



经济、社会及文化权利委员会

委员会根据《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》
通过的关于第 5/2015 号来文的意见*

提交人:	Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili (由 Javier Rubio 律师代理)
据称受害人:	提交人及其两名未成年子女
缔约国:	西班牙
来文日期:	2015 年 2 月 20 日
意见的通过日期:	2017 年 6 月 20 日
事由:	承租人由于出租人提起的司法程序而被驱逐
程序性问题:	滥用提交来文的权利; 未能充分证实指称; 来文未显示处境明显不利
实质性问题:	争取充分实现《公约》权利的措施; 适足住房权
《公约》条款:	第十一条第一款
《任择议定书》条款:	第三条第二款第(五)和(六)项; 第四条

1.1 本来文的提交人是西班牙国民 Mohamed Ben Djazia 和阿尔及利亚国民 Naouel Bellili, 分别生于 1959 年 4 月 25 日和 1984 年 1 月 17 日。提交人代表自己及其两名未成年子女(均为西班牙国籍, 生于 2010 年 5 月 6 日和 2012 年 9 月 13 日)提交来文。提交人称自己因缔约国侵犯其《公约》第十一条第一款规定的权利而成为受害人。任择议定书于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 在本意见中, 委员会首先概述了当事双方和第三方提交的资料和论述(第 2.1 至第 10 段)情况, 但不反映委员会的立场。委员会随后审议来文可否受理及其提出的实质问题, 最后提出结论, 并发出建议。

* 委员会第六十一届会议(2017 年 5 月 29 日至 6 月 23 日)通过。



A. 当事各方提交的资料和意见概述

提交人陈述的事实

2.1 提交人称, Mohamed Ben Djazia 于 1998 年 7 月 15 日搬入马德里一所公寓的一间出租屋。2009 年, 两名提交人结婚, Bellili 女士搬进这个房间, 她与 Ben Djazia 先生在生育两名子女后继续在此居住。提交人按月及时支付房租。

2.2 1999 年, Ben Djazia 先生以收入低为由, 向马德里房管所提交了一份公共住房申请。1999 年至 2011 年间, Ben Djazia 先生提交了 13 份此类申请, 但最终全部没有成功。¹

2.3 Ben Djazia 先生在 2012 年 6 月 21 日前每月领取失业救济金。² 在此后几个月中, 他们没有家庭收入, 无法向 B.P.C.女士(出租人)支付房租。

2.4 2012 年 3 月和 2012 年 7 月 10 日, B.P.C.女士通知 Ben Djazia 先生不再延长租赁协议。2012 年 8 月 31 日, 最后的租赁合同到期, 但提交人因没有收入和替代住处而拒绝搬出房间。

2.5 提交人称, 2012 年 5 月后, 他们加紧寻找住房, 向公立机构和明爱会³ 等慈善机构求助, 均未成功。

2.6 2012 年 11 月 19 日, 出租人向马德里第 37 初审法院提起民事诉讼, 以合同订立的期限已到期为由申请强制驱逐。2012 年 12 月 18 日, Ben Djazia 先生到第 37 法院出庭并申请法律援助。2013 年 4 月 26 日, 法律援助委员会以 Ben Djazia 先生的主张站不住脚为由, 拒绝给予法律援助。

2.7 2013 年 3 月 8 日, Ben Djazia 先生向马德里自治区申请最低收入补助。

2.8 2013 年 5 月 30 日, 第 37 号法院依据《民事诉讼法》第 440 (4)和第 549 (3) 条, 宣布合同因已到期而被终止, 命令提交人于 2013 年 7 月 9 日搬离。在判决中, 法院注意到 Ben Djazia 先生根据《民法》第 158 条和 1996 年 1 月 15 日第 1 号《关于法律保护未成年人的组织》提出的主张, 指示马德里自治区社会事务署和马德里市政委员会家庭与社会服务部门在能力范围内采取措施, 保护 Ben Djazia 先生不致落入困苦和被排斥的境地, 并特别指示在 20 天内向法庭告知采取的具体措施。

2.9 2013 年 6 月 4 日, Ben Djazia 先生在此向马德里房管所申请社会住房, 并附上第 37 法院 2013 年 5 月 30 日作出的判决, 以及他向社会服务部门提出的领取最低收入补助的请求。2013 年 6 月 20 日, 第 37 法院应提交人的请求决定将收回房屋的行动推迟一个月。

¹ 两名提交人出具了马德里自治区 2013 年 9 月 6 日出具的一份记录副本, 表明 Ben Djazia 先生提出了申请公共住房的下列申请: 0001/1999、000/2001、000/2002、019/2004、01/2005、02/2006、3/2007、019/2007、74/2008、74/2009、03/2010、04/2010、74/2010 和 74/2011, 前 13 份申请都没有成功。文件说最后一份申请仍待审查。

² 两名提交人出具了就业与社会保障署 2013 年 3 月 14 日出具的一份失业记录副本, 表明 Ben Djazia 先生在 2010 年 6 月 22 日至 2011 年 4 月 21 日、2012 年 3 月 24 日至 2012 年 6 月 21 日期间领取失业救济金。

³ 提交人提供了马德里明爱会 2013 年 5 月 28 日出具的一份文件副本。

2.10 2013年7月2日,第37法院裁定,出租人请求执行2013年5月30日判决的申请符合法律要求。此外,法院指示,提交人及其子女应于2013年9月11日搬离房间,本裁定应告知社会事务署。

2.11 2013年7月19日,Ben Djazia先生向第37法院提出申请,反对执行该法院2013年7月2日的判决,并请求暂停驱逐令。他提出,除其他外,令他搬出是侵犯他获取体面和适足住房的权利,请求第37法院向马德里自治区和马德里市政委员会社会服务部门再次发文,命令马德里房管所及城市房屋与土地公司对他十多年来提出的请求作出回应,向他提供替代住房。

