

BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG PHÁP LUẬT QUY HOẠCH ĐÔ THỊ Ở VIỆT NAM

■ **ThS. MAI PHI HOÀNG***

Tóm tắt: Trong bối cảnh phát triển không ngừng của xã hội hiện đại, quy hoạch và phát triển đô thị trở thành vấn đề thách thức không chỉ ở Việt Nam mà còn đối với mọi quốc gia trên thế giới. Nhìn nhận tầm quan trọng trong chiến lược phát triển bền vững quốc gia, bài viết phân tích một số vấn đề lý luận và đưa ra một vài gợi mở về bảo đảm quyền con người nói chung và bảo đảm một số quyền con người cụ thể trong pháp luật quy hoạch đô thị ở Việt Nam.

Từ khóa: Quy hoạch đô thị; quyền con người; bảo đảm quyền con người.

Abstract: In the context of the continuous development of modern society, urban planning and development has become a challenging issue not only in Vietnam but also in every country in the world. Recognizing the importance of the national sustainable development strategy, the article analyzes a number of theoretical issues and offers some suggestions on ensuring human rights in general and ensuring some specific human rights in urban planning law in Vietnam.

Keywords: Urban planning; human rights; ensuring human rights.

1. Vài nét về quy hoạch đô thị và pháp luật quy hoạch đô thị ở Việt Nam

Việt Nam đang trải qua tiến trình phát triển đô thị và đô thị hóa với quy mô mạnh mẽ chưa từng thấy trong lịch sử. Các thành phố trở thành tâm điểm của công cuộc công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, đồng thời cũng là tâm điểm phát sinh những vấn đề về môi trường, cơ sở hạ tầng, nhà ở và phúc lợi xã hội... Đô thị không chỉ là tập hợp của những ngôi nhà và những con đường; quan trọng hơn, đô thị là nơi tập hợp của những con người tương tác với nhau trong một môi trường đông đúc và chật hẹp¹. Ở thời điểm cuối năm 2020, tỷ lệ đô thị hóa ước tính đạt khoảng 40%, toàn quốc có 862 đô thị (năm 2015 là 787 đô thị). Khu vực đô thị đã thực sự trở thành động lực, “đầu tàu” phát triển kinh tế - xã hội của các vùng và cả nước, đóng góp khoảng 70% GDP cả nước, chiếm tỷ trọng trong chi phối thu ngân

sách, xuất khẩu, sản xuất nông nghiệp².

Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết số 06-NQ/TW) nêu rõ mục tiêu đẩy nhanh tốc độ và nâng cao chất lượng đô thị hóa, phát triển đô thị bền vững theo mạng lưới, hình thành một số đô thị, chuỗi đô thị động lực thông minh kết nối với khu vực và thế giới. Nghị quyết cũng xác định: “Bảo đảm quy hoạch đô thị phải có tầm nhìn dài hạn, đồng bộ và hiện đại, lấy con người và chất lượng cuộc sống làm trung tâm; văn hóa và văn minh đô thị làm nền tảng phát triển”. Bên cạnh đó là hoàn thiện thể chế, chính sách về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị bền vững, đồng bộ, hiện đại; kinh tế khu vực đô thị tăng trưởng nhanh, chất lượng sống tại đô thị nâng cao; đồng thời phát triển kiến trúc đô thị hiện

đại, xanh, thông minh, giàu bản sắc, các yếu tố văn hóa đặc trưng được giữ gìn và phát huy. Quy hoạch theo hướng đa ngành, tính khả thi về nguồn vốn, về các dự báo; quy hoạch căn cứ vào quản lý nguồn tài nguyên; linh hoạt trong việc áp dụng các điều khoản của pháp luật liên quan; tận dụng cơ sở dữ liệu; dự báo chính xác xu hướng phát triển; tăng cường việc tham gia của cộng đồng vào quy hoạch đô thị³. Điều đặc biệt là thuật ngữ “Hệ thống thông tin địa lý” (Geographic Information Systems - GIS) đã được đưa vào Nghị quyết số 06-NQ/TW.

Trong số những lĩnh vực nghiên cứu đô thị, quy hoạch đô thị là một ngành có tính thực hành và là công cụ mạnh mẽ nhằm định hướng phát triển các thành phố và đề ra giải pháp cho các vấn nạn đô thị; là một lĩnh vực mà định nghĩa và trách nhiệm nghề nghiệp quá lớn nhưng lại “mập mờ” và không thể định nghĩa cụ thể, cách hiểu về quy hoạch và sản phẩm quy hoạch có sự khác biệt ít nhiều giữa các quốc gia⁴.

