



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

为住房权诉诸司法

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*

概要

在根据人权理事会第 34/9 号决议编写的报告中，特别报告员审查了为住房权诉诸司法这一至关重要的问题。她认为，全球住房危机的根源在于诉诸司法的危机，因为如果无法诉诸司法，住房就不会被当作一项人权得到妥善承认、理解或处理。在国家未能逐步实现住房权、实施强迫驱逐、或对无家可归者或生活在非正规住房中的人定罪的情况下，无家可归者或生活在不可接受条件下的人无法申索其住房权。她认为，必须断然拒绝将住房权划分为可由法院审理和不可由法院审理的部分以及消极和积极权利。文中说明了为确保住房权的所有组成部分都能得到有效补救各国必须遵守的十项关键规范性原则。特别报告员概述了如何裁定是否遵守了逐步实现住房权的义务；如何通过诉诸司法和参与决策来防止强迫驱逐和定罪；国家人权机构和非正式司法系统应如何对法院的作用形成补充；以及私人行为体如何需要确保能够为实现住房权诉诸司法。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言：住房危机是诉诸司法的危机.....	3
二. 为住房权诉诸司法：规范性框架.....	4
A. 住房权是一个整体.....	4
B. 为住房权诉诸司法的主要原则.....	5
三. 为逐步实现住房权诉诸司法.....	7
A. 合理性标准.....	7
B. 在国内法中的适用.....	9
四. 出现驱逐和流离失所现象时诉诸司法.....	10
A. 确认法治和制止强迫驱逐.....	10
B. 在驱逐、流离失所和搬迁方面重新思考司法.....	11
五. 为终结定罪和基于住房状况的歧视诉诸司法.....	12
六. 确保在诉诸司法方面的平等.....	13
七. 在法院以外诉诸司法.....	16
A. 国家人权机构.....	16
B. 工商业与人权和获得补救的权利.....	16
C. 非正式司法和习惯司法.....	18
八. 结论和前进方向.....	19

一. 导言：住房危机是诉诸司法的危机

1. 据估计，有 18 亿人缺乏适足住房。世界上 25% 的城市人口生活在非正规住区。在几乎所有国家，无家可归和强迫驱逐现象都在增加。在美利坚合众国，每年有 200 多万户家庭被逐出家园——平均每分钟 4 户。¹ 这些数字反映了获得适足住房方面的全球危机，但也揭示了为住房权诉诸司法方面的全球危机。消除广泛存在的无家可归和住房不足现象的能力是存在的，造成这些现象旷日持久难以解决的唯一原因是，国家和其他行为体未能承认住房是一项人权。拒绝提供诉诸司法的途径就体现了这一点。诉诸司法的权利“对于人权概念本身具有根本性的意义”。² 要成为权利持有人，要让住房被视为一项基本人权，就必须能够申索权利，必须能够讲述和分析尊严和权利遭剥夺的经历。

2. 侵犯住房权是住房方案的失败，也同样是司法工作的失败。如果居住在不当住房中的人和无家可归者无法诉诸司法，他们就被剥夺了揭露侵犯人权行为、解决根本原因或确保采取适当对策的能动性。他们无法对导致他们生活在如此境地的政策选择和决定提出质疑。

3. 住房是人们生活中最有可能需要诉诸司法的方面。然而，为住房权诉诸司法通常被忽视。在世界司法项目对 45 个国家进行的调查中，受访者指出的最常见的需要诉诸司法的问题大多数与住房有关。³ 然而，当同一项目评估各国在为基本人权提供诉诸司法的途径方面的表现时，住房权不在考虑的人权范围之内。⁴ 在《2030 年可持续发展议程》中，目标 16 下关于诉诸司法的具体目标和指标没有考虑为住房权诉诸司法的任何方面。《工商业与人权指导原则》适用于工商企业确保人们获得有效补救的责任，但却几乎完全忽视了住宅建筑业——世界上最大的产业。

4. 因此，要确保能够为住房权诉诸司法，必须质疑关于诉诸司法意味着什么方面的主流概念。为探究这一问题的答案，首先必须问一问：维护住房权需要什么样的司法？寻求诉诸法院和法庭的潜在权利申索人所面临的程序和实际障碍必须加以解决；由于现有法律以及法院对这些法律的普遍解释和适用对住房权提供的保护不充分而产生的实质性障碍也同样必须加以解决。生活在非正规住区的人或无家可归者更常经历的是，法院和法庭是下令驱逐或执行定罪制裁措施的地方，而不是申索住房权的场所。

5. 然而，近年来，为住房权诉诸司法方面取得了历史性进展，这为采取一种新的变革性办法奠定了基础。在国际层面，经济、社会及文化权利委员会就这一主题做出了开创先例的判决。在国家层面，住房权是新出现的社会经济权利判例的

¹ 见 <https://evictionlab.org/national-estimates/>。这些估计数字仅代表法院下令驱逐的房客和丧失房屋抵押赎回权的人数。

² A/HRC/25/31，第 2 段；另见 A/63/275，第 48-67 段。

³ World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries* (Washington, D.C., 2018)。如果加上答复中的住房所有权问题以及获得水和卫生设施的问题，住房问题的主导地位就很明显。

⁴ 见 <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%93932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>。

核心。在地方层面，倡导对住房权进行实质问责已成为社会运动和城市人权宣言的核心重点。⁵

6. 特别报告员发现，在所有国家，权利持有人对住房权的理解基本上符合国际人权法的定义：“在某个地方安全、和平和有尊严地生活的权利”。⁶ 随之而来的问题、也是特别报告员经常收到的问题是：“我们到哪里去申索我们的住房权？”实现住房权的第一步、也是最重要的一步是让各国回答这一问题，确保“通过一切适当手段”，包括法院、法庭、基于权利的战略、人权机构以及社区和非正式司法系统，确保住房权得到公正审讯和有效补救。⁷

二. 为住房权诉诸司法：规范性框架

A. 住房权是一个整体

7. 《世界人权宣言》第八条确认，任何人当宪法或法律所赋予他(或她)的基本权利遭受侵害时，有权由合格的国家法庭对这种侵害行为作有效的补救。这毫无区别地适用于《世界人权宣言》中的所有权利，包括第二十五条规定的住房权。

8. 《世界人权宣言》中的各项权利被分成两项单独的公约，并且在这两项公约首次通过时只为公民权利和政治权利提供了一个任择申诉程序，因而在关于确保经济、社会及文化权利诉诸司法和有效补救的义务方面引发了辩论和困惑。对上述两类权利的这种区别对待转化为对住房权诉诸司法的限制。通常，住房权中唯有符合公民权利和政治权利模式的部分，例如免遭残忍和不人道待遇或免遭隐私和家庭干涉的权利，方可诉诸司法。

