

108 年度統二字第 8 號賴碧珍聲請案不受理決議

協同意見書

詹森林大法官提出

一、本件聲請不符人民得聲請統一解釋之要件

本件聲請人主張，系爭拆屋還地等事件，確定終局裁判最高法院 107 年度台上字第 1803 號民事判決，未適用經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定之見解，與最高行政法院 104 年度判字第 447 號、第 543 號行政判決，適用同一法律所已表示見解有異，乃依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 7 條第 1 項第 2 款規定，聲請統一解釋。

惟查，系爭確定終局判決全文，關於經濟社會文化權利國際公約部分，僅於理由末段表示：「末查不必要之證據方法，法院原可衡情捨棄，不為當事人聲請所拘束。原審認本件事證已明，未依上訴人（即本件釋憲案之聲請人）聲請鑑定有無兩公約所揭『適當住房權』之適用及訊問證人周文顯，於法並無不合。」；最高行政法院上開兩件判決要旨則略為：「經社文公約第 11 條第 1 項固然宣示人民有『適當住房權』，該公約權利委員會對之也作有第 4 號及第 7 號一般性意見，……。惟各國政經文化條件不一，尚無舉世皆然之統一標準。是以，經社文公約此部分規定，也未率然將之具體化，而僅闡述其意涵，俾使人民可援引作為『防禦權』，避免其適足生活受國家不法侵害；至於積極之請求權部分，則有賴各國立法機關，依其國民意志就各國所謂適足生活請求權內容及要件，予以明確規定，俾令行政機關實現此國民意旨，不及之處，人民始得據為基礎，請求法院判決為權利救濟。」

由是可見，系爭確定終局判決與上開最高行政法院判決，就經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定所表示之見解，並無歧異可言。準此，聲請人持該二類合計三件判決聲請統一解釋，顯然不符大審法第 7 條第 1 項第 2 款人民得聲請統一解釋之要件，依同條第 3 項規定，其聲請應不受理。

二、兩公約「適足居住權」規定對民法第 767 條違憲審查的規範功能

本件聲請應不受理，雖如上述，但本件聲請之原因案件涉及「公民與政治權利國際公約」第 17 條第 1 項¹及「經濟社會文化權利國際公約」第 11 條第 1 項前段²關於「適當住房權」、「適足居住權」(right to adequate housing)³規定，也與憲法上之「居住權」有關⁴，甚值重視⁵。

按前開兩公約規定之「適當住房權」或「適足居住權」，在國家以土地或房屋所有人地位，強制驅離占有該土地或房屋之人民時，有適用餘地，並無爭執。且兩公約分別透過各

¹ International Covenant on Civil and Political Rights, Article 17. 1: "No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation."

² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 11 1: "The States Parties to the present Covenant recognize **the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing**, and to the continuous improvement of living conditions."

³ 孫健智，試析所有權與居住權之衝突—以臺灣高等法院 105 年度上字第 1513 號判決為例，全國律師，第 22 卷第 11 期（2018 年 11 月），7-22 頁；羅雅怡，適足居住權於我國司法判決之解釋與運作—以新店瑠公圳旁拆屋還地案為例，土地問題研究季刊，第 17 卷第 2 期，2018 年 6 月，96-103 頁。

⁴ 陳冠璋，憲法上居住權之建構與實現—以司法審查為核心，臺大法律學院傑出博碩士論文叢書—碩士論文，2017 年 12 月，93-139 頁。

⁵ 關於兩公約所定「適足居住權」與我國憲法基本權之關係，參見羅雅怡，適足居住權與我國憲法第 15 條財產權保障之交錯初探，土地問題研究季刊，第 17 卷第 3 期，2018 年 9 月，108-112 頁。

該公約施行法，已有內國法之效力，故國家對人民進行強制驅離，因而引起行政訴訟或民事訴訟時，法院得審查國家之強制驅離行為是否違反兩公約關於「適足居住權」之規定，要屬當然⁶。本院釋字第 709 號解釋，就都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定，是否違憲之爭議，亦曾於該號解釋理由書第 3 段參照經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定⁷。

