

Sextonde sessionen (1997)*

Allmän kommentar nr 7: Rätten till lämplig bostad (artikel 11 (1) i konventionen): Tvångsavhysningar

1. I sin allmänna kommentar nr 4 (1991) konstaterade kommittén att alla personer bör ha en viss grad av besittningsskydd som garanterar rättsligt skydd mot tvångsavhysningar, trakasserier och andra hot. Den drog slutsatsen att tvångsavhysningar vid första anblicken är oförenliga med kraven i konventionen. Efter att ha granskat ett stort antal rapporter om tvångsavhysningar under de senaste åren, inklusive instanser där den har konstaterat att konventionsstaternas skyldigheter har kränkts, är kommittén nu i stånd ge ytterligare förtydligande om följderna av en sådan praxis beträffande skyldigheterna i konventionen.

2. Det internationella samfundet har sedan länge varit medvetet om att situationen med tvångsavhysningar är allvarlig. 1976 konstaterade Förenta nationernas konferens om mänsklig bebyggelse att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt "att större röjningsarbeten endast ska utföras när bevarande och återställande inte är genomförbart och omplaceringsåtgärder har vidtagits".¹ 1988, i den övergripande strategin för bostäder till år 2000, antagen av generalförsamlingen i sin resolution 43/181, erkändes den "grundläggande skyldigheten [för regeringar] att skydda och förbättra bostäder och stadsdelar, istället för att skada och förstöra dem".² Agenda 21 slog fast att "människor ska skyddas enligt lag mot otillbörlig avhysning från sina hem eller sin mark".³ I Habitat-programmet åtog sig regeringar att "skydda alla människor från och tillhålla rättsligt skydd och prövningsmöjligheter för tvångsavhysningar som strider mot lagen, med beaktande av de mänskliga rättigheterna; [och] när avhysningar är oundvikliga, garantera att, i förekommande fall, alternativa lämpliga lösningar tillhandahålls".⁴ Kommissionen för mänskliga rättigheter har också angivit att "tvångsavhysningar är en grov kränkning av de mänskliga rättigheterna".⁵ Även om dessa uttalanden är viktiga lämnar de dock en av de mest kritiska frågorna öppen, nämligen att fastställa under vilka omständigheter tvångsavhysningar är tillåtna och beskriva de typer av skydd som krävs för att garantera respekten för de relevanta bestämmelserna i konventionen.

3. Användningen av termen "tvångsavhysningar" är i vissa avseenden problematisk. Uttrycket syftar till att förmedla en känsla av godtycklighet och olaglighet. För många observatörer är dock referensen till "tvångsavhysningar" en tautologi, medan andra har kritiserat uttrycket "olagliga avhysningar" på grund av att det förutsätter att den relevanta lagen ger ett tillräckligt skydd av rätten till bostad och överensstämmer med konventionen, vilket inte alltid är fallet. På samma sätt har det antytts att begreppet "otillbörlig avhysning" är ännu mer subjektivt genom sin underlåtenhet att referera till några som helst rättsliga ramar. Det internationella samfundet, särskilt i samband med kommissionen för mänskliga rättigheter, har valt att hänvisa till "tvångsavhysningar", i första hand eftersom även andra föreslagna alternativ har många liknande nackdelar. Termen "tvångsavhysningar", så som

* Se dokument A/1998/22, bilaga IV.

den används i denna allmänna kommentar, definieras som den permanenta eller tillfälliga avhysningen av personer, familjer och/eller grupper mot deras vilja från sina hem och/eller mark som de besitter, utan att tillhandahålla eller ge tillgång till lämpliga former av rättsligt eller annat skydd. Förbudet mot tvångsavhysningar gäller dock inte för avhysningar som utförs med våld i enlighet med lagen och i överensstämmelse med bestämmelserna i den internationell konventionen om mänskliga rättigheter.

4. Bruket med tvångsavhysningar är utbrett och rör människor i både utvecklade länder och utvecklingsländer. På grund av sambandet och beroendeförhållandet som finns mellan alla mänskliga rättigheter kränker tvångsavhysningar även andra mänskliga rättigheter. När man uppenbart bryter mot rättigheterna i konventionen kan därför tvångsavhysningar även innebära en kränkning av medborgerliga och politiska rättigheter, som t.ex. rätten till liv, rätten till personlig säkerhet, rätten till att inte utsättas för ingripande vad gäller privatliv, familj och hem och rätten till fredligt åtnjutandet av ägodelar.

