



经济、社会及文化权利委员会

个人来文后续进展情况报告*

第 54/2018 号来文，El Ayoubi 等人诉西班牙

意见通过日期:	2021 年 2 月 19 日
初次来文内容:	提交人因非法占用房产而收到驱逐令。提交人认为，驱逐构成违反《公约》第十一条第一款的行为，因为驱逐令没有考虑他们出于生活所迫、无法获得替代住房的情况。 ¹
违反的条款:	《公约》第十一条第一款
委员会关于提交人的建议:	缔约国有义务向提交人及其子提供有效的补救办法，具体包括： (a) 如果提交人目前没有适当的住房，应重新评估他们的需求状况和他们在等候名单上的优先级别，同时考虑到他们向马德里自治区提交的住房申请的备案时长(从他们提交申请之日起计算)，以便向他们提供公共住房或采取其他措施，使他们能够有适当的住房，同时铭记本《意见》中提出的标准； (b) 对提交人及其子遭受的侵权行为给予经济赔偿；以及 (c) 为提交人报销在国内和国际层面提交本来文产生的合理法律费用。
委员会的一般性建议	缔约国有以下义务： (a) 确保规范框架允许驱逐令所涉当事人，包括非法占用房产的人士在可能陷入贫困或其《公约》权利受到侵犯的情况下，能够向司法机关，或者向有权命令停止侵权和提供有效补救的另一公正和独立机关提出反对意见，以便这些机关依照《公约》第四条规定的对这些《公约》承认的权利进行限制的标准，审查相关措施的相称性；

* 委员会第七十二届会议(2022 年 9 月 26 日至 10 月 14 日)通过。

¹ 见 E/C.12/69/D/54/2018。



(b) 采取必要措施，取消自动将所有因生活所迫而非法占有房产的人排除在住房申请人名单之外的做法，以便所有人都有平等获得社会住房的机会，消除任何可能把面临贫困风险的人排除在外的不合理条件；

(c) 采取必要措施，确保在采取行动驱逐无力获得替代住房者之前，先与当事人进行真诚有效协商，而且缔约国应先采取一切必不可少的步骤，最大限度利用现有资源，确保被驱逐者拥有替代住房，特别是在涉及家庭、老年人、儿童或其他处境脆弱者的情况下；

(d) 参照第 4 号一般性意见(1991 年)，与自治区协调，最大限度地利用现有资源，制定和实施保障低收入者适当住房权的综合计划。该计划应确定必要的资源、措施、时限和评估标准，以合理和可衡量的方式保障这类人士的住房权。

缔约国的答复：

缔约国于 2022 年 1 月 25 日提交了对委员会建议的书面答复。

关于涉及提交人的第一项建议，缔约国指出，提交人于 2017 年 2 月 14 日提交了住房申请，该申请因提交人未能提供所需资料而被驳回，之后再也没有提交人提交任何住房申请的记录。² 缔约国还报告说，马德里自治区社会住房局曾试图与提交人联系，以评估他们的情况和住房需要，但没有联系到提交人。此外，缔约国还附上了社会服务机构的一份报告，其中确认，在社会服务机构向主管法院和房主提出请求之后，驱逐行动被再次推迟；在提交报告时，提交人仍然非法占据着同一处房屋。社会服务机构回顾说，由于提交人一家非法占有房产，所以提交人无法向马德里社区申请社会住房，他们 2017 年 2 月 14 日的申请被驳回，因为他们无法提供所需文件，该申请与该家庭占有住房的状况不符。社会服务机构还报告说，该家庭提交了最低收入补贴申请，也被驳回，因为他们 2019 年超过了享有该福利的年收入门槛。2021 年 3 月，这家人基于 2020 年的收入，重新申请了最低收入补贴。该事项仍在等待裁决。与此同时，El Ayoubi 女士每月领取 210 欧元的最低收入津贴，因为她在家照顾自己的残疾儿子，她同时还领取一笔财政补助；El Azouan Azouz 先生每月领取 450 欧元的最低收入津贴。社会服务机构认为，提交人表示有兴趣寻找其他住所，而该家庭在私人市场上找不到住房。因此，他们认为，在政府能够提供替代住所之前，应暂停将其驱逐。

