



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 85/2018 号来文的意见*

来文提交人:	Hakima El Goumari 和 Ahmed Tidli
据称受害人:	提交人及其子女
缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 5 月 12 日(初次提交)
意见通过日期:	2021 年 2 月 18 日
事由:	将提交人驱逐出住所
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 Hakima El Goumari 和 Ahmed Tidli, 分别出生于 1981 年和 1971 年, 摩洛哥国籍, 在缔约国居住了逾 25 年。提交人代表本人及其四个子女 (Ho.T.、M.T.、Ha.T.和 A.T.), 均为摩洛哥国民, 子女分别出生于 2002 年、2006 年、2008 年和 2014 年。提交人称, 他们及其子女是缔约国违反《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。提交人没有律师代理。

1.2 在本意见中, 委员会将首先概述当事各方提交的资料和意见, 但不表明立场; 然后审查可否受理和实质问题; 最后提出结论和建议。

A. 当事各方提交的资料和意见概述

提交人陈述的事实¹

登记来文之前

2.1 提交人称, 2015 年 1 月 1 日, 他们向一家房地产公司租了一套房子, 合同中的租金为每月 480 欧元。Tidli 先生 2016 年失业, 自 2004 年以来每月只有 735.90 欧元的最低收入。由于这是家庭唯一的收入, 提交人只得停止支付房租。

2.2 2017 年 7 月 26 日, 提交人接到通知, 房东告到马德里第 69 初审法院, 要求他们搬离住所, 支付所欠租金, 或对诉状提出异议。2018 年 1 月 25 日, 法院作出第 19/2018 号判决, 宣布因不付款而终止租赁合同, 并责成提交人离开住所并支付所欠租金和审判费用。

2.3 2018 年 3 月 5 日, 提交人要求暂停驱逐, 2018 年 3 月 7 日, 社会服务处提交了一份报告, 明确要求暂停启动驱逐行动, 指出这家人面临受社会排斥的风险, 而且他们的第二个孩子(儿子)45%残疾, 第三个孩子(女儿)10%残疾。提交人的请求于 2018 年 3 月 9 日被驳回, 通知他们说驱逐日期定在 2018 年 3 月 15 日。法院在驳回请求的决定中回顾说, 房主多次提出支付租金的要求, 但都没有得到满足, “一年多来, 被告等到最后一刻, 没有寻求任何解决办法”。2018 年 3 月 13 日, 提交人根据 2000 年 1 月 7 日关于民事诉讼法的第 1/2000 号法第 704 条提出上诉, 再次请求暂停驱逐。法院虽然转交了上诉, 但没有下令暂停驱逐, 上诉过程不具有暂缓效力。

2.4 第一次驱逐尝试于 2018 年 3 月 15 日进行, 但在房东代表在场的情况下暂停了驱逐, 该代表同意将执行驱逐的时间延至 2018 年 3 月 22 日。2018 年 3 月 16 日, 提交人再次要求暂停驱逐, 敦促法官根据委员会和欧洲人权法院的判例进行相称性审查。除提及其他事项外, 他们指出房东是拥有 150 多套住房的法人, 驱逐他们会使他们一家面临社会排斥的风险, 而且会对四个孩子(其中两个被公认为残疾儿童)造成损害。提交人在上诉中还重申, 自 2006 年以来, 远在接到房东的要求之前, 他们已向马德里区和马德里市政府有关当局提出各种公共住房申请。然而, 驱逐行动仍在继续。

¹ 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。

2.5 第二次驱逐行动在 2018 年 3 月 22 日进行，一群人阻止当局人员进入住房，当局人员只得暂停驱逐。房东代表再次同意推迟驱逐，把驱逐日期延至 2018 年 4 月 11 日。

2.6 2018 年 4 月 11 日，提交人最终被驱逐。提交人 2018 年 3 月 16 日的上诉于 2018 年 6 月 26 日被法院驳回，理由是“鉴于驱逐行动已经进行，该请求已没有意义”。

2.7 提交人遭驱逐后，马德里市政府社会服务处(Samur Social)在 Welcome 旅社为提交人安排了临时住宿，他们在那里住了大约 10 天。旅社位于瓦莱卡斯市的一个工业区，那里什么都没有，没有商店、儿童游乐场所、保健中心、文化或体育中心、学校、火车站或地铁站。

2.8 2018 年 4 月 21 日，提交人被重新安置到一家名为 Pina de San José 的收容所，那里的环境与 Welcome 旅社的环境相似。收容所附近没有公共交通，提交人需要 15 分钟步行到最近的汽车站，才能前往他们孩子的学校，学校位于马德里的另一端。孩子们必须早上 6 点起床才能准时到校。同时，收容所条件很差，有蟑螂和臭虫，床垫也很差。收容所只有 5 个卫生间，却可容纳 40 人，每间房都有几个家庭一起住，提交人缺乏隐私(对怀孕的 El Goumari 女士来说特别有问题)。该收容所还毗邻一个吸毒者聚集的地点，可以看到有人在附近吸毒。

