



## 经济、社会及文化权利委员会

## 个人来文后续进展情况报告\*

## 1. 第 5/2015 号来文，Ben Djazia 等人诉西班牙

意见通过日期:	2017 年 6 月 20 日
初次来文内容:	提交人因未能支付其马德里公寓房间租金而被驱逐。提交人认为，驱逐行为违反了《公约》第十一条第一款。他们还声称，司法程序没有遵守所有保障，因为法院没有评估驱逐的影响。 <sup>1</sup>
违反的条款:	第十一条第一款，单独并与《公约》第二条第一款和第十条第一款一并解读。
委员会关于提交人的建议:	缔约国有义务给予提交人有效补救，特别是： (a) 如果提交人没有足够的住房，应评估他们的现状，并在与他们真诚协商后，考虑到本意见中确定的标准，向他们提供公共住房，或采取任何其他措施，使他们能够享有适当的住房； (b) 对提交人遭受的侵权行为给予经济补偿； (c) 为提交人报销法律费用。
委员会的一般性建议:	缔约国有以下义务： (a) 采取适当的立法措施和(或)行政措施，确保在驱逐租客的司法程序中，被告能够提出异议或提出上诉，以便法官考虑驱逐行动的后果及其是否符合《公约》； (b) 采取必要措施，解决法院裁定和社会服务部门的行动之间缺乏协调的问题，此问题可能导致被驱逐者得不到适当住房； (c) 采取必要措施，确保在驱逐无力获得替代住房者之前，先与当事人真诚协商，而且国家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、儿童或其他弱势群体的情况下；

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

<sup>1</sup> 见 E/C.12/61/D/5/2015。



(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、指标、时限和评估标准, 以合理和可衡量的方式保障这些个人的住房权。

先前的决定: 委员会第六十六届会议通过了来文后续进展情况报告。在该报告中, 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。委员会随后决定继续对来文采取后续程序。<sup>2</sup> 委员会请缔约国在该报告公布后 90 天内提供资料, 说明根据关于提交人的建议(b)和(c)以及一般性建议(a)、(b)、(c)和(d)所采取的措施, 特别是通过第 7/2019 号皇家法令的情况。

缔约国的补充陈述: 缔约国在 2020 年 2 月 6 日的普通照会中提交了对委员会建议的答复。

至于有关提交人的建议, 缔约国对委员会的建议不敢苟同, 认为缔约国提供了社会住房, 这是充分的遵约措施。不过, 缔约国报告说, 马德里自治区正在审理一项索赔申诉。

关于一般性建议, 缔约国指出, 缔约国监察员在 2019 年 9 月 23 日的报告中称, 第 7/2019 号皇家法令获得通过。该法令反映了政府希望推进其在住房领域的国际承诺, 并明确提到本后续程序所涉的《意见》。为了在合法驱逐的情况下处理紧急情况, 直到能够安排获得适当住房, 该法令规定, 应协调司法裁决与社会服务部门的行动, 并授权司法当局在被告同意的情况下, 将他们的数据提供给社会服务办公室, 以便该办公室能够评估可能存在的脆弱处境。第 7/2019 号皇家法令还规定了确定驱逐的确切日期和时间的义务。此外, 还要求社会服务部门确定相关的脆弱处境, 并在必要时暂停程序, 直至采取适当措施, 时限最长为一个月, 如申诉人是法人, 则时限最长为三个月。缔约国还正继续努力扩大相关合作规程, 以涵括职权范围涉及驱逐的所有政府部门。

最后, 缔约国认为它遵守了委员会的建议, 并请求终止对该《意见》的后续程序。

提交人的评论: 2020 年 10 月 23 日, 提交人提及关于他们自身的建议。提交人报告说, 他们按照监察员办公室的建议, 于 2018 年 6 月向马德里自治区提出了经济索赔, 但这一索赔仍悬而未决。提交人认为, 就侵犯人权行为寻求有效补救的机制不够明确。

提交人要求缔约国履行提供补救的义务。

第三方意见: 2020 年 10 月 23 日, 委员会《意见》执行情况民间社会监测小组转交了一份关于委员会《意见》所载一般性建议后续行动的声明。

监测小组澄清说, 监察员关闭了在监测小组提出申诉后设立的内部申诉机制。然而, 它指出, 这并不意味着监察员认为委员会的建议得到了令人满意的执行。

监测小组认为, 第 7/2019 号皇家法令规定的措施不完全符合委员会的建议, 并分析了该法令在多大程度上落实了委员会的每项一般性建议。首先, 监测小组认为, 皇家法令无法保证在司法程序中会考虑驱逐的后果或其是否符合《公约》。关于建议(a), 监测小组认为, 法令没有指示法

<sup>2</sup> E/C.12/66/3.

