



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



**ความเห็นทั่วไปที่ 4 ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม:
สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (มาตรา 11 (1) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม
และวัฒนธรรม)**

รับรองในการประชุมวาระที่ 6 ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534

(บรรจุในเอกสารเลขที่ E/1992/23)

1. ภายใต้มาตรา 11 (1) ของกติกาฯ รัฐภาคีแห่งกติกานี้ “รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม อีกทั้งสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง” ด้วยเหตุนี้ สิทธิมนุษยชนในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ซึ่งมีที่มาจากสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ จึงมีความสำคัญเป็นศูนย์กลางในการได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทั้งหลาย
2. คณะกรรมการฯ สามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสิทธินี้ได้เป็นจำนวนมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 คณะกรรมการฯ ชุดนี้และชุดก่อนหน้าได้ตรวจสอบรายงานจำนวน 75 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม คณะกรรมการฯ ใช้เวลาเวลา 1 วันเต็มเพื่อการอภิปรายทั่วไปต่อประเด็นนี้ในการประชุมวาระที่ 3 (ดูที่ E/1989/22 ย่อหน้าที่ 312) และวาระที่ 4 (E/1990/23 ย่อหน้าที่ 281-285) นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังให้ความสำคัญกับข้อมูลที่จัดทำขึ้นในปีสากลสำหรับที่พักพิงสำหรับคนไร้บ้าน (International Year of Shelter for the Homeless) (พ.ศ.2530) รวมถึงยุทธศาสตร์ระดับโลกสำหรับที่พักพิงจนถึงพ.ศ. 2543 (Global Strategy for Shelter to the Year 2000) ที่รับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) ภายใต้มติที่ 42/191 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2530¹ คณะกรรมการฯ ยังได้ทบทวนรายงานและบันทึกเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและคณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย²

¹ บันทึกอย่างเป็นทางการของการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ, วาระที่ 43, เอกสารเพิ่มเติมเลขที่ 8, ภาคผนวก (A/43/8/add.1)

² มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 1986/36 และ 1987/22 รายงานโดยนาย Danilo Turk ผู้รายงานพิเศษของอนุกรรมการฯ (E/CN.4/Sub.2/ 1990/19 ย่อหน้า 108-120; E/CN.4/sub.2/1991/17, ย่อหน้า 137-139) ดูเพิ่มเติมอนุกรรมการที่ 1991/26



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



3. แม้ว่ามีตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่กล่าวถึงมิติต่าง ๆ ของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม³ แต่มาตรา 11 (1) ของกติกาฯ มีความครอบคลุมมากที่สุดและอาจจะมีค่าที่สุดเมื่อเทียบกับบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. แม้ว่าประชาคมระหว่างประเทศจะยืนยันในหลายโอกาสถึงความสำคัญของการเคารพสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม แต่ก็ยังคงมีช่องว่างขนาดใหญ่ที่น่าห่วงกังวลระหว่างมาตรฐานตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 (1) ของกติกาฯ กับสถานการณ์ที่ปรากฏให้เห็นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก แม้ว่าปัญหาดังกล่าวมักจะมีแรงเป็นพิเศษในบางประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและด้านอื่นๆ แต่คณะกรรมการฯ ก็สังเกตเห็นว่าปัญหาสำคัญของการไร้ที่อยู่อาศัยและการมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมก็ยังปรากฏให้เห็นในบางสังคมที่ได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมากเช่นกัน ทั้งนี้ องค์กรสหประชาชาติได้ประเมินว่ามีคนไร้บ้านมากกว่า 100 ล้านคนทั่วโลกและอีกกว่า 1 พันล้านคนมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม⁴ โดยไม่มีข้อบ่งชี้ว่าตัวเลขดังกล่าวจะบรรเทาเบาบางลง นอกจากนี้ยังปรากฏชัดเจนว่าไม่มีรัฐภาคีใดที่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง
5. ในบางกรณี รายงานของรัฐภาคีที่ตรวจสอบโดยคณะกรรมการฯ ได้ยอมรับและอธิบายถึงความยากลำบากในการประกันสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม โดยส่วนมากข้อมูลที่ได้รับมานั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้คณะกรรมการฯ เห็นสถานการณ์ภาพรวมที่เกิดขึ้นในรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ความเห็นทั่วไปฉบับนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อระบุหลักการสำคัญบางประการที่คณะกรรมการฯ พิจารณาว่ามีความสำคัญต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม
6. สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมปรับใช้กับทุกคน ถึงแม้ในบทบัญญัติจะมีการใช้ถ้อยคำที่อ้างถึง “ของเขาและครอบครัวของเขา” อันสะท้อนถึงสมมติฐานเกี่ยวกับบทบาททางเพศและรูปแบบกิจกรรมทาง

