



## 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 187/2020 号来文的意见\* \*\*

|            |  |
|------------|--|
| 来文提交人:     | 15 号贫民窟的 26 名居民(由平等民众司法中心(Centro para una Justicia Igualitaria y Popular)代理) |
| 据称受害人:     | 提交人  |
| 所涉缔约国:     | 阿根廷  |
| 来文日期:      | 2020 年 5 月 27 日(首次提交)  |
| 意见通过日期:    | 2025 年 9 月 24 日  |
| 事由:        | 驱逐非正规住区的六户人家   |
| 程序性问题:     | 用尽国内补救办法; 指控显然无根据  |
| 实质性问题:     | 适当住房权  |
| 《公约》条款:    | 第二条第一和第二款、第十条第三款、第十一条第一款和第二十八条   |
| 《任择议定书》条款: | 第二条、第三条第一款和第五条   |

1.1 来文提交人是 Villalba 一家: C.P.V.(1985 年 4 月 21 日出生), 她的三名子女 D.N.M.(2004 年 2 月 13 日出生)、N.M.M.(2009 年 11 月 17 日出生)和 A.E.M.(2013 年 1 月 6 日出生); Carreño 一家: H.C.C.(1962 年 1 月 23 日出生), J.Y.C.(2005 年 2 月 23 日出生), B.C.(1997 年 8 月 6 日出生), N.C.(1995 年 4 月 18 日出生), A.M.C.(1999 年 9 月 18 日出生), L.A.C.(2001 年 6 月 27 日出生); Torres 一家: I.G.T.(2002 年 5 月 2 日出生), L.O.T.(1966 年 6 月 12 日出生), 两人的儿子

\* 委员会第七十八届会议(2025 年 9 月 8 日至 26 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查: 阿斯拉姆·阿巴希泽、纳迪尔·阿迪洛夫、莱兹赫里·布齐德、阿斯拉夫·阿利·考恩耶、陈佩洁、劳拉-玛丽亚·克勒丘内安-塔图、谢拉法特·叶德里·阿法伊拉勒、彼得斯·森迪·奥莫洛贝、埃穆泽、圣地亚哥·曼努埃尔·菲奥里奥·巴埃斯克恩、卢多维克·埃内贝勒、李珠瑛、卡拉·瓦妮莎·莱穆斯·德巴斯克斯、社里·依他梭、朱塞佩·帕尔米萨诺、劳拉·艾丽莎·佩雷斯、普丽蒂·萨兰和米夏埃尔·温德富尔。根据《任择议定书》下的议事规则第 23 条, 胡列塔·罗西没有参加对来文的审查。



E.D.T.(2004年4月26日出生); Coronel一家: L.C.(1986年4月23日出生), T.I.E.(1990年7月24日出生), 两人的两个女儿 A.M.C.(2006年11月9日出生)和 M.A.C.(2008年6月4日出生); García一家: S.G.(1991年11月5日出生), 她的三名子女 E.Y.G.(2011年2月17日出生)、S.T.G.(2012年5月18日出生)和 E.G.(2014年3月21日出生), 以及 A.V.(1971年1月10日出生), 几人均为阿根廷国民; Saravia一家: L.C.S.和她两名子女 B.A.和 A.A., 几人均为多民族玻利维亚国国民。提交人称, 将他们逐出居所的驱逐令侵犯了他们根据《公约》第十一条第一款享有的权利。《任择议定书》于2011年10月24日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2020年5月29日, 委员会通过来文工作组登记了来文, 并根据《任择议定书》第五条请缔约国采取措施, 在委员会审议来文期间暂停将提交人及其子女逐出居所, 以避免对他们造成不可挽回的损害。2020年7月15日, 缔约国告知委员会称已暂停驱逐。

1.3 2021年7月6日, 委员会通过来文工作组采取行动, 决定暂停审议来文, 并要求缔约国报告与提交人开展友好解决进程的进度。2022年2月11日, 委员会决定解除暂停审议。

## A. 当事各方提交的资料和意见概述

### 事实背景<sup>1</sup>

2.1 来文提交人是6个家庭, 共26人, 包括11名儿童和青少年以及7名残疾人。其中五个家庭住在15号贫民窟22区。这是一处非正规住所, 也称为 Ciudad Oculta, 位于布宜诺斯艾利斯自治市第八大区。15号贫民窟由几户家庭建造, 他们在没有正式产权的情况下居住在此。这些住所没有登记在官方房产登记册中, 租赁、购买和销售均在社区自己的非正规市场进行, 相关文件是非正式文件, 未经公共部门认证。这些家庭以非正规形式购买或租用了一栋危房, 其中包括五处住房和两处商业用房。这些房屋的用电、用水和排污系统都没有保障, 也没有天然气。

2.2 Villalba 一家的成员包括 C.P.V.和她的三个未成年子女。2017年, C.P.V.和前伴侣以25万阿根廷比索(约合3,500美元)购买了15号贫民窟22区的一套住房, 有非正规售卖契约。C.P.V.有视力障碍(急性近视), 她的收入包括残疾福利、全民儿童津贴以及前伴侣(在非正规经济中从事收集可回收材料的工作)支付的扶养费。她每月固定收入为16,000阿根廷比索(225美元)。一家人去“Elefante Blanco”食堂吃午饭, 孩子们在家附近的学校上学。