官在每起案件中评估驱逐措施的相称性。此外，监测小组指出，尽管最高法院在 2017 年 11 月 23 日第 1797/2017 号判决中规定，在此类案件中必须适用相称性原则，但据第三方称，这种做法并不普遍。关于建议(b)，监测小组澄清说，虽然皇家法令规定社会服务部门和司法当局需要进行协调，但因未经授权占用(没有租赁合同)而提起民事诉讼导致的驱逐不属于该法令的范围。第三方意见认为，建议(c)要求法律规定，必须向缺乏资源者提供替代住房。关于建议(d)，第三方意见认为，皇家法令规定的措施不足以满足国家的需要。该法令规定，应定期报告住房存量，并在一些销售合同中给予行政当局优先购买权，以便能够扩大社会住房存量。该法令中其他受欢迎的措施包括旨在遏制房主空置住房的税收措施。然而，第三方意见认为，法令本应界定“空置房”一词，并回顾说，西班牙在社会住房方面落后于其他欧洲邻国。在住房可负担性问题上，该法令包括积极措施，如限制租金上涨、降低保证金数额和建立租金参考指数。然而，第三方意见认为这些措施不足以防止缔约国的价格上涨，并认为具有约束力的价格控制机制至关重要。

关于司法机构和社会服务部门之间制定的协调规程，第三方意见澄清说，这些规程只适用于止赎导致的驱逐和未支付租金而导致的驱逐。此外，这些规程不适用于缔约国全境，而只适用于 17 个自治区中的 10 个。第三方意见进一步指出，自 2015 年以来，对租房者的驱逐稳步增加，缔约国持续发生在未安排替代住房的情况下实施的驱逐事件，自 2020 年初至起草第三方意见之日，共发生了 11,042 起驱逐事件。第三方意见还指出，这一数字包括因公共卫生危机而推迟、但随时可能恢复的大量驱逐。监测小组申明，缔约国承诺在今后几年建造 20,000 套社会住房。该小组认为这是一个积极的步骤，尽管它尚不知道这一计划的细节。此外，第三方意见提到极端贫困与人权问题特别报告员的报告，其中指出，住房需求与缔约国的对策之间存在严重不匹配。

#### 委员会的决定：

委员会注意到，缔约国不同意委员会关于对提交人所遭受的侵权行为进行赔偿和对合理支出予以报销的建议，并注意到据称国家负有经济责任的诉讼仍未结案。因此，委员会认为，至于有关提交人的建议，缔约国已经采取了一些令人满意的行动，但关于建议(b)和(c)，缔约国尚未作出答复，也未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 7/2019、第 11/2020 和第 37/2020 号皇家法令方面取得的进展。<sup>3</sup> 这些法令为社会服务部门与法律当局之间的对话和协调以及更充分地考虑可能遭司法当局驱逐者的社会经济方面的脆弱性开辟了道路。委员会认为，这些措施可能有助于遵守其建议(a)和(b)，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。

<sup>3</sup> 本报告下一节(第 37/2018 号来文)提及。

委员会注意到为《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。<sup>4</sup> 委员会还欢迎缔约国关于通过住房法的倡议。委员会认为，这些措施有助于落实建议(c)和(d)，并鼓励缔约国继续在这方面取得进展。

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，说明在执行针对提交人的建议(b)和(c)以及所有一般性建议方面采取的措施。委员会请缔约国在本文件印发后 90 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。

