

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG CƠ QUAN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CON NGƯỜI

LÊ THỊ ANH ĐÀO *

Tóm tắt: Bài viết đánh giá tổng thể quá trình tăng cường hệ thống cơ quan điều ước về quyền con người hiện nay trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết số 68/268 của Đại hội đồng Liên Hợp quốc về tăng cường và thúc đẩy hoạt động hiệu quả của hệ thống cơ quan điều ước, nhằm trả lời câu hỏi: cần điều chỉnh và vận hành tốt hơn các biện pháp được thiết lập trong Nghị quyết hay cần kì vọng một cuộc “cải cách” với những thay đổi đáng kể về cấu trúc của hệ thống? Biện luận cho lựa chọn thứ nhất, bài viết đưa ra kết luận: cần có sự đánh giá đúng đắn về tình trạng hiện tại của các công việc trong tất cả các phân khúc của hệ thống cơ quan điều ước, với sự lưu ý cần thiết đến quan điểm của tất cả các bên liên quan trước khi đưa ra bất kì quyết định nào liên quan đến việc thay đổi hệ thống cơ quan điều ước quốc tế về quyền con người.

Từ khóa: Báo cáo quốc gia; cơ quan điều ước; hệ thống; quyền con người.

Nhận bài: 20/3/2020

Hoàn thành biên tập: 29/12/2020

Duyệt đăng: 31/12/2020

STRENGTHENING THE EFFECIENCY OF THE HUMAN RIGHTS TREATY BODY SYSTEM

Abstract: This article provides an overall assessment of the current process of strengthening the human rights treaty body system in the light of the implementation of the UN General Assembly Resolution 68/268 to answer the question: “Do we need to follow the path of smooth fine-tuning as established in Resolution, or do we need to expect a “reform” with substantial structural changes in the system’s structure?”. While arguing for the first option, the author concludes that there is a need for a proper assessment of the current state of affairs in all segments of the system with due regard being given to the views of all stakeholders before reaching any decision concerning further changes to be introduced in its work.

Keywords: Treaty body; human rights; system; national report

Received: Mar 20th, 2020; Editing completed: Dec 29th, 2020; Accepted for publication: Dec 31st, 2020

1. Sự cần thiết phải tăng cường hệ thống cơ quan điều ước quốc tế về quyền con người

Các điều ước quốc tế (ĐUQT) cốt lõi về quyền con người được kí kết với sự bảo trợ của Liên hợp quốc quy định nghĩa vụ pháp lí cho các quốc gia thành viên phải thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở cấp quốc gia. Để

giám sát các quốc gia thực hiện nghĩa vụ của mình, mỗi điều ước thiết lập ra cơ quan điều ước (còn gọi là ủy ban).⁽¹⁾ Mỗi ủy ban bao gồm các chuyên gia độc lập, có năng lực chuyên môn về quyền con người và do các quốc gia thành viên bầu chọn.

Các ủy ban đưa ra quyết định trong các

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: leanhdao@hlu.edu.vn

(1). Xem thông tin về các uỷ ban này tại: <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/Pages/Overview.aspx>, truy cập 03/02/2020.

phiên họp, thường được tổ chức hai đến ba lần mỗi năm, tại Geneva (riêng Ủy ban nhân quyền có thể họp tại New York). Mỗi phiên toàn thể thường kéo dài ba tuần, không kể một tuần họp của nhóm công tác để chuẩn bị cho phiên toàn thể. 9 trong số 10 ủy ban hiện nay giám sát việc thực thi các ĐUQT cốt lõi về quyền con người. Riêng Tiểu ban Phòng chống tra tấn (được thành lập theo Nghị định thư không bắt buộc của Công ước Chống tra tấn) giám sát nơi giam giữ tại các quốc gia thành viên của Nghị định thư.

Các cơ quan ĐUQT về quyền con người không phải là cơ quan tư pháp nhưng thường được coi như có tính chất tư pháp, bởi vì chúng có thể thực hiện các chức năng tương tự như tòa án, ví dụ: xem xét khiếu nại cá nhân, áp dụng các biện pháp tạm thời... Tính định kỳ và độc lập của các cơ quan này trong việc đánh giá báo cáo và đưa ra kết luận về sự tuân thủ của các quốc gia đối với các nghĩa vụ về quyền con người đã có khả năng tác động lớn đến chính sách của các quốc gia, đồng thời hướng dẫn cách thức quốc gia cần thực hiện để tăng cường thực thi quyền con người. Thông qua hệ thống khiếu nại cá nhân - chức năng chính thứ hai của hệ thống cơ quan điều ước, nạn nhân của vi phạm quyền con người có thể tiếp cận trực tiếp với các cơ quan điều ước và tìm cách để được khắc phục, bồi thường. Những phát hiện và bình luận của các cơ quan này cũng làm hình thành hệ thống tiền lệ có giá trị đối với khoa học pháp lý và cơ quan nhân quyền quốc gia.

Với chức năng và vai trò quan trọng như vậy nhưng các cơ quan này đang đối diện với nhiều thách thức. *Thứ nhất*, số lượng cơ quan ĐUQT về quyền con người ngày càng

gia tăng đặt ra thách thức làm thế nào để duy trì chất lượng và tính nhất quán về ý kiến của các cơ quan điều ước nhân quyền trong chuỗi rộng hơn của chúng, bao gồm hệ thống thủ tục riêng biệt và đánh giá định kỳ phổ quát, trong khi hệ thống này lại không ngừng mở rộng tính chuyên biệt. *Thứ hai*, sự bắt đầu có hiệu lực của các nghị định thư tùy chọn mới về thủ tục khiếu nại cá nhân và khiếu nại liên quốc gia làm gia tăng số lượng khiếu nại mà cơ quan này nhận được. Mặc dù trong những năm qua, thời gian họp của các cơ quan điều ước đã tăng lên nhưng công việc của hệ thống lại tăng với tốc độ nhanh hơn nên nó không thể bắt kịp và càng thêm tồn đọng báo cáo quốc gia cũng như khiếu nại cá nhân chưa được xem xét.⁽²⁾ *Thứ ba*, hệ thống này bị cản trở hơn nữa do nguồn tài chính và nhân lực hạn chế. Trong khi đó, khối lượng tài liệu của hệ thống cơ quan này liên tục tăng gấp nhiều lần. Năm 2011, chi phí cho việc xử lý các tài liệu chiếm mục chi phí cao nhất trong số các hoạt động của cơ quan điều ước.⁽³⁾ *Thứ tư*, các cơ quan điều ước có ít cơ hội để tương tác với nhau nên những thách thức đặt ra cũng bao gồm cả sự chòng chéo giữa các điều ước, giữa các cơ quan và đặc biệt là nguy cơ không nhất quán

(2). UN, *Report of the Secretary-General, Status of the human rights treaty body system*, 18 July 2016, UN Doc. A/71/118, para. 34; OHCHR, *More efficient and effective: UN Secretary General's report on strengthened Treaty Body system*, 4 August 2016. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx>, truy cập 02/03/2020.

