

**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с Факультативным протоколом к Международному
пакту об экономических, социальных и культурных
правах в отношении сообщения № 26/2018* ****

| | |
|--|--|
| <i>Сообщение представлено:</i> | Хосефа Эрнандес Кортес и Рикардо Родригес Бермудес (представлены адвокатами) |
| <i>Предполагаемые жертвы:</i> | авторы и их дочери |
| <i>Государство-участник:</i> | Испания |
| <i>Дата сообщения:</i> | 7 марта 2018 года (первоначальное представление) |
| <i>Дата принятия соображений:</i> | 10 октября 2022 года |
| <i>Тема сообщения:</i> | выселение из жилища, занятого автором без законных оснований |
| <i>Процедурный вопрос:</i> | неисчерпание внутренних средств правовой защиты |
| <i>Вопрос существа:</i> | право на достаточное жилище |
| <i>Статья Пакта</i> | статья 11, пункт 1 |
| <i>Статьи Факультативного протокола:</i> | 2 и 5 |

1.1 Авторы сообщения, полученного 7 марта 2018 года, — Хосефа Эрнандес Кортес и Рикардо Родригес Бермудес, граждане Испании, родившиеся соответственно 29 ноября 1977 года и 16 августа 1969 года. Они подают сообщение от своего имени и от имени своих несовершеннолетних дочерей С. и И., родившихся 25 октября 2008 года и 14 августа 2013 года. Авторы утверждают, что их выселение, а также выселение их дочерей нарушит их права, предусмотренные статьей 11 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 5 мая 2013 года.

* Приняты Комитетом на его семьдесят второй сессии (26 сентября — 14 октября 2022 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Аслан Абашидзе, Мохамед Эзельдин Абдель-Монеим, Надир Адилов, Асраф Алли Конье, Лаура-Мария Крчунян-Тату, Питерс Сандей Омологбе Эмузе, Людовик Эннбель, Карла Ванесса Лемус де Васкес, Серии Нонтхасут, Лидия Равенберг, Прити Саран, Юнсянь Шэнь, Хейсу Син, Родриго Упримни, Михель Виндфур и Мохаммед Амарти. В соответствии со статьей 23 Факультативного протокола Микель Мансисидор де ла Фуэнте не участвовал в рассмотрении сообщения.



Авторов представляют адвокаты Алехандра Хасинто Уранга и Франсиско Хавьер Рубио Хиль.

1.2 13 марта 2019 года государство-участник обратилось к Комитету с просьбой приостановить рассмотрение сообщения. 12 апреля 2019 года авторы возразили против приостановления рассмотрения. 23 января 2020 года Комитет, в лице своей Рабочей группы, решил не приостанавливать рассмотрение сообщения, принимая во внимание, что жалоба была отклонена и процесс выселения возобновился.

А. Резюме информации и доводов сторон

Обстоятельства дела¹

События, предшествовавшие регистрации сообщения

2.1 Авторы заявляют, что с 2008 года они несколько раз безуспешно обращались в Мадридский институт жилищного строительства с просьбой о предоставлении социального жилья. В период 2010–2014 годов авторы смогли снять квартиру на частном рынке, но потеряли работу и с 2014 года не могли платить квартирную плату. По словам авторов, они были вынуждены переехать в квартиру, принадлежащую банку, поскольку другого жилья не имелось, а их заявления на предоставление социального жилья не были удовлетворены. Они утверждают, что квартира, о которой идет речь, была не занята.

2.2 В неустановленную дату банк, которому принадлежала квартира, подал заявление в Мадридский магистратский суд № 50 о незаконном присвоении собственности автором. В ходе разбирательства автор утверждала следующее: что она въехала в квартиру, потому что та пустовала и была единственной возможностью обеспечить ее дочерей жильем, поскольку она не могла позволить себе платить за квартиру; что она обратилась в банк с просьбой разрешить им жить в квартире и платить за нее по социальному льготному тарифу; что она подавала заявление на получение социального жилья; что у одной из ее дочерей были «проблемы», которые требовали особой помощи.

2.3 4 декабря 2015 года автор подала заявление на получение жилья в Муниципальную службу жилищного строительства и благоустройства Мадридского городского совета. Ее заявление было принято, и она была поставлена на очередь.

2.4 15 декабря 2015 года суд признал автора виновной в совершении преступления присвоения имущества согласно положениям пункта 2 статьи 245 Уголовного кодекса. Она была приговорена к штрафу в размере 3 евро в день за три месяца с обязанностью выплатить судебные издержки. В случае неуплаты штрафа наказание составит один день ареста за каждые два пропущенных ежедневных платежа. Суд также предписал автору и ее семье освободить жилище, а также вынес определение информировать социальные службы об этом решении, чтобы те могли оказать им помощь. Автор обжаловала приговор в Мадридском провинциальном суде.

2.5 23 марта 2016 года Провинциальный суд частично отменил приговор суда и признал автора невиновной в малозначительном правонарушении присвоения имущества на основании состояния необходимости вместе с ее нуждаемостью. В этой связи Провинциальный суд отметил, что у авторов было две дочери в возрасте 7 и 2 лет, они были безработными и безуспешно подавали заявление на получение социального жилья. Провинциальный суд посчитал, что, учитывая нуждаемость семьи и ее усилия по разрешению ситуации, их состояние необходимости было признано более серьезным, чем вред охраняемому законному интересу. Провинциальный суд посчитал, что это не освобождает виновных от обязанности освободить дом, поскольку они не имели права занимать его.

¹ Эти факты были восстановлены на основе индивидуального сообщения и последующей информации, представленной сторонами в замечаниях и комментариях по существу сообщения.

2.6 21 февраля и 28 июня 2017 года суд постановил выселить авторов. В обоих случаях выселение было приостановлено по просьбе авторов и социальных служб, которые ссылались на их социально-экономическое положение и отсутствие другого жилья.

2.7 10 июля 2017 года авторы вновь обратились в банк с просьбой разрешить им остаться в квартире и предложили платить за нее по льготному тарифу. Банк не ответил на их просьбу и вместо этого потребовал их выселения. В тот же день авторы повторно подали заявление на получение жилья в Муниципальную жилищно-землеустроительную службу.

