



## 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 37/2018 号来文的意见\*

来文提交人:	Maribel Viviana López Albán (由律师代理)
据称受害人:	提交人及其子女
缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 6 月 20 日(初次提交)
意见通过日期:	2019 年 10 月 11 日
事由:	将提交人逐出她的住所
程序性问题:	基于属事理由可否受理
实质性问题:	适足住房权
《公约》条款:	第十一条
《任择议定书》条款:	第二条和第五条

1.1 来文提交人 Maribel Viviana López Albán 是西班牙国民，1979 年 8 月 28 日出生于厄瓜多尔基多。提交人代表她本人和她六个子女中的五个行事，他们都是未成年人和西班牙国民。三个最大的孩子分别出生于 2001 年、2004 年和 2006 年，两个最小的孩子出生于 2011 年。提交人称，她和她的子女是缔约国违反《公约》第十一条第一款的受害者。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2018 年 6 月 22 日，委员会通过其工作组登记了来文，并请缔约国在委员会审议来文期间暂停驱逐提交人及其子女，或者与提交人真正协商，为她们提供适足住房，以避免给她们造成不可挽回的伤害。

1.3 在本意见中，委员会将首先概述当事各方提交的资料 and 意见，但不表明立场。然后，将审议来文可否受理和案情，最后提出其结论和建议。

\* 委员会第六十六届会议(2019 年 9 月 30 日至 10 月 18 日)通过。



## A. 当事各方提交的资料和意见概述

### 提交人陈述的事实<sup>1</sup>

#### 登记来文之前

2.1 提交人声称，2013年3月1日，她达成了一份公寓租赁协议，月租金为850欧元，将成为她与她的六个孩子的住处，其中一个孩子现已达到法定年龄。在按月支付租金一年后，提交人发现出租人既不是这套公寓的业主，也没有合法的契约，因此停止支付租金。

2.2 2014年12月15日，拥有该公寓的银行向马德里第15刑事法院提出起诉，理由是提交人在非法占用该房产。

2.3 2016年12月2日，第15刑事法院判定提交人犯有非法占用的轻罪，命令她支付44欧元罚款，并将公寓的所有权移交给房主。法院认为，提交人提供的租赁协议无效且不真实，因为她没有提供任何证据证明如她所说已向出租人支付租金。在裁定所确立的事实构成非法占用的轻罪后，法院认为，在提交人的案件中，基于必要需求理由给予部分豁免，她的非法行为在一定程度上情有可原，因为根据所提供的文件，<sup>2</sup> 她的收入非常有限，几乎不可能养活整个家庭。法院在其判决中认为，虽然已证明提交人处于实际和严重的拮据状况，但也并非一贫如洗，她完全可以通过其他合法手段解决这一情况。因此，法院得出结论认为，应出于必要需求理由给予部分豁免。

2.4 2017年1月19日，提交人对2016年12月2日的判决提出上诉，要求法院考虑宣布她无罪，因为她确实拥有这套公寓的合法使用权，即合法占用的租赁协议，或者考虑她的必要需求状况给予完全而不是部分豁免。2017年7月25日，马德里省高等法院驳回了上诉，指出提交人在发现该房产属于银行后仍继续占用。法院还裁定，下一级法院已经适当考虑了提交人的家庭和经济状况，因此维持了豁免的部分性质。

2.5 2017年3月，提交人要求拥有该公寓的银行与她签订租赁协议，以使她的状况正常化。

2.6 某一天，马德里自治区住房分配和公民支助局分配处拒绝了提交人向马德里社会住房署提交的住房申请。分配处在其决定中解释说，很明显，提交人在没有充分合法契约情况下占据了她的住所，根据关于社会住房分配的5月31日第52/2016号法令第14条1款(f)项，她不具备申请住房的资格。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 这些事实是根据个人来文和当事各方在关于来文案情的意见和评论中提供的后续资料汇编而成。

<sup>2</sup> 在刑事诉讼时，提交人领取241.18欧元的最低收入支助，这是全家包括其成年子女的全部收入。

<sup>3</sup> 提交人在她的个人来文中附上了这一决定的副本。然而，文件没有注明日期。提交人声称，由于她被驱逐后很难将自己的物品整理在一起，她无法找到载有其申请和决定日期的其他文件。

2.7 2017年9月1日，银行根据2016年12月2日的判决，要求强行驱逐提交人。2018年1月31日，马德里第28刑事法院命令提交人在一个月内自愿腾出该房产，并警告她，如果不这样做，将强行驱逐。2018年2月1日，提交人请求将驱逐时间推迟一个月，因为她特别无助。她的请求被2018年2月9日的裁决驳回。提交人申请复审这项命令，但被2018年3月1日的另一项命令中驳回。提交人对这一命令提出了上诉。

2.8 2018年3月14日，法院确认应驱逐提交人，驱逐可以在2018年3月1日之后的任何时候进行。<sup>4</sup> 2018年4月20日，驱逐定于2018年5月16日进行。2018年5月7日，提交人请求推迟驱逐，因为她处境特别艰难。请求于2018年5月10日被拒绝。提交人提出上诉，但被2018年5月31日的决定驳回。提交人又对这一决定提出上诉。

