



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 127/2019 号来文的意见\* \*\*

来文提交人:	Aicha Naser
据称受害人:	提交人和由她照料的三名儿童
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2019 年 3 月 18 日
意见通过日期:	2022 年 2 月 28 日
事由:	由于租约终止而被驱逐
程序性问题:	未用尽国内补救办法
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:	第二条和第五条

\* 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：阿斯拉·阿巴希泽、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，委员会委员穆罕默德·阿马尔提和迈克尔·曼西西多·德拉富恩特未参加本来文的审查。



1.1 来文提交人是 Aicha Naser, 1961 年 1 月 25 日出生于胡塞马。提交人代表她本人和由她照料的三名未成年人(在提交来文时未成年)行事, 这些未成年人包括 Mariam Ennasiri 和 Fatima Zohra Ennasiri, 2001 年 3 月 27 日生于拉腊什; 以及 Abdelkarim Naser, 2007 年 10 月 31 日生于马德里。他们均为摩洛哥国民。提交人称, 她和由她照料的儿童是缔约国违反《公约》第十一条第一款的行为的受害者。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。提交人由律师 Natalia Palomar González 和 Ana Romo Escribano 代理。

1.2 在本意见中, 委员会首先概述当事各方提交的资料和意见, 而不表明立场; 然后将审议来文可否受理和实质问题; 最后提出结论和建议。

## A. 当事各方提交的资料和意见概述

### 事实背景<sup>1</sup>

#### 登记来文之前

2.1 提交人与由她照料的三名儿童住在一起: 提交人是双胞胎侄女 Mariam Ennasiri 和 Fatima Zohra Ennasiri 的监护人, 因为她们的父母去世了; 已故的父亲是提交人的兄弟。Abdelkarim Naser 自 2 岁起一直与提交人一家同住, 他的母亲是提交人的朋友, 当时因处于非正常行政状态而被递解至原籍国, 而又没有亲戚可以照料 Abdelkarim Naser。

2.2 2007 年 1 月 1 日, 提交人签订了目前住房的租约。提交人每月以现金支付租金, 直至 2016 年, 当时房东不再前来收取每月的租金, 提交人试图与房东联系, 但未能成功。

2.3 2013 年, 一家金融机构向马德里第 32 初审法院提起了针对该房产所有人的抵押权执行诉讼。2016 年 10 月 3 日, 该抵押房产被拍卖, 并被授予执行实体。该金融机构被宣布为房产所有人之后, 随即提交了取得该房产所有权的请求, 2017 年 5 月 10 日, 有关机构发布命令批准了这项请求。2017 年 6 月 30 日, 向提交人告知了这项命令。

2.4 提交人在得知她承租的房产已被拍卖并被授予作为房东债权人的银行之后, 向法院提交了一封信, 告知法院她签有租约, 并请求新的所有人尊重租约条款。

2.5 法院在 2017 年 9 月 5 日的判决中指出, 该租赁合同未在土地登记处登记, 因此对第三方的可执行性有限。法院在本案中裁定, 《城市租赁法》第 13 条规定的房东权利因抵押权执行而被终止情况下的五年保护期已过, 因此, 不承认提交人占用该房产的权利。据提交人称, 根据 2000 年 1 月 7 日颁布的第 1/2000 号法, 即《民事诉讼法》第 675(3)条, 这项关于第三方占用问题的裁决为最终裁决, 不允许进一步上诉。提交人解释说, 虽然她可以选择提出复审申请, 但这仅仅是走形式, 因为复审将由发布命令的机构进行。

<sup>1</sup> 这些事实是根据个人来文以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。

2.6 2018年2月8日，马德里第32初审法院裁定，支持驱逐前所有人“和该房产的任何其他占用者”。驱逐定于2018年4月4日上午11时30分进行。2018年3月16日，提交人接到了驱逐通知。

2.7 2018年3月26日，提交人向法院提交了一份简要说明，指出她家庭的社会经济状况，并请求暂缓驱逐。她明确指出，不顾她的家庭没有替代住房而实施驱逐，将侵犯她一家人的住房权并违反《公约》。

2.8 提交人还请求社会服务部门提供紧急援助。2018年4月3日，马德里市政委员会应急住房服务部门进行了干预，建议当事各方协商一项社会租赁协议，之后，银行提出了暂缓驱逐请求。

2.9 应执行实体的请求，马德里法院通知和扣押事务处驱逐科确定了新的驱逐日期，这一次将驱逐定在2019年2月13日上午10时。2019年2月11日，提交人向法院提交了一份书面材料，请求暂缓驱逐，因为她没有替代住房，她还再次提及，不顾她一家没有替代住房而实施驱逐，将侵犯住房权并违反《公约》。

2.10 法院在2019年2月12日的裁决中裁定，除非房产所有人同意延迟驱逐或同意协商社会租赁协议，否则暂缓驱逐不适用于本案，因为提交人有充足的时间(逾两年半)搬出该房屋并找到替代住房。提交人称，该裁决表明国内补救办法已经用尽，因为提出上诉不会有中止效力，驱逐无论如何都会得到执行；因此，提出上诉并不能防止对她的家庭造成不可弥补的损害。

2.11 2019年2月13日，在马德里市政委员会紧急社会服务部门实施干预之后，驱逐行动现场暂停，该部门确认，提交人一家完全没有替代住房。新的驱逐日期定在2019年3月29日，房产所有人对此没有提出异议。

2.12 提交人称，在过去几年里，她一直接受马德里市政委员会紧急社会服务部门的支助，具体而言，在与住房、行政服务和儿童服务有关的各种事项上以及在申请生活保障金方面接受援助。此外，自2018年4月以来，她在寻找替代住所的过程中接受了 Provienda 协会的援助，不过迄今尚未成功找到替代住所。此外，她还向两个实体申请了公共住房：