Peter Hall - nhà địa lý, đồng thời là nhà quy hoạch đô thị vĩ đại người Anh cho rằng: “Quy hoạch là một hoạt động nhằm tạo ra một chuỗi có trật tự các hành động dẫn dắt tới sự thực hiện một hay nhiều mục tiêu đã dự kiến”. Ngày nay, quy hoạch được vận dụng vào rất nhiều các hoạt động của con người và có tầm quan trọng trong hầu hết mọi lĩnh vực. Chính sự vận dụng của quy hoạch vào đô thị để giải quyết các vấn đề phát triển đô thị là bước đầu cho việc hình thành khái niệm về quy hoạch đô thị.

Loại hình quy hoạch đặc thù (quy hoạch đô thị) hướng đến yếu tố không gian hay địa lý, để đạt mục tiêu chung là cung ứng một cấu trúc không gian cho các hoạt động (hoặc cho việc sử dụng đất). Theo trường phái Anh - Mỹ, quy hoạch đô thị gọi là quy hoạch vật thể hay chính xác hơn là quy hoạch không gian. Theo nghiên cứu của Giáo sư Trương Quang

Thao, quy hoạch không gian, tức là quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng, khai thác và vận dụng các yếu tố về địa lý nhân văn để đề xuất nhiệm vụ cho hành động, nhằm đạt tới các mục tiêu của quy hoạch không gian⁵.

Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 cũng đưa ra khái niệm quy hoạch đô thị là việc tổ chức không gian, kiến trúc, cảnh quan đô thị, hệ thống công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình hạ tầng xã hội và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp cho người dân sống trong đô thị, được thể hiện thông qua đồ án quy hoạch đô thị.

Khái niệm quy hoạch đô thị có thể được diễn giải với nhiều cách khác nhau, song tựu chung đều thống nhất là việc tổ chức không gian kiến trúc, cảnh quan đô thị, xác lập hệ thống hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cấp thoát nước, năng lượng, thông tin...), hệ thống hạ tầng xã hội (các công trình giáo dục, dịch vụ, không gian, công cộng...) và nhà ở để tạo lập môi trường sống thích hợp nhằm đảm bảo lợi ích chung của cộng đồng dân cư và trong đô thị xã hội⁶.

2. Pháp luật quy hoạch đô thị ở Việt Nam với nhiệm vụ bảo vệ quyền con người

Pháp luật Việt Nam bảo đảm công dân có quyền được tham gia quản lý nhà nước và xã hội⁷. Sự tham gia của các bên liên quan là một trong những nội dung bắt buộc trong quy trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật Trưng cầu ý dân năm 2015; Luật Quy hoạch đô thị năm 2009; Luật Quy hoạch năm 2017; Luật Kiến trúc năm 2019; Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật Đấu thầu năm 2023... Trong lĩnh vực quy hoạch đô thị, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam không chỉ giới hạn bởi các văn bản luật mà còn bởi nhiều văn bản dưới luật như: Nghị định số

16/2022/NĐ-CP ngày 28/01/2022 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng; Nghị định số 69/2021/NĐ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư; Nghị định số 50/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 của Chính phủ quy định chi tiết về hợp đồng xây dựng; Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 03/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số nội dung về quản lý dự án đầu tư xây dựng; Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch..., ngoài ra còn có nhiều thông tư hướng dẫn do các bộ liên quan ban hành điều chỉnh.

Với sự đa dạng của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cũng đặt ra một vấn đề quan trọng trong việc tiếp cận và thực hiện quyền con người, quyền công dân trong hoạt động quy hoạch đô thị nói riêng và trong pháp luật quy hoạch đô thị nói chung. Quyền con người là sản phẩm của lịch sử, giá trị chung của nhân loại, kết quả của quá trình đấu tranh lâu dài vì tự do, công bằng và phát triển. Quyền con người được hiểu là những bảo đảm pháp lý toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và sự tự do cơ bản của con người⁸. Ở Việt Nam, quyền con người được hiểu là những năng lực và nhu cầu vốn có và chỉ có ở con người, với tư cách là thành viên cộng đồng nhân loại, được thể chế hóa bằng pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp lý quốc tế.