2.9 2018年5月8日，马德里市政委员会社会服务部门向马德里第28刑事法院提交了一份关于该家庭社会经济状况的报告，其中说提交人每月仅领取655欧元的最低收入支助，由于家庭人口多，不可能向她提供社会住房。2018年5月9日，提交人向市住房和土地公司申请应急社会住房。

2.10 2018年5月16日，一个司法委员会出现在提交人家中实施驱逐，但程序后来停止，因为在提交人家门口聚集了一群支持她的人。司法委员会当即将驱逐时间重新安排在2018年6月25日，然后通知了提交人。

2.11 2018年6月21日，提交人再次要求推迟驱逐她。

#### 登记来文之后

2.12 2018年6月25日上午7时，国家警察防暴队的至少30名警察被部署在该房产的附近，并封锁了该建筑，还拉起了安全警戒线。据提交人称，这给所有家庭成员，特别是她最小的孩子造成了极大的焦虑和精神痛苦。社会服务部门支助人员首先进入大楼，向这家人解释说，它不能为他们提供应急住房，只能安排她们在瓦莱卡斯(Vallecas)工业区的招待所住上几晚。还告知该家庭，她们的宠物在招待所不受欢迎。提交人决定自己开门离开，她本人和前来支持她的人带走一些能带走的用品，她的大部分东西留在里面。拥有这处房产的银行的代表也在驱逐现场，承诺允许提交人稍后将她的物品搬走。该代表然后用金属条封上了房子的门。一家人在招待所呆了两天后，被转移到皮纳尔德圣何塞(Pinar de San José)收容所，在那里一直呆到2018年10月。他们住在一间有双层床的房间里，是与另一个也有孩子的家庭合租。

2.13 2018年7月3日，马德里第28刑事法院作出裁决，驳回提交人对2018年5月31日命令的上诉，该命令已无实际意义，因为驱逐已经发生。

2.14 2018年7月5日，委员会再次要求缔约国采取临时措施，考虑到驱逐已经发生，立即与提交人进行真正和有效的协商，提供适当和稳定的替代住房，以避免给她和她的子女造成额外的不可挽回的伤害。同一天，马德里社会服务部门发出报告，建议从马德里自治区特别必需情况配额下留出的存量中为提交人及其家

<sup>4</sup> 这是裁决中标明的日期。

人分配住房。2018年8月1日，提交人向马德里社会住房机构提出了新的公共住房申请。该申请获得接受，提交人被列入相应的轮候名单。然而，该机构的结论是，提交人案件未达到启动社会紧急程序的标准。

2.15 提交人的一个孩子在她们所在的庇护所遭到殴打，之后殴打者的家人被转移到另一庇护所。由于支持该家庭住房要求的社会组织的努力，已收集 93,000 个签名，还与马德里自治区住房部长举行了一次会议，住房部长承诺迅速为其找到住房。2018年10月，该家庭被告知她们必须离开庇护所，在大楼外聚集了一些人进行抗议以防止这种情况发生。抗议之后，这家人被安置在普洱德托莱多 (Puerta de Toledo) 的另一收容所，她们被迫睡在两个分开的单性别房间里，并遵守晚上 10 点的宵禁。2018年11月，在一个协会的帮助下，该家庭获得了一处公寓，可以住六个月。

### 申诉

3. 提交人在初次来文中声称，由于她没有适当的替代住房，驱逐她和她的子女违反了《公约》第十一条。提交人解释说，她的收入不足以支付替代住房的费用。她的总收入为每月 735.90 欧元，所领取的是社会包容性的最低收入支助。她补充说，尽管她有可能即将被驱逐，但公共当局未能为她提供替代住房。

### 缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2019年2月27日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。它首先概述了西班牙为保护适足住房权而采取的一些举措。国家利用其权力，在 2020 年之前暂停实施对弱势群体有影响的由房屋抵押赎回行动而启动的驱逐。2018年12月，随着第 21/2018 号皇家法令的通过，该国还推出了一系列紧急措施，以改善获得住房的机会，但这些措施因未获众议院批准而于 2019年1月22日被取消。<sup>5</sup> 缔约国介绍了目前正在酝酿中的各种其他住房措施，这些措施应当能够增加租户的法律保障，并鼓励建造社会住房。<sup>6</sup>

4.2 缔约国还强调了其他文书，如《2015-2020 年无家可归者综合国家战略》和《2018-2021 年国家住房计划》。<sup>7</sup> 它还说，自治区还通过了一些与住房有关的法律。

4.3 缔约国辩称，条约机构不应充当三审法院，它们的分析应以既定事实以及国家法院对这些事实的审议和评估为基础。<sup>8</sup> 在本案中，根据马德里第 15 刑事法院的判决，提交人是非法占用这套房产。因此，驱逐是完全正确的。缔约国指出，提交人在审判或判决执行期间都没有指控违反了程序保障。

