

**BÌNH LUẬN CHUNG SỐ 7**  
**QUYỀN CÓ NHÀ Ở THÍCH ĐÁNG:**  
**SỰ CƯỠNG CHẾ DI DỜI (ĐIỀU 11(1))<sup>(\*)</sup>**

1. Trong Bình luận chung số 4 (năm 1991), Ủy ban đã nêu rằng tất cả mọi người cần phải được cấp chứng nhận quyền tiếp tục được thuê nơi ở như là sự bảo vệ pháp lí chống lại việc cưỡng chế di dời, sự quấy rối và những đe dọa khác. Bình luận chung số 4 cũng kết luận rằng, việc cưỡng chế di dời khỏi nơi cư trú là hoàn toàn trái với những quy định của Công ước. Từ một số báo cáo nổi bật trong những năm gần đây về vấn đề cưỡng chế di dời, bao gồm những ví dụ trong đó các Quốc gia thành viên Công ước đã vi phạm nghĩa vụ của họ, hiện nay Ủy ban đang cố gắng làm rõ hơn những vi phạm này dưới góc độ các nghĩa vụ qui định trong Công ước.

2. Cộng đồng quốc tế từ lâu đã thừa nhận rằng việc cưỡng chế di dời khỏi nơi cư trú là một vấn đề hết sức nghiêm trọng. Năm 1976, Hội nghị Liên hợp quốc về định cư con người đã lưu ý rằng cần phải quan tâm đặc biệt đến việc di dời nơi ở và “các hoạt động cấp phép di dời chỉ được thực hiện khi việc bảo tồn, khôi phục là không thể thực hiện được và đã tiến hành các biện pháp tái định cư”.<sup>(1)</sup> Năm 1988, Chiến lược toàn cầu về nơi ở đến năm 2000 do Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua theo Nghị quyết 43/181 ghi nhận: “nghĩa vụ cơ bản của [các Chính phủ] là bảo vệ và cải thiện tình hình nhà ở và môi trường xung quanh hơn là làm tổn hại hoặc phá huỷ chúng”.<sup>(2)</sup> Chương trình nghị sự 21 nêu rõ: “con người phải được bảo vệ bằng pháp luật để chống lại những hành động không công bằng liên quan đến việc di dời nhà ở hoặc đất đai của họ”.<sup>(3)</sup> Trong Chương trình nghị sự về môi trường sống, các Chính phủ đã cam kết “bảo vệ và bảo đảm sự hỗ trợ và đền bù pháp lý tất cả mọi người trước những hành động cưỡng chế di dời trái pháp luật, có tham chiếu đến các quyền con người; [và] khi việc di dời

---

<sup>(\*)</sup> Phiên họp thứ 16 (năm 1997).

<sup>(1)</sup> *Báo cáo về môi trường sống*, Hội nghị Liên hợp quốc về sự định cư con người, Vancouver, 31/5-11/6/1976 (tài liệu mã số A/CONF.70/15), Chương II, Khuyến nghị B.8, Đoạn C (ii).

<sup>(2)</sup> *Báo cáo của Ủy ban về định cư con người*, Phần bổ sung (tài liệu mã số A/43/8/Add.1), đoạn 13.

<sup>(3)</sup> *Báo cáo của Hội nghị Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển*, Rio de Janeiro, 3-14/6/1992, (tài liệu mã số A/CONF.151/26/Rev.1 (tập 1), Phụ lục II, Chương trình nghị sự 21, Chương 7.9 (b)).

là không thể tránh khỏi, cần đảm bảo có những giải pháp di dời thích hợp”.<sup>(4)</sup> Ủy ban Quyền con người cũng chỉ ra rằng: “Các hành động cưỡng chế di dời là sự vi phạm nghiêm trọng Quyền con người”.<sup>(5)</sup> Tuy nhiên, mặc dù tất cả các tuyên bố đã nêu là rất quan trọng, chúng vẫn còn chưa đề cập đến một trong những vấn đề cốt lõi nhất đó là những bối cảnh nào mà việc cưỡng chế di dời được coi là hợp lý và trong hoàn cảnh đó cần có những biện pháp bảo vệ nào để phù hợp với các quy định có liên quan của Công ước.