Bên cạnh đó, hoạt động quy hoạch đô thị có phạm vi tác động rất rộng và lâu dài. Việc bảo đảm quyền con người trong pháp luật quy hoạch đô thị không chỉ đối với các cơ quan nhà nước mà cần xác định rõ các đối tượng tác động sau: (i) Nhóm 1:

Người chịu ảnh hưởng và tác động trực tiếp lâu dài bởi quá trình quy hoạch đô thị, gồm người dân đô thị và người dân ngoài đô thị. (ii) Nhóm 2: Người (cơ quan, tổ chức) chịu trách nhiệm thực hiện hoạt động quy hoạch đô thị. (iii) Nhóm 3: Người (cơ quan, tổ chức) có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.

Trong các tài liệu về quyền con người ở Việt Nam, mặc dù sử dụng khá nhiều thuật ngữ “bảo đảm quyền con người” hay “đảm bảo quyền con người”, tuy nhiên, việc đưa ra khái niệm một cách chính thống lại chưa được nhiều tài liệu nhắc đến. Giáo trình Cao cấp lý luận chính trị của Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh định nghĩa: “Bảo đảm quyền con người là việc các chủ thể có nghĩa vụ áp dụng các biện pháp về lập pháp, hành pháp, tư pháp, kinh tế, thể chế... để hiện thực hóa các nguyên tắc và tiêu chuẩn về quyền con người trong hoạt động quản lý của Nhà nước, trong các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia, dân tộc”.

Như vậy, bảo đảm quyền con người trong pháp luật quy hoạch đô thị được hiểu là việc các chủ thể (cá nhân, Nhà nước, các tổ chức chính trị, xã hội...) có nghĩa vụ sử dụng các biện pháp, cách thức để thực hiện hóa các nguyên tắc, tiêu chuẩn về quyền con người nhằm bảo vệ và thực thi hiệu quả các quyền và tự do cơ bản của con người trong hoạt động quy hoạch đô thị và quản lý quy hoạch đô thị, ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực, vi phạm quyền con người từ các chủ thể khác.

Trong bối cảnh hiện nay, bảo đảm quyền con người cần phải lưu ý: (i) Bảo đảm về chính trị: Chính trị là một trong bốn lĩnh vực của đời sống xã hội có giai cấp liên quan mật thiết đến quyền con người. Đường lối chính trị của một quốc gia nhằm bảo vệ lãnh thổ, bảo vệ độc lập dân tộc, xây dựng và phát triển kinh tế, thực thi dân chủ. Một Nhà nước

có nền chính trị ổn định sẽ là điều kiện thuận lợi và vững chắc cho công tác bảo đảm quyền con người và ngược lại, một Nhà nước có nền chính trị bất ổn sẽ trở thành rào cản cho việc bảo đảm quyền con người trong mọi lĩnh vực của đời sống. (ii) Bảo đảm về kinh tế: Quyền con người có mối liên hệ mật thiết với kinh tế, bởi quyền không thể cao hơn trình độ phát triển của kinh tế, xã hội. Hơn nữa, việc bảo đảm tốt các quyền con người góp phần thúc đẩy và duy trì sự phát triển của nền kinh tế. (iii) Bảo đảm về pháp luật: Bảo đảm quyền con người bằng pháp luật là một nguyên tắc nền tảng của Nhà nước pháp quyền. Để thực hiện nguyên tắc này, Nhà nước thể chế hóa các tiêu chuẩn và nguyên tắc về quyền con người trong Hiến pháp và pháp luật của quốc gia. (iv) Bảo đảm về thể chế: Trách nhiệm của mỗi Nhà nước cần phải xây dựng thể chế bảo đảm quyền con người hoạt động hiệu quả theo hướng công khai, minh bạch, thực hiện có cơ chế giám sát việc bảo đảm quyền con người phù hợp với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền.

Với cách hiểu này, bảo đảm quyền con người trong pháp luật quy hoạch đô thị gồm các nội dung cơ bản: (i) Ghi nhận các quyền con người trong hệ thống pháp luật về quy hoạch đô thị; (ii) Thực hiện các trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong hoạt động quy hoạch và quản lý đô thị; (iii) Các cơ chế bảo vệ quyền con người khi có sự xâm phạm đến từ các cá nhân, cơ quan, tổ chức khác; (iv) Các cơ chế thúc đẩy, nâng cao quyền con người trong hoạt động quy hoạch và quản lý quy hoạch đô thị.

