



## 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 102/2019 号来文的意见\*

来文提交人:	Gladis Patricia Loor Chila(由 Carmen Oriol Fita 代理)
指称受害人:	提交人和她的孙子
缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 9 月 21 日(首次提交)
意见的通过日期:	2021 年 10 月 12 日
事由:	强迫提交人搬出其住处
程序性问题:	申诉证据不足; 未用尽国内补救办法
实质性问题:	享有适足住房权
《公约》条款:	第十一条第一款
《任择议定书》条款:	第三条第一款和第二款(五)项

1.1 来文提交人 Gladis Patricia Loor Chila 系西班牙公民, 1966 年 10 月 10 日生于厄瓜多尔。提交人代表她本人和她的未成年孙子提交来文, 他们由她扶养, 分别出生于 2003 年 9 月 11 日和 2009 年 4 月 2 日。她声称, 缔约国侵犯了她和她的孙子根据《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。提交人由律师代理。

1.2 2019 年 2 月 5 日, 委员会通过其来文工作组行事, 登记了来文, 并注意到驱逐日期临近、据称没有替代住房和可能造成不可挽回损害, 请缔约国在委员会审议本来文期间暂停驱逐提交人, 或者与她真诚协商后为她提供适当住房, 以避免给她或她的孙子造成不可挽回损害。

1.3 在本决定中, 委员会首先简要介绍各当事方提交的材料和观点, 但不表明立场。然后, 委员会审议来文可否受理, 最后作出结论。

\* 委员会第七十届会议(2021 年 9 月 27 日至 10 月 15 日)通过。



## A. 各当事方提交的材料和观点概述

### 事实背景<sup>1</sup>

#### 登记来文之前

2.1 2017年8月至2018年2月的某一天，提交人开始占用一处她没有合法产权的房子。<sup>2</sup>

2.2 2018年2月6日，拥有该房产的一家基金以非法占用为理由申请对提交人启动驱逐程序，<sup>3</sup>以便能够收回房产所有权。2018年6月27日，巴塞罗那鲁比(Rubi)第八初审法院裁定支持整个申请，认为原告对该房产的所有权证明无疑，被告未能提供房产的所有权或占用权证据。继而，法院下令腾出房屋，如果提交人不主动离开，法院的裁决为最终裁决，则将驱逐日期定为2018年9月25日。提交人对该裁决提出上诉。<sup>4</sup>

2.3 2018年10月25日，鲁比第八初审法院批准了该基金的请求，即在上诉过程中临时执行驱逐决定，命令提交人腾出住房，如果她不服从，将于2019年1月9日实施驱逐。提交人对临时执行令提出异议。2018年12月17日，鲁比第八初审法院维持临时执行令，指出这一决定是明确的，上诉不太可能成功，提交人正在接受社会服务机构的援助，如果上诉成功，她可以返回该住所。

2.4 2019年1月3日，鲁比第八初审法院要求社会服务机构进行社会风险评估并建议采取缓解措施。2019年1月7日，社会服务机构和提交人要求暂停驱逐，因为家中有未成年人，她没有其他住处。同一天，鲁比第八初审法院驳回了这一请求，因为驱逐几经推迟，超过了《民事诉讼法》第704条规定的时间(两次，每次1个月)。

2.5 然而，驱逐在2019年1月9日没有执行，因为提交人没有腾空住房，法院人员也没有得到保安人员协助。<sup>5</sup>2019年1月10日，驱逐被重新安排在2019年2月6日。

#### 登记来文之后

2.6 2019年2月5日，社会服务机构通知鲁比第八初审法院，它认为执行驱逐令时不需要它到场，提交人在朋友帮助下暂时寄住在其他地方。2019年2月6日下午1时，前往该住房的法院人员发现房子是空的，只有一些家具和个人物品，没有任何居住者的迹象。

---

<sup>1</sup> 这些事实是根据个人来文和各当事方后就案情提出的意见和评论中的信息重新组织而成。

<sup>2</sup> 提交人未指明确切日期。根据社会服务机构2019年9月23日的报告，2018年7月和8月，提交人住在她自己拥有的房子里，而该房产成为丧失抵押品赎回权程序的标的。2018年4月，提交人通知社会服务机构，她在占用本来文所讨论的房子。

<sup>3</sup> 以非法占用为由的驱逐是一种民事程序，由房产所有人发起，目的是强迫未经其同意占用其住房的人搬出该住房。未经同意的占用可能发生在业主撤回事先同意或从未给予此类同意的情况下。

