



经济、社会和文化权利委员会

第 2/2014 号来文

委员会第五十五届会议(2015 年 6 月 1 日至 19 日)通过的意见

- 事由： 无法有效诉诸法院以保护适足住房权
- 实质性问题： 充分实现《公约》各项权利的措施；适足住房权
- 程序性问题： 委员会的属时管辖权
- 《公约》条款： 第二条第一款；第十一条第一款
- 《任择议定书》条款： 第三条第二款第(二)项



附件

经济、社会和文化权利委员会根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》在第五十五届会议上

通过的关于

第 2/2014 号来文的意见

提交人： I.D.G. (由律师 Fernando Ron 和 Fernando Morales 代理)
据称受害人： 提交人
所涉缔约国： 西班牙
来文日期： 2014 年 1 月 28 日(首次提交)

根据经济及社会理事会第 1985/17 号决议设立的经济、社会和文化权利委员会，

于 2015 年 6 月 17 日举行会议，

结束了对根据《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》提交委员会的第 2/2014 号来文的审议工作，

根据《任择议定书》第九条第一款通过了如下：

意见

1. 来文的提交人为 I.D.G.女士，西班牙国民，生于 1965 年 6 月 28 日。提交人声称她是缔约国侵犯了她根据《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条和第二条第一款享有的权利的受害人。¹ 提交人由律师代理。

1.2 在本意见中，委员会首先概括介绍当事人提交的资料和论点，然后审议来文可否受理和案情，最后说明其结论和建议。

¹ 《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。

A. 当事各方提交的材料和主张概要

提交人陈述的事实

2.1 提交人居住于马德里。2007年6月15日，她购买了一处房产用于居住。为此，她花费了大部分积蓄，并从银行获得抵押贷款。据提交人称，该房产的拍卖估价为742,890.68欧元。

2.2 由于缔约国爆发严重经济危机并且她本人处境困难，² 提交人未能支付若干期抵押贷款还款，合计约11,000欧元。她声称，银行(贷款机构)不愿谈判。

2.3 贷款机构要求全额收回贷款，并向马德里第31号审判法院(法院)提起诉讼，要求执行抵押贷款特别程序，以便将该房产拍卖。2012年6月21日，法院受理了执行诉讼申请，所涉金额为：381,153.66欧元(本金)、5,725.80欧元(普通利息)和856.77欧元(罚息)。

2.4 根据法院的命令，马德里法院中央通知和执行处分别于2012年9月6日、27日和28日试图按照提交人在贷款合同上提供的抵押房产的地址，通知提交人有关申请以及法院受理申请的决定。然而，通知书投送员未能找到提交人。在进行第三次尝试之后，通知书投送员说明：“尽管多次前往当事人指定的住所，但无人应答或开门。”他还说：“经查看发现其中一个信箱有债务人的名字，于是进入房屋并按了门铃，但无人应答。房屋管理员说，他在那里工作的时间不长，虽然债务人在居民名单上，但他不认识她，因为他只工作到下午6时。”³ 投送员于2012年10月4日下午9时24分最后一次尝试通知提交人，再次无功而返。提交人声称，投送通知时，她不在家。

2.5 2012年10月30日，法院决定将通知书张贴在法院公告栏上，以便完成关于诉讼申请和诉讼申请受理决定的通知程序。提交人声称，法院并没有发布通知张贴公告，任何官方机构都没有发布公告，官方公报也没有登载此事。她指出，2012年9月6日和28日，在无法在她的惯常住所找到她时，法院应当将通知交给当时在场的房屋管理员或邻居，由房屋管理员或邻居转交给她。因此，法院未能将启动抵押权执行诉讼程序的事项通知她，以便她能够进行辩护。

2.6 2013年2月11日，法院下令安排拍卖抵押房产。2013年3月1日和21日，马德里法院中央通知和执行处试图将房产拍卖通知书送达抵押房产的所在地址，但没有成功。在进行第二次尝试之后，工作人员指出：“留下了信息，要求在2013年4月5日前到办公地点领取通知书。”⁴ 最后，提交人授权其代理人

² 在证据中，提交人提交了她2011和2012财政年度的(自然人)收入情况说明，其中显示其估计总收入分别为4,406欧元和22,741.86欧元。

³ 提交人提供的马德里法院中央通知和执行处2012年9月6日、27日和28日的投送记录副本证实了她的说法。

⁴ 提交人提供的马德里法院中央通知和执行处2013年3月1日和21日的投送记录副本证实了她的说法。

于 2013 年 4 月 4 日领取通知书。提交人声称，直到那时，她才知悉关于其住所的抵押权执行诉讼和拍卖事宜。

2.7 2013 年 4 月 10 日和 11 日，提交人申请对法院 2013 年 2 月 11 日的拍卖令进行复议。她要求撤销该决定并将整个抵押权执行诉讼程序恢复到原通知下达之前的状态，理由是法院并没有按贷款机构知晓的地址，包括一位亲属的地址和她的工作地点，通知她诉讼事宜，这侵犯了，除其他外，她的辩护权和获得有效法律保护的权利。提交人声称，根据《民事诉讼法》第 156 条和第 164 条，以及根据宪法法院和最高法院的判例法，只有在已经用尽一切措施仍无法用专人送交通知书以及无法在其他地址找到被告人时，才能通过公开张贴通知书的方式进行通知。

