联合国 E

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/11
16 June 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十五届会议
临时议程项目 4

经济、社会和文化权利

难民和国内流离失所者返回情况下的住房和地产归还

特别报告员保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗根据小组委员会第 2002/7 号决议提交的初步报告 *

* 本报告迟交是为了列入尽可能最新的情况。

GE. 03-14639 (C) 160703 210703

目　录

	段　次	页　次
导　言	1 - 3	3
一、术语	4 - 11	3
二、过去归还住房和地产的情况	12 - 44	5
A．克罗地亚	14 - 20	5
B．波斯尼亚和黑塞哥维那	21 - 29	7
C．卢旺达	30 - 33	8
D．格鲁吉亚	34 - 37	9
E．危地马拉	38 - 41	10
F．其他情况	42 - 44	11
三、归还住房和地产方面常见的障碍	45 - 56	12
A．擅自占用	45 - 48	12
B．地产遭到破坏	49 - 50	13
C．住房和地产记录丢失或损毁	51 - 52	13
D．机构无效	53 - 54	13
E．歧视性归还方案	55 - 56	14
四、国际社会在促进归还方面的作用	57 - 65	14
A．建设和平、维持和平和解决冲突	57 - 59	14
B．制定归还方案	60 - 61	15
C．监督归还方案	62 - 64	15
D．执行归还方案	65	16
五、结论	66 - 70	16
六、建议	71 - 81	17
A．制定一个归还政策模式	71 - 75	17
B．制定关于住房和地产归还的国际准则	76 - 79	18
C．最后建议	80 - 81	19

导　言

1. 在其第五十四届会议上，增进和保护人权小组委员会在第 2002/7 号决议中决定委托保罗·塞尔吉奥·皮涅伊罗根据他的工作文件(E/CN.4/Sub.2/2002/17)，以及在小组委员会第五十四届会议和委员会第五十八届会议上所作的评论和讨论，编写一份关于难民和国内流离失所者返回情况下的住房和地产归还问题的详尽研究报告。人权委员会在其第五十九届会议上通过的第 2003/109 号决定中支持小组委员会的这项决定。

2. 这份初步报告根据小组委员会第 2002/7 号决议和委员会第 2003/109 号决定提交。

3. 特别报告员感谢住房权利和驱逐房客问题中心为本报告编写工作提供的援助。

一、术　语

4. 为了本工作文件的目的，“住房和地产”系指住房和不动产，包括土地。采用这项定义有两个主要原因。第一，在难民和其他流离失所者的返回权方面，国际社会给予了归还住房和不动产问题应有的极大关注，超出了对其他类型财产归还问题的关注。之所以如此关注，在很大程度上是因为住房和不动产的归还可发挥特殊的作用，使难民和其他流离失所者得以自愿、安全和有尊严地返回家园和原居住地。

5. 第二，从实质上讲，国际人权和人道主义法中所列的住房权，无论是详细程度，还是在国际法下所涵盖的范围，通常都远远超出财产权。适足住房权被载于一些国际人权文书。的确，住房权不是人权领域中新出现的一个问题，而是很久以来就被认为对确保人的幸福和尊严至关重要。因此，本工作文件主要关注与归还住房和不动产，以及归还土地有关的问题。

6. 本报告中还反映了“强迫驱逐”的现象。这种做法指违背个人、家庭和/或社区的意愿，将他们永久或暂时从其所占据的房屋和/或土地上驱逐，而且不向他们提供或使他们能够获得适当形式的法律或其他保护措施。强迫驱逐是一种特殊的流离失所情况，其最常见的特征或与之相伴随的情况是：(i) 与国家的具体决定、立

法或政策有某种关系，或者与国家未能出面制止非国家行为者的驱逐行为有关；(ii) 含有武力或强迫成分；(iii) 在采取驱逐行动前通常进行过计划、策划并予以宣布。人权委员会曾肯定“强迫驱逐的行径构成对人权尤其是对获得适足住房的权利的严重侵犯。”

7. “关于违反国际人权法和人道主义法行为的受害者补救和赔偿权利的基本原则和准则”(E/CN.4/2000/62, 附件)指出，违反国际人权法和人道主义法行为的受害者，如强迫驱逐行为的受害者，有权获得补救。获得补救权尤其包括因所受伤害获得赔偿的权利。

8. 归还是一种特定的赔偿形式。“归还”一词系指同等程度的某种补救或某种形式的恢复公正，使遭受损失或伤害的人可以尽可能恢复到遭受损失或伤害之前的原先状况(即过去状况)。归还包括：恢复自由、合法权利、社会地位、家庭生活和公民身份；返回居住地；和恢复职业并归还财产。

9. 在本研究报告中，归还特指归还从原来所有者或权利持有者那里任意或非法没收的住房或地产。一方面，毫无疑问，根据国际人权法，归还住房和地产是流离失所者和难民应当享有的权利，对于实现返回权至关重要；而另一方面必须同样认识到，归还住房和财产是建设和平和解决冲突后问题这些更大目标中不可或缺的部分，对于就流离失所和冲突状况建立持久的补救措施非常重要。

