



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 54/2018 号来文的意见*

来文提交人:	Fátima El Ayoubi 和 Mohamed El Azouan Azouz
据称受害人:	提交人及其年幼的儿子
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 9 月 17 日
意见通过日期:	2021 年 2 月 19 日
事由:	因非法占用被驱逐
程序性问题:	未用尽国内补救办法
实质性问题:	适足住房权
《公约》条款:	第十一条第一款
《任择议定书》条款:	第三条第一款

* 委员会第六十九届会议(2021 年 2 月 15 日至 3 月 5 日)通过。



1.1 来文提交人是 1983 年 1 月 1 日出生的摩洛哥公民 Fátima El Ayoubi 和 1972 年 5 月 2 日出生的西班牙公民 Mohamed El Azouan Azouz。他们以本人名义并代表 2013 年 11 月 30 日出生的年幼的儿子 Haron El Azouan El Ayoubi 提交来文。提交人称，他们因《公约》第十一条第一款之下的权利遭到侵犯而受害，因为他们收到一项驱逐令，将不得不搬离他们自 2016 年以来一直居住的住房，而且他们没有其他住房。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。提交人没有律师代理。

1.2 委员会通过其来文工作组采取行动，于 2018 年 9 月 19 日登记了来文，并注意到来文所述驱逐令即将发生、据称没有替代住房和可能造成的不可挽回的伤害，因此请求缔约国在审议来文期间暂缓驱逐提交人，或与提交人真诚协商，为他们提供适当住房，以免对提交人或其子女造成不可挽回的伤害。

1.3 在本意见中，委员会首先概述当事各方提交的资料和意见，然后审查来文可否受理，最后提出结论。

A. 当事各方提交的资料和意见摘要

事实背景

登记来文之前

2.1 2003 年至 2007 年期间，El Azouan Azouz 先生居住在根据马德里地区政府的青年住房计划分配给他的社会住房中。然而，2007 年初，他由于经济危机失业，再也无力支付房租。为此，他于 2008 年被驱逐出该住房，并被迫搬回他父母的家中，他父母由马德里住房管理局于 2007 年分配了社会住房。2012 年，El Azouan Azouz 先生遇到了 El Ayoubi 女士。男女双方一直住在男方父母的家中，直到 2013 年，男方父母被从家中驱逐，因为马德里地区政府将他们居住的住房出售给了一家投资基金。

2.2 2013 年 11 月 30 日，提交人的儿子 Haron El Azouan El Ayoubi 出生。由于发育迟缓，孩子从出生起就有严重的健康问题。¹

2.3 提交人无法选择租房，原因是他们的收入不足：El Azouan Azouz 先生失业，而 El Ayoubi 女士无法工作，因为她儿子的健康问题意味着她必须全心全意地照料儿子。因此，2016 年 12 月，他们决定搬进马德里市郊 El Álamo 区一所荒废的公寓。提交人报告说，这所公寓属于一家银行，已经空置了七年多时间。在亲友的帮助下，提交人修缮了公寓，使其适合居住。

2.4 2017 年 2 月 14 日，提交人向马德里地区政府住房部申请特殊需求住房。然而，他们称从未收到答复。

¹ 提交人提供了马德里地区政府社会服务总局于 2019 年 9 月 22 日出具的任择专家意见，其中指出 Haron El Azouan El Ayoubi 的总体残疾程度为 33%。

2.5 提交人指出，在 2016 年 5 月 24 日和 2017 年 1 月 12 日，由于财务和就业状况极不稳定，他们申请了最低收入津贴。² 在一个未具体指明的日期，El Ayoubi 女士被承认为她儿子的主要照顾者，每月获得 268.79 欧元的经济援助。³ 在长期失业后，2018 年 3 月 7 日，El Azouan Azouz 先生找到了一份砌砖工的工作，月薪为 940 欧元。提交人解释说，这是一份临时工，没有什么稳定性，因为工作在建筑工程完成时就会结束。此外，2017 年 9 月 28 日，由于儿子的健康问题，提交人申请对儿子极度需要依赖的状况给予承认，对此，主管当局给予了应有的批准。因此，2018 年 7 月 1 日，Haron El Azouan El Ayoubi 在早期护理和康复中心获得了一个名额。

2.6 2016 年 6 月 21 日，作为住房所有人的银行启动了民事法庭程序，以非法占用为由申请驱逐令，⁴ 以期收回提交人所住公寓的所有权。2017 年 3 月 1 日，Navalcarnero 第三初审法院发布了判决，命令 El Ayoubi 女士“和(提交人住址)的不明占用者”搬出所涉住房。法院裁定 El Ayoubi 女士非法占有公寓，因为她没有占用协议。法院还裁定，El Ayoubi 女士对其贫困状况的解释(她提出的原因是他们岌岌可危的财务状况和儿子的健康状况)不构成非法占有该住房的有效理由。2017 年 3 月 15 日，提交人就该判决向马德里省民事法院提出上诉，上诉法院重申了一审法院提出的论点，于 2017 年 10 月 4 日维持了一审判决的全部内容。