2.8 2013 年 4 月 23 日，法院驳回了提交人的复议申请。在裁决中，法院指出，根据《民事诉讼法》第 683 条，法院付款命令的送达地址必须是各当事方商定的地址，即所提供的第一地址或后来提供的地址。据法院称，经过修正的该法第 686 条第 3 款允许法院直接采取张贴通知的方式，作为抵押权执行诉讼程序初始阶段的特别步骤，而无需再将付款命令送达被告人的工作地点或任何其他地址。在涉及提交人的这起案件中，法院指出，马德里法院中央通知和执行处三次有效地尝试通知她，包括按房屋管理员的建议，在晚上尝试两次。此外，法院还指出，根据《民事诉讼法》第 5 条和第 562 条第 2 款以及《司法机关组织法》第 455 条，法院无权撤销 2013 年 2 月 11 日的拍卖令。

2.9 2013 年 5 月 23 日，提交人向宪法法院提起上诉，要求保护其享有的宪法权利。提交人声称，法院驳回其复议申请的决定侵犯了她根据缔约国《宪法》第 24 条和第 25 条应当享有的辩护权和有效获得司法保护的权利；并且法院未适用宪法法院的判例法。提交人认为，法院未能将抵押权执行诉讼程序或受理诉讼的决定通知她，并且在下达拍卖令之前没有传达任何其他通知文书。提交人还认为，法院未能按照《民事诉讼法》第 155 条、第 156 条和第 683 条，用尽一切用专人送交通知书的可用手段。

2.10 2013 年 10 月 16 日，宪法法院驳回了提交人的上诉，理由是，根据《宪法法院组织法》第 44 条第 1 款和第 50 条第 1 款(a)项，“明显不存在违反宪法权利保护令所涵盖的任何基本权利的行为”。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了她根据《公约》第十一条第一款享有的适足住房权。

3.2 她指出，她的案件是在缔约国出现严重社会危机的形势下发生的，从 2007 年到她向委员会递交来文的这段时间里，出现了超过 400,000 例驱逐和取消抵押品赎回权事件。

3.3 提交人认为，她依据《公约》的规定享有的权利意味着，法院必须确保通知书有效送达。然而，在她的案件中，在尝试将通知书用专人送达她的住所失败后，法院直接采取了张贴通知的方式，而并未用尽《民事诉讼法》规定的送交通知书的其他方式或方法。由于法院未能尽职，她未被告知贷款机构提起的抵押权执行诉讼程序或受理诉讼的决定，并且在拍卖令下达之前未收到其他通知文书。提交人认为，事实上，由于未能接到通知，她无法采取法律措施应诉和出庭保护她的住房权，因为她只是在法院下令拍卖她的住所时才知道有这起诉讼。提交人声称，由于未能有效和及时获得司法保护，她现在处于脆弱、不安和焦虑的境地，这已经严重影响到她的健康。

3.4 据提交人称，由于无法有效诉诸缔约国诉诸法院，她无法出庭质疑合同条款不公平⁵或质疑(例如)贷款机构计算她应付利息的方式。

3.5 提交人认为，有关抵押权执行诉讼程序的法律没有为人们就自己的住所进行适当法律辩护的权利提供足够的保护。在许多案件中，受这些诉讼程序影响的人直到自己被剥夺房产或驱逐才知道债权人提起了诉讼。此外，缔约国的诉讼法使得法院在这类案件中无法采取预防措施确保其最终决定完全有效，例如在合同条款不公平的情况下有效。在该问题上，提交人提到了《公约》第二条第一款，认为缔约国没有采取足够的立法措施来充分实现住房权和保障《公约》第十一条第一款中规定的权利。

3.6 作为补偿，提交人请求委员会要求缔约国将抵押权执行司法诉讼程序恢复到首次通知之前的状态，以便有效保障其住房权，并使她能够在普通法院捍卫这项权利；此外，提交人要求裁定 250,000 欧元的非物质损害赔偿。她还要求缔约国采取适当立法措施保障《公约》规定的各项权利。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2014 年 10 月 13 日，缔约国提交了其关于来文可否受理和案情的意见。关于来文的案情，缔约国认为，在向委员会提起的申诉中，提交人称所涉住宅是她的主要住所。然而，在她于 2013 年 4 月 10 日向法院提出的申请中，她认为，法院不仅应当按照她本人在公开借贷文书中确定的抵押房产的所在地，而且应当按其声称贷款机构已知的其另一处家庭住所或(在送交失败的情况下)工作地点送交通知书。

4.2 缔约国指出，在 2012 年 6 月 21 日关于受理抵押权执行诉讼的决定中，法院告知债务人，她可以根据《民事诉讼法》第 695 条就抵押权执行问题提出异议。该诉讼规定不妨碍被执行的债务人利用普通法院诉讼程序来解决与为维护自身权利和利益有关的问题。法院还说，宪法法院认为，该抵押权执行诉讼程序以及(更具体而言)《民事诉讼法》第 695 条和第 698 条并不影响当事各方平等获得

⁵ 提交人提到欧洲联盟法院(第一分庭)2013 年 3 月 14 日的裁决，该裁决针对的是 C-415/11 号案件，即 *Mohamed Aziz Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)* 案。