<sup>5</sup> 缔约国详细说明了《皇家法令》的条款，但没有解释这些条款如何适用于本案。

<sup>6</sup> 缔约国详细说明了每一项措施，但没有解释这些措施如何适用于本案。

<sup>7</sup> 缔约国详细说明了这些政策，但没有解释这些政策如何适用于本案。

<sup>8</sup> 见人权事务委员会第 300/1988 号来文(J.H.诉芬兰)。

4.4 提交人居住在马德里自治区，社会住房由根据 2 月 9 日第 19/2006 号法令设立的马德里住房机构管理。该法令对住房申请人规定了以下要求：“不是没有合法契约而占用房屋或房产者”。马德里自治区建立了应急社会住房储备，以便能够为由于目前状况而在满足住房需求方面遇到严重困难的个人和家庭解决的紧急之需。应急住房，在几乎所有情况下，都根据每个申请人的需求，按照先后顺序进行分配。在分配这类住房时考虑的特别需求情况包括：面临迫在眉睫的被驱逐风险；性别暴力受害者或基于种族、性取向或身份、宗教、信仰或残疾动机的暴力的受害者；住房条件恶劣或低于标准；住房空间太小或租金相当于家庭总收入 30% 以上；在业主同意下生活在危险的住房中。

4.5 2018 年 8 月 1 日，由于她无契约占用住宅造成的法律障碍已经消除，提交人按照优先程序提出的住房申请被接受；申请得到了 16 分，目前在普通配额轮候名单上排第 51 位，属于四居室的次级配额。鉴于公共住房分配所遵循的公开、透明和平等的原则，提交人的分数及其在轮候名单上的位置不能调整。

4.6 为了增加可用资源，社会住房署(前马德里社会住房机构)将总共 32 个开发项目，包括 2,935 处房产，移交给一个实体，由其接替社会住房机构的所有权利和义务。自移交以来，社会住房机构已完成至少六个新住宅开发项目的工作，现已向公众提供总共近 1,000 套新住宅。

4.7 马德里市政委员会负责向社会-住宅无着落家庭提供临时、社区或共享的应急住所。此外，它还接管了市政住房和土地公司，该公司拥有 6,061 套住房储备，还计划再建造 4,200 套住房。已经制定了一项方案，向近期因付不起房租而失去住所或可能失去住所的人以及住房条件恶劣或住房不适合其具体需求的人分配住房。市政委员会一直与提交人保持有效和充分的磋商。住房紧急咨询服务处于 2018 年 2 月 5 日介入，试图说服拥有该房产的银行与提交人达成公共租赁协议来使其状况正常化，但只成功地将驱逐时间推迟了两个月。社会服务部门临时从市政资源中为提交人找到了一套替代住房，是与社会支助方案共享和结合的。提交人及其家人在那里住到 2018 年 6 月 27 日。提交人于 2018 年 5 月 9 日向市住房和土地公司申请住房，现已在另一家住房机构的优先方案中获得登记，积 76 分。目前住房正在分配给积分较高的申请人。缔约国的结论是，提交人获得了与社会支助方案相联系的替代住所。

4.8 缔约国还指出，对提交人的驱逐并不构成关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于强行驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)意义上的强行驱逐，因为这些文件没有涉及非法占用引起的驱逐。《刑法》第 245 条界定了非法占用罪，最高法院的判例法对这一定义进行了解释。<sup>9</sup> 在这一罪行中，依法保护的利益是《世界人权宣言》第十七条所载的拥有房产的权利。此外，对不属于住宅的财产的占用，只有在行为对受刑法保护的利益构成重大风险或危险时，才会受到西班牙法律的处罚；有相当多的判例法认为，例如，在被占房产处于废弃或维修不善的情况下，非法占用的刑事指控是不相称的。<sup>10</sup> 同样，判例法经常支

<sup>9</sup> 见最高法院 2014 年 11 月 12 日第 800/2014 号判决。

<sup>10</sup> 见塞戈维亚省高等法院 1998 年 10 月 29 日的判决、吉罗纳省高等法院 1999 年 2 月 5 日的判决和巴伦西亚省高等法院 2000 年 2 月 4 日的判决。

持以触犯方的特别需求和随之而来的社会脆弱性为由给予豁免。为了受益于这种豁免，触犯方在犯罪行为发生时必须处于艰难的经济状况，并且必须因为作为非法占用根源的贫困状况而经历严重困难。此外，这种困境必须持续了相当长的一段时间，在这段时间里，触犯方无法找到解决其住房需求的替代办法。根据判例法，潜在的困难情况可能证明临时占用他人房产是正当的，但不能证明其长期占用和居住在那里是正当的。

4.9 缔约国认为，本案不涉及受《公约》第十一条保护的租赁，将房产归还其所有者不构成《公约》第十一条和委员会判例法意义上的强行驱逐。第 7 号一般性意见第 3 段指出，禁止强行驱逐不适用于根据法律和国际人权公约规定以武力实施的驱逐。此外，适足住房权问题特别报告员在《出于发展目的的驱逐和迁离问题的基本原则和准则》没有提到非法占用问题。<sup>11</sup> 同样，联合国人权事务高级专员办事处发布的关于强行驱逐与人权的第 25 号概况介绍指出，强行驱逐涉及强制个人非自愿离开直接或间接归属于国家的住所或土地，并提供了一份未出现非法占用的强行驱逐的可能原因清单。此外，委员会在其第 4 号一般性意见第 8 (a)段中只列出了合法占用的形式，表明保有权有多种形式，包括出租(公共和私人)住房、合作性住房、租赁、所有者占用、应急住房和非正式住区，包括占用土地或财产。此外，第 7 号一般性意见假定或推定房产是合法占用的。第 11 段中指出，即使有些驱逐可能是合理的，例如在没有任何合理原因的情况下持续不支付租金或损坏租赁财产，但有关当局有责任确保以符合《公约》的法律所保证的方式进行驱逐，并确保向受影响者提供所有法律资源和补救措施。因此，提交人对房产的占用不是受《公约》第十一条保护的和平租赁形式之一。任何其他解释都等同于通过住房权将非法犯罪行为合法化，并构成对所有者的财产权的侵犯。