³ ดูตัวอย่าง มาตรา 25 (1) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 5 (e) (iii) ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ มาตรา 14 (2) ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มาตรา 27 (3) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 10 ของปฏิญญาว่าด้วยความก้าวหน้าและการพัฒนาทางสังคม หมวด III (8) ของปฏิญญาแวนคูเวอร์ว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ค.ศ. 1976 (Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements (United Nations publication, Sales No. E.76.IV.7 และ corrigendum, บทที่ I) และมาตรา 8 (1) ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับที่พักอาศัยของแรงงานปีค.ศ. 1961 (เลขที่ 115))

⁴ ดู อ้างแล้ว 1



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



เศรษฐกิจที่ยอมรับกันโดยทั่วไปใน พ.ศ. 2509 อันเป็นปีซึ่งกติกาฯ ได้รับการรับรอง แต่เมื่อมีการนำกติกาฉบับนี้มาปรับใช้ วลีดังกล่าวไม่อาจนำมาปรับใช้ในบริบทปัจจุบันหากเป็นการตีความที่ส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลใด ๆ หรือครัวเรือนที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว หรือกลุ่มอื่น ๆ เช่นว่า ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับ “ครอบครัว” จำเป็นต้องถูกตีความในมุมมองที่กว้าง ยิ่งไปกว่านั้น บุคคลและครอบครัวยังคงควรต้องได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมโดยไม่คำนึงถึงอายุ สถานภาพทางเศรษฐกิจ กลุ่มหรือสังกัด หรือสถานภาพ รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่นว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้สิทธินี้ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับมาตรา 2 (2) ของกติกาฯ ซึ่งประกันไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ

7. ในความเห็นของคณะกรรมการ ฯ สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมไม่ควรถูกตีความในลักษณะที่แคบและจำกัด เช่น เทียบเคียงกับที่พักพิงที่จัดไว้ให้โดยมีเพียงหลังคาเพื่อกันบังศีรษะเท่านั้น หรือมองที่ที่พักพิงเป็นสินค้าชนิดหนึ่งเท่านั้น แต่ควรถูกมองว่าเป็นสิทธิในการอาศัยอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย สงบสันติ และมีศักดิ์ศรี ประเด็นดังกล่าวมีความเหมาะสมด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สิทธิในที่อยู่อาศัยมีความเชื่อมโยงในเชิงบูรณาการกับสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ รวมถึงหลักการพื้นฐานตามทีกกติกา ฯ ฉบับนี้ระบุไว้ ประโยคที่ว่า “ศักดิ์ศรีที่ติดตัวมาของมนุษย์” ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกติกา ฯ นี้ ทำให้การตีความคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาอื่น ๆ หลายประการ และที่สำคัญที่สุดคือสิทธิในที่อยู่อาศัยนั้นจำเป็นต้องประกันสิทธิให้แก่ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ประการที่สอง การอ้างถึงมาตรา 11 (1) ของกติกา ฯ ต้องตีความไม่จำกัดเพียงแค่ว่าที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่หมายถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมด้วย ดังที่คณะกรรมการว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์และยุทธศาสตร์ระดับโลกสำหรับที่พักพิงถึงจนถึงพ.ศ. 2543 ได้กล่าวไว้ว่า “ที่พักพิงที่เหมาะสมหมายถึง...ความเป็นส่วนตัวที่เพียงพอ พื้นที่ที่เพียงพอ ความปลอดภัยที่เพียงพอ แสงสว่างและการระบายอากาศที่เหมาะสม สาธารณูปโภคพื้นฐานที่เหมาะสม และทำเลที่ตั้งเหมาะสมกับงานและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่าง ๆ โดยที่ทั้งหมดนี้ต้องอยู่ในราคาที่สมเหตุสมผล”
8. ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเรื่องความเหมาะสม/เพียงพอ (adequacy) จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย เนื่องจากแนวคิดเรื่องความเหมาะสมเน้นย้ำถึงปัจจัยหลายประการที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดว่ารูปแบบใดของที่พักพิงที่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็น “ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม (adequate housing)” เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกติกาฯ ทั้งนี้ แม้ความเหมาะสมในบางส่วนสามารถถูกกำหนดโดยปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศ รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ได้ แต่