有疑問者，在土地或房屋為一私人所有，而遭另一私人占有，導致該所有人依民法第 767 條之所有物返還請求權，向該占有人請求返還土地或房屋，或併依同條之所有權妨害除去請求權，請求該占有人拆屋還地時，法院是否亦得審查所有人行使其民法第 767 條之權利有無違反兩公約關於「適足居住權」之規定？⁸

（一）本件聲請原因案件歷審法院見解

就此問題，以本件聲請之原因案件為例，第一審臺灣臺北地方法院 103 年度重訴字第 166 號民事判決稱：

「被告（即本件釋憲聲請人）另援引社文公約第 11 條第 1 項之適足居住權，憲法第 10 條居住及遷徙自由規定，主張伊應受前述居住權之保障云云。惟查，本件涉及權益為兩造間私權，需就原告之所有

⁶ 孫健智，前揭註 3，14-19 頁；羅雅怡，適足居住權於我國司法判決之解釋與運作—以臺灣桃園地方法院 104 年重訴字第 393 號判決為例，土地問題研究季刊，第 16 卷第 3 期（2017 年 9 月），91-97 頁。

⁷ 請見該解釋理由書第 3 段：「都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，除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（經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。……」

⁸ 孫健智法官就此提出之看法，十分值得參考。參見孫法官，前揭註 3，20-22 頁。

權與被告之適足居住權為衡平考量，審酌對原告或系爭土地原所有權人瑠公圳公水利會而言，被告均係無權占有系爭土地，已如前認定，況經調取被告之全國財產稅總歸戶財產查詢清單、102 年度財產清單及 101 年至 103 年度綜合所得稅各類所得資料清單顯示，被告所有系爭建物連同其他土地田賦之現值約 1,290,000 餘元，其 101 至 103 年度各類所得總額各為 475,950 元、486,263 元、464,616 元（見本院卷二第 68 至 71 頁），堪認被告尚有餘力向他人承租房屋供自己與陳罔市安身立命，並非毫無資力之人，尚不得僅因社文公約第 11 條第 1 項保障人民適足居住權、憲法第 10 條保障國民居住及遷徙自由，即推論原告就系爭土地所有權不受保障、被告得任意占用。」

第二審臺灣高等法院 104 年度重上字第 932 號民事判決則稱：

「雖上訴人（即本件釋憲聲請人）辯稱被上訴人執意訴請其拆屋還地，侵害其與陳罔市受憲法及兩公約保障之居住權，有違誠信原則，亦屬權利濫用云云，惟查：……(2)次按經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，已具有國內法律之效力，適用各該規定時，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋（公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 3 條、第 4 條參照）。由經社文公約第 11 條第 1 項前段：『本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境』之適當住房權，及公民與政治權利國際公約第 17 條：『任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利』等規定可知，『適當住房權』目的在使每個人都享有安全、和平和尊嚴地居住某處的適當權利，至於是否適當，則取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素（經社文公約第

4 號一般性意見第 6 點至第 8 點參照)。就權利之性質而言，『適當住房權』作為一種新興的社會權利，雖含有排除非法干涉之防衛權色彩，且國家為確保『適當住房權』之實現，亦應參照經社文公約之立法意旨及相關解釋原則檢討現行法令，並於一定時間內採取改進措施（經社文公約第 11 條第 1 項後段參照）。然現階段『適當住房權』本身是否具有『權利』之規範效力，而使個人得在相關法令落實前逕向國家請求給付？自滋疑問。惟無論如何，『適當住房權』之規範目的，絕不在於賦予非法占用他人財產之權利，或取得與合法權利對抗之資格，實屬昭著。本件審理時，政府既未依經社文公約第 11 條第 1 項後段規定完成檢討工作，參以上訴人於原審自承兩造當事人曾經協商過（見原審卷(一)第 15 頁），及被上訴人於本院言詞辯論時主張願意以 1,450 萬元補償上訴人等語（見本院卷(二)第 70 頁背面），益徵被上訴人並非未經磋商、搬遷通知、安置、補償等措施，即逕以強制驅逐、騷擾或威脅之方式使上訴人無家可歸，則上訴人抗辯被上訴人訴請拆屋還地應受兩公約限制云云，無足採信。」