4.10 缔约国的结论是，在提交人的案件中不存在强行驱逐，马德里第 15 刑事法院的判决是保护公寓业主的财产权，提交人得到了西班牙当局尽可能多的持续支持，目前正在等待分配公共住房。

### 提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2019 年 5 月 8 日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人指出，来文所述事件前几年采取的措施与本题目无关，而且已证明是不充分的。此外，第 21/2018 号皇家法令所载措施涉及城市租赁协议，因此不适用于提交人的案件。

5.2 所提及的自治区住房法没有一项与马德里相关，而且其效力受到严重限制；事实上，在受到中央政府质疑后，宪法法院已经暂停适用有关法律。提交人指出，在本案中看得很清楚的各行政部门之间缺乏协调，本身就构成了侵权行为。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A/HRC/4/18，附件一。

<sup>12</sup> 提交人提到了《维也纳条约法公约》第 27 条。

5.3 提交人认为，如果缔约国遵守委员会在关于 Ben Djazi 和 Bellili 诉西班牙案的意见中提出的建议，她的案件中的侵权行为本来可以避免。<sup>13</sup> 委员会的意见没有在政府公报上发表，而是刊登在司法部公告上，没有提请在获得住房方面受到影响或容易遇到困难群体的注意。此外，缔约国没有确保在驱逐赤贫者之前与他们进行真正有效的协商。司法机构发布驱逐令之前，甚至没有核实有多少人住在一所房子里，有时甚至命令驱逐“不明身份居住者”，<sup>14</sup> 从而剥夺了他们应有的任何保护。此外，已提出一项新的立法倡议，将进一步加快驱逐无合法租约占用房屋者，并防止他们向法院起诉。根据司法机构总理事会的数据库，2018 年马德里自治区的驱逐案件数增加了 6.73%，西班牙整体增加了 2.56%。<sup>15</sup>

5.4 提交人强调，正如 2016 年 12 月 2 日的判决所证明的那样，她在没有合法租约情况下占用该公寓是出于无奈。此外，该公寓由一家银行拥有，该银行在 2012 年接受了公共资金的注入，目前 60% 股份是公共股权。<sup>16</sup> 因此，她的案件不能与涉及私人财产的案一样对待。提交人所占用的公寓除了空着，没有任何已知用途或目的，属于国家资产，由一家得到公共资金拯救的银行拥有。提交人还说，根据第 1/2013 号法律，<sup>17</sup> 在不支付抵押贷款而被银行收购后，该公寓本来可以提供给像她这样财力有限的人。然而，尽管提交人一再要求签订公共租赁协议，但银行拒绝签订任何协议，而是对她提起刑事诉讼。最终，银行将房子卖给了一家专门收购没收和驱逐所空出的房地产的公司，导致提交人于 2018 年 6 月 25 日被驱逐。

5.5 关于缔约国对马德里自治区社会和应急住房分配条件的解释，其中排除了没有合法租约而占用房屋的人，提交人认为，这些规定的继续适用使她这样处境的人不可能实现境况正常化，与《公约》相违背。

5.6 提交人回顾说，她提交了几份暂停驱逐申请，她提请当局注意委员会关于采取临时措施请求，她申请了公共和应急住房，她提请马德里市政委员会社会服务部门注意这一情况，该局发布报告警示提交人面临社会排斥的风险。尽管如此，2018 年 6 月 25 日，还是部署了大量警察部队驱逐她的家庭，然后将她们转移到收容所。

5.7 提交人指出，其子女因驱逐受到严重影响，他们的学业成绩在没有永久住所情况每况愈下。她 18 岁的儿子在被驱逐时正在上学，并已注册参加青年保障方案。她 14 岁的儿子复读一年，不得不接受精神治疗，尤其是对住在收容所而感到羞耻。她 12 岁的女儿不得不接受社会工作者的帮助和红十字会的支持。她的两个 8 岁的儿子在庇护所里躁动不安，其中一个在防暴队实施驱逐后对警察产生恐惧，避免参加聚会和拥挤活动。她的另一个 8 岁孩子患有慢性异位性皮炎，而庇护所的塑料床垫加剧了他的病症。在庇护所，全家人按性别分开居

<sup>13</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第 21 段。

<sup>14</sup> 1 月 7 日关于民事诉讼的第 1/2000 号法令，第 437 条(第 3 款之二)。

<sup>15</sup> <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datospenales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>。

