

CHUYÊN ĐỀ 21

QUYỀN ĐƯỢC CÓ NHÀ Ở THÍCH ĐÁNG

Giới thiệu: Bộ luật quốc tế về quyền con người

Trọng tâm trong hoạt động của Liên hợp quốc để bảo vệ và thúc đẩy Quyền con người và các tự do cơ bản là Bộ luật quốc tế về quyền con người. Bộ luật này gồm ba văn kiện: UDHR (1948), ICESCR (1966) và ICCPR (1966).

Ba văn kiện này xác định và thiết lập các quyền và tự do cơ bản của con người. Chúng là nền tảng cho hơn 50 công ước, tuyên bố, bộ quy tắc và nguyên tắc của Liên hợp quốc.

Hai công ước trong số ba văn kiện kể trên là các điều ước quốc tế. Điều này có nghĩa là các thành viên của Liên hợp quốc, khi đã trở thành thành viên của các công ước này thông qua việc phê chuẩn hoặc gia nhập thì đều chấp nhận những nghĩa vụ cơ bản được luật pháp quốc tế quy định.

Các quốc gia thành viên tự nguyện cam kết xây dựng pháp luật, chính sách và quy định của quốc gia phù hợp với những nghĩa vụ pháp lý quốc tế hiện hành.

Với việc phê chuẩn những công ước này và những văn kiện có tính ràng buộc khác, các quốc gia trở nên có trách nhiệm với công dân của quốc gia mình, với các quốc gia thành viên khác của văn kiện, và với cộng đồng quốc tế nói chung thông qua việc cam kết tôn trọng và đảm bảo các quyền và tự do được ghi nhận trong những văn kiện đó. Một số điều ước quốc tế về quyền con người còn yêu cầu các quốc gia thành viên phải báo cáo định kỳ về những biện pháp mà họ thực hiện để đảm bảo việc thực hiện những quyền này, cũng như về sự tiến bộ mà họ đạt được hướng tới các mục tiêu của công ước.

Tài liệu chuyên đề này đề cập đến cơ sở ý nghĩa và nội dung của một quyền cụ thể được ghi nhận trong nhiều văn kiện pháp lý quốc tế, kể cả ICESCR, và UDHR, đó là quyền có nhà ở thích đáng của con người. Một loạt những tiến trình quan trọng liên quan đến quyền này đã diễn ra trong

suốt nhiều năm qua trong phạm vi nhiều cơ quan về quyền con người của Liên hợp quốc. Những tiến triển này và nhiều vấn đề khác sẽ được đề cập dưới đây.

Đạt được các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá

Bất chấp thực tế rằng có hai Công ước, mỗi Công ước đảm bảo một tập hợp Quyền con người khác nhau, nhưng tính phụ thuộc lẫn nhau và không thể chia cắt của các quyền con người là nguyên tắc được chấp nhận từ lâu và luôn được tái khẳng định. Trong thực tế, điều này có nghĩa là việc tôn trọng các quyền dân sự và chính trị không thể tách rời sự thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá; và mặt khác, sự phát triển kinh tế và xã hội thực sự đòi hỏi có tự do về chính trị và dân sự để tham gia vào tiến trình này. Chính những nguyên tắc cơ bản về sự liên kết và phụ thuộc của các quyền con người đã định hướng tầm nhìn về các quyền và tự do cơ bản do Liên hợp quốc đề xuất.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy là khó có thể bảo đảm tính chất phụ thuộc lẫn nhau của các quyền con người, tức là tất cả các quyền con người cần được đối xử bình đẳng, trong luật pháp và trên thực tế. Trong khi việc thực hiện tất cả các quyền con người là không dễ dàng, thì quá trình thực hiện các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá còn khó khăn hơn. Nhằm đối phó với những thách thức này và từ sự công nhận mối liên hệ trực tiếp giữa Quyền con người và phát triển, Liên hợp quốc đang quan tâm ngày càng nhiều hơn đến các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá cũng như đến những phương thức mà cộng đồng quốc tế có thể phối hợp để đảm bảo thực hiện những quyền này.

Một số biện pháp cụ thể nhằm thực hiện có hiệu quả các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã được nhiều cơ quan của Liên hợp quốc triển khai trong những năm gần đây. Những biện pháp này bao gồm việc thành lập Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá trong năm 1987 (Xem tài liệu chuyên đề số 16); việc Tiểu ban về Ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số chỉ định những Báo cáo viên đặc biệt về các vấn đề như quyền có lương thực, việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, vấn đề bản ngữ và việc thúc đẩy sự thực hiện quyền có nhà ở thích đáng...

Vấn đề Quyền con người xâm nhập vào tất cả lĩnh vực hoạt động của Liên hợp quốc và của một số cơ quan chuyên môn của Liên hợp quốc; chẳng hạn như Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hoá của Liên hợp quốc (UNESCO) đã duy trì các hoạt động về quyền con người trong nhiều thập kỷ. Ngày càng có nhiều cơ quan Liên hợp quốc bắt đầu lồng ghép mối quan tâm về quyền con người vào các

chương trình hoạt động của họ. Điều này đặc biệt đúng đối với Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP) và Tổ chức Y tế thế giới (WHO).

Mỗi diễn biến kể trên đều có tác dụng tạo điều kiện và tăng cường sự quan tâm của Liên hợp quốc đối với những quyền này. Quyền có nhà ở thích đáng là một trong những quyền kinh tế, xã hội và văn hoá mà đã giành được sự quan tâm và thúc đẩy ngày càng tăng, không chỉ từ các cơ quan về quyền con người, mà còn từ Trung tâm của Liên hợp quốc về việc thực hiện Tuyên bố Vancouver. Sự quan tâm này bắt nguồn từ việc thực hiện Tuyên bố Vancouver 1976 về Vấn đề định cư của con người, tiếp theo là Tuyên bố về Năm quốc tế về nhà ở cho người vô gia cư (1987), và việc thông qua Chiến lược toàn cầu về nhà ở đến năm 2000 của Đại hội đồng Liên hợp quốc vào năm 1988.

Nhà ở có liên quan gì tới các quyền con người?

Thoạt nhìn, có vẻ không bình thường khi cho rằng một chủ đề như nhà ở lại cấu thành một vấn đề về quyền con người. Tuy nhiên, nghiên cứu kỹ hơn các văn bản pháp luật quốc tế và quốc gia, cũng như ý nghĩa của việc có một nơi ở an toàn để đảm bảo nhân phẩm, sức khoẻ về thể xác và tinh thần, và tựu chung là chất lượng cuộc sống, thì sẽ thấy những ý nghĩa về quyền con người của vấn đề nhà ở. Có nhà ở thích đáng, trên bình diện toàn cầu, được xem là một trong những nhu cầu căn bản nhất của con người.

Mặc dù nhu cầu có nhà ở thích đáng đối với mọi người là quan trọng như nhau, nhưng Trung tâm Liên hợp quốc về vấn đề định cư của con người ước tính có hơn một tỉ người trên toàn thế giới hiện đang sống trong hoàn cảnh nhà ở thiếu thích đáng, trong đó có hơn 100 triệu người đang sống trong những điều kiện được xác định là vô gia cư.

Có nước uống và điều kiện vệ sinh đầy đủ là những nhu cầu căn bản khác gắn trực tiếp với nhu cầu về nhà ở. Theo số liệu do Tổ chức Y tế thế giới đưa ra, hiện có 1,2 tỉ người ở các nước đang phát triển không có nước uống, và 1,8 tỉ người không có điều kiện vệ sinh đầy đủ (Báo cáo đánh giá thập kỷ của WHO). Những con số này minh chứng cho phạm vi rộng lớn của cuộc đấu tranh mang tính toàn cầu nhằm thực hiện quyền có nhà ở thích đáng.

Việc thực hiện Năm quốc tế về nhà ở cho người vô gia cư 1987 đã giúp nâng cao nhận thức của người dân trên thế giới về nhà ở và những vấn đề liên quan. Tiếp theo năm này, Chiến lược toàn cầu về nhà ở đến năm 2000

đã tiếp tục thúc đẩy vấn đề về nhà ở, và đã đem lại kết quả là các quyền về nhà ở được đặt ra một cách nổi bật hơn bao giờ hết trong chương trình nghị sự về quyền con người của Liên hợp quốc.

Quyền có nhà ở thích đáng là một trong những hòn đá tảng trong chiến lược toàn cầu về nhà ở. Quyền có nhà ở thích đáng được cộng đồng các quốc gia công nhận rộng rãi. Tất cả các quốc gia, không có bất kỳ ngoại lệ nào, đều có nghĩa vụ bảo đảm quyền về nhà ở cho người dân, mà được thể hiện bằng việc thành lập các bộ hay các cơ quan chuyên trách về nhà ở, hay bằng việc phân bổ ngân sách nhà nước cho việc phát triển nhà ở, và bằng những chính sách, chương trình, dự án khác... Tất cả mọi công dân của tất cả các quốc gia, cho dù là quốc gia nghèo, đều có quyền trông đợi chính phủ của họ quan tâm đến những nhu cầu về nhà ở của họ, và chấp nhận nghĩa vụ quốc tế phải bảo vệ và cải thiện điều kiện nhà ở cũng như các khu dân cư, chứ không phải gây thiệt hại hoặc phá huỷ chúng.

Trong Chiến lược toàn cầu về nhà ở, việc có nhà ở thích đáng được xác định là: có chỗ ở riêng thích đáng, có diện tích ở thích đáng, an ninh thích đáng, có ánh sáng và không khí thích đáng, cơ sở hạ tầng thích đáng và địa điểm thích hợp cho công việc và những điều kiện cơ bản khác - tất cả được đảm bảo với một chi phí hợp lý.

Tuy nhiên, làm thế nào để lồng ghép tầm nhìn về nhà ở thích đáng trong luật quốc tế về quyền con người vào vào việc xây dựng pháp luật thực tiễn?

Quy chế pháp lý của các quyền về nhà ở

Với việc thông qua UDHR năm 1948, quyền có nhà ở thích đáng đã được ghi nhận trong Bộ luật quốc tế về quyền con người, được chấp nhận và có tính khả thi trên toàn cầu. Kể từ đó, quyền này được khẳng định lại trong nhiều văn kiện khác về quyền con người, trong đó mỗi văn kiện liên quan đến những nhóm xã hội riêng biệt. Hiện tại có không dưới 12 văn kiện khác nhau được Liên hợp quốc thông qua và công bố ghi nhận cụ thể quyền có nhà ở thích đáng.

