/8/2002	22/9/2006
3.	Argentina	20/12/2006	2/9/2008
4.	Australia		2/10/1990 a
5.	Austria	8/4/1991	2/3/1993
6.	Azerbaijan		22/01/1999 a
7.	Bỉ	12/7/1990	8/12/1998
8.	Bosnia and Herzegovina	7/9/2000	16/3/2001
9.	Brazil		25/9/2009 a
10.	Bulgaria	11/3/1999	10/8/1999
11.	Canada		25/11/2005 a
12.	Cape Verde		19/5/2000 a
13.	Chile	15/11/2001	26/9/2008

14.	Colombia		5/8/1997 a
15.	Costa Rica	14/02/1990	5/6/1998
16.	Croatia		12/10/1995 a
17.	Cyprus 2		10/9/1999 a
18.	Cộng hòa Czech		15/6/2004 a
19.	Đan Mạch	13/02/1990	24/02/1994
20.	Djibouti		5/11/2002 a
21.	Ecuador		23/02/1993 a
22.	Estonia		30/01/2004 a
23.	Phần Lan	13/02/1990	4/4/1991
24.	Pháp		2/10/2007 a
25.	Georgia		22/3/1999 a
26.	Đức 3	13/02/1990	18/8/1992
27.	Hi Lạp		5/5/1997 a
28.	Guinea-Bissau	12/9/2000	
29.	Honduras	10/5/1990	1/4/2008
30.	Hungary		24/02/1994 a
31.	Iceland	30/01/1991	2/4/1991
32.	Ireland		18/6/1993 a
33.	Italy	13/02/1990	14/02/1995
34.	Kyrgyzstan		6/12/2010 a
35.	Liberia		16/9/2005 a
36.	Liechtenstein		10/12/1998 a
37.	Lithuania	8/9/2000	27/3/2002

²¹²

Theo:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-12&chapter=4&lang=en

GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ & CHÍNH TRỊ

38.	Luxembourg	13/02/1990	12/02/1992
39.	Malta 4		29/12/1994 a
40.	Mexico		26/9/2007 a
41.	Monaco		28/3/2000 a
42.	Montenegro 5		23/10/2006 d
43.	Mozambique		21/7/1993 a
44.	Namibia		28/11/1994 a
45.	Nepal		4/3/1998 a
46.	Netherlands 6	9/8/1990	26/3/1991
47.	New Zealand 7	22/02/1990	22/02/1990
48.	Nicaragua	21/02/1990	25/02/2009
49.	Na Uy	13/02/1990	5/9/1991
50.	Panama		21/01/1993 a
51.	Paraguay		18/8/2003 a
52.	Philippines	20/9/2006	20/11/2007
53.	Ba Lan	21/3/2000	
54.	Bồ Đào Nha	13/02/1990	17/10/1990
55.	Cộng hòa Moldova		20/9/2006 a
56.	Rumani	15/3/1990	27/02/1991
57.	Rwanda		15/12/2008 a
58.	Sanmarino	26/9/2003	17/8/2004
59.	Sao Tome and Principe	6/9/2000	
60.	Serbia		6/9/2001 a
61.	Seychelles		15/12/1994 a

Phụ lục

62.	Slovakia	22/9/1998	22/6/1999
63.	Slovenia	14/9/1993	10/3/1994
64.	Nam Phi		28/8/2002 a
65.	Tây Ban Nha 8	23/02/1990	11/4/1991
66.	Thụy Điển	13/02/1990	11/5/1990
67.	Thụy Sĩ		16/6/1994 a
68.	Nam Tư cũ - Cộng hòa Macedonia		26/01/1995 a
69.	Timor-Leste		18/9/2003 a
70.	Thổ Nhĩ Kỳ	6/4/2004	2/3/2006
71.	Turkmenistan		11/01/2000 a
72.	Ukraine		25/7/2007 a
73.	Anh quốc	31/3/1999	10/12/1999
74.	Uruguay	13/02/1990	21/01/1993
75.	Uzbekistan		23/12/2008 a
76.	Venezuela (Cộng hòa Bolivaria Venezuela)	7/6/1990	22/02/1993

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. Sarah Joseph, Jenny Schults và Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* (Second Edition), Oxford University Press, 2004;
2. Manfred Nowak, *U.N Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher (tái bản lần thứ hai, có sửa chữa, bổ sung), 2005;
3. Raija Hanski và Martin Sheinin (tập hợp, giới thiệu), *Leading Cases of the Human Rights Commtee*, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2003;
4. Gudmundur Alfredsson và Asbjorn Eide (biên tập), *Tuyên ngôn toàn thế giới về nhân quyền – Mục tiêu chung của nhân loại*, (Khoa Luật – ĐHQGHN tổ chức dịch), NXB Lao động – Xã hội, 2011;
5. Khoa Luật – ĐHQGHN, *Quyền con người: Tập hợp những bình luận/Khuyến nghị chung của Ủy ban Công ước Liên Hợp Quốc*, NXB Công an nhân dân, 2010;
6. Khoa Luật – ĐHQGHN, *Giới thiệu các văn kiện quốc tế về quyền con người*, NXB Lao động – Xã hội, 2011;

7. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao và Lã Khánh Tùng, *Giáo trình Lý luận và pháp luật về quyền con người*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, 2011;
8. Vũ Công Giao và Lã Khánh Tùng, *Luật nhân quyền quốc tế - những vấn đề cơ bản*, NXB Lao động – Xã hội, 2011;
9. Hoàng Văn Hào và Chu Hồng Thanh (Chủ biên), *Một số vấn đề về quyền dân sự và chính trị*, NXB Chính trị quốc gia, 1997;
10. Trường Duy Kiên, *Bảo đảm quyền dân sự, chính trị trong pháp luật và thực tiễn ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu cấp cơ sở, bảo vệ năm 2010, Khoa Luật, ĐHQGHN;
11. Cao Đức Thái (Chủ biên), *Tuyên ngôn thế giới và hai Công ước 1966 về quyền con người*, Học viện CTQGHCN, 2002.
12. Ngô Hữu Phước và Lê Đức Phương, *Văn bản luật quốc tế và văn bản pháp luật Việt Nam phục vụ học tập môn luật quốc tế*, NXB Lao động, 2011.

**GIỚI THIỆU CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ
VỀ CÁC QUYỀN DÂN SỰ VÀ CHÍNH TRỊ
[ICCPR, 1966]**