2.3 Carreño 一家的成员有 B.C.、她的父亲和四个兄弟姐妹(其中一名是未成年人), 他们的住房购于2015年, 售价250,000阿根廷比索(约合3,500美元), 有非正式售卖契约, 他们在15号贫民窟的原住所被拆除后领取住房补贴。家中所有成员都患有视网膜色素变性, 这是一种严重的视力障碍。家中的父亲曾从事收集可回收材料的工作, 目前有脊髓损伤, 必须完全卧床休息。一家人的收入包括残

<sup>1</sup> 背景系根据这份个人来文及当事各方后续提供的资料整理而成。

疾津贴和全民儿童津贴，每月总计 25,800 阿根廷比索(约合 363 美元)。他们也去附近的两个食堂吃饭，以满足基本食物需求。

2.4 Coronel 一家的成员有 L.C.、他的伴侣 T.I.E.和他们的两个未成年女儿。一家人自 2016 年起住在 L.C.的兄弟转让给他们的一处住房的一楼。自那时起 L.C.一直负责这处住房，他已向人类发展和住房部申请建筑材料。一家人已在国家低收入社区登记处登记，并持有家庭住房证明。他们的家庭收入来自 T.I.E.(她在一家合作社工作)，同时领取女儿的全民津贴，有时还从事建筑工作，不过 L.C.目前未就业。他们每月总收入 10,500 阿根廷比索(150 美元)。此外，L.C.每周组织无偿供食处，为 100 多人提供援助。他们的女儿在附近一所公立学校上学。

2.5 Torres 一家的成员有 L.O.T.和他的两个未成年子女。2016 年 8 月，L.O.T.购买了一楼和二楼的房屋，售价 160,000 阿根廷比索。2017 年，他将住宅出售给 C.P.V.，保留了商业用房，经营一个轮胎店。一家人晚上睡在店里，有一间卧室和一间浴室。他们唯一的收入来自轮胎店，平均月收入为 10,000 阿根廷比索(141 美元)。他们在需要时有时会使用附近的食堂。一家人已在国家低收入社区登记处登记，并持有家庭住房证明。年龄较小的孩子在附近一所中学上学。

2.6 García 一家的成员有 S.G.、她的母亲和三个未成年子女。她最年长的孩子被诊断有残疾，包括特定的言语和语言障碍以及轻度智力残疾。<sup>2</sup>一家人自 2019 年 1 月起租用这处住房。S.G.的收入包括补充社会津贴(8,500 阿根廷比索，相当于 120 美元)和全民儿童津贴(8,000 阿根廷比索，相当于 113 美元)。她母亲偶尔从事家政工人的工作，但未注册。一家人每天都去“Elefante Blanco”食堂吃午饭和晚饭。孩子们在附近的学校上学。收到驱逐令后，S.G.根据第 690/2006 号法令开始申请住房补贴，但她的申请被拒绝。

2.7 Saravia 一家的成员有 L.S.C.S.、她的丈夫和两名子女，其中一名未成年。L.S.C.S. 2018 年以 120,000 阿根廷比索(1,690 美元)的价格购买了她的房产。她在这处房产经营一家果蔬店，这是她的主要收入来源。店铺后面有一间卧室和一间浴室。一家人不住在店里，而是用果蔬店每月约 15,000 阿根廷比索(211 美元)的收入在附近另租了一处住房。

### 立法背景

2.8 2017 年，第 358/2017 号法令建立了国家低收入社区登记处，同时启动了低收入社区调查，发放了住房证书，并承认了获得基本公共服务的权利。15 号贫民窟在登记处进行了登记，是“脆弱的低收入社区”<sup>3</sup>。2018 年，关于规范房产所有权以促进社会和城市融合的第 27.453 号法<sup>4</sup>颁布。该法第 15 条内容如下：

自该法生效之日起，四年内暂停所有导致国家低收入社区登记处所登记住房(包括强制购买令所涉住房和国有住房)的住户被驱逐的行动和程序措施。执行该条款是一项公共政策。

<sup>2</sup> 附残疾证明。

<sup>3</sup> 登记处目前登记了全国 4,416 个社区。

<sup>4</sup> 根据 2024 年 9 月 26 日批准的布宜诺斯艾利斯自治市第 6.987 号法，地方一级遵守该法。

## 驱逐程序

2.9 1998 年, A.O.S.购买了一处位于 15 号贫民窟 22 区的房产, 有非正规售卖契约。2011 年 12 月 17 日, 这处房产被占用。A.O.S.提出了申诉, 重罪、非重罪和轻罪法院受理了对未经准许占用房产罪的刑事诉讼, 后来法院决定中止诉讼, 房产没有归还 A.O.S。<sup>5</sup> 2011 年至 2018 年, 这处住房接连经过数次非正规买卖, 都是按照布宜诺斯艾利斯自治市非正规住区(包括 15 号贫民窟)房地产交易的习惯模式进行。