Quyền có nhà ở của tất cả mọi người

Nhiều văn kiện quốc tế công nhận quyền có nhà ở thích đáng, xem đây là một quyền của tất cả mọi người. Điều này có ý nghĩa quan trọng, bởi vì nhiều văn kiện khác tuy có đề cập đến quyền có nhà ở thích đáng nhưng chỉ áp dụng với một số nhóm người cụ thể (do đó bổ sung cho những nhóm này quyền được pháp luật bảo vệ). Tuy nhiên, có nhà ở thích đáng là quyền của mọi trẻ em, phụ nữ và nam giới - ở mọi nơi. Do đó, Điều 25 (1) của UDHR nêu rõ:

“Mọi người có quyền được hưởng mức sống thích đáng để đảm bảo cho sức khoẻ và hạnh phúc của bản thân và gia đình, bao gồm lương thực, quần áo, nhà ở, chăm sóc y tế và những dịch vụ cần thiết khác, và quyền được đảm bảo trong trường hợp bị thất nghiệp, ốm đau, tàn phế, goá bụa, khi về già hoặc thiếu những điều kiện sống khác trong hoàn cảnh vượt quá sự kiểm soát của họ”.

Trong toàn bộ hệ thống văn kiện quốc tế về quyền con người, ICESCR chứa đựng cơ sở có ý nghĩa nhất đối với quyền có nhà ở. Điều 11 (1) Công ước này quy định: “Các quốc gia thành viên Công ước công nhận quyền của mọi người có một mức sống thích đáng cho bản thân và gia đình, bao gồm có đầy đủ lương thực, quần áo và nhà ở và sự cải thiện liên tục điều kiện sống. Các quốc gia thành viên sẽ thực hiện những biện pháp thích hợp để đảm bảo thực hiện quyền này, công nhận tầm quan trọng của sự hợp tác quốc tế trên cơ sở tự nguyện”.

Ngoài hai nguồn kể trên, quyền có nhà ở thích đáng còn được ghi nhận trong Tuyên bố của Liên hợp quốc về Sự phát triển và tiến bộ xã hội (1969); Tuyên bố Vancouver của Liên hợp quốc về sự định cư của con người (1976).

Quyền có nhà ở và sự không phân biệt đối xử

Công ước quốc tế về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc hiện là một trong những văn kiện được phê chuẩn rộng rãi nhất trong số những văn kiện về quyền con người của Liên hợp quốc. Điều 5 (e) Công ước quy định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên phải: “Cấm và xoá bỏ sự phân biệt chủng tộc dưới mọi hình thức và đảm bảo quyền của mọi người, không phân biệt về chủng tộc, màu da hay nguồn gốc dân tộc hay sắc tộc, được bình đẳng trước pháp luật, đặc biệt là trong việc thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá nói riêng mà cụ thể là... quyền có nhà ở”.

Quyền có nhà ở của phụ nữ

Bình đẳng trong đối xử cũng là cơ sở để tất cả phụ nữ có thể được hưởng thụ các quyền con người, trong đó có quyền có nhà ở. Theo Điều 4 CEDAW (1979), các quốc gia thành viên được yêu cầu phải xoá bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ ở nông thôn và đảm bảo cho những phụ nữ đó quyền hưởng những điều kiện sống đầy đủ, đặc biệt là những vấn đề về nhà ở, vệ sinh, điện và nước.

Quyền có nhà ở của trẻ em

Cả Tuyên bố của Liên hợp quốc về quyền trẻ em (1959) và CRC (1989)

đều đề cập đến quyền có nhà ở đặc biệt của trẻ em. Điều 27 CRC yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện những biện pháp thích hợp để hỗ trợ cha mẹ và những người có trách nhiệm khác thực hiện quyền có mức sống đầy đủ của trẻ em và: “Trong trường hợp cần thiết phải có sự trợ giúp về vật chất và hỗ trợ các chương trình, đặc biệt liên quan đến dinh dưỡng, quần áo và nhà ở”.

Quyền của người lao động di trú được đối xử bình đẳng liên quan đến nhà ở được ghi nhận tại Điều 43 Công ước quốc tế và bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ (1990). Điều này quy định rằng: “Người lao động di trú được hưởng sự đối xử bình đẳng với các công dân của nước tuyển lao động liên quan đến... (d) có nhà ở, bao gồm cả những chương trình xã hội về nhà ở, và bảo vệ không bị bóc lột khi thuê nhà”

Quyền có nhà ở của người lao động

Văn kiện pháp lý quốc tế dài nhất liên quan đến vấn đề nhà ở là Khuyến nghị số 115 về nhà ở của người lao động do tổ chức ILO ban hành năm 1961. Văn kiện này bao gồm một số điều khoản công nhận tầm quan trọng của nhà ở và nâng cao cơ sở pháp lý về quyền có nhà ở. Sau khi nhấn mạnh trong lời mở đầu rằng Điều lệ của ILO công nhận nghĩa vụ thiêng liêng của tổ chức này là thúc đẩy các chương trình để đạt được sự cung cấp nhà ở thích đáng, khuyến nghị số 115 nêu rằng: “Quyền này cần là một mục tiêu trong chính sách quốc gia về nhà ở... để [đảm bảo] rằng tất cả người lao động và gia đình họ đều có nhà ở thích đáng và có môi trường sống phù hợp. Mức độ ưu tiên cần được đáp ứng cho những ai có nhu cầu cấp thiết nhất”.

Tổng hợp lại, hiện có khoảng 37 khuyến nghị và công ước của ILO đề cập đến vấn đề nhà ở, khía cạnh này hay khía cạnh khác.

Quyền có nhà ở của người tị nạn

Theo Công ước năm 1951 về địa vị của người tị nạn, các quốc gia thành viên được yêu cầu phải dành cho người tị nạn sự đối xử thuận lợi có thể được, và không được kém thuận lợi hơn sự đối xử dành cho những người nước ngoài khác nói chung trong cùng hoàn cảnh, liên quan đến ở nhà.

Quyền có nhà ở của người bản địa

Tuyên bố của Liên hợp quốc về quyền của người bản địa hai lần nhắc đến quyền có nhà ở của người bản địa. Cụ thể, người bản địa có quyền

quyết định, lập kế hoạch và thực hiện tất cả những chương trình về nhà ở, xã hội và kinh tế khác có ảnh hưởng đến họ; tương tự, người bản địa cũng có quyền tự quyết liên quan đến những vấn đề nội bộ của riêng họ và các vấn đề ở địa phương, kể cả về nhà ở.

Bên cạnh việc được đề cập trong nhiều điều ước và Tuyên bố như đã nêu trên, quyền có nhà ở thích đáng cũng được đề cập trong nhiều nghị quyết do các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định của Liên hợp quốc thông qua. Mặc dù những nghị quyết như vậy không có tính ràng buộc pháp lý, nhưng chúng có chức năng quan trọng là phổ biến những chuẩn mực quốc tế đã được chấp nhận. Phương pháp công nhận này thể hiện sự quan tâm và ủng hộ thường xuyên mang tính toàn cầu đối với quyền có nhà ở thích đáng, ít nhất là về nguyên tắc, của cộng đồng quốc tế. Hầu hết những nghị quyết về quyền có nhà ở thích đáng đều hướng vào các chính phủ, nhằm khuyến khích họ làm nhiều hơn nữa để thực hiện quyền này.

Ví dụ, trong Nghị quyết 42/146, Đại hội đồng Liên hợp quốc khẳng định: “Sự cần thiết phải thực hiện, ở cấp độ quốc gia và quốc tế, những biện pháp nhằm bảo vệ quyền của tất cả mọi người có một mức sống phù hợp cho bản thân và gia đình họ, bao gồm quyền có nhà ở thích đáng, và kêu gọi tất cả các quốc gia và tổ chức quốc tế liên quan quan tâm đặc biệt đến việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng khi thực hiện các biện pháp nhằm phát triển những chiến lược quốc gia về nhà ở và chương trình cải thiện điều kiện định cư”.

Những ý tưởng trên được nhắc lại trong một số nghị quyết khác do ECOSOC, Ủy ban Quyền con người và Tiểu ban về ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số thông qua. Ví dụ, trong Nghị quyết 1991/26, Tiểu ban kêu gọi: “Tất cả các quốc gia theo đuổi những chính sách có hiệu quả và thông qua pháp luật nhằm đảm bảo sự thực hiện quyền có nhà ở thích đáng của toàn thể mọi người, tập trung vào những ai hiện trong tình trạng vô gia cư hoặc thiếu nhà ở”.

Quyền có nhà ở và những quyền khác: mỗi quan hệ thường không được thừa nhận

Yếu tố liên kết và phụ thuộc lẫn nhau của tất cả các quyền con người thể hiện rõ qua quyền có nhà ở. Như đã được một số tổ chức Quyền con người của Liên hợp quốc thừa nhận, để thụ hưởng đầy đủ nhiều quyền, chẳng hạn quyền được tôn trọng nhân phẩm, nguyên tắc không phân biệt đối xử, quyền có một mức sống thích đáng, quyền tự do lựa chọn nơi cư trú của một người, quyền tự do lập hội và tự do biểu đạt (chẳng hạn cho người thuê nhà và những nhóm cộng đồng khác), quyền bảo đảm an ninh cá nhân (trong trường hợp bị cưỡng chế hoặc trục xuất vô cớ hoặc các hình thức quấy rối khác) và quyền không

bị can thiệp vô cớ vào đời tư, gia đình, nhà ở hoặc thư tín của một người... thì không thể bỏ qua việc thừa nhận, bảo đảm và duy trì quyền có nhà ở cho tất cả các nhóm trong xã hội.

Đồng thời, việc có nhà ở thích đáng và an toàn sẽ tăng cường đáng kể điều kiện sống của người dân để có thể thụ hưởng nhiều quyền khác. Nhà ở thích đáng của một người gắn liền với quyền về vệ sinh môi trường và quyền được hưởng một tiêu chuẩn về sức khoẻ thể chất và tinh thần ở mức độ cao nhất có thể được. Tổ chức Y tế Thế giới đã khẳng định rằng nhà ở là yếu tố môi trường quan trọng nhất ảnh hưởng đến điều kiện sức khỏe, tỉ lệ tử vong và sự hoành hành của bệnh tật.

