



经济及社会理事会

Distr.: General
31 March 2022
Chinese
Original: Spanish

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 39/2018 号来文的决定* **

来文提交人： Leonardo Fabio Muñoz García(由律师 Juan Carlos Rois Alonso 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 西班牙

来文日期： 2018 年 6 月 21 日(首次提交)

决定通过日期： 2022 年 2 月 28 日

事由： 取消抵押品赎回权时被驱逐

程序性问题： 未用尽国内补救办法；申诉证据不足

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： 第三条第一款和第二款第(五)项

1.1 来文提交人 Leonardo Fabio Muñoz García 是西班牙国民，1975 年 5 月 11 日生于哥伦比亚佩雷拉。他声称缔约国侵犯了他根据《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 2018 年 6 月 25 日，来文工作组代表委员会行事，登记本来文，并决定不要请求缔约国采取临时措施，因为关于可能无法挽回的损害之指控没有得到充分证实。

* 委员会第七十一届会议(2022 年 2 月 14 日至 3 月 4 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：阿斯兰·阿巴希泽、穆罕默德·阿马尔提、穆罕默德·伊兹丁·阿卜杜勒-穆奈姆、纳迪尔·阿迪洛夫、阿斯拉夫·阿利·考恩耶、劳拉-玛丽亚·克勒丘内安-塔图、彼得斯·森迪·奥莫洛贝、埃穆泽、卢多维克·埃内贝勒、卡拉·瓦妮莎·莱穆斯·德巴斯克斯、社里·依他梭、莉迪亚·拉芬贝赫、普丽蒂·萨兰、沈永祥、申海洙、罗德里戈·乌普日姆尼和米夏埃尔·温德富尔。根据《任择议定书》之下的议事规则第 23 条，委员会委员迈克尔·曼西西多·德拉富恩特未参加本来文的审查。



1.3 在本决定中，委员会将首先概述各方提交的资料和意见，然后将审议来文可否受理，最后得出结论。

A. 当事各方提交的资料和意见概述

事实背景¹

2.1 提交人及家人住在一处自有住宅中，于 2004 年 7 月 7 日签订住宅的抵押贷款合同，并于 2009 年 4 月 6 日增加贷款。某日，持有抵押的银行开始取消抵押品赎回权。2012 年 10 月 2 日，莱加内斯第八审理和调查法院批准取消赎回权，并责令提交人及其配偶支付本金、普通利息和违约利息共计 184,327 欧元，外加 31,876 欧元的估计利息。在提交人及其配偶对取消赎回权提出异议后，2015 年 1 月 19 日下达的一项裁决认定，抵押合同中关于支付止赎权相关法律费用的第五条财务条款和关于罚息复利的第六条财务条款属于滥用。因此，虽然依然取消抵押品赎回权，但应付金额调整为本金、普通利息和违约利息共计 184,277 欧元，加上估计利息和费用 31,876 欧元。

2.2 2017 年 12 月 15 日，莱加内斯第八审理和调查法院根据 5 月 14 日第 1/2013 号法批准暂缓驱逐提交人及其家人，该法规定，止赎案件中如果当事人的处境特别困难，则冻结驱逐。银行就这一决定提出上诉，理由是提交人的儿子找到了临时工作，家庭收入从而增加。2018 年 2 月 19 日，提交人反驳银行的说法，辩称他儿子的雇佣合同是临时性的，已于 2018 年 1 月结束。因此，家庭月收入为 1,175 欧元，而不是银行所称的 1,775 欧元。

2.3 2018 年 4 月 23 日，莱加内斯第八审理和调查法院认定家庭月收入为 1,775 欧元。考虑到根据第 1/2013 号法第 1 条第 3 款(c)项的规定，“每月还款额超过家庭净收入总额 50%”时，冻结适用，而且本案中每月还款额为 787 欧元，法院因此支持上诉，并撤销了暂缓驱逐的决定。驱逐日期定为 2018 年 6 月 15 日。

2.4 2018 年 5 月 14 日，提交人申请暂缓驱逐，理由是发生了不可预见的情况，他儿子在 2018 年 1 月失去了工作。2018 年 6 月 15 日，法院发布命令称不接受这一申请，因为其中并未提及 2018 年 4 月 23 日有争议的裁决下达后出现的情况。因为缺乏人手来执行驱逐令，法院在同一命令中将驱逐日期推迟至 2018 年 6 月 26 日。2018 年 6 月 18 日，提交人再次申请暂缓驱逐，理由是他没有其他地方可住，并表示正在联系社会服务部门请求援助。

2.5 2018 年 6 月 20 日，提交人致函莱加内斯市政委员会和马德里社会住房署，请求协助解决住房问题。

申诉

3. 提交人声称，因为配偶和儿子都处于失业状态，家庭月收入来源仅靠本人约 1,100 欧元的工资。以这种收入，无法找到合适的替代住房。因此，他认为，将他从 2014 年以来一直居住的住所中驱逐，构成对他适当住房权的侵犯。