10. 补偿是一种特定的赔偿形式。“补偿”一词指某种法律补救办法，向蒙受损害的人偿付钱款。适当时，例如，在确实不可能归还当事人的地产或住房，或者归还的做法无法实施时，可以以补偿替代归还。然而，赔钱应是最后不得已的做法，且在将此做法用作恢复公正的措施时必须作到适当、公平和公正。

11. 虽然特别报告员的任务规定中提到“难民和国内流离失所者”，但应指出，与住房和地产归还有关的问题、准则和标准也适用于状况类似的人。遗憾的是，“难民和国内流离失所者”的说法忽略了那些例如由于冲突或灾害而跨国界流离失所者的人，根据国际法他们或许不符合法律上的难民定义。但这部分人口也和难民及国内流离失所者一样有权要求归还住房和地产，因此本报告使用了“难民和其他流离失所者”的说法。

二、过去归还住房和地产的情况

12. 在世界各地，归还住房和地产的各项方案曾经是实际执行人权准则方面的巨大进步。实事求是地说，曾有数十万人在被任意剥夺住房、土地和其他财产后成功地恢复到原先的状况。住房和地产归还领域中的联合国各机构所开展的工作也将国际人权法、国际人道主义法与地方一级的执行工作独特地结合在一起。这种宏观标准与微观执行方案之间的桥梁不仅给增进人权，而且给实现人权带来了巨大希望。

13. 这份初步研究报告概括介绍了一些国家在发生国内冲突和大规模流离失所情况后实行的部分选定的住房和地产归还方案。这项审查采用了比较的办法，主要有三个好处：(i) 提供一个基础，在此之上可以对与住房和地产归还方案之效力有关的一般调查结果和意见去粗取精；(ii) 可以提供对执行这些方案时常遇到的问题和障碍的洞察力；(iii) 有助于在住房和地产归还方面为未来的决策工作确立一个基础。本研究报告通过明确最佳做法，和确定归还方面一些较常见的障碍，希望阐明与归还住房和地产有关的一些更困难的实际问题。

A. 克罗地亚

14. 克罗地亚于 1991 年 6 月宣布独立后便开始遭到塞尔维亚族叛军大举军事进攻。塞族军队在南斯拉夫人民军(南国防军)的支持下，控制了西斯拉沃尼亚和东斯拉沃尼亚部分地区，并最终宣布这块被联合起来的地区为一个单独的国家，称作“斯普斯卡共和国”。1991 年东斯拉沃尼亚发生的武装冲突导致 80,000 多名克罗地亚族人被驱逐出该地区。

15. 1992 年南国防军一撤离后，在联合国的支持下，达成了一项和平计划，部署在塞族控制地区的联合国维和人员(联合国保护部队，或联保部队)负责保护塞族平民并帮助流离失所的克罗地亚人返回。

16. 1995 年初，克罗地亚政府表示不愿允许进一步扩大联保部队在克罗地亚的任务范围。于是安全理事会于 1995 年 2 月，经该政府同意，委派了一个任务范围较有限，队伍力量有所减小的特派团。其部署工作实际于 1995 年 5 月结束，但就在这时，克罗地亚军队对西斯拉沃尼亚塞族控制地区发起了进攻(即所谓的“闪电

行动”)，夺回了此地区。1995 年 8 月在北部和南部采取了一次类似的行动(即“暴风行动”)，重占了除东斯拉沃尼亚以外的其他地区。根据国际人权组织，这两次行动造成 200,000 多塞族人逃至东斯拉沃尼亚、波斯尼亚和克罗地亚的其他地区，这是前南斯拉夫发生冲突期间唯一最大的一次人口流离失所现象。在暴风行动中，当大批人逃离时，发生了塞族平民被杀害、大范围强迫驱逐和摧毁塞族人住房的情况。

17. 为继续让塞族后裔流离失所，克罗地亚政府通过了有利于克罗地亚族裔出身者的放弃法。根据“解放区租房法”和“临时接管和管理特定地产法”，认为在 1990 年代初战事期间逃离其家园的克罗地亚人理应这样做，而其他族裔群体，包括塞尔维亚族人的逃离都被定性为“自愿”行为，由此切实地拒绝让他们受益于归还这种补救措施。这项法律也适用于克罗地亚人，但事实上未应用于克罗地亚人在塞族人侵入后逃离的地区。

18. 此外，根据克罗地亚的归还方案，只有私人地产所有者和克罗地亚族的克罗地亚公民才有资格获益于归还措施。这些限制规定，特别是在这样一个曾有社会福利住房史的国家，严重限制了归还方案的范围，并由此危及到归还程序的能力，使之无法以任何有意义的方式促进冲突后的和平建设。为处理复杂的归还程序而成立的国家住房委员会，虽然对一项归还方案的成功起有决定作用，但却令人遗憾的未能够正常运作。其实，在许多情况中，这些住房委员会实际上似乎妨碍了向非克罗地亚群体成员归还财产的工作。