2.12 2013年7月22日,第37法院驳回了反对执行此前判决的申诉,因为该申诉不符合《民事诉讼法》第556(1)条规定的任何理由。2013年7月26日,Ben Djazia先生向第37法院申诉,请求重审撤销判决,重申他的主张并请求法院考虑该案相关情况,以及他的家庭如果在没有替代住房的情况下就被驱逐可能会面临的风险。最后,他请第37法院向马德里自治区和马德里市政委员会社会服务部门、马德里房管所和城市住房与土地公司重新发文。

2.13 2013年8月29日,Ben Djazia先生前往马德里市政委员会在得土安区的一个社会服务中心。一名社会工作人员向他书面告知,社会服务部门可以向他发放相当于一个月房租的救济金,但他应在有收入的情况下持续支付并保证一直支付房租;如果未成年人无家可归而且他的家庭没有任何替代住处,社会服务部门将考虑启动保护措施以避免他们落入困境。⁴

2.14 2013年9月6日,第37法院驳回了Ben Djazia先生于2013年7月26日提出的申诉。

2.15 2013年9月10日,Ben Djazia先生向宪法法院提出保护请求,请求采取临时措施暂缓驱逐。

2.16 2013年9月11日,由于一些邻居和社会组织成员的反对,驱逐行动被推迟到2013年10月3日。

2.17 2013年9月20日,Ben Djazia先生再次请宪法法院采取临时措施。

2.18 2013年9月30日,Ben Djazia先生向欧洲人权法院申请临时措施。提交人称法院驳回了他们的申诉,他们没有就此提出任何后续主张。

2.19 2013年10月3日,在市警察的帮助下,提交人及其子女被迁离。Ben Djazia先生已开始领取最低收入补助,因而在迁离过程中请求与出租人庭外解决,付钱让一家人留在房间内,但没有成功。当日,市应急处(SAMUR)在马德里社会应急处短期庇护所向提交人提供临时庇护,他们在此停留10天后被当局请离。此后,提交人及其子女在家庭汽车内睡了4天,随后搬到一个熟人家,被收留了几周。提交人指出,被驱逐时,他们没有充足的收入,难以找到替代住房。

2.20 2014年2月19日,宪法法院以宪法权利保护令涵盖的基本权利没有受到明显侵犯为由,裁定不受理Ben Djazia先生的保护申请。

⁴ 提交人提供了马德里市政委员会 Vicente Ferrer 社会服务中心 2013 年 8 月 29 日出具的一份文件副本。

申诉

3.1 提交人坚称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第十一条第一款享有的权利，因为他们尽管没有替代性住宿，但仍被第 37 法院下令迁离，这一措施影响到其有权享受特别保护的未成年子女。⁵ 该措施致使提交人及其子女面临不确定、极度不安全和脆弱的处境。

3.2 作出驱逐提交人的结论的司法程序没有遵守相关司法保障措施，因为西班牙法律在租赁合同到期导致驱逐的相关司法程序中未妥善保障住房权。法院不审查强迫驱逐对承租人的影响，也不审查各个案件的具体情况。第 37 法院没有考虑到提交人没有替代住房，以及驱逐令对其未成年子女造成何种影响。⁶

3.3 面向收入很低或没有任何收入的人的救济措施不足以保护适足住房权；在 10 多年时间里，Ben Djazia 先生向马德里房管所申请社会住房但没有成功，就可以说明这一点。马德里房管所、社会事务署、马德里市政府委员会家庭与社会服务部门了解这家人的状况，但没有采取任何步骤，防止提交人面临立即迁离时没有替代住房的处境。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2015 年 5 月 22 日，缔约国称，不可依据《任择议定书》第三条第二款(五)、(六)项受理本来文，因为其明显没有事实根据，是滥用提交来文权的表现。此外，来文没有表明提交人处于《任择议定书》第四条意义内的明显不利处境。

4.2 缔约国主张，提交人为了迷惑委员会而故意不提供相关资料，例如他们称自己遭受强迫驱逐。实际上，他们的处境不属于委员会关于适足住房权(《公约》第十一条第一款)；强迫驱逐问题的第 7 号一般性意见(1997 年)所指的强迫驱逐(第 3、第 6 和第 7 段)。提交人在私人租赁合同到期后面临强迫驱逐，司法机关在出租人与承租人达不成协议的情况下作为调解人进行干预，除此以外当局没有采取任何行动。

4.3 当局忽视提交人的说法是不真实的：从 2002 年开始，提交人一直从马德里市政委员会位于得土安区的社会服务中心得到社会支助。⁷ 然而，Ben Djazia 先生的态度在很大程度上阻碍了他家的经济状况得到改善，因为他认为改善他家的经济状况完全是公共当局的责任。

⁵ 提交人在说理过程中还提到《儿童权利公约》，《公约》于 1991 年 1 月 5 日对缔约国生效。

⁶ 提交人提到委员会于就西班牙《公约》执行情况的第五次定期报告(E/C.12/ESP/CO/5)的结论性意见，第 22 段。

⁷ 根据马德里市政委员会得土安市委员会 2015 年 4 月 24 日的社会报告，该中心为处理 Ben Djazia 先生的收入支助申请和参加求职计划提供了社会支助。

4.4 根据马德里自治区住房与康复总局 2015 年 4 月 21 日的一份报告，Ben Djazia 先生的收入来源一直是各种补助、福利和在非正规经济中打零工。根据马德里市政委员会的社会报告，一名社会工作者在 2006 年注意到 Ben Djazia 先生不愿意参加求职计划，因为他认为这没有用。2009 年，社会服务中心提醒他必须每隔六个月前来接受收入支助审评，指出他在过去两年中只来了一次。⁸ 2012 年，该中心像前几年一样，指出 Ben Djazia 先生缺乏找工作的动机。