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



คณะกรรมการ ฯ เชื่อว่ายังคงเป็นไปได้ที่จะระบุบางแง่มุมของสิทธิที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อจุดวัตถุประสงค์นี้ในบริบทเฉพาะต่าง ๆ โดยประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้ :

- (ก) *ความมั่นคงทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน* การถือครองที่ดินมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัยให้เช่า (ของรัฐและเอกชน) สหกรณ์เคหสถาน การเช่า การครอบครองเป็นเจ้าของบ้านพักฉุกเฉิน และการตั้งถิ่นฐานอย่างไม่เป็นทางการ โดยรวมถึงการเช่าครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน ทั้งนี้ทั้งนั้น ทุกคนควรมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินในระดับหนึ่ง ซึ่งประกันการคุ้มครองทางกฎหมายจากการถูกบังคับขับไล่ การคุกคาม หรือการข่มขู่อื่น ๆ โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการถือครอง ด้วยเหตุนี้ รัฐภาคีจึงควรดำเนินมาตรการแบบทันทีที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงทางกฎหมายในการถือครองที่ดินแก่บุคคลและครัวเรือนที่ปัจจุบันยังคงไม่ได้รับการคุ้มครองดังกล่าวผ่านกระบวนการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงกับบุคคลหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ
- (ข) *การเข้าถึงบริการ วัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ* ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมต้องประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นบางประการ ทั้งต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ความสะดวกสบาย และโภชนาการ ผู้ได้รับประโยชน์ทั้งปวงจากสิทธิในการมีที่อยู่ที่เหมาะสมต้องสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน น้ำดื่มที่สะอาด พลังงานสำหรับประกอบอาหาร ความร้อนและแสงสว่าง สิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขอนามัยและการซักล้าง วิธีการเก็บรักษาอาหาร การกำจัดขยะมูลฝอย การระบายน้ำ และบริการฉุกเฉิน
- (ค) *ราคาที่เหมาะสม* ค่าใช้จ่ายทางการเงินส่วนบุคคลหรือในครัวเรือนที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยควรอยู่ในระดับที่ไม่กระทบหรือเบียดบังการใช้สอยและความพึงพอใจในปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ รัฐภาคีควรดำเนินการเพื่อประกันว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปจะสอดคล้องกับระดับรายได้ รัฐภาคีควรจัดให้มีเงินอุดหนุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยในราคาที่เหมาะสม รวมถึงรูปแบบและระดับของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่สะท้อนความต้องการด้านที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ตามหลักการนี้ ผู้เช่าก็ควรได้รับการคุ้มครองด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสมจากอัตราค่าเช่าหรือการขึ้นค่าเช่าที่ไม่สมเหตุสมผลในสังคมที่วัสดุธรรมชาติเป็นวัสดุพื้นฐานในการสร้างที่อยู่อาศัย รัฐภาคีควรดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อประกันว่าวัสดุดังกล่าวจะสามารถเข้าถึงได้