3. Việc sử dụng thuật ngữ “cưỡng chế di dời” (*forced evictions*) trong một số khía cạnh là chưa phù hợp. Cụm từ này mang nghĩa sự độc đoán và trái pháp luật. Tuy nhiên, theo nhiều nhà nghiên cứu, việc phân tích ý nghĩa của cụm từ này là không cần thiết, trong khi một số nhà nghiên cứu khác thì chỉ trích cụm từ “di dời trái pháp luật” (*illegal evictions*) vì cho rằng thuật ngữ này hàm ý có những quy định pháp luật liên quan cung cấp sự bảo vệ thích đáng với quyền về nhà ở và phù hợp với Công ước, điều mà trên thực tế không xảy ra. Tương tự, có quan điểm cho rằng thuật ngữ “sự di dời không công bằng” (*unfair evictions*) thậm chí còn mang tính chất chủ quan hơn bởi nó không gắn kết với bất kỳ khuôn khổ pháp lý nào. Cộng đồng quốc tế, đặc biệt trong diễn đàn của Ủy ban Quyền con người Liên hợp quốc, đã buộc phải lựa chọn thuật ngữ “cưỡng chế di dời” (*forced evictions*) vì tất cả những thuật ngữ khác đều có quá nhiều hạn chế như đã nêu ở trên. Thuật ngữ “cưỡng chế di dời” được sử dụng trong Bình luận chung này được định nghĩa là sự di dời một cách vĩnh viễn hoặc tạm thời các cá nhân, gia đình và/hoặc các cộng đồng ra khỏi nhà và/hoặc đất mà họ đang chiếm hữu trái với nguyện vọng của họ và không có các hình thức bảo vệ pháp lý hoặc các hình thức bảo vệ thích hợp khác với họ. Tuy nhiên, việc ngăn cấm cưỡng chế di dời không áp dụng cho những hành động cưỡng chế di dời phù hợp với pháp luật và tuân thủ các điều khoản của hai Công ước quốc tế về quyền con người năm 1966.

4. Việc cưỡng chế di dời có tính phổ biến và ảnh hưởng đến người dân ở cả các nước phát triển và đang phát triển. Do tính chất liên quan và phụ thuộc lẫn nhau của tất cả các quyền con người, việc cưỡng chế di dời đồng thời cũng là sự vi phạm những Quyền con người khác. Vì thế, trong khi hành động này rõ ràng vi phạm các quyền được quy định trong Công ước về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa thì nó cũng có thể dẫn tới sự vi phạm các quyền dân sự và chính trị, chẳng hạn như các quyền sống, quyền an ninh cá

<sup>(4)</sup> Báo cáo của Hội nghị Liên hợp quốc về Nơi cư trú (Môi trường sống II) (tài liệu mã số A/CONF.165/14), Phụ lục II, Chương trình nghị sự về môi trường sống, đoạn 40 (n).

<sup>(5)</sup> Ủy ban Quyền con người, Quyết định 1993/77, đoạn 1.

nhân, quyền bất khả xâm phạm về đời tư, gia đình và nhà ở, và quyền được hưởng thụ tài sản một cách hoà bình.

5. Mặc dù việc cưỡng chế di dời có vẻ chỉ xảy ra ở những khu vực thành thị đông dân cư, nhưng thực tế cũng xảy ra trong những nơi khác, chẳng hạn như khi có sự bắt buộc di dời dân cư từ vùng này sang vùng khác, sự dịch chuyển dân cư trong nước, sự tái định cư bắt buộc trong bối cảnh có xung đột vũ trang, sự di cư hàng loạt và làn sóng người tị nạn. Trong tất cả những bối cảnh này, quyền có nhà ở tối thiểu và không bị cưỡng chế di dời có thể bị vi phạm bởi rất nhiều hành động và sự tặc trách của các Quốc gia thành viên Công ước. Thậm chí trong những trường hợp cần thiết phải áp đặt những giới hạn với một quyền nào đó thì cũng phải tuân thủ hoàn toàn Điều 4 của Công ước để bất kỳ giới hạn nào đưa ra cũng phải “do pháp luật quy định và thích hợp với bản chất [ví dụ, về kinh tế, xã hội, văn hoá] của các quyền này và chỉ nhằm mục đích thúc đẩy phúc lợi chung trong một xã hội dân chủ”.