(3). Navanethem Pillay, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system, A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, OHCHR, 2012, p. 24.

trong tiền lệ pháp lí của cơ quan điều ước và không gắn kết trong phương pháp làm việc. Ngoại trừ Tiểu ban Phòng chống tra tấn (SPT), các cơ quan điều ước thực hiện các chức năng phần lớn là giống nhau, bằng các phương pháp làm việc và trên cơ sở các nguyên tắc pháp lí phần lớn là giống nhau. Tuy nhiên, các cơ quan điều ước lại độc lập với nhau nên chúng hiếm khi tiến hành các cuộc họp chung, ngoại trừ cuộc họp của các chủ tịch cơ quan điều ước chỉ diễn ra một lần mỗi năm.⁽⁴⁾ Thứ năm, thách thức đáng kể nhất là việc các quốc gia chưa tuân thủ nghĩa vụ báo cáo thực hiện điều ước. Theo thống kê của Cao ủy Liên hợp quốc về quyền con người (OHCHR), chỉ có 33 trong số 197 quốc gia tuân thủ đầy đủ nghĩa vụ báo cáo của mình.⁽⁵⁾ Tuy nhiên, nếu tất cả các quốc gia báo cáo đúng hạn thì số lượng hồ sơ tồn đọng sẽ càng trầm trọng thêm và có nguy cơ dẫn đến sụp đổ hệ thống. Điều này cho thấy chiều sâu của thách thức đối với hệ thống cơ quan điều ước và tính cấp bách của việc cải cách đối với hệ thống.

Ở cấp quốc gia, số lượng nhiều và tính đa dạng của nghĩa vụ báo cáo cũng là thách thức không nhỏ. Nếu một quốc gia phê chuẩn cả 9 điều ước cốt lõi và hai nghị định thư tùy chọn thì trong 10 năm phải nộp khoảng 20 báo cáo đến cơ quan điều ước, bao gồm quy trình quốc gia, phiên đối thoại

giữa các thành viên với cơ quan điều ước tương ứng và các báo cáo giữa kì...

Khối lượng công việc ngày càng phi thực tế ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế cho thấy sự cần thiết phải có các giải pháp để củng cố hệ thống cơ quan điều ước quốc tế về quyền con người. Một số sáng kiến đã được thực hiện từ những năm 1980 nhằm giải quyết các thách thức do sự tăng trưởng liên tục của hệ thống cơ quan điều ước với các vấn đề pháp lí phức tạp có thể nảy sinh.⁽⁶⁾ Tiến trình liên chính phủ (2009 - 2014) về vấn đề này đã dẫn đến việc ngày 09/4/2014, Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua Nghị quyết số 68/268 về tăng cường và thúc đẩy hoạt động hiệu quả của hệ thống cơ quan điều ước (sau đây gọi tắt là Nghị quyết 68/268).⁽⁷⁾ Theo Nghị quyết 68/268, các quốc gia sẽ đánh giá hiệu quả của các biện pháp đã được thực hiện trong 6 năm (tức là vào năm 2020) và nếu thích hợp sẽ quyết định hành động tiếp theo để tăng cường và thúc đẩy chức năng toàn diện của hệ thống cơ quan này. Thời điểm quan trọng như vậy trong lịch sử của thiết chế bảo vệ quyền con người chính là một cơ hội để phản ánh những thành tựu và thách thức, đồng thời đánh giá và đề xuất triển vọng tăng cường hiệu quả của hệ thống cơ quan này.

(4). OHCHR, *Annual Meeting of the Chairpersons of Human Rights Treaty Bodies*, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx>, truy cập 03/02/2020.

(5). OHCHR, *List of States parties without overdue reports*, 2019, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/LateReporting.aspx 16, truy cập 03/02/2020.

(6). UN Secretariat, *UN Concept paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*, UN Doc HRI/MC/2006/2, 2006; UN High Commissioner, *Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System*, UN Doc A/66/860, 2012. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/ReportCoFacilitatorsGA.pdf>, truy cập 03/02/2020.

(7). General Assembly, *Resolution on strengthening and enhancing the effective functioning of the treaty body system*, A/RES/68/268, <https://undocs.org/A/RES/68/268>, truy cập 03/02/2020.

2. Thành tựu và thách thức hiện nay

Giai đoạn quá độ (2014 - 2020) của tiến trình tăng cường cơ quan điều ước quốc tế về quyền con người được đặc trưng bởi việc thực hiện đồng thời hai định hướng: một mặt, thúc đẩy thực hiện Nghị quyết 68/268, mặt khác tiếp tục đề xuất các sáng kiến về tương lai của hệ thống cơ quan điều ước trước thêm tiến trình mới liên chính phủ vào năm 2020.

2.1. Một số kết quả tích cực của việc thực hiện Nghị quyết 68/268

Trong báo cáo hai năm một lần được trình bày vào năm 2018, Tổng thư kí Liên hợp quốc đã đánh giá những tiến bộ đạt được trong việc thực hiện Nghị quyết 68/268.⁽⁸⁾ Trước hết, việc phân bổ thêm thời gian cho các ủy ban đã dẫn đến tăng thời gian cho các cuộc họp khoảng 20%, tức là 75 tuần trong giai đoạn 2013 - 2015 (so với 92,6 tuần trong giai đoạn 2015 - 2017 và 93,2 tuần trong giai đoạn 2018 - 2019).⁽⁹⁾ Đây chắc chắn là một trong những biện pháp mang lại kết quả tốt nhất của quá trình liên chính phủ về tăng cường cơ quan điều ước.

Trong bối cảnh gia tăng số lượng phê chuẩn điều ước quốc tế về quyền con người và các nghị định thư tùy chọn (từ tổng số 2300 năm 2015 lên 2386 năm 2017),⁽¹⁰⁾ Tổng thư kí đã xác định sự gia tăng số lượng

báo cáo quốc gia đang được các cơ quan điều ước xem xét. Đặc biệt, số lượng báo cáo đang chờ xem xét (tồn đọng) đã giảm từ 258 (tháng 12/2015) còn 230 (tháng 12/2017).⁽¹¹⁾

Trong giai đoạn 2015- 2017, Chương trình nâng cao năng lực được thiết lập theo Nghị quyết⁽¹²⁾ đã nâng cao kĩ năng và kiến thức cho hơn 350 công chức nhà nước từ 135 quốc gia, trong khi đã hỗ trợ kĩ thuật cho khoảng 70 quốc gia về các điều ước quốc tế cụ thể và nghĩa vụ báo cáo tương ứng.⁽¹³⁾ Sự hỗ trợ này đã dẫn đến những kết quả đáng khích lệ: tăng các phê chuẩn mới; khắc phục tình trạng chậm báo cáo; việc nộp các tài liệu cốt lõi chung được cập nhật; nâng cao chất lượng báo cáo quốc gia; cải thiện các cuộc đối thoại mang tính xây dựng; một số quốc gia ngày càng quan tâm hơn tới việc thiết lập một cơ chế quốc gia về báo cáo và theo dõi thực hiện các khuyến nghị của cơ quan điều ước.