9. 正如秘书长在 2013 年的一份报告中指出的那样，就经济、社会及文化权利诉诸司法方面的最初困惑“自那时起已基本克服”。在过去二十年中，“联合国人权系统一贯承认对侵犯经济、社会及文化权利的行为获得有效补救的权利”。⁸ 在民间社会的大力支持下，这些进展最终促成大会在第 63/117 号决议中通过了《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》，联合国人权事务高级专员对此表示欢呼，宣称“人权终于变得完整”，并结束了对这两类权利的区别对待。⁹

10. 国际层面的这些历史性进展源于人权维护者在国家和区域层面领导的斗争。著名案件名字的背后有印度的 Olga Tellis、南非的 Irene Grootboom 和阿根廷的 Felisa Alicia Saavedra 等女性，以及危地马拉的 Villagran Milagra 等街头流浪儿

⁵ 见关于新的全球运动 The Shift(转变)的信息，可查阅：www.unhousingrapp.org/the-shift。

⁶ 经济、社会及文化权利委员会，关于适当住房的第 4 号一般性意见(1991 年)，第 7 段。

⁷ 特别报告员感谢各国、国家人权机构和民间社会组织为本报告提交的材料。可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AccessToJustice.aspx。特别报告员还感谢 Bruce Porter 为编写本报告提供的协助。

⁸ A/HRC/25/31，第 2 段。

⁹ Louise Arbour, “Human rights made whole”, Project Syndicate, 26 June 2008.

童，他们的经历揭示了住房权和与体面生活权相关的核心人权价值观之间的内在联系。¹⁰

11. 越来越多的国家将住房权列为可由法院审理的一项权利，在不明确承认住房权的司法辖区，法院开始通过承认住房权与生命权的不可分割性，为住房权提供有效补救。¹¹ 确保为住房权诉诸司法与其说是《宪法》是否为此提供专门保护的问题，不如说是法院和政府是否愿意承认住房权对于法院必须维护的核心人权价值观至关重要且必须就此追究政府责任的问题。

B. 为住房权诉诸司法的主要原则

12. “我到哪里去申索我的住房权？”要回答这个核心问题，就必须考虑到一国的特定法律秩序。各国有权自主决定如何最好地确保为住房权的各个组成部分诉诸司法，而不是是否这样做。国际人权法规定了各国政府和法院在为住房权诉诸司法方面的一些核心义务，其根据是以下 10 项主要原则。

原则 1——必须通过一切适当手段确保能够诉诸司法，并满足不同群体的需要。

13. 各国必须最大限度地利用现有资源，通过一切适当手段，包括立法，确保可为住房权诉诸司法，而不加任何区分。¹² 在构想为住房权诉诸司法有关的问题时必须通盘考虑，以解决不同群体的不同情况。这依赖广泛的方法、场所和机构，包括基于权利的住房战略、法院、房东—房客法庭、人权机构以及非正式和习惯司法制度。

原则 2——各国必须在国内法律制度中落实住房权，以便提供至少与国际人权法给予的同等保护。

14. 必须确保国际人权法保障的住房权的所有组成部分和层面都能诉诸司法，从而确保国家对尊重、保护和实现住房权的义务问责。提供诉诸司法的途径，不仅是为了获得有形住所的权利，而且是为了享有在安全、和平和有尊严的情况下生活在安全和有保障的家园的权利。必须提供有效的补救措施，以确保保有权的法律保障、可负担性、宜居性、服务的可获得性、便捷性、地点和文化适当性。¹³

原则 3——个人和群体、家庭及社区必须有资格提出申诉，并参与整个法律程序和补救措施的实施。

15. 侵犯住房权的行为既可能影响到个人，也可能影响到群体。整个社区往往受到开发计划或驱逐的影响。因此，必须既允许个人、也允许群体诉诸司法。应为他们提供支持，使其能够参与权利申索的所有阶段和补救措施的实施。对所处理

¹⁰ 印度最高法院，Olga Tellis 等人诉孟买市政委员会，1985 年 7 月 10 日的判决；南非宪法法院，南非共和国政府等方诉 Grootboom 等人，2000 年 10 月 4 日的判决；布宜诺斯艾利斯市最高法院，市住房委员会诉 Saavedra、Felisa Alicia 等人，2002 年 10 月 7 日的判决。

¹¹ 见 A/71/310。

¹² 经济、社会及文化权利委员会，Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第 13.4 段。

¹³ 第 4 号一般性意见，第 8 段。

的系统性问题感兴趣并拥有专门知识的群体应授予法庭之友或公益团体资格，并被允许参与补救措施的实施。

原则 4——不得以住房权在一国国内法律秩序中不被视为可由法院审理的权利为由，拒绝提供诉诸司法的途径。

16. 如果国家剥夺为住房权诉诸司法的途径，将违反该国确保对所有基本人权提供有效补救的义务。不得以住房权或其任何组成部分在国内法律秩序中不被视为可由法院审理的权利为由对此进行辩解，因为这将违反《维也纳条约法公约》第 27 条。¹⁴ 因此，国内法院不应接受如下观点，即：如果没有任何其他独立的机构能够审理申索住房权的案件，则法院也不应审理。各国政府应停止向法院或国际人权机构提出此类论点。

原则 5——诉诸司法必须既适用于国家的消极义务，也适用于国家的积极义务，包括逐步实现住房权的义务。

17. 涉及资源分配(如租金援助或“住房优先”方案)的积极权利主张必须能够诉诸司法，质疑造成剥夺住房权的国家行动(如强迫驱逐或拆毁房屋)的消极权利主张也必须能够诉诸司法。在诉诸司法方面对这两类权利作任何区分“都不符合这两类人权不可分割和相互依存的原则”。这将“会严重削弱法院保护社会中最脆弱、最贫困群体的权利的能力”。¹⁵

原则 6——各国可将住房权中诉诸司法的有关部分委托给行政机构，但必要时必须提供司法补救。

18. 获得有效补救的权利并不总是需要司法补救。确保遵守住房权的行政补救和其他形式的补救办法只要是“可以利用的，可负担得起的，及时的，有效的”，就可能是充分的。¹⁶ 许多国家依靠行政法庭提供补救，以保护房客的权利、健康和土地所有权。不过，一般应使用司法补救加强和补充替代补救形式。只要司法机构不发挥一些作用便无法充分落实住房权，则司法补救措施就是必要的。¹⁷

原则 7——法院必须根据国家尊重、保护和实现住房权的义务解释和适用国内法。

19. 法院和行政决策者发挥的作用是决定国家是否履行住房权的最重要因素之一。法院不仅仅是权利主张的中立仲裁者；它们也是权利的守护者。¹⁸ 与政府其他部门一样，它们受国家尊重、保护和实现住房权的义务的约束。¹⁹ 因此，司法

¹⁴ “一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约。”

¹⁵ 经济、社会及文化权利委员会，关于《公约》在国内的适用问题的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 10 段。

¹⁶ 同上，第 9 段。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 见人权理事会第 29/6 号和第 31/2 号决议。