2.7 2017 年 6 月 7 日，银行申请临时执行判决，要求立即驱逐提交人。提交人反对执行判决，理由是家庭的状况岌岌可危。2017 年 12 月 14 日，Navalcarnero 第三初审法院支持银行的申请，并将驱逐日期定为 2018 年 3 月 2 日。

2.8 2018 年 3 月 2 日，主管机构前往提交人家中实施驱逐。提交人称，他们并不知道驱逐令将得到执行。由于提交人儿子的需要加上天气恶劣，原定于这一天实施的驱逐没有执行，主管机构限提交人在 10 天之内搬出住房。

2.9 2018 年 3 月 6 日，提交人向 Navalcarnero 第三初审法院提交了暂缓驱逐的书面请求。提交人称，他们没有足够的收入来租房，而且儿子有 33% 的残疾和多种疾病，出于这些原因，由于无处居住，他们决定搬进一所已经空置了几年的公寓。提交人还表示，社会服务机构正在监测他们的状况，并可以证明他们愿意找工作。他们提到缔约国在住房权方面的宪法义务和国际义务，由于公共政策将经济利益置于住房权之上，而且包括出售社会住房给银行并“阻碍”旨在保护住房权的立法，缔约国未能履行这些义务，⁵ 其中，“阻碍”旨在保护住房权的立法暗示宪法法院决定停止由自治区领导的改善住房法的努力。作为住房所有人的银行反对暂缓驱逐，辩称提交人的请求应被驳回，因为这是与执行对非法占有住房的判决无关的政治问题。

² 提交人没有详细说明当局对这些请求的回应。

³ 此信息载于 El Álamo 地方政府当局社会服务部 2018 年 7 月 31 日发布的报告中。

⁴ 这是一种由所有人、用益权人或任何其他有权占有住房的人，在住房被另一方占有或不付租金而使用的情况下启动的程序。擅自占用者要么没有合法的占用协议，要么协议无效或已经到期，而且未支付租金或任何其他报酬。该程序以口头方式执行(《民事诉讼法》第 250.1.2 条)。

⁵ 提交人援引了“Ben Djazia 等人诉西班牙”案(E/C.12/61/D/5/2015)和最高法院 2017 年 11 月 23 日关于进入民宅和相称性检验的判决。

2.10 2018年6月4日，Navalcarnero 第三初审法院驳回了暂缓驱逐的请求，裁定提交人提出的论点不能援用于“此类程序”，并将新的驱逐日期定为2018年9月21日。

2.11 2018年7月31日，提交人再次向 Navalcarnero 第三初审法院申请暂缓驱逐，理由是家庭的情况岌岌可危，而原因是他们的经济手段非常有限，而且由于高昂的租金和他们儿子的健康问题，他们无法在公开市场上获得住房。提交人还提到主管当局未对他们的社会住房申请做出回应。

2.12 2018年9月7日，Navalcarnero 第三初审法院确认收到提交人的申请，并下令将其添加到档案中。然而，法院表示，定于2018年9月21日进行的驱逐程序仍将继续。

2.13 提交人指出，2018年9月17日，他们向作为公寓所有人的银行询问是否可能商谈社会租赁协议，但没有收到答复。

登记来文之后

2.14 2018年9月19日，委员会通过其来文工作组对来文进行了登记，并请缔约国采取临时措施，以免在委员会审议该案期间可能对提交人及其年幼的儿子造成不可挽回的伤害，要么暂缓驱逐，要么通过与提交人真诚进行建设性的对话，找到适合他们需要的替代住所。

2.15 同一天，提交人通知 Navalcarnero 第三初审法院，他们的来文已在委员会登记，而且委员会要求采取临时措施。法院命令将提交人的书面请求添加到档案中，但维持2018年9月21日的驱逐令。然而，法院根据2018年9月20日的命令，中止了原定于这一天进行的驱逐，因为作为公寓所有人的银行的代表由于提交人的情况请求暂时中止驱逐，并给他们时间寻找替代住所。

2.16 2019年3月21日，Navalcarnero 第三初审法院将新的驱逐日期定为2019年5月31日。2019年5月23日，提交人告知委员会，他们的情况没有改变，他们仍然没有替代住所。此外，他们报告说，El Ayoubi 女士怀孕了，即将分娩。⁶ 同一天，委员会提醒缔约国，除非缔约国被告知委员会已决定取消临时措施，否则这些措施在委员会审议该案件期间和委员会将其决定通知缔约国之前仍然有效。委员会重申其2018年9月19日批准临时措施的决定，要求缔约国要么在委员会审议来文期间暂缓将提交人驱逐出他们目前居住的住房，要么真诚与他们进行有效协商，为他们找到适当的替代住房。

2.17 2019年6月11日，提交人的第二个孩子出生。

2.18 原定于2019年5月31日进行的驱逐被暂停。提交人报告说，2020年8月31日，Navalcarnero 第三初审法院将新的驱逐日期定为2021年1月13日。

2.19 提交人还报告说，El Azouan Azouz 先生一直工作到2019年年底，直到合同到期。此后直到2020年8月，他一直领取失业津贴，而且他的失业救济金和最低收入支助申请正在审议中。提交人补充说，El Ayoubi 女士作为儿子的主要照料者，继续每月领取268.79欧元的津贴。