(a) 2011年、2015年、2016年、2017年和2018年向马德里自治区(住房和修复总局)提出了申请。迄今尚未收到肯定答复；

(b) 2018年5月23日和2019年2月1日向马德里市营住房和土地公司提出了申请。

#### 登记来文之后

2.13 2019年3月26日，委员会登记了来文，并请缔约国采取临时措施，防止提交人及由提交人照料的未成年人在委员会审议案件期间遭受可能无法弥补的损害，尤其是请缔约国为此暂停驱逐，或者与提交人进行真诚和有效的协商，提供满足需要的适当替代住房。提交人在同一天向马德里第32初审法院提交了一份书面资料，告知法院委员会请求采取临时措施，并请求法院暂缓驱逐。

2.14 2019年3月28日，法院宣布提交人的申请不可受理，并要求提交人按照程序规定，通过律师提交申请。2019年3月29日，当法院人员到提交人家中执行驱逐令时，提交人再次出示了委员会的请求。房产所有人未对暂缓驱逐提出反对，因此驱逐被暂缓。

2.15 2019年7月10日，房产所有人再次申请强制执行驱逐令。2019年10月14日，马德里第32初审法院下令设定新的驱逐日期。2019年10月25日，提交人提出了复审该命令的申请，她在申请中回顾了自己的社会经济状况、缺乏替代住房的情况和委员会的请求。

2.16 2019年11月13日，马德里第32初审法院驳回了提交人的复审申请，但这不妨碍她向社会住房管理部门寻求援助的权利。

2.17 2019年11月18日，提交人再次向马德里住房和修复总局提交了应急住房申请。2019年11月27日，法院设定了新的驱逐日期，即2019年12月3日。

2.18 2020年1月21日，提交人被驱逐。市社会服务部门建议提交人的侄女入住学生宿舍，但提交人拒绝了这一选项，因为她反对拆散家庭。在驱逐当日，提交人还拒绝了社会服务部门提出的将她一家人安置在家庭收容所的提议，该收容所位于 Vallecas，由市社会服务部门运营，内有由两个房间组成的共用住所，总共可容纳30个床位，可住15至30天。2020年1月24日，Puente de Vallecas 区住房状况脆弱者社会福利服务机构为提交人提供了一项临时住房选择，提交人可与人合住一套公寓，期限为六个月。2020年2月6日，提交人拒绝了这一提议，因为她无法确定是否有床位、公寓的位置及其无障碍性，以及她一家人能否入住同一公寓。据社会服务部门称，提交人及其家人据报回到了被驱逐出的房屋居住。

## 申诉

3.1 提交人强调，西班牙在加入《公约》时承诺有效促进适当住房权，并设法为经济能力有限或面临驱逐风险的人提供住所，同时适用逐渐实现权利和用尽补救办法的原则。为面临驱逐风险和没有替代住房选择的人提供住房的特定义务直接源自《公约》第十一条以及委员会第4号一般性意见(1991年)和第7号一般性意见(1997年)。

3.2 提交人称，由于她的社会和家庭状况，她无法靠自己取得住房，她一家的唯一收入是由马德里自治区提供的587.78欧元最低生活保障金。提交人没有工作，她在劳动力市场的就业能力非常有限，因为她不会读写。提交人称，在这种情形下，不顾她没有替代住房而将她驱逐，也违反了缔约国在《公约》之下的义务，这本身就构成违反《公约》第十一条。提交人回顾，她已在法院表示自己没有替代住所，但尽管如此，法院还是着手执行驱逐令，同时让执行实体决定是否推迟驱逐甚至是否通过协商社会租赁协议将该房产出租给提交人一家。到目前为止，为实现这两种解决方案中任何一种所作的尝试都没能成功。

3.3 提交人指出，关于执行不涉及金钱的裁决的程序性法律没有规定，<sup>2</sup> 无家可归可被视为反对理由，法官也不会为诉讼程序的任何阶段评估利害关系，以暂停驱逐。这一人权保护差距本身也构成违反《公约》第十一条，特别是在落实各项权利的法律保障方面。

<sup>2</sup> 在个人来文起草时。

## 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2020年9月21日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情实质的意见。2022年2月2日，委员会收到了补充资料。缔约国首先提供了最新情况，介绍了自来文登记以来发生的事件。<sup>3</sup>

4.2 关于来文可否受理，缔约国认为，提交人没有用尽所有可用的国内补救办法。提交人申请了社会应急住房，但她的申请被拒绝，提交人没有对这一决定提出申诉。根据马德里市政委员会的报告，市紧急社会服务部门向提交人提供了位于 Vallecas 的临时住房。但提交人没有接受该提议。

4.3 关于来文的实质问题，缔约国认为，国家保障了提交人一家的基本需要。提交人一家可免费利用跻身全球前十的医疗提供系统；儿童可免费就读公立学校；可取得最低生活保障金和社会服务机构的支助；可免费获得法律援助；可取得免费或经补贴的基本供应品，如电、暖气和水，以及2020年5月29日第20/2020号皇家法令所规定的最低生活保障金。因此，在可利用资源的范围内，提交人一家的需求得到了公共资金的保障。

4.4 缔约国认为，住房权不是占用他人拥有的特定住房的绝对权利，也不是在公共资源不足以提供住房的情况下要求主管机构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》第十一条第一款没有承认可强制执行的主观权利，而是规定各国有责任采取适当措施，推进旨在增进人人获得体面住房的机会的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例，<sup>4</sup>《欧洲联盟基本权利宪章》第34条第3款所载的权利不是住房权，而是在基于《欧洲联盟运作条约》第153条的社会政策框架内获得住房援助的权利。《宪法》第47条和各项自治法规都明确承认这项国家任务。根据《宪法》第47条以及宪法法院的判例，<sup>5</sup>落实住房权是“一项宪法任务或指导原则”，主要要求采取社会措施，但住房权本身并不构成国家权限中单独的领域。因此，公共机关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当住房权；具体而言，主管机关为此规范土地使用，促进共同利益，以防止投机。因此，缔约国遵循国际义务充分保护了住房权，而这项权利将逐渐实现。缔约国提及类似来文中阐述的在住房领域作出的努力。

