



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》
通过的关于来文第 26/2018 号* 的意见**

来文提交人:	Josefa Hernández Cortés 和 Ricardo Rodríguez Bermúdez (由律师代理)
所称受害人:	提交人及其女儿
缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 3 月 7 日(初次提交)
意见通过日期:	2022 年 10 月 10 日
事由:	将一个家庭从没有合法所有权的住房中驱逐出去
程序性问题:	未用尽国内补救办法
实质性问题:	适当住房权
《公约》条款:	第十一条第一款
《任择议定书》条款:	第二和第五条

1.1 来文于 2018 年 3 月 7 日收到, 提交人是 Josefa Hernández Cortés 和 Ricardo Rodríguez Bermúdez, 分别出生于 1977 年 11 月 29 日和 1969 年 8 月 16 日, 系西班牙国民。他们代表自己以及分别出生于 2008 年 10 月 25 日和 2013 年 8 月 14 日的未成年女儿 S.和 I.提交来文。提交人声称, 驱逐他们和他们的女儿将侵犯他们根

* 委员会第七十二届会议(2022 年 9 月 26 日至 10 月 14 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对来文的审议: 阿斯拉·阿巴希泽、穆罕默德·伊兹丁·阿卜杜勒-穆奈姆、纳迪尔·阿迪洛夫、阿斯拉夫·阿利·考恩耶、劳拉-玛丽亚·克勒丘内安-塔图、彼得斯·森迪·奥莫洛贝·埃穆泽、卢多维克·埃内贝勒、卡拉·瓦妮莎·莱穆斯·德巴斯克斯、社里·依他梭、莉迪亚-拉文伯格、普丽蒂·萨兰、沈永祥、申海洙、罗德里戈·乌普日姆尼、米夏埃尔·温德富尔和穆罕默德·阿马尔提。根据《任择议定书》议事规则第 23 条, 迈克尔·曼西西多·德拉富恩特没有参与对来文的审查。



据《公约》第十一条享有的权利。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对西班牙生效。提交人由 Alejandra Jacinto Uranga 和 Francisco Javier Rubio Gil 律师代理。

1.2 2019 年 3 月 13 日，缔约国请求暂停委员会对来文的审议。2019 年 4 月 12 日，提交人反对委员会暂停审议。2020 年 1 月 23 日，委员会通过其工作组决定不暂停审议来文，因为上诉已被驳回，驱逐程序已恢复。

A. 当事方提交的资料和论据摘要

事实背景¹

来文登记之前

2.1 提交人指出，自 2008 年以来，他们向马德里住房管理局提交了多次社会住房申请，但没有成功。2010 年至 2014 年期间，提交人设法在私人市场上租了一套公寓，但由于失去了工作，从 2014 年开始无力支付租金。据提交人说，他们别无选择，只能搬进一家归银行所有的公寓，因为他们没有其他住房，而且他们的社会住房申请没有成功。他们声称，所涉公寓无人居住。

2.2 在一个未指明的日期，拥有这间公寓的银行就提交人非法占用房产一事向马德里第 50 号调查法院提出申诉。在诉讼过程中，提交人声称，她搬进公寓是因为公寓空无一人，而且由于无力支付房租，她没有其他办法为女儿提供住房；她要求银行允许他们住在公寓里，作为交换条件，她将支付可负担的租金；她申请了社会住房；她的一个女儿出现了问题，需要特殊帮助。

2.3 2015 年 12 月 4 日，提交人向马德里市议会市政住房和土地公司提交了住房申请。她的申请被接受了，她被列入候补名单。

2.4 2015 年 12 月 15 日，法院判定提交人犯有非法占有财产罪，根据《刑法》第 245 条第 2 款应受处罚。她被判处每天 3 欧元的罚款，为期三个月，并支付法庭费用。如果她没有支付，每错过两次每日付款，将会被判处 1 天监禁。法院还下令提交人及其家人搬出住所，并将这一决定通知社会服务部门，以便他们能够提供援助。提交人就该判决向马德里省高等法院提出上诉。

2.5 2016 年 3 月 23 日，省高等法院部分推翻了法院的判决，宣布提交人非法占用的轻罪不成立，认为她因经济不稳定而处于危急情况，构成完全豁免的理由。在这方面，省高等法院指出，提交人有两个女儿，一个 7 岁，一个 2 岁；他们处于失业状态；申请社会住房没有成功。省高等法院认为，鉴于该家庭在社会经济方面的脆弱性以及他们为寻求问题的解决所做的努力，受保护的法律权利所受的侵犯，并没有他们的逆境那么严重。省高等法院认为，这并不能免除提交人搬出住所的义务，因为他们没有任何产权证明他们占有该住所是合理的。