2.8 3 июля 2017 года автор обратилась в Сообщество Мадрида с заявлением о предоставлении социального жилья. Она утверждала, что находится в особом состоянии нуждаемости. 2 ноября 2017 года Сообщество Мадрида, сославшись на положение подпункта f) пункта 1 статьи 14 декрета № 52/2016 от 31 мая о создании Маневренного фонда жилья, отклонило заявление автора на том основании, что она занимала жилье, не имея законного права собственности.

2.9 4 января 2018 года суд постановил выселить авторов и их дочерей 9 марта 2018 года. На момент регистрации сообщения авторы утверждали, что не имеется средства правовой защиты, позволяющего обжаловать постановление о выселении или потребовать его приостановления, и что поэтому все внутренние средства правовой защиты были исчерпаны.

Факты, предшествовавшие регистрации сообщения

2.10 8 марта 2018 года Комитет зарегистрировал сообщение автора и обратился к государству-участнику с просьбой принять временные меры, чтобы исключить возможность причинения непоправимого вреда автору и находящимся под ее опекой двум несовершеннолетним, пока дело находится на рассмотрении Комитета. Такими мерами могли бы быть, в частности, приостановление процедуры выселения семьи автора или предоставление ей другого жилья, соответствующего ее потребностям, на основе добросовестных и реальных консультаций с автором сообщения.

2.11 В тот же день, 8 марта 2018 года, организация — собственник жилья, просила приостановить выселение на один месяц, поскольку городской совет вел поиск другого жилья для авторов. 13 марта 2018 года суд приостановил выселение сроком на один месяц.

2.12 13 ноября 2018 года суд постановил выселить автора и других жильцов из этого жилища. Автор подала ходатайства об отмене этого постановления. 11 декабря 2018 года суд отклонил ходатайство автора и оставил в силе постановление о выселении. Автор обжаловала это решение во второй инстанции. Эта жалоба была отклонена Провинциальным судом постановлением от 7 февраля 2019 года. Провинциальный суд рассмотрел содержание ходатайства о принятии обеспечительных мер, поданного Комитетом. В этой связи Провинциальный суд отметил, что Комитет предложил государству-участнику две возможности: приостановить выселение или предоставить другое подходящее жилье. Провинциальный суд счел, что первый вариант не представляется разумным, поскольку административные органы не изыскали другого жилья, а приостановление выселения как обеспечительная мера не может продолжаться неопределенно долгий срок, поскольку это нанесло бы чрезмерный ущерб собственнику.

2.13 С 10 декабря 2018 года суд неоднократно выносил постановления о выселении авторов, каждый раз приостанавливая приведение его в исполнение по различным причинам, связанным с социально-экономическим положением семьи. 29 июня 2021 года суд приостановил выселение, назначенное на 7 июля 2021 года, по просьбе авторов в соответствии с королевским декретом-законом № 8/2021 от 4 мая 2021 года о срочных мерах медицинского, социального и судебного характера, применяемых после окончания чрезвычайной ситуации. 2 ноября 2021 года суд постановил выселить авторов, назначив выселение на 1 декабря 2021 года. Авторы обратились с просьбой о приостановлении выселения в соответствии с положениями королевского декрета-

закона № 21/2021 от 26 октября, расширяющего меры социальной защиты в ситуациях социально-экономической уязвимости.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что государство-участник нарушило их право на достаточное жилище в соответствии со статьей 11 Пакта, поскольку судебные органы распорядились об их выселении, не предоставив им другого жилья. Они утверждают, что, хотя они получают социальное пособие, предоставляемое Сообществом Мадрида, а автор имеет работу с частичной занятостью, этого дохода недостаточно для содержания семьи и съема жилья на частном рынке.

3.2 Авторы утверждают, что, хотя судебные органы государства-участника осведомлены об их положении — а Провинциальный суд пришел к выводу, что они находятся в состоянии нуждаемости и уязвимости, — власти не приняли во внимание их положения и влияния выселения на их права. Кроме того, законодательство государства-участника не позволяет судам оценивать последствия, которые может оказать постановление о выселении на человека, находящегося таком же положении, что и авторы.

3.3 Авторы также считают, что существует риск нарушения права на достаточное жилище, если они будут выселены без предоставления другого жилья. Авторы отмечают, что, несмотря на их особо уязвимое положение, все их заявления о предоставлении социального жилья от Сообщества Мадрида были отклонены. Кроме того, 2 ноября 2017 года автору было отказано в предоставлении социального жилья, поскольку она занимала квартиру без законного права собственности, при том что Провинциальный суд освободил ее от уголовной ответственности на том основании, что она находилась в состоянии нуждаемости.

Замечания государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения

4.1 10 сентября 2018 года, 13 марта 2019 года и 15 июля 2020 года государству-участнику было предложено представить свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения.

4.2 Государство-участник утверждает, что семья не сотрудничает с социальными службами ни по одному из каналов взаимодействия, чтобы получить другое жилье, и прилагает отчет социальных служб по этому поводу. В частности, социальные службы утверждают, что семья отклонила предложения о размещении в коммунальной квартире и заявила, что желает, чтобы за ней была оставлена квартира, из которой они выселялись. Авторы по-прежнему включены в список очередников на предоставление жилья в Муниципальной жилищно-землеустроительной службе города Мадрида, но жилье им еще не выделено. Авторы также подали заявление на получение временного жилья в Агентство социального жилья Сообщества Мадрида. Эти заявления были отклонены 10 октября 2018 года, 14 февраля 2020 года и 16 декабря 2020 года. В первом случае заявление было отклонено, поскольку семья занимала жилье без юридического права собственности, что препятствует рассмотрению заявлений о предоставлении жилья в соответствии с положением подпункта d) пункта 1 статьи 19 декрета № 52/2016. В последующих случаях заявление было отклонено, поскольку не были предоставлены все необходимые документы, в частности документы, подтверждающие, что они не занимают жилье без законного права собственности. В июле 2020 года доход семьи составлял 584 евро в месяц, хотя государство-участник утверждает, что в случае получения дохода ниже прожиточного минимума, установленного королевским указом-законом № 20/2020 от 29 мая, доход мог бы возрасти до 1015 евро в месяц.

