

第十六屆會議(1997年)*

第7號一般性意見：適足住房權 (《公約》第十一條第一項)：強制驅離

1. 委員會在第4號一般性意見(1991)中指出，所有人均應擁有一定程度的，受法律保障免遭強制驅離、騷擾和其他威脅的，住房使用權的保障。該號一般性意見的結論是：強制驅離顯然是與《公約》之要求不相容。近年來，委員會審議了許多關於強制驅離的報告，包括一些其認為是締約國未履行義務的事件，因此，現已有能力嘗試進一步由《公約》所列的義務的角度，澄清這類做法之意涵。
2. 國際社會早已認識到強制驅離是一個嚴肅的議題。1976年，聯合國人類聚居地大會就曾指出要特別注意：「大規模的驅離行動惟有當保存和修復不可行，且已採取居民重新安置的措施時，始得進行」。¹1988年，聯合國大會第43/181號決議中通過了《至2000年全球住房策略》，其中承認：「各國政府對住房與社區的基本義務是保護和改善，而不是損害或拆毀」。²《21世紀議程》提出：「人民應受到法律保護，不受由他們的家中或土地上被不公平的驅離」。³在《人類棲息地議程》中，各國政府作出承諾，「考慮到人權狀況，保護所有人不受違法的強迫驅離，提供法律保護並對違法的強迫驅離採取救濟措施；同時確保於驅離不能避免時，酌情提供其他適當的解決辦法」。⁴人權委員會也確認，「強制驅離做法構成對人權的嚴重侵犯」。⁵但是，儘管這些聲明很重要，沒有解決的關鍵問題是，如何決定在什麼情況下強迫驅離是可以允許的，並明確地界定此時需要的怎樣類型的保護措施，以確保《公約》的相關條款得到尊重。
3. 用「強制驅離」這詞，在某些方面，本身就是有問題的，因為它要表現的是一種任意和不合法性。但是，許多論者認為，所謂「強制驅離」這說法是一

* 載於E/1998/22號檔，附件四。

¹ 《棲息地報告：聯合國人類聚居地會議》，溫哥華，1976年5月31日至6月1日(A/CONF.70/15)，第二章，B.8號建議，C(二)段。

² 《人類聚居地委員會關於其第十一屆會議工作的報告》，增編(A/43/8/Add.1)，第13段。

³ 《聯合國環境和發展會議報告》，里約熱內盧，1992年6月3日至14日，第一卷(A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，附件二《21世紀議程》，第7.9(b)段。

⁴ 《聯合國聚居地會議(聚居二)報告》(A/CONF.165/14)，附件二，《聚居議程》，第40(n)段。

⁵ 人權委員會第1993/77號決議，第1段。

種同義的重複。其他人則批評「非法驅離」這說法，因為它假設相關法律已遵從《公約》對住房權利有了充分的保護，而實際上不是每個情況都是這麼一回事。此外，還有人指出，「不公平的驅離」的說法可能更是主觀，因為它根本就沒有提到任何法律架構。國際社會、特別是人權委員會一般都採用「強制驅離」一詞，主要就是因為所有其他說法都含有許多弊病。本號一般性意見通篇所用的「強制驅離」一詞，其定義是：個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。

4. 強制驅離的做法很普遍，影響到許多已開發國家和開發中國家裡的人。由於所有人權都是相互關聯、相互依存的，強制驅離往往也就侵犯了其他的人權。所以，強制驅離不但明顯地侵犯了《公約》所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。
5. 雖然強制驅離的做法主要出現在人口稠密的都市地區，但是，它也與強迫人口遷移、國內迫遷、武裝衝突下的強迫遷徙、大規模的人口流亡、難民的流動等共同出現。在所有這些情況下，享用適足住房、不受強制驅離的權利可能由於可歸因於締約國一系列行為或不作為而受到侵犯。即使有時對這種權利可能有必要加以限制，《公約》第四條的規定還是必須得到完全遵從，也就是說，對此等權利「只能加以與這些權利的性質不相違背、而且只是為了促進民主社會中的整體福利的目的的法律所確定的限制」。
6. 強制驅離往往是與暴力分不開的，例如在國際武裝衝突、內亂、群體或族群暴力下所造成的驅離。
7. 其他一些強迫驅離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，類如建造水壩或其他大規模能源計畫等開發和基礎建設工程、為都市更新、房屋整建、城市美化方案而徵用土地、農業目的的土地開拓、不受控制的土地投機買賣、奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離。
8. 《公約》締約國在禁止強制驅離方面的義務基本上是以第十一條第一項的規定為根據，同時也配合其他的有關的規定。特別是第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」去促進適足住房的權利。但是，由於強制驅離做法本身的性質，第二條第一項所提，依現有的資源去逐漸實現，幾乎沒有適用可能性。國家不但本身要避免強制驅離居民，而且要確保對那些實行強制驅離

的代理人或第三方（按照以上第 3 段所下的定義）採取法律行動。此外，這一作法還因《公民與政治權利國際公約》第十七條第一項，得到強化。該條強調，如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受「無理或非法侵擾」。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。