2.9 提交人声称，2018 年 4 月 21 日，也就是他们被重新安置到收容所的那一天，马德里市政府有关当局通过其普通机制分配了至少 134 套住房，但没有一套通过优先照顾制度分配。²

登记来文之后

2.10 提交人在 Pinar de San José 收容所一直住到 2018 年 11 月 1 日。2018 年 7 月 6 日，住在收容所的人向马德里市政府投诉住宿条件差，没有得到回复。在收容所逗留期间，由于收容所需要安置其他人，提交人经常被要求离开，而没有给他们提供其他选择。提交人在被逐出收容所之前没有收到关于另一种替代补救办法的信息，使他们处于不确定、痛苦的境地。2018 年 10 月 18 日，El Goumari 女士怀孕 7 个月后流产，这促使非政府组织抵押贷款受影响者平台(Plataforma de Afectados por la Hipoteca)组织人员围堵收容所，向政府施压，要求确保在没有安排其他住所的情况下不得让任何家庭无住所。

2.11 2018 年 11 月 1 日，这家人再次搬迁到 Welcome 旅社，条件更差，他们全家只有一个房间，而第一次住在那里时他们有两个房间。在那里时，他们又被勒令搬离旅社，而没有为他们提供其他选择，此时 El Goumari 女士因流产正在休养之中。2018 年 11 月 21 日和 23 日，抵押贷款受影响者平台的人员再次阻止了将这家人逐出旅社的行动。

2.12 不久，提交人就被安置在 ERA Alonso Martínez 旅社，他们在那里住了两个月，到 2019 年 2 月为止。提交人后来被迫离开该旅社，因为他们居住的期限已

² 提交人附上了证明上述事实的文件。

到，他们被安置在社会服务处中心，那里人满为患是出了名的。³ 提交人拒绝接受这一安置，因为他们可搬到朋友家住一段时间。

2.13 目前，提交人在称为卡尼亚达雷亚尔(Cañada Real)的地方租到了一套公寓，每月租金 300 欧元。卡尼亚达雷亚尔是一个非正规居住区，是马德里毒品交易中转中心，犯罪活动猖獗。⁴ 由于各种原因，这套公寓也不算体面的住房。两个双胞胎出生后，全家目前有八口人，只有一间卧室和一间客厅。公寓里没有单独的厨房，做饭得在客厅做，公寓里也没有暖气。双胞胎只得睡在婴儿车里，家里没有其他地方可供婴儿睡觉。最后，租房协议是口头的，这样他们无法登记，也无法申请政府补助，以支付房租、电费、子女校车费等。

申诉

3. 提交人在最初的来文中指称，缔约国对他们的驱逐及随后采取的行动构成违反《公约》第十一条第一款的行为，因为他们没有适当的替代住房。提交人解释说，驱逐后提供的替代住房对一个家庭(特别是其子女)来说不能被认为是体面、适当的住房。提交人还说，没有迹象显示，当局有意向他们提供长期性替代住房。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019 年 10 月 7 日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。首先，缔约国纠正了提交人报告的某些事实。缔约国报告说，Pinar de San José 收容所向提交人免费提供了食物和衣物。在此期间，曾想把他们转到马德里郊区的住所，该处住所位置仍属市内，但提交人不同意，称那个地点离学校远，而且他们不想与住在那里的人共用设施。在提交意见时，提交人已经租下位于 Cañada Real Galiana 的房子，社会服务处进行了跟进，恢复了干预行动，特别注意跟踪了解未成年人的情况和 Tidli 先生寻找工作的情况。由于提交人已经租下住所，缔约国请求搁置对来文的审议。

4.2 或者，关于来文案情，缔约国争辩说，该家庭的基本需求已经得到了公共保障。这包括：免费利用世界上十个最佳保健系统之一；子女免费上公校，享有获得补贴食品的权利；提交人自 2004 年起领取最低收入，在寻找就业过程中得到社会服务处的帮助；免费得到法律援助；获得免费或补贴的基本用品，如电、暖气和水。

4.3 缔约国说，在驱逐之前和驱逐之后都作出了巨大努力，以满足提交人家庭的住房需求。在驱逐之前，在第一次拖欠租金之后：(a) 马德里区社会住房局根据住宅应急方案对提交人的情况进行了评估，但不予接受；(b) 马德里市政府住房和土地事务处(EMVS)根据住宅应急方案对此案进行了评估，提交人没有参与，因为他们没有遵守要求；(c) 市社会服务处评估了支付特定租金的临时补助事宜，但由于提交人没有提供租赁合同，无法对其进行处理。提交人被驱逐后，当