5. Även om bruket med tvångsavhysningar främst verkar förekomma i tätbefolkade stadsområden, används det även i samband med ofrivilliga folkomflyttningar, interna fördrivningar, tvångsförflyttningar i samband med väpnade konflikter, massflykt och flyktingströmmar. I alla dessa sammanhang kan rätten till lämplig bostad och att inte utsättas för tvångsavhysningar kränkas genom en mängd handlingar eller underlåtenheter som tillskrivs konventionsstaterna. Även i situationer där det kan vara nödvändigt att införa inskränkningar av en sådan rättighet, krävs full överensstämmelse med artikel 4 i konventionen och alla vidtagna inskränkningar måste "anges i lag och då endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas [dvs. ekonomiska, sociala och kulturella] natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle".

6. Många fall av tvångsavhysningar är förknippade med våld, såsom avhysningar som beror på internationella väpnade konflikter, interna stridigheter och våld mellan folkgrupper eller etniskt våld.

7. Andra fall av tvångsavhysningar sker i utvecklingens namn. Avhysningar kan utföras i samband med konflikt över markrättigheter, utvecklings- och infrastrukturprojekt, såsom byggande av dammar eller andra storskaliga energiprojekt, med åtgärder för markförvärv i samband med stadsförnyelse, bostadsrenovering, stadsförsköningsprogram, markröjning för jordbruksändamål, ohämmad markspekulation eller arrangemang av stora sportevenemang som de olympiska spelen.

8. Sammanfattningsvis grundar sig konventionsstaternas skyldigheter enligt konventionen vad gäller tvångsavhysningar på artikel 11.1, tillsammans med andra relevanta bestämmelser. Särskilt artikel 2.1 ålägger staterna att "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser" för att främja rätten till lämplig bostad. Med tanke på karaktären för användningen av tvångsavhysningar kommer hänvisningen i artikel 2.1 till gradvist förverkligande med tillgängliga resurser sällan att vara relevant. Staten måste avstå från tvångsavhysningar och garantera att lagen tillämpas mot de organ eller tredje parter som

utför tvångsavhysningar (enligt definitionen i punkt 3 ovan). Detta synsätt förstärks genom artikel 17.1 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som kompletterar rätten att inte bli tvångsavhyst utan tillräckligt skydd. Den bestämmelsen erkänner bl.a. rätten att skyddas mot "godtyckligt eller olagligt ingripande" med avseende på sitt hem. Det bör noteras att statens skyldighet att garantera respekten för den rättigheten inte omfattas av överväganden som rör tillgängliga resurser.

9. Artikel 2.1 i konventionen kräver att konventionsstaterna "till fullo utnyttja[r] sina tillgängliga resurser", inklusive antagandet av lagstiftningsåtgärder, för att främja alla de rättigheter som skyddas av konventionen. Även om kommittén har angett i sin allmänna kommentar nr 3 (1990) att sådana åtgärder eventuellt inte är oundgängliga för alla rättigheter, är det tydligt att lagstiftning mot tvångsavhysningar är en viktig grund för att bygga ett effektivt skyddssystem. En sådan lagstiftning ska innehålla åtgärder som (a) ger största möjliga besittningsskydd till boende i hus och besittningstagare av mark, (b) överensstämmer med konventionen och (c) är utformade för att strikt kontrollera de omständigheter under vilka avhysningar kan utföras. Lagstiftningen måste också gälla för alla organ som agerar under statens överinseende eller som är ansvariga inför den. Dessutom, med tanke på den ökande tendensen i vissa stater att regeringen kraftigt minskar sitt ansvar inom bostadssektorn, måste konventionsstaterna garantera att lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder är lämpliga för att förhindra och, i förekommande fall, bestraffa utförda avhysningar, utan tillräckliga skyddsåtgärder, från privata personer eller organ. Konventionsstater ska därför granska den relevanta lagstiftningen eller politiken för att garantera att den är förenlig med skyldigheterna som följer av rätten till lämplig bostad och upphäva eller ändra all lagstiftning eller politik som är oförenligt med kraven i konventionen.