4.3 22 февраля 2021 года государство-участник направило дополнительные комментарии, в которых утверждалось, что заявители согласились с тем, что они не заполнили заявление на получение жилья в Сообществе Мадрида, поскольку не предоставили всех необходимых документов. Кроме того, государство-участник сообщает, что 16 декабря 2020 года авторы направили новое заявление о

предоставлении жилья, которое вновь находится на рассмотрении вплоть до представления авторами необходимой информации.

4.4 Что касается приемлемости, то государство-участник считает, что авторы не исчерпали всех внутренних средств правовой защиты, не выполнив просьбу Агентства социального жилья автономного Сообщества Мадрида подтвердить, что они не занимают жилье без законного права владения. Государство-участник также утверждает, что судебный процесс еще не завершен, поскольку постановление о выселении еще не исполнено.

4.5 По существу дела государство-участник напоминает, что авторы и их дочери на бесплатной основе пользуются медицинским обслуживанием и юридической помощью, а также доступом к бесплатным или субсидируемым предметам первой необходимости. Кроме того, с 2016 года семья находится под наблюдением социальных служб. Таким образом, удовлетворение потребностей семьи автора, в меру имеющихся средств, гарантируется за счет государственных средств.

4.6 Государство-участник подчеркивает, что никто не имеет права занимать чужое жилье и что право собственности также является одним из основных прав человека, закрепленных в статье 17 Всеобщей декларации прав человека и статье 33 Конституции. Государство-участник считает, что Пакт не может быть использован для ограждения актов захвата чужого имущества, поскольку это противоречило бы праву на частную собственность других лиц. Государство-участник утверждает, что в замечании общего порядка № 7 (1997) Комитет указывает, что выселения уместны в определенных случаях, которые включают занятие чужой собственности.

4.7 Государство-участник утверждает, что право на достаточное жилище не является ни абсолютным правом на конкретное жилище, принадлежащее другому лицу, ни абсолютным правом на получение жилища от государственных органов, если государственных средств на это не хватает. По мнению государства-участника, ни пункт 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека, ни пункт 1 статьи 11 Пакта не признают обладающего искомой силой субъективного права, а определяют полномочия государства принимать соответствующие меры по поощрению государственной политики, направленной на обеспечение доступа к достойному жилищу всех граждан. Согласно правовой практике Суда Европейского союза, пункт 3 статьи 34 Хартии Европейского союза об основных правах, которая признает право на жилищную помощь, гарантирует не право на жилье, а право на жилищную помощь в рамках социальной политики, основанной на статье 153 Договора о функционировании Европейского союза. Этот мандат государственных органов прямо вытекает из статьи 47 Конституции и из законодательных актов автономных сообществ. В соответствии с этой статьей, а также с правовой практикой Конституционного суда, право на жилище является «конституционным мандатом или руководящим принципом», который имеет преимущественно социальное значение, но не является отдельной сферой полномочий государства. Таким образом, государственные органы обязаны содействовать созданию необходимых условий и устанавливать соответствующие правила для осуществления права граждан Испании на достойное и достаточное жилище, в частности путем регулирования землепользования для общего блага и недопущения спекуляции. Соответственно, поскольку данное право является постепенно реализуемым, государство-участник полностью выполняет свои международные обязательства в этой области. Оно также ссылается на свои доводы в отношении других, аналогичных настоящему сообщению об усилиях, предпринятых в области обеспечения жильем.

4.8 Государство-участник приходит к выводу, что при анализе выполнения своих обязательств по Пакту оно должно исходить из двух ключевых положений, а именно, что: а) государство должно участвовать в финансировании удовлетворения жилищных потребностей тех, кто не имеет достаточных средств для получения жилья, в той мере, в какой такие средства разумно доступны для него, с учетом состояния государственных финансов; б) что, когда таких ресурсов недостаточно для удовлетворения всех возможных потребностей, соответствующие ходатайства должны рассматриваться на основе объективных критериев и принципа равенства, чтобы они удовлетворялись с учетом приоритетности потребностей.

4.9 Государство-участник считает, что для признания индивидуального сообщения приемлемым в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Пакта автор должна представить достаточные доказательства того, что: а) она относится к категории нуждающихся, поскольку не располагает достаточными средствами для получения жилья на свободном рынке; б) компетентные государственные органы не направили в меру своих возможностей средств на удовлетворение жилищных потребностей семей, действительно находящихся в ситуации социальной изоляции (в том числе не приняли мер для облегчения доступа к рынку частного жилья и предотвращения ухода с него или чрезвычайных мер в случаях, когда такой уход происходит законным образом с целью перехода в систему государственного жилья, и не вложили достаточных инвестиций в систему государственного жилья); с) в ситуации, когда имеющихся государственных средств недостаточно для покрытия всех реально существующих потребностей, распределение ограниченных государственных средств не было осуществлено на основе рациональных и объективных критериев и с уделением приоритетного внимания тем, кто в наибольшей степени нуждается в помощи; d) со стороны автора не было допущено преднамеренных и сознательных действий или бездействия, которые воспрепятствовали получению им предлагаемой государством поддержки.

4.10 На основании вышеизложенного государство-участник делает вывод, что нарушение Пакта имело бы место только в том случае, если бы одновременно и в совокупности: семья авторов находилась в ситуации социальной изоляции, отсутствовало жилье на случай чрезвычайных обстоятельств и не было бы распределения государственного жилья на основе объективной процедуры, гарантирующей оказание предоставления жилья в порядке нуждаемости очередников. Государство-участник утверждает, что оно приняло многочисленные меры по преодолению ситуации экономического кризиса, направленные на облегчение доступа к рынку частного жилья через владение или аренду; предотвращение ухода с рынка частного жилья; а также на урегулирование ситуаций, связанных с чрезвычайной ситуацией нуждаемости в случае законного выселения, и на период до получения нового законного доступа к частному или государственному жилью судебные органы разработали порядок координации действий с муниципальными социальными службами до проведения выселения, чтобы можно было провести оценку и предложить временное жилье. На социальные службы возложена ответственность за оценку и мониторинг потребностей конкретных семей.