第三審（系爭確定終局判決）僅簡單交代：

「末查不必要之證據方法，法院原可衡情捨棄，不為當事人聲請所拘束。原審認本件事證已明，未依上訴人（即本件釋憲聲請人）聲請鑑定有無兩公約所揭『適當住房權』之適用及訊問證人周文顯，於法並無不合。」

（二）本席意見

值得贊同者，乃本件第二審法院指出，兩公約已具有國內法律之效力，適用各該規定時，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。

然而，應該省思者，乃第二審法院所稱：「現階段『適當

住房權』本身是否具有『權利』之規範效力，而使個人得在相關法令落實前逕向國家請求給付？自滋疑問。惟無論如何，『適當住房權』之規範目的，絕不在於賦予非法占用他人財產之權利，或取得與合法權利對抗之資格，實屬昭著。」⁹

按，兩公約關於「適足居住權」之規定，在相關內國法令落實之前，是否足供人民作為請求國家負給付義務之依據，從而具有權利之規範效力，而可該當憲法第 15 條所稱之「財產權」或憲法第 22 條所稱之「其他自由或權利」，固仍待深論，然其具有防禦權之性質，在人民就「適足居住權」與國家所生之公法關係中，可用以對抗國家之不法侵害，應無疑義；因此在「土地或/及房屋之私所有人，向該土地或/及房屋之私占有人行使民法第 767 條之物上請求權」之私法關係上，尤其涉及「適足居住權」之防禦面向時，法院亦非不能由適足居住權之基本權第三人效力開展，並加以檢視。

其次，「無論如何，『適當住房權』之規範目的，絕不在於賦予非法占用他人財產之權利，或取得與合法權利對抗之資格，實屬昭著。」之看法，亦值得商榷。

在民法上，本來即有關於「非法占有他人財產之權利」，及「取得與合法權利對抗之資格」之明文。最明顯之例子，乃無權占有他人動產或未登記之不動產，已達一段期間，致占有人取得對抗所有人所有物返還請求權之資格（時效抗辯，民法第 125 條等），及以行使所有權（或其他財產權）之意思，（自始合法或非法）占有他人動產或不動產（或其他財產），已達一段期間，致取得該他人動產或不動產（或其他財

⁹ 孫健智法官指出，本件第二審法院此項見解，有自相矛盾，無法自圓其說之處。參見，孫健智，前揭註 3，21 頁，註 27。

產)之所有權(或其他財產權)(時效取得,民法第768條至第772條)。

至於兩公約規定之適足居住權,在私所有人與私占有人關於房地返還及拆屋還地,而就所適用民法第767條之違憲審查上,所具有之規範功能,依本席意見,至少為:(1)即使該所有人得請求占有人返還房地或拆屋還地,亦應在通知、協商、補償、安置等程序上,確保該占有人獲得適當之保障。(2)如強制返還房地或拆屋還地,將嚴重侵害占有人之人性尊嚴時,至少應延緩強制¹⁰,甚至即應不得強制¹¹。

在有無嚴重侵害占有人人性尊嚴之認定上,不能僅因占有人尚有財產或資力,即認為強制其返還所占有之房屋或/及土地,並不構成對其人性尊嚴之侵害。亦即,占有人與其所占有之房屋或/及土地,如因期間長久,或其他因素,而有特殊情感時,亦應考慮如強制其返還該標的物,是否有損其人性尊嚴。