4.5 缔约国指出，即便驱逐行动近在眼前，Ben Djazia 先生仍不积极寻找住房，而是期待社会服务部门提供住房。租房合同于 2012 年 8 月到期时，一名社会工作者就告知他有一些公立和私营实体可提供公共住房。然而，Ben Djazia 先生要求社会服务中心向他提供住房。另外，2012 年 7 月，该中心将 Ben Djazia 先生转介到明爱会团结租房计划，该计划于 2012 年 10 月向他支付了两笔支助金，每笔 300 欧元。2013 年，社会服务部门向 Ben Djazia 先生提供了 600 欧元的救济金以满足基本需求，并敦促他继续寻找替代住房。2013 年 2 月，中心的一名社会工作者指出，Ben Djazia 先生尽管知道必须离开出租房，但仍没有寻找替代住处。由于 Ben Djazia 先生不愿意寻找住处，该中心于 2013 年 8 月与他联系，向他提供支助金，用于支付一个月房租和不超过 400 欧元的公寓押金。他还被告知，如果 9 月 11 日实施驱逐行动而他无住处，当局会对他的子女采取保护措施。2013 年 9 月，Ben Djazia 先生又开始领取每月 532.51 欧元的最低收入补助。

4.6 社会服务中心表示，Ben Djazia 先生提交的所有公共住房申请中，他家仅入围三次。⁹ 缔约国指出，马德里房管所每年收到平均 8,000 份公共住房申请，在马德里市内分配的住房平均只有 260 个单位。

4.7 提交人没有告知委员会，市应急处已告知他们，如果在市应急处社会短期逗留处允许的最长逗留期到期后仍未找到住处，当局将在妇女庇护所里为 Bellili 女士及其子女提供住处，在无家可归者庇护所里为 Ben Djazia 先生提供住处。马德里市政委员会得土安社会服务中心为提交人提供了类似选项(见第 2.13 段)。

提交人关于缔约国对可否受理意见的评论

5.1 2015 年 6 月 27 日，提交人提交了对缔约国意见的评论，称《公约》第十一条规定的义务延伸到租赁住房方面的情况(包括强迫驱逐)，如果按照不符合《公约》的法律实施驱逐行动，或者受影响者无法获取适当的法律补救，这种情况就可构成强制驱逐。¹⁰

⁸ 根据这份社会报告，Ben Djazia 先生从 2013 年开始领取 532 欧元的最低收入补助。

⁹ 缔约国提供了马德里自治区住房与康复总局 2015 年 4 月 21 日的报告副本，报告表明 Ben Djazia 先生提交了 16 份公共住房申请，其中 11 份计入特需配额，5 份应摇号决定。报告的结论是，Ben Djazia 先生按照特需配额提出的公共住房申请已“录入”，他在申请当日的名单上是第 432 号。

¹⁰ 提交人提到委员会的第 7 号一般性意见，第 11、第 16 和第 19 段。

5.2 缔约国的意见旨在质疑 Ben Djazia 先生为没有替代住房开脱并颠倒举证责任的民事行为，给主张因违反《公约》的行为而成为受害者的人蒙上可疑的阴影。然而，Ben Djazia 先生至少早在 1998 年就在求职，并为进入就业市场而勤奋地接受培训。¹¹ 他对社会服务部门的态度沮丧或消极，出于他作为失业者的处境，他没有社会福利，面临为家人提供衣食的严重困难。

5.3 市政社会服务部门，以及提交人求助的其他机关，对本案没有真正的兴趣。法院指定的律师拒绝为本案辩护，称本案站不住脚；马德里律师协会拒绝了向 Ben Djazia 先生指定新律师的请求。

5.4 缔约国在提交的材料中提到，社会服务部门在庇护所中为 Bellili 女士及其子女提供住宿，但不向 Ben Djazia 先生提供，这将导致家人分离，对子女造成比驱逐更严重的心理影响。提交人主张，无论如何，他们在市应急处短期庇护所的停留期限无法延长，当局因此请他们离开，但没有向他们提供像样的替代住宿。

5.5 缔约国没有批准 Ben Djazia 先生早在 1999 年就提出的社会住房申请，而且在随后几年中，尽管用于处理由严重经济危机导致的紧急状况的住房不足，仍然减少了公共住房单元的数量。马德里相关当局把公共住房出售给投资公司，减少了可用的住房存量。例如，出于平衡预算的目的，马德里房管局于 2013 年以 2.01 亿欧元的价格将 2,935 套房屋和其他财产出售给一个私营实体。¹²

缔约国对实质问题的意见

6.1 2015 年 9 月 17 日，缔约国提出了关于案件实质问题的意见，并重申了来文不可受理的意见。

6.2 缔约国指出，Ben Djazia 先生被告知驱逐行动后，免费获得了一位法律代理人兼律师。然而，律师认为他的主张站不住脚，法律援助委员会确认了这一意见。不过，Ben Djazia 先生由他选定的一名律师代理。

6.3 缔约国重申，提交人认为他们遭受强迫驱逐，但本案并不属于这一情况。第 37 法院进行的司法程序依照《公约》提供了一切适用的正当程序保障。¹³ Ben Djazia 先生事先充分了解合同将于 2012 年 3 月终止。在这段时间内，他有机会与马德里自治区社会服务部门和马德里市政委员会沟通。迁离行动适时开展，法院官员、警方和愿意出席的当事方代表均在场。Ben Djazia 先生获准出席第 37 法院的审理并可上诉。他能够向宪法法院要求保护宪法权利，并可向欧洲人权法院提出临时措施请求。

提交人关于缔约国对实质问题的意见的评论

7.1 2016 年 2 月 22 日，提交人对缔约国关于案件实质问题的意见作出答复，重申缔约国违反《公约》第十一条的指称。

¹¹ 提交人提供了一家私人公司出具的电气技师就业证书(1993-1996)，以及由公立和私营实体 2001 年、2004 年、2006 年至 2008 年和 2015 年出具的 7 份技术课程听课证书。

