

適足居住權之可裁判性 ——初探國際人權法及其實踐

翁燕菁*

前言

國際人權法上的「適足居住權」(right to adequate housing)，從規範文本觀察，全球層級主要由聯合國體系一九四八年「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)第二十五條第一項以及一九六六年《經濟、社會與文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，以下簡稱「經社文公約」)第十一條第一項規範保障之。然而，前者對國家並不具法拘束力¹，後者則遲至二〇一三年方賦予公約監督機構經濟社會與文化權利委員會(Committee on Economic, Social and Cultural

Rights，以下簡稱經社文委員會)受理個人申訴之權限²，然參與國家目前僅十七國³，保障力極其有限。

此外，聯合國核心人權公約中，尚有其餘直接規範適足居住權之條款。一九六五年之《消除一切形式種族歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)，其第五條課責締約國禁止以種族為由侵害基本權利，包括e款iii目之居住權。一九七九年之《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)則針對農村婦女處境，以第十四條第二項h款保障適足居住條件之享有。一九八九年之《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child)

* 本文作者係國立政治大學政治學系助理教授、巴黎第二大學法學博士

註1：不過，世界人權宣言仍設有政治監督機制，目前以聯合國人權理事會(Human Rights Council)執行監督。監督機制包括承襲自人權委員會(Human Rights Commission)，因應大規模與系統性人權侵害事件申訴之「1503程序」(1503 procedure)，以及以國家報告審查為原型之「普遍定期審議」(Universal Periodic Review)。

註2：經社文公約通過時，甚至基於政治共識，並未如《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)一般設置人權事務委員會(Human Rights Committee)這樣的獨立監督機構。嗣後為審查國家報告，方由經濟社會理事會(Economic and Social Council)設立經社文委員會。2008年通過的《經濟、社會及文化權利國際公約任擇議定書》(Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)，設立個人申訴機制，然至2013年才正式生效。

註3：相對於經社文公約共162個締約國，加入任擇議定書者僅約一成。資料來源：United Nations Treaty Collection (最後查閱：2014年11月30日)。

第二十七條第一項則要求締約國確保兒童身心發展所需之適足生活標準，包括第三項之居住權。一九九〇年《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》（International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families）則以第四十三條責成國家平等待遇義務，包括第一項d款之居住權（包含社會住宅方案以及免於租賃剝削）。最後，二〇〇六年之《身心障礙者權利公約》⁴（Convention on the Rights of Persons with Disability）第二十八條亦明定國家提供身心障礙者適足居住與生活水準。

區域層面上，以歐洲理事會（Council of Europe）人權保障體系為例，原則上規範方式與聯合國雷同，採公民政治權利與經濟社會權利「雙軌保障」。一九五〇年《歐洲人權公約》（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）雖以上開世界人權宣言為藍本，然僅以適於當時內國法院審查者為限⁵，經社權利則另訂一九六一年《歐洲社會憲章》（European Social Charter）保障之。此憲章非但允許締約國採漸進式推動

保障，甚至允許選單式批准：除部分核心條文以外，得任擇條款承擔義務。換言之，其一九六一年版第十六條雖提供家庭與住宅保障，一九九六年修訂版並將居住權延伸至普遍生存條件保障諸條款下（首編之承認權利清單第三十一項、第十五條身心障礙保障、第十六條家庭保障、第二十三條老年保障以及第三十條之對抗極貧與社會排斥），但終究未如歐洲人權公約般享有名符其實的司法適用性⁶。

從上述文本觀察，適足居住權似乎宣言性質甚高，難以立足於司法第一線？事實上，適足居住權遭受諸多誤解，長期掩蓋其法律性（juridicity）⁷，例如認為不可能責成國家提供全民住房，或謂居住保障只是長期目標、保障居住權有礙開發等等⁸。可喜的是，近十餘年來，國際人權監督機構透過傳統公民政治權利的保障，逐步為適足居住權確立判決先例。諸如並未明文規範居住權之歐洲人權公約、《美洲人權公約》（American Convention on Human Rights）、《非洲人民權利憲章》（African Charter on Human and Peoples' Rights）等保障體系，皆陸續藉由具法拘束力之條款，發展出保

註4：聯合國正式中譯為「殘疾人權利國際公約」，此處採我國「身心障礙者權利公約施行法」之正式譯名。

註5：Françoise Tulkens & Sébastien van Drooghenbroeck, 《Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme》, in *Pauvreté, Dignité, Droits de l'Homme*, Bruxelles: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, pp. 66-67 (65-73).

註6：憲章以歐洲社會權委員會（European Committee of Social Rights）為其專屬監督機構，主要監督方式為國家報告審查，1998年增設團體申訴機制，主要為允許各國工會對締約國提出異議。參見如：Holly Cullen, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee of Social Rights*, 9 (1) HUMAN RIGHTS LAW REVIEW 61 (2009).

註7：譯自法國法哲學《juridicité》概念，強調嚴格司法意義下的法律性質。參見如：Neil Duxbury, *Juridicity as a Theme in French Legal Philosophy*, II (4) INTERNATIONAL JOURNAL FOR THE SEMIOTICS OF LAW 85 (1989).