3. Một số gợi mở bảo đảm quyền con người cụ thể trong pháp luật quy hoạch đô thị ở Việt Nam

3.1. Quyền tham gia của cộng đồng trong quy hoạch đô thị

Trong xu thế phát triển bền vững và bảo đảm

công bằng, dân chủ trong xã hội, vai trò của cộng đồng và sự tham gia của cộng đồng ngày càng được đề cao trong công tác quy hoạch đô thị. "... Bản quy hoạch tốt nhất phải thể hiện được sự mong muốn của người dân" (Aprodicio Laquian, 1995), bởi vì, tính chất phức tạp và liên ngành của quy hoạch đô thị và tính đa dạng, biến động của đối tượng mà quy hoạch tác động, đòi hỏi các phương pháp khác nhau để giải quyết các vấn đề giúp cho nhà quy hoạch, nhà quản lý có được cách thức ra quyết định phù hợp trong từng bối cảnh.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB), sự tham gia cộng đồng là quá trình, qua đó, các bên liên quan ảnh hưởng và chia sẻ sự kiểm soát từ bước khởi thảo và quyết định tới nguồn lực hiệu quả hay sự tham gia của cộng đồng cung cấp một quá trình hợp tác giữa những người trong cùng một cộng đồng để đạt được những mục tiêu chung, tham gia trong việc ra quyết định và đạt được những kết quả lần lượt đáp ứng những nỗ lực tập thể.

Trong cách tiếp cận này, người dân đô thị được quyền quyết định, tham gia vào quá trình cân bằng lợi ích giữa các bên liên quan làm tăng sự ủng hộ cũng như độ cam kết của cộng đồng trong quy hoạch đô thị, nhờ đó, tăng tính bền vững và độ phù hợp của đồ án quy hoạch đô thị.

Tại một số quốc gia như Thụy Điển, Anh, Pháp, Nhật Bản, Singapore..., sự tham gia của cộng đồng được quan tâm và được đưa vào ngay từ các khâu đầu tiên trong hoạt động quy hoạch (mục đích quy hoạch, ý tưởng quy hoạch...). Chính quyền địa phương chủ động, sáng tạo trong việc thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng vào quá trình quy hoạch đô thị. Thời gian tham vấn cộng đồng cho đồ án quy hoạch đô thị khá dài, từ 01 - 03 tháng. Bộ phận giám sát tham vấn cộng đồng có thể là cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch (Cục Tái thiết Đô thị, Singapore)°.

Tại Trung Quốc, cơ quan chính quyền cấp huyện trở lên được giao quản lý lập quy hoạch và thực thi quy hoạch đô thị và nông thôn. Cơ quan giám sát là Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân cùng cấp và Đại hội đại biểu nhân dân nông thôn, thị trấn. Quyền tham gia của cộng đồng được thực hiện một cách bị động thông qua chính quyền tổ chức, giám sát việc lấy ý kiến và báo cáo với các cơ quan giám sát¹⁰.

Tại Việt Nam, quyền tham gia của cộng đồng được đề cập đến trong Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 nhưng cũng chưa thực sự rõ ràng, cụ thể, theo đó, khoản 1 Điều 6 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 quy định, “bảo đảm công khai, minh bạch và kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia, cộng đồng và cá nhân”. Quyền tham gia của cộng đồng được cụ thể hóa tại Điều 20 và Điều 21 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 quy định về trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch đô thị, hình thức và thời gian lấy ý kiến. Theo đó, tổ chức tư vấn lập quy hoạch có trách nhiệm lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân và cộng đồng dân cư có liên quan về đồ án quy hoạch đô thị. Việc lấy ý kiến cộng đồng dân cư về nhiệm vụ và đồ án quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết được thực hiện bằng phiếu góp ý thông qua hình thức trưng bày công khai hoặc giới thiệu phương án quy hoạch trên phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, bản chất của việc lấy ý kiến cộng đồng hay sự tham gia của cộng đồng trong quy hoạch đô thị không phải một thủ tục hành chính mang tính bắt buộc để đồ án quy hoạch đô thị được phê duyệt. Sự tham gia của cộng đồng thể hiện ý chí, mong muốn và nguyện vọng thực chất của cộng đồng (đối tượng chịu ảnh hưởng chính của quy hoạch đô thị) đối với đô thị, nơi diễn ra mọi hoạt động trong cuộc sống, công việc của người dân đô thị.

3.2. Quyền tiếp cận thông tin trong quy hoạch đô thị

Quyền tiếp cận thông tin, theo nghĩa hẹp, là quyền của mỗi cá nhân đối với việc xem xét hoặc sao chụp các tài liệu được các cơ quan nhà nước nắm giữ; theo nghĩa rộng, quyền tiếp cận thông tin bao quát cả quyền tự do thể hiện ý kiến và thông tin qua việc tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền bá thông tin¹¹. Tinh thần của quyền tiếp cận thông tin là sự công khai hóa các hoạt động, các thông tin do các cơ quan nhà nước nắm giữ cho công chúng.

Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình”. Khoản 1 và khoản 2 Điều 2 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định: “Thông tin là tin, dữ liệu được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra”; “Thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra là tin, dữ liệu được tạo ra trong quá trình cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, được người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước đó ký, đóng dấu hoặc xác nhận bằng văn bản” và “tiếp cận thông tin là việc đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép, chụp thông tin”.

Trong hoạt động quy hoạch đô thị nói riêng và hoạt động quy hoạch nói chung, quyền tiếp cận thông tin được nhắc đến ngay trong các yêu cầu cơ bản tại khoản 1 Điều 6 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009¹² và các nguyên tắc cơ bản tại khoản 4 Điều 4 Luật Quy hoạch năm 2017¹³. Trách nhiệm công bố công khai quy hoạch đô thị được làm rõ tại Điều 54 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 thuộc về cơ quan chính quyền (Ủy ban nhân dân cấp xã và Ủy ban nhân cấp huyện). Cơ quan chính quyền

có trách nhiệm công bố công khai toàn bộ nội dung của đồ án quy hoạch đô thị, quy định quản lý theo đồ án quy hoạch đô thị, thiết kế đô thị đã được ban hành bằng các hình thức sau: (i) Thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng; đăng tải thường xuyên, liên tục trên trang thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức lập quy hoạch, cơ quan lập quy hoạch; (ii) Tổ chức hội nghị, hội thảo công bố quy hoạch đô thị có sự tham gia của đại diện tổ chức, cơ quan có liên quan, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đại diện nhân dân trong vùng quy hoạch, cơ quan thông tấn báo chí; (iii) Trưng bày thường xuyên, liên tục bản vẽ, mô hình, hệ thống cơ sở dữ liệu về quy hoạch đô thị tại trụ sở cơ quan quản lý nhà nước các cấp có liên quan về quy hoạch đô thị, trung tâm triển lãm và thông tin về quy hoạch đô thị, tại khu vực được lập quy hoạch; (iv) In ấn, phát hành rộng rãi bản đồ quy hoạch đô thị, quy định về quản lý quy hoạch đô thị được phê duyệt.

Quyền yêu cầu cung cấp thông tin về quy hoạch đô thị thể hiện sự chủ động sử dụng quyền của các nhân, tổ chức khi có nhu cầu đối với thông tin quy hoạch đô thị có khả năng yêu cầu cơ quan quản lý quy hoạch đô thị cung cấp, cụ thể: (i) Yêu cầu giải thích trực tiếp; (ii) Yêu cầu cung cấp thông tin bằng văn bản giấy, văn bản điện tử; (iii) Yêu cầu cung cấp ấn phẩm về quy hoạch; (iv) Yêu cầu đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch đô thị và phương tiện thông tin đại chúng.

Phong trào RTI (Right to information) là phong trào ủng hộ quyền của công chúng được tiếp cận thông tin của Chính phủ, thường được gọi là quyền tự do thông tin trong luật pháp quốc gia. Nói ngắn gọn, quyền này có hai khía cạnh chính: (i) Công chúng có quyền tiếp cận thông tin do Chính phủ và các cơ quan công quyền nắm giữ theo yêu cầu;

(ii) Các Chính phủ có nghĩa vụ tích cực phổ biến thông tin tới công chúng về các vấn đề được công chúng quan tâm. Đặc biệt, đối với các vấn đề lớn và quan trọng, người dân có quyền được biết thông tin kịp thời, chính xác và đầy đủ. Trong hoạt động quy hoạch đô thị, phần lớn các vấn đề tồn tại phát sinh do việc không nắm được thông tin, không nắm đủ thông tin hoặc nắm thông tin không chính xác. Do vậy, việc nghiên cứu dữ liệu Chính phủ mở (OGD) trong hoạt động quy hoạch đô thị ở Việt Nam nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân là cần thiết và cấp bách.