10. Kvinnor, barn, ungdomar, äldre personer, urfolk, etniska och andra minoriteter och andra utsatta personer och grupper drabbas oproportionerligt hårt av bruket med tvångsavhysningar. Kvinnor inom alla grupper är särskilt utsatta med tanke på omfattningen av författningsenlig och andra former av diskriminering som ofta tillämpas i samband med äganderätt (inklusive ägande av egna hem) eller nyttjanderätt till fastighet eller bostad och deras särskilda utsatthet för våld och sexuella övergrepp när de blivit hemlösa. Bestämmelserna om icke-diskriminering i artiklarna 2.2 och 3 i konventionen föreskriver ytterligare en skyldighet för regeringarna att säkerställa att lämpliga åtgärder vidtas för att garantera att ingen diskriminering sker vid avhysningar.

11. Medan vissa avhysningar kan vara motiverade, som vid upprepad utebliven betalning av hyra eller skada på hyrd egendom utan något rimligt skäl, åligger det de ansvariga myndigheterna att se till att de genomförs på ett sätt som garanteras av lagen och som är förenligt med konventionen och att alla rättsliga resurser och rättsmedel är tillgängliga för de drabbade.

12. Tvångsavhysning och rivning som straffåtgärd är också oförenligt med normerna i konventionen. Kommittén noterar skyldigheterna enligt Genèvekonventionen från 1949 och

dess protokoll från 1977 om förbud mot tvångsförflyttningar av civilbefolkningen och förstörelsen av privat egendom, eftersom dessa relaterar till bruket med tvångsavhysningar.

13. Konventionsstater ska, innan de utför några avhysningar, särskilt de som berör stora grupper, garantera att alla genomförbara alternativ utforskas i samråd med de berörda personerna, i syfte att undvika eller åtminstone minimera behovet att använda tvång. Rättsmedel eller förfaranden ska tillhandahållas till dem som berörs av avhysningsbesluten. Konventionsstaterna ska även se till att alla berörda personer har rätt till lämplig ersättning för egendom, både personlig och fast, som berörs. I detta sammanhang är det relevant att påminna om artikel 2.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som ålägger staterna att säkerställa "ett effektivt rättsmedel" för personer vars rättigheter har kränkts och skyldigheten för "de behöriga myndigheterna [att verkställa] beslut som fattats i de fall talan har befunnits befogad".

14. I de fall där en avhysning kan rättfärdigas, ska den utföras i strikt överensstämmelse med de relevanta bestämmelserna i internationell humanitär rätt och i enlighet med de allmänna principerna för rimlighet och proportionalitet. I detta sammanhang är det särskilt relevant att påminna om den allmänna kommentaren nr 16 från kommittén om mänskliga rättigheter, som relaterar till artikel 17 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som fastställer att ingripanden som rör en persons hem endast kan ske i "fall som föreskrivs i lagen". Kommittén observerade att lagen "ska överensstämma med bestämmelserna och målen i konventionen och i alla händelser vara rimlig under de särskilda omständigheterna". Kommittén visade också att "relevant lagstiftning i detalj ska specificera de exakta omständigheter under vilka sådana ingripanden kan vara tillåtna".

15. Lämpligt förfarandeskydd och korrekt rättsförfarande är viktiga aspekter i alla mänskliga rättigheter, men är särskilt relevant för en fråga som tvångsavhysningar, som direkt involverar ett stort antal av de rättigheter som erkänts i båda konventionerna om mänskliga rättigheter. Kommittén anser att förfarandeskyddet, som ska tillämpas för tvångsavhysningar, ska innehålla: (a) en möjlighet för verkligt samråd med de drabbade; (b) lämplig och rimlig uppsägningstid för alla berörda personer före det planerat datumet för avhysningen; (c) information om föreslagna avhysningar och, i förekommande fall, om alternativa ändamål för vilka marken eller bostaden ska användas, som ska göras tillgängliga i rimlig tid till alla de drabbade; (d) statliga tjänstepersoner eller deras representanter ska vara närvarande vid en avhysning, särskilt när grupper av människor är inblandade; (e) alla personer som utför avhysningen ska identifieras korrekt; (f) avhysningar ska inte utföras vid särskilt dåligt väder eller på natten, såvida inte de berörda personerna ger annat medgivande; (g) tillhandahållande av rättsmedel och (h) tillhandahållande, om möjligt, av rättshjälp till personer som är i behov av den för att begära upprättelse i domstol.