註8：OUNHCHR/UN Habitat, *THE RIGHTS TO ADEQUATE HOUSING*, Fact Sheet No. 21/Rev.1, pp. 6-8, OUNHCHR online publication, retrieved on 17/11/2014 from: http://www.ohchr.org/Documents/publications/Fs21_rev_1_Housing_en.pdf

障適足居住之具體國家義務。畢竟，居住權與諸多權利相同，皆具雙面，包括防禦功能與給付功能。一般咸認，若純粹涉及給付請求，居住權之可裁判性大打折扣，然而就防禦、平等給付與反歧視而言，國際人權監督機構漸漸拒絕退讓，甚至整合健康、環境、極度貧困等面向加以評價。本文即擬以此類（準）司法實踐為中心，透過相關判決先例或決定⁹，探討國際人權法在適足居住權概念上的發展現況及其侷限。

壹、居住權為公政權利之一環

無論是歐洲人權法院（European Court of Human Rights）或是一九六六年公政公約監督機構人權事務委員會（Human Rights Committee）皆曾指出，居住權雖被歸為經社權利，但實則涉及公政權利之有效保障¹⁰。歐洲人權法院早在一九七〇年代末便曾聲明，歐洲人權公約以保障「實質而有效之權利」（rights that are practical and effective）為目的，不使諸項權利淪於理論空談¹¹。我國司法院大法官釋字第七〇九號就都市更新下迫遷問題所援引之財產權，亦為一例。不過，國際人權法中更核心的

價值，或許在於「家」這個概念。

一、「家」作為居住權之核心

早在一九九一年，經社文委員會即已透過其第四號一般性意見強調：一九六六年經社文公約第十一條保障之適足居住權，雖然保障「每個人及其家庭」，但不再是當年性別預設的「一家之主」；無論個人或是家庭生活，皆為適足居住權之主體，尤其必須禁止歧視¹²。這個「家」，允許每個人「安全、和平並有尊嚴地生活在某處」，而不只是物質上「頭頂的一片屋簷」¹³。誠然，經社文委員會上開意見中，也同時強調對土地、財產之占有與使用權利。然而，此處涉及的「財產」，並非民法上的狹義解釋。居住權固然得透過依內國民法定義之財產權保障之¹⁴，然而，如此解讀，並不有利於審酌租賃、借用甚至違法占用等居住行為。例如美洲人權委員會（Inter-American Commission on Human Rights）便曾主張，與居住權最密切之美洲人權公約保障權利，首推第二十一條之財產權¹⁵。但其保障範圍涵蓋住居所之恣意拆毀、非法強制驅離住所、恣意提高租金、住居所之環境損害等¹⁶。國際人權法

註9：諸如聯合國保障體系或美、非兩洲的人權委員會，皆為準司法機構，其決定尚非司法判決。

註10：Jessie Hohmann, *THE RIGHT TO HOUSING: LAW, CONCEPTS, POSSIBILITIES*, Oxford & Portland: Hart, 2013, pp. 32-37.

註11：Eur. Court HR, *Airey v. Ireland*, 9 October 1979, § 24, Series A no. 32.

註12：CESCR, General Comment No. 4: The Rights to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Sixth session (1991), § 6, in *COMPILATION OF GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES*, vol. I (2008), UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), p. 11.

註13：Ibid., § 7.

註14：參照我國司法院大法官釋字第709號解釋。

註15：Tara Melish, *PROTECTING ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS IN THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM: A MANUAL ON PRESENTING CLAIMS*, New Heaven & Quito: Yale Law School & CDES, 2002, p. 321.

註16：Ibid., p. 322.

下，財產權並無普世皆準的定義¹⁷。例如，面對美洲原住民傳統領域使用權的爭議，美洲保障體系便以原住民族對於集體土地財產權的概念，保障其「家園」之享有¹⁸。

二〇〇一年，美洲人權法院（Inter-American Court of Human Rights）就原住民土地權作出重要判決，擴充公約第二十一條保障範圍，使其及於原住民享有土地之歷史權利，強調正當程序與平等權之保障¹⁹。此外，美洲人權保障體系並不限於美洲人權公約之保障。對於並未簽署公約之美洲國家組織（Organization of American States）會員國，仍然適用一九四八年「美洲人權利與義務宣言」（American Declaration of the Rights and Duties of Man）並受美洲人權委員會²⁰之準司法管轄。該宣言第二十三條認定私有財產為「滿足對得體生活之

基本需求並有助於維持個人及家的尊嚴」，美洲人權委員會因而藉由一件美國印第安人土地使用權利爭議²¹，應和人權法院而承認財產權保障原住民取得傳統領域之權利²²。不過，做為對照，聯合國人權事務委員會審查的一件原住民農地水源遭政府改道供應沿海城市申訴案中²³，雖然聲請人曾同時主張一九六六年公政公約第一條第二項之民族生計不得剝奪，以及第十七條之私人家庭生活不受干預之自由，不過人權事務委員會僅認定當事國違反公政公約第二十七條少數民族權以及第二條第三項a款之有效救濟平等保障。論者指出，人權事務委員會如此解釋，主要考量是較能貼近原住民傳統依附土地與自然資源之生活方式²⁴。同時對整體原住民而言，個案之（準）司法見解更彰顯其通案適用效力。

註17：即如在財產權解釋上持相對保留的歐洲人權法院，亦視歐洲人權公約第1號議定書第1條之財產權為公約體系之「自主性概念」（autonomous concept），不受內國法定義影響。Monica Carss-Frisk, THE RIGHT TO PROPERTY, Human Rights Handbooks, No. 4., Directorate General of Human Rights Council of Europe, at 17. Retrieved on 01/11/2014 from: <http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-04%282003%29.pdf>

註18：S. James Anaya & Robert A. Williams, Jr, Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System, 14 Harvard Human Rights Journal 33 (2001), at 44., The; Anaya, S. James;

註19：Int.-Am. Court HR, *The Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, judgment of 31 August 2001, Series C no. 79 (2001).

註20：美洲人權委員會與當年的歐洲人權委員會以及今日之非洲人民權利委員會，在權限上最大的不同，便在於該委員會為美洲國家組織所創設，並非單一公約所設立之公約監督機構。

註21：Int.-Am. Comm. HR, *Mary and Carrie Dann v. United States*, Case 11.140, Report No. 75/02, Doc. 5 rev. 1 at 860 (2002).

註22：Deborah Schaaf & Julie Fishel, *Mary and Carrie Dann v. United States* at the Inter-American Commission on Human Rights: Victory for Indian Land Rights and the Environment, 16 TULANE ENVIRONMENTAL LAW JOURNAL 175 (2002).

註23：CCPR, *Angela Poma Poma v. Peru*, communication no. 1457/2006, decision of 27 March 2009, UN Doc. CCPR/C/95/D/1457/2006.