3.3. Quyền có nơi cư trú

Quyền có chỗ ở thích đáng được ghi nhận và bảo vệ trong nhiều văn kiện nhân quyền quốc tế, trong đó bao gồm Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966. Nội hàm của quyền này rất rộng và đã được cơ quan nhân quyền của Liên Hợp quốc cụ thể hóa. Cũng liên quan đến nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo đảm quyền có chỗ ở thích đáng, “Hướng dẫn về việc thực hiện quyền có chỗ ở thích đáng” của Liên Hợp quốc đã nêu ra 16 gợi ý cụ thể cho các quốc gia¹⁴. Các bản Hiến pháp trước đây của Việt Nam (Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980, 1992) mới chỉ ghi nhận một số quyền liên quan đến chỗ ở, ví dụ như quyền tự do đi lại, cư trú của công dân, quyền sở hữu tài sản (gồm nhà ở). Lần đầu tiên, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận quyền có nơi ở hợp pháp tại Điều 22.

Có chỗ ở thích hợp và an toàn là một trong những quyền cơ bản¹⁵, là điều kiện cần thiết để phát triển con người một cách toàn diện, đồng thời là nhân tố quyết định để phát triển nguồn nhân lực phục vụ cho sự nghiệp phát triển đất nước. Phát triển nhà ở là trách nhiệm của Nhà nước, xã hội và người dân. Phát triển nhà ở là một trong những nội dung

quan trọng của chính sách phát triển kinh tế - xã hội; Nhà nước khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển nhà ở theo cơ chế thị trường đáp ứng mọi nhu cầu của người dân, đồng thời có chính sách để hỗ trợ về nhà ở cho các đối tượng chính sách xã hội, người có thu nhập thấp và người nghèo gặp khó khăn về nhà ở nhằm góp phần ổn định chính trị, bảo đảm an sinh xã hội và phát triển đô thị, nông thôn theo hướng văn minh, hiện đại. Phát triển nhà ở phải bảo đảm an toàn và đáp ứng các điều kiện về chất lượng xây dựng, kiến trúc, cảnh quan, tiện nghi và môi trường; đủ khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu, thảm họa thiên tai, dịch bệnh, sử dụng tiết kiệm năng lượng, phát triển bền vững, phát thải thấp theo đúng quy chuẩn, tiêu chuẩn do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Phát triển đa dạng các loại hình nhà ở, chú trọng phát triển nhà ở xã hội, nhà chung cư, nhà cho thuê, nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp, nhằm giải quyết cơ bản yêu cầu về nhà ở cho người dân, đặc biệt tại khu vực đô thị, phấn đấu phát triển nhà ở tại khu vực nông thôn gắn với Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới. Chiến lược cũng xác định các nhóm nhiệm vụ và giải pháp về phát triển nhà ở, gắn với những vấn đề như: Hoàn thiện thể chế, chính sách, cải cách thủ tục hành chính, thủ tục đầu tư; hoàn thiện quy hoạch, phát triển quỹ đất; tạo nguồn vốn và chính sách thuế; phát triển thị trường bất động sản; huy động nguồn lực cả ở trung ương và địa phương; vận dụng những thành tựu của khoa học, công nghệ...

Quyền có nơi cư trú được làm rõ hơn về quy định phải hoàn thành bố trí tái định cư khi thu hồi đất tại Điều 91 Luật Đất đai năm 2024, đã xác định các nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, trong đó có nguyên tắc: (i) Khu tái định cư phải hoàn thiện các điều kiện về

hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đồng bộ theo quy hoạch chi tiết được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; đồng thời phải phù hợp với truyền thống văn hóa, phong tục, tập quán của cộng đồng dân cư nơi có đất thu hồi; (ii) Việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và việc bố trí tái định cư phải được hoàn thành trước khi có quyết định thu hồi đất. Luật Đất đai năm 2024 cũng làm rõ nguyên tắc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất so với Luật Đất đai năm 2013 tại Chương VIII, cụ thể: Việc phát triển, quản lý và khai thác quỹ đất phải theo quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, sử dụng đất đúng mục đích, công khai, minh bạch, hợp lý, hiệu quả và theo quy định của pháp luật; bảo đảm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, hỗ trợ tái định cư, an sinh xã hội, bố trí đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số để thực hiện chính sách theo quy định pháp luật. Điều 4 Luật Nhà ở năm 2023 cũng khẳng định: “Nhà nước có trách nhiệm tạo quỹ đất ở thông qua phê duyệt quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng khu chức năng”.