Mối quan hệ hay “sự xâm nhập” này giữa một số Quyền con người và quyền có nhà ở thích đáng cho thấy rõ những nhận thức về tính liên kết và phụ thuộc lẫn nhau là quan trọng như thế nào trong việc thụ hưởng đầy đủ tất cả các quyền con người.

Làm rõ những nghĩa vụ của chính phủ

Sự công nhận rộng rãi về mặt pháp lý quyền có nhà ở thích đáng có tầm quan trọng đặc biệt. Tuy nhiên, trong thực tiễn, cần đề ra từng biện pháp cụ thể mà chính phủ cần thực hiện để biến những quyền này vào thực tiễn cụ thể cho những người có quyền được hưởng chúng. Đôi khi có sự hiểu lầm rằng quyền về nhà ở chỉ đơn giản yêu cầu chính phủ cung cấp đủ tiền cho mục đích này và việc phân bổ nguồn tiền sau đó là tất cả những gì cần làm đối với những nghĩa vụ xung quanh việc đáp ứng quyền này. Tuy nhiên, quyền có nhà ở và trên thực tế các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đặt ra nhiều nghĩa vụ lâu dài và phức tạp hơn nhiều đối với quốc gia.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã giúp làm rõ những nghĩa vụ của chính phủ bắt nguồn từ việc công nhận quyền có nhà ở thích đáng. Ủy ban làm rõ được những nghĩa vụ này thông qua một số sáng kiến. Những sáng kiến này bao gồm: (a) tổ chức một “cuộc thảo luận chung” về quyền này; (b) sửa đổi toàn diện những hướng dẫn cho báo cáo của các quốc gia theo các Điều 16 và 17 của ICESCR; (c) thông qua Bình luận chung số 4 về quyền có nhà ở thích đáng; và (d) đưa vào trong những ý kiến kết luận về báo cáo của một số quốc gia thành viên về đánh giá về tác động mà quốc gia thành viên liên quan đã vi phạm quyền có nhà ở thích đáng do thực hiện việc trục xuất cưỡng chế.

Những biện pháp này và tất nhiên những chuẩn mực trong Công ước và trong những nguồn luật khác về quyền có nhà ở được đề cập ở trên đã nâng cao mức độ nghĩa vụ của chính phủ đối với việc thực hiện quyền này.

Những nghĩa vụ pháp lý của các chính phủ về quyền có nhà ở bao gồm

(i) những trách nhiệm quy định tại Điều 2.1 ICESCR; và (ii) những nghĩa vụ cụ thể hơn nhằm công nhận, tôn trọng, bảo vệ và thực hiện quyền này và những quyền khác.

Điều 2(1) ICESCR có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định các chính phủ phải làm gì và không nên làm gì trong quá trình hướng đến sự thụ hưởng rộng rãi của toàn xã hội những quyền được ghi nhận trong Công ước này. Điều này quy định như sau: “ Mỗi quốc gia thành viên của Công ước có nghĩa vụ thực hiện các biện pháp, một cách độc lập và thông qua sự hỗ trợ và hợp tác quốc tế, đặc biệt về kinh tế và kỹ thuật, đến mức tối đa các nguồn lực sẵn có, nhằm thực hiện ngày càng tốt hơn các quyền được ghi nhận trong Công ước này bằng tất cả những biện pháp thích hợp, trong đó có các biện pháp lập pháp”.

Quy định trên có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc làm rõ những nghĩa vụ của các chính phủ nhằm thực hiện đầy đủ các quyền được ghi nhận trong Công ước, bao gồm cả quyền có nhà ở thích đáng: (a) “có nghĩa vụ thực hiện tối đa những nguồn lực sẵn có”, và (c) “Nhằm thực hiện ngày càng tốt hơn”

(a) *“Có nghĩa vụ thực hiện... bằng những biện pháp thích hợp”*

Nghĩa vụ này cần phải thực hiện ngay lập tức. Các quốc gia phải thực hiện các biện pháp ngay sau khi phê chuẩn Công ước. Một trong những biện pháp đầu tiên cần thực hiện là rà soát một cách toàn diện những quy định pháp luật có liên quan nhằm làm cho pháp luật quốc gia hoàn toàn phù hợp với những nghĩa vụ pháp lý quốc tế.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá thừa nhận rằng, trong nhiều trường hợp, biện pháp lập pháp là rất được mong đợi, và trong nhiều vụ việc, là không thể thiếu, đối với việc thực hiện từng quyền được ghi nhận trong Công ước này. Tuy nhiên, Ủy ban cũng nhấn mạnh rằng, việc thông qua những biện pháp lập pháp đơn thuần, hay sự tồn tại của các đạo luật tương ứng thôi thì chưa đủ để một quốc gia thành viên thực hiện được những nghĩa vụ của mình theo Công ước.

Thuật ngữ “bằng những biện pháp thích hợp” được hiểu rất rộng. Ngoài những biện pháp pháp lý, các biện pháp hành chính, tư pháp, kinh tế, xã hội và giáo dục cũng phải được thực hiện.

Nói chung, các chính phủ cũng phải thực hiện nhiều biện pháp có chủ đích, cụ thể và càng rõ ràng càng tốt để đáp ứng những nghĩa vụ được ghi nhận trong Công ước. Do vậy, cần có những biện pháp nhanh chóng để xác định thực trạng của các quyền được ghi nhận trong Công ước.

Các quốc gia thành viên cũng có nghĩa vụ phải xây dựng những chính sách và đề ra

những ưu tiên phù hợp với Công ước, trên cơ sở tình trạng hiện hành của những quyền có liên quan. Các quốc gia cũng có nghĩa vụ phải thẩm định sự tiến bộ của những biện pháp đó và đưa ra những biện pháp pháp lý hoặc biện pháp giải quyết có hiệu quả khác đối với những vi phạm.

Cụ thể, đối với quyền có nhà ở thích đáng, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ thông qua một chiến lược quốc gia về nhà ở. Chiến lược này cần xác định những mục tiêu cụ thể cho việc phát triển những điều kiện về nhà ở, xác định những nguồn lực sẵn có nhằm đáp ứng những mục tiêu này, cũng như biện pháp sử dụng chúng có hiệu quả về mặt chi phí, và quy định trách nhiệm và khung thời gian cho việc thực hiện những biện pháp cần thiết.

Những chiến lược như vậy cần phản ánh sự thống nhất quan điểm thật sự sâu rộng và sự tham gia của tất cả các giới trong xã hội, kể cả những người vô gia cư và thiếu nhà ở, những người đại diện cho họ và các tổ chức.

Cần có thêm các biện pháp nhằm đảm bảo sự phối hợp có hiệu quả giữa các bộ có liên quan của quốc gia và các cơ quan nhà nước ở cấp vùng và địa phương nhằm làm hài hòa các chính sách liên quan (về kinh tế, nông nghiệp, môi trường, năng lượng...) với những nghĩa vụ nảy sinh từ Điều 2 của ICESCR.

(b) “Đến mức tối đa những nguồn lực sẵn có”

Điều này có nghĩa là cả những nguồn lực trong phạm vi một quốc gia và những nguồn lực được cung cấp từ những quốc gia khác và cộng đồng quốc tế phải được sử dụng để thực hiện từng quyền trong Công ước. Cho dù “những nguồn lực sẵn có” chưa đủ, nhưng các quốc gia phải phấn đấu đảm bảo sự thụ hưởng nhiều nhất có thể được những quyền có liên quan trong hoàn cảnh hiện tại.

Điều quan trọng là nguyên tắc này yêu cầu việc sử dụng đồng đều, có hiệu quả và tiếp cận những nguồn lực sẵn có. Mặc dù việc thiếu hụt những nguồn lực thường được vận dụng để biện minh cho việc không thực hiện một số quyền, nhưng Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã nhấn mạnh rằng, thậm chí trong thời điểm tiến hành những biện pháp “thắt lưng buộc bụng” về kinh tế hay điều chỉnh cơ cấu trong phạm vi một quốc gia, thì những thành viên dễ bị tổn thương trong xã hội vẫn có thể và trên thực tế phải được bảo vệ bằng việc thông qua những chương trình có trọng điểm với chi phí tương đối thấp.

Nếu một quốc gia cho rằng không thể đáp ứng được, thậm chí là những nghĩa vụ tối thiểu, vì thiếu nguồn lực, thì ít nhất quốc gia đó phải thể hiện

rằng đã xúc tiến mọi nỗ lực để sử dụng tất cả những nguồn lực hiện có nhằm đáp ứng, như là một vấn đề ưu tiên, những nghĩa vụ tối thiểu. Tự nhiên, việc thiếu hụt những nguồn lực sẽ không bao giờ được phép vận dụng để biện minh cho việc một quốc gia không thực hiện nghĩa vụ giám sát việc không được thụ hưởng những quyền được ghi nhận trong Công ước.

Tóm lại, việc thực hiện nghĩa vụ của các quốc gia phải thể hiện được rằng, về tổng thể, những biện pháp được thực hiện là đủ để thực hiện quyền có nhà ở thích đáng cho mọi cá nhân trong thời gian ngắn nhất có thể, bằng việc sử dụng tối đa những nguồn lực hiện có.

(c) “Nhằm thực hiện từng bước”

Điều này đặt ra một nghĩa vụ đối với các quốc gia phải thực hiện càng nhanh và càng hiệu quả càng tốt mục tiêu bảo đảm đầy đủ từng quyền được ghi nhận trong Công ước. Nói một cách đơn giản, các quốc gia không thể trì hoãn vô thời hạn những nỗ lực nhằm đảm bảo thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ pháp lý của họ. Tuy nhiên, không phải tất cả những quyền trong Công ước đều được thực hiện dần từng bước. Cả việc thông qua những văn bản pháp luật liên quan đến những quy định không phân biệt đối xử trong Công ước và việc giám sát tình hình thực hiện những quyền có liên quan phải diễn ra ngay sau khi phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước.