註24：Jessie Hohmann, THE RIGHT TO HOUSING: LAW, CONCEPTS, POSSIBILITIES, Oxford & Portland: Hart, 2013, p. 37.

進一步對照歐洲，則歐洲人權法院又另有所擇。歐洲人權公約第八條第一項保障之「住所」概念同樣具有自主性，獨立於各締約國內國法之定義。歐洲人權法院認定此「住所」並不限於公約英語版之「家」(home)，而是法語版甚至德語中的「住居所」(domicile / Wohnung)²⁵，且無論是否有不動產所有權²⁶，甚至無論是否為依內國法合法居住者²⁷。然而問題在於，公約第八條是否足以獨立對締約國課以「保障人人有房可住」之義務？答案是否定的²⁸。同樣涉及少數民族，歐洲人權法院相對謹慎地採取漸進式監督²⁹，早年僅限於接受公約第八條得適用於非法宿營地之居住³⁰，嗣於二〇〇一年的*Chapman v. the United Kingdom*³¹判決中承認少數族群維持其民族認同及生活方式之權利，並肯定締約國負有保障之積極義務³²。誠然，歐洲旅行民族爭取的是選擇宜居宿營地的權利，而非如同美洲原住民之固定領域的使用或捍衛。然而，歐洲人權法院也指出，雖然住在

宿營地仍屬申請人之傳統族群認同，但今日旅行民族因子女就學或其他發展選擇，多半長期停留一處定居，其旅行車停駐地因此關乎其住居所，適用歐洲人權公約第八條³³。不過，歐洲人權公約終究無法對締約國課以提供所有旅行民族適足宿營地之義務，僅對強制驅離住所問題採取較高密度之審查³⁴。

上述簡要比較顯示，各公約監督體系顯然受到整體規範上的限制，因此出現不同的審查重心。美洲人權公約並未明文保障少數民族權利，然而不能無視於各締約國原住民族生存條件遭受嚴重剝削與威脅，因此選擇以發展集體財產權的自主意涵保障適足居住權，維護其生活方式、自然資源與族群存續。其實更常見的是以平等權或不歧視原則獨立或參照私人與家庭生活權加以審查。例如，人權事務委員會雖常見以平等權直接介入經社權利³⁵，然於二〇〇九年一宗國有公寓特別保護租約終止案中，人權事務委員會指出，締約國對住居所之

註25：Eur. Court HR, *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § § 30-31, Series A no. 251-B.

註26：Eur. Court HR, *Menteş and Others v. Turkey*, 28 November 1997, § 73, Report 1997-VIII.

註27：Eur. Court HR, *Buckley v. the United Kingdom*, 25 September 1996, § 54, Reports 1996-IV

註28：Eur. Court HR, *Chapman v. the United Kingdom* [GC], no. 27238/95, 18 January 2001, § § 99 & 129, ECHR 2001-I.

註29：Anneleen Van Bossuyt, Fit for Purpose or Faulty Design? Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice on the Legal Protection of Minorities. 1/2007 JOURNAL ON ETHNOPOLITICS AND MINORITY ISSUES IN EUROPE 1 (2007), at 5.

註30：Eur. Court HR, *Buckley v. the United Kingdom*, *supra* note 26, § 54.

註31：Eur. Court HR, *Chapman v. the United Kingdom* [GC], *supra* note 28. 此案實為一系列類似事實聲請案之一，不過學說多以Chapman案為代表，如 Sia Spiliopoulou Åkermark, *The Limits of Pluralism - Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights with Regard to Minorities: Does the Prohibition of Discrimination Add Something?* 3/2002 JEMIE i (2002), at 19.

註32：*Ibid.*, § § 73, 96.

註33：*Ibid.*, § 73.

註34：Eur. Court HR, *Connors v. the United Kingdom*, no. 66746/01, 27 May 2004。詳見下節。

註35：參見如：Martini Scheinin, 《Exemples de l'application de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques》，in *La non-discrimination: un droit fondamental. Séminaire marquant l'entrée en vigueur du Protocole n° 12*, Strasbourg: Conseil de l'Europe, pp. 12-25.

干預不得僅依內國法規範為之，尚須排除恣意性。就租約效力而言，聲請人一家為少數族裔，當初是在遭受歧視壓力的前提下離棄原住居所，也已將此事由通知被告國，締約國剝奪其承租權已然違反一九六六年公政公約第十七條參照第二條第一項之禁止歧視³⁶。

同樣地，歐洲人權公約對住居所之保障亦擴及租賃。一九九九年之*Larkos v. Cyprus*³⁷案，涉及一名退休公務員全家遭政府強制遷出其長期承租之國有房舍。歐洲人權法院顯然不擬一躍千里而直接以公約第八條否定內國法對國有房舍租賃之規範，因此轉向公約第十四條的禁止歧視³⁸。對照被告國內國法令對私有不動產承租人權利，其公有不動產承租人權利顯然遭到欠缺客觀合理之差別待遇，被告國因此違反公約第十四條參照第八條。值得注意的是，歐洲人權法院並未全然拒絕受理*Larkos*案當事人就財產權遭歧視之主張，不過終究傾向優先適用公約第八條之住居所保障，並未藉此案與被告國爭論「依租約享有之居住行為」，是否涉及公約第一號議定書第一條財產權中的「持有」（possessions）³⁹。嗣於二〇〇三年之*Karner v. Austria*⁴⁰判決中，同樣涉及承租人權利，歐洲

人權法院亦延續*Larkos*先例，認定被告國允許共同生活之「家庭成員」繼承死者租約，卻恣意排除同性同居伴侶享有相同之承租權，違反公約第十四條參照第八條規定。此案中，財產權保障在歐洲人權公約體系下的侷限便浮現：歐洲人權法院判決先例中，財產權並不包括繼承權⁴¹，因此無力管轄本案爭點。此外，就二〇〇八年一件強制驅離社會住宅案，歐洲人權法院則強調，遇有爭議時，應以獨立法院判定租約之終止為強制搬遷的前提，否則即違反公約第八條對家庭之尊重⁴²。