¹ 这些事实是根据个人来文和当事方后来在其对来文案情的意见和评论中提供的资料重新确定的。

2.6 2017年2月21日和6月28日，法院对提交人发出驱逐令。在提交人和社会服务机构提出申请，列举了提交人的社会经济状况和缺乏替代住房的情况后，两次均暂停了驱逐行动。

2.7 2017年7月10日，提交人再次要求银行允许他们入住公寓，并将支付可负担的租金。银行没有回应他们的要求，而是要求将他们驱逐。同日，提交人向马德里市住房和土地公司又提交了一份住房申请。

2.8 2017年7月3日，提交人向马德里自治区提交了社会住房申请。她声称自己处于特殊的危急情况。2017年11月2日，马德里自治区根据5月31日关于建立紧急社会住房存量的第52/2016号法令第14(1)(f)条采取行动，拒绝了提交人的申请，理由是她占用的住房并没有合法所有权。

2.9 2018年1月4日，法院发布了驱逐提交人及其女儿的命令，执行时间定为2018年3月9日。在登记来文时，提交人声称，他们没有任何手段可以对驱逐令提出质疑或要求暂停驱逐令，因此，所有国内补救办法均已用尽。

来文登记之后

2.10 2018年3月8日，委员会登记了该来文，并要求缔约国采取临时措施，在委员会审议本案期间，暂停驱逐行动，或与提交人进行真诚和有效的协商，提供适合其需求的替代住房，以避免对提交人及其女儿可能造成的无法弥补的伤害。

2.11 2018年3月8日，拥有该房产的实体要求暂停驱逐一个月，因为市议会正在为提交人寻找替代住房。2018年3月13日，法院暂停驱逐一个月。

2.12 2018年11月13日，法院发布了驱逐提交人和该住宅其他居住者的命令。提交人提出申请，要求复议。2018年12月11日，法院驳回了提交人的复议请求，维持驱逐令。提交人对这一决定提出上诉。2019年2月7日，省高等法院驳回上诉。省高等法院审议了委员会提出的预防措施请求的内容。法院就此指出，委员会向缔约国提出了两种可能的备选办法：暂停驱逐或提供适当的替代住房。法院认为，在行政当局没有找到解决住房问题的办法的情况下，可以合理地认为第一种备选办法已经用尽，不能作为一种预防措施无限期地暂停驱逐，因为这会对房主造成过度伤害。

2.13 自2018年12月10日起，法院多次下达驱逐提交人的命令。但由于与家庭的社会经济状况有关的各种原因，驱逐令每次都被暂停执行。2021年6月29日，考虑到提交人根据5月4日第8/2021号皇家法令提出的关于在紧急状态结束后在卫生、社会和法律领域采取紧急措施的请求，法院暂停了原定于2021年7月7日实施的驱逐行动。2021年11月2日，法院发布了驱逐提交人的命令，定于2021年12月1日执行驱逐。提交人要求根据10月26日第21/2021号皇家法令关于扩大社会保护措施以化解社会经济弱势状况的命令，暂停执行驱逐令。

申诉

3.1 提交人声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第十一条享有的适当住房权，因为司法当局在未能为他们提供替代住房的情况下下令驱逐他们。提交人辩称，虽然他们从马德里自治区领取最低收入津贴，提交人也有一份兼职工作，但这些收入不足以养家糊口，也不足以在私人市场租房。

3.2 提交人声称，尽管缔约国司法当局了解他们的处境，而且省高等法院也认定他们处于危急和脆弱的状态，但当局没有考虑他们的处境，也没有考虑驱逐可能对他们的权利产生的影响。此外，缔约国的法律不允许法官评估驱逐令可能对处于提交人境况的人们所产生的影响。

3.3 提交人还认为，如果在没有提供替代住房的情况下驱逐他们，当局可能会侵犯他们的适当住房权。提交人指出，尽管他们处于特别脆弱的境地，但他们向马德里自治区提交的所有社会住房申请均遭拒绝。此外，2017年11月2日，提交人的社会住房申请被驳回，原因是她占用了一套没有合法产权的公寓，尽管省高等法院鉴于她处于危急状态已经免除了她的任何刑事责任。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2018年9月10日、2019年3月13日和2020年7月15日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。