## 2. 第 37/2018 号来文，López Albán 等人诉西班牙

意见通过日期:	2019 年 10 月 11 日
初次来文内容:	提交人及其子女被从无合法租约的住所驱逐；且未提供替代住房。提交人的住房申请以前曾被驳回，因为未经授权占用住房的人没有资格申请住房。驱逐后，提交人及其子女被转移到两个不同的庇护所。 <sup>5</sup>
违反的条款:	《公约》第十一条
委员会关于提交人的建议:	<p>缔约国有义务给予提交人有效补救，特别是：</p> <p>(a) 如果提交人及其子女目前没有适当的住房，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自申请之日起所持续的时间，以便向他们提供公共住房或采取其他措施使他们生活在适当的住房中，同时铭记本《意见》中提出的标准；</p> <p>(b) 对提交人及其子女遭受的侵权行为给予经济赔偿；</p> <p>(c) 为提交人报销提交本来文合理产生的法律费用。</p>
委员会的一般性建议:	<p>缔约国有以下义务：</p> <p>(a) 制定将个人逐出其住所应遵循的法律框架，其中包括要求司法当局在所有情况下，包括在无合法租约占用房产的情况下，分析该措施所追求的目标与其对被驱逐者造成的后果之间的相称性，以及该措施是否符合《公约》；</p> <p>(b) 确保收到驱逐令者能够对该决定提出质疑或上诉，以便司法当局在所有情况下，包括在无合法租约占用房产的情况下，分析该措施所追求的目标与其对被驱逐者所造成后果之间的相称性，以及该措施是否符合《公约》；</p> <p>(c) 采取必要措施，确保人人平等获得社会住房，消除任何可能排除贫困者的不合理条件。具体而言，国家应停止自动排除无合法租约但因生活所迫占用房产者的做法；</p> <p>(d) 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，先与当事人真诚协商，而且国家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、儿童或其他弱势群体的情况下；</p>

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> 见 E/C.12/66/D/37/2018。

(e) 参照委员会第 4 号一般性意见，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、指标、时限和评估标准，以合理和可衡量的方式保障这些个人的住房权；

(f) 制定遵守委员会发出的临时措施请求的程序，并告知所有相关当局有必要遵守此类请求，以确保程序的完整性。

缔约国的补充陈述：

缔约国在 2021 年 6 月 2 日的普通照会中提交了对委员会建议的答复。

至于有关提交人的建议(a)，缔约国报告说，提交人 2019 年 9 月 11 日的申请已被接受，提交人在四居室住房等候名单上排在第 12 位。此外，如附件中所载的社会服务处的报告所述，提交人及其子女与亲戚共用一套住房，她的家人使用其中两间卧室；因此，缔约国认为他们有替代住房。缔约国称，不敢苟同关于提交人的建议(b)和(c)，因为缔约国认为，承认提交人的住房申请并将其列入等候名单，且这一程序尊重所有法律保障并维护所有申请人平等的原则，因此对于遵守本《意见》而言，这是一项充分的措施。

关于一般性建议，缔约国报告说，由于冠状病毒病(COVID-19)引发公共卫生紧急情况，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，当局已允许还款困难的人士暂停月供。此外，还根据第 11/2020 号和第 37/2020 号皇家法令采取了一系列措施，兼顾租户和房东，并解决公共卫生危机造成的脆弱性。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、无家可归者和其他弱势群体的援助方案。2020 年 4 月 9 日的修正案使各自治区能够迅速提供每月最多 900 欧元的租金援助，为期六个月，这种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 4.46 亿欧元。还在推动增加社会租赁住房存量的举措。

此外，缔约国还报告说，正在起草一项关于适当住房权的法律。

提交人的评论：

2021 年 7 月 2 日，提交人就缔约国对有关提交人的建议发表的意见提交了评论。

提交人指出，她与另一个家庭合住的房子过于拥挤。此外，他们住在这处住房也可能遭驱逐。虽然他们连续获得延期，但生活状况极不稳定。她的住房申请两年多前即被接受，但在这段时间里，她在等候名单上的排名并未上升。此外，提交人回顾说，她的申请被接受，仅仅是因为由于遭到驱逐，她不再未经授权占用住房，但其申请日期并非委员会所要求的她第一次申请住房但因未经授权占用另一住房而被拒绝的日期。也没有人就提供经济补偿或支付合理发生的法律费用与她联系。在这方面，提交人认为，缔约国全面拒绝将本《意见》视为义务来源。

关于一般性建议，提交人赞同第三方意见。

第三方意见：

2021 年 7 月 2 日，委员会《意见》执行情况民间社会监测小组转交了一份关于委员会《意见》所载一般性建议后续行动的声明。

监测小组注意到，该决定已公布在司法部网站上，但也注意到，链至该文件的网站路径很复杂，需要对该网站有具体的了解。

委员会还指出，马德里自治区社会住房机构在 2008 年至 2020 年期间只发放了 5,335 套住房，远远低于该地区的需求，该地区每年收到 7,000 至 8,000 份申请。关于提交人的住房申请，监测小组提请注意，尽管最高法院在 2018 年的判决中，认识到国家有不可推卸的提供个人补救的义务，条约机构的建议具有法律约束力，但在发布关于提交人及其子女住房的《意见》后，没有采取任何具体行动。