無論美洲特有的財產權，或是歐洲的家庭生活權，其中心皆為「家」以及其作為個人或族群長期發展基礎之特有功能，而非物質上的不動產或土地。對於「家」的保障，歐洲人權法院注重的是一定時間的居住生活事實，而非使用或持有之合法性。例如，更生人服刑期滿後，政府基於健康理由提供旅社住房為其臨時居所。然旅社因其噪音與騷擾女客行徑驅逐之。因此，在協助尋獲固定住所前，政府當局遂指定渠入住夜間庇護所，然渠未配合辦理，嗣後當局提議諸多租賃可能，亦遭其拒絕⁴³。歐洲人權法院在不受理裁定中指出，個人必須

註36：CCPR, *Vojnović v. Croatia*, Communication No. 1510/2006, Decision of 30 March 2009, UN Doc. CCPR/C/95/D/1510/2006.

註37：Eur. Court HR, *Larkos v. Cyprus* [GC], no. 29515/95, 18 February 1999, ECHR 1999-I.

註38：歐洲人權公約第14條係「不歧視原則」，不得獨立適用，僅為其餘公約實質權利之配件。參見拙著，〈不歧視原則之經濟社會權利保障效力：《歐洲人權公約》當代課題〉，《歐美研究》，43卷3期，2013年，頁637-707。

註39：塞浦路斯政府對依租約之「持有」提出異議，認為承租人並未持有房舍任何利益，見Eur. Court HR, *Larkos v. Cyprus* [GC], *supra* note 29, at § § 33, 35.

註40：Eur. Court HR, *Karner v. Austria*, no. 40016/98, 24 July 2003, ECHR 2003-IX.

註41：Eur. Court HR, *Marckx v. Belgium*, 13 June 1979, § § 50-53, Series A no. 31.

註42：Eur. Court HR, *McCann v. the United Kingdom*, no. 19009/04, 13 May 2008.

註43：Eur. Court HR, *O'Rourke v. the United Kingdom* (dec.), no. 39022/97, 26 June 2001.

證明自身與特定場所充分且持續之關聯，以便證立爭訟事實符合第八條下的「住居所」⁴⁴，而當局提供之臨時旅社房間是否符合此條件，值得商榷⁴⁵。

二、強制驅離住居所

迫遷或強制驅離住居所（forced eviction）於適足居住權各保障範疇中，適用審查密度最高，程序保障也發展得最詳盡。除了前文所述之個案強制遷出租賃住居所外，強制驅離住居所往往與大型土地開發案或武裝行動⁴⁶有關，為經社文委員會所嚴正關切，並於一九九七年以此為專題通過第七號一般性意見⁴⁷，延伸其適足居住權之解釋。就迫遷與經濟發展等公共利益之間的矛盾問題，即如非洲人民權利憲章第二十二條明訂有民族發展權（right to development），非洲人民權利委員會（African Commission for Human and People's Rights）也不認為此論足以為國家不符比例、不合程序之強制驅離護航。二〇〇一年的SERAC & CESR

*v. Nigeria*⁴⁸決定中，非洲人民權利委員會強調國家監督經濟開發活動之義務，並不悖離非洲著重集體發展權之特色價值⁴⁹。委員會也重申，無論團體或個人皆得享有從事經濟活動之權利，而與跨國集團合作開採自然資源，並不失為奈國政府發展經濟的良方⁵⁰。反之，上開憲章保障的集體發展權，不得過度妨礙締約國尊重憲章保障之其他權利。尤其，涉及最具爭議之強制驅離住居所，委員會更引述聯合國經社文委員會見解，認定開發案相關行為明顯違反憲章規範。

最能反映此一矛盾者，當推我國司法院大法官釋字第七〇九號解釋。該號解釋理由書即援引一九六六年經社文公約第十一條第一項，說明都市更新條例「具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義」⁵¹，藉此證立其目的正當性。可惜的是，大法官並未進一步發展「個人居住權」與「集體居住權」彼此可能產生利益衝突的面向⁵²，而選擇逕以「正當行政程序」做為干預個人財產權手段之商榷

註44：Eur. Court HR, *Gillow v. the United Kingdom*, 24 November 1996, § 46, Series A no. 109.

註45：Eur. Court HR, *O'Rourke v. the United Kingdom* (dec.), p. 7.

註46：限於篇幅，有關武裝行動甚或大規模種族暴力問題導致民房毀損或流離失所之判決先例，於本文略之。相關判決先例參見如：Int.-Am. Court HR, *Ituango Massacres v. Colombia*, Series C No. 148, 1 July 2006; Eur. Court HR, *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, 10 May 2001.

註47：CESCR, General Comment No.7: The Right to Adequate Housing (Art. 11.1): Forced Evictions, Sixteenth session (1997), § 8, in COMPILATION OF GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES, vol. I (2008), UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), p. 38.

註48：Af. Comm. HPR, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, no. 155/96, decision of 27 October 2001.

註49：此即憲章凸顯「諸民族」（peoples）權利之反殖民內涵，憲章第19至24條皆規範「民族」權利，其中包括第21條的自然資源支配權、第22條第2項的個人與集體發展權。

註50：Af. Comm. HPR, *SERAC and CESR v. Nigeria*, § § 68-69.