2.10 2014 年, A.O.S.自称上述房产的所有者, 要求驱逐非法侵入者。诉讼期间, 国家第三十九民事法院与布宜诺斯艾利斯自治市政府机构举行了听证会, 讨论强制驱逐后应采取的措施。第一次听证会于 2015 年 12 月 11 日举行, 申诉人、他的律师和一名辩护律师到场, 辩护律师是法院临时指定的, 事先未曾联系过占用房产的家庭, 这些家庭也没有得到通知。第二次听证会于 2016 年 3 月 8 日举行, 占用房产的家庭或他们的律师都没有参加, 因为没有收到通知。听证会的结果是, 快速综合援助总局承诺进行一次调查。2017 年 6 月 27 日, 国家第三十九民事法院作出判决, 受理以非法侵入为由要求驱逐的申诉, 并令“被告、非法侵入者、住户和其他居住在该房产的人员”清空并归还房产。

2.11 2017 年 8 月 18 日, 提交人对该裁决提出上诉, 提交人称, 他们没有获知正在进行的诉讼或驱逐令。他们称, 这一裁决相当于强迫迁离, 侵犯了他们的住房权。他们还表示, 如果法院的裁决得到执行, 几户家庭, 包括残疾人、儿童和青少年, 将无家可归。他们指出, 没有采取充分措施保障未成年人的体面住房权, 他们的正当程序权也没有得到尊重, 因为他们从未被告知法庭诉讼的情况。他们谴责国家和市政府没有为未成年人及其家庭提供全面保护, 也没有在下令驱逐之前保证提供住房解决方案。<sup>6</sup> 提交人要求与国家当局对话, 以解决争端。他们还提供资料说明了几户家庭的脆弱处境。

2.12 2018 年 8 月 16 日, 国家第三十九民事法院在提交人在场的情况下召开了听证会, 市住房管理局在听证会上表示, “没有事先要求对驱逐进行相关干预”, 并且几户家庭可在迁离之后启动程序以评估其具体情况。2018 年 4 月 6 日, 国家民事上诉法院 H 分庭维持了初审下达的驱逐令。

2.13 2018 年 4 月 24 日, 公共检察部诉诸司法总司发布了一份有关此案的社会法律报告, 报告提请注意几户家庭的弱势处境、他们在诉诸司法方面面临的障碍以及如果被驱逐将没有替代住房的情况。报告要求国家第三十九民事法院在市政府和国家之间建立对话, 提供住房解决方案, 以避免侵犯社会权利。

2.14 2018 年 8 月 23 日, 国家第三十九民事法院下令驱逐住户。提交人请求根据第 27.453 号法中止诉讼, 他们称, 这处房产已登记为弱势低收入社区(见第 2.8 段)。<sup>7</sup> 2019 年 3 月 8 日, 法院驳回了这一请求, 法院称, 提交人提出请求时截止日期已过, 并且他们没有证明自己属于第 27.453 号法的范畴。2019 年 10 月 17 日, 提交人就 2019 年 3 月 8 日的裁决向国家民事上诉法院 H 分庭提出上诉, 提

<sup>5</sup> 目前占用该房产的几户家庭并非 2011 年刑事诉讼的被告。

<sup>6</sup> 提交人在诉讼摘要中要求让儿童和青少年权利监察员办公室参与此案。

<sup>7</sup> 提交人的住所已经过了调查并在国家低收入社区登记处登记, 他们持有根据第 27.453 号法颁发的住房证书。

交人称，该法旨在实施城市管理政策，该法规定的暂停驱逐无关案件卷宗的程序状态。2020年2月21日，H分庭维持初审法院的判决，该分庭称，诉讼涉及以非法侵入为由要求驱逐，支持诉讼的判决在该法生效之前即可执行并且正待执行，因此申诉人不能被视为该房产的合法占有者。<sup>8</sup>2020年3月13日，国家低收入社区登记处协调员要求法院遵循国家法律，不要继续采取导致驱逐的行动和程序措施。

## 申诉

3.1 提交人称，关于非法侵入的诉讼侵犯了他们根据《公约》第十一条第一款(与《公约》第二条第一和第二款及第二十八条一并解读)享有的权利。提交人称，2017年6月27日的判决(2020年2月的裁决维持了该判决)强迫15号贫民窟的居民迁离，但没有考虑受影响人员(其中包括残疾人和儿童)的社会经济脆弱性，也没有考虑低收入社区房产权的非正式性质。这一疏忽所体现的缺乏尽责有悖国家在经济、社会及文化权利领域的义务。受影响居民在诉讼程序中的有效参与、获得信息的权利和替代住房评估也没有得到保障。没有适用第27.453号法，也没有采取措施暂停驱逐，从而加剧了这一疏忽，这种做法无视保护弱势社区的国内和国际法规。司法程序违反了住房权方面的相称性、必要性和不倒退原则。

3.2 提交人认为，缔约国未能确保适合有关人员脆弱处境的适当程序保障，因而侵犯了他们在充足住房权方面有效诉诸司法的权利。他们还称，驱逐程序不符合委员会关于保护弱势群体和事先协商的第7号一般性意见(1997年)(第3、8、10、13和16段)。本案涉及非正规住区的住房，当事各方均无登记的法律所有权，因此需要最大限度提供程序保障措施，确保受影响家庭能够参与并确保国家主管机关介入，以寻求协商一致的解决方案，这一过程中应考虑到非正规住区非正式房产制度下的做法和惯例。