19. 2001 年 12 月，政府提出一项行动计划，旨在允许到 2002 年年底前收回“临时接管和管理特定地产法”所涉及的地产。但迄今为止，一大部分地产仍被占据，因为尽管实施了立法改革，但仍保留了在房主能够收回之前向承租人提供其它住所的规定，这个立场不利地影响了塞族房主们。

20. 流离失所的塞族人返回其在克罗地亚的家园和习惯住宅的进程缓慢且受到限制，这严重影响了归还进程。估计冲突期间有 300,000 名克罗地亚的塞族人流离失所，但仅有 80,000 人返回到其战前的居住地。克罗地亚的情况表明将适当的归还法以无歧视的方式融入国家法律结构的重要性。此外，还强调必须具备有能力的机构，准备好根据人权准则和标准，包括与不歧视有关的准则和标准，迅速协助返回和归还工作。

B. 波斯尼亚和黑塞哥维那

21. 1992 年至 1995 年期间，近半数波斯尼亚和黑塞哥维那人口流离失所。总共约有 220 万人被迫离开他们的家园。近 100 万人逃过边境，其中约一半人逃到前南斯拉夫的其他共和国，而另外约 100 万人则成为国内流离失所者。在冲突期间，各冲突方都通过了放弃法，这是用以对付冲突造成的人道主义危机的一种必要手段。但在应用这些法律时带有歧视性。此外，当局通过“住房关系法”中规定的“六个月空房”规则剥夺难民和流离失所者的占用权。

22. 签署《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》(代顿和平协定)后，实体当局通过了立法，其中涵盖了地产归还问题，但具有极大的限制性。斯普斯卡共和国 1996 年的“被放弃地产使用法”中虽包括与归还地产有关的规定，但无法得到执行。在波斯尼亚和黑塞哥维那联邦通过了一项法律，要求有关人员在 1996 年 1 月前索回并重新占有其社会福利房。如果有关人员未能这样做，则他们的房屋可能被宣布为“永久放弃”并被永久地分配给其他人。这些法律阻止了数以万计的难民和流离失所者返回他们冲突前的家园。

23. 总之，许多难民和流离失所者被迫将他们对原有财产的合法所有权转让给市政当局或分配权持有人。而另有许多人在逃难期间将文件丢失。如冲突期间经常发生的情况一样，一些人逃离了他们原来的家园，但并没有逃过边境，于是他们常常占据别人弃置的住宅或公寓房。这些人就是所谓的“擅自占用者”。

24. 因此，在波斯尼亚和黑塞哥维那冲突环境中，归还住房与地产方面的巨大挑战之一是，确立符合国际和区域标准的公平而有效的地产归还框架，并就有争议的地产确定合法的所有人或权利持有人。

25. 代顿和平协定附件七所载的关于难民和流离失所者协定确立了一些原则，对于本讨论具有根本的重要性，它们描述了使住房和地产得到归还的权利。这个框架是一项显著贡献，它承认所有流离失所者均有权利要求归还住房和地产。附件七第 1 条第一款规定：

> “所有难民和流离失所者均有权自由地返回其原籍家园。他们应有权收回 1991 年以来敌对行动期间被剥夺的地产，对于不能收回的任何地产应获赔偿。.....”

26. 国际方面凭借代顿和平协定以及国际和区域人权条约施加了压力，终于说服实体当局于 1998 年废除放弃法，当然所通过的立法仍然存在缺陷。因此，高级代表强令两个实体修订地产法，确保波斯尼亚和黑塞哥维那各地拥有一个公平和一致的法律框架，从而使附件七得到充分执行。这些努力得到了地产法实施计划的补充。该计划是在下述机构的合作中产生的：波斯尼亚和黑塞哥维那高级代表办事处、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)和国家不动产索偿受理委员会(不动产索受委)。虽然实施地产法是朝归还迈出的重要第一步，但上述机构也承认这仅是支持可持续返回的诸多要素之一。要充分落实附件七，不仅需要人们能返回其家园，而且要使他们能够安全返回，并能享有平等的就业、教育和社会服务机会。

27. 不动产索受委也是根据代顿和平协定建立的，肩负一项艰巨任务，即处理最终被提出的上万项有争议的地产归还要求。虽然不动产索受委努力确保使返回程序尽可能有秩序，但在地产归还的各个阶段仍困难重重。

28. 不动产索受委遇到的最大困难之一是，当地抵制执行其决定，特别是当决定涉及到驱逐擅自占用者以协助少数群体返回时。由于缺乏适当的执行机制，危及到归还方案的效力并削弱了不动产索受委的权力。索偿处理程序中的长期拖延现象、缺乏适当的执行机制以及职权范围过于局限都损害了不动产索受委的实际效力和正确性。

29. 虽然波斯尼亚和黑塞哥维那的住房与财产归还进程缓慢而艰难，但也曾出现过引人注目的成功例子。2003 年 3 月，财产法实施计划的各机构(高级代表办事处、难民署、欧安组织、不动产索受委)宣布波斯尼亚和黑塞哥维那已有 78%的地区实施了地产法，而且返回工作在继续。这个重要进步突出表明国家和国际方面的政治意愿以及强有力的组织的重要性，它们是任何有效归还方案的必要组成部分。这一经验涉及到如何在敏感和潜藏着不稳定性的冲突后局势中最好地实施住房和地产归还方案的问题，因此可以使我们受益匪浅。