⁶ 提交人提供了2019年3月19日签发的体检证明，证实 El Ayoubi 女士怀孕。

申诉

3 提交人声称，在没有替代住所的情况下，而且由于他们收入有限，因此不可能获得私人住房，将他们从目前所居住的公寓中驱逐将侵犯他们依照《公约》第十一条所享有的权利。

缔约国要求取消临时措施和中止来文

4.1 2019年3月27日，缔约国要求取消临时措施。委员会于2019年10月31日拒绝了这一请求。缔约国报告称，原定于2018年9月21日执行的驱逐令已经中止，没有确定任何新的驱逐日期。

4.2 缔约国还报告说，在提交人于2017年2月14日提交特殊需求住房申请之后，住房和康复总局请他们提供某些所需的文件以完成申请。然而，尽管已经通过邮件和2017年10月11日的《官方公报》进行了通知，但提交人未能在第52/2016号法令⁷规定的截止日期前提供所要求的文件。因此，2019年1月31日，住房和康复总局决定终止提交人的住房申请。

4.3 缔约国的结论是，由于驱逐令旨在保护提交人所占住房的合法所有人，该合法所有人因驱逐中止而面临严重损害，而且鉴于提交人对获得替代住所没有表示出兴趣，也没有作出任何努力，以至于他们未提供住房和康复总局所要求的文件，因此临时措施应该取消，来文应该中止。

提交人对缔约国要求取消临时措施和中止来文的评论意见

5.1 2019年5月23日，提交人报告说，由于他们不是无家可归，他们无权向马德里地区政府申请特殊需求住房。这种申请的一个基本先决条件是，整个家庭的成员无一人目前拥有住家。⁸因此，提交人无法提供住房和康复总局所要求的文件。

5.2 至于他们的特殊情况，提交人回顾说，他们没有替代住处，并声称，尽管El Azouan Azouz先生自2018年3月以来每月领取940欧元的工资，但这笔数额不足以让他们在私人市场上租房。

5.3 提交人还提供了El Álamo社会服务部出具的一份报告，该报告称，提交人表示有兴趣寻找替代住所，而且由于他们作为非法占有住房的擅自占地者的情况不符合相关立法(第19/2006号法令)，他们的住房申请被终止，因此报告认为有必要为他们寻找替代住所。⁹如果不这样做，整个家庭，包括提交人有33%残疾的儿子，将流浪街头，儿童将得不到保护。

⁷ 该法令第15.4条对马德里住房管理局的住房分配作出了规定，规定住房申请的更正和/或补充完整的期限最长为10天。如果所要求的文件未在截止日期前提交，将终止申请。

⁸ 提交人提供了El Álamo地方政府当局社会服务部2019年5月22日的报告，报告证实了这一说法。依照第19/2006号法令第(7)(1)(f)条，申请住房的先决条件之一是“(……)未在不充分合法权利的情况下占有住宅或住房。如果在无合法权利的情况下占有住房，则任何住房申请在自搬出之日起的两年内，均不可受理，除非能够提供经官方充分认可的证明，证实自愿搬出有关住房”。

⁹ 同上。

委员会对缔约国要求的审议

6. 2019年9月18日，考虑到从缔约国和提交人收到的资料，委员会决定拒绝取消临时措施请求，因为没有证明提交人及其儿子遭受不可挽回伤害的风险已经消失。委员会还决定不中止来文，因为只有当双方提供的资料使人有理由相信可能找到解决争议的办法时，才能中止来文，而在本案中，情况并非如此。

缔约国关于可否受理和案情的意见

7.1 2019年10月18日，缔约国提交了对来文的意见。缔约国表示不同意委员会关于不中止审议来文的决定(见上文第6段)，因为这一决定意味着必须就仍在继续的争议的案情提出意见，因此超出了《任择议定书》，特别是第三条第一款的范围，违反了其中给予国内法院司法管辖权的规则。缔约国认为矛盾在于，提交人必须用尽国内补救办法，而缔约国必须报告正在进行的程序，特别是缔约国的法律制度提供了各种机制，以供在出现分歧时对司法和行政决定提出质疑，这些机制可能导致正在进行的程序有不同发展。然而，为了避免损害辩护权，缔约国特此提交其关于来文可否受理和案情的意见。

7.2 缔约国提到地方和地区当局对提交人采取的行动。缔约国具体指出，住房和社会福利，特别是紧急社会住房的管理和分配，由自治区负责。¹⁰ 在提交人居住的马德里区，有关事宜受第52/2016号法令管辖，该法令规定社会住房存量，并监管住房分配问题。同样，通过社会服务部提供的社会援助受关于马德里区社会服务的第11/2003号法管辖。缔约国认为，当局在对提交人采取的所有行动中都遵守了这项立法。