6. Nhiều trường hợp cưỡng chế di dời có liên quan đến bạo lực, chẳng hạn như việc di dời do các cuộc xung đột vũ trang quốc tế, nội chiến hay và những hành động bạo lực sắc tộc hoặc cộng đồng.

7. Nhiều trường hợp cưỡng chế di dời khác xảy ra do hậu quả của quá trình phát triển. Sự di dời có thể được tiến hành khi có sự xung đột liên quan đến các quyền về đất đai, các dự án phát triển và dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, chẳng hạn như việc xây dựng các con đập ngăn nước hay các dự án năng lượng quy mô lớn khác, việc thu hồi đất để cải cách đô thị, nhà ở, các chương trình làm đẹp thành phố, việc lấy đất cho các mục đích nông nghiệp hoặc để tổ chức các sự kiện thể thao lớn như Thế vận hội Olympic, hay việc lấy đất để đầu cơ mà không bị ngăn chặn.

8. Thực chất, mối liên hệ giữa các nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên qui định trong Công ước và việc cưỡng chế di dời được xác định dựa trên cơ sở nội dung Điều 11 (1) trong mối quan hệ với nội dung của các điều khoản liên quan khác. Cụ thể, Điều 2.1 quy định nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên là sử dụng “tất cả phương thức thích hợp” để phát huy quyền có nhà ở tối thiểu. Tuy nhiên, nếu xét tính chất của các hành động cưỡng chế di dời, những quy định trong Điều 2.1 về việc thực hiện từng bước các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa trên cơ sở các nguồn lực sẵn có hầu như không có liên quan gì đến hành động này. Bản thân các Quốc gia thành viên phải tự kiểm chế các hành động cưỡng chế di dời và đảm bảo thực thi pháp luật để ngăn ngừa những cơ quan nhà nước hoặc các bên thứ ba tiến hành các hoạt động cưỡng chế di dời (như được định nghĩa trong đoạn 3 ở trên). Ngoài ra, cách tiếp cận này cũng được tái khẳng định trong Điều 17.1 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, theo đó việc bảo vệ quyền không bị cưỡng

chế di dời khi chưa có sự đền bù thích đáng. Ngoài những qui định khác, điều khoản này ghi nhận quyền được bảo vệ chống lại “sự can thiệp độc đoán và trái pháp luật” vào nhà ở của mọi cá nhân. Cũng cần lưu ý rằng việc vi phạm lý do liên quan đến các nguồn lực sẵn có để từ chối thực hiện nghĩa vụ của các Quốc gia thành viên trong việc đảm bảo tôn trọng quyền đó là không thích đáng.

9. Điều 2.1 của Công ước yêu cầu các Quốc gia thành viên thực hiện “tất cả biện pháp thích hợp”, kể cả các biện pháp lập pháp, nhằm thúc đẩy tất cả các quyền được bảo vệ theo Công ước. Mặc dù Ủy ban đã chỉ rõ trong Bình luận chung số 3 (năm 1990) rằng không phải quyền nào cũng cần những biện pháp lập pháp, nhưng rõ ràng các quy định pháp luật chống lại sự cưỡng chế di dời là nền tảng cốt yếu để xây dựng một cơ chế bảo vệ hiệu quả. Những văn bản pháp luật như vậy cần bao gồm các biện pháp đảm bảo: (a) an ninh đến mức tối đa cho chủ sở hữu nhà và đất; (b) phù hợp với Công ước, và (c) được thiết lập để kiểm soát nghiêm ngặt những bối cảnh có thể xảy ra sự cưỡng chế di dời. Những văn bản pháp luật đó còn phải áp dụng cho tất cả các chủ thể hoạt động theo sự cho phép của Nhà nước hoặc những người có trách nhiệm liên quan. Ngoài ra, trong xu hướng ngày càng tăng ở một số Quốc gia là giảm thiểu đến mức tối đa trách nhiệm của các chính phủ trong lĩnh vực nhà ở, các Quốc gia thành viên Công ước phải đảm bảo có các biện pháp lập pháp và các biện pháp khác đủ để ngăn chặn và, nếu cần, xử phạt các hành vi cưỡng chế di dời thực hiện bởi bất cứ cá nhân hoặc pháp nhân tư nhân nào mà không có các biện pháp đền bù thích hợp. Các Quốc gia thành viên Công ước vì thế cần rà soát các luật và chính sách có liên quan để đảm bảo chúng phù hợp với những nghĩa vụ nảy sinh từ quyền về nhà ở thích đáng và sửa đổi hoặc hủy bỏ bất kỳ văn bản pháp luật hoặc chính sách nào mâu thuẫn với các yêu cầu của Công ước.