4.11 Государство-участник считает, что в свете изложенного выше в обстоятельствах данного дела можно сделать вывод об отсутствии нарушения статьи 11 Пакта, поскольку социальные службы присутствовали в дни выселения и следили за положением семьи; а судебные органы неоднократно приостанавливали выселение, не назначая новой даты. Государство-участник напоминает, что авторы с 2014 года занимают недвижимость, принадлежащую другим лицам, и что они не сотрудничают в рамках социально-профессионального механизма, предложенного социальными службами, рассматривая лишь вариант продолжения незаконного владения недвижимостью. Установив, что администрация приняла все возможные меры для оказания помощи авторам, государство-участник считает, что оно выполнило свои обязательства по Пакту и что сообщение является необоснованным.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

5.1 11 января 2019 года, 12 апреля 2019 года, 29 мая 2019 года, 4 июля 2019 года и 31 декабря 2020 года авторы представили комментарии относительно приемлемости и существа сообщения, дополненные 30 июня, 9 августа и 23 ноября 2021 года.

5.2 Во-первых, авторы указывают, что они воспользовались доступом к жилищу, не имея на него законного права собственности, только в крайнем случае, когда у них не было альтернативы, и что это было установлено Провинциальным судом, который оправдал автора, применив полностью оправдывающее обстоятельство состояния необходимости.

5.3 Авторы также утверждают, что, хотя выселение не состоялось и приостановлено, это стало возможным только благодаря просьбе Комитета о принятии временных мер, и что это не означает, что выселение не может произойти в будущем.

5.4 Авторы сообщают, что 22 декабря 2020 года авторы получили право на социальное пособие, которое в их случае составляет 843 евро в месяц и заменяет прежний гарантированный минимальный доход.

5.5 Авторы утверждают, что приняли все возможные меры для обеспечения жильем через правовые каналы, в частности, воспользовавшись тремя механизмами взаимодействия. Во-первых, на регулярной и непрерывной основе с 2009 по 2020 год они подавали заявления о предоставлении жилья в Сообщество Мадрида. Однако этот путь взаимодействия закрыт, поскольку ныне действующее законодательство исключает в качестве претендента на жилье любое лицо, занимающее жилье без законного права собственности. Применительно к своим заявлениям авторы отмечают, что 2 ноября 2017 года их заявление было отклонено на этом основании. Впоследствии, хотя их заявления были отклонены на формальном основании непредоставления всех необходимых документов, на самом деле они были отклонены в силу того, что они занимают жилье без законного права собственности, поскольку авторы предоставили все запрошенные документы, но не могут предоставить, как было запрошено, подтверждения того, что они не занимают жилье без законного права собственности. Авторы считают, что таким образом администрация стремится замаскировать исключение семей в их обстоятельствах из числа претендентов на социальное жилье. Авторы считают тревожным, что им отказывают в доступе к социальному жилью на основании того, что они занимают жилье без законного права собственности, в то время как решением суда было признано, что они занимают его в силу необходимости. Авторы напоминают, что сам Комитет рекомендовал государству-участнику отменить это требование, исключающее из числа претендентов на жилье лиц, занимающих его без законного права собственности². Кроме того, они сообщают, что Народный защитник также высказался в том же смысле, считая, что это исключение является основным препятствием для удовлетворения потребностей в жилье уязвимых групп населения Мадрида. Кроме того, они добавляют, что, даже если заявление принято, это не означает немедленного выделения жилья, а лишь означает включение в очередь на предоставление жилья, ожидание которого может занять годы, поскольку в Сообществе Мадрида существует вызывающая тревогу нехватка социального жилья.

5.6 Во-вторых, авторы подали заявление в городской совет Мадрида на получение жилья в 2018 и 2020 годах. В связи с этим заявлением авторы хотели бы пояснить, что, хотя государство-участник представило документы, в которых утверждается, что авторы отказались от возможности проживания в коммунальной квартире, в действительности они от нее никогда не отказывались. Авторы утверждают, что городской совет не имеет коммунальных квартир в их районе и что социальные работники лишь предложили оценить шансы семьи на получение коммунальной квартиры, указав, что они очень малы и что семья может быть разлучена. Поэтому, по мнению авторов, не следует понимать, что они отклонили такое предложение и что такой вариант не обеспечил бы семье другое достойное жилье. Автор отмечает, что 4 февраля 2021 года 28 200 претендентам на получение государственного жилья в городском совете Мадрида было предложено 398 жилых помещений и что она не получила ни одного из них.

5.7 В-третьих, авторы договорились с организацией, владеющей недвижимостью, о возможности урегулирования их ситуации путем заключения договора аренды. Кроме того, авторы указывают, что они предприняли целый ряд действий, обратившись в различные благотворительные и гуманитарные ассоциации, такие как Каритас или жилищная программа Красного Креста, и поддерживая постоянный дружественный и конструктивный диалог с домовладельцем, которым в разное время были разные финансовые учреждения.

² *Лопес Альбан против Испании* (E/C.12/66/D/37/2018), п. 17.

5.8 Авторы утверждают, что тот факт, что семья пользуется медицинской и юридической помощью и школьным образованием, не исключает возможного нарушения других прав, таких как право на достаточное жилье, и что на самом деле эти права взаимосвязаны, а нарушение права на достаточное жилье может повлиять на другие права человека. Кроме того, авторы отмечают, что постепенная реализация экономических и социальных прав, включая право на достаточное жилище, является обязательством государства-участника, в отношении которого нет места неоправданному отступлению или неравенству. В случае государства-участника, являющегося относительно развитым в социальном плане, имеется вопиющее неравенство между его гражданами и между его территориями, что приводит к жилищным лишениям для таких семей, как семья авторов. Авторы считают, что речь идет о волне выселений, вызванной разрывом жилищного пузыря в 2008 году, и в этой связи отмечают, что Комитет пришел к такому выводу в своих заключительных замечаниях от 18 мая 2012 года³. В этой связи авторы заявляют, что Государственный жилищный план на 2018–2021 годы, который предусматривает меры по преодолению этой ситуации, не был реализован в некоторых автономных сообществах, включая Сообщество Мадрида.