缔约国指出，目前没有提交人以适当形式及时提交的住房申请，因此无法评估他们对社会住房的需要。缔约国认为，受理 El Ayoubi 女士 2017 年 2 月 14 日提交的公共住房申请，并通过符合所有适用法律要求的程序对其具体情况和需要进行详细评

² 委员会在《意见》中认为，这项申请不构成有效的补救办法，因为像提交人这样非法占有房产的人不能向马德里社区申请社会住房。

估，属于充分遵守委员会《意见》的措施，因此，缔约国在当时情况下合理遵守了《意见》当中关于提交人的建议。

最后，缔约国不同意委员会关于提交人的建议(b)和(c)。

关于一般性建议，缔约国报告说，由于冠状病毒病(COVID-19)引发公共卫生紧急状况，已采取措施防止其对最弱势群体的适当住房权产生经济影响。首先，已允许还款困难的人士暂停支付月供。此外，还根据第 11/2020、第 37/2020、第 1/2021 和第 8/2021 号皇家法令采取了一系列措施，平衡租户和房东之间的关系，以及处理公共卫生危机造成的脆弱性。缔约国对《2018-2021 年国家住房计划》进行了修订，纳入了一项旨在减轻公共卫生危机影响的租房援助方案，以及一项针对性别暴力受害者、被驱逐者、无家可归者和其他处境脆弱人士的援助方案。2020 年 4 月 9 日的修正案还允许各自治区迅速提供每月最多 900 欧元的租金补助，为期六个月，该补贴可以在必要时与任何其他形式的援助相结合。为该计划划拨的资金也从 3.46 亿欧元增加到了 4.46 亿欧元。由于采取了这些措施，缔约国各自治区可灵活决定为每个援助方案分配的金额。

缔约国还报告说，该国目前正在起草一项关于适足住房权的初步法案，目的是保障所有西班牙人在平等基础上获得体面和适足住房的权利。初步法案为地方和区域主管机关提供了工具，以提高可负担住房供应，以及针对最难获得住房的人采取特别措施。除其他外，未来的法律将包括以下措施：

- (a) 禁止转售现有的公共社会住房；
- (b) 补贴住房最短期限为 30 年，之后方可重新分类；
- (c) 引入激励性的可负担住房概念，作为短期内增加私人市场供应的手段，包括提供税收和城市规划方面的优惠；
- (d) 享有体面和适足住房的权利，规定公共机关的义务，并纳入可居住性、无障碍、能源效率和使用基本供应网络等方面；
- (e) 界定与住房所有权有关的权利和义务的法律地位，包括其社会功能；
- (f) 确定住宅市场紧张的地区，以便采取特别措施；
- (g) 界定有义务在市场紧张地区提供信息和合作的大型业主；
- (h) 建立稳定和降低住房租金价格的机制，包括税收措施、冻结租金、禁止滥涨租金，以及在住房供应短缺时采取例外和有限的干预措施；
- (i) 创造有利于降低租金的税收环境；

(j) 界定空置住房，调整应对这类房产征收房地产税的附加费；

(k) 改进对弱势群体实施驱逐程序的方式，确保司法机构与社会服务机构之间有效和及时沟通，以便后者能够评估被驱逐者的情况，并为受影响者提供住房解决办法；延长推迟对处境不利者实施驱逐的时间；

(l) 增加限制租金价格的补贴住房，这种住房必须至少占补贴住房总量的 50%；

(m) 围绕行政部门间合作制定多年期计划，加强国家对住房和建筑物整修的干预；

(n) 设立住房咨询理事会，以确保所有社会行动者参与住房政策的起草和实施；

(o) 通过帮助有关当事方了解交易条件和住房的基本情况，为购买或租赁住房提供更有力的保障；

(p) 增加有关公共住房政策的信息和提高信息透明度，为此规定必须编制公共住房存量清单和定期报告。

缔约国报告说，委员会的《意见》已在司法部网站上公布。

最后，缔约国认为，该国遵守了委员会的建议，并请求终止针对该《意见》的后续程序。

提交人的评论：

2022 年 6 月 30 日，提交人提交了对缔约国书面意见的评论。

首先，提交人叙述了自委员会通过《意见》以来发生的事件。提交人报告说，主管机构除了与 El Álamo 地方政府的社会服务机构联系，要求提供该家庭的详细联系方式之外，没有采取任何行动解决他们的住房紧急情况，即使在获得该家庭联系方式后，也没有与他们联系。提交人报告说，马德里社区的住房主管机构甚至没有设法协助他们与房主谈判。