³ 提交人引用了西班牙多家新闻媒体的七篇新闻报道，包括 El Confidencial、El Diario 和 El País 的报道。

⁴ 提交人引用了西班牙新闻媒体(如 RTVE、El Mundo 和 La Vanguardia)关于该居住区状况的报道。

局为他们提供了各种临时替代住所，直到这家人最终租到了房屋。因此，这家人需求在现有资源的范围内得到了公共保障。

4.4 缔约国称，住房权不是一项绝对权利，不是要求当局在公共资源不足以提供住房的情况下向任何人提供住房。缔约国认为，《世界人权宣言》第二十五条第一款和《公约》第十一条第一款不承认可强制落实的主观权利，而是规定各国有关义务采取适当措施，推行方便所有公民获得体面住房的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例，《欧洲联盟基本权利宪章》第 34.3 条承认获得住房援助的权利，但不保障住房权，而是在以《欧洲联盟运作条约》第 153 条为基础的社会政策框架内保障住房援助的权利。⁵《宪法》第 47 条和各种自治区章程明确规定国家承担这一任务。根据这一条规定和宪法法院的判例，落实住房权是“《宪法》要求的一项任务或指导方针”，应具备主要社会内容，但本身并不构成国家的权限。⁶公共当局有义务促进创造必要条件，并制定相关规则，以落实西班牙人享有体面、适当住房的权利，特别是按照普遍利益管理土地使用，防止投机。因此，作为一项逐步落实的权利，缔约国在法律上已完全遵守其在这方面的国际义务。

4.5 缔约国称，两个基本问题是：(a) 考虑到公共财政状况，国家为没有足够资源获得住房的人提供住房补助；(b) 如果现有资源不能满足所有可能的需求，当局根据客观准则和平等原则分配资源，以便按需求的先后次序来满足这些需求。⁷

4.6 缔约国的理解是，为了使个人来文根据《公约》第十一条第一款可予受理，提交人必须充分证明：(a) 提交人处境困难，收入低于最低水平，无法在住房市场上获得住房；(b) 国家主管当局没有“在力所能及的范围内”提供补助，以帮助满足处于真实社会排斥状况中的家庭的住房需求(包括采取措施便利相关家庭进入私人住宅市场，防止其退出私人住宅市场，在这种退出情况合法发生时，采取紧急措施，由公共住宅系统接收相关家庭，并充分投资于公共住宅系统)；(c) 当现有公共资源不足以应付所有现有实际需要时，当局没有在合理客观的基础上分配稀缺的公共资源，未能首先处理最有需要的情况；(d) 提交人没有通过自愿、有意识的行为或不作为，阻止获取所提供的公共援助。

4.7 缔约国称，缔约国采取了以下措施应对经济危机：(a) 为了便利在私营住宅市场购房，政府在 2013 年之前降低了个人所得税，为贷款提供补助，并为青年提供协助。在租房方面，政府为低收入家庭提供私人租金补助，帮助支付定金和租金或向年轻人提供具体协助；⁸ (b) 为防止房主丧失房产，当局通过了暂停丧失抵押品赎回权的法律⁹及银行良好行为守则，以期按可接受的条件重新安排私

⁵ Sánchez Morcillo 和 Abril García 诉 Bilbao Vizcaya Argentaria 银行，欧洲联盟法院 2015 年 7 月 16 日 C-539/14 号命令，第 49 段。

⁶ 宪法法院第 152/1988、第 7/2010 和第 33/2019 号判决。

⁷ 缔约国引用了第 7 (1997)号一般性意见，根据该一般性意见，各国有关义务“在其资源允许的最大限度内采取一切必要措施，提供替代住房”(第 16 段)。

⁸ 缔约国提及商定贷款补贴方案、建筑评估报告执行支助方案、2018-2021 年国家住房计划住房租赁援助方案等。

⁹ 缔约国提及 3 月 17 日第 5/2017 号皇家法令的解释性备忘录，该法令修订了 3 月 9 日关于保护无钱还债的抵押贷款债务人的紧急措施的第 6/2012 号皇家法令以及 5 月 14 日关于加强保护抵押贷款债务人、债务重组和社会租赁的措施的第 1/2013 号法令。

人租金拖欠款项偿还期限：¹⁰ (c) 在合法驱逐的情况下，在重新合法入住私人住宅或公共住宅之前，为了处理紧急情况，法院制定了在驱逐之前与市服务机构的协调规程，以便能够评估情况并采取紧急居住补救措施。¹¹ 服务机构负责评估和监测家庭需求，提议解决方案，应对住房方面的突发事件，并与相关自治区协调，便利向公共住房系统的有序过渡。

4.8 缔约国提及马德里自治区 2019 年 7 月 9 日的一份报告，其中解释了适用于该家庭的情况的规则。报告解释说，该家庭申请入住公房的档案显示，该家庭积分 14 分，在轮候册上的位置是第 258 位。在该家庭被驱逐之前，主管当局决定不启动社会紧急情况下分配公共住房的程序，因为该家庭没有满足 2016 年 5 月 31 日第 52/2016 号法令第 18 条的要求。该家庭没有达到要求的另一原因是，被驱逐不是因为家庭收入突然下降造成的，他们的收入来自自 2004 年以来领取的最低收入。