有效司法保护的权利以及获得体面和适足住房的权利，因为在该诉讼程序中作出的裁决并不产生已决案件不再受理的效果，当事人随时可以提起普通诉讼。⁶

4.3 缔约国称，已经按照提交人在抵押担保贷款公开文书中提供的地址送达了法院的决定。根据《民事诉讼法》第 682 条、第 683 条和第 686 条，要求付款文书——抵押权执行诉讼程序的第一步——与此后的通知书应当送达抵押人自由指定的住所。因此，要求付款文书和通知书的投送地址并非由债权人或法院任意选择。这样的制度对程序的有效进行至关重要；让债权人负责核实债务人的居住地是不可行的。

4.4 缔约国称，根据《民事诉讼法》第 686 条第 3 款，只有在经过多次尝试通知提交人之后，法院才会决定通过公开张贴通知的方式来发布关于抵押权执行诉讼程序的通知。张贴诉讼程序通知与有效保护法定权利的义务是相符的。在通过张贴执行诉讼通知的方式完成通知投送程序后，法院于 2013 年 2 月 11 日根据《民事诉讼法》第 691 条宣布了关于拍卖抵押房产的命令。在两次尝试按提交人提供的地址通知失败后，法院命令最后由提交人的代理人于 2013 年 4 月 4 日领取通知。

4.5 缔约国指出，提交人仅申请对 2013 年 2 月 11 日关于拍卖抵押房产的法院命令进行复议，但复议是用来质疑某一行动的合法性的，不能以侵犯基本权利为由撤销行动。缔约国接着指出，提交人并未申请撤销命令，而这是在寻求撤销影响基本权利的程序性行动时应当采用的正确程序。这解释了为何后来宪法法院无法审议以张贴通知书的方式发布通知是否侵犯了基本权利并因此可以由法院进行撤销。

4.6 缔约国指出，来文的事由——即关于提交人用尽国内补救办法的问题——是据称未能适当通知抵押权执行程序；不能将该事由扩大到与该程序或抵押权的执行有关的其他问题或情况。

4.7 缔约国称，截至其意见提交的当日，尚未出现驱离抵押房产的情况，也没有进行强制执行或拍卖，并且提交人目前还住在该房产里；缔约国还称，提交人已经向法院申请中止拍卖程序，其中援引了抵押贷款合同中某些条款的无效性。2013 年 10 月 4 日，法院部分接受了该申请，认定合同第 6 条(“罚息”)无效。

4.8 为了确保《公约》第十一条第一款规定的权利，缔约国于 2013 年 5 月 14 日颁布了关于加强抵押财产持有人的保护、债务重组和社会租赁的措施的《第 1/2013 号法案》，并于 2012 年 11 月 15 日颁布了关于加强抵押财产持有人的保护的紧急措施的《第 27/2012 号皇家法令》。此外，缔约国认为，《民事诉讼法》中规定的抵押权执行诉讼程序高度符合与获得有效司法保护权有关的义务。尤其是，缔约国强调：通知地址由债务人指定；债务人可以随时变更该地址；该程序规定应多次尝试亲自投送通知，只是在这样做行不通的情况下，才例外允许

⁶ 缔约国提到宪法法院 2011 年 7 月 19 日的第 112/2011 号决定。

采取公开张贴通知书的形式来送达通知；随时可以转为普通诉讼程序，以便债务人可以提出与维护其权利和利益有关的任何问题；允许中止诉讼程序，以寻求宣告抵押贷款合同的不公平条款无效；并且，在诉讼过程中，当事方如果认为自己获得有效司法保护的权利在执行过程中受到侵犯，可以随时申请撤销某一行动。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 在 2014 年 12 月 10 日的来文中，提交人陈述了其对缔约国意见的评论。提交人否认自己拥有其他房产或居住在其他地方，并提供文件证明抵押房产就是她的惯常住所。⁷ 她指出，虽然缔约国可以查阅各种公共登记册和档案，如公民登记册、税务部门登记册和各市政当局保存的登记册，但却不相信上述事实，而且又不能举出证据或提供证明文件。她自称已经离婚，无子女，独自居住于抵押房产，并称她在申请对按家庭成员的住所投送通知的可能性进行复议时提供了自己母亲的住址，而且贷款机构已经知道该地址。

5.2 提交人指出，她之所以提交有关违反了《公约》第十一条第一款的来文，是因为法院未能通知她有关其房产的抵押权执行诉讼程序或法院关于受理执行申请的决定，致使她无法出庭就其住房权进行抗辩。

5.3 根据提交人，《民事诉讼法》第 686 条第 3 款规定，只有在有证据证明不可能通知到债务人时才允许采取张贴通知书的方式送达通知。此外，根据缔约国的诉讼规则和宪法法院的判例法，一般只在亲自投送通知书的所有可能手段已经用尽时，至少已经将通知书投放在当事人的信箱时，才能采取张贴通知书的方式送达通知。⁸

5.4 提交人提请注意法院在通知抵押房产拍卖事项时采取的不同做法，即法院工作人员在两次尝试亲自送交通知失败后，给她留下了建议，使她能够有效获知拍卖令相关事宜。

5.5 提交人认为，她向法院提出的补救措施是有充分依据的，法院应当审议因张贴通知书导致侵犯其基本权利的行为并提供补救。她进一步声称，与缔约国所声称的不同的是，根据宪法法院的判例法，在她向宪法法院提起上诉，要求保护其享有的宪法权利之前，她并不需要主张撤销法院的第 31 号拍卖令，因为这并不是需要用尽的必要补救措施。⁹