3.3 提交人称，驱逐令没有在驱逐前在适当和经过协调的时间范围内提供替代住所，因而没有保障他们的住房权，并且在2018年8月举行的最后一次听证会上，市住房管理局称，事先没有要求对驱逐一事进行干预。提交人称，与住房、人居环境、贫民窟融入和社会信贷相关的方案和政策在不同程度上未能充分利用其所获资源分配，市住房管理局以及住房和城市发展部对此负有责任。因此，当地住房机构没有充分利用其现有资源补救侵犯提交人权利的行为。让六个处境极为脆弱且没有能力获得替代住房的家庭迁离将给这些家庭造成沉重负担，在下令采取这项措施之前从未作出任何努力以确保切实有效的解决方案。提交人补充称，对一些群体，例如妇女、儿童、青年、老年人、残疾人和其他弱势个人和群体而言，强迫迁离做法的影响尤其严重。妇女如果无家可归则特别容易遭受暴力行为和性虐待。

3.4 提交人还称，没有根据《公约》进行程序改革以防止强迫迁离和保障住房权，因为法律没有规定最低限度的程序保障，没有确保受影响者得到适当通知或及时获得法律辩护，也没有考虑到提交人的脆弱处境。就本案而言，考虑到案件中的特殊情况和提交人的脆弱处境，法官须加强履行保护义务。然而，相关法规授权国家民事法院作为预防措施下令驱逐。提交人称，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在2011年访问缔约国的报告中表达

<sup>8</sup> 国家司法机构，国家民事上诉法院H分庭，案件号23.256/2014，2020年2月21日。

了她的关切，特别报告员称，“阿根廷法官——除少数例外——普遍对有关适足住房权和驱逐的国际标准缺乏认识。第 7 号一般性意见(1997 年)中列出的许多程序性保护被忽视，也没有努力寻求被驱逐者住房问题的解决办法”。<sup>9</sup> 另外，委员会表示关切称，缔约国内缺乏基本服务的非正规住区有所增加。委员会还表示关切的是，缺少完善的规范强制驱逐的框架，并且由于缺乏相关执法条例，有指控称存在以暴力手段强制驱逐的做法。<sup>10</sup>

#### 用尽国内补救办法

3.5 提交人认为，国家民事上诉法院作为其辖区内的上级法院根据国内法规和最高法院的判例法行事。他们指出，向最高法院提出的特别联邦上诉事项只能是合宪性的问题，因此本案中，特别联邦上诉不构成普通或有效的补救措施，因为它无法提供住房解决方案或阻止驱逐。

#### 登记来文之后

3.6 2020 年 7 月 15 日，国家第三十九民事法院报告称，由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，驱逐暂停。<sup>11</sup> 2020 年 9 月 21 日，A.O.S.提交了一份令状，请求下令执行这处房产的驱逐令。2019 年 9 月 21 日，鉴于委员会要求采取临时措施，国家第三十九民事法院驳回了该请求。2020 年 10 月 19 日、11 月 2 日和 12 月 3 日，A.O.S.提交了新材料，再次请求执行驱逐令。鉴于临时措施仍然有效，这些材料再次被驳回。

3.7 2021 年 4 月 17 日，缔约国告知委员会，已开启对话渠道，以探讨与提交人达成友好解决的可能性。<sup>12</sup>

3.8 2021 年 2 月 25 日，国家第三十九民事法院传唤提交人参加听证会，以促进各当事方之间的对话。在听证会上，社会发展部社会和城市融合秘书处和市住房管理局称，正在进行一项调查，以评估向 A.O.S.提供一套住房的可能性。这项措施将使来文提交人能够留在目前居住的房产中，同时解决业主的不稳定处境。

3.9 在 2021 年 4 月 8 日举行的听证会上，缔约国向 A.O.S.提出了具体的住房方案，以期找到冲突的解决方案。2021 年 4 月 28 日，A.O.S.拒绝了缔约国的提议，要求执行驱逐令。2021 年 5 月 19 日，鉴于委员会要求采取临时措施，国家第三十九民事法院驳回了该请求。

3.10 2022 年 2 月 1 日，国家民事上诉法院 H 分庭对 A.O.S.提出的反对暂停执行驱逐令<sup>13</sup> 的上诉作出裁决，决定撤销 2021 年 5 月 19 日关于暂停执行的决定。该分庭在裁决中裁定，“委员会要求采取的措施[……]不具备暂停遵守一项最终且可强制执行的法院裁决的法律效力，因此须撤销这一有争议的决定，但不妨碍阿

<sup>9</sup> A/HRC/19/53/Add.1，第 46 段。

<sup>10</sup> E/C.12/ARG/CO/4，第 47 段。

<sup>11</sup> 第 320/20 号法令(经第 766/20 号法令延期)规定，直至 2021 年 1 月 31 日，在全国范围内暂停法院以未遵守租约规定的付款义务为由下令的驱逐，包括已经下令但尚未执行的驱逐。