¹ 重建事实背景所依据的是个人来文及当事方随后提交的资料。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019 年 2 月 27 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。

4.2 缔约国指出，本案涉及因丧失赎回权而被驱逐的情况。缔约国报告称，已采取各种措施减轻金融危机对最弱势抵押人的影响。缔约国提请注意 3 月 9 日关于保护无资源抵押人的紧急措施的第 6/2012 号皇家法令、11 月 15 日关于加强保护抵押人的紧急措施的第 27/2012 号皇家法令和 5 月 14 日关于加强保护抵押人、债务重组和社会租赁住房的措施的第 1/2013 号法。这些条例通过各种措施保护无力偿还抵押贷款的最弱势群体，如提供债务重组的可能、适用良好做法守则、暂停驱逐、通过建立社会住房基金促进获得负担得起的租赁住房，抵押人和金融机构还可商定以转让房屋所有权的方式代替付款，抵押人可以继续支付较低租金租住原有住房两年。

4.3 2 月 27 日第 1/2015 号皇家法令和 7 月 28 日关于二次机会机制、减轻经济负担和采取其他社会措施的第 25/2015 号法，扩大了现行立法规定的覆盖面，使之覆盖更大范围的人口。上述法规确立的一些措施旨在给予负债者第二次机会。这些措施包括，住房抵押贷款可就债务重组或免除达成庭外协议，包括取消赎回权后剩余的任何债务。此外，上述法规加强了调解人的作用，重新制定了简化程序规则，减少了公证费和注册费，并要求在谈判期间暂停取消赎回权。法规还禁止对弱势债务人适用“最低条款”，并延长了 5 月 14 日第 1/2013 号法规定的驱逐冻结期。

4.4 5 月 17 日第 5/2017 号皇家法令放宽了被视为弱势者必须达到的标准，并禁止在 2020 年之前驱逐弱势者。该条例还包含一套措施，帮助冻结驱逐的受益人收回住房，其中制定了一项社会租赁计划，规定从未来的购房价格中扣除已支付的租金。已被驱逐并被认为有可能找不到住处的人可以申请租赁其住房，最高年租金为房屋价值的 3%。社会租赁合同的期限为一年，承租人可以一次性延长达五年，随后还可以在每年征得双方同意的基础上再延长五年。

4.5 缔约国指出，住房和社会援助事务由自治区负责。本案中，提交人居住在马德里自治区，社会住房由马德里社会住房署管理。社会住房按照 5 月 31 日第 52/2016 号法的规定，视特殊需要提供。几乎所有情况下，社会住房都是按照先后顺序进行分配，旨在确保社会中特别弱势者得到优先考虑。还有一种社会支助配额，以抽签的方式调配未分配的住房，专门用于支助极有可能恢复经济能力和重新融入社会的家庭，以及一种特殊需要配额。予以考虑的特殊需要包括：即刻面临驱逐；基于性别、种族、性取向或性别认同、宗教、信仰或残疾的暴力的受害者；住房条件恶劣或不符合标准；居住空间太小或租金占家庭总收入 30% 以上；房主准许居住，但是住房朝不保夕。

4.6 马德里自治区通过 5 月 31 日第 52/2016 号法建立了应急社会住房储备，以便能够为由于目前状况在满足住房需求方面遇到严重困难的个人和家庭解决紧急之需。建立这一储备是考虑到要特别关注那些即将被驱逐出惯常和永久住所的人需要获得紧急住房支助。这一储备还可用于解决住房不符合标准的人的需求。

4.7 缔约国指出，没有证据表明提交人向社会住房署提交了住房申请。但是提交人确实曾致信莱加内斯市长请求市政委员会提供援助，这封信于 2018 年 6 月 21 日转交给市政委员会社会服务部。社会服务部打电话联系提交人未果，因为所提供的电话号码已停机。这种情况下，社会服务部向提交人提供的唯一地址，即其

家庭地址发送了一封信，安排他 2018 年 9 月 21 日到社会服务部办公室约谈，但提交人没有到场，无疑是因为他已离开那个住址，因此没有收到这封信。缔约国认为，提交人并未寻求社会住房署的援助，只是过了很久才请求市政委员会提供援助，并且没有继续关注提出的申请。有鉴于此，缔约国认为，根据《任择议定书》第三条第一款第(一)项，由于国内补救办法尚未用尽，所以来文不可受理。

4.8 此外，缔约国提出，如国内司法部门的审理结果，本案并不涉及驱逐缺少资源者，因为每月还款额不超过家庭收入的 50%，而其家庭净收入是西班牙行业间最低工资的一倍以上，2019 年西班牙行业间最低工资定为 900 欧元。