C. 卢 旺 达

30. 卢旺达面临着类似的与难民返回有关的问题，这些难民早于 1959 年便逃离该国，其中许多已于 1990 年代中期返回卢旺达。针对图西少数民族和普通胡图

族人的持续种族灭绝行为给该国留下了深深的创伤，并将国际社会在防止这种暴行方面不可辩驳的责任摆到了最重要的位置上。然而，返回卢旺达的难民中一大部分未能够重返其原籍家园，因为他们的住宅或在种族灭绝行动中被摧毁，或者随后在干预期由于政府的重新安置方案而被其他人占住。

31. 虽然事实证明阿鲁沙协定及其关于遣返难民和重新安置流离失所者的议定书的执行工作艰难且缓慢，但这两份文书确实为卢旺达难民规定了重要的住房和土地归还权利，只要他们在国外居留的时间不曾超过 10 年。而对于那些流亡 10 年以上的人，准许他们获得其他土地和能使他们在国内重新安置的其他援助措施。尽管如此，从另一方面说，这项 10 年规则强行加以一种任意的和歧视性的时间限制，由此可以看出不公正的政策通常如何拒绝让某些人享有其获得归还的权利。

32. 与许多力争实施归还程序的国家一样，擅自占用问题在卢旺达也被证明具有多变性。国家当局试图缓解围绕擅自占用现象出现的冲突，将“被弃置的土地”交付给市政当局，并赋予它们权力支配和管理这些土地。擅自占用者只须以书面形式提出要求，便可以临时占用被弃置的土地，但是原来的住户如返回家园仍有权要求立即归还。如果原来的住户返回时发现其住所被擅自占用者占住，则将给擅自占用者两个月期限自愿搬离该住所。如果擅自占用者在这段期限内找不到其他住处，政府则将负责为他/她找到另一住所，或者提供建房的材料。

33. 卢旺达政府设立了一个处理地产和土地问题的部长委员会，旨在限制非法占用住宅、土地和财产的行为。但是，实际已证明很难实施这些归还措施。一些擅自占用者恫吓合法所有人以及故意拘捕某些回返难民的事件使问题更加复杂。然而，可以肯定地说，卢旺达在妇女继承方面具有限制性的法律和传统给希望再度回到其家园和土地，且丈夫身亡、失踪或仍在流亡中的回返妇女造成了特殊问题。1999 年的《婚姻制度与继承法》铲除了这个障碍，该法现在允许妇女继承其丈夫以前历来传给子嗣的财产。

D. 格鲁吉亚

34. 格鲁吉亚也处理了与 1990-1992 年南奥塞梯冲突有关的极其复杂的住房和地产纠纷。由于冲突造成的住房和地产纠纷阻碍了 53,000 多名难民和国内流离失所者的安全和持久返回。

35. 许多最初以格鲁吉亚难民和国内流离失所者名义注册的住房，特别是在城市地区，继续被擅自占用者占住，且他们不愿自愿撤离这些住房。擅自占用的做法往往通过带有偏见的方式应用 1983 年住房法所规定的“六个月空房”规则，在司法上得到认可。该规则规定如果一名房客在无“令人信服的理由”的情况下，离开某公寓房长达六个月以上，则可能丧失其在该公寓房的居住权。在实施这条规则时，法院通常判定逃避冲突不是令人信服的离开住所的理由。

36. 然而，难民署认为在应用这条规则时如带有任何基于种族、族裔或民族出身或其他形式的歧视态度，则可以视此应用方式为不合理和不当，并有违国际法。

37. 为解决这些问题和鼓励自愿遣返，难民署对一项多方面战略给予了支持，强调难民和国内流离失所者的权利以及擅自占用者的权利在归还程序的各个阶段都应得到保证。格鲁吉亚政府也有助于这项工作，难民署促请它为大规模返回提供必要的法律框架，并为民族和解建立一个牢固的基础。

E. 危地马拉

38. 1994 年，在一场蹂躏危地马拉几十年的内战结束后，该国政府和危地马拉民族革命联盟通过 1994 年 6 月 17 日在奥斯陆签署的《关于安置武装冲突中离乡背井人民的协定》一致同意采取措施，帮助那些曾逃离受战争蹂躏的国家的人们返回家园。该协定以下列原则为指导：

> “1. 逃难人民群体有权在危地马拉境内居住和生活。因此，共和国政府承诺要确保提供条件容许和保证逃难者体面和安全地自愿返回原籍或选定的地点。
>
> “2. 充分尊重逃难人民的人权应是安置这些人民的关键条件，
>
> “3. 鉴于逃难者因被迫逃离家园而遭受的后果，因此，应对逃难人民群体给予特殊注意，通过执行一项全面的特殊战略，确保在尽可能最短期间，使他们安全和体面地获得重新安置，并自由地全面参与该国的社会、经济和政治生活。
>
> “4. 逃难人民群体应当参与全面重新安置战略及其具体项目的设计、执行和监督方面的决策工作。这一参与原则应包括与居住安置区的逃难人民群体有关的各方面。