4.9 缔约国说，就提交人家庭而言，已确定的事实显示，《公约》第十一条第一款没有受到违反，因为：(a) 在所有预定的驱逐日期，社会服务处都接到通知；(b) 自 2003 年以来，地方当局一直在评估该家庭的需要；(c) 在驱逐之前和之后，缔约国相关机构都努力寻找替代住房，为应急过渡提供资源，在提交人能够找到他们目前所在的替代住房之前，提供临时住所。此外，社会服务处正在继续努力，特别重视对未成年人的照顾，并对 Tidli 先生求职提供协助和支持。因此，作为另一处理方式，缔约国请求根据实质问题驳回来文。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 提交人在 2020 年 1 月 7 日的评论中说，从 2017 年 7 月 26 日他们收到欠款通知至 2018 年 4 月 11 日被驱逐，缔约国没有提供任何补救，没有为他们寻找替代住房，使他们处于完全不确定的境地，尽管缔约国知道其家庭处境岌岌可危，早在提出欠款指控之前，就无力支付房租。

5.2 马德里第 69 初审法院没有适用相称性来评估驱逐情况，一方是拥有大量资产和许多租赁住房的法人，另一方是处于受社会排斥状况之中、有残疾儿童的家庭。法院本可以推迟驱逐，并强烈要求地方当局寻找替代住房。

5.3 关于缔约国在提交人被驱逐后采取的行动，提交人声称，他们从未得到体面、适当的住房，他们住过各种收容所和旅社，而这些住所都不能被认为是一个有四个孩子(其中两个是残疾儿童)和一名孕妇的家庭的合适住所。提交人声称，他们被迫换住各种不合适的住处，又经常被迫搬离住处，而没有替代住房，一直处于不确定状况中。提交人特别强调，缔约国在其意见中没有提到，在来回搬迁期间，El Goumari 女士在怀孕七个月后流产。提交人还指出，从那时到目前为止，他们一直在申请公共住房，并向有关当局报告了他们无适当住房的情况，但没有得到任何回应。

¹⁰ 缔约国解释说，自 2012 年至 2017 年通过良好行为守则以来，24,000 多项驱逐行动已经暂停，超过 45,600 个家庭受益于该守则，38,500 笔债务得以重组，7,000 笔欠款得以按重新商定的方式偿付，并通过社会住房基金分配了 9,020 套住房。

¹¹ 缔约国提及 3 月 1 日关于紧急住房和租赁措施的第 7/2019 号皇家法令，该法令允许在受驱逐的家庭面临困难的情况下，暂停驱逐期可达一个月，如果原告为法人，则暂停驱逐期可达三个月。

5.4 提交人坚称，尽管他们已经租了房，但他们住的公寓不适合他们有 8 名成员的家庭。提交人强调指出，住房和租金都不稳定，因为是口头协议商定的，他们无法享受缔约国提到的福利。

5.5 提交人承认，他们和所有西班牙公民一样，有权获得公共保健服务和教育，但这不是不保障另一项基本权利(如体面、适当的住房)的合理理由。此外，缔约国提到的许多权利也因无适当住房的情况而受到损害。例如，家庭健康受到损害，导致怀孕七个月的胎儿流产；生活不定，离学校远，使未成年人的教育受影响；最低收入目前不够用，因为超过 40% 的收入用于租赁住房，而住房也是不够用的；由于目前租约是非正规的，他们无法获得缔约国提到的公用事业补贴。

5.6 关于据称缔约国在提交人被驱逐前提供补救一事，提交人声称，正如缔约国所承认的那样，这些补救没有得到落实，最终被拒。这是因为社会住房局拒绝提供紧急住房；尽管社会服务处建议视特别需要情况分配住房，但马德里市住房和土地事务处认为该家庭不符合住宿应急方案的要求。临时补助本身不是一种真正的资源，因为没有工资收入、处境困难的家庭无法在租赁市场租房，无论有无这种补助。提交人声称，他们试图在房地产市场租房，但这对他们来说是不可能的。

5.7 提交人声称，缔约国没有采取一切必要措施保障体面、适当住房权。利用旅社和收容所的住房解决方案不能被认为是体面的或适当的。提交人尤其声称，缔约国没有实施委员会就另一起案件提出的建议，如果这些建议得到执行，本可以使他们家庭免遭痛苦。¹²

5.8 提交人声称，其子女作为未成年人的权利尤其受到侵犯，因为地方当局没有考虑到驱逐对他们接受教育的严重影响，这影响到他们成长和人格形成的其他领域。¹³ 提交人说，缔约国自己的判例也要求对驱逐的相称性作出判断，在这种情况下，必须考虑可能受影响的未成年人的权利和利益，如果不这样做，就是侵犯他们的权利。¹⁴ 提交人声称，在其他住房分配程序中，申请人的家庭构成是一个考虑因素。在社会紧急情况下住房分配程序中，对住房的需求更大，紧迫性更高，却没有评估驱逐对未成年人的后果和影响，因此，这种程序没有尊重保护儿童和家庭的原则。

