

BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU VÀ QUYỀN CON NGƯỜI DƯỚI GÓC NHÌN AN NINH PHI TRUYỀN THỐNG

PHẠM NGỌC LĂNG*

Biến đổi khí hậu là chủ đề được nhắc đến nhiều trong những năm gần đây, mang lại sự quan ngại lớn cho tất cả các quốc gia trên thế giới và là hiện tượng gây trở ngại nghiêm trọng đến sự phát triển của con người cũng như nỗ lực bảo vệ quyền con người. Xét từ góc độ an ninh phi truyền thống, mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu và quyền con người rất cần được làm rõ để từ đó đưa ra những đề xuất nhằm tăng cường khuôn khổ luật pháp quốc tế giải quyết các thách thức đang đặt ra ở quy mô toàn cầu.

TRONG lịch sử phát triển cận, hiện đại của thế giới, đã và đang có nhiều cách tiếp cận khác nhau về vấn đề an ninh. Những năm gần đây, vấn đề an ninh phi truyền thống ngày càng thu hút sự quan tâm của các quốc gia. An ninh phi truyền thống đã trở thành nền tảng tạo ra cách tiếp cận mới trong đánh giá nhiều vấn đề phát triển lớn. Báo cáo Phát triển con người của Liên hợp quốc năm 2004 xác định: an ninh phi truyền thống bao gồm an ninh con người, an ninh cộng đồng và bao hàm 7 lĩnh vực chính là kinh tế, lương thực, sức khỏe, môi trường, con người, cộng đồng và chính trị⁽¹⁾. Với cách nhìn nhận như vậy, vấn đề quyền con người và biến đổi khí hậu hoàn toàn có thể được xem xét dưới góc độ một hiện tượng mang tính toàn cầu và là một vấn đề an ninh phi truyền thống, ảnh hưởng lớn đến người dân và tất cả các quốc gia trên thế giới. Biến đổi khí hậu đang tác động trực tiếp đến vấn đề công bằng, bình đẳng, đói nghèo và nhân quyền.

Một số nét khái quát về quyền con người

Quyền con người được thừa nhận là một giá trị toàn cầu trong tuyên bố của Hội nghị thế giới về quyền con người lần thứ hai họp tại Thủ đô Viên (Áo) vào năm 1993 và các nghị quyết của Liên hợp quốc trong Tuyên ngôn thế

giới về quyền con người (UDHR) năm 1948⁽²⁾. Dựa trên nền tảng UDHR, các quốc gia trên thế giới đã phê chuẩn Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa và xã hội (ICESCR) năm 1966. Khái niệm về quyền con người được ghi nhận trong Tuyên ngôn thế giới năm 1948 và các công ước năm 1966. Điều 1 của UDHR ghi rõ: “tất cả mọi người sinh ra đều tự do và bình đẳng về phẩm giá và các quyền. Họ cần đối xử với nhau trong tình đoàn kết”⁽³⁾. Các công ước năm 1966 đã khẳng định lại một lần nữa các quyền tự do - bình đẳng - đoàn kết, theo đó quyền con người mang tính phổ quát, không thể chuyển nhượng, và được áp dụng ở khắp mọi nơi và không thể lấy đi⁽⁴⁾.

* TS, Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam

(1) UN Human Development Report 2004 (<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2004>)

(2) Wolfgang Benedek (edited), (2012): *Understanding Human Rights: manual on human rights education*, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC)

(3) UN (1948): *Universal Declaration of Human Rights*, Article 1

(4) Wolfgang Benedek (edited): *đã dẫn*

Dựa trên các khái niệm của Liên hợp quốc, có thể thấy quyền con người là “các quyền bẩm sinh của con người” - theo lời của Tổng thư ký Liên hợp quốc Bu-trốt Ga-li (Boutros Ghali) phát biểu trong Hội nghị thế giới về quyền con người năm 1993. Các quyền đó bao gồm nhiều loại khác nhau, trong đó có sự phân biệt rất rõ giữa “đặc quyền” (special rights) và “quyền lợi chung” (general rights)⁽⁵⁾. *Đặc quyền* là quyền lợi đặc biệt chỉ dành riêng cho một người hay một nhóm người nào đó được hưởng điều mà những người bình thường khác không thể có được, còn *quyền lợi chung* là quyền lợi dành cho tất cả mọi người, không phân biệt quốc gia, đất nước nơi họ sinh ra hoặc công việc mà họ đang gánh vác.