Nghĩa vụ “nhằm thực hiện từng bước” này phải được xem xét dưới góc độ nội dung Điều 11(1) của Công ước, đặc biệt liên quan đến quyền được “không ngừng cải thiện điều kiện sống”. Bất cứ biện pháp có tính thụ lùi và có chủ đích nào cần phải được cân nhắc kỹ lưỡng nhất và phải được lý giải bằng sự liên hệ với toàn bộ các quyền được ghi nhận trong Công ước và trong bối cảnh sử dụng triệt để những nguồn lực hiện có”.

Hơn nữa, nghĩa vụ thực hiện từng bước tồn tại độc lập với bất kỳ sự gia tăng nguồn lực nào. Tóm lại, nó đòi hỏi việc sử dụng có hiệu quả những nguồn lực hiện có.

“Một nghĩa vụ căn bản tối thiểu”

Theo ICESCR, mọi quốc gia thành viên, cho dù trình độ phát triển kinh tế như thế nào, đều có một nghĩa vụ tối thiểu căn bản để đảm bảo sự thực hiện, ở mức thấp nhất, mức độ cần thiết tối thiểu của mỗi quyền được ghi nhận trong văn kiện này. Theo những công ước tương tự, một quốc gia thành viên mà trong đó vẫn còn một số lượng đáng kể những cá nhân bị tước mất nơi cư trú và nhà ở cơ bản thì có nghĩa là không hoàn thành nghĩa vụ của mình được quy định trong Công ước. Ngoài yêu cầu chủ yếu đó, văn bản này còn đề ra bốn cấp độ nghĩa vụ khác của chính phủ liên quan đến quyền có nhà ở thích đáng.

“Công nhận”

Nghĩa vụ của các quốc gia phải công nhận quyền có nhà ở thể hiện ở một vài điểm then chốt. Trước hết, tất cả các quốc gia phải công nhận ý nghĩa của quyền có nhà ở của con người và đảm bảo không tiến hành những hành động dưới bất kỳ hình thức nào nhằm mục đích xoá bỏ địa vị pháp lý của quyền này.

Thứ hai, những biện pháp pháp lý, cùng với những chính sách phù hợp hướng tới việc thực hiện ngày càng tốt hơn quyền có nhà ở, là một phần trong nghĩa vụ “công nhận”. Bất cứ văn bản pháp luật hay chính sách hiện hành nào mà rõ ràng tước mất quyền hợp pháp được có nhà ở thích đáng đều cần xem xét lại hoặc sửa đổi. Những chính sách và văn bản pháp luật phải không nhằm đem lại lợi ích cho những nhóm xã hội đã có thuận lợi trong khi những nhóm khác có nhu cầu lớn hơn.

Một ý nghĩa khác của nghĩa vụ công nhận quyền này có thể thấy trên phương diện chính sách. Đặc biệt, những vấn đề liên quan đến quyền có nhà ở cần được lồng ghép vào những mục tiêu phát triển tổng thể của các quốc gia. Cần thông qua một chiến lược quốc gia nhằm thực hiện ngày càng tốt hơn quyền có nhà ở cho tất cả mọi người qua việc xây dựng những mục tiêu cụ thể.

Thứ ba, công nhận quyền có nhà ở có nghĩa là các quốc gia phải thực hiện nhiều biện pháp nhằm đánh giá mức độ thụ hưởng quyền này của người dân từ thời điểm tham gia công ước. Thậm chí quan trọng hơn, các quốc gia phải có quyết tâm thực sự để xác định mức độ quyền này chưa đạt được và tập trung những chính sách và pháp luật về nhà ở vào việc đạt được quyền này cho mọi người trong thời gian ngắn nhất có thể. Do đó, các quốc gia phải dành ưu tiên thoả đáng cho những nhóm xã hội nào đang sống trong những điều kiện không thuận lợi bằng cách quan tâm đến nhu cầu cụ thể của họ.

“Tôn trọng”

Nghĩa vụ tôn trọng quyền có nhà ở thích đáng có nghĩa là các chính phủ cần tránh bất kỳ hành động nào ngăn cản người dân tự thực hiện quyền này khi họ có khả năng. Tôn trọng quyền này thường sẽ chỉ yêu cầu chính phủ hạn chế một số hành động nào đó và cam kết tạo điều kiện cho những sáng kiến “tự giúp đỡ” của những nhóm bị ảnh hưởng. Trong bối cảnh như vậy, các quốc gia cần không hạn chế quyền được tham gia một cách rộng rãi của tất cả những bên được thụ hưởng quyền về nhà ở và tôn trọng quyền căn bản được tổ chức và hội họp.

Đặc biệt, trách nhiệm tôn trọng quyền có nhà ở thích đáng có nghĩa là

các quốc gia phải không thực hiện hoặc không chủ trương việc cưỡng chế hoặc buộc rời khỏi nơi cư trú một cách tùy tiện đối với các cá nhân và nhóm người. Các quốc gia phải tôn trọng quyền của người dân được xây dựng nhà ở riêng của họ và giữ trật tự môi trường theo phương thức phù hợp nhất với truyền thống văn hoá, kỹ năng, nhu cầu và nguyện vọng của họ. Tôn trọng quyền được đối xử bình đẳng, quyền riêng tư trong ngôi nhà và những quyền liên quan khác cũng là một phần trong nghĩa vụ của quốc gia về tôn trọng quyền có nhà ở.

“Bảo vệ”

Để bảo vệ có hiệu quả quyền có nhà ở của người dân, các chính phủ phải đảm bảo rằng bất kỳ vi phạm nào những quyền này của “bên thứ ba”, chẳng hạn như chủ nhà hoặc chủ sở hữu tài sản đều phải bị ngăn chặn. Trong trường hợp xảy ra những vi phạm như vậy, các cơ quan nhà nước có liên quan cần hành động để ngăn chặn bất kỳ hành động tước đoạt nào xa hơn và đảm bảo cho những người bị ảnh hưởng được tiếp cận các biện pháp bồi thường hợp pháp do hành vi vi phạm gây ra.

Để bảo vệ quyền của công dân trước những hành động buộc phải rời khỏi nơi cư trú, các chính phủ cần thực hiện ngay các biện pháp nhằm bảo vệ sự sở hữu bằng pháp luật của tất cả những cá nhân và hộ gia đình trong xã hội hiện còn thiếu sự bảo vệ như vậy. Ngoài ra, người dân cần được bảo vệ bằng pháp luật chống lại sự phân biệt đối xử, quấy rối, cắt đứt dịch vụ hoặc những nguy cơ khác.

Các quốc gia cần thực hiện các biện pháp để đảm bảo rằng những chi phí liên quan đến nhà ở đối với các cá nhân và hộ gia đình phù hợp với mức thu nhập của họ. Cần thiết lập một chế độ trợ cấp nhà ở cho những thành phần trong xã hội không thể có khả năng có nhà ở thích đáng, cũng như cho việc bảo vệ những người đi thuê nhà trước việc tăng giá thuê bất thường hoặc không hợp lý.

Các quốc gia cần đảm bảo việc thành lập các cơ chế tư pháp, hành chính hoặc chính trị có khả năng giải quyết, bồi thường cho những nạn nhân của mọi hành vi vi phạm quyền có nhà ở thích đáng.

“Thực hiện”

So với những nghĩa vụ công nhận, tôn trọng và bảo vệ, thì nghĩa vụ của một quốc gia thực hiện quyền có nhà ở thích đáng vừa mang tính tích cực vừa mang tính can thiệp. Chính trong phạm trù này, đặc biệt trong những vấn đề về chi phí công, cần có sự điều tiết của chính phủ đối với nền kinh tế và thị trường đất đai, sự cung cấp các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng có liên quan, tái phân bổ thu nhập và những nghĩa vụ tích cực khác của nhà

nước.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã khẳng định rằng, cần phát triển những chiến lược có tính định hướng của chính phủ nhằm đảm bảo quyền của tất cả mọi người được sống trong hoà bình và có nhân phẩm. Quyền có đất đai là quyền cần được đưa vào những chiến lược như vậy. Ủy ban chỉ rõ thêm rằng nhiều biện pháp cần thiết để đáp ứng quyền có nhà ở sẽ liên quan đến việc phân bổ nguồn lực và rằng, trong một số trường hợp, nhiều quỹ công được phân bổ cho vấn đề nhà ở có thể được sử dụng hữu hiệu nhất vào việc trực tiếp xây dựng những khu nhà ở mới.

Nói chung, về vấn đề ngân sách cho nhà ở, các quốc gia phải xây dựng những phương thức và mức độ chi tiêu phản ánh đầy đủ nhu cầu về nhà ở của xã hội, và phù hợp với những nghĩa vụ phát sinh từ Công ước và những văn bản pháp luật quốc tế khác.

Như đã được ghi nhận trong những Nguyên tắc Limburg về việc thực hiện ICESCR, và đã được Ủy ban khẳng định lại, cần phải dành sự ưu tiên thoả đáng trong việc sử dụng tất cả nguồn lực sẵn có để thực hiện những quyền được ghi nhận trong Công ước, lưu ý đến sự cần thiết phải đảm bảo cho mọi người được đáp ứng những yêu cầu cơ bản, cũng như được cung cấp những dịch vụ thiết yếu.

Những sáng kiến khác

Trong báo cáo năm 1990 trình lên Tiểu ban ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số, Báo cáo viên đặc biệt về việc thực hiện các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã đề xuất một quá trình lồng ghép nội dung các quyền về nhà ở vào khuôn khổ những lĩnh vực có thể cho việc xây dựng chuẩn mực trong tương lai của Liên hợp quốc.

Năm 1992, một nghiên cứu về chủ đề “Quyền có nhà ở thích đáng” do Báo cáo viên đặc biệt thực hiện đã được Tiểu ban xem xét. Yếu tố then chốt trong nghiên cứu này là nỗ lực tiếp theo nhằm giải thích những nghĩa vụ trong việc bảo đảm quyền có nhà ở thích đáng. Nghiên cứu này cũng đưa ra vấn đề là liệu Liên hợp quốc có cần thông qua một công ước riêng về các quyền có nhà ở hay không.

Những nghĩa vụ của cộng đồng quốc tế

Những nghĩa vụ của cộng đồng quốc tế (một thuật ngữ bao gồm tất cả các quốc gia và cơ quan, tổ chức quốc tế) hướng tới việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng thông thường có nội dung sâu rộng hơn những điều người ta thường nghĩ.