4.5 缔约国认为，在评估《公约》义务的履行情况时，有两个基本问题：(a) 国家应在合理可用的资源范围内，保障没有足够资源获得住房的人的住房需求，同时考虑到公共财政状况；(b) 如果这些资源不足以保障所有可能的需求，必须根据客观标准和平等原则分配住房，以便按照需求的迫切程度满足这些需求。<sup>6</sup>

4.6 缔约国认为，个人来文要符合《公约》第十一条第一款之下的受理要求，提交人必须提供充足的证据证明：(a) 提交人处境困难，缺乏所需的资源，无力在自由市场上取得住房；(b) 主管机关没有在力所能及的范围内投入资源，以满足

<sup>3</sup> 见第2.13-2.18段。

<sup>4</sup> Court of Justice of the European Union, *Sánchez Morcillo and Abril García v. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, case C-539/14, order of 16 July 2015, para. 49.

<sup>5</sup> Constitutional Court Judgments No. 152/1988, No. 7/2010 and No. 33/2019.

<sup>6</sup> 缔约国援引了第7号一般性意见(1997年)，根据该意见，各国义务“采取一切适当的措施，尽其资源能力所及，确保提供适当的替代住房”(第16段)。

真正处于社会排斥状况的家庭的住房需求(包括为此采取措施,促进这些家庭利用私人住房市场并防止退出私人住房市场;在这种退出符合法律规定,可转由公共住房系统接收的情况下,采取紧急措施;以及对公共住房制度进行充分投资);(c)在可用公共资源不足以保障所有现有实际需求的情况下,未以合理和客观的方式分配稀缺公共资源,首先顾及需求最迫切的人;(d)当事人没有故意实施导致其丧失获得公共援助资格的行为,或者对导致其丧失获得公共援助资格的不作为负有责任。

4.7 缔约国称,已采取许多措施应对经济危机,以期促进利用私人住房市场购买或租赁房产;<sup>7</sup>防止房产所有人离开私人住房市场;<sup>8</sup>处理迫切需要住房的情况,为此制定了在驱逐之前与市社会服务部门协调的司法规程,从而可以评估对应急住房解决办法的需求并提供应急住房解决办法。<sup>9</sup>社会服务部门负责评估和监测家庭需求。

4.8 缔约国认为,《公约》第十一条不适用于非法占用他人房产的人。单独或与他人共同拥有财产的权利载于《世界人权宣言》第十七条和缔约国《宪法》第33条。保护财产在国际上被视为一项基本人权,这确保财产所有人的基本需求能够得到满足;因此,必须保护财产所有人的财产不被任意剥夺。因此,《公约》第十一条第一款不能作为容许非法侵占他人财产的依据,而本案便属于非法侵占他人财产。此外,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合理的,这些情况包括占用他人房产,但驱逐必须依法实施,为受影响的人及时提供适当的法律补救,并在主管官员在场的情况下进行。

4.9 缔约国回顾,提交人拒绝了马德里市政委员会提供的收容所,并决定占用她被驱逐出的房产。此外,她的住房申请获得批准,有效期为一年,至2021年9月17日。提交人之后没有提交新申请,因为她在不具有合法占有权的情况下占用房产,而这是社会住房申请人丧失资格的理由。缔约国补充说,提交人的申请被列入轮候名单,她的申请在名单上的位置不可能改变,该名单是根据平等、透明和客观原则按优先顺序确定的。因此,缔约国认为遵守了在《公约》之下的所有义务,来文显然没有法律依据,因为提交人的处境是由她自己的行为造成的。

### 提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 2021年2月11日和2022年1月7日,提交人提交了关于来文可否受理和实质问题的评论。

<sup>7</sup> 缔约国除其他事项外,提及贷款补贴方案、建筑评估报告资助方案和2018-2021年国家住房计划之下的住房租赁援助方案。

<sup>8</sup> 缔约国援引了2017年3月17日第5/2017号皇家法令的序言,该法令修正了关于采取紧急措施保护无力还债的抵押贷款债务人的2012年3月9日第6/2012号皇家法令;缔约国还援引了关于采取措施加强抵押贷款债务人保护、债务重组和社会住房租赁的2013年5月14日第1/2013号法。此外,缔约国解释说,自《良好做法法规》(2012年)通过起至2017年,逾24,000项驱逐行动暂停,在该法规之下进行了38,500项债务重组和7,000项通过转移所有权抵消欠款的操作,使逾45,600个家庭受益,并通过社会住房基金分配了9,020个住房单元。

<sup>9</sup> 缔约国提及2019年3月1日关于紧急住房和租赁措施的第7/2019号皇家法令,该法令规定,对社会弱势家庭的驱逐可暂缓一个月,所有人不是自然人的,可暂缓三个月。

5.2 提交人称，她已经用尽了一切可用的国内补救办法。提交人认为，她无法就社会应急住房申请被拒绝一事提出上诉，而且提供的替代住房并不适当，因此不构成防止违反《公约》的有效补救办法。