<sup>4</sup> 提交人没有提供其上诉结果的任何信息。

<sup>5</sup> 提交人没有提供进一步信息。

## 申诉

3.1 提交人认为，驱逐她是一项过分的措施，违反了《世界人权宣言》第二十五条第一款、《儿童权利公约》第九条、《欧洲人权公约》第八条、本公约第十一条第一款和《西班牙宪法》第四十七条。

3.2 提交人认为，一个政府机构认为她全家可能无家可归，马上失去住所，没有必要收入在公开住房市场租房；另一机构则发布了相互矛盾的驱逐令。提交人指出，除了国家发给的未成年家属补贴，她没有其他收入。<sup>6</sup> 她强调，她的情况与业主不同，业主拥有大量资产，并不需要使用该住房。而且，基金无论如何都想要租出该住房，它完全可以租给她。

3.3 提交人还强调，临时执行令不是最终的，业主也不急需收回房产，房产不是消耗品，在业主等待最终执行过程中房产不会贬值。

3.4 提交人认为，驱逐她将造成严重和不可挽回的损害，并将侵犯她的权利和她孙子的权利，特别是因为她不再有地方住，不得不与他们分开。

## 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2019 年 10 月 3 日的意见中，请委员会认定来文不可受理，或者认定该案件事实无一构成违反《公约》的行为。

4.2 缔约国指出，司法案卷中有一份 2019 年 2 月 6 日的文件，其中显示社会服务机构通知法院，提交人和她的两个孙子已搬到其他住处。

4.3 缔约国强调，提交人在被驱逐时正领取 430.27 欧元的失业救济金，根据社会服务机构 2019 年 9 月 27 日的报告，她在 2018 年 9 月持有临时全职就业合同。此外，该报告还称，提交人 2019 年 2 月 6 日没有出现在驱逐现场，因为与她的工作时间相冲突。然而，提交人在 2019 年 2 月 1 日向委员会提交的材料中称，除了失业救济金，她没有其他收入。为此，缔约国认为，提交人应出示其实际经济状况的证据。

4.4 缔约国还强调，尽管提交人 2018 年 10 月 25 日就知道驱逐日期，但一直等到 2019 年 2 月 1 日才向委员会提交个人来文。这意味着缔约国在驱逐日期前不到 24 小时收到临时措施请求，使它很难在如此短的时间内采取行动。

4.5 缔约国认为，提交人没有用尽国内补救办法。尽管她至少从 2018 年 2 月开始占用一处没有她合法产权的房子，但直到 2018 年 4 月才寻求社会服务机构的帮助，或者直到 2018 年 6 月才申请公共住房。换句话说，在她开始占用一处没有合法产权的房子，并且在司法程序启动之后，才这样做。因此，在提交来文时，她尚未用尽国内补救办法。

4.6 关于提交人和她的孙子根据《公约》第十一条第一款享有的权利，缔约国强调，提交人和她的孙子享有免费、高质量的公共医疗；她的孙子接受免费公共教育，包括享用补贴餐食。此外，提交人可以诉诸司法和获得法律援助而无需支付费用，还通过电力、供暖和供水的社会津贴得到免费或补贴的基本服务。此外，提交人有份带薪工作，其细节仍不得而知。尽管如此，鲁比市政府的社会服务机

<sup>6</sup> 提交人提供了社会服务机构 2018 年 6 月 22 日的报告，其中显示她每月领取 430 欧元的失业救济金。

构向这个家庭提供为期六个月的基本食品篮子。此外，2019年9月，提交人的两个孙子收到了一笔学校伙食津贴，在津贴处理期间，提交人获得50%的学校餐食补助。缔约国认为，所有这一切都表明，它在现有资源范围内，利用公共资源，满足了这个家庭的需求，只有住房需求有待澄清。在这方面，缔约国强调，事实表明，提交人直到占用他人房产后才开始申请公共住房；她的公共住房申请于2019年1月获得批准，之后被列入等候名单；她被批准参加60/40计划，目的是在市政私人住房市场上租到适合她的住房。

4.7 缔约国认为，《公约》第十一条对非法占用他人房产的人不适用。《世界人权宣言》第十七条和《西班牙宪法》第三十三条规定了个人自己或与他人共同拥有财产的权利。保护财产权是国际公认的一项基本人权，使所有者能够满足其基本需求。为此，有必要确保财产免遭任意侵占。因此，不能利用《公约》第十一条第一款，为非法侵占他人财产找借口，正如本案的情况。此外，委员会在第7号一般性意见(1997年)中承认，在某些情况下，包括占用他人房产的情况下，驱逐可能是适合的，尽管驱逐必须依法进行，对受影响的人给予适当法律补救，是及时的，并有主管人员在场。