¹² 提交人提到国际特赦组织的一份报告，《Evicted Rights: Right to housing and mortgage evictions in Spain》，马德里，西班牙国际特赦组织，2015，第 40 页。

¹³ 缔约国提到委员会第 7 号一般性意见，第 15 段。

7.2 第 37 法院进行的审理不遵守司法保障措施。驱逐裁定没有考虑到这一措施对提交人，特别是对其未成年子女可能造成的后果。法律没有为司法驱逐程序的被告人提供异议或上诉的可能性，被告人难以解释驱逐行动的影响；他们的唯一选项是主张全部或部分支付房租金额。

7.3 提交人重申，缔约国在严重经济危机期间对公共住房存量采取倒退措施。

第三方提交的资料

8.1 2016 年 4 月 5 日和 10 月 25 日，来文问题工作组代表委员会行事，提交了国际经济、社会和文化权利网(经社文网)¹⁴ 和前任适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权问题特别报告员依照《任择议定书》第八条、《任择议定书》之下的议事规则第 14 条和关于第三方干预问题的指南提交的资料。

8.2 2015 年 5 月 17 日，经社文网转交其提交的资料，强调缔约国应除其他外，维护受其管辖的个人(包括私人租赁协议中的租客)的住房权，采取必要步骤，最大限度地利用现有资源实现住房权并保障有效补救的权利。2016 年 5 月 19 日，委员会将这份材料一并转交缔约国和提交人，请其发表意见和评论。

8.3 2017 年 1 月 31 日，特别报告员在对提交人的申诉不持立场的情况下表示，本来文引起以下方面的重要问题：国家有义务防止和应对缺乏住房问题，包括解决结构性成因；诉诸司法的问题；租赁合同到期时提供保护，防止出租人-承租人关系终止；国家有义务采取积极措施，帮助付不起房租的租客。2017 年 2 月 9 日，委员会将这份材料一并转交缔约国和提交人，请其发表意见和评论。

当事方对第三方提交资料的评论

9. 2016 年 6 月 19 日，提交人告知委员会，他们支持经社文网提交材料中给出的意见，这些意见补充了他们的主张。

10. 2017 年 3 月 17 日，缔约国提交了对特别报告员提交资料的意见。缔约国列出并简要描述了当局自经济危机开始以来采取的帮扶弱势群体的最有意义的步骤，尤其是帮扶那些极难支付抵押贷款的人。

B. 委员会审议可否受理

11.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据《任择议定书》规定的临时议事规则第 9 条判定来文是否可予受理。

11.2 根据当事方提供的资料，委员会注意到，Ben Djazia 先生于 2013 年 9 月 30 日请求欧洲人权法院采取临时措施，但最终没有成功，并且没有向该法院提出任何后续申诉。委员会还注意到，缔约国没有按照《任择议定书》第三条第二款(三)项提出反对意见。在任何情况下，欧洲人权法院对关于临时措施的请求的驳回，并不一定意味着应依照《任择议定书》审议这一事项。

¹⁴ 代表组织有：经济和社会权利中心、促进经济、社会和文化权利全球倡议、波哥大豪尔赫·塔德奥·洛萨诺大学 Ana Luc á Maya Aguirre 教授、社会权利倡导中心、法律与社会研究中心、社会经济权利项目、南非杜拉·奥马尔研究所、联合国国际特赦组织、西班牙经社文权利观察社、南非金山大学 Jackie Dugard 教授。

11.3 委员会注意到缔约国的主张，根据《任择议定书》第三条第二款(五)项，提交人的主张明显没有事实依据，因为他们没有遭受强迫驱逐，而是由于他们与私人订立的租赁合同到期而被迁离，并且当局对他们的处境给予持续关注。然而，委员会认为，来文提出的事实足以使其评估是否存在违反《公约》的情况；就可否受理而言，提交人已充分证实了其申诉。

11.4 委员会注意到缔约国的主张，来文载有的对提交人情况的资料片面且扭曲，有意误导委员会，因而应认定其滥用提交权，宣布不予受理。然而，委员会认为，仅凭缔约国与提交人描述的事实的差异，包括社会服务部门的行动以及 Ben Djazia 先生对找工作和替代住房的态度，这并不构成《任何议定书》第三条第二款(六)项规定的滥用提交来文权。

11.5 委员会注意到缔约国的主张，本来文之所以不可受理，还在于它没有表明提交人遭受了明显不利的处境。根据《任择议定书》第四条，委员会必要时可对未表明提交人处于明显不利境地的来文不予审议，除非委员会认为来文提出了具有普遍意义的严重问题。照字面和系统解读，得出的结论是这一条款没有产生《任择议定书》规定的来文可予受理的要求，¹⁵ 而是赋予委员会自行决定权，酌情不予审议达不到最低严重水平的来文，从而集中委员会的资源，最好地履行其职能。这一解读在《任择议定书》的形成过程中得到确认。¹⁶ 委员会在行使自行决定权时，应考虑其对《公约》各项权利所作的判例，据称受害人根据案情是否处于明显不利境地，尤其是据称被侵犯的权的性质，据称侵权行为的严重程度和(或)侵权行为对据称受害人的个人处境可能造成何种影响，¹⁷ 以及其他因素。鉴于这些考量和申诉提出的事实，委员会认为，不必拒绝按照《任择议定书》第四条审议本来文。

11.6 委员会指出，本来文满足《任择议定书》第二和第三条规定的其他受理要求，据此宣布来文可于受理，并着手审议实质问题。

C. 委员会审议实质性问题

事实和法律问题

12.1 委员会按照《任择议定书》第八条的规定，结合收到的所有资料审议了本来文。

12.2 提交人指称，缔约国按照第 37 法院的命令将他们从租用的住处逐出，不考虑他们没有替代住房和驱逐令造成的结果，特别是对其未成年子女的结果，因而侵犯了他们的适足住房权。他们主张，司法程序没有提供必要的司法保障，当局没有向他们家提供公共住房。此外，马德里自治区在严重经济危机期间将部分公共住房存量出售给私营投资基金。

