



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 45/2018 号来文的决定*

来文提交人:	A.M.O.和 J.M.U.
据称受害人:	提交人及其三名未成年子女
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 6 月 15 日
决定通过日期:	2020 年 10 月 13 日
事由:	因无法定所有权占用而被逐出住所
程序性问题:	缺乏证据
实质性问题:	适足住房权
《公约》条款:	第十一条第一款
《任择议定书条款》:	第二条、第五条

* 委员会第六十八届会议(2020 年 9 月 28 日至 10 月 16 日)通过。



1.1 来文提交人 A.M.O., 罗马尼亚公民, 生于 1987 年 11 月 20 日, J.M.U., 西班牙公民, 生于 1965 年 9 月 12 日。提交人以本人名义并代表其三个未成年子女即 J.M.O.(生于 2007 年 6 月 3 日)、A.M.O.(生于 2009 年 3 月 5 日)和 A.M.O.(生于 2015 年 9 月 9 日)行事。提交人称, 他们因《公约》第十一条第一款之下的权利遭到侵犯而受害, 因为尽管他们没有其他住房, 但他们接到驱逐令, 被勒令搬出自 2015 年以来一直占用的住房。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

1.2 2018 年 7 月 10 日, 委员会通过其来文工作组行事, 对来文进行了登记。委员会注意到, 提交人说他们没有其他住房, 如将其逐出, 会对他们造成无法弥补的损害, 因此委员会请缔约国采取临时措施, 要么在审议来文期间暂停驱逐, 要么与提交人真诚协商, 为其提供适当的替代住房。

1.3 2019 年 7 月 18 日, 鉴于提交人经济状况的变化, 委员会通过其来文工作组同意取消临时措施请求。

1.4 在本决定中, 委员会概述当事方提交的资料和论据; 随后审议来文可否受理问题; 最后, 委员会得出结论。

A. 当事方提交的资料和论点摘要

事实背景

2.1 直到 2015 年 4 月 4 日, 提交人全家一直住在 J.M.U.父母拥有、位于巴伦西亚奥利瓦的卡列圣费利佩的房屋中。2015 年 4 月 4 日这一天, 提交人所住的房屋被烧毁。由于提交人没有劳动合同也没有担保人, 而且他们靠收集废金属所得收入太低, 无法租房, 提交人面临露宿街头的风险, 因此他们决定搬入奥利瓦 Calle Santa Barbara 的一套空闲公寓居住。

2.2 提交人决定占用的空闲房屋自 2012 年 12 月 4 日起已经归一家银行所有。当时, 这套住房的前所有人在甘迪亚第四初审法院面临取消抵押品赎回权诉讼。前所有人最后只得搬离这处住房。在提交人于 2015 年搬入这套住房之后, 他们开始收到驱逐令, 签发驱逐令的目的是将住房归还银行。

2.3 2017 年 3 月 24 日, 银行无法接收上述住房, 因为该房屋中住着提交人。

2.4 2017 年 7 月 26 日, 提交人请求银行允许他们支付社会租金。¹ 社会事务部同意提交人的请求, 但银行没有接受这一请求。

2.5 有关方面定于 2017 年 6 月 2 日再次将提交人逐出住房, 但这次驱逐因未通知提交人而被推迟。

2.6 2017 年 10 月 18 日, 提交人向巴伦西亚自治区政府(Generalitat de Valencia)申请替代住房, 但尚未得到积极回应。

2.7 由于将于 2017 年 10 月 23 日再次被逐出住房, 提交人提出了上诉。在 2017 年 11 月 3 日举行的听证会上, 法院确认所涉房产将移交银行。

¹ 这一请求的依据是 2012 年 3 月 9 日皇家法令批准, 并经第 5/2017 号皇家法令修订的关于以可行方式重组由主住宅抵押担保的债务的良好做法守则; 提交人属于极为弱势者类别。

2.8 2017年11月6日，法院下令于2018年2月5日将提交人逐出住房，但由于提交人提出上诉，驱逐没有进行。

2.9 2018年4月27日，法院命令司法委员会为定于2018年7月13日进行的第五次驱逐提供协助，并请求社会事务部门参与，因为将被驱逐的一些家庭成员为未成年人。