5.9 提交人否认缔约国已尽最大可能采取一切必要措施确保他们的住房权。提交人说，他们无法具体说明有多少人处于无法获得体面、适当住房的境况中。但他们辩称，马德里市政府在资源处置方面没有采取合理行动，2013 年市政府出售了 1,860 套公共住房，自治区出售了 2,935 套，理由是这些公共住房是不需要的。最高法院已经裁定，第二次销售是非法的，因此是无效的。¹⁵ 这种情况表明，《宪法》第 47 条规定的义务与现实之间有着极大的距离，第 47 条要求当局为落实体面、适当住房权创造必要条件，制定相关标准。一个明显的例子是，提交人自 2006 年以来一直申请公共住房，但没有任何结果。同时，提交人声称，缔约

¹² Ben Djazia 等人诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第 21 段。

¹³ 提交人特别引用了《儿童权利公约》和儿童权利委员会的第 4 (2003)号一般性意见，其中指出，儿童的最佳利益必须是首要考虑因素。

¹⁴ 最高法院行政庭第三分庭，第 1797/2017 号判决。

¹⁵ 最高法院行政庭第三分庭，第 5491/2019 号令，诉讼不可受理，2019 年 11 月 29 日。

国在这方面拨出的资金明显不足，西班牙社会住房占总住房的百分比为 1.5%，是所有欧洲国家中百分比最低的国家之一。¹⁶

5.10 提交人认为，他们符合缔约国自己列出的违反《公约》第十一条第一款所需的所有条件，¹⁷ 因为：(a) 他们的收入远远低于最低工资，显然不足以为其家人提供体面的住房，他们处于明显需要帮助的境况中；(b) 明显地，主管当局已投入资源以纾缓他们家庭的住房困难，但提供的帮助显然不足，没有解决他们的问题；(c) 即使假设现有公共资源不足，缔约国也没有证明标准是合理的、客观的：如果一个家庭有子女，其中两个残疾，处境困难，却得不到照顾，那么什么人才能得到照顾？¹⁸ (d) 他们一家试图获得缔约国提供的资源，但根据行政当局自己的决定，其中许多资源无法持续利用，他们一家四次接受了临时住房安排，缔约国让他们不断搬迁，处于不定的状态中。

5.11 关于缔约国为解决经济危机而采取的一般措施，提交人声称，这些措施都不适用于他们的情况。¹⁹ 这是因为他们没有财产，无法受益于减税；房东没有登记房租，因此他们不能受益于可用于支付房租的补助；良好行为准则不适用于他们的情况，因为他们没有抵押贷款；第 7/2019 号皇家法令是在他们被驱逐后发布的(尽管社会服务局考虑到他们的困难，要求推迟驱逐日期)；地方当局之间没有协调，他们的问题从未得到解决。

5.12 提交人声称，与缔约国的说法相反，他们根据《公约》第十一条第一款享有的权利受到侵犯，因为：(a) 尽管社会服务局已被告知提交人的情况，但缔约国从未提出补救办法，为他们提供体面、适当的替代住房；²⁰ (b) 地方当局对他们家庭需要的评估并非旨在解决他们的住房困难；(c) 缔约国为家庭提供的资源没有起到作用，也不充足，是一种过渡方法，拖延时间太长，对家庭不利。与此同时，他们一家目前的住所既不体面，也不适当，是达不到标准的非正规住房，社会服务处了解这一情况，但没有采取任何补救措施。

B. 委员会审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何指称之前，委员会必须根据《任择议定书》规定的暂行议事规则第 9 条，决定来文是否可予受理。

6.2 委员会注意到，缔约国称，在提交意见时，提交人已经在租房，因此提交来文供审议的理由不再存在，应搁置对来文的审议。然而，委员会注意到提交人指控称，缔约国侵犯了他们获得体面、适当住房的权利，因为缔约国决定驱逐他们

¹⁶ 提交人引用了 Trilla Bellart、Carme 和 Bosch Meda、Jordi 的“西班牙的公共和受保护住房：从欧洲背景分析”，工作文件 197/2018，可查阅 www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf，第 17 和 18 页。

¹⁷ 见上文第 4.6 段。

¹⁸ 提交人还说，2018 年 4 月 21 日，马德里市住房和土地事务处通过普通机制分配了 134 套住房，但没有一套通过优先照顾制度分配；2018 年 5 月 25 日，该事务处司通过普通和青年计划分配了 42 个住房单元，但没有一套通过优先照顾制度分配；马德里区社会住房局认为，他们一家不适合按特殊需要制度分配住房，而且他们不符合应急制度的要求。

¹⁹ 见上文第 4.7 段。

²⁰ 见上文第 4.10 段。

而不提供替代住房，提供的临时替代住房既不体面也不适当，而他们目前居住的住房也不能被认为是体面的或适当的。因此，委员会认为，来文符合《任择议定书》第二条的要求，即《公约》规定的权利可能受到侵犯。

6.3 委员会注意到，缔约国没有以没有用尽国内补救办法为由来质疑来文的可受理性，而且提交人本应用尽而没有用尽的补救办法也并非明显存在。委员会认为，就驱逐问题而言，该案符合《任择议定书》第三条第一款关于用尽国内补救办法的要求。