4.8 缔约国辩称，住房权不是主张对他人拥有的特定住房的绝对权利，也不是要求当局提供住房的绝对权利，如果公共资源不足以提供这类住房的话。缔约国认为，《世界人权宣言》第二十五条第一款和《公约》第十一条第一款不承认一项可执行的主观权利，而是规定各国义务采取适当措施，促进公共政策，以改善人人获得体面住房的机会。根据欧洲联盟法院判例法，<sup>7</sup>《欧洲联盟基本权利宪章》第三十四条第三条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。《西班牙宪法》第47条和各种自治法规明确承认这项国家任务。根据这一条款和宪法法院的判例法，<sup>8</sup>住房权是“一项宪法任务或指导原则”，主要要求采取社会措施，但其本身并不构成单独的国家权限领域。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足住房权；当局确实在这样做，特别是为了公共利益规范土地的使用以防止投机。这项权利将逐步实现，缔约国按照其国际义务给予充分保护。缔约国提到了在类似来文中论述的在住房领域做出努力的观点。

4.9 根据对缔约国在《公约》第十一条第一款下义务性质的分析，缔约国认为，应参照以下三个参数评估其遵守情况：(a) 个人在公开市场上租房所需要的最低收入水平；(b) 低于该门槛的人数；(c) 预算中可用于弥补短缺的公共资金。因此，评估应基于缔约国是否调拨了所有可用资源来弥补短缺，如果这些资源不足，有限的资源是否按照客观标准调拨，没有歧视，从最需要的人开始。委员会在第7号一般性意见(1997年)中正是采用了这一推理，其中认为，在合法驱逐使人无家可归的情况下，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。

4.10 根据关于适足住房权范围的这一推理，缔约国认为，为了得出在本案中违反了《公约》的结论，提交人必须证明(a) 她有需要；(b) 当局没有投入最大限度的可用资源；(c) 如果调拨了最大限度的可用资源，但不足以弥补短缺，则资

<sup>7</sup> 欧洲联盟法院，Sánchez Morcillo 和 Abril García 诉西班牙对外银行(Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA)，C-539/14，2015年7月16日的命令，第49段。

<sup>8</sup> 宪法法院第152/1988号、第7/2010号和第33/2019号判决。

源没有得到合理和客观的使用；(d) 她申诉的原始情形不是她故意或有意识的行为，否则她将失去接受公共援助的资格。

4.11 缔约国介绍了为保护住房权而做出的决定。它已采取措施，促进人们进入私人住房市场，包括对房产所有者的税收减免和对租户的租金补贴。此外，还出台了一些政策，防止业主离开私人住房市场，包括不支付抵押贷款分期付款情况下不予驱逐；通过了良好做法守则，93 家以上的金融机构都遵行这一守则。为了避免在有关人员得到其他永久性住房之前进行正当驱逐引起的紧急情况，第 7/2019 号皇家法令建立了一个机制，规定如果业主是自然人，可暂停驱逐弱勢人员一个月，如果业主是法人，可以暂停驱逐三个月。在加泰罗尼亚，还通过紧急社会津贴来补充这种援助，其目的是解决自治区的一次性、紧急和基本需求。缔约国也采取步骤，通过城市规划立法来鼓励保持充足的公共住房存量。该法律规定，如果私人土地用于城市发展，必须拿出其中一部分免费用于公共目的，并提供资金在这些土地上建造社会住房。最后，缔约国还制定了客观标准来评估申请人对社会住房的需求和分配住房单位。

4.12 在本案中，提交人开始占用他人房产而不首先申请公共住房。缔约国称，这种占用方式不属于《公约》第十一条第一款的保护范围，损害了拥有房产的法人。自 2017 年以来，社会服务机构在所有预定驱逐日期都到达现场，一直跟踪这类情况的事态发展，并提供援助。提交人的公共住房申请获得批准，参加了 60/40 方案，以帮助她在私人住房市场上找到出租住房。最后，提交人的情况在很大程度上是她自己的行为造成的，即至少从 2018 年 2 月开始占用一处住房，而不申请公共住房。鉴于上述情况，缔约国得出结论认为，政府没有玩忽职守，违反《公约》第十一条第 1 款。

### 提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 提交人在 2020 年 3 月 20 日的评论中告知委员会，驱逐没有暂停，事实上在预定日期执行了。提交人称，驱逐没有暂停，因为社会服务机构通知鲁比第八初审法院，她已主动搬到其他住处。然而，提交人说这一信息是不准确的，她和她的孙子只是被邻居收留一天，他们在邻居家里合住一个房间。