Quyền con người còn được phân chia thành nhiều loại khác nhau dựa trên cơ sở đạo đức, mức độ bảo vệ chung và mức độ ưu tiên⁽⁶⁾. Xét trên khía cạnh *đạo đức*, quyền con người phải bảo đảm quyền của những người khác cần được tôn trọng chứ không chỉ khoan dung. Quyền con người không được sử dụng để vi phạm quyền của người khác (Điều 30 của UDHR). Tất cả các xung đột phải được giải quyết mà vẫn phải tôn trọng quyền con người kể cả trong các trường hợp khẩn cấp hay trong các trường hợp cần áp đặt một vài hạn chế. Xét trên mức độ *bảo vệ chung*, quyền con người là trao quyền cho các cá nhân cũng như các cộng đồng nhằm tìm kiếm sự biến đổi xã hội, hướng tới việc thực hiện đầy đủ tất cả các quyền con người. Còn xét trên mức độ *ưu tiên*, con người được trao một số quyền ưu tiên nhất định hướng tới các giá trị đạo đức và không thể thiếu trong khuôn khổ quyền con người, chẳng hạn như quyền được hưởng sự bình đẳng, quyền được hưởng an ninh xã hội, được trả công, có một mức sống đầy đủ, quyền về sức khỏe, quyền tiếp cận giáo dục,...

Mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu và quyền con người

Liên quan đến vấn đề biến đổi khí hậu, quyền con người trên phạm vi toàn cầu được thể hiện qua ba khía cạnh: quyền sống, quyền về sức khỏe và quyền sinh tồn⁽⁷⁾. Về

quyền sống, trong Điều 6.1. của ICCPR ghi rõ: Mọi người đều có quyền cố hữu là được sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tùy tiện. Trong *quyền về sức khỏe*, Điều 12.1 của ICESCR ghi rõ: Các quốc gia thành viên Công ước công nhận quyền của mọi người được hưởng tiêu chuẩn cao nhất có thể được về sức khỏe thể chất và tinh thần. Điều 21.1 của Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1990 ghi rõ: Trẻ em có quyền được hưởng tiêu chuẩn sức khỏe ở mức cao nhất có thể được. Trong *quyền sinh tồn*, Điều 11.1. của ICESCR quy định: Các quốc gia thành viên công ước này công nhận quyền của mọi người đối với một mức sống thích đáng cho bản thân và cho gia đình họ, bao gồm ăn, mặc, cư trú thích đáng và các điều kiện sống không ngừng được cải thiện; Điều 11.2 của ICESCR ghi rõ: Các quốc gia thành viên Công ước sẽ tự mình thực hiện và thông qua hợp tác quốc tế để thực hiện các biện pháp cụ thể nhằm thực hiện quyền cơ bản của mọi người là không bị đói. Ở cấp độ khu vực, quyền con người được bảo đảm thông qua các diễn đàn và các hiệp ước khác nhau, từ châu Mỹ, châu Âu và châu Phi, chủ yếu nhằm tìm kiếm sự bổ sung luật pháp đối với tình trạng vi phạm quyền con người ở các khu vực này.

Ngày 18-10-2009, tại cuộc họp ở độ sâu 4m dưới đại dương, Tổng thống Man-đi-vơ đã ký một văn bản đề đệ trình Hội nghị Thượng đỉnh về khí hậu của Liên hợp quốc diễn ra vào tháng 12-2009. Văn bản đưa ra cảnh báo toàn cầu về những việc đang và sẽ diễn ra ở Man-đi-vơ nếu không quan tâm đến biến đổi khí hậu. Văn bản này chỉ ra rằng, “Man-đi-vơ là quốc gia đứng ở tuyến đầu. Đây không phải là vấn đề của riêng Man-đi-vơ mà là của cả thế giới. Nếu chúng ta không thể cứu Man-đi-vơ ngày nay, các vị không thể cứu cả thế giới về sau. Biến đổi khí hậu đang diễn ra và nó đe

(5) H.L.A. Hart: Are there any natural rights, *Philosophical Review*, Vol 64, No 2, p183-188

(6), (7) Simon Caney (2009): *Climate change, human rights and moral thresholds*, University of Oxford

dọa quyền lợi cũng như an ninh của tất cả mọi người trên Trái đất⁽⁸⁾. Cùng với lời kêu gọi của Man-di-vơ, Hội đồng Nhân quyền của Liên hợp quốc đã thông qua Nghị quyết số 7/23 (Resolution 7/23) về quyền con người và biến đổi khí hậu. Sau đó, Nghị quyết số 10/4 vào tháng 3-2009 của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc cũng được thông qua, khẳng định biến đổi khí hậu có tác động trực tiếp và gián tiếp đến quyền lợi của con người, trong đó các cá nhân và các cộng đồng bị tổn thương sẽ là những đối tượng bị tác động nghiêm trọng nhất.