10. Phụ nữ, trẻ em, thanh niên, người cao tuổi, người bản xứ, các nhóm thiểu số, những cá nhân và nhóm dễ tổn thương khác đều chịu ảnh hưởng nghiêm trọng từ sự cưỡng chế di dời. Trong số các nhóm này, phụ nữ là nhóm đặc biệt dễ bị tổn thương do họ thường bị phân biệt đối xử về địa vị và về các vấn đề khác mà có liên quan đến quyền sở hữu tài sản (bao gồm sở hữu nhà ở) và quyền được có tài sản hay nhà ở, đồng thời, tính dễ bị tổn thương đặc biệt của họ còn thể hiện ở chỗ họ rất dễ trở thành nạn nhân của bạo lực và lạm dụng tình dục trong hoàn cảnh vô gia cư. Các điều khoản không phân biệt đối xử nêu ở các Điều 2.2 và 3 của Công ước áp đặt một nghĩa vụ bổ sung với các Chính phủ để đảm bảo rằng nơi nào xảy ra sự di dời thì phải có các biện pháp thích hợp để ngăn chặn các hình thức phân biệt đối xử.

11. Trong những trường hợp việc cưỡng chế di dời là chính đáng, ví dụ

như khi người thuê nhà thường xuyên không thanh toán được tiền thuê nhà hoặc làm hư hại đến tài sản thuê mà không có lý do hợp lý, thì các nhà chức trách có liên quan phải đảm bảo rằng việc di dời được tiến hành theo luật định, phù hợp với Công ước và tất cả các nguồn và sự đền bù pháp lý phải được áp dụng đối với những người bị ảnh hưởng.

12. Sự cưỡng chế di dời và phá bỏ nhà ở của một cá nhân như một biện pháp trừng phạt cũng trái với các quy tắc của Công ước. Hơn nữa, Ủy ban lưu ý về những nghĩa vụ theo các Công ước Geneva năm 1949 và Nghị định thư 1977 trong đó cấm việc bắt buộc người dân phải di dời khỏi nơi ở và phá huỷ tài sản của họ, coi đây là những quy định liên quan đến việc cưỡng chế di dời.

13. Trước khi tiến hành bất kỳ hành động di dời nào, đặc biệt là di dời các nhóm đông dân cư, các Quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng đã đưa ra tất cả những sự đền bù thích hợp trên cơ sở tham vấn ý kiến của những người bị ảnh hưởng, nhằm tránh, hoặc ít nhất là giảm đến mức tối thiểu việc phải cưỡng chế. Cần thông báo cho những người bị ảnh hưởng bởi lệnh di dời những thủ tục và những biện pháp đền bù pháp lý. Các Quốc gia thành viên Công ước cũng cần đảm bảo rằng tất cả các cá nhân liên quan có quyền được đền bù một cách thoả đáng đối với bất kỳ tài sản nào, cả động sản và bất động sản, mà họ bị thiệt hại do việc di dời. Về khía cạnh này, Điều 2(3) Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị cũng yêu cầu các Quốc gia thành viên Công ước đảm bảo “sự đền bù hiệu quả” cho những người có quyền lợi bị tổn hại và xác định nghĩa vụ của “các nhà chức trách có thẩm quyền trong việc bảo đảm những đền bù đó được thực hiện”.