6.4 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. 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。提交人于 2015 年 1 月向一家公司租了一套住房，与他们的四个未成年子女(其中两个残疾)住在一起。2018 年 1 月，马德里第 69 初审法院宣布租赁协议因未付房租而终止，责令提交人腾出房屋。由于没有腾出房屋，法院先是将驱逐日期定在 2018 年 3 月 15 日。尽管提交人因其困难曾两次要求暂停驱逐，而且社会服务处也提交了一份要求暂停驱逐的报告，但法院没有要求暂停驱逐，没有通过权衡有关各方的权利来判断措施的相称性。两次试图驱逐没有成功，提交人最终于 2018 年 4 月被驱逐。

7.3 提交人被驱逐后，缔约国为提交人及其家人在一家旅社提供了临时住处，让他们住了约 10 天，然后在一个收容所里住了 6 个多月，到 2018 年 11 月为止，接着回到第一家旅社，住了不到一个月，最后在另一家收容所住了两个月，到 2019 年 2 月为止。据称，这些收容所的条件既不体面，也不足以容纳一个六口之家。缔约国没有质疑提交人关于 Pina de San José 收容所条件(过度拥挤、卫生差、缺乏隐私)的指控和所提供的文件，只是提到向提交人及其家人免费提供了食物和衣物。最后，他们被迫离开收容所，政府提供的替代住房被认为比他们所住过的地方更差，提交人设法租了一套房子，也就是他们目前居住的房子，但租约是非正规的，使他们无法获得各种社会福利。提交人还称，他们住在各种临时替代住房时，经常被迫搬离，而当局随后没有安排替代住房，这促使民间社会组织参与向地方当局施压，要求当局向提交人提供替代住房。缔约国对提交人关于这一点的指控和所提供的文件也没有提出异议。在临时住房换来换去的过程中，El Goumari 女士怀孕七个月后流产。

7.4 提交人声称，将他们驱逐出他们居住的住房的做法侵犯了他们及其子女根据《公约》第十一条第一款享有的适当住房权，因为驱逐他们时没有考虑到他们没有其他住房，也没有考虑驱逐令会产生的后果。他们辩称，向他们提供的临时替代住房不符合关于体面、适当的替代住房的要求，让他们不断搬迁、让他们处于不定状况，也侵犯了他们根据《公约》享有的权利。提交人还辩称，当局没有为他们一家提供公共住房，而且仍然没有这样做的意向。缔约国说，提交人仍在等

待获得公共住房的名单上，提供替代住房是政府在现有资源范围内所能做到的事。

7.5 根据委员会对有关事实的认定和各方提出意见，来文提出的问题可归纳如下：将提交人及其子女逐出其惯常住房并将他们转到各种临时替代住房，是否侵犯了《公约》第十一条第一款承认的适当住房权。为了回答这个问题，委员会将首先回顾其关于防止强行驱逐的原则，然后分析提交人被驱逐的具体情况，并回答来文提出的问题。

防止强行驱逐

8.1 适当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，²¹ 并且与包括《公民及政治权利国际公约》中规定的人权在内的其他人权密不可分。²² 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。²³ 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落实这一权利。²⁴

8.2 强行驱逐初看是与《公约》相抵触的，只有在极特殊情况下才是合理的。²⁵ 相关当局必须确保驱逐行动遵守与《公约》相符的法律，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。²⁶ 这一义务源于对缔约国根据《公约》第二条第一款承担的义务的解读(该款与第十一条一并解读)，并符合第四条的要求(第四条规定了在哪些条件下允许对《公约》规定的权利进行这种限制)。²⁷

8.3 因此，驱逐必须满足以下要求，才是适当的。首先，这一限制必须由法律来确定。第二，在民主社会中，限制的目的必须是有利于普遍福祉。第三，限制必须符合上述合法目的。第四，限制必须是必要的，也就是说，如果有几种措施可以合理地达到限制的目的，就必须采用对权利限制最少的措施。最后，限制措施对增进普遍福祉的好处必须超过对权利享有造成的影响。《公约》所保障的权利所受的影响越严重，便越要仔细考虑限制的理由。有无适当替代住房、居住者及其家属的个人情况、他们与当局合作寻找适合他们的解决方案的情况等，也是这种审视中要考虑的关键因素。不可避免的是，还应将需要房屋居住或需要房租收入的个人财产与金融机构或任何其他实体的财产加以区分。²⁸ 因此，如果缔约国规定，租约终止的人，无论境况如何，都必须立即被驱逐，那么缔约国就侵犯了适当住房权。²⁹ 对该措施的相称性审查应由司法机关或其他公正独立的机关

²¹ 第4(1991)号一般性意见，第1段。

²² 同上，第7和9段。

²³ 同上，第7段。

²⁴ 同上，第12段。

²⁵ 同上，第18段；第7号一般性意见，第1段。

²⁶ Ben Djazia 等人诉西班牙，第13.4段。

²⁷ Gómez Limón Pardo 诉西班牙(E/C.12/67/D/52/2018)，第9.4段。

²⁸ López Albán 诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第11.5段。

²⁹ 同上，第11.7段。

进行，该机关有权下令停止侵权行为并提供有效的补救。这一当局必须评估驱逐是否符合《公约》，包括《公约》第四条所要求的上述相称性审查的要素。³⁰

8.4 此外，当局和受影响人士之间必须有真正有效事先协商的机会，只有在没有其他手段或没有干扰性较小的措施时，才可考虑驱逐，受措施影响的人根据《公约》享有的权利或其他人权不应受到侵犯，也不应让他们面临权利受侵害的境况。³¹