5.2 提交人称，社会服务机构没有采取任何行动核实她家的住房状况，她和她的孙子失去了被驱逐前无法从房子里取回的所有物品。提交人进一步指出，虽然加泰罗尼亚经济和社会紧急情况评估委员会承认她处于紧急情况，但没有分配给她公共住房。此外，她从未被告知如社会服务机构所称已获准参加 60/40 方案，或获得参加该方案的机会。在收到缔约国的意见后，提交人要求社会服务机构提供关于 60/40 方案的信息，社会服务机构告诉她，虽然加泰罗尼亚政府批准她参加该方案，但她没有资格参加。

5.3 提交人认为，她的住房权受到了侵犯，因为她被强迫搬出住处，目的是将该住处归还给一家捐赠基金，而后该基金又拒绝将其出租，一直空置着。她还认为，委员会要求采取临时措施请求未予理会，社会服务机构存在疏忽。她认为，当局的行为前后不一，一方面承认她需要援助，另一方面又拒绝给予她这一援助。

## B. 委员会审议可否受理

6.1 在审议来文所载任何请求之前，委员会必须根据《任择议定书》暂行议事规则第9条，决定来文是否可以受理。

6.2 委员会注意到，缔约国声称，提交人没有用尽可用的国内补救办法，因为她在已占用一处没有合法权利的房产和司法程序启动之前没有请求社会服务机构协助或申请公共住房。委员会还注意到，提交人没有回应这一说法，也没有解释她在开始占用有关房产之前为什么没有请求当局协助她寻找住房。

6.3 委员会指出，根据《公约》第二条第一款，缔约国有积极义务单独或通过国际援助和合作，特别是经济和技术援助和合作，采取步骤，*最大限度地*利用现有资源，以期通过一切适当手段逐步充分实现《公约》承认的权利。然而，委员会回顾，如《任择议定书》第八条第四款所述，缔约国可以为落实《公约》规定的权利采取一系列可能的政策措施。因此，委员会认为，缔约国可以建立行政渠道，促进对住房权的保护，包括要求个人履行某些行政程序，通知当局他们在保护住房权方面需要援助。这些手续不应给个人带来过多或不必要负担，也不应产生歧视性效果。<sup>9</sup>

6.4 因此，委员会认为，提交人在请求国内行政当局协助以保证她在合理时间内找到替代住房方面没有尽到职责，这不仅是确定是否已经按照《任择议定书》第三条第一款的要求用尽国内补救办法的一个重要因素，也是证实缔约国没有履行《公约》第十一条第一款所述义务这一诉求的一个重要因素。<sup>10</sup>

6.5 根据《任择议定书》第三条第二款(五)项，委员会应宣布任何明显缺乏根据、证据不足或完全基于大众媒体报道的来文不予受理。委员会注意到，缔约国声称提交人的援助需求没有得到证实，因为提交人向委员会提交的材料与她被驱逐时和驱逐后的就业状况和收入的其他信息之间存在差异，而且缔约国要求提交人澄清这一问题。委员会还注意到，提交人没有回应这些指称，也没有解释她被驱逐时或现在的收入和就业情况。委员会还注意到，提交人没有详细说明他被驱逐后的住房情况，只是说她在这方面没有得到当局的直接帮助。

6.6 提交人也没有提供文件证明，她因为驱逐而被剥夺了适足住房权，例如她无家可归，或住在未满足她和她孙子最低住房需要的住所。委员会回顾，提交人有义务首先证实他们的申诉并提供相关文件。<sup>11</sup> 委员会理解，提交来文时并非总是得到接受过国际人权法培训的律师或法学家的协助。因此，委员会遵循以受害者为中心的方针，必须避免施加不必要手续，对提交来文供其审议造成障碍。然而，为了使委员会能够审议来文案情，案件的事实和提出的申诉必须至少初步表明提交人的《公约》权利实际或可能遭受侵犯。<sup>12</sup> 在本案中，委员会注意到，提交人初次提交的材料中关于其收入的信息与缔约国在函文中提到的她的收入之

<sup>9</sup> Taghzouti Ezquihel 诉西班牙(E/C.12/69/D/56/2018)，第6.4段。

<sup>10</sup> 同上，第6.3段。

<sup>11</sup> A.M.O.和 J.M.U 诉西班牙(E/C.12/68/D/45/2018)，第10.3段；Arellano Medina 诉厄瓜多尔(E/C.12/63/D/7/2015)，第8.10段；Martínez Fernández 诉西班牙(E/C.12/64/D/19/2016)，第6.4-6.5段。