註51：司法院大法官釋字第709號解釋理由書，段3。

註52：就此徐揮彥老師與筆者持相同觀點，參見：徐揮彥，〈經濟、社會及文化權利公約適當住房權規範在我國之實施：以大法官釋字第709號為中心〉，「聯合國兩人權公約之論證與實踐研討會」，臺北：東吳大學法律系，2014年3月22日。

工具⁵³。現實中，舉凡國土重劃、都市更新、環境保育、災後重建、公害問題、舉辦國際盛會甚至旅行民族安置等情況，皆須在平衡個人與公共利益之原則下，進行個別遷戶甚至集體遷村的協商。迫遷本身是否違反人權，判准原則在於是否能兼顧廣泛的人權保障層面（例如資訊的透明、決策的民主、協商的開放性等），並且滿足「合乎比例原則的執行、救濟與補償方式」⁵⁴。迫遷最容易引發侵害人權的部分應該在於強制執行，除對私人家庭生活的干預，還可能牽涉到人身自由、人身安全甚至侮辱處遇。

經社文委員會曾明確指出，強制驅離涉及改變現狀，干預行為須接受與公政權利同等之高密度審查，非但不適用一九六六年經社文公約第二條第一項的漸進式保障規範，更應「採取一切適當方式」有效而嚴格管制驅離執行之條件⁵⁵。即使驅離具有正當性，執行仍需謹遵正當程序與比例原則，甚至詳述咨商、時間點、安置方式、公權力現場監督、執行者身份識別、夜間或惡劣氣候不予執行、法律救濟及訴訟補助等條件⁵⁶。人權事務委員會嗣而於一九九九年強

調，一九六六年公政公約第十二條第三項參照第九條之人身自由保障下，締約國應嚴防任何形式之強制國內遷徙⁵⁷。相關原則並於二〇一〇年的*Georgopoulos et al. v. Greece*⁵⁸聲請案中確立。政府以整頓環境與改善當事人居住品質為由，強拆旅行民族（travellers/traveling peoples）⁵⁹宿營地並強制遷徙他處，已違反公政公約第十七、二十三、二十七條獨立或參照第二條第三項之享有有效救濟權利。

歐洲旅行民族遭強制驅離宿營地的問題，同時反映在歐洲人權法院判決先例中。相較於締約國宿營地提供義務之寬廣評斷餘地（margin of appreciation），歐洲人權法院顯然亦就強制驅離之執行大幅縮限之。二〇〇四年的*Connors v. the United Kingdom*⁶⁰判決，聲請人為旅行民族，因家庭成員遭控於宿營地製造過多噪音，遭撤銷宿營許可，並為當局強制驅離。其家庭成員多有健康疑慮，亦有未成年子女遭驅離後被迫四處搬遷，近乎無家可歸。歐洲人權法院認為，一則反社會行為無法獨立證成強制驅離之執行，二則強制驅離須未獨立司法判決為之，剝奪其享有居住契約安定性⁶¹。

註53：相關評論參見：李建良，〈都市更新的正當行政程序（上）——釋字第709號解釋〉，《台灣法學雜誌》，224期，2013年5月，頁44-61；氏著，〈都市更新的正當行政程序（下）——釋字第709號解釋〉，《台灣法學雜誌》，229期，2013年8月，頁57-78。

註54：司法院大法官釋字第542號解釋。

註55：Ibid., § 8-9.

註56：Ibid., § 15.

註57：ICCPR General Comment No. 27: Freedom of Movement - Art. 12, 1999, § 7, *Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), pp. 223-227.

註58：CCPR, *Georgopoulos et al. v. Greece*, Communication No. 1799/2008, Decision of 29 July 2010.

註59：為表尊重，目前歐洲對「遊牧民族」正式用語逐漸統一為「旅行民族」，避免使用如「吉普賽人」（Gypsy）等傳統他稱，或如「羅姆人」（Romas）之特定族群自稱。

註60：Eur. Court HR, *Connors v. the United Kingdom*, supra note 33.

註61：Ibid., § 89, 92.

其餘相關先例中，二〇一三年的*Winterstein and Others v. France*⁶²判決尤其值得一提。本案聲請人分別為居住在宿營地五至三十年以上之旅行民族家庭，當地事後被當局定義為自然地帶，並於二〇〇五年經法院判決確定其居住非法得予驅離。然而，驅離行動從未執行，住民只是持續受到地方當局的訪視壓力，僅少部分家庭獲當局安置於社會住宅。此案看似與前揭*Chapman*案雷同，涉及環境保護與居住權利之衝突。然而，歐洲人權法院認為，法國當局固然有權要求聲請人等搬離非法居住地，但同時多年來又容忍其非法居住而未採取行動，使聲請人等產生期待而定居，在比例原則審查上，無法與諸多判決先例相提並論⁶³。事實上，本案於歐洲人權法院繫屬期間，二〇一〇年法國反歧視倡平等高級專署（HALDE），已決議建請地方主管機關重新檢討其驅離措施，保障旅行民族宿營地。歐洲人權法院也指出，使人失去住所，係對住所受尊重權最嚴重之侵害⁶⁴，反之驅離僅以居住成為事實後之「違法」為由，而當局始終未能具稱迫遷強制執行本身所反映之相關「迫切社會需求」⁶⁵，因此判決被告國違反公約第八條。

貳、保障適足居住權之國家積極義務

以「家」為中心，國際人權監督機構對改變

居住現狀之國家干預行為，採取較高密度之審查，即使涉及一定程度的給付請求，也必須排除恣意差別待遇。此外，個案中當事人之處境顯然構成比例原則審查的必要環節，例如社會弱勢與少數族群等需要國家採取特別措施以利其生存者。除應避免侵害家庭固有生活形態外，國家因此負有一定之積極義務，並得為司法所監督。

一、居住、健康與環境

居住權利雖然並未明文為非洲人民權利憲章所保障，但非洲人民權利委員會透過前揭二〇〇一年*SERAC & CESR v. Nigeria*⁶⁶之決定，從健康權、財產權、家庭受尊重權等明文保障中，推論憲章保障適足居住權，並認定奈及利亞違反公約多項條款。此案為民間團體所發動⁶⁷，控訴奈及利亞軍事政權與國際石油集團聯合開發油田，開發過程嚴重破壞環境、損毀住所並危及居民健康，同時侵害當地族群居住安全與生存條件，當局非但並未善盡監督義務，甚至以軍隊護航。非洲人民權利委員會於其決定中如是指出：「非洲人民權利憲章雖未明文保障獲得住房或住所之權利，但結合第十六條引述之享有最佳身心健康狀態權、財產權以及對家庭之保護等條款，足以推論出禁止肆意破壞住所，因為當住房遭毀，財產、健康及家庭生活皆受不利影響。因此，結合憲章第十四、十六

註62：Eur. Court HR, *Winterstein and Others v. France*, no. 27013/07, 17 October 2013.