提交人对缔约国意见的评论

5.1 2019 年 6 月 24 日，提交人的律师报告说，提交人及家人被驱逐后，没有任何部门与他们联系，因而处境十分困难。据提交人的律师说，被驱逐三个月后，社会服务部与提交人联系，说只能向这家人提供 300 欧元的一次性补助金。这种补助无论如何不能构成住房解决方案。因此，提交人及家人发现自己处于无房可住的境地，没有租房居住的可能，因为缔约国的住房政策鼓励秃鹫基金和投机者买房，导致租金大幅上涨。提交人最终租到一个房间，妻子被迫返回原籍国，儿子搬到朋友家住。提交人的律师说，他无法提供更多信息说明提交人的下落，因为他已经与提交人失去了联系。

5.2 关于缔约国采取的住房措施，提交人的律师声称，2000 年之后，银行一直在签订含有滥用条款的合同，受到这些合同影响的人找不到法律渠道来修改这些条款，因为西班牙的抵押贷款条例在制订时就有意损害消费者权利。包括提交人在内的许多借款人因此丧失了住房。提交人的律师补充说，欧洲联盟法院有必要就此事作出裁定，因为缔约国未能将消费者必须得到的最低保障纳入西班牙法律。提交人的律师补充说，本案中的抵押贷款合同载有一项滥用条款，只要一次错过还款便可提前终止合同。2013 年 5 月的程序改革之前，不能向法院对该条款的合法性提出质疑。根据欧洲联盟法院的判例法，这一条款足以成为终止止赎程序的理由。同样，宪法法院 2019 年 2 月 28 日第 31/2019 号判决要求法官自动审查借款人提出质疑的条款。遗憾的是，做出这些裁决之前，已有许多家庭失去住所。

5.3 提交人的律师认为，在本案中，有关部门除了处理案头文件几乎毫无作为，这说明现行住房措施没有效果。

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》之下的议事规则第 10 条第 2 款，决定来文可否受理。

6.2 委员会注意到，缔约国表示提交人从未申请社会住房，也没有继续关注向社会服务部门提出的援助请求，从而并未用尽国内补救办法，因此应宣布来文不可受理。委员会注意到，提交人没有针对缔约国的这一说法提出任何意见。

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

回顾指出, 根据《任择议定书》第八条第四款的规定, 缔约国可为落实《公约》规定的权利采取一系列可能的政策措施。因此, 委员会承认, 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, 通知有关部门他们在保护住房权方面需要援助。这些程序不应给个人带来过度或不必要负担, 也不应产生歧视性效果。²

6.4 在本案中, 委员会注意到, 提交人未声称缔约国提供的程序, 即申请住房或向社会服务部门请求援助, 会给他带来过度或不必要负担或产生歧视性效果。此外, 根据案件档案, 提交人采取的唯一步骤是在被驱逐前几天发出请求援助的紧急信函, 而这样做时, 既未遵循既定程序, 也未在信函中充分提供联系方式, 使有关部门能够采取后续行动。案卷还显示, 提交人本人也没有对这些信件采取后续行动。委员会认为, 提交人请求援助的时间过晚, 并且没有利用缔约国建立的行政渠道, 如社会住房申请程序, 在本案中构成未尽到自身责任。委员会认为, 提交人未采取应有行动, 在合理的时间框架内请求国家有关行政部门协助以确保获得替代住房, 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指控的一个重要因素。³

6.5 在本案中, 委员会认为, 尽管提交人至少从 2012 年 10 月 2 日起就知道关于取消赎回权的决定, 但他没有表明曾努力为确保获得替代住房而寻求有关行政部门的协助。因此, 由于没有足够证据证明提交人在用尽国内补救办法方面采取了应有行动, 委员会认为, 根据《任择议定书》第三条第一款, 来文不可受理。此外, 考虑到上文所述各种因素(第 6.3 至 6.4 段), 以及没有任何正当理由说明提交人为何不利用现有行政渠道采取应有行动, 委员会认为, 提交人未能充分证实关于缔约国未能履行《公约》所述义务的申诉, 因此根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项, 来文不可受理。

C. 结论

7. 因此, 委员会决定:

- (a) 根据《任择议定书》第三条第一款和第二款第(五)项, 来文不予受理;
- (b) 将本决定转交来文提交人和缔约国。

² Taghzouti Ezquihel 诉西班牙(E/C.12/69/D/56/2018), 第 6.3 和 6.4 段; Loor Chila 等诉西班牙(E/C.12/70/D/102/2019), 第 6.3 和 6.4 段; Sariego Rodríguez 和 Dincă 诉西班牙(E/C.12/70/D/92/2019), 第 7.2 和 7.4 段。

³ Taghzouti Ezquihel 诉西班牙, 第 6.3 和 6.4 段; Loor Chila 等诉西班牙, 第 6.3 和 6.4 段; Sariego Rodríguez 和 Dincă 诉西班牙, 第 7.2 和 7.4 段。