“5. 全面战略只有在全国发展计划框架内对居住安置区内的所有人民群体和个人有利的情况下出现持续和可持续公正发展安置区的前景时，才有可能推动。

“6. 执行此项战略时不应具有歧视性，应促进接受安置人民群体的利益与已在安置区内居住的人民群体的利益之间的和谐。”

39. 1992 年 10 月，危地马拉政府和危地马拉难民代表在难民署的见证下，在墨西哥签署了一项协定，重申宪法和其他基本权利，并创立了一个让无地难民获得土地的机制，由此为有组织的集体返回作好准备。此外，危地马拉的情况突出表明实施归还方案必须有一个牢固的规范性框架，而且国际机构和难民在使该程序合法化和/或促进该程序方面可以发挥积极作用。

40. 难民署也参与与文件有关的方案，这些方案可以使回返难民购买、转让或获得土地所有权。在 20,000 集体回返者中，约一半收回了其原有的土地或获得了其他土地作为对丧失的原有土地的直接赔偿，而另一半人则根据土地购买方案购买了新土地。另一项重要成就是，承认回返妇女对依据合作协定而占有的土地拥有个人所有权。

41. 然而，尽管取得了这些显著的成功，但由于缺乏对住所和地产的合法所有权、文件在冲突期间丢失、财产记录被毁坏，以及政府方面重新分配土地的政策和颁布新契约的做法，致使危地马拉的归还进程受阻，并使互相争夺的索偿要求更加复杂。所有这些因素使危地马拉的返回工作难上加难。

F. 其他情况

42. 联合国在处理科索沃的危机时，再次承认归还住房这种补救办法对于落实人们返回其家园的权利至关重要。1999 年，联合国科索沃特派团(科索沃特派团)建立了一个住房和地产管理处及一个住房和地产委员会，负责处理向回返难民和其他流离失所者归还住房的问题。

43. 联合国目前正在考虑针对东帝汶、格鲁吉亚和阿尔巴尼亚的流离失所情况采取类似的机制。

44. 这些及其他个案研究表明，以适足住房权为前提的住房归还政策办法极有希望确保自愿遣返程序作到保护人权，加强法治并为经济及社会稳定提供基础。这些是任何成功的重建和和解方案的基本要素。

三、住房和地产归还方面常见的障碍

A. 擅自占用

45. 如上述例子所表明的，擅自占用是流离失所情况中的一种常见现象。它也常常使难民和其他流离失所者的返回程序更加复杂。擅自占用的情况有时也可能是，侵犯人权者将住户强迫驱逐后，掠夺其财产并自己搬进被放弃的住所。但是更经常的情况是，擅自占用者自己也是流离失所者，他们自己或许也因冲突而逃离自己的住所和社区。在许多情况下，造成最初流离失所现象的部队强迫、鼓励和/或便利采取擅自占用的做法，而擅自占用者本人在迁入有关住房问题上则很少或根本没有选择余地。

46. 擅自占用现象的存在妨碍了返回进程，由此也妨碍了住房和地产的归还工作，因为这种现象造成了一些实际困难。首先，擅自占用在合法所有权方面提出了复杂的问题，往往必须进行司法审议，以便确定合法的地产权和原始的居住资格。这个问题可能由于逃难期间法律文件丢失，或由于能够确定地产所有权的法律文件被毁(见后面的讨论)而恶化。纯从逻辑角度来看，在上述情况中，要证明和核实地产所有权可能会十分繁复、无效和缓慢。而如果国内机构没有能力和资源应付由广泛存在的擅自占用现象造成的沉重工作负担，情况就尤其如此。

47. 此外，即使能够确定地产所有权，让擅自占用者撤离的工作也会引起一些严重困难。第一，为了便利返回工作而合法驱逐擅自占用者可能会不幸地激起当地对这些驱逐行动的抵抗，并可能进一步加深族裔或其他社会分歧，波斯尼亚和黑塞哥维那的情况便是如此。

48. 事实证明要适当处理擅自占用现象是个极其棘手的问题。要排除返回方面这个常见的障碍，必须在人权原则基础上制定一个能够被普遍接受的政策对策，以便一方面尽可能减少社会动荡，另一方面最大限度地提高效力。例如，在任何情况中，都必须采取适当的措施确保擅自占用者得到保护，不会出现无家可归和不合理

的重新安置情况，而且要保证他们的人权，包括适足住房权不会受到其他侵犯。此外，必须保证向所有各方提供适当的法律程序保障，并使他们能够利用公平和公正的法律机构。机构的力量和政治意愿必然是关键因素，归还方案能否成功就取决于现有机构的力量和能力。委员会、法院和其他能够审议这些复杂问题并作出裁决的法律机制必须有必要的执行权力，从而使他们的决定得到切实执行。

B. 地产遭到破坏

49. 如果地产遭到破坏就排除了归还的可能性，所以唯一适当的替代措施是以钱或其他形式予以补偿。但是，必须以与归还同样的目的给予补偿，这样受害者才能尽可能恢复到遭受损失或伤害前的原来状况(即过去状况)。