Pháp luật quy hoạch đô thị đặt ra yêu cầu cơ bản nhằm bảo đảm quyền này trong hệ thống yêu cầu đối với quy hoạch đô thị: Đáp ứng nhu cầu sử dụng nhà ở, công trình y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, thương mại, công viên, cây xanh, mặt nước và công trình hạ tầng xã hội khác¹⁶. Xét một cách tổng quát, pháp luật Việt Nam đã ghi nhận, bảo vệ quyền có chỗ ở theo tinh thần của các văn kiện nhân quyền quốc tế, song một số quy định về vấn đề này còn chưa thực sự rõ ràng, thể hiện ở chỗ, hệ thống pháp luật đang sử dụng nhiều thuật ngữ như quyền có nơi ở hợp pháp, quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở (Hiến pháp năm 2013); quyền tự do cư trú (Luật Cư trú năm 2020); quyền có chỗ ở (Luật Nhà ở năm

2023)... Kinh nghiệm từ các nước phát triển cho thấy, việc quy hoạch chỗ ở không phù hợp sẽ để lại nhiều hậu quả nghiêm trọng. Theo Chương trình định cư con người của Liên Hợp quốc (UN-Habitat), dân số khu ổ chuột thế giới dự kiến đạt 03 tỷ người vào năm 2050. Điều này đặt ra một thách thức lớn với nhiều Chính phủ trên khắp thế giới. Nhiều nước phát triển như Mỹ, Anh và Đức đều phải đối mặt với tình trạng thiếu nhà ở cho người nghèo. Trong bối cảnh phát triển đô thị ở Việt Nam, vấn đề bất bình đẳng về quyền có nơi cư trú cần được xem xét và nghiên cứu một cách nghiêm túc.

3.4. Một số quyền khác

Ngoài một số quyền con người đề cập ở trên, hoạt động quy hoạch đô thị có phạm vi tác động và ảnh hưởng tới nhiều quyền khác của con người, có thể kể đến như nhóm các quyền về y tế, quyền về giáo dục, quyền về môi trường, quyền về an sinh xã hội... Để bảo đảm các quyền này, pháp luật quy hoạch đô thị đặt ra trách nhiệm nặng nề cho các cơ quan nhà nước trong việc tổ chức lập và thực hiện quy hoạch đô thị. Bốn trong bảy yêu cầu đối với quy hoạch đô thị nhắc đến điều này quy định tại Điều 6 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, cụ thể: (i) Bảo vệ môi trường, phòng ngừa hiểm họa ảnh hưởng đến cộng đồng, cải thiện cảnh quan, bảo tồn các di tích văn hóa, lịch sử và nét đặc trưng địa phương thông qua việc đánh giá môi trường chiến lược trong quá trình lập quy hoạch đô thị; (ii) Khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, hạn chế sử dụng đất nông nghiệp, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả đất đô thị nhằm tạo ra nguồn lực phát triển đô thị, tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, quốc phòng, an ninh và phát triển bền vững; (iii) Đáp ứng nhu cầu sử dụng nhà ở, công trình y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, thương mại, công viên, cây xanh, mặt nước và công trình hạ tầng xã hội khác; (iv) Đáp

ứng nhu cầu sử dụng hạ tầng kỹ thuật gồm hệ thống giao thông, cung cấp năng lượng, chiếu sáng công cộng, cấp nước, thoát nước, xử lý chất thải, thông tin liên lạc và các công trình hạ tầng kỹ thuật khác; bảo đảm sự kết nối, thống nhất giữa các hệ thống hạ tầng kỹ thuật trong đô thị và sự liên thông với các công trình hạ tầng kỹ thuật cấp vùng, quốc gia và quốc tế.

Các yêu cầu này được cụ thể hóa trong hồ sơ quy hoạch từng đô thị cụ thể. Đối với mỗi nhóm quyền không chỉ gắn với yêu cầu của Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 mà còn dựa trên các quy định pháp luật chuyên ngành. Cụ thể: (i) Quyền về môi trường: Do đặc tính xuyên biên giới của các vấn đề môi trường, các chuẩn mực quốc tế và cơ chế quốc tế trong lĩnh vực môi trường ngày càng phát triển. Cùng với xu hướng chấp nhận rộng rãi hơn quyền đối với môi trường trong lành, bên cạnh quyền về sức khỏe truyền thống, cộng đồng quốc tế đang hình thành nên các cơ chế hữu hiệu hơn bảo vệ quyền này. (ii) Quyền tiếp cận được phẩm là bộ phận cấu thành cơ bản, không thể thiếu của quyền được bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nói chung. Trên thế giới, quyền tiếp cận được phẩm nói riêng, quyền về sức khỏe nói chung lần đầu tiên được ghi nhận tại Lời nói đầu của Hiến chương Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) năm 1946: “Việc hưởng thụ tiêu chuẩn sức khỏe cao nhất là một trong những quyền cơ bản của mỗi con người, không phân biệt chủng tộc, tôn giáo, chính trị, điều kiện kinh tế hoặc xã hội”. (iii) Quyền giáo dục: Điều 26 Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 tuyên bố: “Mọi người có quyền được giáo dục”. Quyền được giáo dục vừa có tác dụng tăng cường quyền con người cho mọi cá nhân, vừa là điều kiện không thể thiếu để thực hiện các quyền con người khác và bảo đảm phẩm giá con người. Quyền được giáo dục còn là phương