<sup>16</sup> 通过银行有序重组基金。

<sup>17</sup> 5 月 14 日关于加强对抵押债务人、债务重组和公共租赁合同保护的措施的第 1/2013 号法令。

住对他也有影响，他在 7 岁年纪还没有准备好与母亲分开。据提交人，学校工作人员说，因为上学距离远，经常错过上课时间，这对双胞胎的学习有影响。

5.8 提交人认为，对她的驱逐是强行驱逐，在此期间，缔约国无视其对有特别需求家庭的义务。此外，驱逐与委员会的明确要求背道而驰，违反了《任择议定书》。驱逐后发生的事件对提交人及其子女造成了更大伤害。提交人认为，在一个拥有大量资源的国家，住房覆盖面存在严重缺陷，也是委员会在同一主题以前的意见中所关注的。

## 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 委员会注意到，缔约国称，本案不涉及对《公约》作出了权威性解释的委员会第 4 号和第 7 号一般性意见中所使用术语意义上的驱逐，因此该申诉不属于委员会的职权范围(见上文第 4.10 段)。委员会回顾，如委员会第 7 号一般性意见第 11 段所述，即使驱逐是合理的，例如在没有任何合理原因情况下持续不支付租金或损坏租赁财产，但有关当局也有责任确保以符合《公约》的法律所保证的方式进行驱逐，并确保向受影响者提供所有法律追索和补救措施。这些考虑也适用于无合法租约占用，因为这种占用对某些人而言最终可能构成一种家庭形态，属于住房权的保护范围。因此，尽管没有合法租约可能成为驱逐的理由，但下令驱逐和执行驱逐的程序必须以符合《公约》的方式进行，保证受影响者获得适当的法律补救。委员会注意到，正如缔约国所提到的，第 7 号一般性意见第 3 段指出，禁止强行驱逐不适用于按照法律和国际人权公约规定以武力实施的驱逐。委员会注意到，提交人没有声称驱逐她违反了国内法。相反，她的申诉是，按照第 7 号一般性意见中以上一句的后半句，驱逐没有按照《公约》的规定进行。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条，来文符合提及可能侵犯《公约》所载权利这一要求。

6.3 委员会注意到，来文符合《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，并着手审议案情。

## C. 委员会审议案情

### 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，参照向其提供的所有资料，审议了本来文。

7.2 委员会着手确定哪些事实被认为已得到证实。提交人声称，她从一个人那里租到一套公寓，2013 年 3 月发现该人不是该房产的业主。然而，委员会注意到，提交人没有提供文件证明这一指控，国家司法当局对此进行了审议并驳回了这一指控。在没有任何迹象表明这一决定是任意的或本身构成违反《公约》权利的情况下，委员会将不重新评估这一事实的确立，认为就本次评估而言，这些事实已经得到充分证明。事实证明，提交人及其子女由于其特殊需求，未经合法所有人同意占用了一套公寓。提交人被判犯有非法占用的轻罪，出于她的必要需求，被给予部分豁免，并被命令搬出她占用的房产。当提交人仍住在公寓时，



她提交了一份公共住房申请，但被驳回，因为她不符合申请人不得无合法租约占用住房的要求。6月25日，提交人与其子女一起被驱逐。

7.3 被驱逐后，社会服务部门向提交人及其家人提供了临时、共用的住所(见第4.7)。一家人在收容所住到2018年10月，然后在同年10月至11月转移到另一收容所。提交人认为，在第二个收容所，她的家庭成员按性别分开居住，并指控在这些收容所居住造成了后果(见以上第5.7段)。然而，这些后果没有得到文件的证实，也没有向国家当局报告，因此不能给予其作为已证实事实的分量。

7.4 提交人称，驱逐侵犯了她和她的子女的适足住房权，因为驱逐她们时没有考虑到她们没有替代住所，也没有考虑到驱逐令的后果。她声称，当局没有将公共住房分配给她们，而且以无合法租约占用住宅拒绝了他们的申请。她称，这一要求将她这样处境的人置于恶性循环之中，本身就构成了对住房权的侵犯(见上文第5.5段)。提交人还称，驱逐构成了违反《任择议定书》第五条的行为(见上文第5.8段)。缔约国指出，由于提交人被认定犯有非法侵占罪，驱逐是最适当的措施(见上文第4.5和4.9段)。缔约国还指出，提交人已经申请了社会住房，目前在轮候名单上(见上文第4.5段)。收容所提供的替代住房是现有市政资源允许的最佳替代住房。

7.5 根据委员会对相关事实的认定和当事方提出的意见，来文提出的问题可归纳如下：首先，以提交人及其子女无合法租约占用公寓而将她们驱逐出其惯常居所，随后将其转移到底护所，是否构成对《公约》第十一条第一款承认的适足住房权的侵犯；其次，以提交人居住在无合法租约的住宅为由拒绝提交人的第一份住房申请，是否构成对同一权利的侵犯；最后，在本案中是否存在违反《任择议定书》第五条的情况，因为委员会要求采取临时措施，而缔约国还是驱逐了提交人。为了回答这些问题，委员会将首先回顾其关于防止强行驱逐的判例法。然后，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 适足住房这项人权是享有所有经济、社会和文化权利的一项核心基本权利，<sup>18</sup> 并且与其他人权，包括《公民权利和政治权利国际公约》中规定的人权密不可分。<sup>19</sup> 应确保所有人的住房权，无论其收入或获得经济资源的机会如何。<sup>20</sup> 缔约国应采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源充分实现这一权利。<sup>21</sup>

