



经济、社会及文化权利委员会

委员会根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》
通过的关于第 79/2018 号来文的决定*

来文提交人:	M.B.B.(由 Beatriz Pérez García 代理)
据称受害人:	提交人及子女
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 11 月 13 日(初次提交)
决定通过日期:	2020 年 10 月 15 日
事由:	将提交人驱逐出住所
程序性问题:	用尽国内补救办法; 证据不足
实质性问题:	适当住房权
《公约》条款:	第十一条第一款
《任择议定书》条款:	第二和第五条

1.1 来文提交人是 M.B.B., 西班牙国民, 生于 1991 年。提交人代表她本人和她的子女 J.I.M.B.和 M.M.B.(分别出生于 2010 年和 2012 年)行事。她声称缔约国侵犯了她和她的子女根据《公约》第十一条第一款享有的权利。《任择议定书》自 2013 年 5 月 5 日起对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2018 年 11 月 14 日, 委员会通过来文工作组登记了来文, 注意到即将被驱逐、据称没有替代住房和造成不可挽回伤害的风险, 要求缔约国在委员会审议来文期间暂停驱逐提交人, 或与提交人真诚协商, 为她提供适当住房, 以免对她或她的子女造成不可挽回的伤害。2018 年 11 月 16 日, 暂停驱逐提交人。2019 年 11 月 15 日, 提交人及家人被驱逐出住所, 与公婆同住。

1.3 在本决定中, 委员会首先将总结当事各方提交的资料和论点, 但不表明立场。然后, 委员会将审议来文可否受理, 最后提出结论。

* 委员会第六十八届会议(2020 年 9 月 28 日至 10 月 16 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¹

登记来文之前

2.1 2015年1月12日，提交人及其伴侣根据特殊需求情况程序向马德里自治区申请住房。

2.2 2016年4月，提交人及其伴侣决定在没有合法产权的情况下，与他们的子女一同住进了某金融机构所有的一套空置公寓。

2.3 某天，该金融机构提出了非法占有申诉，以便将这家人逐出公寓。马德里市议会社会服务局建议该金融机构与提交人签订社会住房合同。该机构拒绝了这一提议。

2.4 2018年1月10日，马德里第14调查法院判定提交人及其伴侣犯有非法占有的轻罪，判处他们缴纳三个月每日2欧元的罚款，并支付诉讼费。法院还下令驱逐他们。提交人称，她没有对这一判决提出上诉，因为该金融机构告诉她可以再住几个月，直到她获得社会住房。2018年9月13日，提交人被告知，驱逐日期定在2018年10月3日。

2.5 2018年9月26日，提交人向马德里第14调查法院提出暂缓驱逐的申请，声称她无处可住。2018年9月28日，提交人再次向马德里自治区申请住房，并要求将她列入紧急类别，理由是她即将被驱逐。提交人还约见了社会服务局工作人员。

2.6 2018年10月3日，未驱逐提交人，新的驱逐日期定在2018年11月16日。2018年11月8日，提交人再次申请暂缓驱逐，并指出她已提交社会住房申请。

登记来文之后

2.7 2018年11月14日，委员会通过来文工作组登记了来文，并要求缔约国在委员会审议来文期间暂停驱逐提交人，或与提交人真诚协商，向她提供适当住房，以免对她或她的子女造成不可挽回的伤害。驱逐再次推迟。

2.8 2019年9月5日，发布了一项新命令，将驱逐日期定在2019年10月11日。2019年10月11日，未驱逐提交人，²新的驱逐日期定在2019年11月15日，并在当天驱逐了提交人一家。

申诉

3.1 提交人在最初的来文中指称，驱逐将构成违反《公约》第十一条第一款的行为，因为她没有适当的替代住房。该来文是在马德里第14调查法院下令驱逐又暂停驱逐时提交的。提交人指出，家里唯一的收入是每月662.89欧元的最低生活费，不够在私人市场租房，而且她和她的家人没有其他地方可住。提交人没有援引《公约》的具体条款，但还声称立即驱逐将侵犯其子女的受教育权，因为他们