国家有义务向有需要的人提供替代住房

9.1 驱逐尤其不应导致人们无家可归或其他人权容易受到侵害。如果受影响者无法获得资源，缔约国必须采取一切适当措施，最大限度利用现有资源，酌情提供适当的替代住房、重新安置或获得生产性土地的机会。³² 缔约国有义务采取合理措施，向因受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，还是由业主等私人实体发起。³³ 如果一个人被驱逐出其住所，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》第八条第四款审议所采取措施是否合理。³⁴

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，缔约国应尽可能利用其现有资源采取一切必要措施，以落实这一权利。缔约国可以选择采取各种政策来实现这一目的。³⁵ 然而，采取的任何行动都必须是深思熟虑的、具体的、尽可能明确的，以尽可能迅速有效地落实这一权利。³⁶ 在发生驱逐时的替代住房政策必须与有关人员的需要和情况的紧迫性相称，并且必须尊重个人的尊严。此外，缔约国应以连贯协调的方式采取措施，处理体制失灵问题和造成无家可归的结构性原因。³⁷

9.3 替代住房必须是适当的。虽然适足性在一定程度上取决于社会、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；有无各种服务、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；文化适当性，如文化特性和多样性的表达得到尊重。³⁸

³⁰ 同上。

³¹ Ben Djazia 等人诉西班牙，第 15.1 段。

³² 第 7 号一般性意见，第 16 段。

³³ Ben Djazia 等人诉西班牙，第 15.2 段。

³⁴ 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)。

³⁵ 委员会第 4 号一般性意见，第 8(c)段。另见第 13 段。

³⁶ 第 3(1990)号一般性意见，第 2 段。另见 2012 年 5 月 16 日委员会主席给《公约》缔约国的信。

³⁷ 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 至 38 段)。

³⁸ 委员会第 4 号一般性意见，第 8 段。

9.4 在某些情况下，缔约国可以证明，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长期替代住所。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应急住所。然而，各国必须努力确保临时住所符合保护被驱逐者人格尊严的要求，符合所有安全和安保要求，不会成为永久解决办法，而是朝着获得适当住房迈出的一步。³⁹ 另应考虑到家庭成员不被分开的权利，以及合理的隐私水平。⁴⁰

对驱逐提交人行动的相称性分析

10.1 委员会着手审议将提交人驱逐出他们所占用的住所是否侵犯他们的适当住房权，或者当局的干预是否构成对他们根据《公约》第四条享有的住房权的合理限制。提交人没有声称他们没有正当程序保障，提交给委员会的所有资料都没有表明这一程序是任意的。

10.2 委员会回顾说，私有财产权不是《公约》所载权利，但委员会承认缔约国在确保其法律制度中的所有权利得到保护方面的合法利益，只要这不与《公约》所载权利相冲突。⁴¹ 提交人没有支付租金，这一点已依法确证，这是终止合同的理由，从这一点来说，委员会认为将提交人逐出住所是有正当理由的。

10.3 然而，尽管提交人辩称，这一措施将影响他们的适当住房权，但法院没有因此审查驱逐的合法目标与对被驱逐者造成的后果的相称性。法院从未对提交人特别是其未成年子女的困难进行评估，尽管提交人提出了要求，而且法院也收到了社会服务处的有关报告。虽然驱逐行动曾两次推迟，但推迟并不是司法当局决定的结果，而是因为驱逐当天发生的事件使得驱逐无法进行。缔约国在法律上没有设可供提交人对驱逐令提出质疑的另一司法机制，本来另一司法当局可以评估驱逐的相称性或执行驱逐的条件。因此，委员会认为，缔约国没有进行这种审查，从而侵犯了提交人根据《公约》第十一条(与第二条第一款一并解读)享有的住房权。

10.4 委员会注意到，在来文所述情况发生之后，缔约国颁布了新法律，要求法官向社会服务机构通报驱逐弱势人员的情况，以便社会服务机构能报告被驱逐人员的情况，如果社会服务机构发现所涉人员有困难，则可以暂停驱逐，以便社会服务机构能够提供援助，暂停期最长为一个月，如果原告是法人，则暂停期最长为三个月。⁴² 委员会的理解是，这项法律可以防止本意见所述的这种侵犯住房权行为的发生，前提是要允许司法当局或其他公正独立的当局有权下令停止侵权行为，并提供有效的补救，根据上述条件评估驱逐请求的相称性。

驱逐后向提交人提供的临时替代住房

11.1 委员会着手审议缔约国在驱逐后给予的替代住房是否适当的替代住房问题(上文第 9.3 段)。委员会注意到，提供的替代住宿不能被视为替代住房，因为住所是旅社或临时收容所。因此，委员会着手审议临时住所是否尊重尊严和安全标