Ví dụ, theo các Điều 55 và 56 của Hiến chương Liên hợp quốc và những

nguyên tắc phổ biến trong luật quốc tế, sự hợp tác quốc tế để thực hiện các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá là một nghĩa vụ của tất cả các quốc gia. Trách nhiệm này là nghĩa vụ đặc biệt của những quốc gia có khả năng hỗ trợ các quốc gia khác trong lĩnh vực này.

Tương tự, Tuyên bố năm 1986 về quyền phát triển nhân mạnh rằng, trong trường hợp chưa có một chương trình trợ giúp và hợp tác về tài chính và kỹ thuật thì việc thực hiện đầy đủ các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá sẽ vẫn là một nguyện vọng chưa được thực hiện ở nhiều quốc gia.

Nói một cách cụ thể hơn, liên quan đến quyền có nhà ở thích đáng, toàn bộ cộng đồng quốc tế có nghĩa vụ đảm bảo sự bảo vệ quyền này thông qua một số biện pháp, cụ thể như:

- Không thực hiện những biện pháp vũ lực nhằm buộc một quốc gia từ bỏ hoặc vi phạm những nghĩa vụ về quyền có nhà ở.

- Cung cấp trợ giúp về tài chính hoặc trợ giúp khác cho các quốc gia bị ảnh hưởng bởi thiên tai, thảm hoạ về sinh thái hoặc các thảm hoạ khác, dẫn đến sự phá huỷ về nhà cửa và khu định cư;

- Đảm bảo việc cung cấp nơi ở và/hoặc nhà ở cho những người bị mất nhà ở và người tị nạn quốc tế chạy trốn khỏi sự đàn áp, nội chiến, xung đột vũ trang, hạn hán, nạn đói...

- Đối phó với những vi phạm nghiêm trọng quyền có nhà ở diễn ra ở bất cứ quốc gia nào; và

- Kiên trì khẳng định lại tầm quan trọng của quyền có nhà ở thích đáng và đảm bảo rằng những văn bản pháp luật mới được thông qua không làm giảm mức độ công nhận đối với quyền này dưới bất kỳ hình thức nào.

Những biểu hiện của quyền có nhà ở

Một trong những rào cản trong việc thực hiện quyền có nhà ở là thiếu một định nghĩa được công nhận trên phạm vi toàn cầu về tập hợp những dấu hiệu cấu thành quyền này. Rào cản này có lẽ thuộc về phương diện nhận thức nhiều hơn là về những phân tích pháp lý thực sự. Trong thời gian gần đây, một số biện pháp đã được thực hiện nhằm chọn lọc những phương pháp tiếp cận pháp lý cho vấn đề này, trong đó đáng chú ý nhất là Khuyến nghị chung số 4 của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá về quyền có nhà ở thích đáng. Khuyến nghị này xác định quyền có nhà ở thích đáng được cấu thành bởi nhiều nội dung cụ thể. Xem xét một cách tổng thể, những quyền này hình thành những bảo đảm cốt yếu mà, theo luật quốc tế, thuộc về tất cả mọi cá nhân một cách hợp pháp.

1. Sự bảo vệ của pháp luật đối với quyền sử dụng đất

Tất cả mọi cá nhân cần có một mức độ an toàn liên quan đến quyền sử dụng đất, nhằm đảm bảo sự bảo vệ của pháp luật trước việc cưỡng bức di dời, quấy rối và những mối đe dọa khác. Các chính phủ cần thực hiện ngay các biện pháp nhằm bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp cho những hộ gia đình hiện thiếu sự bảo vệ như vậy. Những biện pháp đó cần được thực hiện với sự tham gia thực sự của những cá nhân và nhóm bị ảnh hưởng.

2. Sự sẵn có của các dịch vụ, cơ sở vật chất và hạ tầng

Tất cả những người được hưởng quyền có nhà ở thích đáng cần được tiếp cận thường xuyên với những nguồn vật chất tự nhiên và công cộng, ví dụ như nước sạch, năng lượng để đun nấu, lò sưởi và ánh sáng, vệ sinh và thiết bị giặt, cơ sở chứa lương thực, xử lý chất thải, đường dẫn nước thải và các dịch vụ khẩn cấp.

3. Nhà ở có thể chấp nhận được về chi phí

Những chi phí cá nhân hoặc của hộ gia đình liên quan đến nhà ở cần ở mức mà việc thụ hưởng và thoả mãn những nhu cầu cơ bản khác không bị đe dọa hoặc bị ảnh hưởng. Trợ cấp nhà ở cần dành cho những ai không thể có được nhà ở bình dân, và những người đi thuê nhà cần được bảo vệ trước việc tăng giá thuê hoặc mức thuê không hợp lý. Trong những xã hội mà nguồn vật liệu xây dựng nhà chủ yếu là các vật liệu trong tự nhiên, thì các quốc gia cần thực hiện những biện pháp nhằm bảo đảm sự sẵn có những vật liệu như vậy.

4. Nhà ở có thể cư ngụ được

Nhà ở thích đáng là phải có thể cư ngụ được. Nói cách khác, nó phải cung cấp cho người ở đầy đủ không gian và bảo vệ họ trước cái lạnh, ẩm thấp, nóng, mưa, gió hay những mối đe dọa khác với sức khỏe, những rủi ro về kết cấu và những mầm mống gây bệnh. Sự an toàn về thể chất của người ở cũng phải được đảm bảo.

5. Nhà ở có thể tiếp cận được

Nhà ở thích đáng là phải có thể tiếp cận được đối với những người được hưởng quyền đó. Những nhóm bất lợi phải được trợ giúp để tiếp cận đầy đủ và thường xuyên những nguồn nhà ở thích đáng. Như vậy, những nhóm bất lợi như người già, trẻ em, người tàn tật, người ốm, người nhiễm HIV, người cần chăm sóc y tế thường xuyên, người tâm thần, nạn nhân của thiên tai, những người sống trong những khu vực hay xảy ra thiên tai và những nhóm dễ bị tổn thương khác cần phải được ưu tiên xem xét trong vấn đề nhà ở. Cả pháp luật và chính sách về nhà ở cần xem xét đầy đủ đến nhu cầu đặc biệt về nhà ở của những nhóm này.

6. Vị trí

Nhà ở thích đáng phải nằm ở vị trí cho phép có sự lựa chọn nơi làm

việc, các dịch vụ chăm sóc y tế, trường học, trung tâm chăm sóc trẻ em và những dịch vụ xã hội khác. Nhà ở không nên được xây ở những khu vực bị ô nhiễm hoặc gần ngay những nguồn gây ô nhiễm, ảnh hưởng đến quyền về sức khỏe của người ở.

7. Nhà ở thích đáng về phương diện văn hoá

Cách thức mà nhà ở được xây, vật liệu xây dựng được sử dụng và những chính sách chú trọng đến những điểm này phải tạo điều kiện cho việc thể hiện bản sắc và sự đa dạng văn hoá. Những hoạt động hướng tới sự phát triển hay hiện đại hoá trong lĩnh vực nhà ở cần đảm bảo rằng những ý nghĩa văn hoá của nhà ở không bị đánh mất. Những quyền sâu rộng này thể hiện một vài điểm phức tạp gắn với quyền có nhà ở thích đáng. Chúng cũng cho thấy nhiều vấn đề phải được các quốc gia xem xét đầy đủ với những nghĩa vụ pháp lý nhằm thực hiện những quyền về nhà ở của người dân. Bất kỳ cá nhân, hộ gia đình, nhóm hay cộng đồng nào sống trong những điều kiện mà những quyền này không được đáp ứng đầy đủ thì đều có thể nói rằng họ không được hưởng quyền có nhà ở thích đáng như đã được ghi nhận trong luật quốc tế về quyền con người.

Giám sát việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng

Nhiều vấn đề phát sinh từ quyền có nhà ở thích đáng đòi hỏi Liên hợp quốc phải tiến hành những hoạt động giám sát.

Giám sát của Habitat

Nhiều vấn đề mang tính kỹ thuật liên quan đến quyền này được Trung tâm về vấn đề định cư của con người của Liên hợp quốc (Habitat) giám sát, phù hợp với chiến lược toàn cầu về nhà ở đến năm 2000.

Habitat chọn ra những chỉ số chủ yếu nhằm nắm bắt những yếu tố căn bản trong hoạt động về nhà ở tất cả các quốc gia. Những chỉ số này nhấn mạnh đến sự sẵn có của những dịch vụ cơ bản như là một bộ phận cấu thành về nhà ở phù hợp. Những yếu tố liên quan khác bao gồm giá cả, số lượng, chất lượng, cung và cầu. Báo cáo của các chính phủ dựa trên những chỉ số này sẽ được chuẩn bị hai năm một lần để Habitat xem xét.

Hoạt động giám sát liên quan đến việc thực hiện chiến lược toàn cầu về nhà ở đến năm 2000 cũng do Habitat điều phối. Quá trình này nhằm chỉ ra những hành động đã được thực hiện và những tiến bộ đã được, không chỉ bởi các quốc gia thành viên của Liên hợp quốc mà còn bởi các cơ quan trong hệ thống Liên hợp quốc cũng như các tổ chức khu vực, song phương và phi chính phủ.

Ngày 5/5/1993, Habitat đã thông qua một nghị quyết về quyền có nhà ở

thích đáng của con người. Nghị quyết này khuyến nghị rằng Ủy ban trừ bị cho Hội nghị về vấn đề định cư của con người của Liên hợp quốc dự kiến được tổ chức vào năm 1996 (Habitat II) sẽ xem xét vấn đề quyền có nhà ở thích đáng của con người.

Giám sát của hệ thống các cơ quan nhân quyền của Liên hợp quốc.

Theo ICESCR, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ đệ trình báo cáo năm năm một lần, tập trung vào biện pháp lập pháp và những biện pháp khác mà các quốc gia đã thực hiện nhằm bảo đảm cho tất cả mọi người trong phạm vi lãnh thổ thuộc quyền tài phán của họ các quyền trong Công ước, trong đó có quyền có nhà ở thích đáng.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã ban hành những hướng dẫn để giúp các quốc gia thành viên tổng hợp báo cáo của họ. Những hướng dẫn này được sửa đổi hoàn chỉnh vào năm 1990, bao gồm hướng dẫn về quyền về nhà ở thích đáng.