4.2 缔约国声称，该家庭没有利用社会服务机构提供的任何支助途径，以获得替代住房。缔约国附上了社会服务部门的一份报告，作为支持这一说法的佐证。社会服务部门指出，该家庭拒绝了提供合租住房的提议，并表示希望使他们在驱逐令所涉住宅中的居住状况成为常规状态。提交人仍然是马德里市议会市政住房和土地公司登记在册的住房申请人，但尚未分配到住房。提交人还向马德里社会住房局申请了紧急社会住房。这些申请分别于2018年10月10日、2020年2月14日和12月16日被驳回。申请第一次被驳回的原因是该家庭占用了没有合法所有权的住宅，他们的申请因此不符合第52/2016号法令第19(1)(d)条规定的资格。其余两次申请被驳回的原因是他们没有提供所有必要的文件，特别是能够证明他们没有占用无合法所有权的住宅的文件。截至2020年7月，该家庭每月收入为584欧元，但缔约国指出，如果他们获得5月29日第20/2020号皇家法令规定的最低收入补助，他们的月收入可能会上升至1 015欧元。

4.3 2021年2月22日，缔约国发出补充意见，称提交人承认他们向马德里自治区提出的住房申请不完整，因为他们没有提供所有必要的文件。缔约国补充说，2020年12月16日，提交人提交了一份新的住房申请，该申请也有待提交所需资料。

4.4 关于可否受理问题，缔约国认为，提交人并未用尽所有国内补救办法，因为他们没有遵从马德里社会住房局提出的要求，即证明他们并未占用无合法所有权的住房。缔约国还确认，由于驱逐令尚未执行，司法程序尚未完成。

4.5 关于案情，缔约国指出，提交人及其女儿享有免费医疗保健、免费诉诸司法以及免费或有补贴的基本供应。自 2016 年以来，该家庭还得到了社会服务部门的支助。因此，在现有资源的范围内，公共资金可以满足家庭的需要。

4.6 首先，缔约国申明，拥有财产权也是一项基本人权，受到《世界人权宣言》第十七条和《西班牙宪法》第三十三条的保护。缔约国认为，不能利用《公约》来实现占用他人财产行为的合法化，因为这将侵犯他人的私有财产权。缔约国指出，委员会第 7 号一般性意见(1997 年)承认，驱逐在某些情况下是合理的，包括当一方占用另一方的财产时。

4.7 缔约国还辩称，住房权并不是对他人拥有的特定住房的绝对权利，也不是在公共资源不足以实现这一权利的情况下由当局提供住房的绝对权利。缔约国认为，《世界人权宣言》第二十五条第一款和《公约》第十一条第一款并不承认一项可强制执行的主观权利，而是规定国家有义务采取适当措施，促进旨在改善人人获得体面住房的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例法，《欧洲联盟基本权利宪章》第 34 条第 3 款所载的权利不是住房权，而是在基于《欧洲联盟运作条约》第 153 条的社会政策框架内获得住房援助的权利。西班牙《宪法》第 47 条和各种自治法规都明确承认这一国家义务。根据第 47 条的规定并根据宪法法院的判例法，住房权是“宪法规定的任务或指导原则”，主要要求国家采取各类社会措施，但其本身并不构成国家一个单独的权限领域。因此，公共当局有责任创造条件并制定标准，使西班牙公民能够行使其获得体面和适当住房的权利；当局尤其要通过规范土地的使用将其用于公共利益、防止投机行为来做到这一点。鉴于这一权利将逐步实现，国家正在充分履行其在这方面的国际义务，并提及类似来文中列举的关于在住房领域所作努力的论据。

4.8 缔约国辩称，在评估其履行《公约》义务的情况时，需要考虑的两个基本问题是：(a) 国家应在其合理可用的资源范围内，在考虑到公共财政状况的情况下，满足那些没有足够资源保证住房的民众的住房需求；(b) 当此类资源不足以满足所有可能的需要时，应根据客观标准及平等原则分配住房，以便按需求顺序满足这些需求。

4.9 缔约国的理解是，根据《公约》第十一条第一款，个人来文可予受理的前提是提交人必须提供充分的证据证明：(a) 由于缺乏进入公开的住房市场所需的资源，他或她处于贫困状态；(b) 主管当局没有尽可能地将资源用于满足真正处于社会排斥状况的家庭的住房需求(包括采取措施促进进入和防止退出私人住房市场，若此类退出行为在法律上适合作为向公共住房制度过渡的措施，则应采取紧急措施，以及对公共住房制度进行充分投资)；(c) 在现有公共资源不足以满足所有现有真正需求的情况下，没有以合理和客观的方式分配稀缺的公共资源，首先改善最有需要的人们的状况；(d) 提交人没有蓄意作为或不作为，使他或她无法获得对公众开放的援助。

4.10 缔约国根据上述情况得出结论认为，只有在提交人家庭同时和累积地处于社会排斥状况、没有提供紧急庇护所、没有依照保证根据申请人的需要提供住房的客观程序分配公共住房的情况下，才会发生违反《公约》的情况。缔约国指出，