註63：Ibid., § 150.

註64：Ibid., § 155.

註65：Ibid., § 156，引述保加利亞首府驅離長年定居旅行民族之類似答辯，再次加以駁斥：Eur. Court HR, *Yordanova and Others v. Bulgaria*, no. 25446/06, 24 April 2012, § 122.

註66：Supra note 46.

註67：非洲保障體系允許民間團體提出公益訴訟，而無嚴格之被害人適格（standing）限制。

及十八條一項，憲章具有保障居所權利之效力，而奈及利亞政府明顯違反之。」⁶⁸

誠然，非洲人民權利委員會的見解，多半以「非洲情勢」為對話的主軸，並致力於透過數量不多的申訴案件開發人民權利憲章內涵。然而，其見解仍然遵循嚴格人權法論述結構，並非恣意開創之高遠格局。就適足居住權，該委員會同時申論如下：「以最低標準而論，奈及利亞政府在住所權之下，有義務不去破壞其公民住房，亦不得阻礙個人或社群重建損毀家園的努力。在尊重居住權之義務下，國家義務在於要求其所有機關與代理人，不得執行、贊助或容忍任何以下作法、政策或法律行為：侵害個人身心健全，或侵害個人依據其認為最能滿足個人、家庭、家戶或社群居住所需而利用可得材料或其他資源的自由。」⁶⁹因此，國家保護居住權之義務，在於防範來自「任何個人或非國家行為者，如房東、房地產開發商及土地所有者」⁷⁰之侵害，並於發生此等侵害時採取行動，阻止任何進一步的權利侵害並確保法律救濟之近用。「更甚者，居住權遠遠不限於一個人頭上的一片屋頂，而是進一步體現個人不受打擾並安詳而居的權利，無論是否涉及一片屋頂。」⁷¹

就居住、健康與環境等權利之相關性，以及

涉及國家對家庭生活尊重之義務，歐洲人權法院亦曾做出雷同判決。就環境污染造成居住權利之侵害，歐洲人權法院早年曾就一件機場噪音影響居住品質之訴訟案⁷²，拒絕受理聲請人主張之歐洲人權公約第八條（私人與家庭生活）保障權利。不過隨後在一件西班牙廢水處理場污染案中，承認適用歐洲人權公約第八條所規範「對住所之尊重」：「當然，嚴重環境污染可能影響個人健康並使其無法享受居家生活，乃至於負面影響其私人與家庭生活，雖然並不至於嚴重危及其健康。」⁷³此案中，西班牙當局雖曾緊急切斷污染源並安排臨時庇護所，然而事後污染情況的持續導致當事人忍受三年後終於被迫遷離的事實，仍然無法使西班牙滿足歐洲人權公約第八條下承擔之義務，亦即在地方經濟發展利益（廢水處理廠的設置）以及居民實質享有私人家庭生活受尊重之權利（免於受污染困擾的安居）之間找到最佳平衡。

無論就上開西班牙廢水污染案，或是嗣後一宗英國機場夜間起降噪音污染案⁷⁴，歐洲人權法院認為，公約第八條僅在「個人直接且嚴重地受到噪音或其他污染的影響」⁷⁵時適用，但無論污染是由國家直接引起或僅止於國家並未善加管制私營工業⁷⁶。就國家承擔之義務性

註68：Ibid., § 60.

註69：Ibid., § 61.

註70：Ibid., § 61.

註71：Ibid., § 61.

註72：Eur. Court HR, *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, 21 February 1990, Series A no. 172.

註73：Eur. Court HR, *López Ostra v. Spain*, 9 December 1994, § 51, Series A no. 303-C.

註74：Eur. Court HR, *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, 8 July 2003, ECHR 2003-VIII.

註75：Ibid., § 96.

註76：Ibid., § 98.

質，歐洲人權法院就上開機場夜間起降爭議案指出：「無論如何分析本案，亦即無論循國家應採取合理及適當措施以保障聲請人於第八條第一項下之權利、或是循公權力機構依據同條第二項加以干預出發，適用的原則大致相似。無論以上何種情況下，重點在於必須於個人與社群整體相互競逐的利益之間尋求公正平衡；另於以上兩種情況下，國家為符合公約規範而取決應採取步驟時，皆享有一定程度的評斷餘地。」⁷⁷換言之，一方面可謂有限允許夜間起降干預聲請人家庭生活權，另一方面則可謂國家無法進一步管制夜間起降而影響對其住所之尊重，無論涉及國家消極義務或積極義務（相對則是防禦權與給付請求權），國家義務的內涵，都是必須盡力找出最適比例原則。此意謂，環境問題對居住權的衝擊，同時也分別以實質權與程序權兩個面向加以監督，後者涉及決策過程是否充分將各方競逐利益納入考量。

英國機場夜間起降爭議案中，諸多研究證據得以顯示聲請人所受傷害已降至可能之最低程度。反之，在一件羅馬尼亞礦場污染案中，歐洲人權法院則認為，考量當代醫學顯示病因之多元，聲請人的健檢報告雖然顯示健康惡化，卻無法證實與污染事實之間的關聯性。反之，聲請人是否能證明污染事實如何負面影響其居家生活、健康狀態，並非本案重點，「對聲請人健康

及生活品質嚴重而實質的風險既然存在，國家即負有採取能夠有效保障當事人私人與住所受尊重權利之合理及適當措施，以及更廣泛地，當事人享有健康且受保護環境的權利。」⁷⁸羅馬尼亞當局無法證明已確實評估相關風險，即已違反其於公約第八條第一項下所承擔之積極義務⁷⁹。