Việc nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống cơ quan ĐUQT về quyền con người đã có tác động tích cực đối với việc bảo vệ bảo vệ, thúc đẩy quyền con người ở từng quốc gia. Xét từ góc độ chính sách công, chức năng giám sát thông qua báo cáo định kì mang lại ít nhất ba lợi ích cho các quốc gia: 1) tự đánh giá thường xuyên về pháp luật, chính sách và chương trình quốc gia từ góc độ nhân quyền; 2) quy trình xây dựng báo cáo khách quan và hợp tác giữa chính phủ và

(8). Report of the Secretary-General, *Status of the human rights treaty body system*, 6 August 2018, UN Doc. A/73/309, para. 15, <https://undocs.org/A/73/309>, truy cập 03/02/2020.

(9). OHCHR, *Cost Assessment Mandated by GA Resolution*, A/RES/68/2, 15/11/2013, Table 2, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/A-68-606_en.doc, truy cập 03/02/2020.

(10). UN Doc. A/73/309, para. 17.

(11). UN Doc. A/73/309, para. 22.

(12). UN General Assembly, Fifth Committee, *Programme Budget Implications for Draft Resolution A/68/L.37*, 3 March 2014, UN Doc. A/68/779, Table 2, p. 37.

(13). UN Doc. A/73/309, para. 29.

xã hội dân sự; 3) cơ hội nhận được lợi ích từ sự đóng góp ý kiến có tính xây dựng của các cơ quan điều ước nhân quyền và trao đổi kinh nghiệm của các quốc gia khác trên thế giới. Tác động này đã được Tổng thư kí Liên hợp quốc khái quát như sau: “*Các cơ quan điều ước tạo thành một khuôn khổ duy nhất để đối thoại và tranh luận về những thay đổi trong chính sách và pháp luật vốn rất cần thiết để cải thiện công lý xã hội và phát triển công bằng. Các cơ quan này hướng dẫn và hỗ trợ các quốc gia đạt được những mục tiêu đó thông qua bảo vệ nhân quyền tốt hơn. Thông qua phân tích chính xác và toàn diện về các tình hình của quốc gia, chúng có thể đóng vai trò là công cụ cảnh báo sớm. Các quốc gia đã thành lập các cơ quan này để đảm bảo rằng quyền của các cá nhân không còn là lí tưởng và cam kết trống rỗng*”.⁽¹⁴⁾

2.2. Những thách thức hiện nay đối với việc thực hiện Nghị quyết 68/268

Bên cạnh các thành tựu nêu trên, quá trình thực hiện Nghị quyết 68/268 cũng kéo theo sự gia tăng một số tác động bất lợi và có thể làm trầm trọng thêm những hạn chế hiện nay trong vận hành công việc của hệ thống cơ quan điều ước về quyền con người.

Thứ nhất, những hạn chế của giải pháp đối với việc thiếu nguồn lực

Trước hết, công thức tài trợ theo Nghị quyết 68/268 chưa giải quyết được tình trạng thiếu tài chính và nhân lực trước bối cảnh ngày càng tăng số lượng phê chuẩn, số lượng

kiểu kiện cá nhân⁽¹⁵⁾ và hỗ trợ cho các quốc gia trong chương trình xây dựng năng lực.⁽¹⁶⁾ Hơn nữa, trong giai đoạn 2018 - 2019, thời gian dành cho các cơ quan điều ước để hoàn thành khối lượng công việc của họ không tương ứng với số nhân lực bổ sung cho các cơ quan⁽¹⁷⁾ nên dù được tăng thời gian họp nhưng nhiều khiếu nại cá nhân vẫn không được xem xét.⁽¹⁸⁾ Do sụt giảm nhân sự, năm 2018 OHCHR đã thúc giục các ủy ban ưu tiên các hoạt động của họ bằng cách sắp xếp lại để đơn giản hoá phương pháp làm việc mà không có bất kì sự kiểm tra, đánh giá rõ ràng nào về lợi ích thực tế của việc điều chỉnh đó. Do thiếu tài trợ tự nguyện của các quốc gia thành viên⁽¹⁹⁾ nên Liên hợp quốc phải giảm số lượng các phiên họp của ủy ban.⁽²⁰⁾ Điều này cho thấy rõ hơn về thực

(15) UN Doc. A/73/309, Annex VI & VII.

(16) UN Doc. A/71/118, para. 18.

(17) UN, *Questions relating to the proposed programme budget for the biennium 2018–2019*, UN Doc. A/RES/72/261, 24 December 2017, <https://www.un.org/en/ga/fifth/72/ppb1819sg.shtml>, truy cập 03/02/2020.

(18) UN, *Report of the Chairs of the human rights treaty bodies on their 30th meeting*, 11/7/2018, UN Doc. A/73/140, para. 57.

(19) UN, *Guterres sounds alarm over worst cashflow crunch in years*, UN News, 26 July /2018 tại <https://news.un.org/en/story/2018/07/1015692>, truy cập 03/02/2020.

(20) UN, *UN budget shortfalls seriously undermine the work of the Human Rights Treaty bodies*, OHCHR News, 17/5/2019, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24621&LangID=E>; UN, *OHCHR's Funding and Budget*, <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/FundingBudget.aspx>, truy cập 05/02/2020.

(20). OHCHR, *United Nations Human Rights Appeal (2019)*, p. 26, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/AnnualAppeal2019.pdf>, truy cập 22/12/2020.

(14). Ban Ki-moon, United Nations Secretary-General, *Remarks at Treaty Body Strengthening Consultation for States Parties*, 02 April 2012, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2012-04-02>, truy cập 03/02/2020.

trạng công việc của hệ thống liên quan đến hành vi của tất cả các bên.

Do được tăng thời gian họp (hai tuần để loại bỏ tồn đọng 15% báo cáo quốc gia và sau đó là 5%)⁽²¹⁾ một số ủy ban đã đạt được tiến bộ nhất định liên quan đến việc loại bỏ tồn đọng báo cáo⁽²²⁾ nhưng một số ủy ban khác không giảm, thậm chí còn gia tăng tồn đọng báo cáo của quốc gia thành viên.⁽²³⁾ Điều này phản ánh tình hình cụ thể của mỗi ủy ban về số lượng phê chuẩn và tỉ lệ báo cáo quốc gia, đồng thời cho thấy cách tiếp cận khác nhau của các ủy ban đối với việc ưu tiên thời gian được bổ sung để loại bỏ tồn đọng báo cáo. Vì vậy, các quốc gia càng thận trọng và hạn chế hơn trong việc cung cấp nguồn lực cho hệ thống.⁽²⁴⁾ Đáng chú ý, khi nhận khiếu nại cá nhân, một số ủy ban không kiểm tra liệu vấn đề đó có đang được xem xét hoặc đã được xem xét bởi một cơ quan ĐUQT khu vực hay không. Thực tiễn này cũng có thể dẫn đến gánh nặng quá tải cho các cơ quan.

