

# MỘT SỐ BÌNH LUẬN VỀ CÁC KHUYẾN NGHỊ UPR ĐỐI VỚI VIỆT NAM LIÊN QUAN ĐẾN CƠ CHẾ GIÁM SÁT, BẢO VỆ QUYỀN

Lã Khánh Tùng<sup>1</sup>

Để hiện thực hóa (thực thi) các quyền con người trong thực tiễn, bên cạnh các chuẩn mực về quyền (các quy phạm quốc gia, khu vực và quốc tế), các cơ chế bảo vệ quyền con người có vai trò thiết yếu.

Trong chu trình kiểm điểm UPR trước Hội đồng Nhân quyền vòng 2 (tháng 6/2014), Việt Nam đã chấp nhận 182/ 227 khuyến nghị từ các quốc gia thành viên LHQ. Theo cách gộp các khuyến nghị thành 7 chủ đề của Việt Nam, vai trò của các cơ chế bảo vệ quyền đã không được tách riêng (xen kẽ trong ba chủ đề III (về hệ thống pháp luật), IV (về điều ước quốc tế) và V (về hợp tác quốc tế)), dễ gây ra sự bỏ sót hoặc quan tâm không đầy đủ đến những thể chế quan trọng này.

Bài viết này nêu lên một số bình luận về các khuyến nghị và các chấp nhận khuyến nghị liên quan đến 2 loại cơ chế: 1) *Cơ chế Liên Hợp quốc*;<sup>2</sup> 2) *Cơ quan nhân quyền quốc gia*.<sup>3</sup> Nhìn chung, với hiện trạng thiếu hụt cơ chế bảo vệ quyền hiệu quả<sup>4</sup> và sự mỏng manh của XHDS trong nước, mức độ cam kết thấp của nhà nước Việt Nam liên quan đến hai loại cơ chế này trong tiến trình UPR đồng nghĩa với việc XHDS cần phải nỗ lực nhiều hơn trong tiến trình hoạt động và vận động.

## 1. Về cơ chế Liên Hợp quốc

- Việt Nam chấp nhận các khuyến nghị mang tính nguyên tắc trong việc hợp tác với các cơ chế quốc tế (như 143.66. *Cần nhắc hợp tác hơn nữa với các cơ chế giám sát nhân quyền quốc tế, bao gồm các ủy ban công ước và các Thủ tục đặc*

---

<sup>1</sup> GV Khoa Luật - ĐH Quốc gia HN: lakhanhtung@gmail.com.

<sup>2</sup> Cơ chế nhân quyền Liên Hợp quốc bao gồm: 1) Cơ chế dựa trên Hiến chương: Hội đồng Nhân quyền (Human Rights Council) và các chủ thể theo thủ tục đặc biệt (báo cáo viên, chuyên gia độc lập hoặc nhóm công tác); 2) Cơ chế dựa trên điều ước (9 ủy ban giám sát việc thực thi 9 công ước cơ bản về nhân quyền như CRC, CEDAW, ICCPR, ICESCR...).

<sup>3</sup> Trong khi cơ chế khu vực ASEAN cũng còn nhiều hạn chế, cơ chế khu vực không được thảo luận trong bài này.

<sup>4</sup> Trong các lĩnh vực quyền cụ thể (chống tra tấn, bảo vệ tự do ngôn luận, tôn giáo...), cũng như đối với các nhóm yếu thế nhất định.