7.3 缔约国指出，当提交人于2018年9月19日向委员会提交来文时，自2017年3月1日的判决命令他们搬出公寓已经过了一年多时间，对他们的驱逐已经中止过一次(2018年3月2日)。缔约国认为，提交人的真正意图是留在他们所占的公寓里，因为他们没有行使申请社会住房的权利；他们最后一次申请这类住房是在2017年2月14日提交，由于申请不完整，依照上述立法，于2019年1月31日终止。缔约国报告说，提交人没有向住房领域的任何主管当局登记新的社会住房申请。缔约国指出，提交人仍然占据他们目前的住宅，只在下令驱逐他们的判决下达前几天才申请公共住房，不仅如此，他们还未能提供住房和康复总局所要求的文件。此外，尽管对提交人作出了恰当的通知，但提交人没有采取任何行动来质疑终止其申请的决定。

7.4 因此，缔约国认为，委员会面前的“争议”不是提交人申请社会住房但被拒绝，因此被迫留在他们目前占住的公寓里。相反，“争议”涉及的事实是，提交人没有妥善补充完整他们的社会住房申请，他们真正寻求的是获得他们目前所占住房的社会租赁协议，这是他们在来文中表达的意向。

7.5 缔约国进一步报告称，对提交人的驱逐被多次中止：2018年3月2日、9月21日和2019年5月31日。缔约国强调，前两次中止是由作为住房所有人的银行同意的，以便提交人有机会找到解决他们情况的办法。据缔约国称，2019年5月31日的驱逐令也被Navalcarnero第三初审法院中止，至缔约国提交意见时，该法院仍在考虑银行提出的质疑中止驱逐决定的复审理求。因此，缔约国确认，提交人

¹⁰ 系指《宪法》第148.1、148.3和148.20条。

没有被驱逐，也没有对他们确定新的驱逐日期。缔约国认为，提交人有必要提供关于其目前财务状况的资料，以便缔约国确定目前是否有任何可能使提交人承担与其收入相匹配的租赁协议，并由此使他们的情况恢复正常。

7.6 缔约国还认为，由于未用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理，因为导致下令驱逐提交人的司法程序仍在进行中，而且提交人仍然占有有关住房。

7.7 缔约国称，提交人在申请社会住房之前搬进该公寓的事实表明，可用的补救办法尚未用尽，而且提交人的做法是“直接选择非法占用”。事实上，由于他们未向马德里地区政府交通、住房和基础设施部提出复议请求，以质疑 2019 年 1 月 31 日作出的终止其住房申请的决定，¹¹ 提交人没有用尽可用的国内补救办法。此外，由于没有用尽行政补救办法，他们还排除了通过向行政法院上诉来用尽司法补救办法的任何可能性。同样，提交人未利用本可通过行政¹² 或司法程序¹³ 请求采取的预防措施。

7.8 缔约国申明，任何人都无权占据他人的住宅，财产所有权也是一项基本人权，载于《世界人权宣言》第十七条和《宪法》第三十三条。出于这些原因，《公约》第十一条不能用来使强行占有他人财产的做法合法化。委员会在其第 7 号一般性意见(1997 年)中认可了这一点，在该意见中，委员会认识到，驱逐有时是合理的，包括当一个人占用另一个人的财产时，但驱逐必须以法律授权的方式进行，并在主管官员在场的情况下，及时对受影响的人提供充分的法律补救办法。¹⁴

7.9 在提交人居住的马德里区，社会住房由依照第 19/2006 号法令成立的马德里住房管理局管理。按该法令序言所述，马德里地区政府的优先工作是向因环境原因在满足住房需求方面遇到严重困难的个人和家庭立刻提供解决方案。这包括面临即将被驱逐出已构成其惯常、长期住所，而无其他手段获得住处的人。为此，马德里地区政府认为有必要建立一批紧急社会住房，可以很快分配给社会经济状况严重恶化的人，包括社会经济状况近年来受到特别不利影响的家庭，以支持他们的恢复和社会融合。

7.10 紧急住房是根据申请人的需要，通过分配住房的标准程序(基于比例)进行分配的，并且优先考虑处于特别社会弱势处境的人。在分配紧急住房时给予考虑的特殊需求情况包括但不限于：即将被驱逐出目前的住所；是基于性别或种族、性取向或身份、宗教、信仰或残疾的暴力受害者；居住在恶劣的住房条件下或不合标准的住房中；居住空间太小，或者房租相当于家庭总收入的 30% 以上；或者经住房所有人同意居住在不符合标准的住房内。

7.11 获得特殊需求住房的要求是：申请人达到法定年龄或为获得自由的未成年人；最高收入是公共多效收入指标的 3.5 倍(2018 年为每月 537.84 欧元)；过去 10 年内未分配到公共住房；非另一住宅的完全所有人；在马德里区生活和工作；未在未经业主同意的情况下非法占用住房。除了满足法令规定的准入要求之外，处于法令规定的一种或多种特殊需求情况的人的申请才可被接受。住房根据实际供应情况、申请获得的顺序以及对申请家庭的经济、个人和社会情况的评估来进行分配。