Bên cạnh đó, các biện pháp giới hạn chặt chẽ số lượng từ trong báo cáo và trả lời của các quốc gia cũng như tài liệu của cơ quan điều ước, giảm số lượng ngôn ngữ làm việc từ sáu xuống còn ba ngôn ngữ⁽²⁵⁾ nhằm góp phần tiết kiệm chi phí⁽²⁶⁾ nhưng giới hạn này

lại không được áp dụng cho tất cả các bên liên quan đến cuộc đối thoại (ví dụ như báo cáo của tổ chức phi chính phủ).⁽²⁷⁾ Danh sách câu hỏi của các chuyên gia và mức độ chi tiết của chúng cũng gần như không bị hạn chế và điều này không phù hợp với thời gian dành cho các phái đoàn trả lời câu hỏi của họ.

Xét về phương diện tăng cường khả năng tiếp cận và trực tiếp quan sát hoạt động của cơ quan điều ước, việc tắt cả các ủy ban giảm một nửa số ngôn ngữ làm việc dường như cũng không phải là biện pháp hữu ích. Ngôn ngữ thứ tư có thể được sử dụng theo yêu cầu của quốc gia nhưng nó vẫn bỏ qua khả năng các chủ thể quyền, các quan chức chính phủ, xã hội dân sự và các học giả tiếp cận thông tin bằng ngôn ngữ của họ khi các ngôn ngữ này không nằm trong danh sách bốn ngôn ngữ làm việc của cơ quan điều ước. Đây chắc chắn không phải là lĩnh vực mà một chính sách tiết kiệm chi tiêu nên được đưa ra. Hơn nữa, biện pháp này rõ ràng làm tăng gánh nặng báo cáo cho các quốc gia do phải dịch thuật tài liệu báo cáo.

Thứ hai, xu hướng thống nhất chức năng của hệ thống cơ quan điều ước trong quá trình tăng cường hiện nay có nguy cơ làm suy yếu hiệu quả của các cơ quan này

Một số đề xuất về thống nhất các ủy ban thông qua việc thay đổi cấu trúc và cơ sở pháp lý các công việc của ủy ban.⁽²⁸⁾ Đề xuất

(21). UN Doc. A/RES/68/268, para. 26.

(22). UN Doc. A/71/118, para. 34.

(23). UN Doc. A/71/118, para. 35 & Annex IV.

(24). UN, *UN budget shortfalls seriously undermine the work of the Human Rights Treaty bodies*, OHCHR News, tldđ; UN, “Human Rights Oversight in Peril Amid UN Budget Shortfall”, 17 May 2019, <https://the.globepost.com/2019/05/17/human-rights-un-budget-shortfall/>, truy cập 22/12/2020.

(25). UN Doc. A/RES/68/268, para. 30.

(26). UN Doc. A/73/309, para. 16; UN Doc. A/RES/

68/268, para.15-16; UN Doc. A/71/118, para.70.

(27). UN Doc. A/71/118, para.15.

(28). Bayefsky A, *The UN human rights system: universality at the crossroads*. Ardsley: Transnational Publishers Inc., New York, 2001; Alston P, Crawford (eds), *The future of the UN human rights treaty monitoring system*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Heyns C, Viljoen F, *The impact of*

này đã không được các bên liên quan chính của hệ thống ủng hộ, bởi vì nó có nguy cơ làm suy yếu bản chất riêng và tính độc lập của mỗi ủy ban.⁽²⁹⁾ Đây có lẽ là một trong những lí do mà Nghị quyết 68/268 không đề cập về việc “thống nhất” mà chỉ “củng cố”, điều chỉnh từng bước thông qua “hài hoà” và “tinh giản” phương thức làm việc của các ủy ban và làm cho hoạt động của chúng không tạo thành gánh nặng cho các quốc gia và các bên liên quan khác. Tuy nhiên, những thay đổi hiện nay của hệ thống trong quá trình thực hiện Nghị quyết 68/268 đã thể hiện sự khác biệt mờ nhạt giữa “thống nhất” và “hài hoà”, “củng cố”.

Về cuộc họp của chủ tịch ủy ban và kết quả của cuộc họp: Theo quy tắc về thủ tục của các ủy ban, chủ tịch là người điều hành cuộc họp của ủy ban nhưng không có thẩm quyền thông qua quyết định thay mặt cho ủy ban. Phù hợp với kêu gọi trong Nghị quyết 68/268 và trên cơ sở đề nghị của các chủ tịch, ủy ban đã nhất thể hoá công việc của mình bằng việc thông qua một thủ tục báo cáo được đơn giản hoá, một lưu ý hướng dẫn cho các quốc gia thành viên trong cuộc đối thoại mang tính xây dựng, một khuôn mẫu chung cho các kết luận nhận xét và bình luận

the United Nations human rights treaties on the domestic level, Human Rights Q 23, 2000, p. 483 - 553; UN Secretary-General, *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*, 9 September 2002, UN Doc. A/57/387.

(29). UN, *Report of a Brainstorming Meeting on Reform of the Human Rights Treaty Body System*, Malbun, Liechtenstein, 4-7 May 2003, UN Doc. A/58/123; UN, *Final report on enhancing the long-term effectiveness of the United Nations human rights treaty system*, by the independent expert, Mr. Philip Alston, 27 March 1996, UN Doc. E/CN.4/1997/74.

chung...⁽³⁰⁾ Tuy nhiên, thủ tục thông qua các văn kiện tại cuộc họp của chủ tịch đã làm nảy sinh vấn đề về nhiệm vụ được trao cho chủ tịch. Cụ thể, dự thảo của các văn kiện sẽ được thảo luận tại các cuộc họp của chủ tịch không được phát trước cho các thành viên tham dự trong khoảng thời gian họp lí, vì vậy, các ủy ban không có đủ thời gian để thảo luận về văn bản. Các chuyên gia có thể sẽ coi kết quả của các cuộc họp chủ tịch là áp đặt nên họ luôn thận trọng trong việc làm theo các giải pháp được đề xuất và vì thế, có các khác biệt đáng kể trong áp dụng văn bản đó giữa các ủy ban.⁽³¹⁾ Ví dụ: trong cuộc họp thứ 31 vào tháng 6/2019, các chủ tịch đã thông qua “*Quan điểm về tương lai của hệ thống cơ quan điều ước*”,⁽³²⁾ trong đó ủng hộ ý tưởng về việc hợp nhất thủ tục báo cáo theo sáng kiến học thuật của Học viện nhân quyền và Luật nhân quyền quốc tế Geneva (Học viện Geneva).⁽³³⁾ Tuy nhiên, văn bản này không giải thích lí do tại sao các chủ tịch tập trung chủ yếu vào đề xuất của Học viện Geneva mà không thảo luận về các khuyến nghị trong Nghị quyết 68/268. Do đó, văn bản này dường như không đưa ra quan điểm

(30). Guidelines against Intimidation or Reprisals (‘San José Guidelines’), 30 July 2015, UN Doc. HRI/MC/2015/6.

(31). UN Doc. A/73/309, para. 52.

