



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 56/2018 号来文的决定*

来文提交人:	Asmae Taghzouti Ezqouihei
据称受害人:	提交人及其子女
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 9 月 21 日(初次提交)
决定通过日期:	2021 年 2 月 22 日
事由:	将提交人驱逐出住所
程序性问题:	证实指控的充分证据
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:	第三条第二款第(五)项和第(六)项

1.1 来文提交人是 Asmae Taghzouti Ezqouihei, 西班牙国民, 生于 1982 年 5 月 21 日。提交人代表自己和她的未成年子女, 他们分别出生于 2006 年 10 月 19 日和 2019 年 9 月 30 日。提交人称, 缔约国侵犯了她和子女根据《公约》第十一条第一款享有的权利。《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 9 月 21 日, 委员会通过个人来文工作组登记了来文。委员会注意到驱逐即将发生、据称没有替代住房和可能造成的不可挽回的伤害, 因此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, 以免对她或她的大女儿造成不可挽回的伤害。¹

1.3 在本决定中, 委员会将首先概述当事各方提交的资料和意见, 但不表明立场; 然后将审查来文可否受理和实质问题; 最后做出结论。

* 委员会第六十九届会议(2021 年 2 月 15 日至 3 月 5 日)通过。

¹ 在向委员会提交来文时, 提交人的小儿子尚未出生。



A. 当事各方提交的资料和意见摘要

提交人陈述的事实²

登记来文之前

2.1 2014 年，提交人的原住所因无法还贷被收回，她与前夫是该住房的房主，分担抵押贷款。因为“政府未能为她提供解决办法”，提交人认为有必要在第三方协助下，占用为某银行所有的现住所。提交人在法院指定律师的帮助下，试图与该银行谈判，按照社会住房租赁房屋，但所有调解尝试都失败了。

2.2 2015 年 6 月 16 日，巴达洛纳第 5 号一审法院发布了第 99/2015 号判决，批准驱逐提交人的申请，理由是非法占用住所。2017 年 9 月 11 日，房屋业主提出执行判决申请。

2.3 2018 年 1 月 15 日，巴达洛纳第 5 号一审法院发布执行第 99/2015 号判决的命令。同一天，法院发布了一项命令，要求提交人自愿将住所交还房主。法院表示，如果提交人不自愿离开住所，将于 2018 年 5 月 16 日实施驱逐。

2.4 提交人解释说，由于“公民抗议”，原定于 2018 年 5 月 16 日进行的驱逐未执行。同一天，巴达洛纳第 5 号一审法院将 2018 年 9 月 26 日定为新的驱逐日期。

2.5 2018 年 6 月，巴达洛纳市政府住房问题应急小组向应急委员会发送了一份关于提交人情况的报告，以评估她获得住房的情况。

2.6 2018 年 7 月 10 日，提交人向加泰罗尼亚自治区就业指导服务机构提交了加泰罗尼亚保障最低收入就业申请。2018 年 7 月 23 日，她获得了补充福利。

2.7 2018 年 9 月 14 日，提交人在巴达洛纳地方住房办公室登记为紧急住房申请人。

2.8 2018 年 9 月 21 日，提交人向巴达洛纳第 5 号一审法院提交暂停驱逐申请。

登记来文之后

2.9 2018 年 9 月 21 日，委员会对来文进行了登记，并请缔约国采取临时措施，防止提交人及其未成年女儿在委员会审议案件期间遭受可能无法弥补的伤害，包括为此暂停驱逐，或与提交人进行真诚和有效协商，为其提供满足其需要的适当替代住房。

2.10 2018 年 9 月 25 日，巴达洛纳第 5 号一审法院同意暂停驱逐，将 2018 年 11 月 14 日定为新的驱逐日期。2018 年 10 月 3 日，提交人再次申请暂停驱逐。2018 年 10 月 18 日，法院同意暂停驱逐，并将 2019 年 4 月 24 日定为新的驱逐日期。