*biệt của Hội đồng Nhân quyền (Turkmenistan); 143.67. Tiếp tục hợp tác với Cao ủy Nhân quyền, các ủy ban công ước và các chuyên gia thuộc các thủ tục đặc biệt (Chad)...). Nhưng liên quan cụ thể đến 2 nhóm cơ chế nhân quyền của LHQ (các cơ chế dựa trên điều ước và cơ chế dựa trên Hiến chương), Việt Nam tiếp tục thể hiện sự dè dặt, mà chưa có sự thay đổi đáng kể nào về mức độ cởi mở (dù đã trở thành thành viên của Hội đồng Nhân quyền). Điều này cũng phần nào cho thấy những mối quan tâm về hình ảnh, an ninh và chủ quyền quốc gia vẫn đang là ưu tiên hàng đầu và chưa có sự thay đổi đáng kể về quan niệm.*

- Việt Nam không chấp nhận việc đưa ra lời mời thường trực (a standing invitation) hoặc chấp nhận tất cả các đề nghị đến thăm đã gửi cho Việt Nam từ các thủ tục đặc biệt. Cạnh đó, VN tiếp tục từ chối các khuyến nghị chấp nhận thẩm quyền giải quyết khiếu nại cá nhân của các cơ chế dựa trên điều ước (các Ủy ban giám sát công ước) nào (chưa sẵn sàng gia nhập các Nghị định thư tùy chọn, đưa ra tuyên bố chấp nhận thẩm quyền giải quyết khiếu nại của các Ủy ban).
- Mặc dù còn những hạn chế (về hình thức, thủ tục, thời gian xử lý lâu, giá trị tác động thực tiễn...), các cơ chế nhân quyền LHQ vẫn có ý nghĩa tích cực xét từ nhiều góc độ. Chẳng hạn như: 1) Là cơ hội để tạo ra sự tương tác, đối thoại giữa các chủ thể trong nước và quốc tế, tạo sự minh bạch, giảm thiểu được những thông tin không đúng về quốc gia; 2) Được các chuyên gia, tổ chức quốc tế tư vấn, khuyến nghị (miễn phí) mang tính cấu trúc, thể chế, toàn diện giúp cải thiện tình hình thực tiễn (đối với nhà nước) và làm cơ sở cho vận động (đối với XHDS); 3) Tạo uy tín tốt hơn trên trường quốc tế; 4) Nhà nước và công dân đều có thể học hỏi kiến thức, kinh nghiệm từ các quốc gia khác, hình thành các mạng lưới khu vực và toàn cầu...Do đó, XHDS cần tiếp tục kiên trì giáo dục, vận động nâng cao nhận thức về các cơ chế quốc tế.

#### ❖ **Vai trò XHDS, các NGO:**

- *Tiếp tục phổ biến, nâng cao nhận thức công chúng, cơ quan nhà nước về các cơ chế LHQ, phương thức làm việc với các cơ quan này.*
- *Vận động nhà nước gia nhập các Nghị định thư bổ sung cho phép các cá nhân có quyền khiếu nại đến các ủy ban giám sát công ước; cho phép cơ quan giám sát công ước đến thăm quốc gia (Nghị định thư CAT), mở rộng phạm vi mời các thủ tục đặc biệt đến Việt Nam.*

- *Thu thập, tập hợp thông tin, triển khai các nghiên cứu để trao đổi với các cơ quan của LHQ (các ủy ban và các thủ tục đặc biệt) (bao gồm việc soạn các báo cáo độc lập).*