¹⁹ 人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 4 段。

机关在行使其解释和适用国内法的权力时，必须力求促进住房权的实现，并确保可对这一权利提供有效的补救。²⁰ “法院忽视这项责任与法治原则不相符合，因为法治原则必然认为包括对国际人权义务的尊重。”²¹ 如果法院批准驱逐而不确保替代住所，或不为因无家可归而侵犯生命权的行为提供补救办法，法院就侵犯了国际人权并有违法治，使该国违反其国际人权义务。

原则 8——各国必须推动符合住房权的决策。

20. 各国政府和法院必须确保，在行使所有法定权力、作出行政决定和制定政策时，都履行国家确保住房权的义务。在诉讼中，各国政府应促进和通过符合确保有效补救义务的国内法解释，包括在否认所指称的侵犯人权行为时。²² 拥有酌处权的决策者应按照符合住房权的方式行使这一权力，例如驳回可能导致无家可归的驱逐申请，或未能进一步实现住房权的开发项目的区划申请。

原则 9——补救措施既须处理个别侵犯人权行为，亦须处理系统性侵犯人权行为。

21. 个别补救办法应酌情包括对任何侵犯住房权的行为进行赔偿和补偿，包括确保非法驱逐后有权返回家园。补救措施还须解决导致侵犯人权行为的结构性原因和政策，并确保不会再次发生。应酌情要求各国政府通过或修订法律，分配必要的资源或监管住房市场的私人行为体，以处理侵犯住房权的结构性原因。

原则 10——补救措施必须在权利持有人的参与下，由政府落实，并由法院强制执行。

22. 各国政府往往忽视法院下令就住房权采取的补救措施，无论是为防止威胁驱逐，还是为实施有效的住房战略来处理系统性侵犯人权行为。法治的根本是各国政府通过落实必要的补救措施，尊重法院和人权机构的决定。如果政府或其他方面需要时间来实施结构性补救办法，例如制定解决特定群体住房需求的方案，则补救办法应规定由法院或另一主管部门进行独立监督、可强制执行的时限、监测和报告，并规定受影响者可参与其中并与其协商。

三. 为逐步实现住房权诉诸司法

A. 合理性标准

23. 大多数侵犯住房权的行为之所以发生，是因为各国未能采取适当措施解决人们所处的不可接受的境况，从而逐步实现住房权。无论是未能在非正规住区实施参与性升级改造计划，还是未能在合理时限内实施减少和消除无家可归现象的计划，只要是国家未能采取积极措施确保实现住房权，都必须作为影响个人和社区的侵犯人权行为来处理。受影响者必须能够诉诸司法，追究各国对《经济、社会

²⁰ 第 9 号一般性意见，第 15 段。

²¹ 同上，第 14 段。

²² E/C.12/CAN/CO/4-E/C.12/CAN/CO/5，第 11(b)段和第 36 段。

及文化权利国际公约》第二条第一款所述义务的责任：采取步骤，“最大限度地利用其现有资源，以期通过一切适当手段，特别是通过立法措施，逐步全面实现[住房权]”。

24. 《任择议定书》的通过解决了起草过程中辩论的两个关键问题。通过的案文规定，因国家未能逐步实现《公约》权利而受影响的个人提出的申诉可由法院审理。²³ 它还规定，虽然各国可以通过各种政策或办法遵守第二条第一款，但所选择的手段必须符合“合理性”标准。²⁴

25. 经济、社会及文化权利委员会确定了在评估合理性时需要考虑的各种因素。这些措施必须是审慎的、具体的、力求充分实现住房权；在合理的时限内实施；根据国际人权标准分配资源；处理弱势个人或群体的不稳定状况；确保决策的透明度和参与性。²⁵

26. 要评估合理性，必须听取权利持有人的意见。这是一种背景分析，以诉诸司法所带来的尊严利益为出发点。《任择议定书》第八条第四款的案文直接取自南非宪法法院在 *Grootboom* 一案中的裁决，其中法院在评估住房政策的合理性时，考虑到了 Irene Grootboom 等人与子女一起住在运动场上的塑料片材之下，没有水或卫生设施的情况。法院强调，逐步实现不仅仅是统计方面的进展。适当住房被认为是一项基本人权，“因为我们珍视个人……每个人都必须得到关心和关怀。如果这些措施在统计数据方面取得了成功，但却未能满足那些最绝望的人的需求，则也可能无法通过测试。”²⁶

27. 因此，国际法之下为住房权诉诸司法的标准要求评估为实现住房权而采取的措施，既考虑到国家的能力，也考虑到权利主张揭示的人们所经历的现实生活。这项标准允许各国灵活选择具体的政策措施，但坚定地立足于尽快充分实现住房权的义务。Sandra Liebenberg 解释说，适用合理性标准并不仅仅意味着让政府作出政策选择，而是为权利申索者参与制定和执行战略和方案提供一个至关重要的空间。²⁷

28. 当国家通过倒退措施削弱人们享受住房权的情况时，也必须确保能够诉诸司法。²⁸ 法院和其他裁决机构必须要求国家根据非常严格的标准，并考虑到最大程度的现有资源和任何替代办法，证明此类措施是完全合理的。措施必须是必要和相称的，只有在必要时才保留，不会导致歧视，并确保弱势和边缘化个人和群体

²³ Catarina de Albuquerque and Malcolm Langford, “The origins of the Optional Protocol” in *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*, Malcolm Langford and others, eds. (Cape Town, Pretoria University Law Press, 2016).

²⁴ 《任择议定书》第八条第四款。

²⁵ 关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。

²⁶ 南非共和国政府等方诉 Grootboom 等人，第 44 段。

²⁷ Sandra Liebenberg, “Participatory justice in social rights adjudication”, *Human Rights Law Review*, vol. 18, Issue 4 (December 2018), pp. 623–649.

²⁸ See Aoife Nolan, Nicholas J. Lusiani and Christian Courtis, “Two steps forward, no steps back? Evolving criteria on the prohibition of retrogression in economic and social rights”, in *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, Aoife Nolan, ed. (Cambridge University Press, 2014), pp. 128–129.

的权利不会受到不成比例的影响，并让受影响群体真正有机会参与。必须制定对住房权的所有法律保护，且为确保遵守这些法律保护条款可诉诸司法。²⁹

29. 经济、社会及文化权利委员会根据《任择议定书》所作的判例阐明了个人申诉与逐步实现住房权之间的重要联系。在 *Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙* 一案中，委员会根据一个在被驱逐后无家可归的家庭的情况评估了缔约国采取的措施。制定的合理性标准要求国家“做出一切可行的努力，利用一切现有资源，满足像提交人一样有迫切需要的人的住房权，将此作为紧急事项”。³⁰ 这就要求既关注个别情况，也关注结构性因素。³¹ 作为补救措施，委员会要求缔约国与这个家庭真诚协商，确保为他们提供足够的住所，并为低收入人群逐步实现住房权制定一项全面的计划，计划中要列明必要的资源、指标、时限和评估标准。³²

B. 在国内法中的适用

30. 应在国内法中落实住房权，以便纳入逐步实现的义务。肯尼亚 2010 年《宪法》提供了一个有益的模式，要求国家采取“立法、政策和其他措施”，逐步实现住房权，并规定了评估资源分配和政策选择是否符合《任择议定书》第八条第四款的各项原则。³³