监测小组承认，与前几年相比，国家在住房政策方面作出了非常显著的努力。然而，监测小组注意到，大多数措施的适用性与为应对公共卫生危机而宣布的紧急状态有关。关于一般性建议(a)和(b)，确实对现行法律和条例进行了修订，允许司法当局要求提交关于个人社会或经济脆弱性状况的报告，并在提供替代住所之前暂停驱逐令，但这项措施只在紧急状态期间有效。即使不考虑公共卫生危机的影响，驱逐事件的数量仍然很高。2019 年发生了 54,006 起驱逐事件，而 2020 年则发生了 29,406 起，超过前一年的半数，鉴于公共卫生危机发生在 2020 年，这仍然是一个非常高的数字。此外，新法没有规定，必须对驱逐措施的相称性进行强制性审查。

关于一般性建议(c)，监测小组报告说，监察员已明确请求马德里自治区废止凡无合法租约占用住房者不得申请社会住房的规定。然而，马德里自治区拒绝了这一请求。此外，据监测小组称，这一限制还加剧了社会话语中对无合法租约占用住房者的污名化，而不区分可能导致人们深陷这种处境的各种原因。因此，有人鼓吹对无合法租约占用住房者非法使用武力，一些政治势力正在煽动这种言论。在这种情况下，未能遵守《意见》中提出的这一建议就愈显严重。

关于一般性建议(d)，虽然如缔约国所指出的，有一项计划让各自治区在某些情况下提供与驱逐有关的援助，但这种援助尚未在全国范围内提供，提交人所在的马德里自治区，便是目前仍无行政渠道申请此类援助的地区之一。无论如何，这些都是一次性的租金补贴，只能解决部分问题。监测小组回顾，极端贫困与人权问题特别报告员在访问西班牙之后编写了一份报告，其中专门对缔约国的住房危机表示关切。

关于执行委员会有关采取临时措施请求的一般性建议(f)，监测小组指出，不仅没有在这方面采取任何行动，而且国家法律事务处 2020 年 10 月 22 日关于联合国人权条约机构下发的决定的法律性质的第 1/2020 号通函指出，委员会关于采取临时措施请求不具约束力。

委员会的决定：

委员会注意到，提交人及其子女与他人合租，使用其中两间卧室，且他们没有保有权保障，因为他们住在这里仍有可能遭到驱逐。委员会还注意到，社会住房主管部门将提交人的家庭归类为需要四居室住房的家庭，这就是为什么尚未对其申请采取行动，因为这种住房的供应相当有限。委员会还注意到，提交人仍在等候名单上，但申请日期并非初次提交但被驳回的申请的日期，而是随后再次提出申请的日期。委员会还注意到，缔约国不同意委员会的其他建议。因此，委员会认为，缔约国的答复无法表明，委员会关于提交人及其子女的建议得到了令人满意的执行。

关于一般性建议，委员会注意到在执行第 7/2019、第 11/2020 和第 37/2020 号皇家法令方面取得的进展。<sup>6</sup> 这些法令为社会服务部门与法律当局之间的对话和协调以及更充分地考虑可能遭司法当局驱逐者的社会经济方面的脆弱性开辟了道路。委员会认为，这些措施可能有助于遵守其建议(a)和(b)，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很高。

委员会注意到为《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。委员会还欢迎缔约国关于通过住房法的倡议。委员会认为，这些措施有助于落实建议(d)和(e)，并鼓励缔约国继续在这方面取得进展。

委员会注意到，关于建议(c)和(f)——分别涉及拒绝向没有合法租约占用房产者提供社会住房和遵守委员会关于采取临时措施请求，缔约国没有报告任何进展。国家法律事务处第 1/2020 号通函指出，委员会根据《任择议定书》第 5 条第 1 款发布的临时措施请求不具约束力，委员会对该通函的内容表示关切。委员会回顾，凡不采取此类临时措施的缔约国，均未能履行其义务，即本着诚意遵守《任择议定书》设立的个人来文程序，并剥夺了委员会向声称因违反《公约》行为而沦为受害者的人提供有效补救的能力。<sup>7</sup>

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，说明在执行其所有建议——既包括关于提交人的建议、也包括一般性建议——方面采取的措施。委员会请缔约国在本文件印发后 90 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。