Theo hướng dẫn, các quốc gia thành viên Công ước được khuyến khích báo cáo về những diễn biến và biện pháp liên quan đến những khía cạnh như: số cá nhân và gia đình không có nhà ở; số người hiện còn đang thiếu nhà ở; số người bị mất nơi ở trong năm năm qua; số người không được sự bảo vệ của pháp luật trước việc cưỡng chế nơi ở vô căn cứ; những luật hiện hành có ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng; các biện pháp đã được thực hiện để giải phóng đất không được sử dụng vào mục đích nhà ở; và các biện pháp đã được thực hiện nhằm đảm bảo rằng sự hỗ trợ của quốc tế về nhà ở định cư được sử dụng để đáp ứng những nhu cầu của những nhóm bị bất lợi nhất.

Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá thẩm định những báo cáo này rất kỹ, kết hợp với những thông tin sẵn có khác. Ủy ban cũng tiến hành thảo luận với đại diện của quốc gia thành viên trình bày về báo cáo của nước mình. Thông qua quá trình này, Ủy ban thường xuyên giám sát mức độ mà những quyền được ghi nhận trong Công ước đã được thực hiện ở từng quốc gia thành viên.

Về quyền có nhà ở thích đáng, Ủy ban và các cơ quan về quyền con người khác của Liên hợp quốc đã thừa nhận rằng, giám sát một cách toàn diện mức độ mà quyền này được tôn trọng và bảo đảm là một nhiệm vụ khó khăn. Một phần của sự khó khăn này bắt nguồn từ thực tế là rất ít quốc gia thu thập một cách có hệ thống những số liệu hoặc chỉ số về nhà ở trực tiếp liên quan đến những quan ngại được bày tỏ trong Công ước.

Tuy nhiên, trong Khuyến nghị chung số 4, Ủy ban đã nói rõ rằng nghĩa

vụ giám sát có hiệu quả tình hình liên quan đến nhà ở là một nghĩa vụ tích cực. Chính vì vậy, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ thực hiện mọi biện pháp cần thiết, một cách độc lập hoặc trên cơ sở hợp tác quốc tế, để nắm được toàn bộ tình hình vô gia cư và thiếu nhà ở trong phạm vi lãnh thổ thuộc quyền tài phán của họ.

Đặc biệt, các quốc gia thành viên phải cung cấp thông tin chi tiết cho Ủy ban về những nhóm trong xã hội gặp rủi ro và bị bất lợi trong vấn đề nhà ở.

Các báo cáo của mỗi quốc gia thành viên của Công ước được công khai. Các bản sao đều sẵn có tại Trung tâm Quyền con người của Liên hợp quốc ở Geneva.

Hướng tới sự công nhận tính pháp lý của các quyền về nhà ở

Vấn đề đặt ra là liệu nguyên tắc về sự công nhận tính pháp lý hay việc đưa ra những biện pháp giải quyết bằng pháp luật trong nước có thể được áp dụng cho các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá hay không, đặc biệt là với quyền có nhà ở thích đáng, đã được Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá trả lời một cách rõ ràng. Theo Ủy ban những vấn đề mà những quy định như vậy có thể áp dụng bao gồm;

a) Những khiếu tố pháp lý nhằm ngăn chặn việc trục xuất đã được xác định bằng những phán quyết của toà án;

b) Các thủ tục pháp lý đòi bồi thường tiếp sau một hành động trục xuất trái pháp luật;

c) Đơn khiếu tố những hành động trái pháp luật được thực hiện do hoặc được sự ủng hộ của chủ cho thuê nhà (cho dù là công hay tư) liên quan đến mức tiền thuê nhà, bảo dưỡng nhà ở và các hình thức phân biệt chủng tộc hoặc phân biệt đối xử khác;

d) Cáo buộc về bất cứ sự phân biệt đối xử nào liên quan đến việc phân bổ hoặc khả năng tiếp cận nhà ở;

f) Những thỉnh cầu tập thể về tình hình liên quan đến sự gia tăng đáng kể tình trạng vô gia cư.

Những vi phạm quyền có nhà ở

Nhiều cơ quan Quyền con người của Liên hợp quốc đã khẳng định rằng quyền có nhà ở có thể bị các chính phủ vi phạm. Trong một trong những ý kiến đầu tiên về vấn đề này, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đã nhấn mạnh tại phiên họp lần thứ 4 (1990) rằng: “Quyền có nhà ở có thể bị vi phạm bởi các Chính phủ. Những hành động và sự lơ là mà cấu

thành vi phạm quyền này sẽ cần phải được Ủy ban tìm hiểu, đặc biệt trong vấn đề trục xuất”.

Cũng tại phiên họp lần thứ 4, trong Bình luận chung số 2 về các biện pháp hỗ trợ kỹ thuật của quốc tế, Ủy ban đã khẳng định rằng các định chế tài chính và các cơ quan phát triển quốc tế: “Cần thận trọng tránh can thiệp vào những dự án... liên quan đến việc trục xuất với quy mô lớn hoặc đẩy người dân ra khỏi nơi ở mà không có sự bảo vệ và bồi thường thoả đáng... Cần thực hiện mọi nỗ lực, ở từng giai đoạn của một dự án phát triển, nhằm đảm bảo rằng các quyền được ghi nhận trong Công ước được quan tâm một cách đầy đủ.”

Kể từ đó, Ủy ban đã tăng cường hướng tiếp cận của mình liên quan đến việc tuân thủ những nghĩa vụ về quyền có nhà ở của các quốc gia thành viên. Đã có hai lần Ủy ban khẳng định rằng sự khoan dung đối với việc trục xuất cưỡng chế của các chính phủ trên lãnh thổ của họ cấu thành hành vi vi phạm những quy định của Công ước. Bình luận chung số 4 về quyền có nhà ở thích đáng bổ sung thêm quan điểm của Ủy ban về vấn đề này: “Ủy ban cho rằng những trường hợp trục xuất cưỡng chế là trái với những quy định của Công ước và chỉ có thể được coi là hợp pháp trong những trường hợp ngoại lệ nhất, và phải phù hợp với những nguyên tắc có liên quan của luật quốc tế”.

Tương tự, trong Nghị quyết 1991/12, Tiểu ban về ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số đã lưu ý tới: “...thực tế rằng hành động trục xuất cưỡng chế cấu thành hành vi vi phạm Quyền con người, đặc biệt là quyền có nhà ở thích đáng [và] sự cần thiết phải thực hiện các biện pháp tức thời ở tất cả các cấp nhằm xoá bỏ hành vi trục xuất cưỡng chế đó”.

Gần đây hơn, Ủy ban Quyền con người, trong Nghị quyết 1993/77 đã khẳng định: “...hành vi trục xuất cưỡng chế cấu thành một sự vi phạm Quyền con người, đặc biệt là quyền có nhà ở thích đáng”.

Cho đến nay, Liên hợp quốc mới chỉ xem những vi phạm về quyền có nhà ở liên quan đến hành vi trục xuất cưỡng chế mà quốc gia thực hiện hoặc được quốc gia dung túng thực hiện. Tuy nhiên, có khả năng trong tương lai gần, những vi phạm đang hoặc có thể xảy ra đối với quyền có nhà ở thích đáng cũng sẽ được xem xét. Năm 1991, Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá đưa ra quan điểm cho rằng “sự xuống cấp về điều kiện sống và nhà ở, trực tiếp do những chính sách hoặc quyết định pháp lý của các quốc gia thành viên, và do thiếu những biện pháp bồi thường kèm theo, sẽ trái với những nghĩa vụ được quy định trong Công ước”.

Những hoạt động và hành vi khác có thể gây lo ngại về những vi phạm

có thể có đối với quyền có nhà ở thích đáng bao gồm, nhưng không chỉ giới hạn bởi: những hành động hay hình thức phân biệt chủng tộc hay phá hoại nhà ở như là một biện pháp trừng phạt; không thực hiện “các biện pháp thích hợp” như đã đề cập ở trên; không cải cách hoặc loại bỏ các quy định pháp luật trái với Công ước; hoặc không đảm bảo cho một số lượng đáng kể các cá nhân một mức độ tối thiểu về nơi cư trú hoặc nhà ở.

Có thể khiếu tố những vi phạm quyền có nhà ở thích đáng?

ICESCR không tạo ra những cơ chế chính thức để các cá nhân có thể trình đơn khiếu tố về việc chính phủ của họ không bảo đảm quyền có nhà ở. Tuy nhiên, qua làm việc với các tổ chức phi chính phủ có mặt tại các phiên họp thường niên của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, các cá nhân và nhóm bị ảnh hưởng có thể thu hút sự quan tâm của cơ quan này tới những việc làm và hoạt động lập pháp của các quốc gia thành viên được xem là không nhất quán với những nghĩa vụ của Công ước.

Số lượng đơn khiếu tố có thể được mở rộng trong tương lai. Ủy ban đã thảo luận về ý tưởng xây dựng một nghị định thư không bắt buộc bổ sung ICESCR tương tự như Nghị định thư không bắt buộc bổ sung ICCPR⁽¹⁾. Ngoài những vấn đề khác, một nghị định thư như vậy sẽ cho phép các công dân của các quốc gia mà đã phê chuẩn ICESCR được trực tiếp trình đơn khiếu tố về những hành vi vi phạm các quyền được ghi nhận trong Công ước lên Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá để được xem xét.

Ngoài ra, cơ chế khiếu tố quy định tại Công ước quốc tế về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (các tài liệu chuyên đề số 7 và 12), Nghị định thư không bắt buộc bổ sung ICCPR (các tài liệu chuyên đề số 10, đã sửa đổi), Nghị quyết 1503 của ECOSOC, và các cơ chế của ILO, đều có thể được các cá nhân sử dụng để khiếu tố rằng họ là nạn nhân của hình thức vi phạm quyền có nhà ở.

Hơn nữa, những vấn đề và trường hợp cụ thể liên quan đến quyền có nhà ở thích đáng có thể được các quốc gia thành viên, các cơ quan chuyên môn và các tổ chức phi chính phủ nêu ra trong một số diễn đàn của Liên hợp quốc như: Tiểu ban về ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số, Ủy ban Quyền con người (có thể trực tiếp hoặc thông qua các báo cáo viên đặc biệt về quốc gia hoặc Nhóm công tác nếu thích hợp), ECOSOC và Đại hội đồng Liên hợp quốc.