## 2. Về Cơ quan nhân quyền quốc gia

- Việt Nam, bên cạnh việc chấp nhận nguyên tắc chung là tăng cường các cơ chế trong nước để thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền (143.35. của Nepal, 143.51 - Uzbekistan), cũng chấp nhận khuyến nghị về việc thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia (NHRI - CQNQQG) (143.37 - Thái Lan; 143.38 - Morocco; 143.39 – Nigeria...). Đây là một bước tiến so với 5 năm trước đây (2009) - khi Việt Nam cho rằng quốc gia đã có các cơ quan bảo vệ các quyền trong các lĩnh vực cụ thể (như dân tộc thiểu số, tôn giáo, trẻ em...) và nhiều cơ quan, tổ chức, báo chí... đều bảo vệ quyền (nên không cần cơ quan chuyên trách bảo vệ quyền con người).<sup>5</sup>
- Tuy nhiên, một điều đáng tiếc là Việt Nam lại không chấp nhận việc thành lập CQNQQG phù hợp với các chuẩn mực quốc tế (luật mềm) với các tiêu chí về phạm vi thẩm quyền và tính độc lập được nêu trong **Các nguyên tắc Paris về CQNQQG**.<sup>6</sup> Mà chỉ “cân nhắc” (“giving consideration towards”) việc thành lập một cơ quan nhân quyền quốc gia theo hướng dẫn của Các nguyên tắc này (143.36 - Indonesia). Đây là điều đáng tiếc.
- Đã có hai quan điểm liên quan đến việc thành lập cơ quan nhân quyền tại Việt Nam: 1) Quan điểm cho rằng nếu đã thành lập thì nên thực sự độc lập, nếu không bảo đảm độc lập thì không nên có (vì sẽ không có uy tín, không tạo sự tin tưởng trong cộng đồng); 2) Quan điểm cho rằng cơ quan này lúc đầu có thể chưa độc lập cao, chưa hoạt động tốt, nhưng sẽ được điều chỉnh dần (mở rộng thẩm quyền, mở rộng sự tham gia...) theo thời gian; việc hiện diện một cơ quan như vậy ít nhất sẽ có được nguồn lực nhiều hơn, và làm cho công chúng, công chức nhà nước và giới truyền thông có quan tâm hơn về chủ đề quyền con

<sup>5</sup> Tài liệu A/HCR/12/11/Add.1 (năm 2009) nêu quan điểm của Việt Nam về các khuyến nghị không đồng tình (đoạn 17 và 18).

<sup>6</sup> Xem văn kiện này trong Phụ lục. Xem thêm trang tin của Ủy ban điều phối CQNQQG Quốc tế (The International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions - ICC) (thành lập năm 1993) và Tiểu ban xếp hạng (Sub-Committee on Accreditation) của Ủy ban này: <http://nhri.ohchr.org>. ICC nằm trong Bộ phận (Section) về các cơ chế khu vực và cơ quan quốc gia của OHCHR.

người...Tác giả (đến lúc này) nghiêng về quan điểm thứ hai. Tuy nhiên, cơ quan này của Việt Nam (nếu không đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế chung) chắc hẳn sẽ gặp nhiều khó khăn trong mối quan hệ với các tổ chức và diễn đàn quốc tế, cũng như chịu áp lực lớn từ dư luận trong nước.

❖ **Vai trò XHDS, các NGO:**

- *Phổ biến nội dung của Các nguyên tắc Paris (1993) với những tiêu chuẩn cần có về một CQNQQG độc lập và hiệu quả, thực hành tốt của các quốc gia.*
- *Theo dõi sát tiến trình tham vấn, hình thành CQNQQG, vận động để cơ quan này càng gần với Các nguyên tắc Paris càng tốt.*
- *Chuẩn bị nguồn lực, tổ chức, mạng lưới (trong nước và khu vực)<sup>7</sup> để trao đổi, đối thoại, tương tác với CQNQQG trong tương lai.*

---

<sup>7</sup> Mạng lưới khu vực như: The Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions (ANNI).

## PHỤ LỤC 1.

### CÁC NGUYÊN TẮC LIÊN QUAN ĐẾN ĐỊA VỊ CỦA CÁC CƠ QUAN QUỐC GIA VỀ NHÂN QUYỀN, 1993

(Các nguyên tắc Paris)

(Được thông qua bởi Nghị quyết số 48/134 ngày 20/12/1993 của Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc).