5.9 Кроме того, авторы считают, что государство-участник противопоставляет частную собственность как абсолютное право человека занятию собственности авторами, не имеющими на него права. Во-первых, авторы указывают, что владельцем дома является не физическое лицо, а финансовое учреждение, владелец большого числа домов, а во-вторых, они указывают, что Провинциальный суд уже соотнес право на частную собственность с состоянием необходимости авторов, приняв решение в пользу последних, полностью освободив их от ответственности в силу состояния необходимости, но постановив их выселить.

5.10 Авторы заключают, что государство-участник могло бы предоставить другое жилье и что в ходе судебного процесса должно быть обеспечено процессуальное пространство для представления и рассмотрения утверждений, касающихся экономических и социальных прав выселяемых лиц. Поэтому они считают, что в их деле было нарушено их право на достаточное жилище, поскольку было принято постановление об их выселении без предоставления другого жилья и отказано в доступе к социальному жилью.

В. Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать любое утверждение, содержащееся в сообщении, в соответствии с пунктом 2 правила 10 своих правил процедуры Комитет должен решить, является ли оно приемлемым согласно Факультативному протоколу.

6.2 Комитет напоминает, что согласно пункту 1 статьи 3 Факультативного протокола Комитет не рассматривает никаких сообщений, пока не удостоверится в том, что все доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны. Государство-участник утверждает, что авторы не исчерпали всех внутренних средств правовой защиты, поскольку они не представили документов, запрошенных Сообществом Мадрида для завершения рассмотрения их заявления о предоставлении социального жилья, поданного после занятия жилья. Комитет считает, что по смыслу пункта 1 статьи 3 Факультативного протокола под «внутренними средствами правовой защиты» понимаются средства защиты, которые доступны автору в непосредственной связи с первоначальными событиями, приведшими к предполагаемому нарушению, и которые, как можно *prima facie* обоснованно считать, позволят реально устранить предполагаемые нарушения Пакта. Комитет отмечает, что основная жалоба в данном сообщении заключается в том, что выселение авторов противоречит Пакту, поскольку у них нет другого жилья, и что власти бездействуют, несмотря на их заявления. Соответственно, должны быть исчерпаны прежде всего средства правовой защиты, имеющие непосредственное отношение к принудительному выселению, например направленные на предотвращение или отсрочку выселения, а также средства,

³ E/C.12/ESP/CO/5.

позволяющие информировать судебные органы об отсутствии у автора сообщения другого жилья. В этой связи Комитет отмечает, что авторы исчерпали все имеющиеся средства правовой защиты, направленные на предотвращение или отсрочку выселения, поскольку на момент представления сообщения автор обжаловала судебное решение, предписывающее ей освободить жилое помещение, тем самым исчерпав это средство правовой защиты, и ходатайствовала о приостановлении исполнения решения о выселении и информировании о нем социальных служб на том основании, что у нее не имеется другого жилья. Что касается заявления о предоставлении социального жилья в Сообщество Мадрида, то Комитет принимает к сведению то утверждение государства-участника, что лица, самовольно вселившиеся в жилое помещение без правовых оснований, как автор, не могут обращаться с заявлением о получении социального жилья в этот орган. Комитет напоминает, что при рассмотрении одного из предыдущих сообщений он уже констатировал, что это требование представляет собой препятствие для доступа к жилью, как таковое противоречащее Пакту⁴. В этой связи Комитет считает, что государство-участник не привело надлежащих обоснований того, что такое средство правовой защиты было эффективным и доступным в обстоятельствах данного дела. В этой связи Комитет делает вывод, что авторы исчерпали все внутренние средства правовой защиты в отношении этой жалобы, и признает ее приемлемой в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Факультативного протокола.

6.3 Комитет отмечает, что государство-участник утверждает, что авторы недостаточно обосновали свои утверждения, поскольку они отклонили предложение о предоставлении временного жилья, и государство-участник приняло все меры в максимальном объеме имеющихся у него ресурсов. Комитет отмечает, что с 2008 года авторы безуспешно подавали заявления о предоставлении социального жилья, но их заявления были отклонены. Поэтому Комитет считает, что утверждения авторов достаточно обоснованы, и признает сообщение приемлемым в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Факультативного протокола.

6.4 Комитет отмечает, что в остальной своей части сообщение отвечает другим требованиям в отношении приемлемости, предусмотренным в статьях 2 и 3 Факультативного протокола; следовательно, он объявляет его приемлемым и приступает к его рассмотрению по существу.

C. Рассмотрение вопроса о приемлемости

Факты и правовые вопросы

7.1 В соответствии с положениями статьи 8 Факультативного протокола Комитет рассмотрел данное сообщение с учетом всей представленной ему информации.

7.2 Комитет переходит к рассмотрению фактов, которые он считает доказанными. Авторы подают заявления о предоставлении жилья с 2008 года. Заявление в Сообщество Мадрида было отклонено на том основании, что они занимают жилье без законного права собственности, в то время как заявление в Городской совет Мадрида, чей жилищный фонд ограничен, все еще находится в списке очередников. С тех пор выселение приостанавливалось по разным причинам вплоть до настоящего времени.

7.3 Авторы утверждают, что их выселение без предоставления другого жилья в связи с отказом Сообщества Мадрида будет равносильно нарушению их права на достаточное жилище в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Пакта. Со своей стороны, государство-участник утверждает, что предложенные им другие варианты жилья в максимальном объеме соответствовали имеющимся у него ресурсам.

7.4 В свете установления Комитетом соответствующих фактов и утверждений сторон, поднимаемый в сообщении вопрос заключается в следующем: явилось ли выселение автора нарушением права на достаточное жилище, признанного в пункте 1 статьи 11 Пакта. Чтобы ответить на этот вопрос, Комитет прежде всего напомнит свою

⁴ *Лопес Альбан против Испании*, п. 12.2.