5.6 提交人认为，缔约国提到旨在为抵押财产持有人提供更好保护的法令修正案，但该修正案既不适用于本案，也与本案无关。

⁷ 提交人提供由马德里市出具的、日期为 2014 年 11 月 14 日的住所证明以及马德里税务部门出具的 2014 年马德里房产税和马德里垃圾收集费收据的副本，这些文件中载有抵押房产的地址，作为提交人的居住地。

⁸ 提交人提到宪法法院 2014 年 5 月 5 日的第 59/2014 号判决书中的第四条法律论据。

⁹ 提交人提到宪法法院 2013 年 12 月 19 日的第 216/2013 号判决书。

第三方提交的材料

6.1 根据《任择议定书》第八条第三款，以及根据来文审议规则和委员会的授权，第三方可以提交与被审议案件相关的材料。委员会必须将提交的材料转递给各当事方。2015年2月4日，以委员会的名义开展工作的来文工作组受理了国际经济、社会和文化权利网¹⁰根据《任择议定书》第八条和《任择议定书》规定的委员会暂行议事规则第十四条提交的材料。2015年2月26日，委员会将国际经济、社会和文化权利网于2015年2月24日提交的材料转交缔约国和来文提交人，并征询其意见和评论。

6.2 材料提交方指出，在经济衰退和高失业率的背景下，缔约国在住房方面普遍存在严重风险，在2008年至2010年期间出现了400,000起强制执行抵押权的案件。¹¹提交方还指出，欧洲联盟法院发现，西班牙法律为借款人提供的保护，特别是在抵押房产为家庭住所时提供的保护是“不完整和不充分”的。¹²提交方认为，缔约国采取的《第6/2012号皇家法令》和《第4/2013号法》等立法措施不足以解决因抵押贷款止赎造成的社会危机，因为西班牙的法律框架继续重视金融机构而轻视所涉个人的利益。

6.3 材料提交方说，为了维护《公约》规定的权利，驱逐只能在以下条件下进行：特殊情况；通过与社区或所涉个人协商，权衡所有可能选项——包括其他债务支付方式——之后；为所有适当程序提供保障，如有效补救和充分及合理的通知期限；以及确保驱逐不会使所涉人员无家可归或面临其他侵犯人权行为风险。¹³

6.4 缔约国应当提供最大限度的保障，包括充分的司法监督。在这点上，材料提交方认为，抵押权执行程序中的司法监督必不可少，并且应当由要求取消抵押

¹⁰ 参与编制第三方提交的材料国际经济社会和文化权利网成员有：经济和社会权利经济中心、全球经济、社会和文化权利网和南非社会经济权利研究所。

¹¹ 材料提交方指出，这一数字是根据西班牙司法部门公布的部分数据估算得出的。该提交方还提到了下列资料来源：司法部门一般事务理事会，“估计因经济危机而增加的法院工作量”，《统计公报》，2012年9月(第31号)；司法部门一般事务理事会，“向高级法院提交的抵押权执行诉讼申请：危机对法院的影响”，马德里(2013年)，援引自：Observatori DESC y Plataforma de los afectados por la hipoteca，《西班牙国家住房方面的紧急情况：从人权的角度看取消抵押品赎回权和驱逐危机》(2013年)，第12页，注17。

¹² 材料提交方提到欧洲联盟法院在 *Mohamed Aziz 诉 Catalunya* 一案中的判例法(见注5)，第60-61段。

¹³ 材料提交方提到欧洲人权法院在下列案件中的判例法：*Connors 诉联合王国案*，第66746/01号，第81段，2004-I；*Winterstein 等人诉法国案*，第27013/07号，第76段，2013年；*McCann 诉联合王国案*，第19009/04号，第53段，2008年；*Stankova 诉斯洛伐克案*，第7205/02号，第60段，2007-IV；和 *Yordanova 等人诉保加利亚案*，第25446/06号，第133段，2012年；南非宪法法院在 *Gundwana 诉 Steko Development CC 等案*中的判例法，2011 (3) SA 608 (CC)；以及比勒陀利亚高级法院(南非)在第一兰德银行诉 *Folscher 案*中的判例，2011 (4) SA 314 (GNP)，第40段。材料提交方还提到欧洲社会权利委员会2011年在下列国家的案件中通过的结论：安道尔(2011/def/AND/31/2/EN)；葡萄牙(2011/def/PRT/31/2/EN)；罗马尼亚(2011/def/ROU/16/EN)和乌克兰(2011/def/UKR/31/2/FR)。

品赎回权的债权人向法院说明为何出售所涉人员的住所是不合理的，同时每起案件都要考虑到所有各种情况。¹⁴ 法院不仅应当考虑到根据本国法律，驱逐是否合法，而且应当考虑到关于所采取措施的相称性和必要性的实质性论点。¹⁵

6.5 据材料提交方称，在预定的驱逐日期到来之前，缔约国应当事先向所有受影响人员提供充分和合理的通知服务。¹⁶ 在通知的投送方面，南非法院承认，如果借款人不能对执行诉讼进行自我辩护或不能在争议产生之前就投送通知的条件进行谈判，那么必须确保严格的司法监督，特别是监督通知是否有效送达。¹⁷