16. Avhysningar ska inte leda till att personer bli hemlösa eller utsatta för kränkningar av andra mänskliga rättigheter. I de fall de berörda inte kan försörja sig själva måste konventionsstaten vidta alla lämpliga åtgärder med alla tillgängliga resurser för att

garantera att alternativa bostäder, återflyttning eller tillgång till produktiv mark, beroende på omständigheterna, är tillgängliga.

17. Kommittén är medveten om att olika utvecklingsprojekt som finansieras av internationella organ inom konventionsstaternas territorier har lett till tvångsavhysningar. I detta sammanhang påminner kommittén om sin allmänna kommentar nr 2 (1990) som bl.a. fastställer att "internationella organ ska helt undvika inblandning i projekt som till exempel ... främjar eller förstärker diskriminering av personer eller grupper i strid med bestämmelserna i konventionen, eller innefattar storskaliga avhysningar eller tvångsförflyttningar av personer utan att tillhandahålla tillräckligt skydd och tillräcklig ersättning. Alla ansträngningar bör göras under varje fas av ett utvecklingsprojekt för att säkerställa att de rättigheter som ingår i konventionen vederbörligen beaktas".⁶

18. Vissa institutioner såsom Världsbanken och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har antagit riktlinjer om förflyttning och/eller återflyttning med syftet att begränsa omfattningen av mänskligt lidande i samband med tvångsavhysningar. En sådan praxis tillämpas ofta vid storskaliga utvecklingsprojekt som t.ex. dammbyggnad eller andra stora energiprojekt. Det är viktigt att dessa riktlinjer respekteras till fullo av både organen själva och konventionsstaterna, eftersom de återspeglar de skyldigheter som ingår i konventionen. Kommittén påminner i detta sammanhang om uttalandet från Wienförklaringen och handlingsprogrammet att "även om utvecklingen underlättar åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter, kan bristen på utveckling inte åberopas för att motivera inskränkningar av erkända mänskliga rättigheter" (del I, punkt 10).

19. I enlighet med riktlinjerna för rapportering som antagits av kommittén ska konventionsstaterna tillhandahålla olika typer av information som är direkt relaterad till bruket av tvångsavhysningar. Detta inkluderar information om (a) "antalet personer som avhysts inom de senaste fem åren och antalet personer som för närvarande saknar rättsligt skydd mot godtyckliga avhysningar och andra former av avhysningar", (b) "lagstiftning om hyresgästers besittningsskydd för att skydda mot avhysning" och (c) "lagstiftning som förbjuder alla former av avhysningar".⁷

20. Information önskas även om "åtgärder som vidtagits under bl.a. saneringsprojekt, ombyggnader, förberedelser för internationella evenemang (OS och andra sportevenemang, mässor, konferenser osv.) stadsförsköningskampanjer osv. som garanterar skydd mot avhysningar eller garanterar nya bostäder baserat på ömsesidigt samtycke av alla personer som lever på eller nära de berörda platserna".⁸ Få konventionsstater har dock inkluderat den erforderliga informationen i sina rapporter. Kommittén vill därför betona den betydelse den fäster vid att motta sådan information.

21. Vissa stater har uppgett att information av detta slag inte är tillgänglig. Kommittén påminner om att en effektiv övervakning av rätten till lämplig bostad, antingen av den berörda staten eller av kommittén, inte är möjlig om insamlingen av lämpliga uppgifter

saknas och uppmanar alla konventionsstater att garantera att nödvändiga uppgifter samlas in och återspeglas i rapporterna som lämnas in i enlighet med konventionen.

Noter

¹ Rapport om boende och bosättning: FN:s konferens om boende- och bebyggelsefrågor, Vancouver, 31 maj–11 juni 1976 (A/CONF.70/15), kapitel II, rekommendation B.8, punkt C (ii).

² Rapport från kommissionen om boende- och bebyggelsefrågor om arbetet vid sin elfte session, addendum (A/43/8/Add.1), punkt 13.

³ Rapport från FN:s konferens om miljö och utveckling, Rio de Janeiro, 3–14 juni 1992, volym I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), bilaga II, Agenda 21, kapitel 7.9 (b)).

⁴ Rapport från FN:s konferens om boende- och bebyggelsefrågor (Habitat II) (A/CONF.165/14), bilaga II, Habitat-programmet, punkt 40 (n).

⁵ Kommissionen för mänskliga rättigheter resolution 1993/77, punkt 1.

⁶ E/1990/23, bilaga III, punkt 6 och 8 (d).

⁷ E/C.12/1999/8, bilaga IV.

⁸ Ibid.