2.11 2019 年 4 月 17 日，委员会再次请缔约国采取临时措施，防止提交人及其未成年女儿在委员会审议案件期间遭受可能无法弥补的伤害。2019 年 4 月 18 日，提交人再次申请暂停驱逐，该申请于 2019 年 6 月 18 日被巴达洛纳第 5 号一

² 这些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。

审法院驳回。2020年9月14日，银行要求巴达洛纳第5号一审法院指明可驱逐提交人的日期。

2.12 提交人指出，如果委员会不进行干预，她的家人将别无选择，只能流落街头，而缔约国“伙同欧洲基金”将取消她对未成年子女的监护权。提交人说，之前拥有这套住房的银行已将房屋出售给一家基金，该基金拥有大量房产。新的驱逐日期未定。

申诉

3.1 提交人称，驱逐她是违反《公约》第十一条第一款的行为，因为她没有得到适当的替代住房。她认为，缔约国没有采取必要措施，最大限度地利用现有资源，以防止她的家人流落街头的窘境。她指出，缔约国没有进行任何人道考虑，她和家人其实是真正的受害者，因为他们被迫“违法以求生存”。

3.2 她指出，社会服务机构说无法帮助她，没有为她提供任何体面的替代住房。她报告说，自己目前的收入使她无法在自由住房市场上正常租赁或购买房屋，即使到远离目前住所的地方也不可能做到。她说，这种“不确定和恐惧”的情况导致她失去了腹中两个月的胎儿。

3.3 提交人表示，她目前失业，2019年9月之前每月领取580欧元的失业救济金。根据巴达洛纳市政府社会服务部门2018年4月19日的一份报告，提交人和她的女儿处于无助的境地。巴达洛纳市政府2018年9月4日的另一份报告指出，该家庭面临“无住所”的风险，因为其收入是贫困线的0.89，因此应获得租金不超过其总收入10%的住房。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在2019年4月25日的意见中请委员会认定来文不可受理，或者认定来文没有反映《公约》被违反的情况。

4.2 缔约国指出，2018年9月14日，应提交人的请求，其名字登入巴达洛纳社会紧急住房申请人登记册。缔约国还指出，劳动和社会事务部承认提交人有资格领取失业金。缔约国称，提交人的来文没有作出任何说明。

4.3 缔约国认为，应宣布来文不可受理，理由是没有用尽国内补救办法，并滥用了《任择议定书》第三条第一款和第二款第(六)项所述的提交来文的权利。缔约国强调，虽然提交人自2015年以来一直知道她必须离开此住所，但她似乎只是在司法程序开始数年后，即在2018年1月执行令发布之后，才第一次向巴达洛纳市政府提出紧急住房申请。缔约国称，提交人于2018年9月14日登记为紧急住房申请人，也就是在向委员会提交来文前四天。缔约国还强调，没有记录显示，提交人已向自治区住房主管部门提出社会住房申请。

4.4 此外，缔约国认为，提交人没有用尽国内补救办法，如果她对市政府提供紧急住房工作缓慢表示不满，她本应提出行政上诉，随后再提出司法上诉，而不是同意或接受将其名字列入获得公共住房的等候名单。缔约国回顾说，提交人并没有在司法诉讼中声称其权利受到侵犯，而是声称缔约国未能遵守《公约》第十一条，但是，只有在缔约国拒绝提供社会住房或拖延此事的情况下才应对此负责。

4.5 关于来文实质问题，缔约国指出，提交人除住宿需要以外的家庭基本需要已靠公共资源得到保障：免费获得公共保健服务，她的女儿免费上公校，享受有保障的基本收入，享有免费获得法律援助的权利。关于她的住宿需要，缔约国重申，除社会紧急住房外，提交人没有提交公共住房申请。