提交人对第三方提交的材料评论

7. 在 2015 年 3 月 12 日的来信中，提交人陈述了其对第三方提交的材料评论。提交人认为，在驱逐行动中，获得事前通知的权利是必须适用的司法保障之一。她重申，她获得司法保护的权利受到了侵犯，并重申由于法院未能将贷款机构的抵押权执行诉讼申请或法院关于受理申请的决定通知她，她没有机会在诉讼中出庭以适当维护她的住房权。

缔约国关于第三方提交的材料意见

8.1 2015 年 3 月 19 日，缔约国提交了其关于第三方提交的材料意见。缔约国认为，提交人可以利用所有补救措施，并享有所有程序性保障。

8.2 缔约国认为，与保护抵押人有关的《第 1/2013 号法》和《第 27/2012 号皇家法令》中载有一个保护方案，该方案提供了一系列特别保障，其中之一是允许房屋的前所有人在被驱逐后继续作为租客在房屋内居住两年，并且可以选择获得租金支付方面的援助。缔约国重申其观点，即《民事诉讼法》规定的抵押权执行诉讼程序完全符合与获得有效司法保护的义务有关的义务。

8.3 缔约国指出，提交人仍在使用其住所，不存在侵犯其权利的情况。缔约国还报告称，通过 2013 年 4 月 25 日的法院命令，取消抵押品赎回权程序已经中止，以便审议抵押贷款合同中关于逾期利息和法定利息的条款是否公平。

¹⁴ 例如，材料提交方指出，根据《南非宪法》第 26 条第 3 款，南非法院必须对有关居民住房的银行执行和特别执行进行监督，并提到宪法法院在 *Gundwana* 一案中的裁决(上文脚注 13)，第 41 段。提交方还提到 *Folscher* 案(上文脚注 13)，第 41 段，比勒陀利亚高级法院在该案中列出了包含 19 个因素的非详尽清单，供法院在决定是否下达抵押权执行命令时考虑，以确保保障住房使用权，包括在采取行动前，债务人是否收到以任何方式送达的通知。

¹⁵ 材料提交方提到欧洲人权法院在下列案件中的判例法：*Orlic* 诉克罗地亚案，第 48833/07 号，第 65 段，2011 年；和 *Winterstein* 等人诉法国案(上文脚注 13)，第 82 段。

¹⁶ 材料提交方提到南非宪法法院在下列案件中的判例法：*Kubyana* 诉南非标准银行案，2014 (3) SA 56 (CC) 和 *Sebola* 及另一人诉南非标准银行及另一方案，2012 (5) SA 142 (CC)，第 75 段和第 77 段。

¹⁷ 材料提交方提到南非联合银行诉 *Lekuku* 案(32700/2013) [2014] ZAGPJHC 244(2014 年 10 月 14 日)(*Lekuku*)，第 39 段；和比勒陀利亚北豪登高级法院的高等法院主事官诉 *Motala NO* 等人案，2012 (3) SA 325 (SCA)，第 11 段和第 12 段。

8.4 缔约国辩称：与取消抵押品赎回权程序有关的通知是按提交人指定的地址投送的；法院一再努力向她送达通知；在 2012 年 9 月 28 日尝试投送通知书之后，投送员加入了一条说明，称“经检查发现其中一个信箱有债务人的名字，进入房屋并按了门铃，但无人应答。管理员说他在那里工作的时间不长，但该人就住在那里”；¹⁸ 因此，这说明提交人故意拒绝接受抵押权执行诉讼程序通知书。

B. 委员会审议可否受理和案情

审议可否受理

9.1 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》规定的暂行议事规则第九条，决定本案按照《任择议定书》可否受理。除非来文不符合《任择议定书》规定的受理条件，否则委员会应予以受理。

9.2 根据各方按照《任择议定书》第八条第一款提交的所有材料，委员会注意到，同一事项过去和现在都没有在另一国际调查程序或解决程序的审查之中。因此，委员会认为，不存在根据《任择议定书》第三条第二款第(三)项受理本来文的障碍。

9.3 按照《任择议定书》第三条第二款第(二)项，如所称违反《公约》的情况发生在《任择议定书》对所涉缔约国生效之前，则委员会不得审议，除非所称的这些违反情况持续至《任择议定书》生效之后。在本案中，委员会注意到，造成提交人所称的违反情况的一些事实发生在 2013 年 5 月 5 日之前，即《任择议定书》对缔约国生效之前。然而，宪法法院驳回提交人要求保护宪法权利的申请的决定是在 2013 年 10 月 16 日作出的。该程序是宪法法院审议与本案有关的据称侵犯提交人基本权利情况的一个机会，因为上诉的目的不是为了审查法律是否有误，而是旨在审查提交人的基本权利在当时是否受到侵犯。因此委员会认为，根据属时理由，委员会有权审议本来文。¹⁹

9.4 委员会注意到，关于用尽国内补救办法问题，缔约国没有根据《任择议定书》第三条第一款提出异议。虽然缔约国通知委员会，提交人后来根据《民事诉讼法》第 695 条第 3 款向法院提交了一份文件，使得在审查贷款协议潜在的不公平条款时中止了取消抵押品赎回权程序，但缔约国从未要求委员会以未用尽国内补救办法为由不受理来文。

9.5 委员会认为，如果缔约国以此为由主张来文不可受理，应当从一开始就明确这样做，说明应当用尽何种补救办法，并证明这些补救办法是适当和有效的，

¹⁸ 缔约国的强调。委员会注意到，缔约国没有提供任何材料支持这种说法或明显对马德里法院中央通知和执行处提交的通知文件的副本(见上文脚注 3 和 4)的真实性存有异议。