50. 即使当补偿是唯一可能的补救措施时，也必须保证向所有各方提供适当的法律程序保障，并使他们能够利用公平和公正的法律机构。核实地产所有权和经济价值的需要再次突出了拥有能够有效运作的机构的重要性，这些机构应准备好监督和实施复杂的返回方案。

C. 住房和地产记录丢失或损毁

51. 上述许多情况表明住房和地产记录和文件丢失和损毁的问题使归还程序大为复杂化。然而，如果政府关于住房和财产的官方土地清册完好无损，则因个人文件丢失造成的困难便可以被部分抵消。如果不具备官方文件，便可能大大妨碍有效实施归还方案的能力，并必须采取正式的调查和核实程序。

52. 在地产所有权方面的文件给返回工作造成巨大障碍的情况下，正式的调查和地产所有权核实程序便要求监督机构拥有必要的资源(包括专业培训、人员和资金等)，以便能以及时有效的方式切实地进行其工作。此外，如果没有满足这些组织方面基本需要的政治意愿，则归还程序从一开始就注定要失败。

D. 机构无效

53. 有效和有能力的机构是归还方案成功的基础。司法机制在此特别重要，由于缺乏有效和可获得的司法补救措施，严重限制了通过法律解决办法来保护住房和

财产权并由此促进对这些权利的恢复。这对于冲突后的局势而言尤其如此，此时国内的政治分歧使国内各机构或由于体制方面的偏见，或由于缺乏能力和资源而不能有效地实施归还方案。

54. 排除这个障碍的一个临时办法是，建立独立的住房和地产问题特设委员会，旨在增进和保护使住房和地产得到归还的权利。然而，这些机构必须有外部支持，从而能应付其沉重的工作负担并克服归还程序中遇到的许多巨大挑战。

E. 歧视性的归还方案

55. 与适用歧视性放弃法的情况一样，政府在制定和实施归还方案时也会偏袒某些群体，始终阻止其他人返回其自己的家园。歧视性归还方案进一步加深了社会分歧和敌对情绪，并且不利于解决冲突后问题和建设和平的工作，而且也违背了基本人权原则和国际法律义务。

56. 歧视性归还方案还可能通过一些意料之外的方式表现出来，尤其是当过去状况本身就歧视特定群体时。在这种情况下，只恢复流离失所前的住房状况恐怕不够，或许还需要采取额外的措施，以确保不加歧视地使人口各个部分都能享有住房权。

四、国际社会在促进返回方面的作用

A. 建设和平、维持和平和解决冲突

57. 虽然归还住房和财产对于解决冲突后的问题和建设和平必不可少，但是如果环境过于多变和不稳定，则无法适当地实施归还方案。无论归还住房和地产的情况如何，都必须首先重视使受影响的人安全和有尊严地返回。

58. 以联合国为代表的国际社会在确保住房和财产归还方案成功方面需要发挥重要作用，它只须适当履行其维持和平的职责便可以发挥这种作用。维持和平可以稳定冲突局势，为实施，甚至更重要地，可能为以强制性方式实施住房和地产归还方案铺平道路。

59. 还必须指出的是，一方面最好将归还住房和地产视为针对过去侵犯行为的一种补救措施或一种特定的赔偿形式，而另一方面很值得提及防止这些侵犯行为发

生的作用。的确，住房和地产归还方案通常是在发生大范围强迫驱逐和其他侵犯人权行为后制定的，而在这些驱逐和侵犯行为中大批的人被迫离弃其家园和社区。但是国际社会维持和平的作用也很关键，可以通过防止冲突和侵犯行为的蔓延和通过使政府对其行动负责来努力制止这些侵犯行为。

B. 制定归还方案

60. 联合国在制定住房和地产归还政策与方案方面具有领导作用。虽然这些方案无疑要在不同国家实施，且要应付变化不定的局势，但是必须就归还问题制定一种普遍的标准办法，以便(i)能够预料并克服返回方面常见的障碍；(ii)确立一种符合国际人权法和标准并能够被接受的标准对策；(iii)建设国际组织应付冲突局势的能力。

61. 此外，联合国也许处在最佳的位置上，可以在返回问题范围内同时处理与住房和地产归还有关的理论和实践问题。首先，联合国各人权机构，包括小组委员会这类专家机构，可以就各种归还办法的人权意义提供非常必要的洞察力，从而能够周密地制定出符合人权法和标准的归还政策。其次，难民署这类机构在归还问题上具有实践经验，将极大地有助于制定一种归还住房和地产的普遍办法，以便成功地解决归还程序中遇到的一些重大问题和障碍。

C. 监督归还方案

62. 国际社会，特别是联合国，在监督归还方案的执行情况方面需要发挥重要作用。这个问题应该从更一般的角度被视作人权监督工作的一部分，监督人权是许多联合国机构的基本职能。