8.2 强行驱逐从表面上看是与《公约》相抵触的，只有在极特殊情况下才是合理的。<sup>22</sup> 相关当局必须确保根据与《公约》相符合的法律，并按照合理性和驱逐的合法目标与被驱逐者受到影响之间的相称性这些一般原则来执行。<sup>23</sup>

<sup>18</sup> 第4号一般性意见(1991年)，第1段。

<sup>19</sup> 同上，第7和9段。

<sup>20</sup> 同上，第7段。

<sup>21</sup> 同上，第12段。

<sup>22</sup> 同上，第18段和第7号一般性意见，第1段。

<sup>23</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第13.4段。

8.3 为了使驱逐符合《公约》要求，必须依法作出规定，并作为最后手段来执行。所涉人员必须事先获得有效的司法补救，以便确定有关措施是正当的，例如在没有合法租约的情况下。此外，当局必须真正有机会与所涉人员进行真诚和有效的事先协商，没有对住房权损害较小的其他替代手段或措施，所涉人员不得处于或面临违反其他《公约》或人权的境况。<sup>24</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人权容易受到进一步侵害。如果受影响者无法养活自己，缔约国必须采取一切适当措施，最大限度可能利用现有资源，确保斟酌情况提供适当的替代住房、重新安置或获得生产性土地的机会。<sup>25</sup> 缔约国有义务采取合理措施，向驱逐导致无家可归的人提供替代住房，无论驱逐是由当局发起，还是由业主等私人实体发起。<sup>26</sup> 如果一个人被驱逐出他或她的住所，而缔约国又没有给予或保证给予替代住所，缔约国必须证明它考虑了案件的具体情况，尽管最大限度地利用现有资源，采取了一切合理措施，但仍无法维护有关人员的住房权。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4款审议所采取措施的合理性。<sup>27</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，根据《公约》第二条第一款，缔约国必须采取一切必要步骤，最大限度利用现有资源维护这项权利。缔约国可以选择各种政策来实现这一目的。<sup>28</sup> 然而，所采取的所有措施都应该是深思熟虑的、具体的，尽可能明确地针对实现这项权利，<sup>29</sup> 尽可能迅速和有效。关于驱逐情况下提供替代住房的政策，应符合所涉人员的需求和情况的紧迫性，应尊重人的尊严。此外，缔约国应采取一致和协调的措施，解决体制缺陷和缺乏住房的结构性原因。<sup>30</sup>

9.3 替代住房必须足够。虽然适足性多少取决于社会、经济、文化、气候、生态和其他因素，但委员会认为，仍然有可能确定在任何特定背景下为此目的必须考虑的该项权利的某些方面。这些方面包括以下内容：保有权的法律保障；是否可提供各种服务、用品、设施和基础设施；可负担性；可居住性；无障碍环境；便利使用社会设施(教育、就业选择、保健服务)的地点；以及文化充分

<sup>24</sup> 同上，第15.1段。

<sup>25</sup> 第7号一般性意见，第16段。

<sup>26</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第15.2段。

<sup>27</sup> 同上，第15.5段。另见委员会关于评估根据《公约任择议定书》采取步骤“最大限度利用现有资源”的义务的声明(E/C.12/2007/1)。

<sup>28</sup> 第4号一般性意见，第8(c)段。另见第13段。

<sup>29</sup> 关于缔约国义务性质的第3号一般性意见(1990年)，第2段。另见2012年5月16日委员会主席给《公约》缔约国的信。

<sup>30</sup> 例如，见适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员的报告(A/HRC/31/54，第28-38段)。

性，如文化特性和多样性的表达得到尊重。<sup>31</sup> 还必须考虑到家庭成员不分离的权利。

9.4 在某些情况下，缔约国可以能够证明，尽管尽了一切努力，最大限度利用现有资源，但仍无法向需要替代住房的被驱逐者提供永久替代住所。在这种情况下，可以使用不符合适当替代住房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，满足所有安全和安保要求，不是永久解决办法，而是朝着获得适足住房迈出的一步。

#### 获得替代住房的条件和无租约占用

10.1 委员会认为，为了有效利用其社会服务资源，缔约国可以制定申请人申请替代住房等社会福利必须满足的标准或条件。同样，缔约国也可以采取措施，保护私人财产，防止恶意非法占用房产。然而，获得社会服务的条件必须合理，并经过精心设计，不仅为了防止潜在的污名化，而且为了确保需要替代住房者的行为本身不能被国家用来为拒绝其申请进行辩护。<sup>32</sup> 此外，法院和行政当局对申请社会住房或替代住房规则的解释和适用，必须避免长期对生活贫困者和虽无合法租约但出于需要而善意占用房产者的系统性歧视和污名化。<sup>33</sup>

10.2 此外，由于缺乏可负担得起和可获得的住房是日益不平等和住房市场投机的根源，缔约国有义务通过适当、及时和协调的对策，最大限度地利用现有资源来解决这些结构性问题。<sup>34</sup>

