



经济、社会及文化权利委员会

关于针对西班牙的第 2/2014 号和第 5/2015 号来文的后续行动报告*

第 2/2014 号来文, I.D.G.诉西班牙

- 意见通过:** 2015 年 6 月 17 日
- 初次来文内容:** 来文提交人的住家面临抵押赎回权终止程序。但是, 提交人本人没有接到关于同意启动该程序的决定; 决定是通过公共通知系统发布的。提交人声称, 她没有接到通知, 因此无法亲自对付抵押赎回权终止申请的程序。提交人认为, 就此事而言, 用公共通知系统发通知的做法侵犯了她根据《公约》第十一条享有的权利(E/CN.4/55/D/2/2014)。
- 违反的条款:** 《公约》第十一条
- 委员会提出的与提交人有关的建议:** (a) 应遵照《公约》规定, 并考虑到委员会关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见和关于“适足住房权: 强行驱逐”的第 7(1997)号一般性意见, 保证提交人得到适当程序保护, 保证正当程序到位, 否则不得拍卖她的房产;
(b) 为提交人报销来文处理过程中产生的法律费用。
- 委员会的一般性建议:** (a) 确保因无法偿还贷款而面临抵押赎回权终止程序的人可以获得法律补救;
(b) 采取适当的立法措施或行政措施确保抵押赎回权终止程序中通过公共通知系统发通知的方式只有在当面送达通知书的所有手段都已用尽的情况下才可使用, 确保有足够的公开性, 公布时间足够长, 以便受影响人员有机会充分了解程序启动的情况, 并能够参加程序;
(c) 采取适当立法措施, 根据《公约》规定, 并考虑到委员会第 7 号一般性意见, 在拍卖住房或驱逐住户之前, 确保抵押赎回权终止程序遵循适当的要求……和手续。

* 委员会第六十六届会议(2019 年 9 月 30 日至 10 月 18 日)通过。



第 2/2014 号来文, I.D.G.诉西班牙

缔约国提交的材料:

缔约国在 2016 年 3 月 11 日和 2018 年 2 月 8 日的普通照会中提交了对委员会建议的答复。

关于就提交人的问题提出的建议, 缔约国通知说, 在委员会发表意见之前, 提交人以抵押贷款合同中某些条款无效为由向法院请愿, 要求暂停拍卖程序, 2013 年 10 月 4 日, 法院部分接受了请愿, 裁定合同第 6 条(“违约利息”)无效。此外, 程序进行过程中陆续发通知, 在利用公共通知系统发通知之前可用的所有手段都已用尽, 使用申诉人提供的其他地址也无效。2016 年 10 月 21 日, 面临丧失抵押品赎回权的贷款人被传唤出庭, 否则程序可能暂停。提交人没有回复, 因此, 据缔约国称, 程序暂时搁置。

关于需要限制以公共通知的方式发通知的一般性建议, 缔约国指出, 2015 年 10 月 5 日修订的《民事诉讼法》第 164 条及其后各条规定了在利用公共通知系统之前必须用尽当面送达通知手段的全面程序。该程序规定, 通知可以送达收件人的工作地点, 应查询地址是否更改, 如果已更改, 则向新地址发送通知, 通知可送达收件人的雇员、亲属或与之同住的人或大楼服务台人员(如果有的话), 应提醒中间人有义务将文件传递给收件人。

提交人的评论:

2018 年 3 月 26 日, 提交人提交了对缔约国意见的评论。她认为, 缔约国没有执行委员会的任何一项建议。

她指出, 直到现在, 她仍未收到抵押赎回权终止程序申请的通知, 因此, 她无法从一开始就了解程序。此外, 她在法院 2013 年 10 月 4 日裁决之前的上诉中, 只能就抵押贷款合同条款的滥用性质提出指控; 不允许她提出全面辩护。