¹⁵ 见委员会临时议事规则第 14(5)条。

¹⁶ 见拟订《经济、社会及文化权利国际公约》任择议定书问题不限成员名额工作组第五届会议报告(A/HRC/8/7)，第 155 和第 157 段。

¹⁷ 例如见欧洲人权法院，Gagliano Giorgi 诉意大利，第 23563/07 号申诉，2012 年 3 月 6 日的判决，第 54 至第 56 段；以及 Giusti 诉意大利，第 13175/03 号判决，2011 年 10 月 18 日的判决，第 34 段。

12.3 缔约国辩称，提交人是在另一人(出租人)的积极要求下才面临驱逐的，司法机关仅以调解人的身份介入，第 37 法院的审理遵守了一切司法保障。此外，缔约国指出，马德里自治区社会服务部门和马德里市政委员会在现有资源的限度内以不同方式援助提交人(见第 4.5 段)，包括赠款和其他资助，以及在驱逐后提供十天的临时庇护；很大程度上正是 Ben Djazia 先生的态度才阻碍了他家的经济状况得到任何改善。

12.4 当事双方没有争议的事实是，提交人及其子女居住在马德里的一个出租屋内，此处是他们的主要居所；出租人向第 37 法院提起对 Ben Djazia 先生的法律诉讼，其结果是 2013 年 10 月 3 日将提交人及其子女逐出；尽管 Ben Djazia 先生在多个时期内(见脚注 2 和 8)领取失业福利和最低收入补助，但提交人在驱逐时没有替代住房，也没有寻找其他租用住处的充足收入；Ben Djazia 先生在 1999 年至 2011 年间多次向马德里房管所申请公共住房，但均未成功(见脚注 1 和 9)；2012 年和 2013 年，马德里房管所向马德里自治区的其他机构一样，将 2,935 套住房出售给私营公司/投资基金(见脚注 12)。

12.5 对于提交人离开市应急处短期庇护所后的情况，委员会注意到缔约国辩称，市应急处通知提交人，当局在必要时将在妇女庇护所中向 Bellili 女士及其子女提供住宿，在无家可归者庇护所中向 Ben Djazia 先生提供住宿。然而，提交人称，当局通知他们离开短期庇护所时，并未提供任何像样的住宿。委员会注意到，双方就此提交的材料(见脚注 4 和 7)仅表明，得土安区社会服务中心于 2013 年 8 月通知 Ben Djazia 先生，在他家被驱逐且没有替代住房的情况下，当局将对他的子女采取保护措施。委员会注意到，缔约国没有反驳提交人的指称，即提交人及其子女在短期庇护所停留 10 天后，不得不在家庭汽车里睡了 4 天，后来被一名熟人收留了几周。

12.6 委员会还注意到，提交人没有反驳马德里社会服务中心 2015 年 4 月 24 日报告中所载信息，即该中心代表 Ben Djazia 先生介入后，他在 2012 年和 2013 年领取了几次资助，以满足他的基本需求(见第 4.5 段)。

12.7 鉴于委员会对相关事实的判定和当事双方提交的论述，来文引起的根本问题是：考虑到提交人无家可归，第 37 法院以合同到期为由下令将提交人逐出租用的住处，以及当局未能给予替代性住房，是否构成违反《公约》第十一条第一款规定的适足住房权。委员会在审议这一核心问题时，将首先讨论缔约国提出的来文涉及个人之间的冲突、不属于《公约》范畴的主张。委员会将首先回顾住房权的相关问题，尤其是涉及居住在租用住处中的人和这一权利的法律保障的问题。

住房权和依法保障保有权利

13.1 享有适足住房权的人权是一项基本权利，对享有所有经济、社会和文化权利至关重要，¹⁸ 并且与包括《公民权利和政治权利国际公约》规定的各项权利在内的其他人权有着紧密的关联。¹⁹ 应确保所有人，不论其收入或经济来源如

¹⁸ 关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 1 段。

¹⁹ 同上，第 7 和第 9 段。

何，都享有住房权，²⁰ 并且各缔约国应当为充分实现这项权利采取一切必要措施，最大限度地利用其可用资源。²¹

13.2 所有人都应有一定程序的使用保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。²² 这种保障还适用于居住在公私出租住处中的人，这类人即便在租约到期后也享有住房权。

13.3 强迫驱逐显然是与《公约》的要求格格不入的。只有按照国际法的有关原则，在某些特别例外的条件下才是允许的。²³ 委员会提到第 7 号一般性意见对强迫驱逐的定义(第 3 段)，强调该定义不限于集体或大规模驱逐行动或由缔约国当局直接推动的驱逐行动。保护人民不受强迫驱逐，还适用于居住在出租住处中的人。²⁴

13.4 当驱逐行动有正当理由时(见第 15.1 至第 15.3 段)，相关当局必须确保按照符合《公约》的法律执行，包括序言所载的人的尊严原则，并且符合合理性和相称性的一般原则。与强迫迁离相关的过程，或者可能影响到使用保障、有可能造成驱逐情况的过程，必须在遵守某些程序性保护的情况下实施，包括让那些受影响的人有一个真正磋商的机会，²⁵ 等等。委员会回顾说，没有有效补救办法的权利不成其为权利；²⁶ 因而根据《公约》第二条第一款所载义务，缔约国应确保充足住房权可能因强迫驱逐或租赁合同关系终止等受到影响的人有机会诉诸有效适当的司法补救措施。²⁷

国家有责任保护租客

14.1 缔约国提出，租赁合同到期产生的驱逐行为是个人纠纷(出租人与承租人)，驱逐行动并非由当局启动。然而，这种纠纷受缔约国法令管辖，缔约国在任何情况下都承担确保《公约》规定的权利应得到尊重的最终责任，包括尊重承租人的住房权。因此，尽管租赁合同到期产生的纠纷发生在两人之间，但国家负有相关义务，包括有义务保障驱逐行动不违反《公约》第十一条第一款(见第 15.1 和第 15.2 段)。

