

CƠ QUAN NHÂN QUYỀN QUỐC GIA KHU VỰC CHÂU Á – THÁI BÌNH DƯƠNG

BRIAN BURDEKIN^(*). *Cơ quan Nhân quyền quốc gia khu vực châu Á - Thái Bình Dương*. H.: Chính trị quốc gia, 2014, 770 tr .

NGUYỄN HỒNG HẢI^(**)
giới thiệu

Cơ quan Nhân quyền quốc gia là một trong những thiết chế quan trọng trong việc đảm bảo việc bảo vệ quyền con người ở cấp quốc gia. Đến nay, ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã có 19 cơ quan nhân quyền quốc gia được thành lập và đi vào hoạt động. Ở Việt Nam, thời gian qua, một số cơ quan và tổ chức cũng đã có những nghiên cứu để kiến nghị với các cấp có thẩm quyền về khả năng thành lập cơ quan này.

Nhân dịp Nhà xuất bản Chính trị quốc gia vừa xuất bản cuốn sách “Cơ quan Nhân quyền quốc gia khu vực châu Á - Thái Bình Dương” của tác giả Brian Burdekin, chúng tôi xin trân trọng giới thiệu những nội dung chính của cuốn sách này nhằm góp phần vào việc nghiên cứu về cơ quan nhân quyền quốc gia ở Việt Nam.

Năm 1993, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc (LHQ) đã thông qua một văn kiện quan trọng có tên: “Các nguyên tắc liên quan đến quy chế và chức năng hoạt động của cơ quan quốc gia về bảo vệ và thúc đẩy quyền con người (gọi tắt là Nguyên tắc Paris)”^(*). Từ đó đến nay, riêng khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã có 19 quốc gia thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia dựa trên Nguyên tắc Paris. Tuy nhiên, tính hiệu quả của những cơ quan này luôn là câu hỏi được cộng đồng quốc tế đặc biệt quan tâm, vì rằng một số cơ quan trong số này được thành lập, như lời nhận xét

của Giáo sư Brian Burdekin, để làm “bình phong” cho các quốc gia tránh sự

^(*) GS. Brian Burdekin hiện là giáo sư thỉnh giảng tại Viện Raoul Wallenberg về Luật Nhân quyền và Nhân đạo Quốc tế thuộc Khoa Luật của Đại học Lund, Thụy Điển. Ông nguyên là cố vấn đầu tiên và cũng là cố vấn liên tiếp cho ba Cao ủy LHQ về Quyền Con người, từ năm 1995 đến năm 2003, về các vấn đề liên quan đến cơ quan nhân quyền quốc gia. Trên cương vị này và sau này với tư cách cố vấn quốc tế, ông đã có hàng trăm chuyến công tác đến các quốc gia ở tất cả các châu lục trên thế giới để tư vấn giúp các quốc gia này thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia của họ. GS. Brian Burdekin cũng nguyên là Ủy viên Ủy ban chuyên trách đầu tiên về Quyền Con người của Ủy ban Nhân quyền Australia.

^{(**) NCS. Khoa Chính trị học và Nghiên cứu Quốc tế, Đại học Queensland, Australia; đồng thời là dịch giả của cuốn sách được giới thiệu.}

^(*) Văn kiện này trước đó cũng đã được Ủy ban Nhân Quyền của LHQ thông qua trong năm 1992.

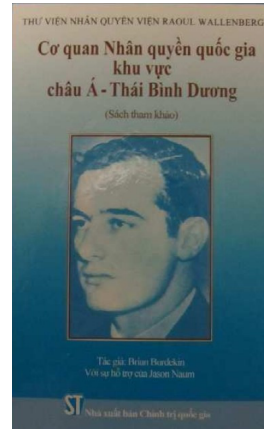
chỉ trích của quốc tế về thành tích bảo vệ nhân quyền của họ và để thu hút đầu tư nước ngoài. Câu hỏi này đã được chính Giáo sư Brian Burdekin giải đáp trong cuốn sách mà ông là tác giả có tiêu đề: “*Cơ quan nhân quyền quốc gia khu vực châu Á - Thái Bình Dương*”.

Cuốn sách là công trình chuyên khảo duy nhất cho đến nay giới thiệu và phân tích một cách toàn diện về những vấn đề liên quan đến cơ quan nhân quyền quốc gia ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Ý nghĩa thực sự của cuốn sách là ở chỗ nó không chỉ giới thiệu những kinh nghiệm hay, mà còn chỉ ra những khiếm khuyết nội tại hay lý do khách quan dẫn đến hạn chế hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhân quyền quốc gia trong khu vực. Những kinh nghiệm này sẽ giúp các quốc gia đi sau rút ra bài học nhằm khắc phục những khiếm khuyết để sao cho các cơ quan này hoạt động thực sự hiệu quả với vai trò là cơ quan bảo vệ nhân quyền cho người dân ở mỗi quốc gia. Với ý nghĩa đó, tuy giới hạn ở phạm vi khu vực châu Á - Thái Bình Dương, song cuốn sách có thể được coi như một cẩm nang cho tất cả các quốc gia có ý định hoặc đang trong quá trình thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia. Ngoài 8 chương chính tập trung phân tích những vấn đề cơ bản liên quan đến việc thành lập, chức năng, thẩm quyền, các mối quan hệ và những thách thức đối với một cơ quan nhân quyền quốc gia, cuốn sách còn có 12 phụ lục và một tập hợp các đạo luật về cơ quan nhân quyền quốc gia của một số quốc gia trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương để tham khảo. Dưới đây là những nội dung chính của cuốn sách.