#### THẨM QUYỀN VÀ TRÁCH NHIỆM

1. Một cơ quan quốc gia sẽ được trao quyền thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền.
2. Một cơ quan quốc gia sẽ được trao quyền nhiều nhất có thể và những quyền này sẽ được ghi cụ thể trong bản Hiến chương hoặc một văn bản pháp luật, cụ thể hóa cơ cấu cũng như lĩnh vực thẩm quyền của nó.
3. Một cơ quan quốc gia sẽ có những trách nhiệm sau, bên cạnh những trách nhiệm khác:
  - a. Trình lên Chính phủ, Quốc hội và bất cứ cơ quan có thẩm quyền nào khác, trên cơ sở tham vấn theo yêu cầu của các cơ quan liên quan hay thực thi quyền được nghe một vấn đề mà không trình báo hay đưa ý kiến hay kiến nghị, đề xuất và báo cáo về bất cứ vấn đề gì liên quan đến thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền; cơ quan quốc gia có thể quyết định công bố những thông tin này; những ý kiến, kiến nghị, đề xuất và báo cáo này, cũng như bất cứ quyền nào khác của một cơ quan quốc gia, sẽ liên quan đến những lĩnh vực dưới đây:
    - i. Bất cứ điều khoản lập pháp hay hành pháp nào, cũng như các điều khoản liên quan tới tổ chức tư pháp, với mục đích duy trì và mở rộng việc bảo vệ nhân quyền; trong mối quan hệ này, cơ quan quốc gia sẽ kiểm tra các điều khoản lập pháp và hành pháp đang có hiệu lực cũng như là các dự thảo và khuyến nghị luật khác, và đưa ra đề xuất mà nó cho là hợp lý để đảm bảo cho những điều khoản trên tuân theo những nguyên tắc cơ bản của nhân quyền; nếu cần thiết thì cơ quan quốc gia sẽ đề xuất việc áp dụng luật mới, chỉnh sửa luật hiện hành và áp dụng hay điều chỉnh các biện pháp hành pháp;
    - ii. Bất cứ trường hợp vi phạm nhân quyền nào mà nó quyết định tham gia vào;
    - iii. Chuẩn bị báo cáo về tình hình quốc gia liên quan đến nhân quyền nói chung và những vấn đề cụ thể hơn;
    - iv. Lưu ý Chính phủ về tình trạng nhân quyền bị vi phạm ở bất cứ khu vực nào trong nước và đề xuất các biện pháp chấm dứt tình trạng đó, khi cần thiết có thể bày tỏ ý kiến về quan điểm và phản ứng của Chính phủ;
  - b. Thúc đẩy và đảm bảo sự hài hòa giữa pháp luật, quy định và thực tiễn thi hành của quốc gia với các văn kiện nhân quyền quốc tế mà quốc gia đó là thành viên, và việc thực thi có hiệu quả những văn kiện này;
  - c. Khuyến khích phê chuẩn những văn kiện kể trên hay tiếp cận với những văn kiện này và bảo đảm việc áp dụng chúng;

- d. Đóng góp vào các báo cáo mà Quốc gia được yêu cầu nộp cho các cơ quan và ủy ban của Liên Hợp Quốc, cũng như đóng góp vào các cơ quan khu vực theo nghĩa vụ ghi trong các điều ước, khi cần thiết có thể đưa ra ý kiến về vấn đề này, trên cơ sở tôn trọng thích đáng sự độc lập của các cơ quan đó;
- e. Hợp tác với Liên Hợp Quốc hay bất cứ tổ chức nào khác trong hệ thống Liên Hợp Quốc, với các cơ quan khu vực và cơ quan quốc gia của các quốc gia khác có thẩm quyền trong lĩnh vực bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền;
- f. Trợ giúp xây dựng các chương trình đào tạo và nghiên cứu nhân quyền, tham gia vào việc thực hiện các chương trình đó ở trường phổ thông, đại học, hay các cơ quan chuyên môn khác;
- g. Phổ cập nhân quyền và những nỗ lực chống mọi hình thức phân biệt đối xử, nhất là phân biệt chủng tộc, bằng cách nâng cao nhận thức công chúng, đặc biệt là thông qua thông tin, giáo dục và qua các cơ quan ngôn luận.