5.3 关于是否有可能对拒绝社会应急住房申请的决定提出上诉，提交人澄清了她在在这方面采取的行动。提交人解释说，她通常按照针对特殊需求情况的程序提交申请，而不是按照针对社会紧急情况的标准程序提交申请。尽管如此，在 2018 年 4 月，马德里社会住房机构自动将她的申请作为社会应急住房请求处理；该机构随后作出决定，认为该申请不符合批准社会应急住房的标准。2019 年 8 月 2 日，提交人也提交了社会应急住房申请，当时她突然面临迫在眉睫的驱逐威胁；她的申请于 2019 年 12 月 13 日被拒绝，拒绝理由与拒绝她之前申请的理由相同，而她之前的申请是在社会应急住房程序之下自动处理的。提交人说，行政机关没有向她提供相关行政决定的副本，也没有告知她可以向哪个行政机构提出上诉，或者可以利用哪些补救办法对决定提出质疑。此外，提交人称，对该决定采取法律行动无济于事，因为该决定本身表明，提交人的情形不符合可导致分配社会应急住房的法律情形。事实上，根据第 52/2016 号法令，只有当驱逐是由“家庭单位收入突然减少”而导致时，才能被视为社会紧急情况；提交人的情况并非如此，她被驱逐是由于该房产的房东丧失了赎回权，而提交人自 2008 年以来长期处于经济脆弱状况。因此，提交人澄清说，尽管她知道申请社会应急住房并无成功机会，她仍在 2019 年 8 月提出了申请，因为她面临即将被驱逐的绝望处境。

5.4 关于行政机关为她提供的选择，提交人回顾，这些选项要么是让她的双胞胎侄女入住学生宿舍，而没有提供有关宿舍条件的详细情况，要么是让她一家人暂时住在市紧急社会服务部门运营的收容所。在实施驱逐之后，还向她提供了为期六个月的临时住房选择，但她无法确定该合租公寓是否有可用的床位，公寓的位置和无障碍性，以及整个家庭能否住在同一公寓。关于将双胞胎安置在学生宿舍一事，提交人回顾，委员会在一起案件中认定，除非没有其他可用选项，否则，在要求拆散家庭的条件下提供住宿可能违反《公约》第十条第一款。<sup>10</sup> 提交人称，在她的案件中，缔约国并未给出理由，解释为何没有本可对她在《公约》第十条第一款之下的权利产生较小影响的其他选项。关于市紧急社会服务部门提供的选择，提交人指出，所提供的是仅能短期居住的临时住所，与上述案件<sup>11</sup> 的情况相同。鉴于这种情形，提交人认为，这一选项不构成适当住房的替代办法。因此，拒绝这些提议不能被视为提交人一方未能用尽补救办法。

5.5 关于实质问题，提交人称，适当住房权不是一项绝对权利，这一事实并不意味着，适当住房权应当被解释为一项缺乏内容的宪法任务。提交人回顾，委员会已经在西班牙发生的驱逐案件中数次认定适当住房权受到侵犯，因为西班牙未能分析驱逐旨在保护的利益与驱逐对被驱逐者权利的影响是否相称。<sup>12</sup> 提交人称，她的案件的情形与先前发布的意见所涉的情形非常相似，因此表明一些体制缺陷尚未得到解决。具体而言，提交人指出，初审法院没有自动审查相关决定是否符合《公约》，也没有权衡利害关系。

<sup>10</sup> Ben Djazia 等人诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第 17.7 段。

<sup>11</sup> 同上，第 16.6 段。

<sup>12</sup> 见 López Albán 等人诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第 11.5 段，以及 Gómez-Limón Pardo 诉西班牙(E/C.12/67/D/52/2018)，第 9.5 段。

5.6 提交人指出，由于缺乏可供租赁的社会住房，而且社会住房申请人的轮候名单很长，社会住房机构的唯一选择是通过社会应急程序向她提供住房。然而，如前所述，根据第 52/2016 号法令第 18(1)条，在驱逐案件中，只有在驱逐是因“家庭单位收入突然减少”而发生的情况下，才可以提供社会应急住房。因此，经济上已经处于脆弱状况，但在被驱逐之前收入保持稳定的家庭不受这一规定的保护。令人匪夷所思的是，这意味着根据现行的《民事诉讼法》<sup>13</sup>，应急住房甚至不能提供给那些因处境脆弱而被暂停驱逐的人。提交人补充说，马德里自治区的社会住房方案还有一些方面对特别弱勢的群体构成额外障碍，例如不必要的繁琐手续，以及住房申请必须每年重新提交，否则援助请求会被取消。提交人称，所有这些都构成违反《公约》第二条第二款的间接歧视，因为与收入减少的人相比，长期处于社会排斥状况的人受到了歧视性影响。据提交人称，这种歧视是基于偏见，认为那些没有奋力克服社会排斥状况的人不配与经济和社会状况较为有利，但不幸突然失去家庭收入的人享有相同机会。提交人回顾，委员会认为，财产状况是禁止歧视的理由。<sup>14</sup> 因此，提交人请委员会认定这一要求违反《公约》，并建议缔约国从社会应急住房申请的审核标准中去除这一要求。

5.7 最后，提交人指出，在私人租赁市场上获得替代住房方面存在系统性问题。她称，马德里市和马德里自治区的情况使人们很难在正常条件下获得住房。根据运输、出行与城市议程部的官方数据，首都的平均租金为 848 欧元，马德里自治区的平均租金为 780 欧元。<sup>15</sup> 根据国家统计局进行的最新生活条件调查，总计 31.2% 的人口无法支付意外费用，6.7% 的人口延迟支付住房费用。Oxfam Intermón 的一项研究表明，马德里自治区的贫困人口比疫情开始时增加了 123,211 人。<sup>16</sup> 此外，像提交人一样的移民在租赁市场寻找住房的困难更大：Provivienda 协会最近的一项研究显示，十分之七的不动产经纪公司在出租所管理的房产时，倾向于增加移民租房的难度。<sup>17</sup>