### 3. 第 22/2017 号来文，S.C.和 G.P.诉意大利

意见通过日期:	2019 年 3 月 7 日
初次来文内容:	提交人出于医学原因进行了人工受孕治疗。提交人声称，S.C.被迫在违背自己意愿的情况下接受将一个胚胎移植到她的子宫中，并且他们被阻止捐献自己的胚胎用于科学研究。他们认为，缔约国侵犯了他们依《公约》第十条、第十二条第一款、第二款第(三)和(四)项以及第十五条第一款第(二)项、第二款和第三款享有的权利，这些条款应与第二条第一款一并解读。 <sup>8</sup>
违反的条款:	第十二条，单独解读以及与《公约》第三条一并解读。
委员会关于提交人的建议:	<p>缔约国有义务给予提交人有效补救，特别是：</p> <p>(a) 创造适当条件，使提交人能够行使利用人工受孕治疗的权利，而且能确信他们收回同意接受医疗的权利将得到尊重；</p> <p>(b) 确保 S.C.免于接受她不想要的医疗干预，确保她对自己人身作出自由决定的权利得到尊重；</p> <p>(c) 为 S.C.遭受的身心伤害及道义上的伤害提供充分赔偿；</p>

<sup>6</sup> 本报告上一节(第 5/2015 号来文)提及。

<sup>7</sup> S.S.R.诉西班牙(E/C.12/66/D/51/2018)，第 7.7 段。

<sup>8</sup> 见 E/C.12/65/D/22/2017。

- (d) 为提交人报销提交本来文合理产生的法律费用。
- 委员会的一般性建议： 缔约国有以下义务：
- (a) 采取适当立法和(或)行政措施，保障所有妇女对影响她们人身的医疗干预自由作出决定的权利，特别是确保她们有权收回同意把胚胎植入子宫的意见；
- (b) 采取适当立法和(或)行政措施，保障所有生育治疗都能普遍获得，并允许所有人都能收回其同意通过移植胚胎生儿育女的意见，确保对获得这些治疗的所有限制都符合《公约》第四条所载的标准。
- 先前的决定： 委员会第六十八届会议通过了来文后续进展情况报告。在该报告中，委员会认为其建议尚未得到执行，并决定继续对来文采取后续程序。<sup>9</sup> 委员会请缔约国提供资料，说明根据其建议采取的措施。委员会尤其请缔约国进一步详细说明第 265 号法令和托斯卡纳大区采取的措施，以及可能有助于保护所有妇女收回其同意将胚胎移植到子宫的意见的权力的任何其他措施。
- 缔约国的补充陈述： 缔约国在 2021 年 4 月 2 日的普通照会中提交了补充资料，以说明其对委员会建议所作的答复。
- 缔约国再次报告说，委员会的意见已公布，并将转交议会讨论。
- 缔约国还列举了在委员会发表意见之前通过的一些关于辅助生殖和捐赠人体组织和细胞的法律规定，但没有详细说明其内容或解释其与本案的相关性。关于 2020 年 8 月 11 日通过的托斯卡纳大区法令，缔约国申明，个人同意与辅助生殖有关的医疗干预并不排除向所有患者提供个性化信息。因此，签署同意书并不能免除医生向患者提供充分、及时和有效信息的义务。因此，同意书应被视为辅助生殖诊所的一种工具，但这种工具可以修改。
- 提交人的评论： 2021 年 6 月 7 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。
- 提交人指出，缔约国提交的材料没有提到《意见》公布后通过的任何规则，材料中所列的规则在缔约国此前的报告中已经提及。此外，他们解释说，他们 2020 年 6 月 3 日曾致函若干主管部门，包括部长会议的若干成员，但未得到答复，民间社会就委员会的《意见》发出的信函同样石沉大海。
- 提交人认为，缔约国无视委员会的建议，并请委员会敦促缔约国认真对待其对《公约》所有方面、委员会和提交人的义务。
- 委员会的决定： 委员会注意到，缔约国没有采取任何新的具体措施，表明它落实了委员会的任何建议，无论是关于提交人的建议，还是一般性建议。
- 因此，委员会认为缔约国的答复不令人满意，因为委员会的建议尚未得到执行，并决定继续对来文采取后续程序。委员会请缔约国提供资料，说明根据其建议采取的措施。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。

<sup>9</sup> E/C.12/68/3.