¹¹ 缔约国提及关于公共行政部门共同行政程序的第 39/2015 号法中关于终止行政受理程序的第 144 条。

¹² 同上法关于暂缓执行有争议的行政命令的第 117 条。

¹³ 第 29/1988 号法关于预防措施的 129 条等规定了行政管辖权。

¹⁴ 第 11 段。

提交人对缔约国意见的评论意见

8.1 2019年12月9日，提交人提交了对缔约国意见的评论。提交人称，缔约国声称他们没有申请公共住房，这一说法并不完全真实，因为正如所提供的多种社会服务报告中所述，¹⁵他们在2017年申请了社会住房，但无法提供主管当局要求的所有文件，因为他们已经住在目前的家中。提交人重申，相关立法规定申请人必须无家可归才能获得社会住房，这一规定使像他们这样处境的家庭无法申请社会住房，他们认为这是不公平的。

8.2 提交人还称，他们曾试图与作为公寓所有人的银行谈判，使他们的情况正规化，但银行从未对他们的做法作出回应。提交人回忆说，他们现正居住的公寓此前已经空置了十多年，在他们使之适合居住之前，已经完全荒废。

8.3 提交人补充说，作为住房所有人的银行已经得到缔约国的“救助”，其他银行也是如此，它们从国库获得了超过280亿欧元的投资。因此，他们不理解为什么缔约国如此积极地捍卫这家“被救助”的银行的私有财产，而让公民得不到保护。在这方面，提交人提及《宪法》第四十七条，其中规定，所有“西班牙人都有权享有体面和适足的住房”，公共当局有责任“有效落实这一权利，根据公共利益规范土地使用，以防止投机”。提交人还提及《宪法》第一百二十八条，其中规定公共利益优先于个人利益。

B. 委员会审议可否受理

9.1 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。

9.2 委员会回顾，《公约任择议定书》第三条第一款禁止委员会审议来文，除非委员会确定所有可用的国内补救办法已经用尽。缔约国辩称，提交人没有用尽所有国内补救办法，因为他们在开始非法占用公寓前没有申请社会住房，在非法占用后申请了社会住房，但也没有提供马德里地区政府要求的文件，以提交完整申请。委员会认为，为《任择议定书》第三条第一款的目的，“国内补救办法”是与最初引起据称违反行为的事件直接相关的所有可用补救办法，而且从表面上看，可以合理地认为其可以有效补救据称违反《公约》的行为。委员会注意到，提交人来文中所载的主要申诉是，驱逐他们违反了《公约》，因为他们没有替代住所。因此，必须用尽的资源首先是那些与驱逐直接相关的资源，例如，那些旨在防止或推迟执行驱逐令的资源，以及那些他们可以借以告知司法机构他们缺乏替代住所的资源。在这方面，委员会注意到，提交人已经用尽了旨在防止或推迟驱逐的所有可用补救办法，因为在提交来文时，他们已对命令他们搬出住房的2017年3月1日的判决提出了上诉，从而用尽了这一补救办法，并已两次要求暂停驱逐令，理由是他们的经济状况岌岌可危和缺乏替代住所。

¹⁵ 提交人提及上述社会服务部门的报告，并提供了一份日期为2019年10月16日的报告，其中重申，他们自2017年2月提交社会住房申请以来，一直有意寻找替代住房，申请于2019年被终止，因为他们无法提供所需的文件，原因是要求与他们目前的住房占用状况不符。

9.3 关于向马德里地区政府提交的社会住房申请，委员会注意到，如双方所述，像提交人一样非法占用住房的人不能向该机构申请社会住房。因此，委员会认为，缔约国未能提供充分的理由证明在本案的情况下，这种补救办法是有效的和可用的。因此，委员会认为，提交人已经用尽了与这项申诉相关的所有可用国内补救办法，依照《任择议定书》第三条第一款，他们的来文可以受理。

9.4 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，因此宣布来文可以受理，并着手审议案情。

C. 审议案情

事实和法律问题

10.1 委员会依照《任择议定书》第八条的规定，在考虑了向其提供的所有资料的情况下，审议了本来文。

10.2 委员会将着手审查哪些事实可视为已得到证实并与申诉相关。

10.3 2016年12月，提交人决定占用一所废弃的公寓，因为他们的经济状况岌岌可危，原因是 El Azouan Azouz 先生失业了，而 El Ayoubi 女士完全投入于照料他们有健康问题的儿子。

10.4 2017年3月1日，Navalcarnero 第三初审法院宣布判决，命令 El Ayoubi 女士“和(提交人住址)的不明占用者”搬出所涉住宅。占用者没有搬出该住房，于是银行申请临时执行判决，要求立即驱逐提交人。

10.5 2017年12月14日，法院将2018年3月2日定为第一次驱逐的日期。2018年3月2日，主管当局前往提交人的家进行驱逐。然而，驱逐没有执行，并给予了提交人更多时间搬出住房。

10.6 尽管提交人因其弱势处境两次请求暂停驱逐，社会服务部门也发布了两份请求暂停驱逐的报告，但法院将2018年9月21日定为新的驱逐日期。然而，2018年9月20日的法院令中止了原定于这一天进行的驱逐，因为作为公寓所有人的银行的代表考虑到提交人的情况，请求暂时中止驱逐。

10.7 2019年3月21日，Navalcarnero 第三初审法院将新的驱逐日期定为2019年5月31日，但计划在这一天进行的驱逐也没有实施。2020年8月31日，法院将新的驱逐日期定为2021年1月13日。