### **CƠ CẤU VÀ CÁC BẢO ĐẢM CHO ĐỘC LẬP VÀ ĐA DẠNG**

1. Cơ cấu của cơ quan quốc gia và việc bổ nhiệm các thành viên của nó, dù qua con đường bầu cử hay cách khác, cũng sẽ được thiết lập phù hợp với một tiến trình cho phép những bảo đảm cần thiết cho đa nguyên đại diện của tất cả lực lượng xã hội (của xã hội dân sự) tham gia vào việc bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền, cụ thể là thông qua quyền thúc đẩy sự hợp tác hiệu quả để thiết lập hay thông qua sự xuất hiện, sự đại diện của:
  - a. Các tổ chức phi chính phủ trong lĩnh vực nhân quyền và nỗ lực chống phân biệt chủng tộc, các tổ chức nghiệp đoàn, các tổ chức xã hội và nghề nghiệp liên quan, ví dụ như các hiệp hội luật sư, bác sỹ, phóng viên và các nhà khoa học tên tuổi;
  - b. Các xu thế tư tưởng triết học hay tôn giáo;
  - c. Các trường đại học và các chuyên gia có trình độ;
  - d. Quốc hội;
  - e. Các phòng ban của Chính phủ (nếu tính đến cả những phòng ban này, thì đại diện của chúng sẽ chỉ tham gia thảo luận với vai trò tư vấn).
2. Cơ quan quốc gia sẽ có cơ sở vật chất tương xứng để các hoạt động của nó được trôi chảy, đặc biệt là có nguồn quỹ đầy đủ. Mục đích của nguồn quỹ này là giúp nó có đội ngũ nhân viên riêng và tài sản riêng, để có thể độc lập với Chính phủ và không bị phụ thuộc vào bất cứ sự kiểm soát tài chính nào mà có thể ảnh hưởng đến sự độc lập của nó.
3. Để đảm bảo có thẩm quyền ổn định cho các thành viên trong cơ quan quốc gia, mà nếu không có điều này thì sẽ không có độc lập thực sự, việc bổ nhiệm họ sẽ bằng quyết định chính thức ghi rõ thời hạn cụ thể cho thẩm quyền được giao phó. Một người có thể thực hiện cùng một thẩm quyền trong nhiều nhiệm kỳ, miễn là sự đa dạng trong cơ cấu thành viên của cơ quan được đảm bảo.

## **CÁC PHƯƠNG PHÁP HOẠT ĐỘNG**

Trong khuôn khổ hoạt động của mình, cơ quan quốc gia sẽ:

1. Tự do xem xét bất cứ vấn đề nào trong phạm vi thẩm quyền của mình, dù những vấn đề này do Chính phủ đưa lên hay do nó tự lựa chọn dựa trên đề xuất của các thành viên hay của một bên khiếu kiện bất kỳ mà không chuyển tới cơ quan có thẩm quyền cao hơn;
2. Nghe bất cứ ai và tiếp nhận bất cứ thông tin và tài liệu nào cần thiết để đánh giá tình huống trong thẩm quyền của nó;
3. Trả lời các ý kiến của công chúng một cách trực tiếp hay thông qua một cơ quan ngôn luận nào đó, đặc biệt là trong trường hợp muốn công khai ý kiến và khuyến nghị của nó;
4. Họp thường xuyên và bất cứ khi nào cần thiết với sự có mặt của tất cả các thành viên sau khi họ đã được thông báo kịp thời;
5. Thành lập các nhóm công tác gồm các thành viên khi cần thiết, và thiết lập các tiểu ban vùng và khu vực để hỗ trợ cơ quan quốc gia thực hiện chức năng của nó;
6. Duy trì tham vấn với các cơ quan khác chịu trách nhiệm thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền, như cơ quan xét xử hay cơ quan khác (đặc biệt là thanh tra viên, nhà hòa giải và những cơ quan tương tự);
7. Từ việc thấy được vai trò quan trọng của các tổ chức phi chính phủ trong việc mở rộng hoạt động của các cơ quan quốc gia, phát triển mối quan hệ với các tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền, phát triển kinh tế và xã hội, chống lại phân biệt chủng tộc, bảo vệ những nhóm người dễ bị tổn thương (đặc biệt là trẻ em, người lao động di cư, người tỵ nạn, người bị khuyết tật về thể chất và tinh thần) hoặc những lĩnh vực đặc biệt khác.