¹ 事实系根据个人来文及当事各方随后在关于来文实质问题的意见和评论中提供的资料整理而成。

² 提交人未解释为何没有遭到驱逐。

在附近学校注册了。提交人附上了 2018 年 11 月 7 日的一份社会服务报告，指出鉴于即将被驱逐和没有替代住房，他们一家面临遭受社会排斥的风险。

3.2 提交人还指出，住房权受缔约国《宪法》和《世界人权宣言》保护。提交人补充说，虽然体面住房权是在《宪法》中“社会和经济政策指导原则”一章确立的，不能在国内法院独立于其他相关权利援引，但从对《宪法》的系统解读中可以推断出，应尽可能大力保护住房权和这些相关权利。关于这一点，提交人指出，根据宪法法院第 3769/2012 号判决所附 Valdés Dal-Ré 法官和 Asua Batarrita 法官的个别意见，一种不提倡对所涉权利进行基于权利且相互关联的解释的保护模式，将导致“传统保护不可理解的倒退”。此外，欧洲人权法院将驱逐定性为对保护住房权的最极端形式的干涉，对缺乏最低适居标准予以谴责，并提到了根据这些权利提供适当替代住房的义务。³ 提交人回顾说，在一些案件中，欧洲人权法院要求作为临时措施暂缓驱逐。⁴ 因此，欧洲人权法院的判例法就基本权利规定了某些最低标准，这些标准应作为国内法所定标准的基础，在任何情况下都不能降低。在不提供适当替代住房的情况下发布驱逐令，是对这一判例法的公然漠视，也不符合缔约国为避免侵犯基本权利而必须保持的最低标准。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019 年 5 月 17 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见，并在意见中要求委员会停止审议该来文。

4.2 缔约国回顾说，提交人被判非法占有罪，没有上诉，因此成为最终判决。缔约国还称，提交人没有认真申请住房，因为她没有提供马德里自治区要求的文件。提交人在马德里自治区住房机构的档案显示，她于 2015 年 1 月 12 日提交了初次申请，但因材料不全被驳回。2018 年 9 月 28 日，提交人再次提出申请，因为即将被驱逐，那次是根据紧急程序提出的申请。2018 年 10 月 11 日，她被要求提供下令驱逐的判决书和当时住所的租房合同。由于提供的材料不全，⁵ 提交人于 2018 年 11 月 23 日被告知不会启动住房分配程序。关于提交人向马德里市社会住房委员会提出的申请，该委员会称，她的申请有效，将等待下一次住房分配抽签。

4.3 缔约国还说明了社会服务局采取的步骤。该家庭自 2002 年以来一直在市社会服务局登记，并得到定期和持续的支持。除其他外，社会服务局要求拥有所涉财产的金融机构暂停驱逐，并就社会租赁合同进行协商。该机构拒绝了这些提议。社会服务局的一份报告显示，向提交人一家提供了应急住房解决方案，即由市政应急社会服务局提供与另一家人合住的住所。提交人一家拒绝了这一提议，理由是可以住到亲戚家里。社会服务局认为，提交人一家不同意社会服务局为解决其社会居住问题而提出的方案，对于让成年家庭成员通过培训和扫盲以获得稳定就业和安全住所也不是很感兴趣。社会服务局还指出，提交人认为社会住房是唯一的选择，并认为继续占有该公寓房是获得社会住房的最快方式。社会服务局

³ 提交人没有援引欧洲人权法院在这方面的任何具体判决。

⁴ A.M.B. 等人诉西班牙(第 77842/12 号申诉)、Raji 等人诉西班牙(第 3537/13 号申诉)和 Ceesay Ceesay 等人诉西班牙(第 62688/13 号申诉)。

⁵ 提交人提供了一份 2018 年 10 月 17 日的证明，并附上了驱逐令。但她没有提供相关判决书，也没有提供租房合同——她并非作为租户住在那里。

认为与另一个家庭合住是解决提交人一家住房问题的最佳方案，但提交人不同意。⁶

4.4 缔约国认为，本案不涉及《公约》第十一条保护的租赁，因此，将财产归还给所有者不构成《公约》第十一条和委员会判例法意义上的强迫迁离。关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)第 3 段指出，禁止强迫迁离不适用于根据法律和国际人权公约的规定而强行进行的迁离。此外，《世界人权宣言》第十七条和《宪法》第 33 条保护拥有财产的权利。

4.5 缔约国辩称，住房权不是对他人拥有的特定住所的绝对权利，也不是享有当局提供住房的绝对权利——如果公共资源不足以提供这种住房的话。缔约国认为，《世界人权宣言》第二十五条第一款和《公约》第十一条第一款没有承认可强制执行的主观权利，而是规定各国义务采取适当措施，推动方便人们获得体面住房的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例法，⁷《欧洲联盟基本权利宪章》第 34 条第 3 款规定的权利不是住房权，而是在《欧洲联盟运作条约》第 153 条所述社会政策框架内获得住房援助的权利。《宪法》第 47 条和各项自治法规明确承认这一国家职责。根据该条以及宪法法院的案例法，⁸住房权是“一项宪法职责或指导原则”，主要要求采取社会措施，但其本身并不构成国家的一个单独职权范围。因此，公共当局有责任创造条件和确立标准，使西班牙人能够行使体面和适当住房权；当局这样做，尤其是出于公共利益规范土地的使用，是为了防止投机。因此，这项将逐步实现的权利得到了缔约国的充分保护，缔约国遵守了国际法律义务。