14. Trong những trường hợp việc di dời được coi là phù hợp, chúng cần được tiến hành trên cơ sở tuân thủ nghiêm ngặt các điều khoản có liên quan của luật quốc tế về quyền con người và phù hợp với các nguyên tắc chung về tính hợp lý và tính tương xứng. Về vấn đề này, cần nhắc đến Bình luận chung số 16 của Ủy ban Quyền con người mà liên quan đến Điều 17 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị, trong đó nêu rõ sự can thiệp vào nhà ở của một người chỉ có thể được thực hiện “trong những trường hợp được luật pháp cho phép”. Ủy ban Quyền con người đồng thời nêu rằng luật pháp “cần phải phù hợp với các điều khoản, mục tiêu và mục đích của Công ước và cần phải hợp lý trong bất kỳ tình huống cụ thể nào”. Ủy ban cũng nêu rõ “luật pháp có liên quan phải xác định những tình huống cụ thể cho phép có sự can thiệp vào nhà ở”.

15. Sự bảo đảm thích hợp về tổ tụng và việc thực thi đúng đắn là những khía cạnh cốt lõi đối với việc bảo đảm tất cả các quyền con người nhưng nó đặc biệt quan trọng trong vấn đề cưỡng chế di dời mà có ảnh hưởng trực tiếp đến một số lượng lớn các quyền được ghi nhận trong cả hai Công ước

quốc tế về quyền con người năm 1966. Ủy ban cho rằng những bảo đảm về tổ tụng trong việc cưỡng chế di dời bao gồm: (a) cung cấp cho những người bị di dời cơ hội được tham vấn thực sự; (b) thông báo một cách thích đáng và đầy đủ cho tất cả những người bị di dời trước khi tiến hành công việc; (c) cung cấp thông tin cho những người bị di dời trong thời gian hợp lí về các kế hoạch di dời, và nếu có thể bao gồm cả thông tin về mục đích sử dụng nhà/đất của họ sau khi bị di dời; (d) các quan chức chính phủ hay đại diện của họ phải có mặt trong lúc di dời, đặc biệt khi việc di dời liên quan đến nhiều người; (e) tất cả những người thực hiện công tác di dời cần phải mặc đồng phục phù hợp; (f) không thực hiện sự di dời trong điều kiện thời tiết xấu hoặc vào ban đêm trừ phi có sự chấp thuận của người bị di dời; (g) cung cấp các đền bù pháp lí cho người bị di dời; và (h) nếu có thể, cung cấp sự hỗ trợ pháp lí cho những người đang cần kiện ra tòa án để đòi sự đền bù.

16. Sự di dời không được làm ảnh hưởng đến những cá nhân đang trong tình trạng vô gia cư hoặc dễ bị tổn thương với những vi phạm các quyền con người khác. Khi những người bị di dời không thể tự giúp được bản thân mình thì các Quốc gia thành viên phải thực thi tất cả các biện pháp thích hợp, sử dụng tối đa các nguồn lực sẵn có, để đảm bảo rằng tất cả những người này đều có nhà ở, nơi định cư hoặc được tiếp cận với đất sản xuất.

17. Ủy ban được biết rằng nhiều dự án phát triển do các cơ quan quốc tế tài trợ trên lãnh thổ của các Quốc gia thành viên đã dẫn đến sự cưỡng chế di dời. Về vấn đề này, Ủy ban nhắc lại ý kiến đã nêu trong Bình luận chung số 2 (năm 1990) rằng, ngoài những điều khác, “các tổ chức quốc tế phải thận trọng tránh liên quan đến các dự án mà, ví dụ, thúc đẩy hoặc củng cố sự phân biệt đối xử chống lại những cá nhân hoặc nhóm mà trái với các điều khoản của Công ước, hoặc các dự án mà cần phải thực hiện việc di dời trên quy mô lớn hay phải di chuyển chỗ ở của người dân mà không cung cấp tất cả sự bảo vệ và đền bù hợp lý. Trong mọi giai đoạn của một dự án phát triển đều cần thực hiện tất cả những nỗ lực để đảm bảo rằng các quyền trong Công ước được tôn trọng một cách thích đáng”.<sup>(6)</sup>