9. 《公約》第二條第一項要求締約國使用「所有適當方法」，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利。雖然委員會在其第 3 號一般性意見（1990）中指出，並非對所有權利都應採取類似的措施，但很明顯，若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅離的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地限制在什麼情況下方允許驅離居住者。這種立法也應適用於所有依國家權限行事、或對國家負責的代理人。此外，由於目前日益出現一種趨向，就是許多的國家政府在大大地減輕他們的住房領域所負的責任，締約國更必須確保其立法和其他措施足以防止，而且在適當時懲罰私人或團體在沒有適當保障的情況下強制驅離他人。因此，締約國應檢討有關立法和政策，以確保其符合適足住房權利所帶來的義務，並廢止或修改任何不符合《公約》要求的立法或政策。
10. 婦女、兒童、青年、老人、原住民、族裔和其他少數族群、以及其他易受傷害的個人和團體都高比例地經常成為強制驅離的對象。這些群體裡的婦女特別首當其衝，因為法律和其他方面對她們有各式各樣的歧視，而這種歧視在財產權利（包括住房所有權）、或取得財產或住房的權利的問題上體現的更加露骨。一旦她們失去了住所，她們也就更加容易受到暴力和性侵害的侵犯。《公約》第二條第二項及第三條的反歧視規定對各國政府加上了另一額外義務，即要求他們在發生驅離的時候採取適當措施，以確保任何形式的歧視行為不致出現。
11. 有些驅離可能是合理的，例如承租人持續欠交租金或沒有任何合理原因損壞租用的房屋。此時，相關機關也必須確保驅離是確實依照與《公約》不相牴觸的法律規定所允許的方式實行，而且所有受驅離影響的人皆可能援用法律途徑與救濟。
12. 用強制驅離、拆除房屋作為一種懲罰措施也是不符合《公約》的規範的。此外，委員會還注意到 1949 年日內瓦公約及其 1977 年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅離的手法去遷移平民、拆毀私人財產。

13. 締約國還應確保在執行任何驅離行動之前，特別是當這種驅離行動牽涉到大批人的時候，必須先行與利害關係人協商，探討所有可行的替代方案，以便避免、或至少將使用強迫手段的需要減至最低。亦應當向那些受驅離命令影響的人提供法律救濟方法或程序。締約國也應確保所有相關個人，對其受影響的財產，不論動產或不動產的損失，享有得到適足賠償的權利。在這方面，不妨回顧一下，《公民與政治權利國際公約》第二條第三項要求締約國確保其權利受到侵犯的人士能得到「有效之救濟」，並要求「救濟一經核准，主管機關概予執行」。
14. 如果驅離被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理性與合比例的一般原則。關於這點，特別有必要回顧人權事務委員會關於《公民與政治權利國際公約》第十七條的第 16 號一般性意見聲明：只有在「法律設想的情況之下」才能發生侵擾一個人的住家。委員會指出，這種法律「應符合《公約》的規定、宗旨和目標，而且無論在任何情形，在各該具體情況下都必須是合理的」。委員會還指出：「有關立法必須詳細地指明在什麼具體情況下這種侵擾行動可被允許」。
15. 適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，在強制驅離等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強制驅離所適用的法律程序保護包括：(a)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(b)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(c)讓所有受影響的人有合理的時間預先得知關於擬議的遷移行動，以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊；(d)特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(e)負責執行遷移行動者之身分必需能夠被適當識別認明；(f)除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(g)提供法律的救濟行動；(h)儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。
16. 驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。
17. 委員會也注意到，在某些締約國領土內所進行的各種受到國際機構資助的開發計畫，造成了強制驅離。關於這一點，委員會回顧它的第 2 號一般性意見(1990)曾特別強調：「各國際機構應認真避免涉入類如……違反《公約》規定提倡或強化歧視，或造成大批人驅離或迫遷而沒有適當的保護和賠償的開

發計畫……在開發計畫的每個階段均應盡力確保《公約》所載的權利受到適當考慮」。⁶

18. 有些機構，例如世界銀行和經濟合作發展組織（OECD），已通過了一套關於遷移和（或）安置的準則，以求限制強制驅離的規模，減輕強制驅離為人帶來的苦難。強制驅離的做法往往是與大規模的開發計畫有關，例如建築水壩或其他主要的能源計畫。這些準則反映了《公約》所載的義務，應受到機構本身和《公約》締約國的充分尊重。關於這一點，委員會回顧《維也納宣言和行動綱領》曾經宣稱：「雖然發展能促進人權的享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由」（第一部分，第 10 段）。
19. 根據委員會通過的報告準則，締約國被要求提供與強制驅離做法直接有關的各種資料，包括說明：(a) 「在最近 5 年被驅離的人數，以及目前對任意驅離或任何其他方式的驅離得不到法律保護的人數」；(b) 「關於租屋者租約保障、不受驅離保障等權利的立法」；以及(c) 「禁止任何形式驅離的立法」。⁷
20. 委員會還要求得到下列訊息：「尤其是，在都市更新方案、改造計畫、地區改善、籌備國際活動（奧林匹克和其他運動會、展覽會、會議等）、『城市美化』活動等過程中採取了什麼措施保證人們不受驅離，或保證經過任何住在、或鄰近受影響地區的人士的同意將他們重新安置」。⁸但是，很少締約國在他們向委員會提出報告的時候列明了上述必要的訊息。因此，委員會要強調，它非常重視這些訊息的收集。
21. 有些締約國指出，他們沒有此種性質的訊息。委員會要重新指出，如果得不到適當的數據，有關政府或委員會就無法有效地監督適足住房的權利，因此要求所有締約國確保收集必要的數據，列入其按照《公約》所提交的報告中。

⁶ E/1990/23,附件三，第 6 和第 8(d)段。

⁷ E/C.12/1990/8，附件四。

⁸ 同上。