它已采取诸多措施化解经济危机，以促进进入私人住房市场购买或租赁财产；防止屋主退出私人住房市场；处理紧急需求的情况，具体办法是制定协议，促进法院和市政社会服务部门在驱逐前进行协调，从而有可能评估对紧急住房解决方案的需求，并提供紧急住房解决方案。社会服务部门负责评估和监测家庭的需要。

4.11 缔约国认为，如果上述标准适用于本案，就可以得出结论：并不存在违反《公约》第十一条的情况，因为社会服务部门在驱逐当天在场，并跟踪该家庭的情况，而且司法当局多次暂停驱逐，且未确定新的驱逐日期。缔约国指出，自 2014 年以来，提交人一直占据着不属于他们的房产，他们没有参与社会服务部门建议的社会和就业途径，除了非法留在该房产内，他们并没有考虑其他备选方案。事实证明，行政当局已采取了一切可能的措施来协助提交人，因此缔约国认为，它已经履行《公约》规定的义务，来文缺乏法律依据。

提交人对缔约国关于可受理性和案情的意见的评论

5.1 提交人于 2019 年 1 月 11 日、2019 年 4 月 12 日、2019 年 5 月 29 日、2019 年 7 月 4 日和 2020 年 12 月 31 日提交了关于来文可受理性和案情的意见，并于 2021 年 6 月 30 日、8 月 9 日和 11 月 23 日阐述了这些意见。

5.2 首先，提交人强调，他们只是在别无选择的情况下，作为最后的手段占用了没有合法产权的住宅，这一点得到了省高等法院的确认，该法院认为提交人的危急情况构成完全豁免的理由，并宣布她无罪。

5.3 提交人承认，驱逐行动没有发生，而且已经暂停，但声称这仅仅是因为委员会要求采取临时措施的结果。这并不意味着今后不会再次驱逐。

5.4 提交人报告说，2020 年 12 月 22 日，他们获得了领取最低收入补助的权利，他们家每月领取 843 欧元，取代了之前分配给他们的最低生活收入。

5.5 提交人声称，他们已采取一切可能的措施通过法律渠道获得住房，特别是采取了三项行动。首先，他们在 2009 年至 2020 年期间定期和持续地向马德里共同体提交住房申请。然而，这一途径已经关闭，因为适用的法规拒不考虑任何占用无合法所有权的住房的人的申请。在这方面，提交人表示，2017 年 11 月 2 日，他们的申请因这些理由被驳回。虽然他们后来的申请被驳回的正式理由是他们没有提供所有必要的文件，但实际上他们遭拒的原因是他们占用了一处没有合法所有权的住宅。他们提供了所要求的所有文件，但无法满足要求，证明他们没有占用无合法产权的住房。从这一点就能明显看出真正的原因。在提交人看来，行政当局利用这种方式试图掩盖这样一个事实，即他们这种情况的家庭被排除在社会住房之外。提交人关切地注意到，他们被剥夺了获得社会住房的机会，因为他们占用了一处没有合法所有权的住房，而法院已经作出裁决，承认他们占用住房的原因是因为他们处于危急情况。提交人注意到，委员会建议缔约国停止将占用无合法所有权的房产的住房申请人排除在外的做法。² 他们报告说，监察员也表达了同样的观点，认为这种形式的排斥是解决马德里弱势群体住房需求的主要障碍。

² *López Albán* 诉西班牙案(E/C.12/66/D/37/2018)，第 17 段。

他们补充说，申请获得接受的人们不会被立即分配住房。他们的名字会被添加到等待名单上，这一等就可能等上好几年，因为马德里共同体的社会保障住房十分短缺，令人忧心。

5.6 其次，提交人于 2018 年和 2020 年向马德里市议会提交了住房申请。关于这些申请，提交人希望指出，尽管缔约国提交的文件声称他们拒绝了合租住房的提议，但事实并非如此。提交人表示，市议会在他们所在的地区并没有合租住房，社会工作者只是建议评估该家庭获得这种住房的机会，尽管这种机会非常渺茫，而且全家可能已经被拆散。因此，提交人认为，不应认定他们拒绝了这一备选办法，因为无论如何，这一备选办法都不会为该家庭提供体面的替代住房。提交人指出，截至 2021 年 2 月 4 日，仅有 398 套住房可供选择，同时却有 28 200 人向马德里市议会申请了公共住房。这些住房没有一套分配给了提交人。

5.7 第三，提交人与拥有住所的实体进行了谈判，以期通过租赁合同使他们的情况合法化。提交人指出，他们采取了许多行动，包括与慈善和人道主义协会，如国际明爱机构和红十字会住房方案联系，并与拥有该住所的各金融实体保持了真诚和建设性的持续对话。