## **NHỮNG NGUYÊN TẮC BỔ SUNG LIÊN QUAN TỚI ĐỊA VỊ CỦA CÁC ỦY BAN CÓ THẨM QUYỀN BẢN TỰ PHÁP**

Một cơ quan quốc gia có thể được giao phó nhiệm vụ xem xét các đơn từ khiếu nại và kiến nghị liên quan đến những tình huống cụ thể. Những vụ việc này có thể được gửi lên bởi các cá nhân, người đại diện của họ, các bên thứ ba, các tổ chức phi chính phủ, các hiệp hội của nghiệp đoàn, hay bất kỳ tổ chức đại diện nào khác. Trong những tình huống như vậy, và trong trường hợp không đi ngược lại các quy tắc được kể đến ở trên liên quan đến thẩm quyền của các ủy ban, thì những chức năng được giao phó cho các ủy ban này có thể dựa trên các nguyên tắc dưới đây:

1. Tìm kiếm giải pháp hòa giải thông qua thương lượng hay, trong giới hạn luật định, qua những quyết định mang tính ràng buộc hoặc khi cần thiết theo nguyên tắc bí mật;
2. Thông báo cho nguyên đơn về các quyền của họ, đặc biệt là về các phương thức giải quyết mà họ có, hỗ trợ họ tiếp cận các phương thức đó;
3. Giải quyết bất kỳ đơn thư khiếu nại hay kiến nghị hoặc chuyển chúng tới cơ quan có thẩm quyền trong phạm vi luật định;

4. Đưa ra kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền, đặc biệt là thông qua đề xuất sửa đổi, cải cách luật pháp, các quy định hay thông lệ hành chính, đặc biệt là nếu chúng gây khó khăn cho những người khiếu kiện trong việc bảo đảm các quyền của họ.

## PL 2: Danh sách một số CQNQQG khu vực châu Á – TBD

	<b>Quốc gia</b>	<b>Tên CQNQQG</b>	<b>Xếp loại</b>
1	Afghanistan	Afghan Independent Human Rights Commission ▼	A
2	Australia	Australian Human Rights Commission ▼	A
3	Bahrain	Office of the Ombudsman of the Kingdom of Bahrain ▼	
4	Bangladesh	National Human Rights Commission of Bangladesh ▼	B
5	Fiji	Fiji Human Rights Commission ▼	-
6	Hong Kong SAR, China	Equal Opportunities Commission ▼	C
7	India	National Human Rights Commission ▼	A
8	Indonesia	National Commission for Human Rights ▼	A
9	Iraq	Iraqi Independent High Commission for Human Rights ▼	
10	Islamic Republic of Iran	Iranian Islamic Human Rights Commission ▼	C
11	Jordan	National Centre for Human Rights ▼	A
12	Malaysia	Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM) ▼	A
13	Maldives	Human Rights Commission of the Maldives	B



14	Mongolia	National Human Rights Commission of Mongolia ▼	A
15	Nepal	National Human Rights Commission	A
16	New Zealand	New Zealand Human Rights Commission	A
17	Oman	National Human Rights Commission ▼	B
18	Palestine	Independent Commission for Human Rights/Palestine	A
19	Philippines	Commission on Human Rights	A
20	Qatar	National Committee for Human Rights	A
21	Republic of Korea	National Human Rights Commission	A
22	Sri Lanka	The Human Rights Commission of Sri Lanka	B
23	Tajikistan	Ombudsman of Republic of Tajikistan ▼	
24	Thailand	The National Human Rights Commission of Thailand ▼	A
25	Timor Leste	Office of the Provedor for Human Rights and Justice ▼	A

Nguồn: <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/Asia-Pacific.aspx>