10.8 提交人认为，司法当局在没有向他们提供适足替代住所的情况下，作出将他们从家中驱逐的决定，构成了违反《公约》第十一条第一款的行为，因为没有考虑到他们的需要和他们岌岌可危的财务状况。提交人指出，尽管该决定的执行被多次中止，但它仍然有效，因为 Navalcarnero 第三初审法院已将新的驱逐日期定为2021年1月13日。缔约国辩称，《公约》不涵盖非法占住情况下的驱逐。

10.9 考虑到委员会认为相关的事实和双方提出的论点，来文提出的关键问题在于，驱逐提交人的决定是否构成对《公约》第十一条第一款规定的适足住房权的侵犯。为了回答这个问题，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。

保护免遭强迫驱逐

11.1 享有适足住房的人权是对享有所有经济、社会和文化权利至关重要的一项基本权利，¹⁶ 与其他人权，包括《公民权利和政治权利国际公约》规定的人权有着不可分割的联系。¹⁷ 应保障所有人的住房权，无论其收入或获得经济资源的机会如何，¹⁸ 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。¹⁹

11.2 强迫驱逐表面上看不符合《公约》，只有在最特殊的情况下才是合理的。²⁰ 有关当局必须确保，实施驱逐要依照符合《公约》的立法进行，并依照驱逐的合法目标与其对被驱逐者的后果——这二者间的合理性和相称性的一般原则进行。²¹ 这项义务产生于对缔约国依照《公约》第二条第一款(与第十一条一并解读)所承担的义务的解釋，并符合第四条的要求，第四条规定了在何种条件下，允许对享有《公约》规定的权利进行这种限制。²²

11.3 因此，合理的驱逐必须满足以下要求：首先，这一限制措施必须由法律裁定；第二，驱逐必须促进民主社会的共同利益；第三，它必须适合于所援引的合法目的；第四，这一限制措施必须是必要的，也就是说，如果预期有一种以上的措施可以合理地达到限制的目的，则必须选择限制性最小的措施；最后，这一限制措施在促进共同利益方面的好处，必须超过对享有权利受限的影响。限制对提交人的《公约》权利的影响越严重，对于这种限制所援引的理由就必须进行更审慎地审查。是否有合适的替代住所、占住者及其受扶养家属的个人情况、他们是否与当局合作以寻求合适的解决办法，这些都是本案分析的关键性因素。这不可避免地涉及到，如何区分属于个人的住房(个人需要这些住房作为住宅或提供重要收入)和属于银行或其他实体的住房。²³ 如果缔约国规定，非法占住住房的人必须立即被驱逐，而无论驱逐令在何种情况下执行，就将构成对适足住房权的侵犯。²⁴ 这种对措施相称性的分析，必须由有权下令停止侵权行为并提供有效补救的司法或其他公正独立的机构进行。该机构必须分析驱逐是否符合《公约》，包括上述《公约》第四条所要求的相称性检验的要素。²⁵

11.4 此外，当局和有关人员之间必须真正有机会进行真诚有效的事先磋商，必须没有对现有住房权损害较小的替代手段或措施，而且不得将有关人员置于对其其他《公约》权利或人权构成侵犯的境地或使其面临这种风险。²⁶

¹⁶ 第4号一般性意见(1991年)，第1段。

¹⁷ 同上，第7段和第9段。

¹⁸ 同上，第7段。

¹⁹ 同上，第12段。

²⁰ 同上，第18段；第7号一般性意见，第1段。

²¹ “Ben Djazia 等人诉西班牙”案，第13.4段。

²² “Gómez-Limón Pardo 诉西班牙”案(E/C.12/67/D/52/2018)，第9.4段。

²³ “López Albán 诉西班牙”案(E/C.12/66/D/37/2018)，第11.5段。

²⁴ 同上，第11段。

²⁵ 同上。

²⁶ 同上，第151段。

国家有责任向有需要的人提供替代住房

12.1 驱逐不应导致个人无家可归或容易受到进一步的人权侵犯。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，最大限度地利用现有资源，确保酌情提供适足的替代住房、进行重新安置或提供生产用地。²⁷ 缔约国有责任采取合理措施，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还是由业主等私人实体发起。²⁸ 如果一个人被驱逐出其住宅，而缔约国没有给予或保障替代住所，则缔约国必须证明它考虑了案件的具体情况，而且尽管采取了一切合理措施，尽最大可能利用其现有资源，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依照《任择议定书》第八条第四款采取的措施的合理性。²⁹

12.2 向有需要的被驱逐者提供替代住房的义务意味着，依照《公约》第二条第一款，缔约国必须采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源，维护这项权利。缔约国可以选择多种政策来实现这一目的。³⁰ 然而，所采取的所有措施都应该经过深思熟虑、具体、目标尽可能明确，以便尽可能迅速高效地实现这项权利。³¹ 驱逐情况下的替代住房政策应符合有关人员的需要和情况的紧迫性，并应尊重有关人员的尊严。此外，缔约国应采取一致和协调的措施，解决缺乏住房的体制缺陷和结构性原因。³²