(32). Treaty body Chairpersons, *Position Paper on the future of the treaty body system*, July 2019, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/Meetingchairpersons.aspx>, truy cập 03/02/2020.

(33). Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2018), *Academic platform report on the 2020 review ‘Optimizing the UN treaty body system’*, <https://www.geneva-academy.ch/joomla-tools-files/docman-files/Optimizing%20UN%20Treaty%20Bodies.pdf>, truy cập 22/12/2020.

chung của cơ quan điều ước mà là quan điểm chung của các chủ tịch với những nghi ngờ nhất định về việc trước cuộc họp đó, liệu các ủy ban có cơ hội để đưa ra quan điểm của mình hay không.

Hơn nữa, thủ tục báo cáo đơn giản nhưng chưa chắc đã mang lại sự đơn giản hoá. Nghị quyết 68/268 đề xuất các quốc gia thành viên nên xem xét khả năng sử dụng Thủ tục báo cáo đơn giản hoá (SRP),⁽³⁴⁾ theo đó, cơ quan điều ước chuẩn bị Danh sách các vấn đề trước khi quốc gia thành viên nộp báo cáo (LOIPR). Như vậy, các quốc gia sẽ chuẩn bị báo cáo dựa trên danh sách này mà không phải gửi câu trả lời cho các câu hỏi ngoài báo cáo như quy trình báo cáo truyền thống. SRP nhằm giảm gánh nặng báo cáo của quốc gia và làm cho toàn bộ thủ tục (bao gồm cả cuộc đối thoại) trở nên tập trung hơn và có thể dự đoán được đối với các quốc gia và các bên khác tham gia đối thoại. Tuy nhiên, không chắc chắn rằng SRP sẽ làm thay đổi các quốc gia không nộp hoặc chậm nộp báo cáo,⁽³⁵⁾ bởi vì thực tế đến nay SRP nhận được sự đánh giá khác nhau của các bên liên quan trong hệ thống. Các chủ tịch mô tả SRP là một thủ tục phù hợp, đã được tất cả các ủy ban thực hiện và đã giúp các quốc gia thành viên thực hiện nghĩa vụ báo cáo quốc gia.⁽³⁶⁾ Mỗi ủy ban đã giới thiệu thủ tục này với các điều kiện cụ thể của riêng mình nhưng một số ủy ban thậm chí đã giới

thiệu thủ tục này như một đề án tiên phong.⁽³⁷⁾ Hơn nữa, SRP yêu cầu nhiều thông tin hơn từ các ủy ban và ban thư kí, đặc biệt là liên quan đến việc chuẩn bị LOIPR.⁽³⁸⁾ Hiện tại, chưa có đánh giá chính thức về tác động của việc sử dụng thủ tục SRP đối với tất cả các cơ quan điều ước. Về phía các quốc gia cũng không có quan điểm chung về vấn đề này.⁽³⁹⁾ Trong khi các số liệu thống kê cho thấy đã có sự gia tăng ổn định của việc sử dụng SRP trong toàn bộ hệ thống cơ quan điều ước⁽⁴⁰⁾ nhưng chỉ có tỉ lệ tương đối nhỏ các quốc gia đã áp dụng thủ tục này.⁽⁴¹⁾

Bên cạnh đó, các đề xuất nhất thể hoá cũng không có tính khả thi. *Trước hết*, về hợp nhất đánh giá quốc gia theo đề xuất của Học viện Geneva;⁽⁴²⁾ các quốc gia sẽ được đánh giá bởi tất cả các cơ quan điều ước có liên quan chỉ trong một tuần, cứ sau 7 - 8 năm, trên cơ sở một báo cáo quốc gia duy nhất. Điều này có nghĩa là một báo cáo tổng hợp sẽ thay thế các báo cáo định kì mà hiện nay các quốc gia phải nộp cho các ủy ban liên quan. Tương tự, một danh sách tổng hợp các câu hỏi sẽ được chuẩn bị trong phạm vi SRP mà các ủy ban sẽ phối hợp chuyển tiếp

34. UN Doc. A/RES/68/268, para.2.

(35). Report of the Working Group, 'Simplified reporting procedure', 6 December 2018, UN Doc. CCPR/C/123/3, para.81, <https://undocs.org/es/CCPR/C/123/3>, truy cập 22/12/2020.

(36). UN Doc. A/73/140, para.22.

(37). UN, *Identifying progress achieved in aligning the working methods and practices of the treaty bodies*, Note by the Secretariat, 23 March 2018, UN Doc. HRI/MC/2018/3, p. 2 - 3, <https://undocs.org/HRI/MC/2018/3>, truy cập 22/12/2020.

(38). UN Doc. CCPR/C/123/3, para. 8.

(39). UN Doc. A/73/309, para. 14.

(40). UN Doc. CCPR/C/123/3, Table 2 'Procedures used for State party reports to all treaty bodies', p. 8, <https://undocs.org/CCPR/C/123/3>, truy cập 22/12/2020.

(41). UN Doc. HRI/MC/2018/3, p. 3.

(42). Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2018), tldd.

tới một quốc gia trước khi đánh giá. Đánh giá tổng hợp sẽ dẫn đến ý kiến kết luận riêng từ mỗi ủy ban. Thực tế, đề xuất này sẽ yêu cầu tất cả các ủy ban (trừ SPT) phải ngồi đồng thời ở Geneva trong các phòng họp khác nhau trong một tuần. Các quốc gia được đánh giá sẽ gặp từng ủy ban liên quan. Một lựa chọn khác, báo cáo quốc gia hợp nhất và được đánh giá quốc gia theo cụm. Theo đề xuất này, thay vì được đánh giá một lần bởi tất cả các ủy ban trong cùng khoảng thời gian 7 - 8 năm, các quốc gia sẽ được đánh giá theo cụm (một cụm đánh giá cứ sau mỗi 4 năm) bởi các ủy ban khác nhau.

Cơ chế báo cáo này làm giảm gánh nặng báo cáo về phía các quốc gia, tránh trùng lặp thông tin trong các báo cáo quốc gia và lặp lại khuyến nghị của các ủy ban, làm cho hệ thống báo cáo dễ dự đoán hơn cho các quốc gia và các bên liên quan. Thời gian của các phiên họp cơ quan điều ước sẽ vẫn tương đương với lịch trình, thậm chí cho phép các phái đoàn giảm chuyến đi tới Geneva. Tuy nhiên, đề xuất trên đặt ra một số thách thức:

- Thay đổi trong công việc của hệ thống cơ quan điều ước, đặc biệt là thủ tục báo cáo, chính là thay đổi nghĩa vụ theo điều ước. Vì vậy, thay đổi đó cần được sự đồng ý của các quốc gia, thậm chí phải sửa đổi các điều ước hiện có. Mỗi cơ quan được thành lập trên cơ sở điều ước riêng biệt và mỗi điều ước có sự khác nhau về các quốc gia thành viên. Tuy thuộc vào phạm vi của điều ước, việc cải cách hệ thống cơ quan điều ước sẽ yêu cầu sửa đổi các điều ước hiện có. Vấn đề phức tạp hơn nữa, về mặt kỹ thuật, một sửa đổi như vậy sẽ yêu cầu các cuộc họp riêng biệt của các quốc gia thành viên khác nhau đối

với mỗi điều ước và mỗi quốc gia lại phải tiến hành thủ tục theo cách thức pháp lý riêng biệt. Đây không đơn thuần là thách thức về thủ tục mà còn là thách thức về chính trị.