2.10 2018年5月30日，提交人对驱逐令提出上诉，请求在他们获得体面、适足的住房之前暂缓执行驱逐令。提交人还请求法院进行相称性测试，将银行在收回房产方面并无紧急需要与家庭急需住房这一点进行比较。提交人指出，他们的经济社会状况极为脆弱，援引了关于适足住房权和禁止强行驱逐的国际标准，²并表示在当前的市场条件下，弱势人口群体无法保证获得住房。在上诉中，提交人还对缔约国废除公共住房制度以及采取步骤“竭力阻挠保护住房权立法”——这里指的是指宪法法院暂停自治社区提出的住房立法倡议——表示谴责。

2.11 最后，2018年6月7日，法院驳回了提交人的上诉，并确认驱逐将于2018年7月13日进行。

申诉

3.1 提交人说，由于替代住房缺乏，而且他们缺乏收入，无法获得私人住房，因此将他们从目前居住的房屋中逐出将侵犯他们在《公约》第十一条之下的权利。

3.2 提交人附上了一份社会事务部的报告，该报告得出结论认为，“鉴于提交人的经济状况，提交人除满足基本需求以外无力支付任何额外费用”。

登记来文和请求采取临时措施

4. 2018年7月10日，委员会通过其来文工作组对来文作了登记。委员会注意到提交人表示，他们没有其他住房，如将其逐出，会对他们造成无法弥补的损害，因此，请缔约国采取临时措施，要么在审议来文期间暂停驱逐，要么与提交人真诚协商，为其提供适当的替代住房。

缔约国关于取消临时措施和停止对来文的审议的请求

5.1 2019年2月13日，缔约国说，引起来文的情况已经不复存在，因为提交人没有被驱逐，而且正在为其寻找替代住房。据此，缔约国请求取消临时措施，并停止对来文的审议。

5.2 缔约国解释说，由于提交人仍住在房屋中，因此银行没有按计划于2017年3月24日收回该房产。原定于2017年6月2日采取的将提交人驱逐的行动也因事先未通知提交人而暂停。在确定于2017年10月23日重新将提交人驱逐之后，提交人提出了上诉。在2017年11月3日的相关听证会上，法院认定，提交人并不拥有所涉房产的所有权契据，因此该房产应归还其所有人。随后一次驱逐安排在2018年2月5日进行，这一天，由于反驱逐运动者的实际阻挠，驱逐无法进行。在所有权人再次提出请求后，法院同意于2018年7月13日重新进行驱逐，

² 提交人援引委员会在 Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili 诉西班牙案(E/C.12/61/D/5/2015)中的意见，欧洲人权法院关于这一问题的判例，以及最高法院2017年11月23日关于进入住宅和相称性测试的判决。

并请社会事务部门提供协助，因为所涉住房中有未成年人。缔约国指出，当时提交人将此事提交了委员会，但没有告知委员会，应所有权人的请求，驱逐在同一天暂缓进行。

5.3 缔约国还解释说，虽然提交人于 2017 年 3 月 29 日请社会服务部门提出一份报告，以便与银行达成社会租赁协议，但他们没有根据安排于 2017 年 4 月 20 日同社会事务人员见面，尽管这是完成报告的先决条件。不过，2017 年 5 月 8 日，在新的驱逐日期确定之后，提交人请求紧急约见社会事务人员。2017 年 6 月 6 日，向银行提交了支持社会租赁协议请求的报告。2017 年 10 月 18 日，提交人被列入自治区住房登记册，该登记册现有 10,046 名申请人。2018 年 9 月 4 日，提交人、社会福利顾问、Afectados Plataforma de la Hipoteca 协会代表以及银行分行经理举行了一次会议。缔约国表示，社会事务部门“已经采取多项步骤与银行谈判，以签署一项合同，使当前的状况正常化”。主管机构正在尽最大努力，利用一切可用手段解决提交人的住房问题。