12.3 替代住所必须适足。虽然适足性部分取决于社会、经济、文化、气候、生态和其他因素，但委员会认为，仍然有可能明确在任何具体情况下为此目的必须考虑的权利的某些方面。它们包括以下方面：保有权的法律保障；是否有可用的服务、材料、设施和基础设施；负担能力；是否可居住；是否无障碍；地点允许获取社会设施(教育、就业选择、卫生保健服务)；以及文化适足性，以便文化身份和多样性的表达可以得到尊重。³³ 它还必须考虑到家庭成员不被分离的权利。

12.4 在某些情况下，缔约国也许能够证明，尽管尽了一切努力，最大限度地利用了现有资源，但仍无法向需要替代住所的被驱逐者提供长期的替代住所。在这种情况下，可以使用只满足适足替代住所的部分要求的临时住所。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，并且不会成为长期解决办法，而只是向获得适足住房迈出的其中一步。³⁴

²⁷ 第7号一般性意见，第16段。

²⁸ “Ben Djazia 等人诉西班牙”案，第15.2段。

²⁹ 同上，第155段。另见委员会关于评估依照《公约》任择议定书采取步骤“最大限度地利用现有资源”之义务的声明(E/C.12/2007/1)。

³⁰ 第4号一般性意见，第8(c)段。另见第13段。

³¹ 第3号一般性意见(1990年)，第2段。另见2012年5月16日委员会主席致《公约》缔约国的函。

³² 见例如，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2015年的报告(A/HRC/31/54，第28-38段)。

³³ 第4号一般性意见，第8段。

³⁴ “López Albán 诉西班牙”案，第9.1至9.4段。

获得替代住房的要求和非法占住

13.1 委员会认为，为了高效利用其社会服务资源，缔约国可以制定标准或条件，申请人必须满足才可获得替代住房等社会福利。同样，缔约国可以采取保护措施保护私有财产，防止恶意非法占有财产。³⁵ 然而，管理能否获得社会服务的条件必须是合理和精心设计的，这不仅是为了防止潜在的污名化，而且是为了确保需要替代住房的人的行为本身不能被国家用作拒绝其申请的理由。³⁶ 此外，法院和行政机关对获得社会住房或替代住所的规则的解释和适用必须避免长期造成对生活贫困者和出于需要并善意合法占用住房者的系统性歧视和污名化。³⁷

13.2 此外，由于缺乏负担得起的现有住房的根源是日益加剧的不平等和房地产市场投机，缔约国有义务最大限度地利用现有资源，通过恰当、及时和协调的对策解决这些结构性问题。³⁸

对将提交人予以驱逐的相称性的分析

14.1 委员会将审议下令将提交人驱逐出他们所占住的公寓的决定是否构成对他们适足住房权的侵犯，或者当局的干预是否构成对他们依照《公约》第四条享有的住房权的合理限制。提交人于 2016 年 12 月入住该公寓。2017 年 3 月 1 日，在作为公寓所有人的银行提出申诉后，Navalcarnero 第三初审法院命令提交人搬出有关住房，因为他们是在没有法律协议的情况下非法占有该财产。2017 年 10 月 4 日，马德里省法院维持原判。

14.2 委员会注意到，由于三项驱逐令被搁置，提交人一直留在公寓里。委员会还注意到，2020 年 8 月 31 日，Navalcarnero 第三初审法院将新的驱逐日期定为 2021 年 1 月 13 日。

14.3 在暂缓驱逐的请求中，提交人详细说明了他们特别脆弱的经济状况和他们儿子的健康问题，包括他 33% 的残疾，并表示如果他们被驱逐，他们没有替代住所。此外，El Álamo 地方政府当局的社会服务部门发布了几份报告，指出该家庭因其岌岌可危的财务状况而处于脆弱境地，主管当局尚未找到解决该家庭状况的办法，要解决就需要分配替代住房。委员会注意到，司法当局没有处理提交人关于其住房权的申诉。在这方面，委员会注意到，尽管提交人关于暂停驱逐的请求于 2018 年 6 月 4 日和 9 月 7 日被驳回，但驱逐令没有执行。

14.4 委员会注意到，提交人能够对一审作出的裁决提出上诉，他们得到了律师的协助。委员会还注意到，提交人没有声称正当程序保障未得到遵守，而且委员会收到的任何资料都没有表明这一程序是任意的。

14.5 委员会还注意到，对缔约国来说，允许提交人留在公寓里相当于认可以住房权为由实施的刑事非法行为，并会构成对国家法律规定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，但承认只要不与《公约》

³⁵ 同上，第 10.1 段。

³⁶ 同上。另见“Ben Djazia 等人诉西班牙”案，第 17.2 段，以及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 2019 年的报告(A/HRC/40/61，第 41 段)。

³⁷ A/HRC/40/61，第 41 段。

³⁸ 见“Ben Djazia 等人诉西班牙”案，第 17.2 段，以及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 2017 年的报告(A/HRC/34/51，第 27 至 29 段)。