以本件聲請之原因案件為例,系爭房屋,乃聲請人之百歲祖母陳罔市長年居住處所¹²,故陳阿嬤就系爭房屋,亦為占有人,從而亦應享有兩公約所稱之「適足居住權」。因此,陳阿嬤雖非拆屋還地訴訟之被告,但聲請人敗訴,等同於一併

¹⁰ 參見民法第318條第1項:「債務人無為一部清償之權利。但法院得斟酌債務人之境況,許其於無甚害於債權人利益之相當期限內,分期給付,或緩期清償。」

¹¹ 參見強制執行法第22條之3:「債務人有左列情形之一者,不得管收,其情形發生於管收後者,應停止管收:一、因管收而其一家生計有難以維持之虞者。二、懷胎五月以上或生產後二月未滿者。三、現罹疾病,恐因管收而不能治療者。」同法第122條第1項及第2項:「債務人依法領取之社會福利津貼、社會救助或補助,不得為強制執行。債務人依法領取之社會保險給付或其對於第三人之債權,係維持債務人及其共同生活之親屬生活所必需者,不得為強制執行。」

¹² 參見,魏正婷,【瑠公圳人瑞迫遷案】一屋兩判的居住人權拔河,<https://www.twreporter.org/a/liugongjun-forced-eviction>。瀏覽日期:2019.07.26

強制剝奪陳阿嬭對該屋之占有，從而發生兩公約對適足居住權之保障如何落實於陳阿嬭上之問題。

可惜，系爭原因案件之第一審法院，在適用兩公約之適足居住權規定時，僅強調聲請人非僅擁有系爭房屋，尚有其他資產，故有餘力向他人承租房屋供自己與陳罔市安身立命，並非毫無資力之人；二審法院則著眼該案原告（土地所有人）曾同意補償聲請人 1450 萬元。一、二審法院遂均認聲請人不得以「適足居住權」為由，對抗土地所有人本於民法第 767 條所為拆屋還地之請求。至於陳阿嬭對系爭房屋基於長年居住所生之特殊情感，則置而不問。確定終局判決，就適足居住權與陳阿嬭之關聯，更是毫無著墨。

其實，應該深思者，對於陳阿嬭而言，或許再多的金錢補償，皆不能填補眼見系爭房屋被拆所生之痛苦與怨懟。倘若如此，對於百歲長者，法院似可不如此堅持土地所有人行使民法第 767 條之正當性，而應斟酌該條在兩公約適足居住權下可能受到之拘束，致有一併適用同法第 318 條第 1 項之餘地。¹³

三、結論

本件聲請，雖因聲請人聲請統一解釋不符要件，而應不

¹³ 值得肯定者，本件原因案件歷審法院，對於土地所有人行使民法第 767 條，均曾審查有無民法第 148 條所定權利濫用或違反誠信情事。至於審查結果，歷審法院皆認無該等情事，固應予尊重。不過，可再一提者，原告係自原所有人瑠公圳水利會繼受取得系爭土地，且於取得時，明知或顯可得知該土地有系爭房屋，則歷審法院即使因認定系爭房屋所有人與土地原所有人瑠公圳水利會間無使用借貸關係，從而未直接引用最高法院 95 年度第 16 次民事庭會議決議，但是否仍應考量該決議真正核心意旨：「於具體個案，尚應斟酌當事人間之意思、交易情形及房屋使用土地之狀態等一切情狀，如認土地所有人行使所有權，違反誠信原則或公共利益或以損害他人為主要目的，仍應駁回其請求。」，則值得再行檢討。

受理，但原因案件牽涉兩公約適足居住權如何落實於私人間因房地返還所生民法第 767 條之問題，而且可以作為開展憲法上居住權之基礎，饒富憲法討論價值。

本案再度顯示，任何法律爭議，皆與憲法相關。但是，憲法條文多屬抽象，理解已經不易，落實更是棘手。在此困境，法官或釋憲者，若能秉持保障人權宗旨，且經常易地而處，自比當事人或釋憲聲請人，並開放性思考，則在結果上，即使不能柳暗花明，亦可問心無愧。