5.8 提交人辩称，家庭享有医疗保健、法律援助和学校教育的事实并不排除其他权利可能受到侵犯的可能性，如适当住房权。提交人还指出，这些权利是相互依存的，侵犯适当住房权可对其他人权产生影响。此外，提交人指出，逐步实现经济和社会权利，包括适当住房权，是缔约国的一项义务，不能通过不合理的倒退或失衡来逃避这项义务。就缔约国而言，其社会发展相对发达，但公民之间以及各地区之间存在明显的不平等和不公平现象，导致像提交人这样的家庭住房短缺。据提交人称，2008 年房地产泡沫破裂后，出现了一波驱逐潮，委员会在 2012 年 5 月 18 日的结论性意见中注意到了这一点。³ 在这方面，提交人指出，对解决这种状况的各类措施作出规定的《2018-2021 年国家住房计划》尚未在包括马德里自治区在内的一些自治区实施。

5.9 提交人认为，缔约国将私有财产权定为一项绝对人权，反对提交人占用无法律所有权的住宅。首先，提交人指出，该住宅所有人并不是个人，而是拥有许多房产的金融实体。其次，他们指出，省高等法院将私有财产权与提交人的危急情况两相权衡，并作出了有利于提交人的裁决，认为他们的危急情况构成完全豁免的理由，尽管如此，省高等法院还是下令驱逐他们。

5.10 提交人的结论是，缔约国本可以提供替代住房，在司法诉讼期间，应当设置一种程序手段，用以提出和审查关于被驱逐者的经济和社会权利的指控。因此，他们认为自己的适当住房权受到了侵犯，因为他们是在没有替代住房的情况下被下令驱逐的，而且他们被剥夺了获得社会住房的机会。

³ E/C.12/ESP/CO/5。

B. 委员会对可否受理问题的审议

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 10 条第 2 款，决定来文是否可予受理。

6.2 委员会回顾，《任择议定书》第三条第一款规定，除非委员会已确定一切可用的国内补救办法均已用尽，否则委员会不得审议来文。缔约国辩称，提交人没有用尽所有国内补救办法，因为他们没有出示马德里自治区要求的文件，以完成他们在占用现有住房后的社会住房申请。委员会认为，就《任择议定书》第三条第一款而言，“可用的国内补救办法”系指提交人可利用的与最初引起所称违约行为的事件直接有关的所有补救办法，而且初步看来，可合理地认为这些补救办法对所称违反《公约》的行为有效。委员会注意到，本来文提出的主要申诉是，驱逐提交人将违反《公约》，因为他们没有替代住房，尽管他们提出了要求，但当局没有采取任何行动。因此，必须用尽的补救办法首先是那些与驱逐直接相关的补救办法，例如旨在防止或推迟驱逐的补救办法，或能够告知法院缺乏替代住房的补救办法。在这方面，委员会注意到，提交人已用尽一切旨在防止或推迟驱逐的可用补救办法，因为在提交人提交来文时，她对命令她搬出房产的定罪判决提出上诉，从而用尽了这一途径；她还要求暂停执行驱逐令，但在拥有该住所的实体提交其请求之前，她的要求始终遭拒。关于向马德里自治区提出的社会住房申请，委员会注意到，据缔约国称，像提交人这样占用无合法所有权的房产的，不能向该机构申请社会住房。委员会回顾说，在审议之前的一份来文时，委员会认为这一要求构成了获得住房的障碍，其本身就违反了《公约》。⁴ 因此，委员会认为，缔约国未能充分证明，就本案的案情而言，这一补救办法会有效。因此，委员会认为，提交人已经用尽了与这项申诉有关的所有可用的国内补救办法，根据《任择议定书》第三条第一款，他们的来文可予受理。

6.3 委员会注意到，缔约国声称，提交人没有充分证实他们的指控，因为他们拒绝了临时住所的建议，而且缔约国已经尽最大可能利用现有资源采取了各种措施。委员会注意到，提交人自 2008 年以来一直申请社会住房未果，他们的申请遭到驳回。因此，委员会认为提交人的指控证据充分，并宣布根据《任择议定书》第三条第一款来文可予受理。

6.4 委员会注意到，来文的其余部分符合《任择议定书》第二条和第三条规定的其他可受理要求，因此宣布来文可予受理，并着手审议案情。

C. 委员会对案情的审议

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，考虑到向其提交的所有资料，对本来文进行了审议。

⁴ *López Albán* 诉西班牙案，第 12.2 段。

7.2 委员会将着手确定哪些事实可被视为已证实。提交人自 2008 年以来一直在申请住房。他们向马德里自治区提出的申请被驳回，是因为他们占用了一处没有合法所有权的住宅，而他们向马德里市议会提出的申请仍在等待名单上，因为马德里市议会的住房存量有限。此后，驱逐行动因各种原因暂停。