1. Thành lập, nhiệm vụ, thẩm quyền và chức năng

Là một trong những người trực tiếp tham gia đàm phán và soạn thảo các

Nguyên tắc Paris, GS. Brian Burdekin cho biết, gần như có sự đồng thuận xuất phát từ nhu cầu thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở tất cả các quốc gia rằng việc thành lập một cơ quan nhân quyền quốc gia là cần thiết. Quá trình thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia



cần thiết phải có ba yếu tố đảm bảo sau: được sự ủng hộ của cấp cao nhất của chính phủ, minh bạch và có sự tham gia toàn diện của các thành phần trong xã hội, bao gồm cả các tổ chức xã hội dân sự. Tuy nhiên,

vấn đề gây nhiều tranh luận là cơ quan này sẽ có nhiệm vụ gì? Và, để thực hiện được nhiệm vụ đó, cơ quan nhân quyền quốc gia phải có những quyền hạn và chức năng gì?

Điều 1 và 2 của Nguyên tắc Paris quy định:

“Cơ quan nhân quyền quốc gia sẽ được trang bị đầy đủ năng lực để thúc đẩy và bảo vệ quyền con người.

Cơ quan nhân quyền quốc gia sẽ có nhiệm vụ rộng lớn ở phạm vi có thể. Điều này sẽ được quy định rõ trong hiến pháp hoặc một văn bản pháp luật, cụ thể hóa cơ cấu thành phần cũng như phạm vi thẩm quyền của cơ quan đó”.

Theo GS. Brian Burdekin, năm 1991, khi nhóm họp tại Paris, các nhà hoạt động thực tiễn đã nhất trí cho rằng cơ quan nhân quyền quốc gia cần được trao nhiệm vụ kép là thúc đẩy và bảo vệ quyền con người. Quan điểm này đã được LHQ tán thành qua một loạt các

ng nghị quyết được thông qua sau đó, cũng như được khẳng định lại trong Tuyên bố và Chương trình Hành động Vienna của Hội nghị Thế giới năm 1993 trên cơ sở cho rằng: tất cả các quyền con người đều quan trọng như nhau - nghĩa là, đều mang tính “phổ quát, không thể chia tách, phụ thuộc lẫn nhau, và quan hệ mật thiết với nhau”. Tuy nhiên, nội dung quan trọng được quy định trong Điều 2 của Nguyên tắc Paris ở trên là nhiệm vụ của cơ quan nhân quyền quốc gia phải được xác định rõ ràng và cụ thể trong Hiến pháp hay một đạo luật riêng. Quy định này được đưa ra với hai lý do. Thứ nhất, một quy định trong Hiến pháp hay một đạo luật riêng quy định về nhiệm vụ của cơ quan nhân quyền quốc gia đồng nghĩa với việc cơ quan này đã được hiến định hay luật hóa. Điều này là cơ sở pháp lý vững chắc cho sự tồn tại và hoạt động của cơ quan nhân quyền quốc gia, và nhằm hạn chế khả năng xảy ra như trong lý do thứ hai. Đó là, có trường hợp cơ quan nhân quyền quốc gia được thành lập theo văn bản pháp lý do cơ quan hành pháp ban hành, chẳng hạn như sắc lệnh của tổng thống trong trường hợp của Indonesia^(*). Do vậy, như GS. Brian Burdekin chỉ ra, cơ quan nhân quyền quốc gia trong trường hợp này có nguy cơ bị xóa bỏ bằng một sắc lệnh khác nếu các hoạt động của nó không làm hài lòng cơ quan hành pháp (Chính phủ)^(**).

(*) Ủy ban Nhân quyền Indonesia, KomnasHAM, lần đầu tiên được thành lập năm 1993 theo Sắc lệnh của Tổng thống. Sắc lệnh này sau đó được thay bằng luật.