5.4 关于可利用的资助，缔约国表示，2018 年 3 月 22 日，处理了 J.M.U. 的社会紧急补贴和非缴费型养老金申请。但是，由于提交人没有提供所需文件，这两项申请均未获批准。2018 年 6 月 7 日，还提出了巴伦西亚社会包容收入申请，该申请于 2019 年 2 月获得批准，每月发放 918 欧元。为了处理 J.M.U. 可能有资格获得的任何福利，社会事务机构请他提供与他患有的使他无法工作的慢性病有关的报告，但他没有提供。缔约国表示，从 2018 年 7 月 31 日至 9 月 30 日，A.M.O. 有一份非全日就业合同，每月工资为 588 欧元。

5.5 最后，缔约国表示，市政当局认为，在找到替代办法之前，提交人家庭有资格获得紧急社会住房，市政当局已经尽一切可能为提交人提供帮助，但提交人没有与社会事务部门充分合作，因此社会事务部门无法以更令人满意的方式处理提交人家庭面临的问题。

提交人对缔约国关于取消临时措施和停止对来文的审议的请求提出的评论

6.1 2019 年 6 月 24 日，提交人承认，在发展和保障这项权利及其社会功能方面，特别是从 2 月 3 日巴伦西亚自治区关于住房的社会功能的第 2/2017 号法来看，巴伦西亚自治区属于最先进的行政区之一。不过，提交人还表示，缔约国需要制定公共住房政策，增加公共住房总量，防止属于最弱势群体的人遭到驱逐。提交人指出，银行和“秃鹫基金”拥有许多空置房产。

6.2 关于提交人的个人情况，提交人表示，他们没有替代住房，并称，虽然自 2019 年 2 月以来，他们每月领取 918 欧元的巴伦西亚社会包容收入金，而且在申请获得批准时，他们还收到了拖欠的 5,254 欧元的付款，但他们无力负担私人租房费用。

6.3 提交人表示，2019 年 4 月 1 日，法院将 2019 年 7 月 8 日定为新的驱逐日期。他们说，如果他们在该日期之前找不到住处，他们将不得不露宿街头或占用另一处空置房屋。

委员会对缔约国的请求的审议

7. 2019 年 7 月 18 日，鉴于提交人经济状况的变化，委员会同意关于取消临时措施请求，但决定不停止对来文的审议。

缔约国对可否受理和实质问题的意见

8.1 2019年12月16日，缔约国说，来文明显缺乏根据，因此应宣布来文不予受理。提交人仍住在所涉房屋中，驱逐令已经七次暂缓执行，而且提交人家庭的需求由公共资金在现有资源范围内予以满足。

8.2 缔约国具体指出，《公约》第十一条并没有赋予居住在另一人拥有的住房中的绝对权利，也没有规定国家有义务在资源不足的情况下向任何人提供住房。缔约国说，采取适当措施促进旨在改善人人获得体面住房的状况的公共政策不是一项强制性权利，而是国家的一项义务。《宪法》规定，住房权是一项必须为政府主管机构的行动提供指导的宪法义务或指令。具体而言，缔约国指出，为便利人们进入私人住房市场，已经采取了一些措施。在拥有房产方面，为此采取了减免所得税，提供抵押贷款补贴及向年轻人提供援助的做法；在房产租赁方面，采取了便利人们进入私人住宅市场的做法。缔约国指出，还采取了一些措施，设法使人们留在私人住宅市场，具体做法是通过立法，规定在不支付抵押贷款的情况下暂停驱逐，并制定银行良好做法守则，以避免违约。缔约国还表示，已经采取措施处理合法驱逐情况下的紧急需要。同样，司法机构制定了驱逐前与社会事务部门协调的协议，以便评估提供紧急住处问题，并酌情提供紧急住处。在3月1日第7/2019号皇家法令通过后，这些措施获得了法律地位。此外，市政社会事务部门负责评估和监测家庭需求。巴伦西亚自治区除了在租金支付方面提供公共援助外，还向遇到住房紧急情况的人提供直接援助，支付每月租金。除了启动 **Infohabitatge** 网络提供住房建议，为因不付款而遭驱逐者提供支持和寻求住房解决办法之外，政府还根据大型住房所有者提供的名单调整公共住房登记册，并与他们谈判社会租赁合同协议。从中期来看，自治区将翻修目前不适宜居住的公共住房，并将增加政府可向弱势人士出租的公共住房数量。