提交人称, 2016 年 4 月, 她的法律代表向司法部提出偿还律师费 49,600 欧元的要求, 但没有得到答复。2016 年 7 月 6 日, 法律代表以司法部不作为为由对其提起行政诉讼。提交人附上了国家法律服务处提出的反对她的申诉的意见, 其中称: 提出偿还费用要求的应该是提交人, 而不应该是她的法律代表; 委员会的决定不能直接执行; 现无法律费用的证据, 无法证明提交人确实支付了费用。

关于一般性建议, 提交人认为, 政府没有采取任何措施确保法律补救的提供或限制公共通知方式的使用, 尽管《民事诉讼法》第 164 条得到了修订, 但对她的案件适用的条款(即第 686 条)没有得到修订。提交人认为, 该法律的措辞不够完善, 造成通知系统的缺陷。她认为, 在西班牙获得体面住房的权利的状况仍然令人关切。

委员会的决定:

委员会注意到, 提交人声称, 她仍未收到抵押赎回权终止程序申请的通知, 因此委员会的建议没有得到执行。委员会回顾说, 委员会建议缔约国确保除非提交人得到适当的程序保护和正当程序保障, 否则不得拍卖她的房产。在这方面, 委员会注意到, 根据收到的资料, 迄今为止没有进行过拍卖, 提交人也没有被驱逐, 根据缔约国的说法, 抵押赎回权终止程序已经或即将暂停。

第 2/2014 号来文, I.D.G.诉西班牙

委员会注意到, 缔约国修订了其法律, 限制在向有关各方递送程序性决定通知时使用公共通知的方式。委员会还注意到, 对提交人而言, 公共通知方式只用过一次。如提交人所述, 《民事诉讼法》仅第 164 条得到修订, 而第 686 条保持不变, 但委员会回顾指出, 造成提交人适足住房权受到侵犯的不是第 686 条措辞上的缺陷, 而是其适用上的缺陷(E/CN.4/55/D/2/2014, 第 13.3 段)。

委员会注意到, 提交人的代表要求缔约国偿还费用 49,600 欧元, 根据委员会收到的资料, 这一要求仍有待解决。委员会注意到, 根据提供的文件, 法律代表要求缔约国支付一大笔钱, 但没有证明提交人实际支付了这些费用。委员会强调, 各方在任何时候都有理由真诚合理地寻求委员会的建议的落实。因此, 委员会请双方提供关于这些程序的结果的补充资料, 并请提交人以合理真诚的方式参与程序。

根据收到的所有资料, 委员会认为, 与提交人相关的建议已得到部分执行, 一般性建议已得到令人满意的执行。委员会决定继续保留来文后续程序, 并请缔约国在本文件发表后 90 天内提供资料, 说明在执行建议(b)方面为提交人采取了何种措施。

第 5/2015 号来文, Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili 诉西班牙

- 意见通过:** 2017 年 6 月 20 日
- 初次来文内容:** 提交人因未能支付其马德里公寓房间租金而被驱逐。提交人认为, 驱逐行为违反了《公约》第十一条第一款。他们还声称, 司法程序没有遵守所有保障, 因为法院没有评估驱逐的影响(E/C.12/61/D/5/2015)。
- 违反的条款:** 第十一条第一款, 与《公约》第二条第一款和第十条第一款分别解读及一并解读。
- 委员会提出的与提交人有关的建议:**
- (a) 如果提交人没有足够的住房, 应评估他们的现状, 并在与他们真诚协商后, 考虑到本意见中确定的标准, 向他们提供公共住房, 或采取任何其他措施, 使他们能够享有适当的住房;
 - (b) 对提交人遭受的侵权行为给予经济补偿;
 - (c) 为提交人报销来文处理过程中产生的法律费用。
- 委员会的一般性建议:**
- (a) 采取适当的立法措施和(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的问题, 此问题可能导致被驱逐者得不到适足住房;
 - (c) 采取必要措施, 确保在执行驱逐没有获取替代住房手段

第 5/2015 号来文，Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili 诉西班牙

的人的行动之前，先与当事人真诚协商，而且国家应先采取一切必不可少的措施，在现有资源的范围内，确保被驱逐者获得替代住房，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尤应如此；