Tất nhiên, bản thân các quốc gia có thể nêu những quan ngại của họ về thực trạng quyền có nhà ở ở một quốc gia khác nếu tình hình như vậy có thể cấu thành những vi phạm các nghĩa vụ pháp lý hiện hành mà quốc gia kia có trách nhiệm tuân thủ. Một số điều ước quy định quyền của các quốc

⁽¹⁾ Nghị định này hiện đã được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua (BD).

gia thành viên được gửi “đơn khiếu tố liên quốc gia” đối với những quốc gia thành viên khác.

Các tổ chức phi chính phủ và quyền có nhà ở

Các tổ chức phi chính phủ cả ở cấp địa phương và quốc tế đều là những chủ thể quan trọng trong nỗ lực nhằm thúc đẩy và thực hiện quyền có nhà ở thích đáng.

Ở cấp địa phương và quốc gia, các tổ chức phi chính phủ có thể thực hiện nhiều sáng kiến nhằm thúc đẩy việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng. Đặc biệt, đối với ICESCR, họ có thể quảng bá và phổ biến văn kiện này tới những nhóm dễ bị tổn thương và bất lợi trong xã hội. Họ cũng có thể tham gia vào quá trình xây dựng báo cáo của các chính phủ.

Một số tổ chức phi chính phủ có quy chế tư vấn với Liên hợp quốc. Điều này cho họ một số quyền tham gia vào các cơ chế về quyền con người của Liên hợp quốc. Các cá nhân, nhóm địa phương và các tổ chức phi chính phủ khác không có quy chế tư vấn có thể thông qua họ bày tỏ những quan ngại lên Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá và các cơ quan khác có trách nhiệm giải quyết vấn đề quyền có nhà ở.

Ngoài ra bất cứ cá nhân hay nhóm nào, ở bất kỳ đâu đều có thể gửi thông tin liên quan đến bất kỳ quốc gia thành viên nào có những vi phạm các quyền được ghi nhận trong Công ước trực tiếp lên bộ phận thư ký của Ủy ban Quyền con người tại Trung tâm Quyền con người. Những thông báo này được lưu vào hồ sơ quốc gia có liên quan để sau đó gửi tới các thành viên của Ủy ban.

Các tổ chức phi chính phủ có thể tiến hành các hoạt động giáo dục pháp luật, đào tạo và tư vấn cho công dân ở các quốc gia đã phê chuẩn Công ước này hoặc các văn kiện có liên quan khác nhằm thông tin cho người dân về quyền của họ và cách thực hiện những quyền đó.

Các cuộc vận động cho quyền có nhà ở hiện được tiến hành ở hơn 10 quốc gia, cũng như ở cấp quốc tế. Những cuộc vận động này nhằm giám sát tình hình cũng như thực hiện quyền có nhà ở thích đáng thông qua nhiều biện pháp, kể cả dựa trên những chuẩn mực quốc tế đã được quy định trong Tài liệu chuyên đề này. Danh sách các tổ chức có uy tín tham gia vào cuộc đấu tranh vì sự công nhận quyền có nhà ở thích đáng trên phạm vi toàn cầu có thể xem tại phụ lục IV.

Phụ lục 1

CÁC NGUỒN LUẬT CỦA QUYỀN

CÓ NHÀ Ở THÍCH ĐÁNG TRONG LUẬT QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CON NGƯỜI CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ

ICESCR (1966) được thông qua theo Nghị quyết 2200 A (XXI) ngày 16 tháng 12 năm 1966 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, có hiệu lực từ ngày 03/01/1976. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện Công ước này. Điều 11 (1) Công ước quy định:

“Các quốc gia thành viên của Công ước này công nhận quyền của mọi người có một mức sống thích đáng cho bản thân và gia đình mình, bao gồm thực phẩm, quần áo và nhà ở, và không ngừng được cải thiện điều kiện sống. Các quốc gia thành viên sẽ thực hiện các biện pháp thích hợp để đảm bảo việc thực hiện quyền này, công nhận tầm quan trọng của sự hợp tác quốc tế dựa trên sự tự do thoả thuận nhằm đạt được hiệu quả đó”.

Công ước quốc tế về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (1965) được thông qua theo Nghị quyết 2106A (XX) ngày 21/12/1965 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, có hiệu lực từ ngày 04/01/1969. Ủy ban về xoá bỏ sự phân biệt chủng tộc chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện Công ước này. Điều 5 Công ước quy định:

“Để thực hiện các nghĩa vụ cơ bản nêu tại Điều 2 Công ước này, các quốc gia thành viên có nghĩa vụ cấm và xoá bỏ sự phân biệt chủng tộc dưới mọi hình thức và đảm bảo quyền của mọi người không bị phân biệt vì lý do chủng tộc, màu da, hay nguồn gốc dân tộc hay sắc tộc, được bình đẳng trước pháp luật, đặc biệt trong việc thụ hưởng những quyền sau: ...(e) đặc biệt, các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, trong đó có: ...(iii) quyền có nhà ở”.

Công ước về xoá bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ (1979), được thông qua theo Nghị quyết 34/180 ngày 18/12/1979 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, có hiệu lực từ ngày 03/12/1981. Ủy ban về xoá bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện Công ước này. Điều 14 (2) Công ước quy định:

“Các quốc gia thành viên cần thực hiện tất cả các biện pháp thích hợp để xoá bỏ sự phân biệt đối xử chống lại phụ nữ ở nông thôn nhằm đảm bảo, trên cơ sở bình đẳng giữa nam và nữ, rằng họ được tham gia và được hưởng lợi ích từ sự phát triển nông thôn và đặc biệt, cần đảm bảo cho phụ nữ có quyền ...(h) được hưởng những điều kiện sống phù hợp, đặc biệt liên quan đến nhà ở, vệ sinh, điện và cung cấp nước, giao thông và liên lạc.”

Công ước về quyền trẻ em (1980), được thông qua theo Nghị quyết 44/25 ngày 20/11/1989 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, có hiệu lực từ ngày 02/9/1990. Ủy ban về quyền trẻ em chịu trách nhiệm giám sát việc tuân thủ công ước này. Điều 27 (3) Công ước quy định:

“Các quốc gia thành viên, tùy theo điều kiện và trong phạm vi khả năng của mình, cần thực hiện những biện pháp thích hợp nhằm hỗ trợ cha mẹ và những người khác chịu trách nhiệm về quyền trẻ em thực hiện quyền này và trong trường hợp cần thiết cần có sự trợ giúp về vật chất và các chương trình hỗ trợ, đặc biệt liên quan đến dinh dưỡng, quần áo và nhà ở.”

Công ước về địa vị của người tị nạn (1951), được thông qua tại Hội nghị của Liên hợp quốc bao gồm đại diện toàn quyền của các quốc gia về địa vị của người tị nạn và người không quốc tịch ngày 28/7/1951, có hiệu lực từ ngày 22/4/1954. Điều 21 Công ước quy định:

“Về vấn đề nhà ở mà từ trước đến nay được coi là một vấn đề được pháp luật hoặc các quy định điều chỉnh hoặc chịu sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các quốc gia cần dành cho những người tị nạn sống hợp pháp trong lãnh thổ của mình sự đối xử thuận lợi có thể được và trong bất cứ trường hợp nào, không được kém thuận lợi hơn so với những người nước ngoài nói chung trong những hoàn cảnh tương tự.”

Công ước quốc tế về quyền của tất cả người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ (1990) được thông qua theo Nghị quyết 45/158 của Đại hội đồng Liên hợp quốc ngày 16/12/1990. Ủy ban về bảo vệ quyền của tất cả người lao động di trú và các thành viên trong gia đình họ sẽ giám sát việc thực hiện Công ước của các quốc gia thành viên. Điều 34 (1) Công ước quy định:

“Người lao động di trú sẽ được hưởng sự đối xử bình đẳng với các công dân của quốc gia tuyển lao động liên quan đến:...” (q) có nhà ở, bao gồm cả các chương trình xã hội về nhà ở, và bảo vệ chống lại sự bóc lột về tiền thuê nhà.

Các tuyên bố và khuyến nghị quốc tế

UDHR (1948), được thông qua và thông qua theo Nghị quyết 217A (III) ngày 10/12/1948 của Đại hội đồng Liên hợp quốc. Điều 25 (1) quy định:

“Mọi người có quyền hưởng một mức sống thích đáng cho sức khỏe và hạnh phúc của bản thân và gia đình họ, trong đó có thực phẩm, quần áo, nhà ở và chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội cần thiết và quyền được bảo vệ trong trường hợp bị thất nghiệp, ốm đau, tàn tật, goá bụa, lúc tuổi già hoặc thiếu điều kiện sinh sống khác trong hoàn cảnh ngoài sự kiểm soát

của họ.”

Tuyên bố về quyền trẻ em (1959), được thông qua theo Nghị quyết 1386 (XIV) ngày 29/11/1959 của Đại hội đồng Liên hợp quốc. Nguyên tắc 4 quy định:

“Trẻ em được hưởng những lợi ích của chính sách an sinh xã hội. Trẻ em có quyền được trưởng thành và phát triển trong điều kiện sức khỏe; để đạt được mục tiêu này, cần có sự chăm sóc và bảo vệ đặc biệt cho trẻ em và người mẹ, bao gồm cả sự chăm sóc trước và sau khi sinh. Trẻ em có quyền hưởng dinh dưỡng đầy đủ, nhà ở, các dịch vụ giải trí và y tế”.

Khuyến nghị số 115 của ILO về nhà ở của người lao động (1961) được thông qua tại kỳ họp lần thứ 44 ngày 07/6/1961 của Cơ quan Điều hành ILO. Nguyên tắc 2 quy định:

“Cần có một mục tiêu trong chính sách quốc gia về nhà ở nhằm thúc đẩy, trong khuôn khổ chính sách chung về nhà ở, việc xây dựng nhà ở và các cơ sở cộng đồng có liên quan để đảm bảo rằng tất cả người lao động và gia đình họ có điều kiện nhà ở thích đáng và một môi trường sống phù hợp. Cần có mức độ ưu tiên cho những người có nhu cầu cấp bách nhất.”