- Hợp nhất báo cáo có thể làm suy yếu tính chuyên môn hoá của mỗi cơ quan điều ước. Làm thế nào để chuyên gia về các vấn đề trong một điều ước cụ thể này lại có thể chuẩn bị và đối chiếu một danh sách tổng hợp về các khía cạnh thuộc về phạm vi của một điều ước khác?

- Danh sách hợp nhất của các vấn đề sẽ bao gồm những gì và phân bổ câu hỏi giữa các ủy ban như thế nào? Tất cả các cơ quan điều ước sẽ xem xét toàn bộ danh sách các vấn đề trong một vài ngày và với một số khác biệt nhỏ, hay là các vấn đề sẽ được phân chia chặt chẽ giữa các ủy ban? Trong trường hợp thứ nhất, sự trùng lặp là không thể tránh khỏi. Trong trường hợp thứ hai, các ủy ban sẽ mất khả năng được đặt câu hỏi mà họ quan tâm trong phạm vi nhiệm vụ của mình. Điều này có thể dẫn đến những vấn đề quan trọng liên quan đến không được giám sát được việc thực hiện quyền con người.

- Cách thức nào để các báo cáo tồn đọng hiện nay được tích hợp vào hệ thống báo cáo mới và lịch trình tổng hợp cho toàn hệ thống sẽ như thế nào? Việc đánh giá không có báo cáo sẽ không phải là lựa chọn tốt nhất từ góc độ thiết lập một cuộc đối thoại mang tính xây dựng giữa các quốc gia và các ủy ban.

Thứ ba, đối với các đề xuất nhất thể khác, ví dụ: đề xuất thành lập toà án nhân quyền thế giới⁽⁴³⁾ trên cơ sở hợp nhất Hội

(43). De Gaer, The institutional future of the covenants: a world court of human rights? In Moeckli D et al (eds) *Human Rights Covenants at 50: their*

đồng nhân quyền (HRC) và Ủy ban về quyền kinh tế, xã hội, văn hoá;⁽⁴⁴⁾ xây dựng hiến chương thế giới về quyền con người⁽⁴⁵⁾ hoặc thành lập nhóm công tác phối hợp của cơ quan điều ước về vấn đề khiếu kiện cá nhân...⁽⁴⁶⁾ Mặc dù những đề xuất này có khía cạnh tích cực về phương diện gắn kết các cơ quan điều ước nhưng danh sách những điểm hạn chế của các đề xuất này lại dài hơn. Ví dụ, việc thay đổi nội dung của điều ước và các nghị định thư tùy chọn về thủ tục khiếu nại cá nhân sẽ đòi hỏi nỗ lực chính trị rất lớn của các quốc gia để sửa đổi các điều ước; nguy cơ mất đi tính đặc thù của từng cơ quan điều ước cũng như sự tích lũy về chuyên môn đã phát triển theo thời gian; các vấn đề khác liên quan đến thành phần, chuyên môn của cơ quan nhất thể, bởi vì có thể thành viên từ các ủy ban khác phải đánh giá báo cáo hoặc nghe vụ việc trong lĩnh vực áp dụng của một điều ước cụ thể mà họ thiếu kiến thức phù hợp... Cấu trúc chung mới có thể bao gồm các thành viên từ quốc gia chưa kí kết các điều ước và các nghị định

past, present, and future. Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 350 - 355; Nowak M, "It's time for a world court of human rights", in: Bassiouni M, Schabas W (eds), *New challenges for the UN human rights machinery. What future for the UN treaty body system and the Human Rights Council procedures?* Intersentia Publishers, Antwerp, 2011, p. 17 - 35.

(44). Schrijver N, *Fifty years International Human Rights Covenants. Improving the global protection of human rights by bridging the gap between the two Covenants*. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten 41(4), 2016, p. 457 - 464.

(45). Subedi, *Effectiveness of the UN human rights system. Reform and the judicialisation of human rights*, Routledge, Abingdon, 2017.

(46). Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018, tldd.

thư tùy chọn nhưng sẽ được theo dõi bởi cấu trúc này. Các quốc gia có thể rất thận trọng khi được đánh giá bởi các chuyên gia từ các quốc gia không là thành viên của điều ước. Điều này cũng có thể dẫn đến nguy cơ một số vấn đề nhân quyền nhất định không còn chịu sự kiểm soát hoặc nhận được ít sự chú ý hơn trong cấu trúc hợp nhất mới. Do đó, trong một số lĩnh vực nhất định, việc bảo vệ chủ thể quyền hoặc các nhóm cá nhân đặc biệt có thể bị giảm sút.

Một xu hướng khác trong các đề xuất nhất thể hiện nay là thay thế hệ thống báo cáo trong các cơ quan điều ước bằng quy trình Kiểm điểm định kì phổ quát (UPR) hoặc gắn việc theo dõi khuyến nghị và quyết định của các ủy ban với quy trình UPR⁽⁴⁷⁾. Tuy nhiên, ý tưởng này không khả thi do sự khác biệt rõ ràng giữa các cơ quan điều ước và các nhiệm vụ UPR. Trộn lẫn chức năng của các cơ chế này có thể đe dọa sự cân bằng ảnh hưởng trong hệ thống nhân quyền phổ quát đã được phát triển giữa bộ phận phi chính phủ (chuyên gia) của các cơ quan điều ước với bộ phận liên chính phủ được đại diện bởi HRC và UPR. Sự tương tác hiện nay giữa các cơ chế này mang lại kết quả quan trọng, đặc biệt là thúc đẩy các quốc gia tham gia điều ước quốc tế về quyền con người, nộp báo cáo định kì cho các ủy ban và tham gia đối thoại tương tác với các ủy ban.

3. Một số nhận xét và đánh giá triển vọng

Hệ thống cơ quan điều ước quốc tế về quyền con người hiện nay trong giai đoạn

(47). Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2018), tldd.

thực hiện Nghị quyết 68/268 là bức tranh hỗn hợp về sự tiến bộ và những thách thức dai dẳng. Bên cạnh những thay đổi tích cực mà Nghị quyết đang mang lại, hiệu quả của hệ thống cơ quan điều ước về quyền con người hiện nay còn khá xa so với những gì được mong đợi.