<sup>12</sup> 2021 年 4 月 16 日的共同协议。缔约国附上了一份友好解决协议意向书，由司法部国家人权秘书处、国际人权诉讼局和提交人的法律代表签署。

<sup>13</sup> 按照委员会的会临时措施请求暂停。

根廷在执行驱逐令时必须采取的任何后续措施”。2024年3月14日，提交人就维持国家民事上诉法院H分庭此前下达的驱逐令的裁决提出特别联邦上诉，2024年10月22日，最高法院驳回了该申诉，但未提供任何实质性理由。案件卷宗已发回第三十九国家民事法院，因此A.O.S.得以于2024年11月1日和25日以及2024年12月27日请求执行驱逐。

3.11 由邻里和社会组织组成的15号贫民窟低收入社区再发展委员会自2021年开始运作。社区论坛起草了一项议案，以改善本社区的住房权和居住环境。此外，提交人建议以第21.499号法作为法律解决方案，通过强制购买令的形式向申诉人提供赔偿，这样可以确保国家的回应尊重双方的权利。

3.12 提交人称，国家和布宜诺斯艾利斯自治市政府都没有为本案中的受影响家庭提供替代住房方案。因此，如果令他们迁离的命令得到执行，侵犯他们权利的情况将会加剧，他们将无家可归。

### 缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2022年4月11日和11月7日，缔约国告知委员会，缔约国将不对可否受理和实质问题提出意见，但将提供信息说明采取的步骤和措施。

4.2 缔约国确认，国家第三十九民事法院遵守了委员会关于采取临时措施的要求，并驳回了A.O.S.关于执行驱逐令的要求。

4.3 缔约国提出了一项友好解决方案以解决冲突，同时提出为A.O.S.及其家人提供住房单元。这项措施是为了确保提交人能够继续居住在该处房产，改善他们的住房条件，并为A.O.S.提供适当的住房解决方案。然而，这一提议被拒绝。尽管如此，当局仍继续与提交人进行接触。

4.4 缔约国称，第27.453号法建立了房产所有权规范化制度，以促进低收入社区的社会和城市融合。缔约国还指出，社会发展部社会和城市融合秘书处采取了措施，为低收入群体划定地块同时让他们能够获得服务，以便为长住居民建造单户住房单元。但布宜诺斯艾利斯自治市政府尚未提出在其行政区域内划定此类地块的方案。缔约国称，布宜诺斯艾利斯省有配套服务的土地的建设由社会和城市融合秘书处出资。鉴于本案所涉家庭当前的需求和极端脆弱的处境，可在上述省份内为六个家庭提供土地。

### 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 提交人在2023年3月17日的评论中表示，受影响家庭没有被告知社会和城市融合秘书处提出的方案，此事也没有征求他们的意见，该方案没有考虑到搬离生活所在地对这些家庭的影响。他们补充称，该方案没有提供任何详细信息说明进度、最后期限或所提供住房的类型。最后，他们称，该方案将影响他们能否获得或继续领取布宜诺斯艾利斯自治市政府提供的任何社会福利，例如布宜诺斯艾利斯公民计划提供的福利，该计划每月向弱势家庭提供补贴，用于购买食品、清洁产品、个人卫生用品、学习用品和烹饪燃料。

5.2 提交人称，提出的友好解决方案失败是由于A.O.S.的反对和司法部门的行为，司法部门决定不遵守委员会关于采取临时措施的要求。他们指出，这一过程失败后，缔约国没有提出任何有效替代方案以防止他们的适当住房权受到侵犯。

5.3 关于用尽国内补救办法，提交人指出，缔约国决定不对案件可否受理提出任何反对意见。他们还指出，虽然国家民事上诉法院是普通管辖权法院中级别最高的，但最高法院随后作出的裁决表明，所有可用的国内补救措施都已用尽，包括普通补救措施和特殊补救措施。

#### 补救

5.4 提交人要求缔约国：(a) 继续暂停驱逐，直至第 27.453 号法规定的社会和城市融合政策得到实施；(b) 或者，确保每户家庭在同一地点或附近拥有稳定、永久的住房并且所有权有保障；(c) 确保提出的解决方案不限于提供住房补贴或其他类型的社会福利用于临时租房；(d) 为这些家庭提供补偿。

5.5 他们还要求缔约国采取以下一般措施：(a) 保证具备规章和规划，以促进 15 号贫民窟非正式住区的再发展和房产所有权规范化；(b) 采取措施遵守第 27.453 号法，包括遵守《民事和商业诉讼法》修正案；(c) 确保司法部门制定一项关于遵守驱逐程序中的适当住房权标准的规程，尊重相称性原则并遵守委员会关于临时措施的要求，同时考虑到住区的非正规性质；(d) 按照《公约》第十一条第一款，保证提供法律保护以防止强迫迁离；(e) 采取立法措施，确保影响无资源者的驱逐只有在进行真正且有效的协商并在国家最大限度利用现有资源采取一切措施之后才能进行。