5.8 这一切对提交人造成了直接影响。如缔约国提供的社会服务部门的报告所述：

区社会服务部门向她提供了资金援助，以保障她的基本需求，并通知她，如果她能够找到负担得起的住房，可以为她提供额外支助，以支付押金和第一个月的租金，但迄今为止还不可能找到负担得起的住房。由于所需的担保和资金条件，难以在自由市场上取得租赁住房。

这一报告表明，即使有资金援助，也不可能利用目前的私人租赁市场。

5.9 关于缔约国声称其义务取决于可用资源和需要这种资源的人数，提交人回顾，根据委员会第 3 号一般性意见(1990 年)，采取立法措施对于遵守《公约》特别重要，“因而它确立了尽可能迅速和有效地争取目标的义务”(第 9 段)。在这方面，提交人澄清说，各自治区有权处理与住房有关的事项，在过去十年中，许

<sup>13</sup> 经第 7/2019 号皇家法令修正。

<sup>14</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见(2009 年)，第 25 段。

<sup>15</sup> 租赁住房指标。

<sup>16</sup> Oxfam Intermón, “Superar la pandemia y reducir la desigualdad. Cómo hacer frente a la crisis sin repetir errores”, 2021, p. 14.

<sup>17</sup> Provivienda, “¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler”, 2020.



多自治区采取了立法措施，以处理住房短缺问题。<sup>18</sup> 马德里自治区没有采取任何此类措施，是在适当住房权方面面临危机的地区中唯一没有制定保护性住房条例的地区。

5.10 关于取得最低生活保障金一事，提交人称，她于 2020 年 6 月 19 日申请了这项支助；她的申请在社会保障在线门户网站上显示为被拒绝，但她尚未收到通知，告知她这方面的任何决定。

5.11 关于缔约国可用的经济和财政资源，提交人称，缔约国断言已尽其资源能力所及，而没有就此提供充分理由，因为缔约国仅作出含糊的陈述，而没有提供数据支持这种陈述。提交人考虑到，事实证明私人市场没有可供像她这样的弱势群体租赁的住房(见第 5.7–5.8 段)，提交人提交了关于她所在地区公共住房申请和分配的数据，这些数据表明公共住房分配数量远低于提交的申请数量。在 2017 年至 2021 年期间，马德里社会住房机构总共提供了 648 个住房单元；在此期间，提交了 34,400 项申请。因此，仅有 1.88% 的申请人分配到住房。这种状况的原因是缺乏新的住房开发项目，以及该机构在 2008 年至 2017 年期间出售了 7,215 个住房单元，在 2018 年至 2021 年期间又出售了 519 个住房单元，其中大部分卖给了私营公司。提交人回顾，2013 年，马德里自治区向一家金融机构出售了一个由 2,935 个公共租赁住房单元组成的地块，其中一些住房单元有租户居住。提交人称，该金融机构终止了合同并提高了租金，从而违反了适用的条例。法院最终裁定，主管机构没有提供充足的出售理由，因此宣布出售无效。在 2018 年至 2020 年期间，马德里市政委员会市营住房和土地公司总计登记了 35,777 名公共住房申请人，同期总计分配了 895 个住房单元，这意味着仅有 2.5% 的申请人获得住房。最后，提交人指出，公共住房仅占该地区住房总量的 1.82%，她认为这是极低的数字，远低于欧洲平均水平。

5.12 提交人称，社会服务部门就她的案件开展的工作虽然是积极的，但并不令人满意，因为开展的工作仅限于处理她的最低生活保障金和最低支助收入申请，以及将她转介到其他实体寻求临时住房补救办法。提交人认为，有充分证据表明，在她面临强行驱逐的情况下，缔约国没有利用公共资源处理她对适当替代住房的需求，因为在住房分配过程中，社会住房机构未将可能立即失去住房视为首要标准。事实上，尽管她的申请在 2019 年 7 月 26 日被置于轮候名单的第 274 位，但她至今仍未获得住房。提交人称，未能向她提供住房对她的生活状况造成了严重后果，因为这实际上导致她的家庭分裂，继而使她情绪波动，并妨碍了她的基本发展。

<sup>18</sup> 例如：关于加那利群岛住房问题的 2003 年 1 月 30 日第 2/2003 号法；关于拉里奥哈自治区住房问题的 2007 年 3 月 1 日第 2/2007 号法；关于加泰罗尼亚住房权的 2007 年 12 月 28 日第 18/2007 号法；关于采取紧急措施处理住房和能源贫困紧急情况的 2015 年 7 月 29 日第 24/2015 号法；规范安达卢西亚住房权的 2010 年 3 月 8 日第 1/2010 号法；关于纳瓦拉住房权的 2010 年 5 月 10 日第 10/2010 号《自治社区法》；关于卡斯蒂利亚和莱昂自治区住房权的 2010 年 8 月 30 日第 9/2010 号法；关于加利西亚住房问题的 2012 年 6 月 29 日第 8/2012 号法；关于穆尔西亚地区住房问题的 2015 年 3 月 24 日第 6/2015 号法；关于巴斯克地区住房问题的 2015 年 6 月 18 日第 3/2015 号法；关于巴伦西亚自治区住房问题的 2004 年 10 月 20 日第 8/2004 号法；关于巴伦西亚自治区住房社会功能的 2017 年 2 月 3 日第 2/2017 号法；关于埃斯特雷马杜拉社会应急住房的 2017 年 2 月 17 日第 2/2017 号法；以及关于巴利阿里群岛住房问题的 2018 年 6 月 29 日第 5/2018 号法。