31. 在许多拉丁美洲国家，宪法权利保护程序(amparo)可为住房权提供补救，包括对与逐步实现有关的侵犯人权行为提供补救。³⁴ 例如，在一名无家可归的妇女及其儿子提起的案件中，阿根廷的一家法院要求政府实施一项消除无家可归现象的计划，其中包括实施时间表、受影响者的参与以及最大限度地分配可用资源。³⁵

32. 印度法院承认，从对生命权的保障中可以推断出逐步实现住房权的宪法义务。³⁶ 这种解释方法符合人权事务委员会最近通过的关于生命权的一般性意见，其中承认生命权需要“适当措施”来解决“社会上的普遍状况，[如]无家可归”，以确保有尊严的生活的必要条件。³⁷

²⁹ E/C.12/2016/1, 第 4 段。

³⁰ E/C.12/61/D/5/2015, 第 17.5 段。

³¹ 同上, 第 17.2 段。

³² 同上, 第 21 (d)段。

³³ 肯尼亚《宪法》，第 21(2)条；但亦见上诉法院，肯尼亚机场管理局诉 *Mitu-Bell 福利社* 等，第 218 号民事上诉，2013 年 4 月 11 日，其中法院援引“政治问题”理论，限制对一个遭驱逐的社区获得替代住房的权利进行保护。

³⁴ 阿根廷最高法院，*Q.C.和 S.Y.诉布宜诺斯艾利斯市政府*，宪法权利保护申诉，2012 年 4 月 24 日的判决；厄瓜多尔宪法法院，第 1207-10-EP 号案，2012 年 4 月 17 日的判决；哥伦比亚宪法法院，第 T-025/04 号决定，2004 年 6 月 17 日。

³⁵ 布宜诺斯艾利斯自治市行政和税务诉讼上诉法院，*Ramallo、Betritz 等人诉布宜诺斯艾利斯市政府*，2002 年 3 月 12 日的判决。

³⁶ 印度最高法院，*人民争取公民自由联盟诉印度政府* 等方，2001 年第 196 号，2001 年 11 月 30 日的判决；孟买高等法院，*Shivaji Krishna Zunjare 诉马哈拉施特拉邦* 等方，2004 年 7 月 23 日的判决，第 6 段。

³⁷ 关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 26 段。

33. 经修订的《欧洲社会宪章》为提出与逐步实现住房权有关的申诉提供了重要背景。经修订的《宪章》第 31 条要求各国采取积极措施，促进获得适当住房，以防止和减少无家可归现象，并确保低收入家庭能够享有负担得起的住房。在 FEANTSA 诉法国一案中，欧洲社会权利委员会澄清了各国“在合理时间内采取步骤，取得可衡量的进展，并最大限度地利用现有资源”的义务。³⁸ 最近的案例讨论了游民和罗姆人社区、家庭和无人陪伴儿童的住房权。³⁹

34. 尽管出现了区域和国内判例，但申诉人为逐步实现住房权而力争能够诉诸司法的程度仍然极为有限。确保在这方面能够诉诸司法是一项极为紧迫的义务。所有国家都必须通过包含申诉机制的住房战略，以便对消除无家可归现象和尽快实现所有人的适足住房权的义务问责。⁴⁰ 正如特别报告员上一份报告所指出的，这些法律义务应符合 2030 年《可持续发展议程》中所作的承诺，以确保到 2030 年人人享有适当住房。⁴¹

四. 发生驱逐和流离失所现象时诉诸司法

A. 确认法治和制止强迫驱逐

35. 国际人权法对强迫驱逐的定义主要围绕剥夺诉诸司法的途径这一问题，而诉诸司法对于防止这种情况至关重要。强迫驱逐的定义是“个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时驱逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护”。这一定义也适用于将无家可归者驱逐出他们所居住的地方。⁴² 强迫驱逐是对国际人权的严重侵犯，必须在国内法中予以严格禁止，并由法院适当执行。国家当局必须充分尊重和执行法院命令。⁴³

36. 诉诸司法必须确保驱逐仅用作最后手段，符合所有法律要求，并事先与受影响者进行真诚协商；确保探索所有可行的替代驱逐的办法，并且没有人会因为驱逐而无家可归。法院必须要求采取一切适当措施，尽可能确保提供适当的替代土地和住房。⁴⁴ 强迫驱逐的受害者必须得到公平和公正的赔偿，以弥补他们本人和

³⁸ 欧洲社会权利委员会，援助无家可归者国家组织欧洲联合会(FEANSTA)诉法国(第 39/2006 号申诉)，案情实质，2007 年 12 月 5 日的决定，第 58 段。

³⁹ 欧洲社会权利委员会，欧洲罗姆人和游民诉捷克共和国(第 104/2014 号申诉)，案情实质，2016 年 5 月 17 日的决定；国际人权联合会诉爱尔兰(第 110/2014 号申诉)，案情实质，2017 年 5 月 12 日的决定；欧洲儿童和家庭优先行动委员会诉法国(第 114/2015 号申诉)，案情实质，2018 年 1 月 24 日的决定。

⁴⁰ 见第 4 号一般性意见。另见 OL CAN 2/2018, 可查阅特别程序来文数据库 (www.ohchr.org/en/hrbodies/sp/pages/communicationsreportssp.aspx)。

⁴¹ 见 A/HRC/37/53。

⁴² 经济、社会及文化权利委员会，关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)，第 4 段。

⁴³ 人权委员会第 1993/77 号和第 2004/28 号决议。

⁴⁴ 见第 7 号一般性意见；以及 E/C.12/61/D/5/2015, 第 13.4 段和第 15.1-15.2 段。

实际所受的财产的损失，包括其他财产或货物的损失。⁴⁵ 在可能的情况下，必须允许他们返回重建的被毁住房或代之以适当的住房。⁴⁶

37. 强迫驱逐和违反这些明确法律标准的行为在世界各地十分普遍。而受害者通常诉诸法院无门。还有时候，法院在违反国际人权法的情况下下达驱逐令，某些情况下，当局公然无视法院的禁令。据住房权和土地权网络记载，印度 2017 年在强迫驱逐的过程中拆毁了 53,000 多所房屋。其中 17% 是法院命令造成的。⁴⁷ 特别报告员在最近的来文中获悉，2017 年，北京郊区数万名移民⁴⁸ 和意大利 26,000 户家庭被驱逐，而没有提供替代住房。⁴⁹ 匈牙利最近对法律进行了修订，规定可将无家可归者强迫驱逐出他们居住的地方，两次警告后再犯则强制监禁。⁵⁰ 尼日利亚 Otodo Gbame 社区约 30,000 名居民被强行赶出祖传渔村，他们的房屋在违反法院禁令的情况下被拆除。⁵¹ 在肯尼亚，当局同样无视一项法院命令，强行将 Sengwer 土著人民赶出 Embobut，并烧毁了 1,800 所房屋，将其夷为平地。⁵²