4.6 缔约国还主张，在评估国家在多大程度上履行了与这项权利有关的义务时，应考虑以下因素：(a) 进入开放住房市场所需的最低资源水平；(b) 达不到该门槛的人数；(c) 预算中可用于弥补这一缺口的公共资金。国家必须利用一切可适当地利用的资源。如果这些资源不足以满足所有需求，必须根据客观标准和平等原则分配住房。关于这一点，第 7 号一般性意见(1997 年)第 16 段指出，合法迁离不应导致人们无家可归或其易受其他人权的侵犯，并认为国家有义务采取“一切适当措施，最大限度地利用现有资源，确保提供适当的替代住房……”。

4.7 因此，缔约国认为，在本案中，提交人应提供充分证据，证明她处于贫困状态，没有钱在开放住房市场上租房；证明主管当局没有尽可能将其资源用于满足这些需求；证明现有的公共资源没有以合理和客观的方式分配，首先给最需要的人；并证明她没有故意做出某些行为或故意不作为，使她自己无法获得对公众的援助。

4.8 缔约国介绍了为保护住房权做出的决定。缔约国采取了措施，为进入私人住房市场提供便利，包括对房主的税收减免和对租户的租金补贴。此外，还出台了一些防止业主退出私人住房市场的政策，包括在不支付抵押贷款月供的情况下冻结驱逐，并通过了一套行为准则，超过 93 个金融机构遵守该守则。为了避免在获得替代性长期住房之前被合法驱逐所导致的紧急情况，第 7/2019 号皇家法令建

⁶ 缔约国提供了 2019 年 5 月 6 日的社会服务报告，载有以上信息。

⁷ 欧洲联盟法院，*Sánchez Morcillo 和 Abril García 诉 Banco Bilbao Vizcaya Argentaria*(案件号 C-539/14)，2015 年 7 月 16 日的法庭指令，第 49 段。

⁸ 宪法法院第 152/1988、第 7/2010 和第 33/2019 号判决。

立了一个机制，针对弱势群体的情况，如果业主是自然人，可暂缓一个月驱逐，如果业主是法人，可暂缓三个月驱逐。缔约国还采取措施，促进保持充足的公共住房存量，例如在城市规划立法中规定，如果将私人土地用于城市建设，其中一些土地必须免费用于公共目的，并提供资金，在这些土地上建造社会住房。最后，缔约国为评估社会住房申请人的需求和分配此类住房制定了客观标准。

4.9 缔约国的结论是，在本案中，如果一个人选择非法占有他人财产，并且因为继续非法占有该财产更方便而拒绝了提供的紧急解决方案，则当局没有违反《公约》第十一条第一款，因为当局已经将驱逐日期推迟了几个月，评估了该人的家境，并提供了紧急住房。在本案中，情况是由于提交人的行为造成的，他们强行占有他人财产，而且不接受紧急住房。

4.10 缔约国请委员会宣布来文不可受理并停止审议来文，理由是提交人非法占有他人财产，拒绝了提供的紧急住房，且申诉没有得到充分证实，因此该来文构成滥用提交权。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2019年10月8日和11月8日，提交人提交了书面材料，指出新的驱逐日期已确定，并就来文可否受理和实质问题发表了评论。提交人请委员会再次要求缔约国采取临时措施，因为2019年9月5日发布了新的驱逐令，将驱逐日期定在2019年10月11日。提交人指出，驱逐令直接发给了她，而不是她的法律代表。提交人表示，由于她的社会排斥状况的文化程度低，她没有立即将新命令通知法律代表，但她曾试图联系拥有该房产的机构，但没有成功。

5.2 提交人重申，她没有对非法占有定罪提出上诉，是因为已经与原告就社会租赁合同的协商达成了口头协议。提交人还指出，所提供的文件清楚地表明他们的社会经济状况不稳定，马德里市议会和马德里自治区社会住房机构要求的所有资料均已提供。⁹ 提交人还否认她拒绝了替代住房提议，称没有收到任何此类提议。