5.13 提交人和未成年人 Abdelkarim Naser 目前的生活状况不稳定：他们四处搬迁，住在不同的熟人家里，但没有固定住址。Fatima Ennasiri、Mariam Ennasiri 和 Mohamed Ennasiri(Mariam Ennasiri 的幼子)住在他们被驱逐出的住房单元，因为他们无法被稳定安置在同一住宅。提交人称，该住房单元条件恶劣，非常潮湿，蟑螂和蛞蝓横行，这种情况给全家人，特别是 6 个月大的婴儿造成了健康问题。住房所有人对提交人的侄女提出了控诉，2020 年 11 月 30 日，提交人的侄女被判犯有非法占用的轻罪，并被勒令离开该住房单元。对该裁决提出了上诉，但马德里省高级法院第三庭最终于 2021 年 6 月 30 日维持原判。到目前为止，还没有发出新的驱逐令。提交人补充说，虽然两名据称受害者在不具有合法占有权的情况下占用了这所住宅，但她表示，占用是在驱逐之后才开始的，而她认为驱逐违反了《公约》；她还指出，由于住房市场存在系统性缺陷，社会经济处境极其脆弱的人经常在不具有合法占有权的情况下占用住宅。

5.14 最后，提交人称，2020 年 1 月 21 日，缔约国不顾她缺乏替代住房以及委员会提出的采取临时措施的请求而将她驱逐，构成违反《任择议定书》。

## 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 委员会回顾，《任择议定书》第三条第一款规定，除非委员会已确定一切可用的国内补救办法均已用尽，否则不得审议来文。缔约国认为，提交人没有用尽一切国内补救办法，首先是因为，提交人在社会应急住房申请被拒绝之后，没有对该决定提出行政上诉，其次是因为，她拒绝了向她提供的替代住房(提交人双胞胎侄女的学生宿舍或市紧急社会服务部门运营的收容所)。委员会认为，就《任择议定书》第三条第一款而言，“可用的国内补救办法”是提交人可用的、与当初引起据称违反情况的事件直接相关的一切补救办法，而且有初步证据表明，可以合理认为这些补救办法能够有效补救据称违反《公约》的情况。<sup>19</sup> 委员会注意到，提交人在来文中提出的主要申诉是，驱逐她的行为违反了《公约》，因为她没有替代住房。因此，必须用尽的补救办法首先是与驱逐直接相关的补救办法，例如旨在防止或推迟驱逐的补救办法，或是用于告知法院她缺乏替代住房的补救办法。在这方面，委员会注意到，提交人用尽了旨在防止或推迟驱逐的一切可用补救办法，因为她获知抵押权执行程序时，她利用了相关程序，试图主张占有权，在用尽这一途径之后，她一再请求暂停驱逐，理由是没有替代住房。

6.3 委员会注意到，提交人自 2011 年以来一再努力申请替代住房。委员会注意到，缔约国称，提交人拒绝住房替代方案构成未能用尽补救办法。委员会注意到，提交人称，其中一项住房提议涉及拆散家庭，侵犯了她在《公约》第十条第一款之下的权利，而另一项提议不能被视为适当的替代办法。委员会认为，这些替代办法的适当性与本来文的实质问题密切相关，委员会注意到提交人在申请替代住房方面的努力，宣布来文的这一部分根据《任择议定书》第三条第一款可予受理。

<sup>19</sup> Moreno Romero 等人诉西班牙(E/C.12/69/D/48/2018)，第 8.2 段。

6.4 委员会注意到，提交人在关于来文可否受理和实质问题的评论中还称，分配社会应急住房的要求具有歧视性影响，因此，在她的案件中，拒绝提供社会应急住房构成歧视。然而，委员会注意到，提交人没有充分证实，有关条例基于禁止的歧视理由影响了某一特定群体的《公约》权利。<sup>20</sup> 因此，委员会认定，根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项，来文的这一部分不可受理。

6.5 委员会注意到，来文的剩余部分符合《任择议定书》第二条和第三条规定的其他受理要求，因此宣布来文可以受理，并着手审议实质问题。

## C. 委员会审议实质问题

### 事实和法律问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第八条的规定，参照收到的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会将着手确定哪些事实可被视为已得到证实。提交人在签有租约的住宅居住，而租约在抵押权执行程序之后终止。2017年6月30日，提交人被告知这一情况，而2017年9月5日发布的法院裁决认为她的租约已终止。2018年2月8日，发布了驱逐该住宅占用者的命令。2020年1月21日，提交人及其家人最终被驱逐，在此之前，提交人多次请求暂缓驱逐。从2011年起至少到2019年，提交人多次向社会服务部门申请援助，包括申请社会住房。

7.3 在实施驱逐之后，缔约国向提交人提出了两项替代住房建议，提交人均予以拒绝。此后，两名据称受害者在不具有合法占有权的情况下回到被驱逐出的住宅并占用该住宅，而提交人和由她照料的未成年人没有固定住址。

7.4 提交人称，对她实施驱逐，侵犯了她和由她照料的未成年人的适当住房权，因为驱逐时根本没有考虑驱逐的后果，也没有考虑他们没有替代住所。缔约国认为，为提交人提供的住房是缔约国尽其资源能力所及提供的替代住房。

7.5 考虑到委员会认为相关的事实和双方提出的论点，来文提出的问题在于，驱逐提交人及由她照料的未成年人是否构成侵犯适当住房权。为了回答这个问题，委员会将首先回顾关于防止强行驱逐的判例。然后，委员会将审查驱逐提交人的具体案件，并处理来文中提出的问题。

### 防止强行驱逐

8.1 享有适当住房的人权是一项基本权利，对享有各项经济、社会及文化权利至关重要，<sup>21</sup> 并与其他人权，包括载于《公民及政治权利国际公约》的各项人权密不可分。<sup>22</sup> 应确保所有人不论其收入或经济来源如何都享有住房权利，<sup>23</sup> 缔约国应当采取一切必要措施，尽其资源能力所及，充分实现这项权利。<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Trujillo Calero 诉厄瓜多尔(E/C.12/63/D/10/2015)，第13.2段。