Rõ ràng, kiến nghị của Man-di-vơ đại diện cho các nước đang chịu tổn hại nhiều nhất của biến đổi khí hậu với các mối đe dọa nghiêm trọng đến quyền sống, quyền được bảo vệ sức khỏe và quyền sinh tồn của con người. Lũ lụt, hạn hán, bão tố ngày càng nghiêm trọng và khó dự báo đã cướp đi sự sống của hàng trăm nghìn người trên thế giới mỗi năm, đẩy con người vào tình trạng mất nhà cửa và làm trầm trọng thêm các dịch bệnh đang hoành hành trên thế giới.

Nước biển ngày càng dâng cao khiến một số thành phố, như Đa-ka (Xê-nê-gan), Bu-ê-nốt Ai-rét (Ác-hen-ti-na), Ri-ô đờ Gia-nê-rô (Bra-xin), Thượng Hải, Thiên Tân (Trung Quốc), A-lếch-xan-đri-a, Cai-rô (Ai Cập), Mum-bai, Can-cút-ta, (Ấn Độ), Gia-các-ta (In-đô-nê-xi-a), Tô-ky-ô, Ô-xa-ka- Kô-bê (Nhật Bản), La-gôt (Ni-giê-ri-a), Băng-cốc (Thái Lan), Niu Oóc và Lốt An-giơ-lét (Mỹ) chịu ảnh hưởng trực tiếp, buộc con người phải có các hình thức di cư bắt buộc và các hình thức di cư khác ra khỏi nơi cư trú⁽⁹⁾. Man-di-vơ, quốc gia nằm ở vị trí thấp nhất trên Trái đất, với hơn 80% diện tích lãnh thổ chỉ cao trung bình khoảng 1,5m so với mực nước biển, được bao quanh bởi một bức tường biển cao 3,5m. Bức tường này đã cứu thành phố khỏi thảm họa sóng thần năm 2004⁽¹⁰⁾. Các chuyên gia cảnh báo rằng, nếu mực nước biển vẫn tiếp tục dâng với tốc độ hiện nay thì Man-di-vơ sẽ có khả năng chìm hoàn toàn dưới đại dương vào năm 2100.

Như vậy, biến đổi khí hậu có thể được nhìn nhận như một vấn đề an ninh phi truyền thống

ng nghiêm trọng, đang tác động lớn đến quyền con người, đòi hỏi thế giới phải chung tay giải quyết trước hiểm họa của thiên nhiên bằng các khuôn khổ pháp lý. Trong những năm gần đây, Liên hợp quốc đã có những cuộc thảo luận sôi nổi về mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu và quyền con người, tuy nhiên cho đến nay vẫn chưa có hiệp ước hay công ước nào của Liên hợp quốc và các tổ chức quốc tế khác đề cập chi tiết đến quyền con người được bảo vệ đầy đủ trước sự biến đổi khí hậu.

Con người có quyền được bảo vệ trước sự biến đổi khí hậu

Mặc dù cộng đồng quốc tế trong các hội nghị quốc tế đã công nhận mối liên hệ giữa biến đổi khí hậu và quyền con người, song việc luật hóa quyền con người trước sự biến đổi khí hậu dường như rất khó khăn. Những khó khăn đó được Ủy ban Quốc tế về chính sách nhân quyền thuộc Ủy ban châu Âu đề cập như sau⁽¹¹⁾:

- Khó khăn trong việc hiệu lực hóa quyền con người: Biến đổi khí hậu tác động đến các loại quyền con người đã được ghi trong luật pháp quốc tế. Các quyền lợi này cho dù có được bảo vệ rõ ràng, như quyền sống, quyền bảo vệ tài sản... cũng không thể được thực hiện tốt bởi những tác động của biến đổi khí hậu chỉ mang tính gián tiếp. Trong trường hợp thiếu các tổ chức thi hành mang tính hiệu lực trên cấp độ quốc gia và quốc tế, thì những vấn đề quyền con người liên quan đến biến đổi khí hậu rất khó được xác định trên cơ sở những khiếu kiện mang tính cá nhân.

(8) <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1221021/Maldives-underwater-cabinet-meeting-held-highlight-impact-climate-change.html>

(9) McGranahan, G., D. Balk và B. Anderson (2007): *The rising tide: Assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones*. Environment & Urbanization

(10) British Broadcasting Corporation (BBC) (2005): Sea wall 'saves Maldives capital.' BBC.co.uk, 10/01, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/4161491.stm

(11) International Council on human rights policy (2008): *Climate change and human rights: a rough guide*

- Khó xác định trách nhiệm ngoại giao: Dưới luật quyền con người, chính phủ có trách nhiệm thi hành luật liên quan đến quyền lợi của người bị xâm phạm. Tuy nhiên, trong bối cảnh biến đổi khí hậu, trách nhiệm đối với các nước bị tổn thương và bị tác động thường không nằm trong quyền lực thực thi luật pháp của chính phủ nước đó, mà phụ thuộc vào các nhân tố khuếch tán (diffuse), có thể là cá nhân và công cộng, và nhân tố này thường ở xa nước đang bị ảnh hưởng. Luật pháp về quyền con người không dễ đánh giá và truy cứu trách nhiệm của những chủ thể gây ra biến đổi khí hậu.