7.3 提交人声称，由于马德里自治区拒绝向他们提供任何替代住房，如在他们没有替代住房的情况下驱逐他们，将侵犯他们根据《公约》第十一条第一款享有的适当住房权。缔约国辩称，它已尽其现有资源最大限度向该家庭提供了援助。

7.4 根据委员会认为相关的事实和各方提交的论据，来文提出的问题是，对提交人及其女儿发出(后来被中止)的驱逐令是否构成对《公约》第十一条第一款规定的适当住房权的侵犯。为回答这一问题，委员会将首先回顾其关于保护免遭强迫驱逐的判例。然后，委员会将审查提交人被驱逐的具体案件，并处理来文中提出的问题。

防止强迫迁离

8.1 适当住房权是享有所有经济、社会和文化权利的核心基本权利，⁵ 与其他人权，包括《公民权利和政治权利国际公约》中规定的人权有着密不可分的联系。⁶ 应确保所有人的住房权，而不论其收入或获得经济资源的情况如何，⁷ 缔约国应采取一切必要措施，最大限度地利用其现有资源充分实现这一权利。⁸

8.2 强迫迁离显然与《公约》相抵触，只有在最特殊的情况下才有正当理由。⁹ 有关当局必须通过权衡驱逐的合法目的及其对被驱逐者的后果，确保驱逐行动的执行以符合《公约》的立法为准绳，并遵从合理性和相称性的一般原则。¹⁰ 这项义务源于对缔约国根据《公约》第二条第一款(与第十一条一并解读)承担的义务的解釋，并符合第四条的要求，该条规定允许对享有《公约》规定的权利施行此类限制的条件。¹¹

8.3 因此，驱逐必须符合若干要求，才能具有正当性。首先，限制必须由法律确定。其次，它必须促进民主社会的普遍福利。第三，它必须适合所引用的合法目的。第四，限制必须是必要的，也就是说，如果有一种以上的措施可以合理地预期达到限制的目的，则必须选择限制性最小的那项措施。最后，限制对促进普遍福利的益处必须超过对享受受限权利的影响。对提交人的《公约》权利的影响越是严重，就越是必须对这种限制所援引的理由进行更严格的审查。是否有适当的

⁵ 委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 1 段。

⁶ 同上，第 7 和 9 段。

⁷ 同上，第 7 段。

⁸ 同上，第 12 段。

⁹ 同上，第 18 段；委员会第 7 号一般性意见(1997 年)第 1 段。

¹⁰ *Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙案*(E/C.12/61/D/5/2015)，第 13.4 段。

¹¹ *Gómez-Limón Pardo 诉西班牙案*(E/C.12/67/D/52/2018)，第 9.4 段。

替代住房、居住者及其受抚养人的个人情况以及他们在寻求适当解决办法方面与当局的合作，是这种分析的关键因素。这不可避免地涉及到对属于个人的物业和属于金融机构或其他实体的物业作出区分，因为前者需要这些物业作为住房或提供重要的收入。¹² 因此，如果缔约国规定，无论在何种情况下执行驱逐令，都必须立即驱逐租房合同已终止的人，那么缔约国就侵犯了适当住房权。¹³ 必须由有权下令停止侵权行为并提供有效补救的司法当局或其他公正和独立的权威机构评估措施的相称性。这一权威机构必须分析驱逐是否符合《公约》，包括上文所述《公约》第四条要求的相称性检验要素。¹⁴ 认定驱逐在某一特定时间点是不合理的措施，并不一定意味着不能对居住者发出驱逐令。然而，根据合理性和相称性原则，可能有必要暂停或推迟执行驱逐令，以避免使被驱逐者陷入贫困境地，或避免侵犯《公约》所载的其他权利。驱逐令还可能取决于其他因素，例如行政当局有义务介入，为居住者提供帮助，以减轻驱逐的后果。¹⁵

8.4 此外，当局和有关人员之间必须有真正的机会进行真正的事先协商，必须有不那么苛刻的替代手段或措施，有关人员不得继续处于或面临构成侵犯其他《公约》或人权的情况。¹⁶

国家在必要时向人们提供替代住房的义务

9.1 驱逐不应使人变得无家可归，或易于遭受其他侵犯人权行为。如果受影响的人无法自给，缔约国必需采取一切适当的措施，用尽它所有的资源酌情提供新的住房、新的住区或新的有生产能力的土地。¹⁷ 缔约国有义务采取合理措施，为因驱逐而无家可归的人提供替代住房，无论驱逐是由缔约国当局发起，还是由房产所有人等私人实体发起。¹⁸ 如果一个人在缔约国没有提供或保证替代住所的情况下被驱逐出自己的家，缔约国必须证明它已考虑到案件的具体情况，尽管采取了一切合理措施，尽其现有资源的最大限度，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审议根据《任择议定书》第八条第四款采取的措施是否合理。¹⁹