(**) Vấn đề này ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương chưa phổ biến như ở các khu vực khác, đặc biệt là ở châu Phi. Phần trình bày khái quát về các cơ quan nhân quyền quốc gia ở châu Phi xem trong B. Burdekin: “Cơ quan nhân quyền quốc gia ở châu Phi”, trong C. Heyns (Chủ biên): *Luật nhân quyền ở châu Phi*, Nxb. Martinus

Khi xây dựng nhiệm vụ của cơ quan nhân quyền quốc gia, GS. Brian Burdekin cho rằng có 6 lý do để các nhà hoạch định chính sách cần tham chiếu các văn kiện pháp lý quốc tế về quyền con người. Lợi ích cao nhất của việc này là vì “nó giải quyết được vấn đề của nhiều trường hợp vi phạm quyền con người bị lọt qua kẽ hở của hệ thống pháp luật quốc gia”.

Về thẩm quyền của cơ quan nhân quyền quốc gia, Nguyên tắc Paris hầu như không đề cập đến vấn đề này. Để hoạt động thực sự có hiệu quả, cơ quan nhân quyền quốc gia cần phải có một số thẩm quyền nhất định giúp thực hiện hiệu quả các chức năng liên quan được chia thành sáu nhóm hoạt động như sau:

- Nghiên cứu và tham mưu.
- Giáo dục và thúc đẩy.
- Giám sát.
- Điều tra, hòa giải và kiến nghị các giải pháp xử lý.
- Hợp tác với các cơ quan quốc gia và các tổ chức quốc tế khác.
- Hợp tác với cơ quan tư pháp.

Một vấn đề quan trọng gặp không ít khó khăn trong các cuộc đàm phán năm 1991 mà GS. Brian Burdekin chứng kiến là quan điểm cho rằng, cần trao cho cơ quan nhân quyền quốc gia thẩm quyền điều tra các đơn thư khiếu nại, tố cáo liên quan đến vi phạm quyền con người - đây là vấn đề được nhiều nhà hoạt động quyền con người coi là thiết yếu đối với cơ quan nhân quyền quốc gia.

Nijhoff, Leiden/Boston, 2004, t.1, tr.850-852; Phần phân tích toàn diện hơn về điểm mạnh và yếu của cơ quan nhân quyền quốc gia ở các khu vực khác xem trong B.Lindsnaes, L. Lindhodt và K. Yigen (đồng chủ biên): *Cơ quan nhân quyền quốc gia: Tập hợp các bài viết và báo cáo công tác* (Trung tâm Nhân quyền Đan Mạch, bản in lần thứ nhất đã qua sửa đổi, tháng 12/2001).

Mặc dù Nguyên tắc Paris không quy định rõ về mối quan hệ giữa thẩm quyền và chức năng của cơ quan nhân quyền quốc gia, song để các cơ quan này có uy tín và hoạt động hiệu quả, cần bảo đảm rằng cơ quan nhân quyền quốc gia có thẩm quyền tương ứng với chức năng xuất phát từ nhiệm vụ của cơ quan này. Điều quan trọng là thẩm quyền này phải được quy định rõ trong luật liên quan - nhằm bảo đảm cơ quan nhân quyền quốc gia có thể hoạt động hiệu quả, đồng thời tránh những tranh chấp và kiện tụng không cần thiết.

Căn cứ các quy định tại Điều 3 của Nguyên tắc Paris và xét những cách thức mà cơ quan nhân quyền quốc gia ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã thực hiện thẩm quyền điều tra và các thẩm quyền liên quan khác, chức năng của cơ quan nhân quyền quốc gia ở khu vực này có thể được tóm lược như sau:

- Tham mưu cho chính phủ, quốc hội và các cơ quan liên quan khác về những vấn đề liên quan đến pháp luật hay hoạt động quản lý hành chính, hoặc dự thảo luật, hay các chính sách, chương trình thuộc thẩm quyền của những cơ quan này.

- Thành lập các tổ tư vấn thuộc xã hội dân sự để hỗ trợ cơ quan nhân quyền quốc gia thực hiện các chức năng liên quan.

- Giáo dục cho người dân về quyền con người - bao gồm cả việc xây dựng và phổ biến thông tin thông qua các cơ sở giáo dục chính thống và rộng hơn là tới quảng đại quần chúng.

- Xây dựng và phổ biến thông tin và tài liệu giáo dục, cũng như triển khai các chương trình đào tạo dành cho các “nhóm đối tượng trọng điểm” - chẳng hạn như cảnh sát, cán bộ quản lý nhà tù, quân đội, cán bộ tư pháp và các đối tượng khác.

- Thúc đẩy việc phê chuẩn các điều ước về quyền con người và tham gia góp ý vào việc xây dựng các văn kiện quốc tế mới về quyền con người.

- Góp ý vào các báo cáo của chính phủ gửi các cơ quan điều ước quốc tế và theo dõi, phổ biến các báo cáo của các cơ quan điều ước.

- Hợp tác với các cơ quan của LHQ, các cơ quan quốc tế liên quan khác, các cơ quan nhân quyền quốc gia và các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế liên quan.

- Kiểm tra các cơ sở giáo dục và những nơi tạm giam.