доктрину в отношении защиты от принудительных выселений. Затем он анализирует данный случай принудительного выселения автора сообщения и отвечает на конкретные вопросы, поднятые в его сообщении.

Правовая защита от принудительных выселений

8.1 Право человека на достаточное жилище имеет решающее значение для пользования экономическими, социальными и культурными правами⁵ и во всех своих аспектах связано с другими правами человека, включая права, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах⁶. Право на жилище должно быть гарантировано каждому, независимо от уровня дохода или доступа к экономическим ресурсам⁷, и государства-участники должны предпринимать все необходимые меры для всемерной реализации этого права в максимальном объеме имеющихся у них ресурсов⁸.

8.2 Принудительные выселения *prima facie* несовместимы с Пактом и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах⁹, а соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы такие выселения производились на основе законодательства, совместимого с Пактом, и с соблюдением общих принципов целесообразности и соразмерности между законной целью выселения и последствиями выселения для выселяемых лиц¹⁰. Эта обязанность вытекает из толкования обязательств государства-участника по пункту 1 статьи 2 Пакта в сочетании со статьей 11 и в соответствии с требованиями статьи 4, устанавливающей общие рамки допустимых ограничений в отношении пользования правами в соответствии с Пактом¹¹.

8.3 Для того чтобы принудительное выселение было правомерным, оно должно соответствовать следующим критериям. Во-первых, оно должно производиться на законных основаниях. Во-вторых, ограничение должно способствовать «общему благосостоянию в демократическом обществе». В-третьих, ограничение должно соответствовать упомянутой законной цели. В-четвертых, ограничение должно быть необходимым, в том смысле, что при наличии нескольких средств, разумно способных достичь законной цели ограничения, должно быть выбрано средство, наименее ограничивающее право. Наконец, положительные результаты, достигаемые в результате выселения, способствующего общему благу, должны перевешивать его воздействие на использование ограничиваемого права. Чем серьезнее воздействие на права, защищаемые Пактом, тем больше внимания следует уделять обоснованию такого ограничения. Наличие другого достаточного жилища, личные обстоятельства жильцов и членов их семей, а также их сотрудничество с властями в поиске подходящего для них жилья также являются важнейшими факторами, которые необходимо учитывать при анализе ситуации. Также в обязательном порядке необходимо проводить различие между недвижимостью, принадлежащей частным лицам, которым соответствующая собственность необходима для использования в качестве жилья или для получения средств к существованию, и недвижимостью, принадлежащей финансовым или любым другим структурам¹². Таким образом, государство-участник, предусматривающее незамедлительное выселение лица в случае прекращения действия договора аренды независимо от обстоятельств, при которых будет исполняться постановление о принудительном выселении, нарушает право соответствующего лица на достаточное жилище¹³. Анализ соразмерности применяемой меры должен проводиться судебным или другим беспристрастным и независимым органом, уполномоченным выносить постановления о прекращении

⁵ Замечание общего порядка № 4 (1991) Комитета, п. 1.

⁶ Там же, пп. 7 и 9.

⁷ Там же, п. 7.

⁸ Там же, п. 12.

⁹ Там же, п. 18, и замечание общего порядка № 7 (1997) Комитета, п. 1.

¹⁰ *Бен Джазия и Беллили против Испании* (E/C.12/61/D/5/2015), п. 13.4.

¹¹ *Гомес-Лимон Пардо против Испании* (E/C.12/67/D/52/2018), п. 9.4.

¹² *Лопес Альбан против Испании*, п. 11.5.

¹³ Там же, п. 11.7.

нарушения и предоставлять эффективные средства правовой защиты. Этот орган должен установить, соответствует ли выселение положениям Пакта, включая изложенные выше элементы критерия соразмерности, предусмотренные в статье 4 Пакта¹⁴. Вывод о том, что выселение не является разумной мерой в тот или иной конкретный момент, необязательно означает, что постановление о выселении жильцов не может быть вынесено. Тем не менее принципы целесообразности и соразмерности могут потребовать, чтобы исполнение постановления о выселении было приостановлено или отложено, чтобы выселяемые не оказались в ситуации бедности или нарушения других прав, закрепленных в Пакте. Вынесение постановления о выселении также может обуславливаться другими факторами, такими как предписание административным властям принять меры по оказанию помощи жильцам для уменьшения последствий их выселения¹⁵.

8.4 Кроме того, должна существовать реальная возможность проведения добросовестных и результативных предварительных консультаций между государственными органами и выселяемыми лицами, не должны быть предусмотрены альтернативные средства или меры, менее ограничительные для права на жилище, а лица, затрагиваемые этой мерой, не должны оказываться в ситуации, в которой нарушаются другие закрепленные в Пакте права или другие права человека или же существует риск такого нарушения¹⁶.

Обязанность государства предоставлять в случае необходимости другое жилье

9.1 В частности, выселения не должны приводить к появлению бездомных или уязвимых для нарушения других прав человека. В тех случаях, когда выселяемые не способны обеспечить себя средствами к существованию, государство-участник должно принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств другого надлежащего жилья, расселения или доступа к плодородным землям¹⁷. Государство-участник обязано принимать разумные меры для предоставления другого жилья лицам, которые в результате выселения могут остаться без крова, независимо от того, было ли решение о выселении принято властями государства-участника или частными структурами, например владельцем жилья¹⁸. Если в случае выселения государство-участник не гарантирует или не предоставляет выселяемому другое жилье, оно должно продемонстрировать, что им были рассмотрены конкретные обстоятельства дела и что право выселяемого на жилище не могло быть удовлетворено даже после принятия всех разумных мер в максимальных пределах имеющихся у него ресурсов. Представляемая государством-участником информация должна позволять Комитету оценить обоснованность мер, принятых в соответствии с пунктом 4 статьи 8 Факультативного протокола¹⁹.