tiện quan trọng nhất mà nhờ đó, những người bị gạt ra ngoài lề xã hội có thể tự mình thoát ra khỏi tình trạng nghèo đói và tham gia đầy đủ vào cộng đồng. Đối với xã hội, quyền được giáo dục là nền tảng cho sự phát triển của kinh tế - xã hội và nhân loại, đồng thời là yếu tố then chốt để đạt được hòa bình lâu dài và phát triển bền vững.

Quy hoạch và quản lý quy hoạch đô thị là hoạt động hoạch định chiến lược xây dựng, phát triển đô thị, đồng thời bảo đảm cho các quy định của pháp luật về quy hoạch đô thị được thực thi có hiệu quả để phát triển kinh tế - xã hội bền vững và thay đổi diện mạo của đô thị. Đặc biệt, do quá

trình hội nhập của nước ta hiện nay đã kéo theo sự phát triển nhanh chóng của các đô thị nên vấn đề quy hoạch và quản lý quy hoạch đô thị càng phải được các cấp ủy Đảng và chính quyền quan tâm nhiều hơn nữa. Để bảo đảm thực hiện tốt quy hoạch đô thị cũng như đạt được các mục tiêu phát triển bền vững, ổn định và lâu dài, nghiên cứu và bảo đảm quyền con người trong hoạt động quy hoạch đô thị nói riêng, trong pháp luật quy hoạch nói chung là cần thiết và cấp bách. Bảo đảm quyền con người cần được xem như kim chỉ nam hay thước đo tiêu chuẩn trong quá trình quy hoạch đô thị ở Việt Nam □

1. Nguyễn Đỗ Dũng, *Đô thị & Quy hoạch đô thị - Tư duy và tiếp cận*, <https://ashui.com/mag/chuyenmuc/quy-hoach-do-thi/2324-do-thi-va-quy-hoach-do-thi-tu-duy-va-tiep-can.html>.
2. Báo Chính phủ điện tử, <https://chinhphu.vn/>, truy cập ngày 28/10/2023.
3. Tạp chí Xây dựng, <https://tapchixaydung.vn/doi-moi-tu-duy-quy-hoach-do-thi-lay-con-nguoi-lam-trung-tam-20201224000014409.html>, truy cập ngày 03/3/2024.
4. Nguyễn Đỗ Dũng, *tlđđ*.
5. Nguyễn Đỗ Dũng, *tlđđ*.
6. TS. KTS. Đào Ngọc Nghiêm, *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về quy hoạch đô thị Hà Nội để phát triển bền vững, Hội thảo Khoa học quốc tế kỷ niệm 1000 năm Thăng Long - Hà Nội phát triển bền vững thủ đô Hà Nội văn hiến, anh hùng, vì hòa bình*.
7. Khoản 1 Điều 28 Hiến pháp năm 2013.
8. Định nghĩa của Văn phòng Cao ủy Liên Hợp quốc về quyền con người.
9. Caroline shear (2000), *City planning and citizen involvement - Case study from Singapore and Land use planning - Park & Water bodies plan and identity plan, Asian - Pacific City Summit 5: Working level conference*.
10. Tạ Quỳnh Hoa (2018), *Quy hoạch đô thị có sự tham gia của cộng đồng các vấn đề lý thuyết và thực tiễn áp dụng tại Việt Nam, Tạp chí Xây dựng, số 93*.
11. Viện Khoa học pháp lý (2011), *Đề tài khoa học cấp Bộ "Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về tiếp cận thông tin phục vụ xây dựng luật tiếp cận thông tin"*, Hà Nội, 2011.
12. *Cụ thể hóa quy hoạch hệ thống đô thị và nông thôn, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh; phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; phù hợp với quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh; bảo đảm công khai, minh bạch và kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia, cộng đồng và cá nhân*.
13. *Bảo đảm tính nhân dân, sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân; bảo đảm hài hòa lợi ích của quốc gia, các vùng, các địa phương và lợi ích của người dân, trong đó lợi ích quốc gia là cao nhất; bảo đảm*