- Nhận và điều tra các đơn thư khiếu nại, tố cáo về vi phạm quyền con người, tổ chức hòa giải^(*) các trường hợp khiếu nại trong trường hợp phù hợp, hoặc kiến nghị các giải pháp xử lý khác.

- Triệu tập nhân chứng và tập hợp tài liệu khi cần thiết để tìm hiểu hoặc tiến hành điều tra, thu thập chứng cứ trên cơ sở lời khai có cam kết hoặc xác nhận.

- Tiến hành điều tra trên phạm vi cả nước hoặc ở một khu vực địa phương về những vi phạm nhân quyền mang tính hệ thống.

- Thực hiện các hoạt động khác nhằm hỗ trợ hoặc góp phần vào việc thực hiện các chức năng trên, phù hợp

(*) “Hòa giải” là thuật ngữ có một vài nghĩa chung và riêng - phụ thuộc vào bối cảnh. Liên quan đến hoạt động của cơ quan nhân quyền quốc gia, đó là việc mời các bên liên quan trong một đơn kiện (gọi chung là bên nguyên đơn và bên bị đơn) ngồi lại với nhau trong một quá trình thảo luận kín. Việc này tạo cơ hội cho cả hai bên thảo luận và xem xét những vấn đề liên quan và đi đến thống nhất. Các bên không nhất thiết phải có đại diện pháp lý - nhưng họ có thể mời trong trường hợp thích hợp và những đại diện này sẽ hỗ trợ các bên đạt được “sự bình đẳng” trong quá trình này. Trong suốt thời gian hòa giải, cơ quan nhân quyền quốc gia (thường là cán bộ, nhân viên, nhưng trong những trường hợp phức tạp, ủy viên ủy ban có thể tham gia) đóng vai trò là bên điều phối trung gian độc lập.

với nhiệm vụ của cơ quan nhân quyền quốc gia là bảo vệ và thúc đẩy quyền con người^(*).

Cơ quan nhân quyền quốc gia cũng được phép thực hiện một số thẩm quyền theo sáng kiến riêng của họ - điều này đặc biệt quan trọng nhằm bảo đảm cho những cơ quan này hoạt động hiệu quả. Ở mức độ nào đó, những thẩm quyền này được thực hiện phù hợp với các ưu tiên tổng thể của cơ quan nhân quyền quốc gia; song chúng đặc biệt quan trọng trong việc tạo điều kiện cho cơ quan nhân quyền quốc gia, trong một số trường hợp, quyết định liệu có nên tiến hành điều tra một đơn thư khiếu nại, tố cáo cụ thể nào đó không khi mà về mặt kỹ thuật, những đơn thư khiếu nại, tố cáo dạng đó thuộc thẩm quyền của họ.

2. Những đặc trưng cơ bản

GS. Brian Burdekin cho rằng, cơ quan nhân quyền quốc gia có 4 đặc trưng cơ bản sau cần được quan tâm để cơ quan này hoạt động hiệu quả. Đó là: (1) tính độc lập, (2) khả năng có thể tiếp cận, (3) nguồn lực cần thiết, và (4) thành viên của cơ quan nhân quyền quốc gia.

Về tính độc lập của cơ quan nhân quyền quốc gia, đây là yếu tố quan trọng nhất để khẳng định tính hiệu quả của cơ quan nhân quyền quốc gia. Cơ quan này phải có năng lực hoạt động độc lập trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, để có và duy trì được tính độc lập, cơ quan nhân quyền quốc gia nên được quy định trong hiến pháp, hoặc bằng một đạo luật riêng. Vấn đề quản lý, nhân sự và quản trị tài chính

cũng là những yếu tố quyết định tính độc lập của cơ quan này.

Về khả năng có thể tiếp cận, cơ quan nhân quyền quốc gia phải được bố trí ở địa điểm dễ dàng tiếp cận cho mọi đối tượng trong xã hội. Ví dụ, cơ quan nhân quyền quốc gia cần gần với các tuyến đường giao thông công cộng chính và ở trong một tòa nhà thích hợp mà mọi đối tượng, bao gồm cả người tàn tật và khuyết tật có thể tiếp cận được^(*). Ngoài ra, liên quan đến vấn đề tiếp cận cơ quan nhân quyền quốc gia, cần phải bảo đảm rằng người dân biết được sự tồn tại, trụ sở và sứ mệnh nhiệm vụ của cơ quan nhân quyền quốc gia. Và một điều quan trọng là, để người dân đến với cơ quan nhân quyền quốc gia, mọi dịch vụ của cơ quan này cần miễn phí.

Về nguồn lực cần thiết, Điều 3 (2) của Nguyên tắc Paris quy định để cơ quan nhân quyền quốc gia hoạt động hiệu quả, cơ quan này phải có đủ ngân sách tài chính để hoạt động, tuyển dụng cán bộ nhân viên và có cơ sở vật chất để hoạt động độc lập với chính phủ và không phụ thuộc sự kiểm soát tài chính, vì điều này có thể ảnh hưởng tới tính độc lập của cơ quan nhân quyền quốc gia. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm của GS. Brian Burdekin, vấn đề đảm bảo ngân sách hoạt động cho cơ quan nhân quyền quốc gia độc lập với chính phủ luôn là vấn đề khó khăn.