¹⁹ 见残疾人权利委员会，第 5/2011 号来文，*Jungelin* 诉瑞典案，2014 年 10 月 2 日通过的意见，第 7.6 段。

但缔约国在本案中并没有这样做。因此，委员会认为，就提交人提起的申诉而言，随着宪法法院于 2013 年 5 月 5 日作出决定，国内补救办法已经用尽。

9.6 提交人于 2014 年 1 月 28 日向委员会提交来文，这符合《任择议定书》第三条第二款第(一)项规定的时限。

9.7 委员会发现，本案中的来文符合《任择议定书》第三条，特别是第三条第二款第(五)项中规定的可受理要求。这是一份提出了存在因抵押权执行诉讼程序通知工作不到位导致有可能侵犯提交人的住房权的来文，而提交人声称这使得她无法在这些诉讼中进行适当辩护，因此委员会认为来文得到了充分证实，满足审议案情的要求。

审议案情

事实和法律问题

10.1 委员会根据《任择议定书》第八条的规定在考虑到向它提供的所有材料审议了来文。

10.2 提交人声称，在她未能支付其惯常住所的抵押贷款几期还款后，贷款机构于 2012 年对她提起抵押权执行诉讼，但她未获充分通知，因此只是在其住所被下令拍卖后才获知诉讼事项。因此，她认为，她实际上并没有机会获得有效和及时的司法保护，这使得她未能对诉讼采取司法应对措施，出庭保护她的住房权，结果她现在已陷入脆弱、不安和焦虑的境地。

10.3 缔约国认为：提交人在申请复议时提到了她的另一处家庭住所，这说明所涉住宅不是她的惯常住所；法院依法按提交人本人在抵押贷款文书上提供的地址投送关于法院决定受理抵押权执行诉讼申请的通知；法院在多次尝试由专人投送通知书失败后，才下令根据《民事诉讼法》第 686 条第 3 款采取公开张贴通知书的方式送达通知；公开张贴诉讼通知书的做法符合获得有效司法保护的权的要求。此外，缔约国认为，在法院于 2012 年 9 月 28 日送达通知书时，提交人故意拒绝接受诉讼申请通知书和法院关于受理申请的决定书(见第 8.4 段)。最后，缔约国告知委员会，任何情况下都从未发生驱逐、强制执行或拍卖抵押房产的情况，提交人提起了普通上诉，而这导致执行被中止，因此提交人继续居住于该住宅，她的权利并未受到侵犯。

10.4 关于本来文中提到的抵押房产的性质，委员会注意到提交人的解释，即当她在抵押权执行诉讼程序中提到另一处家庭住所时，她指的是其家庭一位成员的住所(见第 5.1 段)，她在所涉住所居住，并未拥有另一处住所。由提交人提供的材料(见上文脚注 7)证实了他的说法，而缔约国对此并无异议。没有任何提交给委员会的材料表明所涉房产不是提交人的惯常居住地，或她拥有另一处住所。因此，根据文件所载的材料和各当事方提供的信息，委员会认为，所涉房产就是提交人的惯常居住地。

10.5 关于提交人在 2012 年 9 月 28 日法院尝试投送关于贷款机构的诉讼申请的通知书和法院关于受理申请的决定书时没有现身的问题，委员会注意到，提交人提供的马德里法院中央通知和执行处 2012 年 9 月 28 日的工作记录副本以及任何其他文件都没有表明她当时就在她的惯常住所里，并且故意拒绝接受法院下令送交的通知书(见上文第 2.4 段以及脚注 3 和脚注 18)。

10.6 根据委员会基于与本案有关的事实得出的结论，本来文提出的主要法律问题是，缔约国是否因抵押权执行程序问题侵犯了提交人根据《公约》第十一条第一款享有的住房权。据提交人称，她在此过程中并没有适当地收到关于诉讼申请的通知，因而无法维护她根据《公约》享有的权利。为回答这个问题，委员会将首先回顾住房权的某些重要组成部分，特别是与对这项权利的法律保护有关的部分，然后再继续审议本案的事实。

住房权和对这项权利的法律保护

11.1 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，²⁰ 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。²¹ 应确保所有人，不论其收入或经济来源如何，都享有住房权，²² 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。²³ 适足住房权的许多组成部分与确保有效享有这项权利的国内法律补救规定息息相关。²⁴

11.2 委员会还回顾，所有人都应当有一定程度的使用权保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁，²⁵ 强迫驱逐的事例显然与《经济、社会、文化权利国际公约》的要求格格不入，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强迫驱逐。²⁶ 委员会认为，缔约国应确保强迫驱逐程序或者可能影响对房屋使用权的保障并导致驱逐的程序中有程序性的保护措施，以保证与受影响人员进行真诚的磋商以及在预定的驱逐日期之前充分和合理地通知所有受影响人员。²⁷