4.6 缔约国认为，《公约》第十一条的规定不涵盖非法占用他人拥有的住所的人。《世界人权宣言》第十七条和缔约国《宪法》第 33 条都规定了单独和集体拥有财产的权利。在国际层面，保护财产是一项基本人权，这使财产所有人能满足其基本需要，因此必须受到保护，使其财产不被任意剥夺。同样，委员会在第 7 号一般性意见(1997 年)中承认，驱逐在某些情况下是必要的，这些情况包括侵占他人房产，但驱逐必须依法在主管官员在场的情况下及时进行，被驱逐者能得到有适当的法律补救。

4.7 缔约国辩称，住房权不是占用他人拥有的某一住房的绝对权利，也不是要求当局在公共资源不足的情况下向所有人提供住房的绝对权利。缔约国认为，《世界人权宣言》第二十五条第一款和《公约》第十一条第一款并没有承认可强制落实的主观权利，而是授权各国采取适当措施推行便利所有公民获得体面住房的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例，³《欧洲联盟基本权利宪章》第 34.3 条承认获得住房援助的权利，但不保障住房权，而是在以《欧洲联盟运作条约》第 153 条为基础的社会政策框架内保障获得住房援助的权利。《宪法》第 47 条和各自自治区法规明确规定了国家的这一任务。根据该条规定和宪法法院的判例，⁴落实住房权是“《宪法》规定一项任务或指导方针”，其内容主要具有社会性质，但本身并不自动属于国家权限范围。因此，公共当局有义务促进创造必要条件，制定相关规则，以落实西班牙人享有体面适当住房的权利，特别是根据普遍利益的需要管理土地使用，防止投机。住房权是一项逐步落实的权利，缔约国完全遵守在这方面的国际义务，请参考缔约国在答复与本来文类似的来文时阐述的关于在住房领域所作的努力。

4.8 缔约国说，市政府社会服务部门负责评估和监测家庭需要，并与有关自治区协调处理应急过渡住房事宜。在本案所涉地区，加泰罗尼亚区有具体适用的法律，即 2007 年 10 月 11 日关于社会服务的第 12/2007 号法律和 2006 年 7 月 27 日关于社会补助的第 13/2006 号法律。缔约国强调，根据后一项法律关于社会紧急补助的第 30 条，“社会紧急补助旨在满足具体紧急基本生活需要，如食物、衣着和住宿”(第 1 款)，“社会紧急情况由基本社会服务机构处理，优先帮助需照看儿童的人或家庭”(第 3 款)。

4.9 关于根据评估申请人状况的客观标准确保有序获得公共住房的措施，缔约国重申，市政和自治区社会服务机构对有需要的人的情况进行评估和监测。对申请人的评分依据评估报告，住房按评分结果(即需求次序)分配。缔约国强调，由于公共资源在特定时候可能无法满足所有需求，有关人士可在法院声称自己享有的权利不是获得特定住房的权利，而是有权要求政府适当考虑到其需求，并在现有公共资源允许的情况下尽快满足其需求。

³ Sánchez Morcillo 和 Abril García 诉 Bilbao Vizcaya Argentaria 银行，欧洲联盟法院 2015 年 7 月 16 日 C-539/14 号命令，第 49 段。

⁴ 宪法法院第 152/1988、第 7/2010 和第 33/2019 号判决。

4.10 缔约国最后指出，在本案中，提交人没有申请社会住房，却非法侵犯了他人的住所。缔约国重申，《公约》第十一条第一款所述权利不涵盖这种非法侵占行为。缔约国解释说，这种非法侵占已经持续了四年多，对房主造成了具体的伤害。缔约国认为，国家、地区和地方当局没有违反《公约》第十一条第一款，因为：司法当局告知市政府，考虑到提交人在合法驱逐时据称的经济状况，拟将原定驱逐日期推迟几个月；地方当局已对提交人的需求情况进行了评估；提交人之所以处于这种境况，在很大程度上是提交人自己的行为所致，一方面占用了他人住房，另一方面直到 2018 年才通过合法渠道申请社会住房。缔约国认为，来文没有反映违反《公约》的任何行为。