Cuối cùng, *về vấn đề thành viên của cơ quan nhân quyền quốc gia*, GS. Brian Burdekin cho rằng không cơ quan nhân

(*) “Thẩm quyền khác” này được bổ sung vào trong luật thành lập của đa số cơ quan nhân quyền quốc gia trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương, bao gồm: Australia, Ấn Độ, Malaysia, Nepal, Sri Lanka, Thailand, và Hàn Quốc. Quy định pháp luật cụ thể khác nhau chút ít trong từng trường hợp cụ thể.

(*) Cơ quan nhân quyền quốc gia không có trụ sở riêng - mặc dù vậy, đây là vấn đề cần được ưu tiên khi nguồn lực cho phép - nhưng kể cả trụ sở cũng như các văn phòng khu vực không nên đặt cùng với công an, quân đội, lực lượng an ninh, hay các thiết chế khác, vì điều này có thể sẽ ngăn cản hoặc làm cho những người có đơn thư khiếu nại, tố cáo không tìm đến đây.

quyền quốc gia nào có thể hoạt động độc lập, cho dù nhiệm vụ luật định của cơ quan này như thế nào đi nữa, nếu không có những thành viên có phẩm chất đạo đức, liêm khiết, luôn thể hiện sự cam kết và có năng lực. GS. Brian Burdekin nhận xét, mỗi quốc gia có cách thức bổ nhiệm, quy chế thành viên khác nhau - chuyên trách và không chuyên trách, song kinh nghiệm cho thấy rõ rằng ủy viên chuyên trách của ủy ban có thể làm việc hiệu quả hơn. Ngoài ra, thành viên cơ quan nhân quyền quốc gia cần phản ánh tính đại diện cả về giới và thành phần xã hội^(*).

Trong phần các đặc trưng cơ bản này, GS. Brian Burdekin cũng lưu ý đến sự hợp tác giữa cơ quan nhân quyền quốc gia với các tổ chức phi chính phủ (NGO), bởi do mạng sâu rộng của mình mà các NGO có thể là nguồn thông tin quan trọng hỗ trợ cho cơ quan nhân quyền quốc gia thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình được hiệu quả hơn.

3. Quan hệ với cơ quan hành pháp, lập pháp, tư pháp và các cơ quan khác

Hoạt động hiệu quả của cơ quan nhân quyền quốc gia phụ thuộc rất nhiều vào sự hợp tác của các cơ quan khác trong cả ba nhánh quyền lực nhà nước là hành pháp, lập pháp và tư pháp.

(*) “Thành viên và cán bộ của cơ quan nhân quyền quốc gia, trong điều kiện có thể, nên bao gồm đại diện của tất cả các thành phần trong xã hội, kể cả phụ nữ, các nhóm sắc tộc thiểu số, người khuyết tật - những đối tượng có thể ít có đại diện trong các cơ quan công quyền khác, và đặc biệt phải nắm bắt được nhu cầu thực sự của những thành phần đó trong xã hội. Không nhất thiết ngăn cản hoặc đặc biệt cấm người nước ngoài đảm nhiệm một vị trí nào đó trong cơ quan nhân quyền quốc gia” (Xem: “*Khuyến nghị về các cơ quan nhân quyền quốc gia*” của tổ chức Ân xá quốc tế, 2.4, “Đại diện của Xã hội”).

Hợp tác với cơ quan hành pháp

Trong Nguyên tắc Paris cũng như thực tiễn cho thấy, tính độc lập của cơ quan nhân quyền quốc gia với nhánh hành pháp - chính phủ - là điều kiện cơ bản cần thiết để cơ quan này hoạt động hiệu quả và có uy tín. Tuy nhiên, theo GS. Brian Burdekin, cơ quan nhân quyền quốc gia cần nâng cao và phát huy năng lực để hợp tác mang tính xây dựng với chính phủ - cũng như, khi cần thiết, phê phán những hoạt động của chính phủ mà vi phạm hoặc không phù hợp với các nghĩa vụ điều ước về quyền con người của quốc gia. Đó là sự cân bằng cần thiết giữa chức năng “tham mưu” và chức năng “phản biện” của cơ quan nhân quyền quốc gia. Sự hỗ trợ của cơ quan nhân quyền quốc gia cho chính phủ trong việc hoàn thành trách nhiệm đảm bảo thực hiện quyền con người được thể hiện trên nhiều phương diện như phối hợp với các bộ và cơ quan trực thuộc chính phủ xây dựng các chương trình giáo dục chung và chuyên sâu về quyền con người, giúp chính phủ hoàn thành nghĩa vụ báo cáo theo quy định của các điều ước quốc tế khác nhau về quyền con người mà quốc gia đó đã phê chuẩn.