²⁰ 见委员会关于适足住房权(《公约》第十一条第一款)的第 4(1992 年)号一般性意见，第 1 段。

²¹ 同上，第 7 段和第 9 段。

²² 同上，第 7 段。

²³ 同上，第 12 段。

²⁴ 同上，第 17 段。

²⁵ 同上，第 8 段(a)。

²⁶ 同上，第 18 段；和委员会关于适足住房权(《公约》第十一条第一款)之强行驱逐问题的第 7(1997)号一般性意见，第 1 段。

²⁷ 见委员会的第 7 号一般性意见，第 15 段。

11.3 此外，委员会还回顾《公约》第二条规定了立刻生效的各种义务。²⁸ 因此，根据《公约》第二条第一款，缔约国应采取措施确保享有《公约》规定的权利，具体办法是“用一切适当方法，尤其包括立法方法”。这项要求中包括采取措施确保获得有效司法补救，以保护《公约》承认的权利，因为正如委员会在其第9号一般性意见中指出的那样，所有权利都必须有补救措施为其提供保护。²⁹

11.4 因此，根据《公约》第二条第一款所载的义务，缔约国必须确保适足住房权可能受到强迫驱逐或抵押权强制执行影响的人有机会获得有效和适当的司法补救。³⁰

可能影响住房权的抵押权执行诉讼程序中的充分通知

12.1 委员会回顾，根据其第7号一般性意见，适当的法律程序上的保护和正当的法律手续是所有人权必不可少的因素，在强迫驱逐等问题上尤为重要；这些法律程序上的保护包括由缔约国在预定的驱逐日期之前向所有受影响的人发送充分和合理的通知以及为这些人行使辩护权提供法律援助；³¹ 委员会认为，在其他类似情况中，例如在可能严重影响到住房权的取消抵押品赎回权诉讼中，这种保护同样适用和适当。

12.2 委员会认为，为遵守上述义务，当局应当采取一切合理的措施，并尽一切努力，确保正确和有效地送达关于行政或司法程序中的最重要行动和命令的通知，以便受影响人员有机会参加诉讼，维护自身权利。

12.3 通过公开张贴通知的方式送达通知可能是一种适当的司法通知手段，符合获得有效司法保护的权利的要求。然而，委员会认为，在可能涉及到侵犯适足住房权等人权的案件中，特别是适用于启动诉讼程序的行动时，应当将这种送达方式作为最后手段，并需要进行司法监督。只有在所有亲自送达通知书的手段都已用尽的情况下才能采取这种送达方式；并且必须确保有足够的曝光率，持续时间足够长，以便受影响人员充分了解诉讼程序的启动，并能够参加诉讼。

12.4 因此，对抵押贷款执行诉讼申请的通知不充分将导致个人无法在诉讼程序中捍卫自身的权利，是一种侵犯住房权的行为。委员会现在将开始讨论本案中的通知行为是否充分。

²⁸ 见委员会关于缔约国义务的性质(《公约》第二条第一款)的第3(1991)号一般性意见，第1段。

²⁹ 见委员会关于《公约》在国内的适用问题的第9(1998)号一般性意见，第2段。

³⁰ 见委员会的第3号一般性意见，第5段；第7号一般性意见，第9段、第11段和第15段；以及第9号一般性意见，第2段。

³¹ 见委员会的第7号一般性意见，第15段。

案件分析

13.1 委员会审议本来文不是为了核实国内司法和行政程序是否依照国内法律进行。委员会的任务仅限于审议本来文中提供的事实是否证明缔约国侵犯《公约》所载的经济、社会和文化权利。委员会认为，缔约国的法院首先要对每起具体案件中的事实和证据以及国内法的适用问题进行评估。委员会认为，只有在证据表明这种评估或法律适用明显具有任意性或造成司法不公，从而导致《公约》承认的权利受到侵犯，这些方面才具有相关性。

13.2 根据来自该诉讼程序的文件资料，法院于 2012 年 6 月 21 日受理了关于执行提交人住宅的抵押权的诉讼申请。然而，提交人仅在 2013 年 4 月 4 日接到关于其住所的拍卖令后，才知道该诉讼程序，因此她无法在执行诉讼进行期间为自己辩护。在 2012 年 9 月至 10 月期间，法院四次尝试投送关于受理诉讼申请的决定书，但均因提交人不在家而无功而返。该住所的地址是提交人提供的，用于接收通知。负责通知工作的人员证实，该房屋有一个信箱上标明了她的名字；并且至少两次看到管理员在房屋里。马德里法院中央通知和执行处的记录中载有这些事实(见上文脚注 3)，因此法院应当知道这些事实。2012 年 10 月 30 日，为完成受理申请决定书的通知手续，法院决定在法院公告栏公开张贴通知，但这并没有及时引起提交人的注意。

13.3 在本案中，委员会肯定法院一再努力亲自通知提交人其已决定受理关于提交人住所的抵押权执行诉讼。然而，委员会认为，缔约国没有证明法院已经用尽一切可用手段来亲自投送通知书——例如，它没有解释为何法院没有通过在提交人的信箱留下便条或建议的方式或《民事诉讼法》规定的任何其他方式(例如将通知书交给管理员或附近的邻居)来通知提交人，而只是说明在尝试投送通知失败后，依法下令以公开张贴通知书的方式送达通知。缔约国也没有举出有力证据来支持其关于提交人有一次躲起来避免接收通知的说法。因此，委员会认为，即使认定法院根据《民事诉讼法》采取公开张贴通知书的方式送达了通知，但事实上，如上文第 11.1 段至第 12.4 段所述，根据《公约》适用于住房权的标准，此类关于取消抵押品赎回权诉讼申请的通知必须是充分的，而本案并不符合这些标准，这意味着通知是不充分的。