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

间存在差距。委员会还注意到，尽管提交人在国内诉讼中和委员会面前都有律师代理，但都没有解释这一收入差距。因此，委员会认为，提交人没有令人满意地证明她因缺乏足够收入无法在私人住房市场租房而引起的需求情况。提交人也未能解释她被驱逐以来一直住在哪里，以及这处住所如何损害她获得适足住房的机会。因此，委员会在本案中并没有掌握足够证据可以认定，提交人和她的孙子的适足住房权受到侵犯，或者这项权利实际上受到威胁。委员会认为，关于违反《公约》第十一条的指控，就可否受理而言，来文证据不足，根据《任择议定书》第三条第二款(五)项，宣布不可受理。

### C. 临时措施和驱逐提交人

7.1 委员会回顾，根据《任择议定书》第五条采取临时措施对于委员会有效履行《议定书》赋予的职责至关重要。<sup>13</sup> 存在临时措施的原因，除其他外，是为了维护程序的完整性，从而确保存在不可挽回损害风险时保护《公约》权利的机制行之有效。<sup>14</sup> 接受《任择议定书》规定的义务，缔约国即承诺与委员会真诚合作。因此，任何不按委员会的要求采取临时措施的缔约国，都将违反《任择议定书》第二条和第五条确立的真诚遵循个人来文程序的义务，这两条赋予委员会要求采取临时措施的权力。<sup>15</sup>

7.2 因此，委员会有权确定缔约国是否未履行《任择议定书》第二条和第五条规定的义务，使未来的决定或意见不太可能提供有效保护，从而剥夺了个人来文程序存在的理由。<sup>16</sup> 即使委员会认为来文不予受理，委员会审议另外违反《任择议定书》行为的权限仍然不变，因为《任择议定书》规定各国尊重临时措施的单独义务。因此，委员会在一些案件，包括就《公约》权利而言宣布来文不予受理的案件中，认定违反了《任择议定书》。<sup>17</sup> 委员会可能会认为，初次来文证据充分，可以登记，其中所描述的情况需要采取临时措施，以避免不可挽回的损害。<sup>18</sup> 没有任何规定阻止委员会根据缔约国提供的新材料再次审议后，得出临时措施不合理或不再必要的结论。<sup>19</sup> 同样，双方提供的关于来文可否受理和案情实质的材料甚至可能使委员会决定，初步看起来可以受理的来文，由于缺乏足够证据而不可受理，本案的情况就是如此。<sup>20</sup> 因此，委员会要求采取临时措施，然后

<sup>13</sup> S.S.R.诉西班牙，第 7.6 段；禁止酷刑委员会，Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚(CAT/C/61/D/614/2014)，第 6.1 段。

<sup>14</sup> S.S.R.诉西班牙，第 7.6 段。另见欧洲人权法院(大法庭)，Mamatkulov 和 Askarov 诉土耳其(第 46827/99 号和第 46951/99 号申请)，2005 年 2 月 4 日判决，第 128 段(“缔约国承诺不采取可能妨碍单个申请人有效行使申请权的任何作为或不作为。缔约国不遵守临时措施将被视为妨碍法院有效审查申请人的申诉，并妨碍申请人有效行使其权利，因此违反《欧洲人权公约》第三十四条。”)；禁止酷刑委员会，Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚，第 6.1 段。

<sup>15</sup> S.S.R.诉西班牙，第 7.7 段。另见人权事务委员会第 33 号一般性评论(2008 年)，第 19 段。

<sup>16</sup> S.S.R.诉西班牙，第 7.8 段；禁止酷刑委员会，Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚，第 6.3 段。

<sup>17</sup> S.S.R.诉西班牙，第 7.9 段。

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 同上。

宣布来文不可受理，两者并不矛盾。<sup>21</sup> 出于这一理由，根据《任择议定书》暂行议事规则第 7 条，一国可以反对临时措施请求，并要求撤消这一请求，但需要向委员会提供论据，说明临时措施为什么不合理和为什么没有不可挽回损害的风险。<sup>22</sup> 此外，缔约国可以提出理由，证明来文不可受理。<sup>23</sup> 因此，委员会建议，为确保程序的完整性，缔约国应制定一项议定书，以满足委员会采取临时措施的要求，并告知所有相关当局有必要满足这些要求。<sup>24</sup>

7.3 在本案中，经审查案卷，委员会没有掌握足够证据认定，缔约国未能履行其义务，即真诚地满足根据《任择议定书》第二条和第五条提出的临时措施请求，以防止对提交人造成不可挽回的损害。

## D. 结论

8. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第三条第二款(五)项，来文不予受理；
- (b) 将本决定转发来文提交人和缔约国。

---

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 同上，第 10 段。