²⁰ 同上，第 7 段。

²¹ 同上，第 12 段。

²² 同上，第 8 (a)段。

²³ 同上，第 18 段；以及第 7 号一般性意见，第 1 段。

²⁴ 见经社文网提交的材料。

²⁵ 第 7 号一般性意见，第 15 段。另见南非宪法法院，Olivia 路 51 号占领者诉约翰内斯堡市的判决[2008] ZACC 1，第 9 至第 23 段。印度最高法院也强调驱逐案件中的保障措施，见 Olga Tellis & Ors 诉孟买城市集团，《全印案例汇编》，1986，180。

²⁶ 第 2/2014 号来文，I.D.G.诉西班牙，2015 年 6 月 17 日通过的意见，第 11.3 段。另见关于在国内法律秩序中适用《公约》的义务的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 2 段。

²⁷ 关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1998 年)，第 1 和第 5 段；第 7 号一般性意见，第 9、第 11 和第 15 段；第 9 号一般性意见，第 2 段；以及第 2/2014 号来文，I.D.G.诉西班牙，第 11.3 和第 11.4 段。

14.2 缔约国不仅有义务尊重《公约》权利，进而应避免侵犯这些权利，而且有义务保护这些权利，应采取措施以防止个人享有这些权利受到直接或间接干涉。²⁸ 如缔约国不采取适当措施保护《公约》权利，即便侵害该权利的行为最初是由个人或私营实体实施的，缔约国也负有责任。因此，虽然《公约》主要确定国家与个人之间的权利和义务，但《公约》条款的范围延伸到个人之间的关系。因此，个人租赁合同引起的驱逐情况涉及《公约》权利。有鉴于此，缔约国称本来文只涉及个人纠纷，因而不属于《公约》范畴的主张站不住脚。

被驱逐者的住房权和获取公共住房的机会

15.1 在某些情况下，驱逐居住在租用住处中的人可能符合《公约》，前提是驱逐由法律作出规定并且作为最后手段实施，当事人在事前能够获取有效的司法补救，从而确信相关措施有正当理由，例如在长期不支付租金或者在无正当理由破坏租赁财产的案件中。此外，当局与当事人必须有真正的机会在事前开展真正磋商，不得存在较轻的替代做法或措施，并且当事人不得处于或可能落入构成违反《公约》其他权利或人权的状况。

15.2 驱逐尤其不应使个人无家可归。如果受影响的人没有获得替代住房的手段，缔约国必须采取一切适当的措施，用尽它所有的资源酌情提供新的住房、新的住区或新的有生产能力的土地。²⁹ 缔约国应特别注意驱逐妇女、儿童、老年人、残疾人或其他遭受系统性歧视的弱势个人或群体的行动。缔约国有责任采取合理措施，向被驱逐而无家可归的人提供替代住房，无论驱逐活动是由当局或是由出租人等个人启动的。

15.3 向需要替代住房的被驱逐者提供替代住房的义务意味着，根据《公约》第二条第一款，缔约国必须采取一切必要步骤，最大限度地利用其可用资源来维护这一权利。缔约国可选择多种多样的政策来实现这一目的，包括为无法获取可负担住房的人设立住房补贴。³⁰ 然而，采取的任何措施必须周密、具体、尽可能直接，³¹ 从而尽可能迅速有效地实现这一权利。驱逐情况下的替代住房政策应该与当事人的需求和情况的紧迫程度相称，应该尊重人的尊严。此外，缔约国应采取一致协调的措施，解决导致缺乏住房的制度缺陷和结构性原因。³²

15.4 人权是不可分割和相互依存的。因此，国家在住房权方面的义务应与所有其他人权义务一并解读，特别是在发生驱逐的情况下，尤其应与给予尽可能广泛的保护义务一并解读(《公约》第十条第一款)。缔约国有义务尽可能利用其可用资源向需要替代住处的被驱逐者提供替代住处，其中包括保护家庭单位，尤其是当当事人负责照料和教育受抚养子女时。

²⁸ 第7号一般性意见，第9段。另见关于性和生殖健康权利的第22(2016)号一般性意见第42段和关于公正良好工作条件权的第23(2016)号一般性意见，第59段。

²⁹ 第7号一般性意见，第16段。

³⁰ 第4号一般性意见，第8(c)段。另见第13段。

³¹ 第3号一般性意见，第2段。另见《公约》缔约国委员会主席2012年5月16日的信。

³² 参见，例如适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权问题特别报告员对这一情况提交的意见(A/HRC/31/54，第28至第38段)。

15.5 如果某人被从家中驱逐，国家又不给予或保障替代住处，缔约国就必须表明它已经考虑具体案情，并且尽管已经采取了其可用资源最大限度内的一切合理措施，仍无法维护当事人的住房权。缔约国提供的资料应该使委员会能够根据《任择议定书》第八条第四款审议已采取措施的合理性。³³

第 37 法院的司法程序

16.1 委员会将审议提交人被逐出租用住处是否构成侵犯其适足住房权的情况。委员会注意到，出租人依照《城市地产保有法》第 9 和第 10 条以及《民法》第 1569(1)条，于 2012 年 3 月 15 日和 7 月 12 日通知 Ben Djazia 先生打算终止合同并且不再续约；租期于 2012 年 8 月 31 日到期；但是提交人拒绝离开住处。应出租人的申诉，第 37 法院于 2013 年 5 月 30 日依照《民事诉讼法》第 440(4)和第 549(3)条，以合同已到期为由命令将提交人逐出。因此，驱逐提交人是依法执行的。