5.3 提交人重申，《宪法》和缔约国批准的各项人权条约都保护适当住房权及其他相关权利，如人身完整权、隐私权以及住宅、私生活和家庭生活不受侵犯权。提交人补充说，虽然体面住房权是在《宪法》中“社会和经济政策指导原则”一章确立的，不能在国内法院独立援引，但这并不妨碍这类权利被视为基本权利，也不妨碍与其他基本权利一同援引。提交人指出，根据马德里第39初审法院最近的判例法，这项权利被纳入国内法律体系的最高法律本身就表明，这是一项基本权利。¹⁰ 此外，根据宪法法院的判例法，《宪法》所载权利应根据西班牙批准的国际协定进行解释，¹¹ 因此符合《公约》和第7号一般性意见(1997年)。

5.4 提交人指出，欧洲人权法院已经确认，根据《儿童权利公约》，保护住房权和在强迫驱逐情况下提供住房解决方案一向是国家的责任，特别是当涉及弱势群

⁹ 提交人提供了收据，上面显示已将2018年10月17日的驱逐令提交给两个社会住房机构。

¹⁰ 马德里第39初审法院第1649/12号判决。

¹¹ 宪法法院2013年3月14日第31/2013号判决，理由5。

体成员，如儿童时。¹² 因此，提交人声称，有权提供适当替代住房的公共当局应该在她被驱逐之前进行干预。

5.5 最后，提交人指出，提起驱逐诉讼的银行已经不再拥有该房产，她认为马德里第 14 初审法院本应被告知这一事实，以便进行程序上的接替。提交人声称已提请法院注意这一情况。¹³

缔约国关于可否受理和实质问题的补充意见

6. 2020 年 6 月 25 日，缔约国提供了自驱逐以来发生的最新事件的补充资料。缔约国附上了 2020 年 6 月 5 日的一份社会服务报告，称提交人及家人已经搬进了她公婆的房子，离他们之前的家很近。社会服务局已经帮他们登记了新居住地。这家人要求将孩子转到离新家更近的学校，并申请援助以满足他们的基本食物需求。

B. 委员会审议可否受理

7. 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据《任择议定书》暂行议事规则第 9 条，决定来文可否受理。

未用尽国内补救办法

8.1 委员会回顾，《任择议定书》第三条第一款规定，除非委员会已确定一切可用的国内补救办法均已用尽，否则不得审议来文。原则上，根据条约机构和国际人权法院的惯例，应由缔约国以未用尽国内补救办法为由要求不予受理，并具体说明尚未用尽哪些司法补救办法，因为缔约国最了解这些补救办法。在本案中，虽然缔约国没有明确以上述理由要求不予受理，但委员会注意到，缔约国以滥用提交权为由要求宣布来文不可受理，并指出提交人被判非法占有罪，没有上诉，因此成为最终判决。因此，委员会认为缔约国声称来文不可受理的理由是来文构成滥用提交权，因为提交人没有对定罪提出上诉就提交了来文，没有用尽国内补救办法。

8.2 委员会注意到，该判决是在刑事诉讼中作出的。一般而言，刑事诉讼不是个人能够主张适当住房权的地方。不过，委员会注意到，在本案中，判决本身勒令提交人腾空房产，这是她被判处非法占有轻罪的直接后果。因此，她本可以通过对定罪提出上诉，对驱逐令提出上诉。如果上诉法院认定应免除提交人的刑事责任——例如因为她生活贫困，定罪和驱逐令可能会被推翻。因此，上诉——提交人可利用这种补救办法——是一种有效的补救办法，可以防止她被驱逐。

8.3 上一段中得出的结论符合委员会先前关于涉及同一缔约国的另一份来文的意见。¹⁴ 在该意见中，委员会确定，非法占有定罪可以作为驱逐的合法理由，但在实施强迫驱逐之前，有必要权衡驱逐的合法目的与驱逐对被驱逐者造成的影

¹² 提交人没有提到这方面的任何具体判例法。

¹³ 提交人没有提供任何佐证文件或关于法院就这一事项所作声明的任何信息。

¹⁴ López Albán 诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第 2.4 段。

响。¹⁵ 委员会认为，缔约国没有明确建立一个可以进行这种评估的机制，因此建议缔约国为保护住房权建立一个法律框架，并要求法官进行这种评估。委员会认为上诉程序在本案中是一种有效补救办法，似乎与上一案中的意见矛盾，在上个案件中，委员会认为没有让法官能够评估驱逐相称性的机制；然而，事实是，在本案中，上诉程序有可能导致驱逐令被撤销，因此是一种有效的补救办法。