所载权利相冲突，缔约国在确保保护其法律制度中确立的所有权利方面具有合法利益。鉴于提交人在民事司法程序中被命令搬出住房，委员会认为驱逐他们有合法理由，因此是合理的。然而，委员会注意到，Navalcarnero 第三初审法院没有对驱逐的合法目标与其对被驱逐者的后果的相称性进行分析。具体来说，法院没有权衡这项措施的好处(在本案中，为保护公寓所属银行的财产权)与它对被驱逐者的权利可能产生的后果。分析驱逐的相称性不仅需要审查措施对被驱逐者产生的后果，还需要审查业主收回财产所有权的需要。这不可避免地涉及到如何区分属于需要住房或提供重要收入的个人的财产和属于银行的财产，就像目前的情况一样。³⁹ 在特定时间发现驱逐是不合理的措施，这并不一定意味着不能对占住者发出驱逐令。然而，合理性和相称性原则可能使得有必要暂停或推迟驱逐令，以避免被驱逐者陷入贫困或《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住者，以减轻驱逐带来的后果。

14.6 在本案中，虽然提交人声称该措施将影响他们的适足住房权，但 Navalcarnero 第三初审法院没有对提交人占住公寓所造成的伤害与他们发现自己无家可归时试图通过这种占住来避免的伤害——二者之间的相称性进行任何分析。委员会注意到，法院认为，提交人提出的理由是，由于其财务状况岌岌可危和他们儿子的健康问题造成他们有需求的状况，这一理由并不构成占有该住房的正当理由(见上文第 2.6 段)，而且，针对提交人提出的暂停驱逐的请求之一，法院只是指出，提交人提出的论点不能在“这类程序”中援引(见上文第 2.10 段)。此外，缔约国的立法没有为提交人提供任何其他司法机制来质疑驱逐令，而提出质疑本可以使另一个司法当局有机会来分析驱逐的相称性和执行驱逐的条件。因此，委员会认为，缺乏这种评估构成了缔约国对提交人依照《公约》第十一条第一款(与第二条第一款一并解读)享有的住房权的侵犯。

14.7 委员会注意到，在本来文所述事件之后，缔约国颁布了新的立法，旨在确保法院向社会服务部门通报处于脆弱处境的人员被驱逐，这样社会服务部门可以评估面临驱逐人员的情况。依照这项立法，如果社会服务部门认定有关人员处于脆弱处境，驱逐可以推迟最多一个月，如果驱逐方是法律实体，可以推迟最多三个月，以便社会服务部门有时间提供援助。⁴⁰ 委员会理解，这项立法可以防止侵犯住房权，如本决定中认定的侵犯住房权行为，因为它允许司法当局或其他公正独立的主管当局下令停止侵权行为并提供有效的补救办法，依照上述条款评估驱逐要求的相称性。

D. 结论和建议

15. 委员会依照《任择议定书》第九条第一款行事，认为缔约国侵犯了提交人在《公约》第十一条第一款之下的权利。根据本来文所载的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

³⁹ “López Albán 诉西班牙”案，第 11.5 段。

⁴⁰ 见 1 月 7 日第 1/2000 号《民事诉讼法》第 441 条，该条修正了 3 月 1 日关于住房和租房紧急措施的第 7/2019 号皇家法令。

关于提交人及其子女的建议

16. 缔约国有义务向提交人及其子女提供有效的补救办法，具体来说，可通过以下手段实现：(a) 如果他们目前没有适足的住房，重新评估他们的需求状况和他们在等候名单上的优先级别，同时考虑到他们向马德里自治区提交的住房申请自申请之日起的时间长度，以便向他们提供公共住房或采取其他措施以使他们生活在适足的住房中，同时铭记本意见中提出的标准；(b) 为提交人及其子女遭受的侵权行为提供经济赔偿；以及(c) 向提交人偿还提交本来文在国内和国际层面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办法可以包括保证不再发生，并回顾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。具体而言，缔约国有义务：

(a) 确保规范框架允许被发出驱逐令并可能因此陷入贫困或其《公约》权利可能受到侵犯的人，包括非法占住住房的人，向司法当局或有权下令停止侵权行为并提供有效补救办法的其他公正独立的当局质疑该决定，以便这些当局能够根据《公约》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) 采取必要措施，结束自动将所有因需要所迫而非法占有住房的人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获得社会住房的机会，消除任何可能把面临贫困风险的人排除在外的不合理条件；

(c) 采取必要措施，确保对于涉及无法获得替代住房的人的驱逐，只有在与有关人员进行真正协商后，才实施驱逐，⁴¹ 而且国家采取所有必要步骤，最大限度地利用其现有资源，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；

(d) 与自治区协调，最大限度地利用现有资源，制定和实施一项综合计划，保障低收入人群的适足住房权，使之符合第 4 号一般性意见(1991 年)。⁴² 该计划应确立必要的资源、措施、指标、时限和评价标准，以合理和可衡量的方式保障这些个人的住房权。

18. 依照《任择议定书》第九条第二款和《任择议定书》暂行议事规则第 18(1)条，请缔约国在六个月内向委员会提交一份书面答复，说明为落实委员会的意见和建议而采取的措施。并请缔约国公布委员会的意见，并以无障碍格式广泛散发，以便向各阶层的人传播。

⁴¹ 见“Ben Djazia 等人诉西班牙”案，第 21(c)段。

⁴² 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)。