<sup>21</sup> 经济、社会及文化权利委员会第4号一般性意见(1991年)，第1段。

<sup>22</sup> 同上，第7和第9段。

<sup>23</sup> 同上，第7段。

<sup>24</sup> 同上，第12段。

8.2 强行驱逐显然与《公约》相抵触，仅在极特殊情况下才是合理的。<sup>25</sup> 相关主管机构必须确保，实施驱逐应依据与《公约》相符的法律，并依据合理性和相称性的一般原则，为此权衡驱逐的合理目标与驱逐对被驱逐者产生的后果。<sup>26</sup> 这项义务源于对缔约国在《公约》第二条第一款(与第十一条一并解读)之下义务的解读，并符合第四条的要求，该条规定了在何种条件下允许对享有《公约》规定的权利进行这种限制。<sup>27</sup>

8.3 因此，驱逐要具有正当性，必须符合一些要求。首先，相关限制必须以法律明定。第二，限制的目的必须是增进民主社会之公共福利。第三，限制必须符合所述的合理目的。第四，限制必须是必要的，也就是说，如果能够合理预计有一种以上的措施可以实现限制的目的，必须选择限制性最小的措施。最后，限制在促进公共福利方面的好处，必须超出对享有所限制的权利造成的影响。一项限制对提交人《公约》权利的影响越严重，对这种限制所援引理由的审查就必须越严格。<sup>28</sup> 在这种分析中，关键要素包括是否有合适的替代住所，住房占用者及其受扶养人的个人情况，以及他们与主管机构合作寻求合适解决方案的情况。此外，势必要区分属于个人、需要作为个人住房或重要收入来源的房产，以及属于金融机构或其他实体的房产。<sup>29</sup> 因此，缔约国如果规定，个人租赁合同终止的，必须立即被驱逐，而不考虑驱逐令在何种情况下执行，将构成侵犯适当住房权。<sup>30</sup> 对措施相称性的评估必须由有权下令停止侵权行为并提供有效补救的司法机构或其他公正独立的主管机构进行。这一主管机构必须分析驱逐是否符合《公约》，包括符合《公约》第四条要求的上述相称性检验要素。<sup>31</sup>

8.4 此外，必须让主管机构与当事人真正有机会进行真诚的事先协商，必须没有对住房权侵害更小的替代手段或措施可用，也不得使当事人持续处于或面临构成违反其他公约或侵害其他人权的状况。<sup>32</sup>

### 国家有义务向有需要的人提供替代住房

9.1 驱逐不应导致个人无家可归，或导致其他人权易受侵犯。如果受影响的人无法自给，缔约国必需采取一切适当措施，尽其资源能力所及，确保酌情提供适当的替代住房、重新安置或提供生产用地。<sup>33</sup> 缔约国有义务采取合理措施，向因驱逐而无家可归的人提供替代住房，无论驱逐是由缔约国主管机构发起，还是由房产所有者等私人实体发起。<sup>34</sup> 如果一个人被驱逐出住宅，而缔约国没有给予或保障替代住所，则缔约国必须证明考虑了案件的具体情况，并证明尽管已尽其

<sup>25</sup> 同上，第 18 段和第 7 号一般性意见(1997 年)，第 1 段。

<sup>26</sup> Ben Djazia 等人诉西班牙，第 13.4 段。

<sup>27</sup> Gómez-Limón Pardo 诉西班牙，第 9.4 段。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> López Albán 等人诉西班牙，第 11.5 段。

<sup>30</sup> 同上，第 11.7 段。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> Ben Djazia 等人诉西班牙，第 15.1 段。

<sup>33</sup> 第 7 号一般性意见(1997 年)，第 16 段。

<sup>34</sup> Ben Djazia 等人诉西班牙，第 15.2 段。

资源能力所及，采取了一切合理措施，但仍然无法维护当事人的住房权。缔约国提供的资料应使委员会能够根据《任择议定书》第八条第四款审议所采取措施的合理性。<sup>35</sup>

9.2 向需要替代住房的被驱逐者提供替代住房的义务意味着，缔约国应根据《公约》第二条第一款，尽其资源能力所及，采取一切必要步骤维护这项权利。缔约国可以选择多种政策来实现这一目的。<sup>36</sup> 然而，所采取的任何措施都应当经过深思熟虑、具体，并且目标尽量明确，以便尽可能迅速有效地落实这一权利。<sup>37</sup> 驱逐情况下的替代住房政策应当与当事人的需要和情况的紧迫性相称，并且应当尊重当事人的尊严。此外，缔约国应当采取连贯协调的措施，解决缺乏住房的体制缺陷和结构性原因。<sup>38</sup>

9.3 替代住房必须是适当的。委员会认为，虽然适当性在一定程度上取决于社会、经济、文化、气候、生态和其他因素，但仍有可能确定在任何特定情况下为此目的必须加以考虑的住房权利的某些方面。这些方面包括：使用权的法律保障；服务、材料、设备和基础设施的可取得性；可负担性；适居性；可获取性；处于能够利用社会设施(教育、就业选择、保健服务)的地理位置；文化适宜性，如文化特性和多样性的表达可以得到尊重。<sup>39</sup>

9.4 在某些情况下，缔约国也许能够证明，尽管已尽其资源能力所及，作出了一切努力，但仍然无法向需要替代住所的被驱逐者提供永久性替代住所。在这种情况下，可以使用无法满足适当替代住所的所有要求的临时住所。然而，各国必须努力确保临时住所保护被驱逐者的人格尊严，符合所有安全和安保要求，并且不会成为永久性解决方案，而只是向获得适当住房迈出的一步。<sup>40</sup> 还必须考虑到家庭成员不被分开的权利<sup>41</sup> 和享有合理程度隐私的权利。