#### 对驱逐提交人行动的相称性分析

11.1 委员会将审议将提交人驱逐出她所占用的公寓是否侵犯她的适足住房权，或者当局的干预是否构成对她根据《公约》第四条享有的住房权的合理限制。提交人于 2013 年 3 月 1 日入住这套公寓。2016 年 12 月 2 日，根据拥有该房产的银行的投诉，第 15 刑事法院判定提交人犯有非法占用的轻罪，考虑到她出于必要需求占用该房产，遂给予她部分豁免。在 2017 年 7 月 25 日得到马德里省高等法院确认后，法院在判决中命令她将公寓移交给银行。

11.2 委员会注意到，提交人没有遵守交出房产的命令，而是继续住在该公寓里，直到 2018 年 6 月 25 日法院执行驱逐行动。

11.3 提交人在暂停驱逐申请中报告说，她的经济状况十分困顿，如果被驱逐，她没有其他地方可住。此外，2018 年 5 月 8 日，马德里市政委员会社会服务机构向马德里第 28 刑事法院提交报告称，它无法为该家庭提供社会住房。委员会注意到，提交人关于住房权的申诉没有得到司法当局的处理。在这方面，委员会

<sup>31</sup> 第 4 号一般性意见，第 8 段。

<sup>32</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 17.2 段。适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员的报告(A/HRC/40/61)，第 41 段。

<sup>33</sup> 适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员的报告(A/HRC/40/61)，第 41 段。

<sup>34</sup> Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 17.2 段。适足生活水准所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员的报告(A/HRC/40/61)，第 27-29 段。

还注意到，尽管提交人的暂停驱逐申请于 2018 年 2 月 9 日和 5 月 10 日被驳回，但驱逐行动直到 2018 年 6 月 25 日才执行，即在法院最初判决一年半之后。

11.4 委员会注意到，提交人能够对一审作出的决定提出上诉，并得到了律师的协助。如缔约国所指出的，提交人没有抱怨在审判期间或判决执行过程中违反了任何程序保障。

11.5 委员会还注意到，对缔约国而言，允许提交人继续住在该公寓相当于以住房权为由认可非法犯罪行为，构成对国家法律保护的业主财产权的侵犯。委员会注意到私有财产权不是《公约》规定的权利，但承认缔约国在保护其法律制度所确立的一切权利方面有合法利益，只要不与《公约》所载权利相冲突。鉴于提交人被判犯有非法占用的轻罪，委员会认为驱逐她是有正当理由的，因此是合理的。然而，委员会注意到，马德里第 28 刑事法院没有对驱逐的合法目标与其对被驱逐者所造成后果的相称性进行分析。具体而言，法院没有权衡该措施的利益——在本案中，保护拥有该公寓的银行的财产权——与对被驱逐者权利的可能影响。分析驱逐的相称性不仅需要审查措施对被驱逐者的影响，还需要审查房主收回房产的需要。在本案中，这不可避免地涉及对需要家庭住房或提供重要收入的个人财产与属于金融机构的财产进行区分。在某一具体时间认定驱逐是不合理的措施，不一定意味着不能对占用者发出驱逐令。然而，合理性和相称性原则可能使得暂停或推迟执行驱逐令变得必要，以避免被驱逐者陷入困境或《公约》所载其他权利受到侵犯的境地。驱逐令也可能取决于其他因素，例如行政当局有义务介入帮助占房者，以减轻驱逐的后果。

11.6 在本案中，尽管提交人声称这项措施影响到她的适足住房权，但第 28 刑事法院或其他司法当局都没有按照《公约》第四条的要求，考虑干预措施的相称性，并跟进她的诉求。马德里第 15 刑事法院确实分析了提交人在实施非法占用罪时造成的损害与她试图通过实施该行为而摆脱的有害处境之间的相称性，并认为基于必要需求理由给予部分豁免是适当的。然而，这一分析不适用于同一判决中提出的下令收回房产的决定。此外，缔约国法律没有向提交人提供任何其他司法机制来质疑几乎立即执行的驱逐令，如果提出质疑将使另一司法当局有机会分析驱逐的相称性及其执行条件。

11.7 委员会认为，缔约国应制定一个法律框架，规范对无合法租约占用房产并将其当作家庭住所者进行驱逐的行动。这一框架应规定司法当局在这种情况下评估驱逐申请时应考虑的标准：例如，该人是否善意占用房产；居住者及其家属的个人情况；他们是否与当局合作寻找适合其情况的解决办法。然而，如果法律规定，无合法租约占用房产的人都必须立即被驱逐，无论驱逐令执行所处的情况，这将构成对适足住房权的侵犯。因此，委员会认为，执行驱逐如果没有事先评估该措施所追求的目标与其对被驱逐者影响之间的相称性，则不符合第四条规定的条件，构成了缔约国侵犯《公约》第十一条规定的提交人及其子女的住房权。

#### 提交人获得公共住房的机会

12.1 委员会注意到，提交人试图补救无合法租约占用房屋的状况，并通过申请社会住房来结束非法行为，因为她生活十分拮据。但这一申请被驳回，因为现行条例规定的一个基本要求是，所有申请人无合法租约和无业主同意情况下占用住所或房产。委员会注意到，缔约国并未否认提交人的家庭需要社会住房，只是认

为，在被驱逐之前，提交人不能向马德里自治区公共住房机构申请住房。委员会理解这一要求可能是为了减少非法占用住房的普遍程度，但注意到缔约国没有提供任何论据来证明将提交人排除在住房申请名单之外是合理的。缔约国也未能证明它采取了对个人影响较小的减少非法占房措施，例如减少无人居住的住房数量。