³⁹ López Albán 诉西班牙，第 9.1 至 9.4 段。

⁴⁰ 同上，第 9.3 段。

⁴¹ 同上，第 11.5 段。

⁴² 见 1 月 7 日第 1/2000 号民事诉讼法第 441 条，经 3 月 1 日关于住房和租赁应急措施的第 7/2019 号皇家法令修订。

准，不是作为永久性解决办法，而是朝着解决适当住房问题迈出的一步(上文第9.4段)。

11.2 关于第一点，委员会的理解是，尊严和安全的概念包括在临时状况下的稳定性和确定性、替代住房的卫生条件、个人需要的隐私等等。在这方面，委员会注意到 Pinar de San José 收容所的条件(过度拥挤、卫生不佳、缺乏隐私)。委员会了解到，尽管缔约国辩称在属于城市范围的马德里郊区提供了替代住房，但替代住房离未成年人(其中两人为残疾儿童)的学校更远，他们每天都要长途跋涉才能上学。同样，委员会注意到，提交人住在 Pinar de San José 收容所、Welcome 旅社(第二次)和 Alonso Martínez 收容所期间，经常被责令离开，而没有为他们提供另一替代住房(临时的或非临时的)。委员会注意到，对此，民间社会组织采取了行动，帮助结束提交人的不定境况，改善住房条件。委员会注意到，在数月紧张不定的压力下，El Goumari 女士怀孕七个月后流产。委员会不能认为这样的条件足以维护提交人及其子女的尊严，而且这是违反《公约》进行驱逐的结果。

11.3 关于所提供的住所的暂时性质，虽然临时替代方案不构成永久性解决办法，但委员会认为，缔约国未能证明向提交人提供替代住房是朝着提供适当住房方向迈进的一步。此外，提交人经常不得不搬离旅社或收容所，有时甚至没有为其提供其他临时住所。

11.4 关于提交人目前的住房，委员会不能认为这是适当住房，因为一方面，由于特定的租赁条件，提交人无法获得缔约国在其意见中提到的各种福利，另一方面，八口之家住一个房间，远远达不到联合国秘书处经济和社会事务部关于避免住房过度拥挤的定义中的标准(以三人一间房为限)，因此没有满足适当住房的要求。⁴³

11.5 最后，委员会认为，除所提及的一般性措施外，缔约国没有证明它考虑了该案的特殊情况，并已尽可能利用现有资源采取了一切合理措施。因此，由于这种情况是违反《公约》规定进行驱逐的结果，委员会认为，提交人及其家人的临时住所和处境，以及他们目前居住的住房，都意味着提交人根据《公约》第十一条享有的住房权受到侵犯。

D. 结论和建议

12. 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，构成对其适当住房权的侵犯。同样，委员会认为，分配的临时替代住房和提交人所经历的程序本身也说明其适当住房权受到侵犯。

13. 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(与第二条第一款一并解读)和第四条享有的权利。根据关于本来文的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

⁴³ 关于人口和住房普查的原则和建议。第二修订本(ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2)，可查阅 https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_67Rev2s.pdf，第 321 页。

关于提交人及其子女的建议

14. 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) 如果他们目前没有适当住房，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，考虑到从他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，以便向他们提供公共住房或采取一些其他措施，使他们能够住在适当住房中，同时考虑到本意见中提出的标准；(b) 鉴于提交人及其子女的权利遭到侵犯，应给予他们经济赔偿；(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

15. 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) 确保设立规范框架，如果受驱逐令影响的人可能面临匮乏境况或其根据《公约》享有的权利受到侵犯，则允许他们向司法当局或有权下令停止侵权行为和提供有效补救的其他公正独立的当局对驱逐令提出质疑，以便这些当局根据《公约》第四条承认的权力的限制标准审查驱逐措施的相称性；

(b) 采取必要措施，确保对没有资源获得替代住房的人的驱逐只有在与所涉人士进行了真诚有效协商之后才能进行，而且缔约国在驱逐前应该已尽其所能采取一切必要步骤，确保被驱逐者有替代住房，在涉及家庭、老年人、儿童和/或其他处境脆弱的人的情况时特别应如此；

(c) 采取一切必要措施，确保在缔约国由于不可能立即提供适当替代住房而需要提供临时住所的情况下，临时住所符合尊严和安全标准。在这方面，缔约国应确保，虽然提供临时住所是迈向提供适当住房的一步，但居住在临时住所内的人在这种临时安排之下应享有合理的稳定性，在涉及家庭、老年人、儿童和/或其他处境脆弱的人的情况时特别应如此；

(d) 根据第 4 号一般性意见，与自治区协调，最大限度利用可用资源，制定和实施一项全面统筹计划，保障低收入者的适当住房权。⁴⁴ 该计划应列出资源、措施、时限和评估标准，以便能够以合理、可核查的方式保障这些人的住房权。

16. 根据《任择议定书》第九条第二款和与《任择议定书》相关的暂行议事规则第 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，包括通报为落实委员会意见和建议而采取的措施。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。

⁴⁴ 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。