16.2 委员会注意到，尽管出租人已充分提前通知提交人不愿续约，租期于 2012 年 8 月 31 日到期，但提交人仍拒绝离开出租屋。此外，提交人从 2012 年 6 月开始就无法向出租人支付月租。由于没有任何资料表明出租人的行动不合理或不必要，委员会认为，驱逐提交人存在合理的理由，因而可以合理说明。

16.3 委员会注意到提交人称，当局在诉讼期间不遵守司法保障，提交人的法律援助请求被主管当局驳回。委员会还注意到缔约国的主张，第 37 法院遵守了《公约》规定的所有适用的正当程序保障(见第 6.3 段)。委员会注意到 Ben Djazia 先生能够获得法律援助，在整个诉讼过程中得到无偿代理，他的律师提交了多份司法申请；Ben Djazia 先生充分提前获知了租约即将终止和即将被驱逐的情况；驱逐行动是在适当时间开展的，法院官员、警察和当事各方的代表均在场。

16.4 委员会还注意到提交人的指称，第 37 法院在不考虑驱逐措施可能对提交人造成何种影响，特别是对其未成年子女的影响的情况下，就命令驱逐提交人；在驱逐司法程序中，法律没有规定被告可反对或上诉解释驱逐行动产生的后果，被告人的唯一选项是主张他们全部或部分支付了租金。在此方面，委员会认为，依照 2013 年 5 月 30 日和 7 月 2 日、22 日的裁定，第 37 法院遵照《民事诉讼法》第 440(4)条(经第 37/2011 号法案修订)、第 549(3)条和第 556(1)条，命令驱逐提交人并且随后加以确认。根据这些条款以及该法第 444(1)条，诉讼期间，被告只能提出关于支付租金的主张，或者作出愿意支付所有欠款的最初陈述，从而中断驱逐诉讼。委员会还注意到，虽然没有具体法律允许法官在驱逐诉讼中审查驱逐行动是否符合《公约》(见第 15.1 和第 15.2 段)，但第 37 法院于 2013 年 5 月 30 日作出指示，请社会事务署和马德里市政委员会家庭与社会服务部门在其职能范围内采取措施，保护 Ben Djazia 先生免于落入困境，并特别指示在 20 天内告知法院为保障未成年儿童获取体面和适足住房的权利所采取的具体措施。法院于 2013 年 7 月 2 日重申了这一请求。此外，法院应 Ben Djazia 先生的请求，数次推迟了驱逐行动。

³³ 见委员会就评价《公约任择议定书》规定的“尽现有资源的最大可能”采取步骤的义务发表的声明(2007 年)。

16.5 委员会注意到第 37 法院采取了相关措施，确保提交人(特别是其未成年子女)不会无家可归或容易受到其他侵犯人权的行为；委员会因而认为，虽然法律没有提出要求，但法院实际上考虑了驱逐行动的潜在影响。住房权在缔约国内不是一项可通过要求行使宪法权利的诉讼得到直接保护的基本权利。此外，法律不要求法官在审理驱逐案件时，在当事人得到替代住处前暂停驱逐行动。实际上，法律没有明确和明文规定法官拥有这一权力，或者可以命令社会服务部门等其他机关采取协调行动以防止被驱逐者无家可归。在这一背景下，虽然提交人没有替代住房，收入也不足以在私营市场上找到住处，而且没有记录表明马德里社会服务部门及时回应了法院的请求，但是第 37 法院仍下令 2013 年 10 月 3 日对提交人及其子女实施驱逐。

16.6 因此，提交人及其子女离开市应急处短期庇护所后，在家庭汽车里睡了 4 天。因此，委员会认为，在不保证替代住处的情况下驱逐提交人，将构成侵犯提交人适足住房权的情况；除非缔约国有力地证明，它尽管采取了一切合理措施，尽到现有资源的最大可能，并且考虑了提交人的个人情况，仍无法维护其住房权。本案中，缔约国更有责任说明结果的正当理由，因为提交人的未成年子女(年龄约为 1 岁和 3 岁)受到了影响。委员会因而着手评估缔约国所作解释的合理性。

缔约国就缺乏获取替代住房的机会所作的解释

17.1 委员会注意到，缔约国对提交人的家庭需要公共住房这一点没有异议，只是辩称马德里社会服务部门向提交人提供了包括住房方面的援助，尽到现有资源的最大可能，而且 Ben Djazia 先生在很大程度上阻碍了他的家庭的经济状况得到任何改善。

17.2 委员会认为，缔约国为了合理调配其社会服务资源，可设定申请人为获取社会服务必须满足的标准或条件。然而，这些条件必须是合理的且经过非常仔细的设计，从而不仅防止任何污名化现象，也要防止仅凭需要替代住房者的行为就拒绝申请。此外，相关条件必须透明、及时和完整地通报给申请人。还要考虑到住房不足往往是结构性问题的结果，例如失业水平高或者社会排斥呈现出系统性模式；当局有责任用尽现有资源的最大可能，通过适当、及时和协调的应对加以解决。

17.3 本案中，缔约国不是辩称 Ben Djazia 先生没有满足申请公共住房的标准和条件，而是提出他在寻求就业和替代住房方面的行为以及满足其他社会福利标准或条件的问题。因此，缔约国没有证明，提交人达不到已得知的获得社会住房必须满足的部分条件。相反，委员会注意到，提交人从其子女出生开始曾至少三四次向马德里房管所申请社会住房，他于 2013 年 6 月 4 日再次向马德里房管所提出请求，并附上第 37 法院 2013 年 5 月 30 日的裁定。考虑到驱逐迫在眉睫，Ben Djazia 先生请第 37 法院向马德里自治区社会服务部门和马德里市政委员会下达指示，请求马德里房管所和城市住房与土地公司向他提供替代住房。

17.4 缔约国还主张，马德里房管所每年平均收到 8,000 份公共住房申请，在马德里市内平均分配 260 套住房单位。缔约国似乎在暗示，即使提交人符合获得公共住房的标准，当局也因可用的资源有限，无法在驱逐行动迫近的 2012 年或 2013 年给予他们公共住房。