## B. 委员会审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须依照《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，提交人中，Saravia 一家并不住在驱逐令所涉房产中。这家人在那里开了一家果蔬店，并利用店铺的收入在附近另租了一处住房。委员会认为，根据《任择议定书》提交来文并声称自己是违反《公约》行为的受害者的个人必须证明，他们的权利因缔约国的作为或不作为而受到实际侵犯，或者这种侵犯即将发生。在本案中，委员会注意到，Saravia 一家没有提供资料说明驱逐该处房产的居民(也是来文的提交人)将如何侵犯他们一家人的适当住房权，因此没有证明存在个人的、真实的重大伤害，从而说明他们有理由作为本来文的受害者。因此，委员会宣布，根据《任择议定书》第二条，来文关于 Saravia 一家的部分不可受理。

6.3 委员会注意到，缔约国没有提出任何与可否受理相关的论点，特别是没有声称提交人未用尽可用的国内补救。委员会回顾，应当由缔约国根据《任择议定书》第三条所列任何理由质疑来文可否受理，如果缔约国没有在合理时间范围内向委员会说明反对来文可受理的理由，或者没有指出提交人尚未用尽的现有国内补救，则委员会认为缔约国放弃反对来文可受理。<sup>14</sup> 因此，委员会认为，《任择议定书》第三条第一款不构成受理来文的障碍。

6.4 委员会注意到，提交人称，存在违反《公约》第十一条(与第二条第二款和第二十八条一并解读)的情况。委员会还注意到，提交人没有提交充分的资料，因此委员会无法确定他们在何种程度上受到了缔约国当局的歧视，也无法确定缔

<sup>14</sup> Ziablitsev 诉法国(E/C.12/71/D/176/2020)，第 6.6 段。

约国在何种程度上违反了《公约》第二十八条的规定。因此委员会认为，提交人未能充分证实根据《公约》第十一条(与第二条第二款和第二十八条一并解读)提出的申诉，并认为，根据《任择议定书》第三条第二款第(五)项，这些申诉不可受理。

6.5 然而，委员会认为，就可否受理而言，提交人充分证实了他们根据《公约》第十一条第一款(与第二条第一款和第十条第三款一并解读)提出的申诉，即要求他们迁离的过程中缺乏程序保障，并且未能为处于弱势处境的他们提供替代住房，也没有最大限度分配可用资源。因此，委员会宣布来文可受理，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 委员会依照《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 委员会将着手审议其认为已经确立并与申诉相关的事实。

7.3 1998 年，A.O.S.购买了位于布宜诺斯艾利斯自治市 15 号贫民窟的一处房产。2011 年，他提出申诉称，身份不明者未经许可占用了该处房产，后提起刑事诉讼，诉讼结果不明。2015 年至 2018 年，提交人按照非正规住区的习惯做法通过非正规买卖，或是通过非正规购房者的转让，搬进了该房产内的住房。2014 年，A.O.S.以非法侵入为由要求驱逐该房产的占用者。2017 年，第三十九民事法院下令驱逐该房产的占用者。提交人对这一裁决提出上诉，提交人称，此事没有通知他们，他们面临无家可归的风险，并且没有替代住房。诉诸司法总局发布了一份报告，提请注意这几户家庭的脆弱处境，并要求找到住房解决方案。提交人要求根据第 27.453 号法暂停驱逐，理由是该房产位于登记的低收入社区。然而，这项裁决在 2020 年得到维持，法院指出，驱逐的裁决在该法案生效之前就已确定。

7.4 2020 年 7 月至 2022 年 2 月期间，A.O.S.多次要求执行驱逐令。鉴于委员会要求采取临时措施，以及随后因 COVID-19 大流行而全面暂停驱逐，第三十九民事法院驳回了这些请求。2021 年 4 月，缔约国采取措施建立了对话渠道，并向 A.O.S.提出了替代住房解决方案，被 A.O.S.拒绝。2022 年 2 月 1 日，国家民事上诉法院 H 分庭撤销了中止驱逐令的决定。<sup>15</sup>

7.5 根据委员会对相关事实的认定和双方提交的材料，来文提出的问题是，法院决定驱逐提交人，但没有进行协商或审查替代住房，也没有提供替代住房或最大限度利用可用资源采取一切合理措施，这是否构成侵犯《公约》第十一条第一款规定的适当住房权。委员会还须判定，结合儿童最大利益原则，在驱逐程序中未确保儿童能够行使发表意见的权利、不考虑驱逐对残疾人(包括一名儿童)尤其严

<sup>15</sup> 据委员会收到的资料，截至 2025 年 6 月 5 日，提交人尚未被驱逐。

重的影响，是否构成侵犯《公约》第十一条第一款(单独解读以及与第二条第一款和第十条第三款一并解读)规定的适当住房权。<sup>16</sup>

相称性检验、权衡权利和与提交人协商、儿童的最大利益、发表意见的权利和尤其严重的影响

7.6 为了回答这一问题，委员会首先将参考其在关于 El Korrichi 等人诉西班牙案的意见<sup>17</sup>中确立的在适当住房权背景下防止强迫迁离的标准，包括驱逐必须遵守合法性、必要性和相称性原则，以及法官在审查驱逐决定时有义务权衡相关权利。委员会在意见中还规定了驱逐程序中应遵守的一些程序性保障，包括提供机会与受影响人员就替代住所进行真诚协商，如果因资源匮乏而无法提供替代住房，行政当局必须提出可行的方案，以确保驱逐不会导致任何人无家可归。<sup>18</sup>