9.2 向需要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，最大限度地利用其现有资源，以维护这一

¹² *López Albán* 诉西班牙案，第 11.5 段。

¹³ 同上，第 11.7 段。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 同上，第 11.5 段。

¹⁶ *Ben Djazia* 和 *Bellili* 诉西班牙案，第 15.1 段。

¹⁷ 委员会第 7 号一般性意见(1997 年)，第 16 段。

¹⁸ *Ben Djazia* 和 *Bellili* 诉西班牙案，第 15.2 段。

¹⁹ 同上，第 15.5 段。并见委员会的声明：对在《公约》任择议定书》下“尽最大能力”采取步骤的义务的评价(E/C.12/2007/1)。

权利。缔约国可选择各种政策来实现这一目的。²⁰ 然而，所采取的任何措施都应当是深思熟虑的、具体的，并应尽可能目标明确，以便尽可能迅速和有效地实现这一权利。²¹ 驱逐情况下的替代住房政策应与有关人员的危急情况和情况的紧迫性相称，并应尊重人的尊严。

9.3 替代住房必须适足。在某种程序上，是否适足取决于社会、经济、文化、气候、生态及其他因素，同时，委员会认为，有可能确定在任何特定的情况下为此目的必须加以考虑的住房权利的某些方面，其中包括：住房权的法律保障；备有服务、材料、设施和基础设施；可负担得起；适宜居住；无障碍；所处地点可以获得社会设施(教育、就业选择、卫生保健服务)；文化适宜性，从而使文化特性和多样性的表现形式得到尊重。²²

9.4 在某些情况下，缔约国或许能够证明，尽管当局已经尽了一切努力，最大限度地利用现有资源，但仍不可能向需要替代住所的被驱逐者提供永久性的替代住所。在这种情况下，可以使用未能达到适当替代住所全部要求的临时住所。然而，各国必须努力确保临时住所保护被驱逐者的人的尊严，满足所有安全和安保要求，不使之成为永久性解决办法，而是争取获得适足住房的一个步骤。²³ 此外，还必须考虑到家庭成员不被分离²⁴ 和享有合理程度的隐私的权利。

驱逐令是否符合条约规定

10.1 委员会将审议驱逐提交人的命令是否构成对其适当住房权的侵犯。提交人并未指控当局未能遵守正当程序保障，委员会收到的资料也没有表明这一程序是任意的。

10.2 委员会注意到，缔约国辩称，不能利用《公约》来实现占用他人财产行为的合法化，因为这将侵犯他人的私有财产权。委员会承认，只要不与《公约》所载的权利相冲突，缔约国在确保保护其法律制度中规定的所有权利方面具有合法利益。²⁵ 由于法院确定提交人对她所占用的房产没有合法所有权，委员会认为驱逐提交人是有正当理由的。

10.3 委员会注意到，提交人一再要求以其社会经济状况为由暂停驱逐他们。委员会还注意到，在过去五年中，法院曾多次以人道主义理由暂停驱逐，而且近年来，法院还根据缔约国在社会保护领域采取的立法措施暂停驱逐行动。委员会还注意到，缔约国声称，它已采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源，确保通过公共资源满足提交人的权利。这些措施包括向提交人分配每月 834 欧元的法

²⁰ 委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 (c)段。另见第 13 段。

²¹ 委员会第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。另见委员会主席 2012 年 5 月 16 日致《公约》缔约国的信。

²² 委员会第 4 号一般性意见(1991 年)，第 8 段。

²³ *López Albán* 诉西班牙案，第 9.1-9.4 段。

²⁴ 同上，第 9.3 段。

²⁵ 同上，第 11.5 段。

定最低收入补助，以便为他们及其女儿提供适当生活水准，满足他们对食物、衣服和适当住房的需求。委员会注意到，根据公开资料，最低收入补助旨在确保所有公民能够有尊严地生活。²⁶ 自 2016 年以来，该家庭还得到了社会服务部门的支助。因此，委员会认为，尽管发出了驱逐令，但缔约国当局考虑到提交人的社会经济状况和驱逐对其住房权的影响，还是对驱逐的合理性和相称性进行了审查，并发布了推迟驱逐的裁决，以避免使被驱逐者陷入贫困境地或侵犯《公约》所载的其他权利(见上文第 8.3 段)。