Về phần mình, chính phủ cần cung cấp cho cơ quan nhân quyền quốc gia không chỉ đủ nguồn lực (như đã được đề cập ở trên), mà cần có sự hợp tác thích hợp. Cơ quan hành pháp cũng cần có chỉ thị hướng dẫn đến tất cả các bộ và cơ quan trực thuộc chính phủ (bao gồm cả cảnh sát và cơ quan quản lý trại giam) để yêu cầu hợp tác với cơ quan nhân quyền quốc gia. Sự hợp tác của chính phủ còn nhằm bảo đảm rằng các báo cáo của cơ quan nhân quyền quốc gia được trình lên quốc hội kịp thời và đủ thời gian dành cho thảo luận một cách

nghiêm túc về những khuyến nghị của cơ quan này (Các chính phủ thường xuyên tỏ ra thiếu thiện chí trong việc này vì họ cho rằng báo cáo của cơ quan nhân quyền quốc gia cấp thêm “đạn” cho các đối thủ chính trị của họ để chỉ trích chính phủ).

Hợp tác với cơ quan lập pháp

Theo GS. Brian Burdekin, kinh nghiệm thực tế cho thấy không thể mặc nhiên cho rằng các nghị sĩ (MP) đều hiểu hết về vai trò của cơ quan nhân quyền quốc gia với tư cách là thực thể độc lập. Chính vì vậy, cơ quan nhân quyền quốc gia cần thiết lập và tổ chức các cuộc tiếp xúc, xây dựng và phát triển các mối quan hệ công tác với các chính trị gia dân cử và các ủy ban chức năng của nghị viện^(*). Việc thường xuyên trao đổi với quốc hội là cần thiết vì các nhà lập pháp sẽ quyết định số phận của nhiều khuyến nghị mà cơ quan nhân quyền quốc gia đưa ra trong các báo cáo của mình. Chiến lược hiệu quả nhất để bảo đảm các nghị sĩ quan tâm thích đáng tới các báo cáo của cơ quan nhân quyền quốc gia là chiến dịch phổ biến thông tin trên phạm vi toàn quốc. Các báo cáo thường niên có thể trình bày đầy đủ và có hệ thống tất cả những hoạt động cần thiết, có ý nghĩa của cơ quan nhân quyền quốc gia trong năm qua - nhưng sẽ rất nhàm chán. Tổ chức các

buổi điều trần công khai và tăng cường đưa tin trên các phương tiện truyền thông đại chúng trước khi đệ trình các báo cáo tập trung vào những vấn đề nhân quyền cụ thể đã cho thấy nhiều khả năng sẽ thu hút sự quan tâm hơn của các nghị sĩ, đồng thời sẽ tạo áp lực để chính phủ phải quan tâm một cách phù hợp.

Hợp tác với cơ quan tư pháp

Mối quan hệ giữa cơ quan nhân quyền quốc gia và tòa án là cực kỳ quan trọng. Mối quan hệ này đặc biệt có ý nghĩa khi tòa án giúp đảm bảo các quyết định của cơ quan nhân quyền quốc gia được thực thi. Ngược lại, cơ quan nhân quyền quốc gia trong nhiều trường hợp với chức năng của mình có thể đóng vai trò là những người bạn của tòa án, cung cấp thông tin và hỗ trợ cho trách nhiệm điều tra vi phạm quyền con người của cá nhân của tòa án. GS. Brian Burdekin cho biết, một vài cơ quan nhân quyền quốc gia có thẩm quyền tương tự như cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, ở khía cạnh nào đó, các cơ quan này cũng vẫn là những cơ quan hành chính và phải chịu sự giám sát của tòa án.

4. Hợp tác giữa cơ quan nhân quyền quốc gia với các cơ quan và cơ chế của LHQ

Các cơ quan và cơ chế của LHQ ở đây bao gồm các cơ quan điều ước quốc tế, các thủ tục đặc biệt và Ủy ban Nhân quyền của LHQ. GS. Brian Burdekin cho rằng, sự hợp tác giữa cơ quan nhân quyền quốc gia và các cơ quan điều ước quốc tế (các cơ quan điều ước của LHQ) được thành lập để giám sát các điều ước quốc tế quan trọng nhất về quyền con người ngày càng trở nên chặt chẽ. Các chuyên gia của nhiều cơ quan điều ước của LHQ khác nhau ngày càng dựa vào báo cáo từ các cơ quan nhân quyền quốc