7.7 委员会将着手确定当局是否考虑了驱逐目的与其对被驱逐者造成的后果之间的相称性，包括权衡该措施的益处(在本案中体现为保护住宅所有人的财产权)与其在本案具体情况下对被驱逐者权利可能造成的影响。<sup>19</sup>

7.8 委员会再次提及其在 El Korrichi 等人诉西班牙案中的意见，其中委员会提出了在分析驱逐是否相称时必须评估的一系列情况，包括：(a) 是否有适当的替代住房；(b) 居住者及其受抚养人的个人情况，以及这些情况是否可能导致一种或多种脆弱处境；(c) 占用人是否配合当局寻求解决方案；(d) 区分驱逐所涉房产属于需要将其作为住所或收入来源的个人，还是属于银行、金融机构或其他实体。<sup>20</sup>

7.9 委员会注意到，国家民事上诉法院 H 分庭 2020 年 2 月 21 日的判决称，下达驱逐令之前没有结合这些家庭极其脆弱的处境(包括这些家庭中有 10 名儿童、7 名残疾人和 3 名女性户主)分析驱逐对提交人的影响，也没有分析缺少替代住房所产生的影响(公共检察部诉诸司法总司的社会法律报告对这种影响作了说明)，同时没有考虑到第 27.453 号法，也没有考虑到该社区已在国家低收入社区登记处登记。委员会注意到，虽然一再要求儿童和青少年权利监察员办公室进行干预并要求确保儿童的最大利益，但这种情况没有转变。鉴于本案的具体情况，委员会认为，对驱逐措施相称性的适当考量本应包含以下要素：提交人的社会经济脆弱性；儿童的最大利益；驱逐对提交人的特殊影响，特别是残疾人和负责照顾老年人、成年人和残疾儿童以及未成年儿童的女性户主所受影响，她们无法获得适当住房或其他可行的替代方案(见委员会第 7 号一般性意见(1997 年))。缺乏对住房替代方案的个体评估和考虑构成了不作为，违反了合理性、相称性和不歧视原则，而任何可能导致生活贫困或在非正规部门就业者被驱逐的措施都应遵循这些原则。

7.10 委员会注意到，国家低收入社区登记处建立后，缔约国采取了一系列措施，规范非正规住区居民的处境，其中许多居民是通过非正规方式按照惯例和习

<sup>16</sup> Vázquez Guerreiro 等人诉西班牙(E/C.12/74/D/70/2018)，第 7.13 段。

<sup>17</sup> El Korrichi 等诉西班牙(E/C.12/76/D/188/2020)，第 8.1-8.10 段。

<sup>18</sup> 同上，第 8.6 段。

<sup>19</sup> López Albán 等人诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第 11.5 段。

<sup>20</sup> El Korrichi 等诉西班牙，第 10.2 段。

俗获得此类住房，委员会还注意到，第 27.453 号法规定，已在登记处登记的低收入社区应暂停驱逐。然而，委员会注意到，尽管存在法规和公共政策以规范非正规住区，并且尽管 15 号贫民窟已在登记处登记，但司法当局在本案中并没有考虑这一情况。此外，委员会注意到，公共检察部诉诸司法总司编写了一份社会法律报告并于 2018 年 4 月将报告提交法院，还注意到，虽然国家第三十九民事法院多次向市政府和国家的不同机构发出通知，并且这些机构接到传唤参加了三次听证会，但是并没有采取措施以建立渠道，让司法部门能够呼吁提供替代住房解决方案。反之，在驱逐令下达之后才举行会议。委员会还注意到，在 2018 年 8 月 16 日第三次听证会上，市住房管理局表示，没有事先要求对驱逐进行相关干预，并且几户家庭可在迁离之后启动程序以评估其特殊情况。

7.11 委员会关注到缔约国提议的友好解决进程。然而，委员会指出，这一进程没有达到满意的结果，因为业主不接受向他提出的方案。委员会还注意到，在和解进程中，缔约国没有向提交人提出住房解决方案。

7.12 综上，委员会认为缔约国提供的资料不足以证明其已尽最大能力，采取了一切措施，作为紧急事项实现处于极端困境的提交人的住房权。

7.13 关于与提交人的协商，委员会注意到，提交人多次向主管司法机关申请暂停驱逐令，声称他们处境特别脆弱，并提请注意这些家庭中有儿童和残疾人。然而，委员会注意到，2017 年 6 月 27 日的判决和三次听证会都没有考虑到提交人的处境。法院本应安排与提交人进行真诚有效的协商，并要求行政当局提供资料说明可用的社会住房状况和提交人的社会经济状况。此外，法院本应尊重儿童发表意见的权利。<sup>21</sup> 对于这一点，委员会认为，尽管提交人多次申请中止驱逐并提出上诉，并多次要求建立对话渠道，但没有证据显示存在真实有效的司法协商机制以研究驱逐的替代方案。