18. Một vài thể chế như Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đã thông qua những hướng dẫn về di dời và/hoặc tái định cư với quan điểm hạn chế quy mô và thiệt hại của người dân khi có sự cưỡng chế di dời. Những hướng dẫn này thường áp dụng cho các dự án phát triển có quy mô lớn, chẳng hạn như các dự án xây đập ngăn nước và những dự án năng lượng lớn khác. Sự tôn trọng đầy đủ những hướng dẫn này, mà phản ánh tất cả các nghĩa vụ quy định trong Công ước, là cần thiết đối với chính các tổ chức quốc tế và các Quốc gia thành viên. Ủy ban nhắc lại quy

---

<sup>(6)</sup> Tài liệu mã số E/1990/23, Phụ lục III, các đoạn 6 và 8 (d).

định trong Tuyên bố Viên và Chương trình hành động rằng “mặc dù sự phát triển tạo thuận lợi cho việc hưởng thụ tất cả các quyền con người, tình trạng kém phát triển không thể được viện dẫn để biện minh cho sự hạn chế các quyền con người đã được quốc tế ghi nhận” (Phần I, đoạn 10).

19. Theo các hướng dẫn thiết lập báo cáo quốc gia do Ủy ban thông qua, các Quốc gia thành viên Công ước được yêu cầu cung cấp các loại thông tin khác nhau trực tiếp liên quan đến hoạt động cưỡng chế di dời. Điều này bao gồm các thông tin liên quan đến : (a) “số người bị di dời trong vòng năm năm qua và số người hiện đang thiếu sự bảo vệ pháp lý chống lại việc di dời độc đoán hoặc bất kỳ hình thức di dời nào khác”, (b) “các quyền pháp lý của người thuê nhà đất trong việc tiếp tục được thuê nhà đất và được bảo vệ khỏi sự di dời”, và (c) “luật pháp chống mọi hình thức di dời”.<sup>(7)</sup>

20. Ngoài ra, các Quốc gia thành viên còn cần cung cấp những thông tin về “những biện pháp đã được thực hiện, ngoài những biện pháp khác, nhằm bảo vệ khỏi việc bị di dời hoặc đảm bảo tái định cư trên cơ sở đồng thuận của những người dân sống trên hoặc gần khu vực bị tác động liên quan đến các chương trình cải cách đô thị, các dự án quy hoạch, nâng cấp cơ sở hạ tầng hay chuẩn bị cho các sự kiện quốc tế (Thế vận hội Olympics và các cuộc thi đấu thể thao, triển lãm, hội nghị khác..) hoặc các chiến dịch ‘làm đẹp thành phố’...”<sup>(8)</sup> Tuy nhiên, mới chỉ có rất ít Quốc gia thành viên Công ước đề cập đến những thông tin kể trên trong báo cáo của mình gửi cho Ủy ban. Vì vậy, Ủy ban muốn nhấn mạnh tầm quan trọng của việc cung cấp những thông tin đó trong báo cáo quốc gia.

21. Một số Quốc gia thành viên Công ước nêu rằng họ không có thông tin về vấn đề này. Ủy ban nhắc lại rằng để các Chính phủ liên quan và Ủy ban giám sát một cách hiệu quả việc bảo đảm quyền có nhà ở thích đáng thì không thể không thu thập đầy đủ thông tin về vấn đề này, và yêu cầu tất cả các Quốc gia thành viên Công ước đảm bảo thu thập những dữ liệu cần thiết và phản ánh trong báo cáo của mình về việc thực hiện Công ước.

---

<sup>(7)</sup> Tài liệu mã số E/C.12/1999/8, Phụ lục IV.

<sup>(8)</sup> Tài liệu trên.