^(*) Một vài nghị viện trong khu vực có các ủy ban hay tiểu ban chuyên trách về các vấn đề nhân quyền. Tuy nhiên, thông thường, những vấn đề này do Ủy ban Pháp luật hay Ủy ban Pháp luật và Hiến pháp, hoặc do các tiểu ban của các ủy ban thường trực khác như Ủy ban Đối ngoại, phụ trách. Mặc dù vậy, xu hướng gần đây là Nghị viện thành lập các ủy ban hay tiểu ban chuyên trách về các vấn đề nhân quyền - ví dụ: Ủy ban Thường trực về nhân quyền và cơ hội bình đẳng được Hạ Nghị viện Fiji thành lập năm 2004 (Ủy ban Nhân quyền Fiji; Báo cáo hàng năm, 2004, tr.10). Đây là một sự phát triển đáng khích lệ.

gia^(*) và nhìn chung là hoan nghênh sự tham gia tích cực của cơ quan nhân quyền quốc gia cả trong việc cung cấp cho các cơ quan điều ước của LHQ thông tin về tình hình quyền con người ở từng quốc gia của họ, cũng như trong việc theo dõi và giám sát việc thực hiện các báo cáo của các cơ quan điều ước của LHQ.

Đối với các thủ tục đặc biệt hiện hành do LHQ thành lập, cơ quan nhân quyền quốc gia có vai trò quan trọng trong việc trợ giúp và tăng cường hợp tác giữa các thủ tục này với quốc gia thành viên liên quan, nhất là khi các thủ tục đặc biệt tổ chức tiến hành các chuyến viếng thăm đến các quốc gia của cơ quan nhân quyền quốc gia này nhằm đánh giá về tình hình nhân quyền.

Một cơ quan cực kỳ quan trọng của LHQ mà cơ quan nhân quyền quốc gia cần phải hợp tác là Ủy ban Nhân quyền của LHQ^(**). Từ năm 1998, trong các khóa họp của Ủy ban Nhân quyền, các cơ quan nhân quyền quốc gia được xếp một khu vực chỉ định riêng có tên là “Các cơ quan quốc gia”^(***). Việc tham gia

những khóa họp của Ủy ban đã tạo điều kiện để cơ quan nhân quyền quốc gia đóng góp vào báo cáo của quốc gia về nhân quyền, đồng thời theo dõi những báo cáo từ phía chính phủ để đảm bảo những thông tin do chính phủ cung cấp là chính xác.

5. Hợp tác khu vực

Theo GS. Brian Burdekin, chính sự thiếu vắng các cơ chế nhân quyền trong khu vực là động lực thúc đẩy việc thành lập các cơ quan nhân quyền quốc gia. Sự thực là tại thời điểm xuất bản cuốn sách, không có bất kỳ một cơ chế nhân quyền khu vực nào. Điều này khiến châu Á được coi như là một ngoại lệ trong khi các khu vực khác như châu Âu, châu Mỹ và châu Phi đều có cơ quan nhân quyền khu vực của họ. Tuy nhiên, việc ASEAN thành lập Ủy ban liên chính phủ ASEAN về quyền con người (AICHR) từ năm 2009 cũng đã phần nào lấp được chỗ trống và cần được bổ sung cập nhật vào cuốn sách này, cho dù AICHR vẫn bị chỉ trích là “hữu danh vô thực”.

Sau khi cơ quan nhân quyền quốc gia được thành lập ở một số quốc gia trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương, một diễn đàn có tên là “Diễn đàn của các cơ quan nhân quyền quốc gia khu vực châu Á - Thái Bình Dương” (APF) được thành lập. Thành viên của APF chính là các cơ quan nhân quyền quốc gia trong khu vực. Mục tiêu tổng quát của APF là hỗ trợ và trao đổi thông tin giữa các cơ quan nhân quyền quốc gia trong khu vực, đồng thời thúc đẩy việc thành lập các cơ quan nhân quyền quốc gia mới ở các quốc gia chưa có cơ quan này. Đến ngày 1/8/2005, Diễn đàn có 12 thành viên chính thức, gồm: cơ quan nhân quyền quốc gia của

(*) Việc Cao ủy đầu tiên của LHQ về quyền con người bổ nhiệm một cố vấn đặc biệt về cơ quan nhân quyền quốc gia, năm 1995, đã giúp tăng cường các cuộc tiếp xúc trong các hội nghị quốc tế giữa đại diện cơ quan nhân quyền quốc gia và các chuyên gia từ các cơ quan điều ước của LHQ. Đến năm 2000, các cuộc tham vấn giữa các cơ quan điều ước của LHQ và đại diện cơ quan nhân quyền quốc gia đã trở thành một hoạt động thường xuyên đối với hầu hết các báo cáo viên đặc biệt, các nhóm công tác, và các chuyên gia độc lập do Ủy ban Nhân quyền thành lập. Ví dụ, xem tài liệu Doc. A/56/244(2001), đoạn 53-55.

(**) Lưu ý: Năm 2006, Ủy ban này đã được thay thế bằng Hội đồng Nhân Quyền theo một nghị quyết của Đại hội đồng LHQ.