提交人关于可否受理和实质问题的意见

5.1 提交人在 2020 年 9 月 14 日的意见中指出，如缔约国所述，根据缔约国法律，提交人家庭符合相关条件，可获得公共住房或替代住房，从而避免被驱逐。提交人重申，她一家没有足够的收入。她每月收入只有 530 欧元，其中 430 欧元为补贴，其余 100 欧元是社会保障预付款，她的前夫没有支付养老基金的份额。她解释说，她甚至无法租房，因为房东不接受未成年人。

5.2 提交人指出，她在国家就业局进行了登记，想找工作并参加培训课程，以改善家庭生活条件。

5.3 她说，她已经完成申请住房或公共替代住房的所有必要手续，并已在“公共住房/紧急住房/经济适用住房”系统中登记。

B. 委员会审议可否受理

6.1 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。

6.2 委员会注意到，缔约国称，来文滥用了权利，根据《任择议定书》第三条第二款第(α)项应被视为不可受理，因为提交人在申请社会住房方面没有尽力而为。缔约国指出，提交人：(a) 在 2014 年开始非法占领住房之前没有申请社会住房；(b) 提交人尽管自 2015 年 6 月以来就知道她必须搬离住所，当时驱逐令已经发布，但似乎到了 2018 年 9 月才第一次向巴达洛纳市政府申请紧急住房，也就是向委员会提交来文的前四天；(c) 没有迹象表明提交人已向自治区住房主管部门申请社会住房；(d) 提交人如果对获得紧急住房方面的延误表示不满，本来可以提出行政上诉，随后再提出司法上诉。

6.3 委员会注意到，缔约国称，提交人直到 2018 年 9 月 14 日才向巴达洛纳市政府申请紧急住房，也就是在她向委员会提交来文四天之前，此时她已占据他人住房四年、驱逐令下达也有三年多。在这方面，委员会认为，提交人在要求国内行政当局提供替代住房方面未尽到应有的努力，这本身不等于滥用《任择议定书》第三条第二款第(α)项所述的权利。尽管如此，有无尽到应有的努力是证实缔约国未履行其根据《公约》第十一条第一款承担的义务的一个重要因素。

6.4 委员会注意到，根据《公约》第二条第一款，缔约国有积极义务采取措施，单独并通过国际援助与合作，特别是经济和技术援助与合作，最大限度地利用现有资源，通过一切适当手段逐步充分落实《公约》承认的各项权利。然而，委员

会回顾说，缔约国可以采取一系列可能的政策措施，按照《任择议定书》第八条第四款的规定，落实《公约》规定的权利。因此，委员会承认，缔约国可以设立便利保护住房权的行政途径，包括要求个人启动某些行政程序，让当局了解他们需要援助，以保护其住房权。这些程序不应对所涉人士造成过重或不必要的负担，也不应产生歧视性影响。

6.5 委员会注意到，提交人没有向委员会提供任何理由说明她过去为什么没有申请紧急住房，而她自 2014 年以来一直非法占用他人住房，而且下令驱逐的第 99/2015 号判决是在 2015 年 6 月 16 日作出的。提交人也没有说申请紧急住房的条件过多或没有必要，或具有歧视性效果。

6.6 委员会还注意到，缔约国称，没有现有资料表明提交人向加泰罗尼亚自治区社会住房主管机构提交了社会住房申请。委员会注意到，提交人没有提供任何资料说明她没有提交此类申请的理由，没有说明这种补救办法不存在，也没有说明申请社会保障住房的要求过高、没有必要或具有歧视性效果。委员会认为，鉴于本案的情况，考虑到提交人自 2014 年以来一直非法占用住所，而且数年前她本来就可以申请社会保障住房，提交人没有提供充分证据证明缔约国没有履行其根据《公约》第十一条第一款承担的义务。因此，委员会认为提交人没有为其申诉提供充分证据，根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项认定来文不可受理。

C. 结论

7. 委员会考虑到所提供的所有资料，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。

8. 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。