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



- (ง) *เหมาะสมต่อการใช้เป็นที่อยู่อาศัย* ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมจะต้องสามารถอาศัยอยู่ได้ โดยครอบคลุมถึงแง่ของการจัดหาพื้นที่ที่เพียงพอแก่ผู้อยู่อาศัย และปกป้องผู้อยู่อาศัยจากความหนาวเย็น ความชื้น ความร้อน ฝน ลม หรือภัยคุกคามอื่นๆ ต่อสุขภาพ อันตรายจากโครงสร้าง และพาหะนำโรค อีกทั้งยังต้องประกันความปลอดภัยทางกายภาพให้กับผู้อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการ ฯ ขอสนับสนุนให้รัฐภาคีนำหลักการที่พักอาศัยที่ดีต่อสุขภาพ (*Health Principles of Housing*)⁵ ที่จัดทำโดยองค์การอนามัยโลก มาปรับใช้ โดยหลักการดังกล่าวมองว่าที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่มักส่งผลกับสภาวะที่ทำให้เกิดโรคผ่านการวิเคราะห์ทางด้านระบาดวิทยา กล่าวคือ ที่อยู่อาศัยและสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมมักสัมพันธ์กับอัตราการเสียชีวิตและการเจ็บป่วยที่สูงขึ้น
- (จ) *การเข้าถึงได้โดยง่าย* ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมจะต้องเข้าถึงได้โดยทุกคนที่มีสิทธิดังกล่าว กลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะต้องสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมอย่างเต็มที่และยั่งยืน ดังนั้น กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการทางร่างกาย ผู้ป่วยระยะสุดท้าย ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้มีปัญหาสุขภาพเรื้อรัง ผู้ป่วยจิตเวช ผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนกลุ่มอื่น ๆ จึงควรได้รับการประกันว่าจะได้รับการพิจารณาลำดับความสำคัญในลำดับต้นในเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ทั้งกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยต้องคำนึงถึงความต้องการพิเศษของคนกลุ่มเหล่านี้เพิ่มเติมที่ อีกทั้ง การส่งเสริมการเข้าถึงที่ดินของผู้ที่ไม่มีที่ดินหรือกลุ่มคนยากจนในสังคมควรถูกจัดเป็นศูนย์กลางของเป้าหมายทางนโยบายของรัฐภาคีทั้งหลาย และบรรดาพันธกรณีของรัฐบาลที่มองเห็นได้ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาโดยมีเป้าหมายเพื่อประกันสิทธิของทุกคนในที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย สงบ และมีศักดิ์ศรี ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงที่ดินในฐานะสิทธิอย่างหนึ่ง
- (ฉ) *ทำเลที่ตั้ง* ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ต้องอยู่ในทำเลที่สามารถเข้าถึงทางเลือกการจ้างงาน บริการดูแลสุขภาพ โรงเรียน ศูนย์ดูแลเด็ก และสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมอื่น ๆ แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นคือทั้งในเมืองใหญ่และพื้นที่ชนบทต่างมีต้นทุนเรื่องเวลาและเงินในการเดินทางไปและกลับจากสถานที่ทำงานทำให้ต้องใช้งบประมาณเกินความจำเป็นสำหรับ

⁵ เจนีวา, องค์การอนามัยโลก, 1990



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



ครัวเรือนที่ยากจน ในทำนองเดียวกันที่อยู่อาศัยไม่ควรถูกสร้างบนพื้นที่ที่มีมลพิษหรืออยู่ใกล้แหล่งกำเนิดมลพิษที่คุกคามสิทธิด้านสุขภาพของผู้อยู่อาศัย

(ข) *ความเหมาะสมทางวัฒนธรรม* วิธีการก่อสร้างที่อยู่อาศัย วัสดุที่ใช้ก่อสร้าง ตลอดจนนโยบายที่สนับสนุนสิ่งเหล่านี้จะต้องเอื้อต่อการแสดงออกด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและความหลากหลายของที่อยู่อาศัย กิจกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาหรือการปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้ทันสมัยควรประกันว่ามิติทางวัฒนธรรมของที่อยู่อาศัยจะไม่ถูกละทิ้งในขณะที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ตามความเหมาะสม

9. ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมไม่สามารถแยกออกจากสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในกติกา ฯ ระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ รวมถึงตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการอ้างอิงแนวคิดดังกล่าวกับหลักการเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ การที่ทุกกลุ่มในสังคมจะตระหนักถึงและปกป้องรักษาสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมนั้นก็จำเป็นต้องตระหนักว่าการเข้าถึงสิทธิอื่น ๆ อย่างเต็มที่ เช่น สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก หรือสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (เช่น สำหรับกลุ่มผู้เช่าหรือกลุ่มในชุมชนอื่น ๆ) สิทธิเสรีภาพในการอยู่อาศัย และสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจประเด็นสาธารณะ ก็เป็นสิ่งที่แยกจากไม่ได้ ในทำนองเดียวกัน สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ถือเป็นมิติที่สำคัญมากในการพิจารณาสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม
10. มีบางขั้นตอนที่จำต้องดำเนินการทันทีไม่ว่าระดับการพัฒนาของประเทศจะเป็นอย่างไร ตามที่ได้ถูกรับรองไว้ในยุทธศาสตร์ระดับโลกสำหรับที่พิกังและในการวิเคราะห์ระหว่างประเทศอื่น ๆ มาตรการหลายอย่างที่เป็นในการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยมีนั้นจำต้องให้รัฐบาลลงดเว้นกระทำตามแนวปฏิบัติบางอย่าง รวมถึงให้คำมุงมั่นที่จะอำนวยความสะดวกในการก่อให้เกิดการ “พึ่งพาตัวเอง” ของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ และเมื่อถึงจุดที่การดำเนินการใดนั้นถูกพิจารณาว่าอยู่ในขั้นที่เหนือไปกว่าทรัพยากรสูงสุดที่รัฐภาคีจะจัดสรรได้ ก็เป็นการสมควรที่จะร้องขอความร่วมมือระหว่างประเทศให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่เป็นได้ตามข้อ 11 (1), 22 และ 23 ของกติกา ฯ รวมถึงแจ้งให้คณะกรรมการ ฯ รับทราบ
11. รัฐภาคีต้องให้ความสำคัญและให้ความสนใจเป็นพิเศษกับกลุ่มทางสังคมที่อาศัยอยู่ในสถานะอันไม่พึงประสงค์ นโยบายและกฎหมายไม่ควรได้รับการออกแบบให้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มสังคมที่ได้รับประโยชน์อยู่แล้วในขณะที่ผู้อื่นเสียเปรียบ คณะกรรมการ ฯ ตระหนักดีว่าปัจจัยภายนอกอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



ในการมีสถานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งสภาพความเป็นอยู่โดยรวมของรัฐภาคีหลายประเทศต่างถดถอยลงในช่วงทศวรรษที่ 1980 อย่างไรก็ตาม ตามที่คณะกรรมการ ฯ ระบุไว้ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 (1990) (E/1990/23 ภาคผนวก 3) แม้ว่าปัญหาจะเกิดขึ้นจากภายนอกก็ตาม แต่พันธกรณีภายใต้กติกา ฯ นี้ยังคงมีผลใช้บังคับและอาจเรียกได้ว่ายังมีความสำคัญมากขึ้นในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจหดตัว ดังนั้นคณะกรรมการ ฯ จึงเห็นว่ากรณีที่สภาพความเป็นอยู่และที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปถดถอยลงซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการตัดสินใจทางนโยบายและกฎหมายของรัฐภาคี โดยไม่มีมาตรการชดเชยมาทดแทนด้วยแล้ว จะถือว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้กติกา ฯ นี้