二、極度貧困與人性尊嚴

以「減貧」為第一要務的聯合國千禧發展目標（Millennium Development Goals, MDGs），將於二〇一五年屆滿的今天⁸⁰，無論在已開發或開發中國家，社會排擠與極度貧困仍然持續考驗人性尊嚴的保障底線。貧富差距持續擴大時，人權司法的角色何在？歐洲人權法院約於十餘年來，曾就社會給付問題鬆口表示，不排除歐洲人權公約第三條之禁止非人道或侮辱處遇適用於守護最低生存條件⁸¹。不過，目前尚未出現締約國因此受到譴責者。然而，二〇〇五年的一件旅行民族生存條件的判決，*Moldovan and Others v. Romania*⁸²，似乎為「以人性尊嚴為經社權利核心」的論點，開啟了一線希望。在討論此案之前，有必要先引述聯合國反酷刑委員會（Committee Against Torture）對一九八四年禁止酷刑及其餘殘酷、非人道或侮辱處遇公約（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）的解讀。

註77：Ibid., § 99.

註78：Eur. Court HR, *Tătar v. Romania*, no. 67021/01, 27 January 2009, § § 105-107.

註79：Ibid., § 112.

註80：MDGs為2000年聯合國高峰會所訂立之發展目標，以減貧為首要，預計15年間達成。

註81：Eur. Court HR, *Larioshina v. Russia* (dec.), no. 56869/00, 23 April 2002; *Budina v. Russia* (dec.), no. 45063/05, 18 June 2009.

註82：Eur. Court HR, *Moldovan and Others v. Romania* (No. 2), nos. 41138/98; 64320/01, 12 July 2005, ECHR 2005-VII.

一九九五年，前南斯拉夫境內發生種族衝突事件，兩名旅行民族羅姆（Romas）少年被控性侵一名蒙地內哥羅裔（Montenegrin）少女，警方隨即至羅姆社區帶走所有年輕男子，當地兩百名蒙裔居民並於當夜由被害少女家屬率領，於警局前示威，揚言火燒羅姆民房並要求驅逐當地羅姆人。翌日凌晨，警方於其中兩名少年認罪後，釋放其餘青年，但隨即警告該羅姆社區成員立即遷離，否則將遭到蒙族鄰里之報復，警方將難以維護渠等安全。同日早晨，一群臨近居民進入該羅姆社區損毀民房，現場仍有未及撤離之羅姆居民。當日下午，聚集群眾達數百人以上，雖有警車巡邏，但憤怒群眾仍進入羅姆社區，大舉拆毀焚燒村落民房，現場警方並未介入，反將警車移往安全距離之外，僅成功阻止火勢蔓延至非羅姆聚落。案發後，村落餘燼為重機所清除，現場不留任何羅姆人生存痕跡⁸³。事後的刑事訴訟程序，因證據不足結案，無任何平民或警察遭定罪，聲請人亦未獲法院通知刑事程序之終結。民事程序則至申訴日前尚繫屬中⁸⁴。

反酷刑委員會於二〇〇二年的*Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*決定中指出：首先，燒燬民宅本身即構成殘酷、非人道或侮辱待遇；其

次，此舉發生在部分被害人尚未撤離現場時，加上聲請人格外的弱勢，暴力又具有重大種族對立意涵，使事件更加嚴重；再者，事件發生時警方並未採取任何保護被害人之措施，涉及禁止酷刑公約第十六條第一項之國家「默許」（acquiescence）行為⁸⁵。至於上述案發後的內國救濟，就後續無人接受司法審判一事，被告國未盡及時公正調查義務，同時違反公約第十二條及第十三條；而未將調查結果通知聲請人，有礙其採取自訴行動，構成另一項違反第十三條事項。此外，雖然公約第十四條就被害人獲得賠償之規定僅適用於酷刑，但第十六條第一項前段國家義務包含賠償被害人之積極義務，被告國無法豁免之⁸⁶。

聯合國的反酷刑委員會並不輕易擴充公約管轄內涵⁸⁷，學者指出，委員會鮮少動用第十六條，其中一個理由應該是聲請人當時並非處於受拘禁狀態，不適用酷刑概念⁸⁸，且非為國家代理人直接犯行，適用聲請人主張之國家盡責義務（due diligence）⁸⁹。歐洲人權法院嗣後亦於前揭*Moldovan*判決中，罕見地動用歐洲人權公約第三條之禁止非人道或侮辱待遇。雖然案情甚為類似（惟導火線為酒吧肢體衝突致死，而報復行動則導致肇事羅姆人死亡），但屋舍焚毀及強制驅離的事實發生在一九九三年，早

註83：CAT, *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, Communication no. 161/2000, Decision of 21 November 2002, § 2.1-2.9, UN Doc. CAT/C/29/D/161/2000.

註84：*Ibid.*, § 2.10-2.24.

註85：*Ibid.*, § 9.2.

註86：*Ibid.*, § 9.4-9.6.

註87：參見相關評價如：Chris Ingelse, *THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE: AN ASSESSMENT*, The Hague: Kluwer Law International, 2001, pp. 390-408;

註88：Manfred Nowak, *What Practices Constitute Torture?: US and UN Standards*, 28 (4) *HUMAN RIGHTS QUARTERLY* 809 (2006), at 824.

註89：CAT, *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, § 3.7.