9.2 Обязательство предоставлять другое жилье нуждающимся в нем выселяемым лицам подразумевает, что в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государства-участники должны принимать все необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов для осуществления этого права. Для достижения этой цели государства-участники могут проводить самые разнообразные стратегии²⁰. Вместе с тем любые принимаемые меры должны быть обдуманными, конкретными и как можно более четко нацеленными на осуществление этого права наиболее безотлагательным и результативным образом²¹. Стратегии обеспечения альтернативным жильем в случае

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же, п. 11.5.

¹⁶ *Бен Джазия и Беллили против Испании*, п. 15.1.

¹⁷ Замечание общего порядка № 7 (1997) Комитета, п. 16.

¹⁸ *Бен Джазия и Беллили против Испании*, п. 15.2.

¹⁹ Там же, п. 15.5. См. также заявление Комитета об оценке обязательства по принятию мер «в максимальных пределах имеющихся ресурсов», предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту (E/C.12/2007/1).

²⁰ Замечание общего порядка № 4 (1991) Комитета, подпункт с) п. 8. См. также п. 13.

²¹ Замечание общего порядка № 3 (1990) Комитета, п. 2. См. также письмо Председателя Комитета от 16 мая 2012 года государствам — участникам Пакта.

принудительных выселений должны быть соразмерны потребностям затрагиваемых лиц и степени неотложности ситуации, а также должны осуществляться с уважением к достоинству личности.

9.3 Другое жилье должно быть достаточным. Даже если достаточность отчасти определяется социальными, экономическими, культурными, климатологическими, экологическими и другими факторами, Комитет считает, что, тем не менее, можно определить некоторые аспекты этого права, которые следует учитывать для этой цели в любом конкретном контексте. Эти аспекты включают в себя, в частности, следующее: правовая защита проживания; наличие услуг, материалов, удобств и инфраструктуры; доступность с точки зрения расходов; пригодность для проживания; доступность местоположения, обеспечивающая социальный доступ (к образованию, работе, здравоохранению); а также достаточность с точки зрения культуры, позволяющая использовать право на выражение культурной самобытности и многообразия²².

9.4 В определенных обстоятельствах государства-участники могут демонстрировать, что даже после всех усилий, предпринятых ими в максимальных пределах имеющихся ресурсов, было невозможно предоставить постоянное другое жилье выселяемому лицу, которое в нем нуждается. В таких обстоятельствах возможно использование временного размещения в помещениях маневренного фонда, не отвечающих всем требованиям, предъявляемым к достаточному другому жилью. Вместе с тем государства должны стремиться к тому, чтобы временное жилье было совместимо с защитой человеческого достоинства выселенных лиц, отвечало всем требованиям безопасности и чтобы его предоставление было не постоянным решением, а шагом на пути к обеспечению достаточным жилищем²³. Необходимо также принимать во внимание право членов семьи не быть разлученными²⁴ и право на разумный уровень защиты частной жизни.

Законность постановления о выселении

10.1 Комитет переходит к анализу вопроса о том, является ли выселение автора из жилого помещения, которое она занимала, нарушением ее права на достаточное жилище. Авторы не утверждали, что они не пользовались процессуальными гарантиями, и из представленной Комитету информации никак не следует, что этот процесс был произвольным.

10.2 Комитет принимает к сведению тот аргумент государства-участника, что Пакт не может быть использован для оправдания завладения чужим имуществом, поскольку это противоречило бы праву на частную собственность других лиц. Комитет признает законный интерес государства-участника в обеспечении защиты всех прав, признанных в его правовой системе, при условии, что это не противоречит правам, изложенным в Пакте²⁵. Поскольку отсутствие у автора права собственности на занятое ею жилье было установлено в судебном порядке, Комитет считает, что для выселения семьи автора существовало законное основание.

10.3 Комитет отмечает, что авторы неоднократно просили приостановить их выселение в связи с их социально-экономическим положением и что за последние пять лет суд неоднократно приостанавливал выселение авторов по гуманитарным соображениям, а в последние годы — в связи с применением законодательных мер, принятых государством-участником в области социальной защиты. Комитет также отмечает то утверждение государства-участника, что оно приняло все необходимые меры в максимальном объеме имеющихся у него ресурсов для обеспечения удовлетворения прав авторов за счет государственных средств. Эти меры включают выплату установленного законом социального пособия в размере 834 евро в месяц для обеспечения достаточного уровня жизни авторов и их дочерей и удовлетворения их потребностей в пище, одежде и достаточном жилище. Комитет отмечает, что, согласно

²² Замечание общего порядка № 4 (1991) Комитета, п. 8.

²³ *Лопес Альбан против Испании*, пп. 9.1–9.4.

²⁴ Там же, п. 9.3.

²⁵ Там же, п. 11.5.

информации, имеющейся в открытом доступе, социальное пособие является мерой, направленной на то, чтобы все граждане могли жить достойно²⁶. С 2016 года семья также получает помощь социальных служб. Поэтому Комитет считает, что, несмотря на предписанную меру выселения, власти государства-участника провели проверку разумности и соразмерности, учитывая социально-экономическое положение авторов и влияние, которое выселение окажет на их право на жилье, и решили отложить его, чтобы не подвергать выселяемых лиц ситуации лишения средств к существованию или нарушения других прав, закрепленных в Пакте (см. пункт 8.3 выше).