12. แม้ว่าวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการทำให้สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมเป็นจริงโดยสมบูรณ์จะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในแต่ละรัฐภาคี แต่กติกา ฯ ฉบับนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินตามขั้นตอนที่จำเป็นทั้งหลายเพื่อวัตถุประสงค์นั้น ทั้งนี้ เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ที่อยู่อาศัยระดับชาติ ดังที่ระบุไว้ในย่อหน้าที่ 32 ของยุทธศาสตร์ระดับโลกสำหรับที่พักพิงว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวควร “กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสภาพที่พักพิง ระบุทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้ รวมถึงวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบกับกรอบเวลาในการดำเนินการตามมาตรการที่จำเป็น” ด้วยเหตุผลทั้งเรื่องความเกี่ยวข้องและประสิทธิผล ตลอดจนเพื่อประกันการเคารพสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังควรสะท้อนการปรึกษาหารืออย่างแท้จริงและการมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด รวมถึงกลุ่มคนไร้บ้าน ผู้ที่อยู่ในที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสม รวมถึงตัวแทนของพวกเขา นอกจากนี้ยังควรดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อประกันว่ามีการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเพื่อประสานนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ เกษตรกรรม สิ่งแวดล้อม และพลังงาน เป็นต้น) ภายใต้พันธกรณีข้อ 11 ของกติกา ฯ

13. การติดตามสถานการณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นอีกหนึ่งพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามทันที เพื่อให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีของตนภายใต้ข้อ 11(1) รัฐภาคีจะต้องแสดงให้เห็นนอกเหนือจากสิ่งอื่นใดว่ารัฐภาคีได้ดำเนินการมาตรการใด ๆ ก็ตามที่จำเป็น ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือบนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อวางขอบเขตของสภาวะการไร้ที่อยู่และที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมภายในเขตอำนาจของตน ทั้งนี้ ในเรื่องนี้ แนวทางปฏิบัติทั่วไปที่ได้รับการปรับปรุงเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาของรายงานที่รับรองโดยคณะกรรมการฯ (E/C.12/1991/1) ยังได้เน้นย้ำความจำเป็นในการ “ให้ข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มภายใน.....สังคมที่มีความเปราะบางและด้อยโอกาสในเรื่องที่อยู่อาศัย”



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนไร้บ้านรวมถึงครอบครัว ผู้ที่มีที่อยู่อาศัยที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานได้ ผู้ที่อาศัยอยู่ในถิ่นฐาน “ที่ผิดกฎหมาย” ผู้ที่ถูกบังคับขับไล่ และกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