63. 国际社会在采取行动时还有责任保护和增进使住房和地产得到归还的权利和返回权。在这方面合乎规范地制定并加强国际标准可以大大改善世界各地无数难民和其他流离失所者以及易受伤害的人们的生活状况。

64. 同样，严密监督冲突局势并对大规模流离失所和难民流动现象立即采取适当对策，从一开始便缩小人类悲剧的范围并将之缩减至最低限度，这可以大大有助于其后将实施的任何归还程序。

D. 执行归还方案

65. 虽然在特定情况下可以请联合国和其他国际机构给予协助或实施归还方案，但决不是在所有冲突后局势中都必须这样做。相反，可以设计并安置一些国内机构和机制来处理和实施归还程序。然而，这些机构应得到国际社会的支持和指导，而国际社会应严密监督这些方案的进展情况，特别是在上述与返回问题有关的常见障碍方面。

五、结 论

66. 本研究报告表明，向难民和其他流离失所者归还住房和地产曾在许多冲突后局势中被用作一种补救措施。这种补救措施在实施时成功程度各异，而这种差异多数是因为没能找到一种受制于国际人权法的全面办法来应付这种局势造成的。住房和地产归还方案如果得到适当实施，对于解决冲突后问题和建立持久和平来说是必不可少的，因为这些方案是就过去侵犯人权行为获得赔偿的权利以及返回权的基本要素。

67. 需要以归还住房和地产作为补救办法的情况并不都由冲突局面造成。例如，族裔清洗可能是针对某些族裔群体的单方面暴行，不存在一种持续的剧烈冲突情况。尽管如此，在这些情况中，归还住房和地产仍是弥补受害者所受伤害的一种公正且必要的战略。

68. 虽然流离失所的每种具体情况都是独一无二的，但是在妨碍有效执行住房和地产归还方案的障碍方面仍能查明一些共同之处，包括：关于住房和地产的记录和文件丢失或损毁、擅自占用、地产遭到破坏、存在无效的机构以及采用歧视性归还方案和政策等。

69. 国际社会，如联合国各机构，在帮助向难民和其他流离失所者归还住房和地产方面需要发挥重要作用，可协助制定以人权原则为基础，能适用于不同情况，并能被普遍接受的标准。

70. 住房和地产归还方案若想成功和有效，还需要国际社会履行其维持和平的义务，以便使国内局势保持稳定，因为适当的归还方案只有在稳定的环境中才能得

到成功实施和强制执行。国际社会应严密监督这些方案的进展情况，特别是在上述与返回问题有关的常见障碍方面。

六、建 议

A. 制定一个归还政策模式

71. 归还方案曾在变化不一的情况中实施并取得各种变化不一的结果，这至少部分可归因于归还政策缺乏一种贯穿有国际人权法的全面和普遍的办法。住房和地产归还方面这些彼此各异的办法中许多都由于下述原因而受损：战略在概念上有缺陷、政策带有偏见、机构因未曾得到完成其任务所必须的内部和外部支持而无效。

72. 因此，最好具体结合难民和其他流离失所者的返回权，就住房和地产归还问题拟订一个能帮助解决和缓和这些问题的政策模式。该模式可以作为在不同情况中实施住房和地产归还方案的基础，并根据国际人权法和人道主义法来克服与返回有关的许多常见障碍。

73. 这种政策模式的目标对象应是国家一级为实施住房和地产归还方案而成立的机构和委员会。该政策模式应在如何制定最符合其特定需要的最佳政策方面给予这些实体十分必要的指导，向它们提供一份可以赖以为基础的普遍原则清单。

74. 实施这个政策模式的责任将由各机构承担，而好处将主要由那些侵犯人权行为的受害者们获得，因为他们最终将是住房和地产归还方案的对象。

75. 虽然在拟订政策模式时应考虑归还方案的实际实施问题，但该模式本身不意味着能为制定和支持这些方案提供技术基础。相反，政策模式主要应是关于基本权利的一份清单，并尤其应明确处理下述主题：

(a) 所有住房和地产归还方案必须依据的基础原则，尤其是不歧视和所有各方平等的原则，以及安全和有尊严地返回原则；

(b) 流离失所者参与制定、实施和监督归还方案方面的决策工作的权利；

(c) 擅自占用者获得适足住房和合理重新安置的权利；

(d) 所有各方的请愿权和通过独立无偏见的法院审理其案件的权利，包括利用适当上诉程序的权利；

(e) 在由于住房遭到破坏而无法归还住房和地产的情况下，获得适当补偿的权利；和

(f) 把使住房和地产得到归还的权利作为解决冲突后问题和建设和平的一个关键要素。

B. 制定关于住房和地产归还的国际准则

76. 由于上面概述的政策模式不能为制定和实施住房和地产归还方案提供技术基础，所以非常有必要制定一份补充文件，为实际执行这些方案提供具体的准则。

77. 我们已看到，只有在具有政治意愿，并且这种意愿能够促使制定和实施有关的体制、法律和其他保护措施时，才可能向流离失所者归还住房和地产。因此，在国际人权法和标准基础上制定关于住房和地产归还的具体国际准则将是朝制定有关这个问题的普遍办法迈出的关键一步。这一贡献将有助于住房和地产归还方案的实际实施工作，就如何克服常见障碍提供具体的政策建议和方案。