- Khó xác định trách nhiệm địa phương: Các chính phủ thường thiếu năng lực hạn chế những tác động từ biến đổi khí hậu đối với con người bởi những yếu kém về nguồn lực kinh tế và kết cấu hạ tầng. Ở nhiều nước, người dân không được hưởng đầy đủ các quyền lợi kinh tế và xã hội (đặc biệt là ở các nước đang phát triển), khiến vấn đề quyền con người liên quan đến biến đổi khí hậu dường như là một thứ quyền xa xỉ. Nếu một chính phủ không đủ năng lực để trao quyền lợi đầy đủ cho người dân, thì năng lực bảo vệ quyền con người trước tác động của biến đổi khí hậu là không thể thực hiện được.

- Hạn chế việc áp dụng luật về quyền con người trong các điều kiện khẩn cấp: Tác động của biến đổi khí hậu dẫn đến lụt lội, khô hạn, nạn đói, di cư,... thường là rất dữ dội, ảnh hưởng đến một số lượng lớn người dân. Trong những trường hợp này, cộng đồng quốc tế thường ra thông báo khẩn cấp. Các hiệp ước về quyền con người ở cấp độ quốc tế và hiến pháp quốc gia thường cho phép tạm ngừng một số quyền con người để thực thi hành động mang tính thiết thực hơn. Quyền con người trong trường hợp gặp các hậu quả bất thường của khí hậu sẽ rất khó thực hiện hiệu quả bằng công cụ luật pháp.

- Quyền con người có thể gây ra xung đột: Nếu áp dụng quyền con người nhằm bảo vệ những nhóm đối tượng tổn thương do biến đổi khí hậu gây ra thì có thể dẫn đến xung đột với các quyền lợi khác của con

người, như quyền sở hữu tài sản, quyền được hưởng hòa bình, quyền tự do tôn giáo,...

Nhìn chung, những cuộc bàn thảo trên thế giới và những cách thức được nêu ra để ứng phó với biến đổi khí hậu hầu hết đều dựa theo những tính toán lợi ích và chi phí. Đây là vấn đề dễ nhận thấy, có thể đo đếm được bằng kinh tế lượng. Hơn nữa, các vấn đề ưu tiên trong tính toán lợi ích và chi phí của biến đổi khí hậu hầu như chồng lấn và lặp lại các vấn đề toàn cầu cần giải quyết trong chương trình các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDGs). Tuy nhiên, vấn đề nhân quyền lại thuộc về lĩnh vực khoa học xã hội, hay cụ thể hơn là lĩnh vực đạo đức học, và, những tính toán lợi ích - chi phí về mối quan hệ giữa biến đổi khí hậu và nhân quyền dường như mới chỉ dừng ở việc suy đoán.

Dưới góc độ an ninh phi truyền thống, các tổ chức quốc tế, cho đến nay, cũng chưa thể đưa ra những định hướng đánh giá chính xác mà thường chỉ dựa vào các kịch bản mang tính chất giả định để đưa ra vấn đề con người cần được bảo vệ trước sự biến đổi của khí hậu. Xét trên khía cạnh đạo đức học, biến đổi khí hậu đang làm thay đổi cách ứng xử của con người với con người, giữa con người với môi trường, trong đó những nước giàu hiện nay đối xử bất bình đẳng với các nước nghèo đang chịu tác động bất lợi từ môi trường. Mối quan hệ bất bình đẳng này đang xâm hại đến quyền sống, quyền về sức khỏe, quyền sinh tồn của con người, nhưng chưa có sự giải quyết hữu hiệu bằng luật pháp quốc tế.

Hơn bao giờ hết, con người rất cần có quyền được bảo vệ trước những tác động của biến đổi khí hậu. Đòi hỏi này là hoàn toàn chính đáng, đặt ra yêu cầu cần nhanh chóng sửa đổi hệ thống luật pháp quốc tế. Bảo vệ con người và quyền con người trước những tác động của biến đổi khí hậu không chỉ dựa trên những tính toán chi phí - lợi ích, mà cần phải dựa trên thái độ đạo đức và trách nhiệm của mỗi cá nhân, mỗi quốc gia và toàn thế giới. □