14. มาตรการที่ออกแบบมาเพื่อบรรลุปันธกรณีของรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมอาจมีทั้งมาตรการของภาครัฐและเอกชนผสมผสานกันตามความเหมาะสม ในขณะที่ในบางประเทศ การจัดหาเงินทุนสาธารณะสำหรับที่อยู่อาศัยอาจมีประโยชน์มากที่สุดถ้าถูกใช้ในการก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่โดยตรง แต่จากประสบการณ์แล้วพบว่า ในกรณีส่วนใหญ่ รัฐบาลมักไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยได้อย่างเต็มที่ผ่านการสร้างที่อยู่อาศัยแก่สาธารณะเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แนวทางที่ควรได้รับการส่งเสริมจึงเป็นการที่รัฐภาคีสันับสนุน “ยุทธศาสตร์ที่สามารถเป็นไปได้” กอปรกับการแสดงความมุ่งมั่นอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ทั้งนี้ทั้งนั้น โดยหลักแล้ว พันธกรณี (รัฐภาคี) มีคือสิ่งที่ต้องแสดงให้เห็นว่า มาตรการ (รัฐภาคี) ดำเนินการอยู่โดยรวมแล้วนั้นเพียงพอที่จะทำให้บุคคลทุกคนได้รับสิทธิดังกล่าวในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เท่าที่ทรัพยากรที่มีอยู่จะเอื้ออำนวยมากที่สุด
15. มาตรการหลายอย่างที่จำเป็นจำเป็นต้องมีการจัดสรรทรัพยากรและการริเริ่มทางนโยบายเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในบริบทนี้ก็ไม่ควรมองข้ามบทบาทของมาตรการทางกฎหมายและการปกครองที่เป็นทางการ อีกทั้งยุทธศาสตร์ระดับโลกสำหรับที่พักพิง (ย่อหน้า 6-67) เองก็ได้เน้นย้ำถึงประเภทของมาตรการที่อาจนำมาปรับใช้ได้ในเรื่องนี้ รวมถึงเน้นย้ำถึงความสำคัญของมาตรการดังกล่าว
16. ในบางรัฐ สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ฯ เองก็ให้ความสนใจเป็นพิเศษในกรณีเช่นนี้และต้องการที่จะเรียนรู้ถึงผลที่ตามมาทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรจะมีการแจกแจงเกี่ยวกับรายละเอียดของกรณีเฉพาะใด ๆ และวิธีการอื่น ๆ ที่ได้รับการพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการให้การประกันดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์
17. คณะกรรมการ ฯ มองว่าองค์ประกอบหลายประการของสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมนั้นอย่างน้อยสอดคล้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาทางกฎหมายในประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่มาตรการดังกล่าวควรครอบคลุมแต่ไม่จำกัดเพียงแค่ว่า (ก) การอุทธรณ์ทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติโครงการขับไล่หรือการรื้อถอนโดยการออกคำสั่งห้ามมิให้กระทำการโดยศาล (ข) กระบวนการทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยอันเนื่องมาจากการขับไล่ที่ผิดกฎหมาย (ค) การร้องเรียน



สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



ต่อการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ดำเนินการหรือได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของที่ดิน (ไม่ว่ารัฐหรือเอกชน) เช่น เกี่ยวกับอัตราค่าเช่า การบำรุงรักษาที่อยู่อาศัย การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือการเลือกปฏิบัติในรูปแบบอื่น (ง) ข้อกล่าวหาว่ามีการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใด ๆ ในการจัดสรรและการจัดการให้สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัย และ (จ) การร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินเมื่อสภาพที่อยู่อาศัยไม่ดีต่อสุขภาพหรือไม่เหมาะสม ทั้งนี้ ในบางระบบกฎหมาย ก็อาจควรที่จะพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการฟ้องคดีแบบกลุ่มในสถานการณ์ที่มีอัตราการไร้ที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

18. ในกรณีนี้ คณะกรรมการ ฯ พิจารณาว่ากรณีการบังคับขับไล่ในเบื้องต้นไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดของกติกา ฯ และสามารถกระทำได้แค่เฉพาะในสถานการณ์พิเศษสุดเท่านั้น โดยต้องเป็นไปตามหลักการที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ
19. สูดทำยนี้ มาตรา 11 (1) สรุปด้วยพันธกรณีของรัฐภาคีที่ต้องรับรอง “ความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี” โดยที่ผ่านมา มีเพียงไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์ของความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มุ่งไปที่การสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยหรือการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และบ่อยครั้ง วิธีการที่เงินทุนดังกล่าวถูกใช้จ่ายก็ไม่ได้ช่วยตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้ รัฐภาคีทั้งในฐานะผู้รับและผู้ให้ ควรประกันว่าจะมีการจัดสรรเงินทุนในสัดส่วนที่มากพอเพื่อสร้างสถานะการณที่นำไปสู่การที่มีบุคคลจำนวนมากขึ้นมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ในส่วนของสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ส่งเสริมมาตรการการปรับโครงสร้างก็ควรประกันว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่ลดทอนการใช้สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม โดยเมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือด้านการเงินระหว่างประเทศ รัฐภาคีควรพยายามระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมซึ่งต้องการการจัดหาเงินทุนจากภายนอกมากที่สุด ทั้งนี้ทั้งนั้น ข้อเรียกร้องนี้ควรต้องคำนึงถึงความต้องการและมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบอย่างเต็มที่