Tuyên bố về sự phát triển và tiến bộ xã hội (1969) được thông qua theo Nghị quyết 2542 (XXIV) ngày 11/12/1969 của Đại hội đồng Liên hợp quốc. Phần II quy định:

“Sự phát triển và tiến bộ xã hội cần nhằm không ngừng nâng cao mức sống vật chất và tinh thần cho tất cả mọi thành viên trong xã hội, với mục tiêu tôn trọng và phù hợp với những quyền con người và tự do cơ bản, thông qua việc đạt được những mục tiêu chủ yếu dưới đây:”

“... ”

“**Điều 10**

“... ”

“(f) Cung cấp cho tất cả mọi người, đặc biệt những người thuộc những nhóm có thu nhập thấp và gia đình đông người, dịch vụ nhà ở và dịch vụ cộng đồng phù hợp.”

Tuyên bố Vancouver về vấn đề định cư của con người (1976), được thông qua tại Hội nghị Liên hợp quốc về vấn đề định cư của con người năm 1976. Phần III (8) và Chương II (A.3) lần lượt quy định:

“Có nhà ở và dịch vụ đầy đủ là một quyền cơ bản của con người, trong đó các chính phủ có nghĩa vụ đảm bảo sự thụ hưởng của tất cả mọi người, bắt đầu bằng việc hỗ trợ trực tiếp cho những người có thu nhập thấp nhất thông qua những chương trình hành động dựa trên cộng đồng và tự hỗ trợ có định hướng. Các chính phủ cần nỗ lực xoá bỏ những trở ngại làm cản trở việc đạt được những mục tiêu này. Việc xoá bỏ sự phân biệt đối xử về xã

hội và chủng tộc có tầm quan trọng đặc biệt, thông qua việc thành lập những cộng đồng trong đó tập hợp những nhóm xã hội có, nghề nghiệp, nhà ở và điều kiện thuận lợi khác nhau.”

“Ý thức hệ trong các quốc gia được phản ánh qua những chính sách về định cư của họ. Là những công cụ mạnh mẽ để tạo ra sự chuyển biến, chúng không phải được sử dụng để làm cho người dân mất quyền sở hữu nhà ở hoặc đất đai hoặc để bảo vệ cho đặc quyền và sự bóc lột. Chính sách về định cư của con người phải phù hợp với tuyên bố về những nguyên tắc của UDHR”.

Tuyên bố về quyền phát triển (1986) được thông qua theo Nghị quyết 41/128 ngày 04/12/1986 của Đại hội đồng Liên hợp quốc. Điều 8 (1) quy định:

“Các quốc gia cần thực hiện, ở cấp quốc gia, tất cả những biện pháp cần thiết để thực hiện quyền phát triển, và sẽ đảm bảo cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người trong việc tiếp cận những nguồn lực cơ bản, giáo dục, các dịch vụ y tế, thực phẩm, nhà ở, công ăn việc làm và sự phân chia thu nhập bình đẳng. Cần thực hiện những biện pháp có hiệu quả nhằm đảm bảo rằng phụ nữ có vai trò tích cực trong quá trình phát triển. Cần thực hiện những cải cách thích hợp về kinh tế và xã hội nhằm xoá bỏ tất cả những bất công xã hội”.

Một số nghị quyết của Liên hợp quốc

Nghị quyết 41/146 của Đại hội đồng, có tiêu đề “Thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 04/12/1986, có phần nêu:

“Đại hội đồng bày tỏ mối quan ngại sâu sắc rằng hàng triệu người hiện không được hưởng quyền có nhà ở thích đáng.”

Nghị quyết 42/146 của Đại hội đồng, có tiêu đề “Thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 07/12/1987, có phần nêu:

“Đại hội đồng khẳng định lại sự cần thiết phải thực hiện, ở cấp quốc gia và quốc tế, những biện pháp nhằm thúc đẩy quyền của tất cả mọi người có một mức sống phù hợp cho bản thân và gia đình họ, trong đó có nhà ở thích đáng; và kêu gọi tất cả các quốc gia và tổ chức quốc tế có liên quan quan tâm đặc biệt đến sự thực hiện quyền có nhà ở thích đáng, việc thực hiện những biện pháp để xây dựng những chiến lược quốc gia về nhà ở và những chương trình cải thiện vấn đề định cư trong khuôn khổ Chiến lược toàn cầu về nhà ở đến năm 2000”.

Nghị quyết 1987/62 của ECOSOC có tiêu đề “Thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 29/5/1987, có phần quy định:

“Công nhận rằng UDHR và ICESCR quy định mọi cá nhân có quyền có một mức sống phù hợp cho bản thân và gia đình họ, trong đó có nhà ở thích đáng, và rằng các quốc gia cần thực hiện các biện pháp thích hợp nhằm đảm bảo sự thực hiện quyền đó.”

Nghị quyết 1986/36 của Ủy ban Quyền con người có tiêu đề “Thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 07/12/1987, có phần quy định:

“Ủy ban Quyền con người khẳng định quyền của tất cả mọi người có một mức sống phù hợp cho bản thân và gia đình họ, trong đó có quyền có nhà ở thích đáng”.

Nghị quyết 1987/22 của Ủy ban Quyền con người có tiêu đề “Thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 10/3/1987, có phần quy định:

“Ủy ban Quyền con người khẳng định lại sự cần thiết phải thực hiện các biện pháp thích hợp, ở cấp quốc gia và quốc tế, nhằm thúc đẩy quyền của tất cả mọi cá nhân có một mức sống phù hợp cho bản thân và gia đình họ, trong đó có nhà ở thích đáng”.

Nghị quyết 1988/24 của Ủy ban Quyền con người, có tiêu đề “Thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 07/3/1988 có phần quy định:

“Ủy ban Quyền con người quyết định... duy trì việc xem xét định kỳ vấn đề quyền có nhà ở thích đáng”.

Nghị quyết 1993/77 của Ủy ban Quyền con người có tiêu đề “Cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú”, được thông qua ngày 10/3/1993 có phần quy định:

“Ủy ban Quyền con người... khẳng định rằng hoạt động trục xuất cưỡng chế cấu thành sự vi phạm nghiêm trọng Quyền con người, đặc biệt đối với quyền có nhà ở thích đáng”;

“Kêu gọi các chính phủ thực hiện ngay lập tức các biện pháp, ở tất cả các cấp, nhằm xoá bỏ sự cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú, bảo vệ pháp lý quyền sở hữu bất động sản của tất cả mọi người hiện bị đe dọa cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú”;

“...Khuyến nghị rằng tất cả các chính phủ có ngay hình thức phục hồi, bồi thường về nhà ở đầy đủ và thích hợp hoặc đất đai... cho những người hoặc cộng đồng bị cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú”;

“...Đề nghị Tổng thư ký có một báo cáo phân tích về hoạt động cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú, trên cơ sở phân tích luật pháp luật quốc tế và thông tin do các chính phủ, cơ quan có liên quan của Liên hợp quốc... các tổ chức liên chính phủ và phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng đệ trình”.

Nghị quyết 14/6 của Ủy ban về vấn đề định cư có tiêu đề “Quyền có

nhà ở thích đáng của con người”, được thông qua ngày 05/5/1993 có phần quy định:

“Ủy ban về vấn đề định cư kêu gọi tất cả các quốc gia xoá bỏ bất kỳ quy định nào có thể hoặc dẫn đến những vi phạm quyền có nhà ở thích đáng của con người, đặc biệt hoạt động cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú hàng loạt, và bất kỳ hình thức phân biệt chủng tộc hay phân biệt nào khác trong lĩnh vực nhà ở”;

...

“Yêu cầu quốc gia bãi bỏ, cải cách hoặc sửa đổi bất kỳ văn bản pháp luật, chính sách, chương trình hay dự án hiện hành nào mà dưới bất kỳ hình thức nào có ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”;

...

“Kêu gọi các quốc gia tuân thủ quy định của những điều ước quốc tế hiện hành về quyền có nhà ở thích đáng, và để đạt được mục tiêu này, cần thiết lập... những cơ chế giám sát thích hợp để đưa ra, phục vụ cho việc xem xét ở cấp quốc gia và quốc tế, những dữ liệu và chỉ số chính xác về tình trạng vô gia cư, điều kiện nhà ở không đầy đủ, những cá nhân không được bảo vệ quyền sở hữu bất động sản, và những vấn đề khác phát sinh từ quyền có nhà ở thích đáng và có kiến nghị về chính sách; cản trở về cơ cấu và những rào cản khác đối với sự vận hành có hiệu quả trong lĩnh vực nhà ở”.

Nghị quyết 1991/12 của Tiểu ban về ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số có tiêu đề “Cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú”, được thông qua ngày 28/8/1991, có phần nêu:

Tiểu ban

“Công nhận rằng hoạt động cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú liên quan đến việc di dời không tự nguyện của các cá nhân, gia đình và nhóm ra khỏi nhà ở và cộng đồng của họ, dẫn tới sự hủy diệt cuộc sống và đặc tính của các dân tộc trên toàn thế giới cũng như làm gia tăng tình trạng vô gia cư”.

...

“Hướng sự quan tâm của Ủy ban Quyền con người về ...(b)” Thực tế rằng hoạt động cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú cấu thành một hành vi vi phạm hoàn toàn Quyền con người, đặc biệt quyền có nhà ở thích đáng; (c) sự cần thiết có ngay các biện pháp được thực hiện ở tất cả các cấp nhằm xoá bỏ hoạt động cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú;

...

“Trên cơ sở những cuộc đàm phán đôi bên cùng thoả mãn với những

người hoặc nhóm bị ảnh hưởng, nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc có hình thức bồi thường ngay, thích hợp và đầy đủ và/hoặc nhà ở tạm thời, phù hợp với nguyện vọng và nhu cầu của những cá nhân và cộng đồng bị cưỡng chế rời khỏi nơi cư trú một cách vô cớ”.

Nghị quyết 1991/26 của Tiểu ban về ngăn ngừa sự phân biệt đối xử và bảo vệ người thiểu số có tiêu đề “Thúc đẩy việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng”, được thông qua ngày 29/8/1991 có phần nêu:

“Tiểu ban kêu gọi tất cả các quốc gia theo đuổi và thông qua những chính sách có hiệu quả nhằm bảo đảm việc thực hiện quyền có nhà ở thích đáng của mọi người dân, chú trọng đến những người vô gia cư hoặc chưa có nhà ở phù hợp”.

Nguyên bản tiếng Anh:
“The Human Rights to Adequate Housing”
(Fact Sheet No. 21)