B. 在驱逐、流离失所和搬迁方面重新思考司法

38. 在发生流离失所的情况下，诉诸司法不能仅限于对威胁驱逐作出反应，或在人民的生命和社区遭受无法弥补的损害之后寻求补救。驱逐社区的申请通常表明，国家未能真正与社区接触，以制定尊重其权利且以合作的方式实施而无需使用武力的替代办法。必须在法律和实践重新思考诉诸司法的问题，以确保自搬迁或发展计划的早期阶段就开展符合权利的决策。接触不应仅仅是单纯的协商，而应确保基于权利的谈判，并允许在必要时诉诸法院，以确保人权得到尊重。⁵³ 可任命人权机构或监察员办公室中的一名调解人监督这一进程。

39. 在批准任何开发计划之前，必须开展人权影响评估。⁵⁴ 此类评估必须规定听证会和实质性参与，居民可通过这些方式确认和争取其住房权。国际金融机构和

⁴⁵ 第 7 号一般性意见，第 13 段。

⁴⁶ A/73/310/Rev.1, 第 34 段。另见 A/HRC/4/18, 附件一；肯尼亚 Embu 市高等法院，Ibrahim Sangor Osman 诉省级行政和国内安全部国务部长，2011 年 11 月 16 日的判决。

⁴⁷ Housing and Land Rights Network, Forced Evictions in India in 2017: An Alarming National Crisis, fact sheet, February 2018.

⁴⁸ JAL CHN 8/2018。

⁴⁹ JAL ITA 3/2018。

⁵⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/AmicusConstitutionalCourtHungary_1.pdf。

⁵¹ UA NGA 4/2016。

⁵² 见大赦国际为本报告提交的材料，第 6-7 页。

⁵³ Lucy Williams, “The right to housing in South Africa: an evolving jurisprudence”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, No. 3 (Spring 2014), pp. 827–834.

⁵⁴ 见 A/HRC/4/18, 附件一，第 28-36 段。

开发银行所做的将人权纳入发展进程的承诺同样应要求与受影响社区进行基于权利的接触，并确保可通过申诉程序诉诸司法。⁵⁵

40. 为解决流离失所和驱逐的根本原因，也必须允许诉诸司法。鉴于越来越多的家庭无力支付房租或抵押贷款，法院应要求各国政府提供财政援助，并采取其他措施，允许人们继续住在家中。还必须建立有效的机制，确保听取发展计划面临的挑战，这些挑战可能导致低收入社区流离失所。

五. 为终判定罪和基于住房状况的歧视诉诸司法

41. 法律以及法院对法律的解释和适用经常使无家可归者或生活在非正规住区的人面临的系统性歧视和污名永久化。⁵⁶ 这些人不被视为权利持有人，有权因严重侵犯住房权行为获得补救，相反，他们被视为违法者和土地上的“蚕食者”。

42. 为符合国际人权法，在重新思考诉诸司法问题时，应重点保护和确保无家可归者和住房不足者的住房权，而不得利用诉诸司法的规定对他们定罪。人权理事会曾呼吁各国采取一切必要措施，取消将无家可归定为犯罪的法律，并确保有效的补救办法和诉诸司法的权利。⁵⁷ 联合国条约机构已经确定，国际人权法禁止基于社会经济地位的歧视，包括基于无家可归身份的歧视，国内司法系统也必须承认这一点。⁵⁸ 消除种族歧视委员会承认，将无家可归定为犯罪属交叉歧视，与系统性种族主义和对土著人民的殖民化有关。⁵⁹

43. 人权事务委员会认为，对无家可归定罪可能侵犯免遭残忍、不人道或有辱人格的待遇的权利、人身自由和安全权以及免遭任意逮捕或拘留的权利。⁶⁰ 国内法院也得出了类似的结论。美国法院援引宪法保护人们免遭残忍和异常处罚的权利，废止了禁止在公共场所睡觉的地方法令，并禁止用作住处的车辆因违章停车而被拖走。⁶¹ 加拿大法院也已废止了禁止无家可归者在篷布或纸箱搭成的临时住所过夜的城市规章制度，因为这侵犯了生命权、自由权和人身安全权。⁶²

44. 这些案件确保人们能够诉诸司法，以质疑强迫驱逐和定罪，这很重要；然而，令人震惊的是，法院没有进一步承认需要采取积极措施，促进人们获得适当住房。在世界上最富庶的国家，只确保人们有权生活在纸板箱或塑料下，这完全不符合国际人权法所要求的合理措施的标准。法院必须根据各国采取积极措施将

⁵⁵ C. Daniel and others, eds., *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations, 2016).

⁵⁶ 见 A/HRC/31/54 和 A/73/310/Rev.1。

⁵⁷ 第 31/9 号决议。另见 A/HRC/13/20。

⁵⁸ 人权事务委员会，Whelan 诉爱尔兰(CCPR/C/119/D/2425/2014)；以及第 36 号一般性意见，第 26 段。

⁵⁹ 例见，CERD/C/USA/CO/7-9。

⁶⁰ CCPR/C/USA/CO/4。

⁶¹ 美国第九巡回上诉法院，Martin 等人诉 Boise 市，2018 年 9 月 4 日的意见；以及华盛顿高等法院，西雅图诉 Steven Gregory Long，2018 年 3 月 2 日的裁决。

⁶² 不列颠哥伦比亚省最高法院，Abbotsford(市)诉 Shantz，2015 年 10 月 21 日的判决。

无家可归问题本身作为严重侵犯人权行为加以解决的义务，解释这些案件中所依赖的权利——生命权、人身安全权以及平等权，或免遭残忍和不人道待遇的权利。⁶³ 欧洲的《无家可归者权利法案》和美国的“住房，而不是手铐”运动等倡议强烈反对定罪，同时适当强调“无家可归者最重要的权利是摆脱无家可归状态”。⁶⁴

六. 确保在诉诸司法方面的平等

45. 侵犯适当住房权行为的受害者是社会最边缘化的群体。他们在诉诸司法方面面临一系列障碍，包括与识字、教育、贫困、歧视、获得法律代理以及驾驭复杂法律和行政系统的能力有关的挑战。⁶⁵ 即便在有法律援助的地方，住房案件往往也得不到援助，能够对住房权提出实质性申诉的就更罕见了。案件审理和裁决的长期拖延意味着诉诸司法对于那些处境最悲惨的人来说可能为时已晚，不再有效。语言、文化和宗教方面的障碍对土著人民、少数民族和移民而言尤其棘手。⁶⁶ 各国必须采取一切合理措施，克服这些障碍，确保尽可能广泛的人群能够为住房权诉诸司法。流动法院可以在偏远地区提供诉诸司法的机会，应通过社区外联活动提供法律援助，同时开展社区法律教育，宣讲住房权以及如何申索住房权。为住房权诉诸司法的权利要求对不同群体采取不同的方法。