8.3 缔约国说，在本案中，提交人在第十一条之下的权利没有遭到侵犯：提交人本应证明，由于他们收入太低，无法进入住房市场，因此他们处境困难。缔约国说，家庭拥有的资金总额须根据收入(在本案中，提交人每月获得 918 欧元的巴伦西亚社会包容收入付款)和任何免费获得的服务(如教育或保健)计算，进入住房市场所需的最低收入须根据最低工资计算。缔约国说，在提交人居住的小镇，提交人是能够找到住房并随后申请自治区提供的租金补贴的。自 2013 年以来，地方主管机构一直在评估提交人的需求，社会服务部门已被告知预定的驱逐日期。

提交人对缔约国意见的评论

9.1 2020年2月25日，提交人表示，由于他们属于罗姆人群体——该群体面临许多房产所有人的偏见，还由于他们没有就业合同——拥有就业合同通常是一项要求，他们很难租到住房。

9.2 提交人还说，缔约国没有足够住房，不是因为有空置房产，而是因为大量在住房泡沫期间大肆建造的闲置房产目前归银行或秃鹫基金所有，而这些房产在等待有利可图的投机机会。提交人还表示，缔约国并没有采取任何行动来处理这种情况。

9.3 最后，提交人说，奥利瓦市政当局答应与最近从银行购买了所涉房产的秃鹫基金谈判社会租金，但迄今为止他们没有得到积极回应。

B. 委员会对可否受理问题的审议

10.1 在审议来文所载的任何指称之前，委员会必须根据《任择议定书》规定的暂行议事规则第 9 条，决定来文是否可予受理。

10.2 委员会注意到，缔约国表示，应以来文出于以下原因明显缺乏根据为由，宣布来文不予受理：提交人仍然住在所涉房屋中；驱逐令已经暂缓执行七次；提交人家庭的需求由公共资金在现有资源范围内予以满足；提交人没有与社会事务部门充分合作，具体而言，提交人没有提供评估其获得各种形式援助的权利所需的文件，因而无法对其状况进行更好的管理；提交人月收入为 918 欧元，能够在其居住的小镇租到房屋，因此提交人未能证明其处境困难。委员会还注意到，提交人说，由于他们属于罗姆人群体——该群体面临许多房产所有人的偏见，还由于他们没有就业合同——拥有就业合同通常是一项要求，他们很难租到住房。

10.3 根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项，委员会宣布，凡是明显缺乏根据、证据不足或完全基于大众媒体传播的报告的来文，一律不予受理。为使委员会审议来文的实质，案件事实和提出的指称必须至少初步表明，提交人可能因《公约》所载权利遭到侵犯而成为实际或潜在受害者。³ 在本案中，委员会注意到，提交人于 2015 年开始占用一处没有法定所有权的房产，而且提交人没有表明自那时以来他们已经申请替代住房。委员会还注意到，缔约国提交的文件——提交人没有对文件提出异议——显示，提交人没有与社会事务部门认真合作。最后，提交人说，他们是罗姆人，因此他们很难找到愿意向他们出租房产的所有人，但提交人没有提供进一步细节，说明如何试图找房而未果，尽管自 2019 年 2 月以来提交人每月收到巴伦西亚社会包容收入付款 918 欧元，而且还收到总计 5,254 欧元的欠款。委员会指出，⁴ 提交人有责任首先证实其指称并提供相关文件。因此，在没有收到足够证据确定提交人的适足住房权受到威胁的情况下，委员会认定，关于存在《公约》第十一条遭到侵犯情况的指称，就可否受理而言，来文证据不足，因而根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项，来文不予受理。

C. 结论

11. 委员会考虑到向其提供的所有资料，根据《任择议定书》行事，认定根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项，来文不予受理。

12. 根据《任择议定书》第九条第一款，委员会决定将本决定转交缔约国和来文提交人。

³ S.S.R.诉西班牙(E/C.12/66/D/51/2018)，第 6.4 段；以及 S.C.和 G.P.诉意大利(E/C.12/65/D/22/2017)，第 6.15 段。

⁴ Arellano Medina 诉厄瓜多尔(E/C.12/63/D/7/2015)，第 8.10 段；以及 Martínez Fernández 诉西班牙(E/C.12/64/D/19/2016)，第 6.4-6.5 段。