Một trong những mục đích của Nghị quyết là giảm khối lượng công việc của các cơ quan điều ước thông qua loại bỏ tồn đọng báo cáo quốc gia và khiếu nại cá nhân nhưng chỉ có một số cơ quan đã đạt được tiến bộ đáng kể trong vấn đề này. Tất cả những phát triển này đang diễn ra cùng với việc cắt giảm hỗ trợ nhân viên cho các cơ quan điều ước theo quyết định của Đại hội đồng và kêu gọi của OHCHR để thúc đẩy sắp xếp các thủ tục của cơ quan điều ước, từ đó giảm bớt khối lượng công việc của ban thư kí. Do đó, những phát triển này đang đặt ra nguy cơ về sự điều chỉnh không hiệu quả và không cần thiết đối với các công việc của cơ quan điều ước. Giới hạn về khối lượng tài liệu được quy định theo Nghị quyết không chứng minh tính hiệu quả do không áp dụng bình đẳng giới hạn số trang đối với tất cả các bên liên quan. Ngoài ra, việc cắt giảm ngôn ngữ làm việc của các uỷ ban cũng làm suy yếu khả năng tiếp cận và quan sát trực tiếp hoạt động của hệ thống, làm tăng khối lượng công việc của các quốc gia và các bên liên quan khác.

Mặc dù có những bài học rút ra từ các đề xuất cải cách trước đó, các ý tưởng nhằm mục đích thống nhất hoạt động của các cơ quan điều ước gắn với việc sửa đổi cơ sở pháp lí của chúng vẫn nằm trong chương trình nghị sự về tăng cường cơ quan điều ước. Những khuynh hướng này không chỉ

được thể hiện trong đề xuất của học giả mà còn thể hiện ngay trong khuôn khổ cuộc họp của các chủ tịch cũng như quan điểm của chủ tịch là ủng hộ ý tưởng về báo cáo hợp nhất do Học viện Geneva đề xuất. Tuy nhiên, quan điểm các chủ tịch dường như bị ảnh hưởng từ các đề xuất của bên ngoài chứ không phải từ quan điểm của các uỷ ban.

Với những khuynh hướng nói trên, việc tăng cường cơ quan điều ước có hai triển vọng. *Thứ nhất*, thực hiện theo Nghị quyết 68/268 và ưu tiên hoạt động của các cơ quan điều ước với trọng tâm chính là thủ tục báo cáo và khiếu nại cá nhân, tuy thuộc vào điều kiện phân bổ nguồn nhân lực và tài chính đầy đủ. *Thứ hai*, thông qua các cuộc họp, các quốc gia thành viên quyết định sửa đổi văn bản điều ước. Đây là lựa chọn cấp tiến, mang đến sự thay đổi sâu sắc về cấu trúc của hệ thống cơ quan này.

Hội nghị đánh giá năm 2020 đang đến gần, kì vọng về một cuộc “cải cách” dẫn đến thay đổi đáng kể về cấu trúc và pháp lí của hệ thống cơ quan điều ước có thể không đạt được, thay vào đó là cải tiến việc thực hiện Nghị quyết 68/268. Những thách thức phức tạp không thể được giải quyết bằng việc tìm cách vượt qua tất cả chúng và đơn giản là thành lập một toà án nhân quyền thế giới hoặc bất kì thực thể thống nhất nào khác như thế đó là một loại thuốc chữa bách bệnh kì diệu. Quan điểm này được xác nhận bởi các phân tích ở trên về những hệ quả bất lợi mà đề xuất về giải pháp thống nhất có thể dẫn đến cho hệ thống cơ quan điều ước. Trong khi đó, việc thực hiện Nghị quyết 68/268 đã mang lại những “tiến bộ thực tế”, đặc biệt là đảm bảo khả năng dự đoán của

chu kì báo cáo, tổ chức tốt hơn các cuộc đối thoại mang tính xây dựng và phát triển các đánh giá kết luận có tính tập trung hơn, hợp lí hoá các nguồn lực của hệ thống mà không phải sửa đổi các điều ước hiện nay. Như vậy, quá trình củng cố cơ quan điều ước theo Nghị quyết 68/268 đã chứng minh rằng các bước nhỏ, sáng tạo cũng có thể dẫn đến các giải pháp hợp lí trong phạm vi quy phạm hiện hành.

Theo hướng này, trước khi đưa ra kết luận chính xác về tính hiệu quả của những phát triển đang diễn ra trong hệ thống cơ quan điều ước và sự cần thiết của những thay đổi thích hợp trong công việc của hệ thống, cần phải đưa ra đánh giá đúng về tình trạng hiện tại của tất cả các phân khúc của hệ thống và phù hợp với các quan điểm của các bên liên quan chính, cụ thể:

- Trước khi diễn ra cuộc họp thường niên của các chủ tịch, các uỷ ban nên dành thời gian trong các phiên họp của mình để thảo luận và so sánh các phương pháp làm việc, từ đó ra quyết định tập thể uỷ quyền cho các chủ tịch thảo luận và tán thành phương pháp và thực tiễn làm việc trong cuộc họp thường niên;

- Thường xuyên tổ chức thảo luận giữa các uỷ ban thông qua hội nghị truyền hình để thảo luận về các vấn đề liên quan đến sự gắn kết giữa các uỷ ban. Điều này sẽ tạo ra cơ chế trao đổi thông tin và quan điểm giữa các uỷ ban, đảm bảo tính hợp pháp của việc ra quyết định.

- Trong bối cảnh đa sắc thái về cách tiếp cận của các uỷ ban và quan điểm của các quốc gia về thủ tục SPR thì không nhất thiết phải tăng tốc độ áp dụng SRP với tất cả các

quốc gia và bỏ lại tất cả thủ tục tiêu chuẩn theo các điều ước hiện hành. Điều cần thiết hiện nay là các uỷ ban và các quốc gia cần có nhiều thời gian hơn để đánh giá ưu điểm và hạn chế của thủ tục SPR. Khi thực hiện đánh giá này, cần chú ý đến khả năng của thủ tục SRP đối với các vấn đề về thực hiện điều ước. Bước tiếp theo có thể là một đánh giá toàn diện chính xác về tác động và ý nghĩa của thủ tục này đối với các uỷ ban và các quốc gia trên toàn hệ thống cũng như các tác động của nó đối với vấn đề tài chính và nguồn lực. Tuy nhiên, vấn đề cốt lõi cần được trả lời trong đánh giá tác động toàn diện như vậy là liệu so với quy trình truyền thống thì quy trình SPR có dẫn đến sự giám sát tốt hơn việc tuân thủ của các quốc gia với các nghĩa vụ của họ về quyền con người hay không.

Đánh giá toàn diện năm 2020 sẽ là cơ hội thích hợp để thảo luận về những giải pháp trên. Đánh giá đó nên được dựa trên phân tích toàn diện những vấn đề sau đây: các hạn chế về nguồn lực và lí do thực sự của những hạn chế này; các bước được thực hiện bởi tất cả các bên liên quan; xu hướng có thể xác định được trong sự không nhất quán của việc giải thích các vấn đề nhân quyền tương tự của các cơ quan điều ước khác nhau; nghiên cứu những trở ngại để báo cáo kịp thời và thực hiện đầy đủ khuyến nghị của các uỷ ban; cách tiếp cận của các quốc gia đối với việc thực thi khuyến nghị của các cơ quan điều ước và cách thức đảm bảo khả năng quan sát trực tiếp hoạt động của hệ thống cơ quan điều ước.