46. 必须根据《联合国土著人民权利宣言》落实土著人民诉诸司法的权利。⁶⁷ 《宣言》申明，土著人民有权尽可能通过自己的机构确定和制定旨在行使住房权的优先事项和战略及其他方案。未经土著社区自由、事先和知情同意，不得进行影响土著社区的搬迁或开发。⁶⁸ 国家必须与土著人民一起，“在适当承认土著人民的法律、传统、习俗和土地所有权制度的情况下，制定公平、独立、公正、公开和透明的程序，以确认和裁定土著人民对其土地、领地和资源的权利”（第 27 条）。国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》（第 169 号）同样保证自由和知情的协商，并适当考虑土著习俗，只要这些习俗与国际人权相符。因此，土著人民有权要求以尊重他们自己的法律和传统的方式，裁定他们对土地权和住房权的申诉。

47. 国家应大力支持土著司法系统，以使其能够制定独特的办法确保住房权。特别要努力确保平等保护居住在传统领地以外的城市土著人民，他们往往无家可归

⁶³ For an analysis of cases in the United States in this light, see Eric Tars and others, “Can I get some remedy? Criminalization of homelessness and the obligation to provide an effective remedy”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 45, Issue 3, pp. 738–771.

⁶⁴ 见 www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN_0.pdf; 另见 <http://housingnohandcuffs.org>。

⁶⁵ A/67/278, 第 5-6 段; 另见法国权利专员为本报告提交的材料。

⁶⁶ Julinda Beqiraj and Lawrence McNamara, *International Access to Justice: Barriers and Solutions* (International Bar Association, 2014).

⁶⁷ 根据《宣言》详细阐述土著人民诉诸司法的情况，见 A/HRC/27/65。

⁶⁸ 第 10、第 11、第 19、第 28 和第 32 条。

或住房不足。一些国家已经通过立法或司法解释将这些国际规范纳入国内法。⁶⁹ 厄瓜多尔《宪法》第 57 条在这方面堪称典范，尽管该条一直没有得到执行。

48. 一些土著人对土地和住房权的申诉在国家系统内被拒绝，但在区域系统内得到了解决。在审议 Ogiek 社区被逐出肯尼亚 Mau Forest 祖传土地的案件时，非洲人权和民族权法院援引了《联合国土著人民权利宣言》，承认国家有义务采取积极措施支持土著人民的发展权和文化权，以及留在其传统领地上生活的权利。⁷⁰ 美洲人权法院申明，土著人民与土地、财产和住房之间的独特关系必须纳入《美洲人权公约》对财产权的解释和适用，并作出了关于土著人民权利的大量判例。⁷¹ 在最近的 Kaliña 和 Lokono 人诉苏里南一案中，法院认定苏里南法律未能保护土著人民的集体土地权提供法律补救，剥夺了 Kaliña 和 Lokono 人的土地，也剥夺了他们利用对其文化生活和生存至关重要的一条河流的权利。⁷² 法院下令采取立法和其他措施，承认受国家管辖的所有土著和部落人民的权利。

49. 妇女在诉诸司法方面面临多重系统性障碍。正如消除对妇女歧视委员会指出的那样，障碍包括“性别陈规定型观念、歧视性法律、交叉或复合歧视、程序和证据要求和做法，以及未能系统地确保所有妇女都能进入司法机制的实体建筑，并在经济、社会和文化方面能够便捷地利用这些司法机制”。⁷³ 正如前任任务负责人的专题报告所述，为妇女的住房权诉诸司法意味着妇女必须能够在一系列领域，包括遗产、婚姻、离婚、继承和产权登记领域，对土地、住房和财产⁷⁴ 方面的系统性歧视提出质疑。

50. 如果就住房和土地问题诉诸司法依赖习惯法和传统习俗，则妇女必须能够诉诸正式司法系统挑战系统性歧视。⁷⁵ 另一方面，当习惯所有权和保有权安排被正式所有权、财产权、融资和新的保有权安排取代时，妇女在正式司法系统中也面临系统性歧视。妇女常常被剥夺平等获得产权、租赁协议或用以资助住房的贷款的权利。⁷⁶ 需要协同努力，为妇女提供空间和支持，使她们能够在与住房有关的

⁶⁹ 美洲人权法院，萨拉亚库的克丘亚土著人民诉厄瓜多尔，2012 年 6 月 27 日的判决，第 164 段。

⁷⁰ 非洲人权和民族权法院，非洲人权和民族权委员会诉肯尼亚共和国(第 006/2012 号诉状)，2017 年 5 月 26 日的判决，第 126 段。

⁷¹ 摘要见美洲人权法院，Kaliña 和 Lokono 人诉苏里南，2015 年 11 月 25 日的判决，第 129-132 段。

⁷² 同上，第 152-160 段。

⁷³ 关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)，第 3 段；另见经济、社会及文化权利委员会，关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)，第 21 和第 38 段。

⁷⁴ 见 E/CN.4/2006/118 和 A/HRC/19/53。

⁷⁵ See International Network for Economic, Social and Cultural Rights Women and ESCR Working Group, “Mapping study on women’s rights related to land, housing and natural resources”, July 2016.

⁷⁶ Ben Cousins and Espen Sjaastad, “Formalisation of land rights in the South: an overview” in *Land Use Policy*, vol. 26, No. 1 (January 2009).

所有领域提出实质性平等要求，并通过这些要求制定和实施由妇女主导的变革性补救措施。应当为妇女的法律赋权战略和基于社区的人权教育提供支持。⁷⁷

51. **残疾人诉诸司法**要求各国根据《残疾人权利公约》第十三条采取积极措施，确保有效参与法律程序的所有阶段。司法系统必须既认识到在发展和推进与残疾相关的申诉方面面临的障碍，又认识到所提起的住房申诉的独特性质。对这类申诉的裁决必须在《公约》确认的、并在特别报告员关于残疾人住房权的报告中描述的“残疾人人权范式”内进行，重点关注尊严、实质性平等、无障碍和参与，并确保残疾人在社区独立生活的权利。⁷⁸

52. **儿童就住房权诉诸司法**必须建立在儿童最大利益的原则基础上，并要求对儿童进行法律赋权，为此要以适合其年龄段的方式提供信息和支持，并确保采用有效手段申索其权利。⁷⁹为使街头流浪儿童能够诉诸司法，必须采取特别措施。儿童权利委员会认为，这包括“由儿童本人或由成年人代表，使用个人申诉机制，以及地方和国家两级的司法和非司法补救机制，包括独立的人权机构”。⁸⁰

53. **种族和族裔少数群体诉诸司法**必须解决系统性种族主义和侵犯住房权的交叉问题。《消除一切形式种族歧视国际公约》禁止住房方面基于种族、肤色、民族或族裔出身的歧视，并确保人人平等享有住房权。欧洲罗姆人社群面临的歧视和驱逐，以及美国大量无家可归的非裔美国人，都是享有住房权情况极不平等的例子，这就需要加强诉诸司法，以提供结构性补救措施。补救措施必须包括采取积极措施，解决住房条件方面的系统性不平等，并防止在获得土地、抵押贷款、租赁住房和服务方面的种族歧视。必须承认，基于种族和族裔的歧视与基于其他原因(包括社会经济地位和性别)的歧视存在交叉。