78. 尽管这些准则必然会补充政策模式，甚至与之重叠，但这些准则可以在归还问题的各个方面阐述得非常详细。所以准则在这一领域将作出极其宝贵的贡献，明确说明必须如何将法律、理论和体制框架结合起来才能确保住房和地产归还方案成功。

79. 因此建议制定关于住房和地产归还问题的具体准则，作为与政策模式相平行的一种措施。此外，还建议编制一份文件以处理下述问题：

(a) 作为难民和其他流离失所者要求归还住房和地产的权利之基础的具体国际人权准则和标准，包括：

(一) 返回权；

(二) 不被强迫驱逐权；

(三) 适足住房权；

(四) 不受歧视权；

(五) 平等权；和

(六) 就侵犯人权行为获得补救的权利；

(b) 制定、实施和强制执行住房和地产归还方案的具体办法，包括：

(一) 针对住房和地产归还方案方面许多常见障碍，如擅自占用、地产记录丢失或损毁、地产遭到破坏等，采取能被接受的有效对策；

(二) 制定具体标准以评估可以用补偿代替归还的情况，并为公正和公平的补偿做法确定标准；和

(三) 制定与下述方面有关的一些机构准则：机构的组织、工作人员培训和工作量、调查和申诉程序、核实地产所有权以及决策、执行和上诉机制。

C. 最后建议

80. 鉴于这份初步研究报告中概述的所有理由，建议小组委员会在特别报告员的工作基础之上，通过与联合国所有有关机构、政府和非政府组织进行磋商，制定“向难民和其他流离失所者归还住房和地产的普遍原则和准则”以及“向难民和其他流离失所者归还住房和地产的政策模式”。

81. 小组委员会还应再次谴责强迫驱逐的做法，并建议人权委员会在其 2004 年第六十届会议上通过一项关于强迫驱逐问题的决议，其中尤其要强调政府义务和强迫驱逐造成的歧视后果等问题。

Notes

[1] Housing rights are enshrined in numerous instruments. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (art. 25) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11 (1)) both guarantee the right to adequate housing. Additionally, the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 17 (1)) protects persons from arbitrary or unlawful interference with their home; the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (art. 5 (e) (iii)) prohibits discrimination on account of race, colour, or national or ethnic origin with respect to the right to housing; the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (arts. 2 and 14 (2) (h)) obliges States parties to “condemn discrimination against women in all its forms” and, specifically, to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure that such women enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing; the Convention on the Rights of the Child (art. 27 (3)) obliges States parties to provide, in cases of need, material assistance and support programmes to families and children, particularly with regard to housing; and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (art. 43 (1) (d)) provides that “[m]igrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation to … (d) [a]ccess to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect of rents”. Other international instruments guaranteeing housing rights include various International Labour Organization conventions and humanitarian law instruments, as well as the Convention relating to the Status of Refugees.

[2] For example, the right to adequate housing is recognized and implicit in the following international human rights instruments: article 25 of the Universal Declaration of Human Rights; article 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 (e) (iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; article 14 (2) (h) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child; and article 21 of the Convention relating to the Status of Refugees.

[3] See, for example, the work of the Special Rapporteur on adequate housing, Mr. Miloon Kothari, at www.unhchr.ch/housing/.

[4] See General Comment No. 7 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Forced Eviction (E/C.12/1997/4).

[5] Commission on Human Rights resolution 1993/77 of 10 March 1993.

[6] Human Rights Watch, *Croatia, Second Class Citizens: The Serbs of Croatia*, New York City: HRW, March 1999.

[7] Readers may also be interested in the activities of the United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) in the process of housing and property restitution. Please see for more details : http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untaes.htm.

[8] Ibid.

[9] Under the 1995 Law on Temporary Taking Over and Administration of Specified Property, more than 18,500 private residential properties belonging almost exclusively to Croatian Serbs were taken over by the Government and assigned to Bosnian and domestic Croats, including internally displaced persons and Bosnian refugees of Croatian ethnicity (settlers).

[10] Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), OSCE Mission to Croatia, "Return and Integration: Displaced Populations", 2003.

[11] The Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), "Property Law Implementation is Just One Element of Annex VII", press release, 27 February 2003.

[12] UNHCR, OHR, OSCE and CRPC, "Statistics - Implementation of the Property Laws in Bosnia and Herzegovina", 31 March 2003.

[13] The Arusha Peace Agreement was signed on 4 August 1993. For a detailed explanation of the efforts the United Nations to implement the Agreement, see the second progress report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (S/1994/360); see also General Assembly resolution 49/23 (1994) which recognized that the Arusha Peace Agreement provided an appropriate framework for national reconciliation in Rwanda.

[14] See UNMIK Regulation No. 1999/23 (1999).

[15] The Sub-Commission may, for example, take into account the recommendations to Governments on discrimination and housing proposed by the Special Rapporteur on adequate housing in his report to the fifty-eighth session of the Commission on Human Rights (E/CN.4/2002/59, para.46).