Việt Nam là thành viên của 7 trong số 9 điều ước cơ bản của Liên hợp quốc về quyền

con người và luôn tích cực hợp tác với các uỷ ban để thực hiện nghĩa vụ thành viên. Việc hoàn thành khối lượng công việc lớn để nộp hầu hết các báo cáo quốc gia theo đúng quy định thể hiện sự nghiêm túc và cam kết mạnh mẽ của Việt Nam đối với việc bảo đảm tôn trọng và thực hiện các cam kết quốc tế trong lĩnh vực quyền con người. Tuy nhiên, cũng giống như khá nhiều nước đang phát triển khác, Việt Nam thường nộp báo cáo muộn hơn so với thời hạn quy định và thường xuyên phải làm báo cáo gấp nhiều kì,⁽⁴⁸⁾ ví dụ ghép 3 báo cáo (lần 2, lần 3 và lần 4) hoặc 2 báo cáo (lần 5 và lần 6; lần 7 và lần 8) về thực hiện Công ước Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW), chậm nộp báo cáo lần 3 về thực hiện Công ước về quyền dân sự, chính trị (ICCPR). Nguyên nhân chủ yếu là do số lượng báo cáo nhiều (báo cáo định kì, báo cáo giữa kì, báo cáo UPR...), trong khi phạm vi điều chỉnh của các công ước thường rất rộng nên khó thu thập, tổng hợp và đánh giá thông tin. Để tháo gỡ khó khăn này, cơ quan đầu mối chủ trì thực thi mỗi điều ước phải tăng cường phối hợp với nhau và với các tổ chức phi chính phủ. Trước mắt, Việt Nam cần áp dụng thủ tục báo cáo đơn giản hoá (SRP) và hướng dẫn báo cáo của các uỷ ban, tuân thủ giới hạn về dung lượng báo cáo, chuẩn bị báo cáo dựa trên Danh sách

vấn đề mà các uỷ ban đưa ra (LOIPR), tăng cường tham gia khoá đào tạo do các uỷ ban tài trợ về nâng cao năng lực cán bộ nhân quyền... Trong thời gian tới, Việt Nam cần xem xét mời các báo cáo viên đặc biệt vào thăm Việt Nam để hiểu thêm về tình hình Việt Nam và hỗ trợ Việt Nam đảm bảo tốt hơn quyền con người.

Việt Nam là một trong những quốc gia đồng đề xuất và góp phần vào việc thông qua Nghị quyết thiết lập tiến trình liên chính phủ về củng cố và tăng cường hoạt động hiệu quả của hệ thống cơ quan điều ước về quyền con người (ngày 23/02/2012).⁽⁴⁹⁾ Hội nghị năm 2020 về đánh giá hiệu quả của các biện pháp đã thực hiện sẽ là cơ hội để Việt Nam tiếp tục thể hiện vai trò tích cực và quan điểm về chủ đề này. Naury, Costa Rica, Thụy Sĩ, Học viện Geneva... đã tổ chức các cuộc họp, hội thảo và kêu gọi một tiến trình học thuật để phát triển các ý tưởng, giải pháp để cải tiến hệ thống cơ quan điều ước và hỗ trợ cho tiến trình liên chính phủ năm 2020.⁽⁵⁰⁾ Việc tham gia hoặc tổ chức những nghiên cứu học thuật này có thể là một trong những biện pháp cung cấp nguồn tham khảo để xây dựng lập trường quan điểm chính thức của Việt Nam tại Hội nghị sắp tới./.

(48). Bộ Ngoại giao, “Thực hiện nghĩa vụ báo cáo theo các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên”, Hội thảo ngày 21/11/2017, phát biểu của Thứ trưởng Bộ Ngoại giao Vũ Quang Minh, <http://dangcongsan.vn/kinh-te-va-hoi-nhap/thuc-hien-nghia-vu-bao-cao-theo-cong-uoc-quoc-te-ve-quyen-con-nguoi-463324.html>, truy cập 05/02/2020.

(49). <https://www.ishr.ch/news/66-states-abstain-ga-resolution-creating-treaty-body-strengthening-process>, truy cập 13/02/2020.

(50). Wilton Park, Report, Strengthening the UN human rights treaty monitoring system: what are the next steps?, Jan 2015; OHCHR, Report of the Chairs of the human rights treaty bodies on their twenty-seventh meeting, UN Doc A/70/30, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A/70/302&Lang=en, truy cập 13/02/2020.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alston P, Crawford (eds), *The future of the UN human rights treaty monitoring system*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
2. Bayefsky A, *The UN human rights system: universality at the crossroads*. Ardsley: Transnational Publishers Inc., New York, 2001.
3. De Gaer, The institutional future of the covenants: a world court of human rights? In Moeckli D et al (eds) *Human Rights Covenants at 50: their past, present, and future*. Oxford University Press, Oxford, 2018.
4. Heyns C, Viljoen F, *The impact of the United Nations human rights treaties on the domestic level*. Hum Rights Q 23, 2000.
5. Navanethem Pillay, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system, A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, OHCHR, 2012.
6. Nowak M, It's time for a world court of human rights. In: Bassiouni M, Schabas W (eds), *New challenges for the UN human rights machinery. What future for the UN treaty body system and the Human Rights Council procedures?* Intersentia Publishers, Antwerp, 2011.
7. Schrijver N, *Fifty years International Human Rights Covenants. Improving the global protection of human rights by bridging the gap between the two Covenants*. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten 41(4), 2016.
8. Subedi, *Effectiveness of the UN human rights system. Reform and the judicialisation of human rights*, Routledge, Abingdon, 2017.
9. **GIỚI HẠN CỦA PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN TẠI VIỆT NAM (tiếp theo trang 14)**
11. Dương Thị Thanh Mai (chủ nhiệm), Báo cáo tổng hợp kết quả đề tài “*Thể chế xã hội trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở nước ta hiện nay*”, Chương trình khoa học & công nghệ cấp nhà nước KX02/06-10: “Quản lý phát triển xã hội trong tiến trình Đổi mới ở Việt Nam”, Bộ Khoa học và Công nghệ, 2010.
12. Đỗ Đức Minh, “Tìm hiểu Học thuyết Pháp luật tự nhiên”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 06(262), 2014.
13. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*, United Nations, New York and Geneva, 2006, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>
14. Trương Hồng Quang, “Nhu cầu giải thích quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân của Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (3), 2018.
15. Trương Hồng Quang, *Quyền của người đồng tính, song tính, chuyển giới và liên giới tính theo pháp luật Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, 2019.
16. Hoàng Thị Kim Quế, “Tiết kiệm pháp luật và lãng phí pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (19), 2011.
17. Bùi Ngọc Sơn, “Từ giới hạn của pháp luật đến điểm dừng của Luật về hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số chuyên đề Hiến kế lập pháp, số 27(106), 2007.
18. W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, Middlesex: Penguin Books, 2nd ed., 1972.