8.4 提交人声称她没有对判决提出上诉，是因为已经与原告就社会租赁合同的协商达成了口头协议。然而，这并不表示，进行这种协商将妨碍提交人就非法占有判决提出上诉。委员会还注意到，提交人在关于非法占有的刑事诉讼中有律师代理，且案卷中没有任何迹象表明她无法获得所述补救办法，或是表明在本案情况下，对非法占有的一审定罪提出上诉不是有效的补救办法。没有资料表明提交人无法获得所述补救办法或该补救办法无效，有鉴于此，委员会认为，案卷中的资料表明，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。因此，根据《任择议定书》第三条第一款，委员会认定来文不可受理。

指控证据不足

9.1 委员会注意到，缔约国称提交人没有提供社会住房机构要求的信息，拒绝了提供的紧急住房，而且被驱逐后，这家人搬到了提交人的公婆家里。提交人自称向社会住房机构提交了要求的所有信息，¹⁶ 并声称没有收到关于替代住房的提议。委员会注意到，提交人没有提供马德里自治区机构要求的所有信息，因为她被要求提供租赁合同或合法产权证明，这些她都没有，所以无法提供。委员会注意到，提交人声称没有收到关于紧急住房的提议。但委员会还注意到，缔约国提供了两份社会服务报告，其中表明向该家庭提供了应急住房解决方案，即由市应急社会服务局提供与另一家人合住的住所，但提交人一家拒绝了这一提议，理由是可以住到亲戚家里。委员会注意到，提交人没有反驳关于他们被驱逐后一直与公婆住在一起的报告。

9.2 根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项，委员会将宣布任何明显没有根据或缺乏充分证据，或仅以大众媒体传播的报道为根据的来文不予受理。委员会注意到，提交人自 2016 年起占据一套没有合法产权的公寓，在几次暂缓驱逐后，于 2019 年 11 月 15 日被驱逐。委员会注意到，提交人没有接受紧急住房解决方案，被驱逐后一直住在公婆家里。提交人没有提供关于她当前生活情况的进一步细节。

9.3 因此，提交人未能证明她因为驱逐而被剥夺了适当住房权——例如无家可归或住在无法满足家庭基本需求、不符合最低住房要求的住所。委员会注意到，提交人处于社会排斥状况，并声称文化程度低。委员会知道，有些来文提交人没有法律代表或法律代表不是受过国际人权法培训的律师或法学家。委员会必须避免强加任何不必要的手续，以免对提交来文供其审议造成障碍。然而，要想让委员会审议来文的实质问题，案件事实和提出的申诉必须至少初步表明，提交人可能是侵犯《公约》所载权利行为的实际或潜在受害者。¹⁷ 在本案中，委员会注意

¹⁵ 同上，第 11.5 段。

¹⁶ 提交人提供了收据，上面显示已将 2018 年 10 月 17 日的驱逐令提交给两个社会住房机构。

¹⁷ 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。

到，虽然提交人在国内诉讼中和委员会面前都有律师代理，但她没有解释或说明驱逐如何侵犯了她和她子女的适当住房权。特别是，从案卷中的资料来看，提交人及家人并没有因驱逐而无家可归，因为他们后来一直住在提交人公婆家里。因此，由于委员会没有足够证据确定本案中提交人及子女的适当住房权受到侵犯或确实受到威胁，委员会认为，就可否受理而言，关于违反《公约》第十一条的指控证据不足，因此根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项不可受理。

9.4 委员会还注意到，提交人提到驱逐可能侵犯其子女的受教育权，但没有提到《公约》的具体条款。委员会注意到，提交人没有具体说明驱逐可能如何侵犯这项权利；根据社会服务报告，提交人子女要求转到离新家更近的学校；从提交人的指控或案卷中的资料不能认定转学可能侵犯他们的受教育权。因此，委员会认为，就可否受理而言，关于侵犯儿童受教育权的指控证据不足，根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项不可受理。

9.5 缔约国还认为来文构成滥用提交权，原因如上文所述，即提交人非法占用他人财产，拒绝了紧急住房解决方案，而且没有充分证明其申诉。然而，委员会认为，鉴于上述事实 and 情况，本来文不构成《任择议定书》第三条第二款第(六)项意义下的滥用提交来文的权利；滥用提交来文的权利通常涉及恶意提交来文。

C. 结论

10. 委员会审议了收到的所有资料，根据《任择议定书》行事，决定根据《任择议定书》第三条第一款和第二款第(五)项，来文不可受理。

11. 因此，委员会决定根据《任择议定书》第九条第一款，将本决定转交来文提交人和缔约国。