(d) 根据关于适足住房权的第 4 (1991)号一般性意见，在现有资源范围内，与各自治社区协调，制定并执行保障低收入者适足住房权的全面计划。该计划应规定划拨必要资源，确立指标、时间框架和评估标准，以合理、可衡量的方式保障这些人的住房权。

缔约国提交的材料：

缔约国在 2018 年 1 月 11 日的普通照会中提交了对委员会建议的答复。

关于与提交人有关的建议，缔约国报告说，政府已经采取步骤，使提交人能够通过公开分配程序申请公共住房，他们的案件自 2016 年 9 月 26 日以来已经结案。

缔约国还报告说，委员会的意见已刊登在司法部公报中。

关于通过一项全面计划保障低收入者适足住房权的建议，缔约国提到它对适足住房问题特别报告员在意见第 10 段中的指控所作的答复。

提交人的评论：

2018 年 3 月 1 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。

提交人报告说，自 2016 年以来，他们一直住在马德里市政府分配给他们的社会住房单元中。提交人说，他们没有收到经济补偿或法院费用偿款，要求补救的内部机制也不存在。

提交人认为，委员会的意见本应刊登在《政府公报》上，那才是西班牙法律动态的一般公众信息汇集点，而不是刊登在司法部公报上，该公报没有广泛分发，主要面向司法部官员。

委员会建议缔约国采取措施让法官考虑驱逐的后果，关于这项建议，提交人报告说，目前的法律仍然没有这样的规定。提交人说，只有修改《民事诉讼法》，这项建议才可得到落实。提交人还指出，在因不支付房租而被驱逐的案件中，程序进展非常迅速，被告只有三天的时间申请免费法律援助，如果被告在 10 天内没有答复，司法官员就可以下令驱逐他们。

提交人解释说，加泰罗尼亚自治社区是唯一一个采用协调议定书的地区，借此协调不同行政部门的行动，并确保社会服务机构收到法院关于驱逐的事先通知，以保证作出有效的反应。然而，尽管有这一议定书，2016 年巴塞罗那的 3,024 起因不支付租金而被驱逐的案件中，社会服务机构只对 564 起进行了干预。在其他自治社区中尚无相应的议定书。

提交人认为，一些自治社区通过了住房法，关于实施保障住房权的可衡量计划的建议已得到部分落实。然而，中央政府对这些法律是否违宪问题提出质疑后，这些法律的适用已暂停。

第 5/2015 号来文, Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili 诉西班牙

第三方意见:

2018 年 3 月 14 日, 国际经济、社会和文化权利网络(经济社会文化权利网络)对委员会意见中所载的一般性建议的后续行动发表了评论。经济社会文化权利网络认为, 西班牙没有使用权保障, 因为房东可以拒绝续签租赁协议, 而不给出任何解释。此外, 与其他司法管辖区不同的是, 法官不能根据合理性和相称性原则审查驱逐的后果。经济社会文化权利网络还指出, 虽然已经制定了市政和地区议定书, 以保证在驱逐案件中与社会服务机构协调, 但这些议定书没有得到始终如一的遵守, 当局在法律上没有义务提供替代住房。

关于执行住房计划的建议, 该组织注意到, 2013 年西班牙有 30 万人申请社会住房, 同时有 340 万套空置住房, 其中包括 9752 套具备可居住条件的社会住房。如今, 社会住房占西班牙住房总量的 1%, 相比之下, 荷兰为 32%, 奥地利为 23%, 大不列颠及北爱尔兰联合王国为 18%。自 2009 年以来, 住房支出削减了 50%。与此同时, 房价在过去十年里大幅上涨。必须将收入的 40% 以上用于住房的人口比例从 5% 上升到 10.3%。缔约国通过了新的 2018-2021 年国家住房计划; 但为了满足目前的需求水平, 这一计划将需要更大的投资, 需要更多的社会住房。经济社会文化权利网建议缔约国增加税收, 收集关于住房需求及其现行政策影响的分类数据, 并实施基于人权的住房战略。