提交人认为，缔约国所述为应对 COVID-19 造成的危机而采取的一系列措施只是暂时措施，并没有解决根本问题。此外，这些措施未能防止许多驱逐事件，由于住房主管机构未能采取行动，这些事件一直由民间社会和社会服务机构处理。例如，由于社会服务机构和民间社会的干预，原定于 2022 年 4 月 29 日驱逐提交人的行动又推迟了三个月。提交人说，如果政府机构不就他们的情况采取行动，他们无法在私人市场上获得住房。

就获得社会住房而言，提交人认为，缔约国只介绍了现有法规的内容，并没有审查获得住房的问题。提交人还说，有 50% 的申请被接受是不真实的；这一比例更接近 30%，社会服务机构可证实这一数字。据提交人称，不同民间社会组织公布过这一

数字。³ 成功申请的数量如此之少，是因为现行法规禁止未经房主同意占据房屋的家庭申请社会住房。

提交人要求缔约国遵守委员会《意见》中所载的所有建议，包括对他们的建议和一般性建议。

委员会的决定：

委员会注意到，提交人仍然住在同一住所，由于社会服务机构的干预等原因，驱逐行动再次推迟。委员会还注意到，缔约国并未按照委员会的建议，追溯考虑提交人向马德里社区提出的住房申请(从提交人提出申请之日起)，重新评估提交人的危急状况及其在等候名单上的优先次序。相反，缔约国称，只要提交人继续非法占据房产，就无法进行这种评估。委员会回顾，委员会曾在以前的一份类似来文⁴ 中认定，该要求会使某些人陷入恶性循环，导致为生活所迫者本已岌岌可危者的状况长期存在，委员会提出这一建议的目的，就是确保缔约国采取追溯方式，使提交人不必遵守这一要求。鉴于提交人因处境困难，尚未被逐出住所，但缔约国尚未重新评估如果驱逐行动继续，提交人有何需要，委员会认为，缔约国已采取一些令人满意的行动，实施关于提交人的建议(a)，委员会请缔约国消除妨碍提交人申请住房的障碍，以便建议(a)可以全面实施。

委员会注意到，缔约国不同意委员会关于就侵权行为予以赔偿和报销合理费用的建议。因此，委员会认为，缔约国尚未就建议(b)和(c)采取令人满意的行动。

关于一般性建议，委员会注意到在执行第 11/2020、第 37/2020、第 1/2021 和第 8/2021 号皇家法令方面取得的进展。这些法令为社会服务部门与法律当局之间的对话和协调开辟了道路，也有助于更充分地考虑可能遭到司法当局驱逐者在社会经济方面的脆弱性。委员会认为，这些措施可能有助于遵守其一般性建议(a)，但注意到其中一些措施只在紧急状态期间适用，驱逐事件的数量仍然居高不下。⁵

委员会注意到缔约国为《2018-2021 年国家住房计划》提供的预算和行政支持，尽管援助尚未惠及所有有需要的公民。⁶ 委员会还欢迎缔约国采取举措，通过一项住房法，载入旨在满足人民住房需求的措施，特别是满足处境最不利群体和由于经济、社会或地理原因最难以获得住房的群体的住房需求。其中一些措施还可能有助于加强不同主管机构之间的协调，以便在没有替代住房的人被驱逐时提供住房选择。委员会认为，这些措施

³ 提交人未提供任何文件或资料来源。

⁴ López Albán 诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第 12.2 段。

⁵ 见个人来文后续进展情况报告(E/C.12/70/3)、第 5/2015 号来文，Ben Djazia 等人诉西班牙和第 37/2018 号来文，López Albán 等人诉西班牙。

⁶ 同上。

有助于遵守建议(a)、(c)和(d)，鼓励缔约国继续在这方面取得进展并向委员会通报情况。

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，但仍需要采取进一步行动，并提供关于所采取措施的补充资料。委员会决定继续本来文的后续程序，并请缔约国提供资料，说明在执行委员会所有建议方面采取的措施。委员会请缔约国在本文件印发后 180 天内提供所要求的资料，并定期向委员会通报在执行其建议方面取得的进展。