12.2 委员会认为，提交人必须符合某些要求才能被列入公共住房申请人的轮候名单中，这一要求使她陷入困境，迫使她和她的子女在能够申请社会住房之前要么搬到临时共用住房，要么生活在困顿中。委员会还认为，对获得社会住房的这一限制可能导致儿童承受父母行为产生的后果。应当指出，在本案中，国家在驱逐前既没有证明也没有声称，由于缺乏可用资源，它无法向提交人及其家人提供替代住房。相反，它拒绝将她列入申请人的轮候名单，是因为她擅自占用一处房产，从而剥夺了她获得现有替代住房的任何可能性。委员会认为，适用这一要求不符合适足住房权的性质。出于这些原因，委员会得出结论认为，将提交人排除在社会住房方案之外，而不考虑她的需求，使她的非正常状况永久化，并导致她被驱逐。因此，委员会认为，这种排斥构成缔约国侵犯《公约》第十一条规定的提交人及其子女的住房权。

#### 临时措施和驱逐提交人

13.1 提交人称，尽管委员会要求采取临时措施，但缔约国还是驱逐了她，违反了《任择议定书》第五条。2018年6月22日，委员会请缔约国在委员会审议来文期间暂停驱逐提交人及其子女，或者与提交人真正协商，为他们提供适足住房，以避免给她们造成不可挽回的伤害。委员会注意到，2018年6月25日，提交人被驱逐。委员会也注意到，据缔约国称，随后将提交人及其子女安置在收容所，又从现有的市政资源中临时安排了一套替代住房，是与社会支助方案共享和结合的。然而，委员会注意到，提交人不认为庇护所属于替代性住房，并认为她呆在庇护所对她的子女有负面影响。委员会注意到，提交人称她们在第一个收容所一直呆到10月份，此后被告知必须离开。直到公众抗议之后，才将她安排在第二个收容所，在那里一直呆到11月份。提交人还称，在第二个收容所，家庭按性别而分开，她最小的孩子当时8岁，不得不与母亲分开睡觉。

13.2 委员会回顾，为了使住房符合适足条件，它必须提供保有权保障，而庇护所却没有这样做。在这方面，委员会注意到，提交人及其子女能够在同一收容所逗留的最长时间是三个月。在这段时间结束时，她被告知她将不得不与家人一起离开，尽管后来由于公众抗议，这种情况有所缓解。因此，正如缔约国所描述的那样，庇护所是临时住房解决方案，但它们并不构成适足住房。

13.3 认定向提交人提供的替代住房不构成适足住房，而且缔约国对为什么没有按照委员会关于缔约国有义务真诚遵守临时措施的判例法作出其他解释，<sup>35</sup>委员会认为，在本案中，缔约国违反了《任择议定书》第五条。

<sup>35</sup> S.S.R.诉西班牙(E/C.12/66/D/51/2018)，第7.7段。

## D. 结论和建议

14. 根据所提供的全部资料，特别考虑到本案的情况，委员会认为，当局在驱逐提交人及其子女时没有评估行动的相称性，构成对其适足住房权的侵犯。此外，委员会认为，不考虑提交人的需要，仅仅因为她没有合法租约占用一处房产，就拒绝提交人的公共住房申请，这本身等同于侵犯了她的适足住房权。

15. 委员会根据《任择议定书》第九条第一款行事，认为缔约国侵犯了提交人及其子女根据《公约》第十一条第一款享有的权利。委员会还认为，缔约国违反了《任择议定书》第五条。根据关于本来文的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

### 就提交人及其子女提出的建议

16. 缔约国有义务向提交人及其子女提供有效补救。具体而言，(a) 如果她们目前没有适足住房，缔约国应当重新评估其必要需求和在轮候名单上的优先级别，考虑到从她们提出住房申请之日起其申请在马德里自治区已备案很长时间，以便向她们提供公共住房或采取一些其他措施，使她们能够住在适足住房中，同时铭记本意见中提出的标准；(b) 对提交人及其子女遭受的侵权行为给予经济赔偿；(c) 为提交人支付提交本来文合理产生的法律费用。

### 一般性建议

17. 委员会认为，在个人来文中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。缔约国应确保其这方面的法律及其执行符合《公约》规定的义务。缔约国尤其有义务：

(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所造成后果之间的相称性，以及该措施是否符合《公约》；

(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》；

(c) 采取必要措施，确保所有人平等获得社会住房，消除任何可能排斥贫困风险者的不合理条件。具体而言，国家应停止自动排除因必要需求而无合法租约占用房产者的做法；

(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，先与当事人真正协商，国家应采取一切必不可少的步骤，最大限度利用现有资源，以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；

(e) 参照第 4 号一般性意见，<sup>36</sup> 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群体适足住房权的综合计划。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群体的住房权；

<sup>36</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。

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

18. 根据《任择议定书》第九条第二款和《任择议定书》之下的暂行议事规则第 18 条 1 款，请缔约国在六个月内向委员会提交一份书面答复，包括通报在后续落实委员会意见和建议中采取的措施。此外，还请缔约国公布委员会的意见，以简便易懂的格式广为分发，以便为各界民众知晓。

---