54. **移民诉诸司法**必须确保为获得住所以及公共和私人住房方面普遍存在的系统性歧视提供有效补救。⁸¹必须为移民赋权，使其能够质疑禁止他们获得社会住房或禁止私人房东出租房屋给他们的法律。如果移民本身无法代表自己提出申诉，应由移民代表组织提出申诉。移民必须能够获得法律援助，而无需向公共当局披露其移民身份，必要时应能够使用匿名申诉程序。不得为侵犯移民住房权开脱，称这是阻止非正常移民的措施。

⁷⁷ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等，“妇女诉诸司法方案从业人员工具包：导言”(联合国，2018年)。例见刚果民主共和国移动法院倡议，可查阅 <http://www.southernafricalitigationcentre.org/wp-content/uploads/2017/08/Case-Study-DRC-Mobile-Gender-Courts.pdf>；以及孟加拉国妇女的倡议，可查阅 www.angoc.org/wp-content/uploads/2016/01/Women-issue-brief1.pdf。

⁷⁸ A/72/128, 第 1-7 段和第 17-19 段。

⁷⁹ A/HRC/25/35。

⁸⁰ 关于街头流浪儿童的第 21 号一般性意见(2017 年)，第 22 段。

⁸¹ 消除一切形式种族歧视委员会，关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)。

七. 在法院以外诉诸司法

A. 国家人权机构

55. 国家人权机构在促进和确保可为住房权诉诸司法方面承担着明确的责任和关键的作用。根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》), 人权委员会、监察员或公设辩护人必须查明和处理国家未履行义务的领域, 确保可以对侵犯所有人权的行为诉诸司法。因此, 这些机构和人员应审查与住房权有关的法律和行政规定, 以确保符合上文所述的诉诸司法的规范性框架。虽然许多国家人权机构未能将资源平等地用于经济、社会及文化权利, 特别是住房权, 但大多数机构都有权处理住房方面的人权问题, 完全有能力在这方面发挥关键作用。⁸²

56. 国家人权机构应监测住房权的逐步实现情况, 举行听证会以确保边缘化群体的情况得到充分考虑, 并建议政府或私人行为体采取适当的补救行动或政策应对措施。⁸³ 在参与实现可持续发展目标时, 它们应确保能够对逐步实现的义务诉诸司法和问责, 包括逐步实现符合具体目标 11.1 的目标和时间表, 以确保到 2030 年人人都能获得安全、有保障和负担得起的住房。

57. 国家人权机构应向权利申索者提供公共法律教育和援助, 以便人们能够通过所有现有机制为住房权诉诸司法。它们可协助权利持有人向法院或法庭提起诉讼, 为此可与权利持有人共同提出申诉, 作为第三方或法庭之友参与, 就系统性问题提供必要的证据, 或监督补救措施的实施情况。哥伦比亚人权监察员进行了实地访问, 以便直接听取社区的意见, 向市政或国家当局转交有关系统性侵犯住房权的信息, 并在必要时跟进有关住房权的重要诉讼。⁸⁴ 苏格兰人权委员会在开发确保为住房权和其他社会经济权利提供有效补救的模式方面发挥了领导作用。⁸⁵

B. 工商业与人权和获得补救的权利

58. 随着住房普遍放松管制和私有化, 以及私人股本公司、养恤基金和其他金融行为体对住房市场的空前投资, 确保能够诉诸司法, 追究私人行为体对住房权的责任比以往任何时候都更加重要。这是国家的义务, 不能留待私人行为体自愿落实。无论私人行为体和投资者在住房制度中被授予何种作用, 国家都不能摆脱其

⁸² 经济、社会及文化权利委员会, 关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用的第 10 号一般性意见(1998 年); 另见阿塞拜疆、哥伦比亚、法国、格鲁吉亚、德国、危地马拉、尼加拉瓜、南非人权委员会、土耳其监察员机构以及住房权和土地权网络为本报告提交的材料。

⁸³ 见南非人权委员会为本报告提交的材料, 第 8 页。

⁸⁴ 关于哥伦比亚人权监察员为本报告提交的材料。

⁸⁵ Katie Boyle, *Models of Incorporation and Justiciability for Economic, Social and Cultural Rights* (Edinburgh, Scottish Human Rights Commission, 2018).

确保可为住房权诉诸司法的义务。它们必须采取“立法、行政、教育和其他适当措施”，要求私人行为体的行动符合且不损害实现住房权。⁸⁶

59. 各国不能仅仅在私人行为体造成传统意义上的“损害”或“侵犯人权行为”时才确保人们能够获得有效补救，而且还必须确保“通过一切适当手段”逐步实现住房权。不仅当公司通过驱逐、征地或其他“侵犯人权行为”积极剥夺了人们的住房权时，必须确保能够诉诸司法；而且当他们的行为损害了住房权的实现时，例如当私人股本和资产管理公司购买经济适用房并以豪华住宅取而代之时，也须确保能够诉诸司法。无论是地方、国内还是跨国企业，凡参与住房开发、租赁、销售、管理或投资的企业，以及为住房提供贷款的，都必须允许受其行动影响的人可通过诉诸司法使其问责。

60. 国家可选择各种办法来确保这种问责。在一些国家的《宪法》中，住房权直接适用于私人行为体，允许在房东、银行和金融行为体的行为损害这一权利时获得有效补救。在其他国家，宪法义务仅适用于政府，宪法诉讼可能要求政府实施必要的法规。⁸⁷ 私有化如果与住房权的逐步实现背道而驰，也应接受司法审查。⁸⁸

61. 然而，试图对公司追究责任的申诉人面临着难以逾越的障碍。房地产投资者中普遍存在复杂的公司结构和面纱，很难穿透。低收入社区和大型私人股本公司之间没有“平等武装”可言。特别报告员直接听到多个国家的房客与同一家跨国私人股本公司打交道，这家公司充当着远程房东。所有人都抱怨同样的问题，但申诉无门。

62. 如果私人投资者得到了发展援助，则可通过有关国际金融机构的申诉程序提供诉诸司法的途径。私营部门贷款合规顾问/监察员通过世界银行调查了几起与住房有关的申诉，包括在一个开发项目中投资者未能考虑到现有居民的权利。⁸⁹ 然而，总体而言，国际金融机构未能对住房权实施真正的问责或诉诸司法。⁹⁰

63. 《联合国工商业与人权指导原则》的“第三支柱”——确保获得有效补救的责任——建议，为侵犯人权行为提供有效补救时，应将司法和非司法机制相结合，所有这些机制都必须符合独立、公平、透明和合法的标准。⁹¹ 利益攸关方应能够提出与人权问责和“补救不利的人权影响”有关的关切。这些机制必须协同发展，必须得到利益攸关方团体的信任，必须保障程序公平，提供充分的援助以

⁸⁶ 经济、社会及文化权利委员会，关于国家根据《经济、社会及文化权利国际公约》在商业活动范围内的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 14 段。

⁸⁷ See Aoife Nolan, “Holding non-state actors to account for constitutional economic and social rights violations: experiences and lessons from South Africa and Ireland”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, Issue 1 (January 2014), pp. 61–93.