13.4 如果没有对提交人维护其充分享有其住所的权利造成显著影响，例如她可以通过其他一些适当的程序机制来维护自己的权利和利益，通知程序中的这种违规情况可能并不意味着侵犯住房权。这确实似乎是缔约国的立场，也即缔约国认为——虽然没有真正的证据支持，但提交人失去参加执行诉讼的机会并没有造成严重后果，因为在任何情况下，债务人在取消抵押品赎回权诉讼中的辩护权在法律上都是非常有限的，并且实际上债务人有机会诉诸普通诉讼程序，并可以在普通诉讼中为恢复抵押贷款进行不受限制的辩护。缔约国还认为，由于提交人根据《民事诉讼法》第 695 条第 3 款提交申请，对抵押贷款合同某些条款的有效性提出了质疑，甚至援引欧洲联盟法院最近的一项判决而成功地中止执法程序和拍卖，那么这些常规的补救措施甚至有可能使执行程序 and 抵押房产的拍卖中止。

13.5 鉴于提交人提出的通知不充分的问题具有特殊性，在本来文的情况下，委员会不需要审议缔约国国内关于抵押权执行诉讼程序和可能的抵押房产(可能是住宅)拍卖规则总体上是否符合住房权的要求。因此，在本案中，委员会将仅限于审议对提交人的不充分通知——如已经确定的那样——是否明显影响到其辩护权，并进而导致侵犯其住房权。

13.6 根据在关键时间生效的《民事诉讼法》，抵押权执行诉讼程序中的债务人可以用来反对拍卖的理由非常有限，例如仅限于抵押担保或义务已经消失等理由。在该诉讼程序中，债务人不能质疑不公平条款。另一方面，普通程序允许债务人对贷款事项进行自由而广泛的质疑。那么可以认为，未能在执行诉讼中出庭可能并不是特别严重的问题，因为债务人在任何情况下都可以诉诸常规程序来维护自己的权利。但是，欲使该论点成立，普通程序就必须允许中止执行程序 and 房产拍卖，因为如果不是这样，通过常规程序维权将不足以保障住房权，因为个人将无法阻止其住所被出售，并且只能在后期获得补偿或归还房产——假设这甚至是可能的。委员会指出，不充分的通知是在 2012 年 10 月 30 日法院公开张贴通知时发生的。缔约国提到的欧洲联盟法院的判决一定是第 C-415/11 号案件，即 *Mohamed Aziz 诉 Catalunya Caixa* 一案的判决。该判决日期是 2013 年 3 月 14 日，比本案中的不充分的通知晚几个月。并且，如该判决书中所述，显然在那之前，普通诉讼程序不可能使执行程序中中止。因此，提交人被剥夺了在执行程序中为自己辩护和阻止拍卖的可能性，并且当不充分的通知实际发生时，即使是常规程序也不能被视为一种有可能充分的替代办法，因为它没有提供中止执行程序的可能性。

13.7 因此，委员会认为，不充分的通知在作出的那一刻就构成了对住房权的侵犯，并且缔约国后来并没有对此进行补救，因为提交人向宪法法院提出的对拍卖决定进行复议和保护宪法权利的申请遭到驳回。

C. 结论和建议

14. 考虑到所提供的信息，委员会认为，它所了解到的事实表明，法院没有采取一切合理措施将贷款机构的抵押权执行诉讼申请充分地通知提交人(见上文第 13.3 段)，以确保提交人知道诉讼程序已经启动；法院因此使提交人无法出庭为自己的住房权进行适当辩护。

15. 委员会根据《公约任择议定书》第九条第一款行事。委员会认为，由于未能履行向提交人提供有效补救的义务，缔约国侵犯了提交人根据《公约》中第二条第一款一并解读的第十一条第一款享有的权利。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

16. 缔约国有义务向提交人提供有效的补救，特别是：(a) 根据《公约》的规定并在虑及委员会的第 4 号和第 7 号一般性意见的前提下，确保不拍卖提交人的房

产，除非提交人获得适当的程序性保护并可以诉诸适当的法律程序；和(b) 偿还提交人在本来文的处理期间产生的法律费用。

一般性建议

17. 委员会认为，原则上，针对本来文提出的补救建议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犯行为。委员会注意到缔约国采取了一些措施，包括颁布了《第 27/2012 号皇家法令》以及因欧洲联盟法院 2013 年 3 月 14 日的裁决结果而制定的《第 1/2013 号法案》，并认为缔约国应当确保其立法和执法符合《公约》规定的义务。³² 特别是，缔约国有义务：

(a) 确保个人在因无法还贷而面临抵押权执行诉讼时能够获得法律补救；

(b) 采取适当的立法或行政措施确保抵押权执行诉讼程序中通过公开张贴通知的方式送达通知的做法严格被限制在一切亲自送达通知书的手段都已用尽的情况下，并确保有足够的曝光率，持续时间足够长，以便受影响人员有机会全面了解诉讼程序已经启动，并能够参加诉讼；

(c) 根据《公约》的规定并考虑到委员会第 7 号一般性意见，采取适当的立法措施确保抵押权执行诉讼程序和诉讼规则中包含适当的要求(见上文第 12.1-12.4 段和第 13.3-13.4 段)和进行住宅拍卖或驱逐之前应遵循的程序。

18. 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十八条第一款，请缔约国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。

³² 例如，见委员会关于西班牙第五次定期报告的结论性意见(E/C.12/ESP/CO/5)，第 21 段和第 22 段。