17.5 委员会注意到有利于提交人的相关措施(见第 4.5 段),认为缔约国的论述不足以证明它已做出一切可行的努力,利用一切现有资源,满足像提交人一样有迫切需要的人的住房权,将此作为紧要事项。例如,缔约国没有解释为何有必要拒绝向提交人提供社会住房,因为缔约国当时将其资源用于由当局执行的一般政策或紧急计划,从而逐步实现住房权,特别是处境尤其脆弱的人的住房权。此外,缔约国没有向委员会解释,尽管马德里每年可用的公共住房单位数量远远达不到需求,马德里地区当局,例如马德里房管所,为何仍将部分公共住房存量出售给投资公司,减少公共住房的数量;缔约国也没有解释为何这一措施有正当理由,是确保《公约》承认的各项权利得以充分实现的最恰当做法。例如,马德里房管局于 2013 年以 2.01 亿欧元的价格将 2,935 套住房和其他财产出售给一家私营公司,辩称此举是平衡预算所需。

17.6 委员会认为,缔约国有一定的自行决定权,可以最恰当的方式利用税收收入以保障充分实现《公约》认可的权利,³⁴在某些情况下,缔约国可采取故意倒退的措施。然而,缔约国在这种情况下必须证明,该决定是经过尽可能详尽的考虑后作出的,就《公约》所有权利而言有正当理由,并且使用了一切现有资源。³⁵在严重的经济和金融危机时期,影响政策的一切预算变化或调整都必须是临时、必要、相称且不歧视的。³⁶本案中,缔约国没有有力地解释为何有必要采取前段所述的倒退措施,其结果是恰恰在社会住房需求因经济危机而增多时,社会住房的供应量却减少。

17.7 最后,委员会着手审议缔约国的主张,即市应急处通知提交人如在短期庇护所最长停留期到期时仍未找到住处,当局将在妇女中心内为 Bellili 女士及其子女提供住宿,在无家可归者庇护所内为 Ben Djazia 先生提供住宿;马德里自治区社会服务署和马德里市政委员会也为提交人提供了类似的替代办法。如果提交人接受这一办法,一家人将会被分开,违反缔约国将家庭作为社会的基础,给予其可能的最多和最广泛保护的责任,有悖于《公约》第十条第一款。在此方面,缔约国没有向委员会解释为何没有向提交人提供其他选项。

17.8 出于这些原因,委员会得出结论,缔约国没有提出合理论证,没有证明它虽然已采取一切必要措施,用尽现有资源的最大可能,仍无法向提交人提供替代住房。

C. 结论和建议

18. 鉴于提交的所有资料和本案的特殊情况,委员会认为,缔约国没有对用尽现有资源采取的一切措施作出合理论述,缔约国整体(包括马德里地区当局)在不保障替代住房的情况下驱逐提交人,构成侵犯其适足住房权的情况。

³⁴ 第 1/2013 号来文, López Rodríguez 诉西班牙, 2016 年 3 月 4 日通过的意见, 第 13.3 段。另见委员会 2012 年 5 月 16 日的信(见脚注 31)。

³⁵ 第 4 号一般性意见, 第 9 段。另见委员会关于评价《公约任择议定书》规定的“尽现有资源的最大可能”采取步骤的义务的声明, 第 6、第 8 和第 11 段。

³⁶ 委员会 2012 年 5 月 16 日的信(见脚注 31)。见委员会关于公共债务、紧缩措施与《经济、社会及文化权利国际公约》的声明(2016 年), 第 4 段。

19. 委员会依《任择议定书》第九条第一款规定行事，认为缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十一条第一款(单独及结合第二条第一款和第十条第一款一并解读)享有的权利。根据对本来文的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

关于提交人的建议

20. 缔约国有义务给予提交人有效补救，特别是：(a) 如提交人没有适足的住处，则应考虑本意见确定的标准评估其现状，并在与其真正协商后使其享有适足的住处；(b) 对提交人遭受的侵权行为给予其经济补偿；以及 (c) 报销提交人因处理本来文而合理产生的法律费用。

一般建议

21. 委员会认为，对个人来文推荐的补救办法可包括，保证不再重犯并回顾缔约国有义务防止今后出现类似的侵权行为。委员会认为，缔约国应确保其法律和法律的执行符合《公约》确定的义务。缔约国尤其有义务：

(a) 采取适当的立法和(或)行政措施，确保在驱逐租客的司法程序中，被告能够提出异议或提出上诉，以便法官考虑驱逐行动的后果及其是否符合《公约》；

(b) 采取必要措施，解决法院裁定和社会服务部门的行动之间缺乏协调，可能导致被驱逐者得不到适足住处的问题；

(c) 采取必要措施，确保先与当事人真正协商，再执行驱逐没有获取替代住房手段的人的行动；并且国家应先采取一切必不可少的步骤，用尽现有资源的最大可能，以确保被驱逐者拥有替代住房，特别是在涉及家庭、老年人、儿童和(或)其他处于脆弱境地的人的情况下；

(d) 在现有资源的最大限度内，与各自治区协调制定并执行保障低收入者适足住房权的全面计划，并且遵守第 4 号一般性意见。³⁷ 该计划应规定必要资源、指标、时间框架和评估标准，从而以合理、可衡量的方式保障这些个人的住房权。

22. 根据《任择议定书》第九条第二款和《任择议定书》规定的暂行议事规则第 18 (1)条，请缔约国应在六个月内向委员会提交一份书面答复，包括通报在落实委员会意见和建议的后续工作中采取的措施。此外还请缔约国公布委员会的意见，并以便于查阅的形式广为宣传，以便为各界民众知晓。

³⁷ 另见委员会对西班牙第五次定期报告的结论性意见(E/C.12/ESP/CO/5)，第 21 段。