### 对驱逐行动的相称性分析

10.1 委员会将审议将提交人驱逐出她占用的住宅是否构成侵犯她的适当住房权，或者主管机构的干预是否是对她根据《公约》第四条享有的住房权的合理限制。提交人没有声称正当程序保障未得到遵守，委员会收到的资料也没有表明这一程序具有任意性。

<sup>35</sup> 同上，第 15.5 段。另见委员会关于评估依照《公约》任择议定书“尽其资源能力所及”采取步骤的义务的声明(E/C.12/2007/1)。

<sup>36</sup> 第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8(c)段。另见第 13 段。

<sup>37</sup> 第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。另见 2012 年 5 月 16 日委员会主席致《公约》缔约国的函。

<sup>38</sup> 例如见适当生活水准权所含适当住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员的报告(A/HRC/31/54)，第 28-38 段。

<sup>39</sup> 第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段。

<sup>40</sup> López Albán 等人诉西班牙，第 9.1-9.4 段。

<sup>41</sup> 同上，第 9.3 段。



10.2 委员会承认缔约国在确保保护其法律制度中确立的各项权利方面的正当利益，只要这不与《公约》所载的权利相冲突。<sup>42</sup> 法院认定，提交人的合法占有权已被终止；委员会认为，驱逐提交人有正当理由。

10.3 然而，尽管提交人称驱逐会影响她的适当住房权，但相关法院并没有考虑驱逐的相称性，为此权衡驱逐的合理目标与驱逐产生的后果。法院从未评估驱逐措施对提交人及其家人权利的影响，尽管提交人提出了请求并提供了这方面的文件。尽管驱逐行动在 2018 年 3 月至 2020 年 1 月期间数次暂停，但根据相关决定本身，这些驱逐得以暂停，仅仅是因为所有人同意暂停。此外，缔约国的法律没有为提交人提供任何其他据以质疑驱逐令的司法机制，这种机制本可以使另一司法机关有机会分析驱逐的相称性或驱逐将在何种条件下执行。因此，委员会认定，缔约国未能进行这种评估，构成侵犯提交人及由提交人照料的未成年人在与《公约》第二条第一款一并解读的第十一条之下的住房权。

#### 临时措施以及驱逐提交人和由提交人照料的未成年人

11.1 提交人称，尽管委员会请求就她的案件采取临时措施，但缔约国仍然实施了驱逐，这构成违反《任择议定书》第五条。委员会回顾判例指出，根据《任择议定书》第五条采取临时措施，对委员会有效履行《任择议定书》赋予的职责至关重要，缔约国承担《任择议定书》规定的义务，即承诺与委员会真诚合作。<sup>43</sup>

11.2 委员会注意到，缔约国主管机构审议了提交人的社会应急住房请求，缔约国称，已尽其资源能力所及向提交人提供了替代住房，最近的一项提议是将提交人一家安置在市应急社会服务机构运营的收容所，而提交人拒绝了这一提议。提交人认为，她拒绝这一提议是因为替代住房只是临时性的，不符合构成适当替代住房的必要条件。委员会注意到，这一提议是提供应急临时住房，但案卷中没有关于收容所条件的进一步细节。因此，并没有证据表明这一临时应急住房替代方案不符合人的尊严标准，或者不符合安全要求，或者没有提供合理程度的隐私，以防止对提交人及由提交人照料的未成年人造成不可弥补的损害。因此，委员会认为，无法确定缔约国未能一秉诚意对待委员会提出的临时措施请求，委员会无法得出结论认为，在本案中存在违反《任择议定书》第五条的情况。

#### D. 结论和建议

12. 委员会根据《任择议定书》第九条第一款行事，认定缔约国侵犯了提交人以及由她照料的未成年人根据与《公约》第二条第一款一并解读的第十一条第一款获得有效补救的权利。根据关于本来文的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

##### 关于提交人及其家人的建议

13. 缔约国有义务向提交人提供有效补救。委员会注意到，对提交人的驱逐已经实施，委员会认为，考虑到本案的具体侵权情形，本意见的通过构成为提交人提供适当赔偿的抵偿措施，因此没有必要建议作出经济赔偿。鉴于上述情形，具体而言，委员会认为缔约国应当：(a) 与提交人进行真诚协商，以查明提交人一家

<sup>42</sup> 同上，第 11.5 段。

<sup>43</sup> Loor Chila 等人诉西班牙(E/C.12/70/D/102/2019)，第 7.1-7.3 段。

对适当替代住房的需要，并酌情为她提供这种住房；(b) 为提交人报销提交本来文合理产生的法律费用。

### 一般性建议

14. 委员会认为，针对个人来文建议的补救措施可能包括保证不再发生，并回顾说，缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为。缔约国应确保这方面的法律及其执行符合《公约》规定的义务。具体而言，缔约国有义务：

(a) 确保规范框架允许驱逐令所涉当事人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；

(b) 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，而且缔约国应先采取一切必要步骤，尽其资源能力所及，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；

(c) 参照第 4 号一般性意见(1991 年)<sup>44</sup>，与自治区协调并尽资源能力所及，制定和实施保障低收入者适当住房权的综合计划。这一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。

15. 根据《任择议定书》第九条第二款，以及《任择议定书》之下的暂行议事规则第 18 条第 1 款，请缔约国在六个月内向委员会提交一份书面答复，说明为落实委员会的意见和建议采取的措施。此外，还请缔约国公布委员会的意见，并以无障碍形式广为发布，以便为各界民众知晓。

---

<sup>44</sup> 另见委员会关于西班牙第六次定期报告的结论性意见(E/C.12/ESP/CO/6)，第 36 段。