7.14 委员会还注意到，驱逐令下达之时，这些住所的居民中有 11 至 17 岁的儿童。在这方面，委员会回顾，根据儿童最大利益原则，凡是影响儿童或青少年的决定，在决定过程中必须评估该决定对相关儿童或青少年可能产生的(正面或负面)影响。<sup>22</sup> 因此，要说明决定的正当性，必须表明已明确考虑到这项权利。<sup>23</sup> 国家必须确保在所有影响儿童及青少年利益的决策中，他们的最大利益得到充分且系统的评估。<sup>24</sup> 在涉及给儿童造成极大痛苦的强制措施(例如强迫迁离)时，这项义务尤其重要。<sup>25</sup>

7.15 鉴于上述，委员会指出，虽然委员会要求采取临时措施后驱逐已暂停，但相关决定中所述论点显示，法院没有考虑到根据《公约》第十条第三款应为儿童采取特别保护和援助措施，具体分析下令采取的措施对提交人的子女有何影响或

<sup>21</sup> B.J.和 P.J.诉捷克(CRC/C/93/D/139/2021)，第 8.13 和 8.14 段。

<sup>22</sup> 儿童权利委员会，关于儿童将他或她的最大利益列为一种首要考虑的权力的第 14 号一般性意见(2013 年)，第 6(c)段。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> 同上，第 6(a)段。

<sup>25</sup> 儿童权利委员会，关于街头流浪儿童的第 21 号一般性意见(2017 年)，第 50 段。

者何为最佳决定。事实上，起初暂停驱逐主要是出于与 COVID-19 大流行相关的措施，而不是基于对具体情况的分析。<sup>26</sup>

7.16 委员会还指出，考虑到儿童逐步自主原则，本应直接或间接听取有关儿童的意见，但实际上并未这样做。法院也没有考虑到提交人的处境，特别是几位母亲和负责照顾老年人和儿童女性户主的处境，她们经济状况极不稳定，没有考虑到由于妇女面临歧视，缺乏获得适当住房和就业的平等机会，在照料方面比男性负担更重，驱逐将对她们产生尤其严重的影响。<sup>27</sup>

## D. 结论和建议

8.1 综合当事方提供的所有资料及本案的特殊情形，委员会认定，司法当局未妥善评估相称性而将提交人驱逐，包括未考虑驱逐对提交人尤其严重的影响及儿童最大利益原则，未提供程序保障以确保进行真实充分的协商并保护儿童发表意见的权利，加之未提供替代住房且缔约国未能提供证据表明已尽其资源能力所及采取所有适当措施，这种情况构成侵犯提交人的适当住房权。

8.2 委员会根据《任择议定书》第九条第一款行事，认为缔约国如果令提交人迁离，将侵犯提交人根据《公约》第十一条第一款(单独解读以及与《公约》第二条第一款和第十条第三款一并解读)享有的权利。根据本来文所载的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

### 关于提交人的建议

9. 缔约国有义务为提交人提供有效补救，具体包括：(a) 继续暂停 15 号贫民窟低收入社区的驱逐，直到现行国家和地方法律(第 27.453 号法和第 6.987 号法)规定的社会和城市融合政策得到有效实施；(b) 或者，确保为提出申诉的每户家庭提供适当、安全和稳定的住房，重新评估他们的需求，以便为他们提供公共住房，或采取其他措施，使其能够入住适当住房，同时铭记本意见所列的标准；(c) 偿还提交人在提交本来文过程中在国内和国际层面产生的合理法律费用。

### 一般性建议

10. 委员会认为，针对个人来文建议采取的补救措施包括保证不再发生，并回顾说，缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为。缔约国应确保其立法和执法符合《公约》确立的义务。具体而言，缔约国有义务：

(a) 制定和实施一项全面的计划，包括预算、截止日期和社区参与，用于社区再发展和规范社区内房产的所有权；

(b) 保证具备规章和规划，以促进 15 号贫民窟非正式住区的再发展和房产所有权正规化；

(c) 采取措施以确保遵守第 27.453 号法，包括遵守《民事和商业诉讼法》修正案；

<sup>26</sup> El Korrichi 等诉西班牙，第 11.3 段。

<sup>27</sup> Vázquez Guerreiro 等诉西班牙，第 12.3 段。

(d) 采取必要措施，对于被驱逐者没有经济能力获得替代住房的情况，确保只有在与当事人进行真诚有效的协商程序的框架内，对所有可用的替代住房(无论当事人自己的还是由相关国家机构提供的住房)作出评估，并且只有在国家尽其资源能力所及采取所有必要步骤之后，才可实施驱逐，以确保被驱逐者获得替代住房，特别是在多个家庭、尤其是以女性为户主的单亲家庭、老年人、儿童或其他处于困境者面临驱逐的情况下。当驱逐涉及儿童时，相关程序须保障其表达意见的权利；

(e) 制定一项规程以确保遵守驱逐程序中的适当住房权标准，尊重相称性原则并遵守委员会要求采取的临时措施，同时考虑到住区的非正规性质。

11. 根据《任择议定书》第九条第二款，以及《任择议定书》之下的议事规则第21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分发，以便为各界民众知晓。