10.4 Однако Комитет напоминает, что обязательство государств-участников обеспечить реализацию права на достаточное жилище основано на выполнении двух видов материальных обязательств. Во-первых, государства-участники не могут лишать лиц и их семьи жилья путем выселения или иным образом, не предоставляя другого решения в случае необходимости, при этом должны соблюдаться строгие условия, изложенные выше (пункты 8.1 и далее). Как было установлено, государство-участник не нарушило этого обязательства, поскольку оно согласилось приостановить выселение в соответствии с временными мерами Комитета. Во-вторых, государства-участники несут позитивное обязательство принимать соответствующие меры для обеспечения реализации права на достаточное жилище. Право на жилье определяется в соответствии с критериями, установленными Комитетом в его замечании общего порядка № 4 (1991), как право жить в жилье в условиях мира, безопасности и достоинства, и включает гарантии проживания, наличие услуг, ценовую доступность, пригодность для проживания, доступность, пригодность местоположения и культурную уместность²⁷. В настоящем случае государство-участник не продемонстрировало, что оно приняло адекватные меры для обеспечения права авторов на жилище в соответствии с критериями, изложенными выше. Комитет отмечает в этой связи, что авторы, семья с двумя несовершеннолетними дочерьми, находятся в «состоянии нуждаемости» — как это было признано в судебном порядке в 2016 году — и в течение нескольких лет прилагали значительные усилия для того, чтобы довести их положение нуждающихся до сведения государственных властей. Кроме того, хотя государство-участник приостановило исполнение постановления о выселении авторов, разрешив им остаться в занимаемом жилище, такое приостановление, основанное на неоднократном приостановлении исполнения вынесенного постановления о выселении, несовместимо с требованием гарантии проживания.

10.5 Эта ситуация усугубляется требованием, изложенным в подпункте d) пункта 1 статьи 19 декрета № 52/2016, согласно которым лицо, занимающее жилое помещение без согласия собственника, не может претендовать на социальное жилье. Комитет напоминает, что в предыдущем аналогичном сообщении²⁸ он уже пришел к выводу, что это требование может закрепить и без того уязвимое положение нуждающихся людей. Комитет установил, что применение этого требования несовместимо с природой права на достаточное жилище. Авторы занимали недвижимость без законного права собственности, поскольку находились в состоянии нуждаемости, что было признано Провинциальным судом, но они были лишены возможности подать заявление на получение социального жилья. Комитет повторяет свою предыдущую рекомендацию государству-участнику внести изменения в это законодательство, чтобы привести его в соответствие с Пактом.

10.6 По всем этим причинам Комитет считает, что в данном случае государство нарушило пункт 1 статьи 11 Пакта.

D. Выводы и рекомендации

11. Комитет, действуя на основании пункта 1 статьи 9 Факультативного протокола, постановляет, что государство-участник нарушило право авторов по смыслу пункта 1

²⁶ См. www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm.

²⁷ A/HRC/43/43, п. 16 b).

²⁸ Лопес Альбан против Испании, п. 12.2.

статьи 11 Пакта. В свете мнений, изложенных в настоящих соображениях, Комитет выносит государству-участнику следующие рекомендации.

Рекомендации в отношении авторов и их детей

12. Государство-участник обязано предоставить авторам и их детям реальное возмещение, в частности: а) в случае отсутствия у них достаточного жилища провести повторную оценку их нуждаемости и места в очереди с учетом давности подачи заявления на получение жилья в Сообщество Мадрид в целях предоставления им государственного жилья или принятия иной меры, позволяющей им жить в достаточном жилище, приняв при этом во внимание требования, изложенные в настоящих соображениях; б) предоставить авторам и их детям материальную компенсацию за допущенные нарушения; с) возместить авторам обоснованные судебные издержки, понесенные ими в связи с рассмотрением данного сообщения как на национальном, так и на международном уровне.

Общие рекомендации

13. Комитет считает, что возмещение, рекомендуемое в контексте индивидуальных сообщений, может включать в себя гарантии неповторения, и напоминает, что государство-участник обязано не допускать подобных нарушений в будущем. Государству-участнику следует обеспечить, чтобы его законодательство и правоприменительная практика соответствовали обязательствам, установленным в Пакте. В частности, государство-участник обязано:

а) обеспечить, чтобы нормативно-правовая база позволяла лицам, в отношении которых принято постановление о выселении, способное создать для них риск бедности или нарушения их прав в соответствии с Пактом, в том числе лицам, занимающим жилище без законных оснований, обжаловать это решение в суде или ином беспристрастном и независимом органе, наделенном правом предписывать прекращение нарушения и предоставлять эффективное средство правовой защиты, чтобы эти органы изучали соразмерность данной меры в свете критериев ограничения прав, признанных в Пакте, в соответствии с положениями статьи 4;

б) принять необходимые меры для устранения практики автоматического исключения из списков очередников всех лиц, которые занимают жилье без законных оснований по причине состояния нуждаемости, чтобы все лица могли на равных условиях получить доступ к фонду социального жилья, путем отмены всех необоснованных требований, способных привести к исключению лица, которое может оказаться под угрозой нищеты;

с) принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы в случае выселения лиц, не имеющих средств для получения альтернативного жилья, эта мера претворялась в жизнь только после проведения добросовестных и конструктивных консультаций с затрагиваемыми лицами²⁹ и после принятия государством-участником всех необходимых мер в максимальных пределах имеющихся ресурсов для обеспечения предоставления выселенным лицам альтернативного жилья, в особенности в случаях, когда речь идет о семьях, пожилых людях, детях и других лицах, находящихся в уязвимом положении;

д) в сотрудничестве с автономными сообществами и в максимальных пределах имеющихся ресурсов разработать и осуществить всеобъемлющий и комплексный план, направленный на то, чтобы гарантировать соблюдение права на достаточное жилище лицам с низким уровнем доходов в соответствии с замечанием общего порядка № 4 (1991) Комитета³⁰. В этом плане должны быть предусмотрены ресурсы, конкретные мероприятия, сроки и критерии оценки прогресса, позволяющие

²⁹ *Бен Джазия и Беллили против Испании*, п. 21 с).

³⁰ См. также заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по шестому периодическому докладу Испании (E/C.12/ESP/CO/6), п. 36.

разумным и поддающимся проверке образом гарантировать право на жилище для указанных лиц.

14. В соответствии с положениями пункта 2 статьи 9 Факультативного протокола и пункта 1 статьи 21 правил процедуры Комитета согласно Факультативному протоколу государство-участник должно в течение шести месяцев с момента препровождения Комитетом его соображений по сообщению представить Комитету письменный ответ, содержащий информацию о мерах, принятых с учетом соображений и рекомендаций Комитета. Государству-участнику предлагается также опубликовать данные соображения Комитета и широко распространить их в доступном формате среди всех групп населения.