10.4 然而，委员会回顾，缔约国履行确保适当住房权的义务是基于两类实质性义务。一方面，缔约国不得通过驱逐或任何其他手段剥夺个人及其家庭的住房，而不向他们提供有需要时的替代解决方案，而且必须遵从上述严格的条件(第 8(1)段及以后各段)。事实表明，缔约国没有违反这一义务，因为它已经同意根据委员会的临时措施暂停驱逐行动。另一方面，缔约国有积极义务采取适当措施，确保实现适当住房权。根据委员会第 4 号一般性意见(1991 年)确立的标准，住房权被定义为在家中和平、安全和有尊严地生活的权利，并包括住房权保障、备有服务、可负担性、可居住性、无障碍、适当的位置和文化适宜性。²⁷ 在本案中，缔约国没有证明它已采取适当措施，按照所述标准保障提交人的住房权。在这方面，委员会注意到，提交人是一个有两个未成年女儿的家庭，他们处于“危急情况”之中(法院于 2016 年承认了这一点)，并在几年中作出了相当大的努力，向国家当局说明他们的危急情况。虽然国家暂停了驱逐令，允许提交人留在被占用的住所，但他们的继续居住是建立在多次暂停驱逐令的基础上的，不符合确保住房权保障的要求。

10.5 第 52/2016 号法令第 19(1)(d)条规定的要求导致这种情况进一步恶化，根据该规定，未经房东同意占用住宅的人不能申请社会住房。委员会回顾，它在之前的一份类似来文²⁸ 中已得出结论，认为这项要求可能使需要帮助的人们本已岌岌可危的处境长期化。委员会认为，施加这一要求与适当住房权的性质相抵触。提交人在没有合法所有权的情况下占用该住宅，是因为他们处于危急情况，这一点得到了省高等法院的承认，但他们被排除在申请社会住房的任何可能性之外。委员会重申其先前的建议，请缔约国修订这一条例，使之符合《公约》。

10.6 综合以上全部理由，委员会认为，在本案中，缔约国违反了《公约》第十一条第一款。

D. 结论和建议

11. 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根据《公约》第十一条第一款享有的权利。根据本来文所载的意见，委员会向缔约国提出以下建议：

²⁶ 见 <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>。

²⁷ A/HRC/43/43，第 16(b)段。

²⁸ *López Albán* 诉西班牙案，第 12.2 段。

关于提交人及其女儿的建议

12. 缔约国有义务向提交人及其女儿提供有效的补救措施，特别是：(a) 如果他们目前没有适当的住所，缔约国必须重新评估他们的危急情况和他们在等候名单上的优先级别，同时考虑到他们的住房申请从他们提出申请之日起在马德里共同体备案的时间长短，以便为他们提供公共住房或采取其他措施，使他们能够住上适当的住房，同时铭记本意见中规定的标准；(b) 为提交人及其子女遭受的侵权行为提供经济赔偿；(c) 补偿提交人在国内和国际一级因提交本来文而合理产生的法律费用。

一般性建议

13. 委员会认为，就个人来文建议的补救措施可包括不再重犯的保证，并回顾说，缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为。缔约国应确保其立法及其执行符合《公约》规定的义务。缔约国尤其有义务：

(a) 确保规范性框架允许已收到驱逐令、因而可能面临贫困或《公约》权利受侵犯风险的人，包括在没有合法所有权的情况下占用住房的人，向有权下令停止侵权行为并提供有效补救措施的司法当局或其他公正和独立的权威机构质疑该决定，以便此类权威机构可根据第四条规定的限制《公约》所载权利的标准，审查该措施的相称性；

(b) 采取必要的措施，终止将所有因生活窘迫而居住在没有合法产权的住房中的人自动排除在住房申请人名单之外的做法，以便所有这些人都有平等的机会获得社会住房，消除可能将面临陷入贫困风险的人排除在外的任何不合理条件；

(c) 采取必要措施，确保只有在与有关人员进行真正的协商之后，²⁹ 并在国家采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源，确保被驱逐者获得替代住房之后才能实施驱逐，特别是在涉及家庭、老人、儿童和/或其他弱势群体的情况下；

(d) 根据第 4 号一般性意见(1991 年)，通过与各自治区协调，最大限度地利用现有资源，制定和实施一项全面计划，以保证低收入者的适当住房权。³⁰ 该计划应规定必要的资源、指标、时间框架和评估标准，以合理和可衡量的方式保障这些人的住房权。

14. 根据《任择议定书》第九条第二款和《任择议定书》议事规则第 21 条第 1 款，请缔约国在 6 个月内向委员会提交一份书面答复，包括说明为落实委员会的意见和建议而采取的任何措施。委员会还请缔约国公布委员会的《意见》，并以无障碍格式广泛分发，以便让所有阶层的人都能了解这些文件。

²⁹ *Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙案*，第 21 (c)段。

³⁰ 另见委员会关于西班牙第六次定期报告的结论意见(E/C.12/ESP/CO/6)，第 36 段。