2018 年 4 月 17 日和 7 月 24 日, 监察员提交了关于建议执行情况的书面意见。监察员认为缔约国对委员会的答复不够充分, 因为没有涉及所有建议, 而且在提到这些建议时, 也很简短, 或仅仅与委员会审议该案之前提出的指控有关。此外, 监察员指出, 查阅司法部的公报没有找到任何提及委员会意见的地方, 无论如何, 委员会意见应登载在《政府公报》上。监察员还提供了关于监察员与相关部委对话结果的资料。根据基础设施、交通和住房国务秘书处的说法, 与住房有关的一切责任都完全属于各自治社区, 自治社区已经获得了实施 2018-2021 年国家住房计划所需的财政资源。监察员认为, 国务秘书处应从各自治社区收集必要的信息。司法部表示, 如果提交人告知他们在 2016 年获得了社会住房, 本来可能就有理由不再沟通。司法部还强调委员会根据《任择议定书》第九条第二款提出的建议不具约束力, 因此没有提供资料说明根据关于经济补偿和费用偿还的建议采取的行动, 缔约国只需对这些建议给予“适当考虑”。监察员不谈案件的是非曲直, 但认为, 根据《任择议定书》规定的义务, 至少需要对建议进行分析, 并对每一项建议作出合理、有根据的答复。监察员建议重新考虑委员会的建议, 并为每一项答复说明理由, 同时建议在《政府公报》上登载委员会的意见。2019 年 9 月 23 日, 监察员提交了进一步的资料, 指出议会于 2019 年 4 月 3 日通过了第 7/2019 年法令, 为受驱逐令影响的人规定了新的补救办法, 这些人现在可以请社会服务部门来评估其脆弱性。监察员还指出, 委员会的意见现已刊登在司法部公报中, 并认为公布意见的建议已得到充分执行。¹

¹ 缔约国和来文提交人尚未能够对本文件发表评论。

第 5/2015 号来文，Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili 诉西班牙

缔约国提交的第二份材料： 缔约国在 2019 年 2 月 26 日的普通照会中通知说，在所有有权答复提交给委员会的关于住房权的个人来文的机关和机构参加的会议之后，市议会与法院的沟通机制已经建立，这是一种良好做法，以确保市议会可以尽快发布关于驱逐程序的通知。各方还商定执行一项议定书，以加快落实委员会提议的预防措施。一个部际工作组已经成立，负责制定住房和房屋租赁领域的紧急措施，同时外交、欧洲联盟和合作部内设立了一个人权司，以确保更好地遵守国际论坛提出的建议和意见。

委员会的决定： 委员会注意到，来文提交人现在有了适当的住宿。委员会还注意到提交人声称，他们尚未得到任何经济赔偿，来文处理过程中产生的法律费用也没有得到偿还。缔约国没有对这一点提出质疑。

因此，委员会认为，就委员会与提交人有关的建议而言，缔约国已经采取了令人满意的行动，但关于建议(b)和(c)，缔约国尚未作出答复，尚未采取令人满意的行动。

委员会注意到，据提交人称，司法程序仍然不允许法官考虑驱逐的后果。委员会注意到监察员在这方面提交的资料，各方尚未对此发表评论。委员会决定等待缔约国和提交人提供关于第 7/2019 号法令通过的情况的进一步资料。

委员会注意到，缔约国已确立良好做法，即应建立市议会与法院的沟通机制，以确保市议会可以尽快发布关于驱逐程序的通知。提交人和第三方声称，从目前情况来看，议定书不够完善。委员会等待关于这一良好做法影响的进一步资料。

委员会注意到，缔约国已表示，委员会的意见已在司法部公报中公布，提交人和第三方认为《政府公报》是公布这些意见的适当地方。

根据收到的所有资料，委员会认为缔约国已经采取了一些初步行动，但仍需要进一步行动，并提供关于所采取措施的补充资料。委员会决定继续保留来文后续程序，并请缔约国在本文件发表后 90 天内提供资料，说明其采取了哪些措施执行与提交人有关的建议(b)和(c)和一般性建议(a)、(b)、(c)和(d)。