⁸⁸ 见 https://www.eldiario.es/madrid/Ana-Botella-Gobierno-condenados-millones-venta-vivienda-fondos-buitre_0_851114898.html。

⁸⁹ 合规顾问监察员，*Belarus/Strominvest II-01/Minsk*，2016 年 3 月 24 日提交的案件；另见 *South Africa/Lonmin-02/Marikana*，2015 年 6 月 16 日提交的案件；*Guinea/Nedbank-01/Kintinian*，2017 年 4 月 27 日提交的案件。

⁹⁰ A/73/310/Rev.1, 第 101-102 段。

⁹¹ 原则 25-31。

实现充分参与，并包括明确的时限和对补救措施的监测。它们必须确保人们能够获得信息、独立咨询和专门知识，并促进参与和对话。最重要的是，它们必须确保结果和补救措施符合住房权和其他国际公认的人权。

64. 如果这类机制适当侧重于确保遵守住房权，它们可能在确保私人住房开发和管理过程中诉诸司法方面发挥重要作用。然而，重要的是，国家的人权义务不能与企业责任混淆：当私人行为体的行为导致侵犯住房权时，国家有义务监管私人行为体并确保能够诉诸司法。遵守住房权不能依赖自愿承诺或调解解决。必要时，各国应规定私人行为体有义务为诉诸司法提供便利。正如住房开发商可能被要求采取措施保护环境或便利残疾人一样，也可通过立法要求它们对人权申诉提供独立裁决，为居民提供法律援助，并对补救措施的实施情况进行独立监测和监督。

C. 非正式司法和习惯司法

65. 由于住房问题通常在法院之外解决，而且往往是地方一级的法院，因此必须确保非正规和习惯司法系统也能为住房权提供诉诸司法的途径。这类制度可包括习惯法院或宗教法院、地方或行政当局、社区法律从业者、房客工会或合作争端解决程序。与正规法院相比，非正式司法系统在文化和社会方面不那么令人望而生畏、更及时、更有成本效益，而且在权利申索者中享有更高的社会合法性和更多的信任。它们还可以更具参与性，在裁决机构中吸纳利益攸关方的代表，并可在地方一级纳入增强权利战略和人权教育。他们往往具有处理非正式租赁和土地使用等当地住房问题的独特能力。如果能够妥善遵循人权规范，特别注意性别平等，非正式司法系统能够“在超出正规司法系统能力和地域范围之外的地方，确保个人和社区能够便捷地诉诸司法”。⁹²

66. 在全球的许多“南方”国家，习惯保有涵盖了绝大多数土地交易。在这种情况下，各国应将在社区一级解决住房问题的非正式程序与能够确保遵守国际或宪法人权法的正式司法系统结合起来。这种综合办法很可能在人权方面取得更好的结果。

67. 特别报告员在各次访问期间亲身体会了住房权非正式司法制度的好处。例如，在大韩民国，首尔市政府设立了一个打击侵犯人权行为委员会，让社区和个人能够向包括城市官员、人权律师、有亲身经历的人和社会工作者在内的各种专家组成的一个小组提出人权申诉。该委员会对市一级的侵犯人权行为进行调查并提出建议。它与一名城市监察员协同工作，一旦确认发生侵犯人权行为，就可提出正式申诉并启动正式诉讼程序。⁹³

68. 西班牙每个月因拖欠抵押贷款和租金而被驱逐的人数惊人，一个名为“受抵押贷款影响者平台”(PAH)的草根运动与房客合作，以推迟驱逐和确保获得替代

⁹² “非正式司法制度：引导基于人权的接触”(纽约，联合国开发计划署、联合国儿童基金会和妇女署)，第11页。

⁹³ 访问期间送给特别报告员的人权治理手册，由首尔市政府印发。

住房。自 2013 年以来，该组织至少阻止了 4,065 次驱逐；几乎所有的居民都重新得到了安置。⁹⁴

八. 结论和前进方向

69. 为住房权诉诸司法与住房权本身是分不开的。因此，所有国家都必须回答特别报告员经常收到的一个问题：“我可以到哪里去申索住房权？”

70. 各国不能一方面自诩为人权领域的领袖，另一方面却让越来越多的居民露宿或暴尸街头，而他们无法追究政府的责任，也无法获得有效的补救。在不能为住房权诉诸司法的情况下，我们早已无法选择开脱、辩解和视而不见了。权利必须有补救办法，政府必须对权利持有人负责。

71. 肆无忌惮地驱逐居住在非正规住区的人，无视法院命令和法治，并对无家可归者定罪，这表明了一件事：那些住房权受到侵犯的人尚未被承认为人类大家庭的平等成员，也未被如此对待。只要国家不允许为住房权诉诸司法，就会使人权的等级制度永久化，从而暴露出一些权利(也就意味着一些权利持有者)比另一些权利更重要的歧视性立场。

72. 诉诸司法并不是要求政府提供住房，而是承认住房权受到侵犯的人的固有尊严及其平等和不可剥夺的权利，是提供一个人权空间，使人们对有尊严、有保障的生活权利的诉求能够被清楚地听到、重视和回应。

73. 在世界范围内，越来越多的人支持创造空间，使人们能够申索住房权。社会运动、市长和越来越多的政府、人权机构和法院正重新承诺落实住房权，并为权利持有人赋权，使他们能够申索自己的权利，并追究各级政府、跨国公司和其他金融行为体的责任。

74. 所有国家都能够为住房权提供诉诸司法的途径。要做到这一点，只需要作出承诺。在宪法承认住房权的国家，法院必须为这些条款注入活力，以使人们能够申索住房权、就住房权进行裁决并确保有效的补救办法。而在宪法未明确承认住房权的国家，可通过承认住房权与生命权和其他权利的相互依存和不可分割性来实现诉诸司法。

75. 各种各样的行为体必须停止将住房权及其申索者从主流人权实践中边缘化的现象。国家人权机构、司法理事会、法律界和国际人权组织应走在确保可为住房权诉诸司法的合作倡议的最前线。然而，归根结底，在这方面提供一切必要的支持和体制机制是国家的责任。

76. 实现可为住房权诉诸司法仍是一项未完成的事业。它是彻底从头开始的。首先是个人、团体和社区认识到他们的处境是对住房权的侵犯，并阐明了人权诉求。权利申索者必须得到其社区、律师、人权组织和其他方面的支持，才能提出申诉。必须为他们提供审理和裁决申诉的空间。最后，必须确保他们能够获得有效补救，并保证这些补救措施能够得到充分落实。

⁹⁴ 见 <https://afectadosporlahipoteca.com/asesoria-y-recursos/asesoria-colectiva/>。