(***) Xem hồ sơ Doc. E/CN.4/1998/47, đoạn 6-9; và Nghị quyết của Ủy ban Nhân quyền CHR Res. 1998/55, ngày 17/4/1998 (đoạn 11-13). Ngoài ra, Nghị quyết của Ủy ban Nhân quyền CHR Res. 1999/72, ngày 29/4/1999 (đoạn 14-15) quy định rằng: cho phép cơ quan nhân quyền

quốc gia báo cáo với Ủy ban theo danh nghĩa “Cơ quan quốc gia” vẫn tiếp tục được áp dụng.

Australia, Fiji, Ấn Độ, Indonesia, Malaysia, Mông Cổ, Napal, New Zealand, Philippines, Hàn Quốc, Sri Lanka và Thailand. Ngoài ra, APF cũng có 3 thành viên tán trợ, là cơ quan nhân quyền quốc gia của Afghanistan, Jordan và Palestin^(*).

6. Thách thức và chiến lược

Nội dung chính cuối cùng trong cuốn sách mà GS. Brian Burdekin đề cập là những thách thức và chiến lược hoạt động của cơ quan nhân quyền quốc gia. Theo GS. Brian Burdekin, thách thức lớn nhất đối với cơ quan nhân quyền quốc gia là góp phần vào việc kiến tạo một nền văn hóa nhân quyền - có sự khoan dung, không phân biệt đối xử và tôn trọng sự khác biệt giữa các cá nhân. Thách thức này liên quan đến tất cả các quyền con người - nhưng ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, có lẽ vấn đề khó khăn nhất chính là trong lĩnh vực quyền kinh tế, xã hội và văn hóa. Tình trạng nghèo đói diễn ra phổ biến, bất

phân đẳng và hệ thống pháp luật đáng thất vọng, qua nhiều cách khác nhau, đều góp phần tạo điều kiện cho phân biệt đối xử mang tính hệ thống, tạo ra nhiều trở ngại đáng kể cho việc bảo vệ các quyền con người này.

Để vượt qua thách thức trên, cơ quan nhân quyền quốc gia thực hiện nhiều chiến lược khác nhau phù hợp với nhiệm vụ và chức năng của mình. Một trong những chiến lược đó là tham gia xây dựng và thực hiện các kế hoạch hành động quốc gia về quyền con người (NHRAPs) theo khuyến nghị của Hội nghị Thế giới năm 1993^(*). Tuy nhiên, do chi phí tốn kém trong việc xây dựng và giám sát NHRAPs, trong khi cơ quan nhân quyền quốc gia vẫn phải vất vả để có được nguồn lực cần thiết đảm bảo cho hoạt động của mình, GS. Brian Burdekin khuyên rằng, cơ quan nhân quyền quốc gia không nên nhận trách nhiệm chính, mà chỉ giữ vai trò tham gia, vì việc giám sát không đầy đủ sẽ khiến cơ quan nhân quyền quốc gia có nguy cơ bị mất uy tín □

(*) Điều lệ APF “quy định ba loại hình thành viên: **thành viên chính thức (Full Member)** - là các cơ quan nhân quyền quốc gia chấp hành đầy đủ Nguyên tắc Paris. Các thành viên chính thức là những thành viên ra quyết định chính của APF... **Các thành viên dự khuyết (Candidate Member)** - là những cơ quan hiện chưa hoàn toàn chấp hành theo Nguyên tắc Paris, nhưng có thể làm việc này trong khoảng thời gian hợp lý. Việc kết nạp một thành viên dự khuyết đòi hỏi phải có sự cam kết từ cơ quan có hồ sơ xin trở thành thành viên với những bước đi chủ động và tích cực nhằm đáp ứng các Nguyên tắc Paris. Một thành viên dự khuyết có thể trở thành thành viên chính thức của APF một khi cơ quan này chấp hành theo đúng Nguyên tắc Paris... **Thành viên tán trợ (Associate Member)** - là những cơ quan hiện không chấp hành theo đúng Nguyên tắc Paris và sẽ không thể làm được việc này trong một thời gian hợp lý. Tuy nhiên, cơ quan hưởng quy chế thành viên tán trợ phải có nhiệm vụ rộng lớn liên quan đến nhân quyền và mỗi quốc gia thành viên của LHQ có một cơ quan được kết nạp theo quy chế này...”. Xem chi tiết tại: www.asiapacificforum.net/about/membership/categories.html, truy cập ngày 30/8/2005.

(*) Các cơ quan nhân quyền quốc gia không có chức năng, nhiệm vụ cụ thể theo luật định để thực hiện việc này, nhưng nhìn chung đều căn cứ vào các điều khoản trong luật về việc thành lập, theo đó cho phép họ có quyền được giáo dục, theo dõi và giám sát và tư vấn. Ở những quốc gia mà cơ quan nhân quyền quốc gia có quyền thực hiện “các chức năng, nhiệm vụ khác”, việc này rõ ràng là có liên quan.