於羅馬尼亞批准公約之一九九四年，歐洲人權法院因此無法受理這部分的申訴⁹⁰。剩下的問題，則近似聯合國反酷刑委員會在*Hajrizi Dzemajl*案中並未追究的生存條件問題，諸如因滅村而失業，躲藏於公園、廢墟生活，地方當局僅提供基本食物飲水⁹¹。*Moldovan*案方面，被告國政府雖於事後提供救助款，用於重建十八戶房舍及損害補貼，但實際上，僅四戶房舍獲得重建，且無任何一戶獲得金錢補貼。當局事後陸續追加救助，另重建四戶房舍，然修復品質堪虞，不足以遮蔽。部分聲請人家庭住在雞舍、豬圈，忍受嚴冬考驗⁹²。

歐洲人權法院列出十年間被告國政府諸多義務，司法救濟方面，包括未能對失職警方究責懲處、僅以聲請人誠信問題（過分誇大申報財產損失）為由拒充損害賠償、另拒絕就家破人亡之遭遇允其精神賠償、因家屬曾為加害人而將津貼減半等決定；行政救濟方面，聲請人仍無完整屋舍可供庇護，多數聲請人持續流落他鄉⁹³。歐洲人權法院認為，被告國整體表現已構成公約第八條之違反。此外，當局的態度使得聲請人等長達十年間生活在人格尊嚴受辱的

條件中，尤其，內國法院單純以聲請人欠缺誠信等行為模式為由，拒絕還諸正義，已涉歧視。基於種族歧視涉及公約第三條對侮辱待遇之禁令⁹⁴，重判羅馬尼亞違反該條款⁹⁵。

從人權法的層級而論，侮辱待遇乃絕對禁止，未若私人與家庭生活般，容許締約國以維護國家安全、社會秩序或他人自由等正當理由干預之。歐洲人權法院祭出重典，除了種族歧視的適用先例外，首度基於聲請人等生活在「極度擁擠且有欠衛生的環境中，對聲請人等健康造成負面影響，加上被迫在這樣的條件下長時間生活，並面對諸多當局的普遍態度，必然對其造成可觀的精神傷害，因此有損渠等人性尊嚴，同時引發遭受羞辱及貶抑之情。」⁹⁶，而認定達到公約第三條適用之身心受創門檻。不乏學者樂觀表示，此案同時揭示歐洲人權法院以人性尊嚴保障最低限度生存條件的底線，包括回復一個遮風避雨的家⁹⁷。無怪乎前揭人權事務委員會*Georgopoulos et al.*決定中，Fabián Omar Salvioli委員即於個別意見書中主張，經社權利之剝奪對被害人同樣造成身心傷害，應以禁止侮辱待遇加以審查⁹⁸。

註90：Eur. Court HR, *Moldovan and Others v. Romania* (No. 2), *supra* note 82, at § 102.

註91：CAT, *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, § § 2.25-2.27.

註92：Eur. Court HR, *Moldovan and Others v. Romania* (No. 2), *supra* note 82, at § § 61-70.

註93：*Ibid.*, § 107.

註94：見歐洲人權委員會先例：Eur. Comm. HR, *East African Asians v. the United Kingdom*, Report of 14 December 1973, DR 78, p. 5, at p. 62.

註95：Eur. Court HR, *Moldovan and Others v. Romania* (No. 2), § § 110-114. 本案被告國違反多項公約條款，另有兩項違反第6條第1項（近用司法救濟與合理審判時間），以及第14條參照第6、8條之種族歧視。

註96：*Ibid.*, § 110.

註97：Ellie Palmer, *Protecting Socio-Economic Rights through the European Convention on Human Rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights*, 2 (4) ERASMUS LAW REVIEW 397 (2009), at 410-411.

註98：Individual opinion of Committee member Mr. Fabián Omar Salvioli, appendix of the *Georgopoulos et*

不過，同樣涉及少數民族最低生活條件問題，美洲人權法院並未以禁止侮辱處遇介入。二〇〇五年⁹⁹及二〇〇六年¹⁰⁰兩件極為類似的剝奪原住民領域爭議案中，除前述財產權之外，美洲人權法院同時選擇以保障生存權之積極義務，譴責巴拉圭政府剝奪原住民領域之舉。二〇〇五年判決中，美洲人權法院就巴拉圭政府未採取必要措施確保聲請原住民族生存條件，嚴重危及其健康、糧食及諸多經社權利，判決違反公約第四條第一項（生存權）參照第一條第一項（積極義務）。二〇〇六年判決中，雖亦審酌適用公約第五條第一項之人道待遇，不過對於聲請原住民族遭逐出傳統領域後的惡劣生存條件，仍以第四條第一項優先管轄。當然，必須考量的是，歐洲人權公約第二條保障者係「生命權」，若系爭行為並未直接或間接致死，不予適用。此與美洲人權公約下較近於我國憲法第十五條之「生存權」尚有差異。

結論

適足居住權的概念，其實蘊含於國際人權法詮釋下的私人與家庭生活權、財產權之中，適用平等或不歧視原則，甚至得自生存權或禁止

侮辱待遇的概念下，衍生出國家確保個人安居最低條件之積極義務。即如美洲體系主張之財產權保障，也是一個蘊含「歸屬」、「生存必要」及「發展基礎」之自主性概念，並非物質上的財產所有權。國際人權法下的適足居住權，或許尚不足以保障人人有房甚至得隨意選擇居所的權利，然而，一旦涉及改變居住現狀，國家享有之裁量空間即大幅縮限，必須嚴格遵守程序與實質保障，並且不得恣意以經濟發展或公共利益證成強制驅離住居之迫切必要性。就改變居住現狀之國家或第三人行為，國家皆須經過國際人權監督機構較高密度之比例原則審查。

誠然，涉及國家給付義務，尤其需要可觀財政調度時，國家在適足居住權下享有較大的裁量空間，但並不代表適足居住權就此淪於司法監督之外的空談。首先，排除歧視使個人得平等近用給付，仍然構成國家無法單純以財政為由開脫之義務。其次，無論面對族群或個人，國家仍有義務提供至為基本之生存條件，例如飲水糧食、生計維繫等近用機會，甚至在生存環境遭受污染時，積極協助排除有害生命健康之威脅。雖涉及積極義務，卻是一個家維繫個人生命與尊嚴的最基本功能。

al. v. Greece decision.

註99：Int.-Am. Court HR, *The Indigenous Community Yakye Axa v. Paraguay*, Series C no. 125, 17 June 2005.

註100：Int.-Am. Court HR, *The Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Series C no. 165, 29 March 2006.