



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 48/2018 号来文的意见*

来文提交人:	Soraya Moreno Romero
据称受害人:	提交人及其子女
缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 8 月 16 日(初次提交)
意见通过日期:	2021 年 2 月 22 日
事由:	将提交人驱逐出住所
程序性问题:	用尽补救办法
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 Soraya Moreno Romero, 是西班牙公民, 1987 年 3 月 8 日出生。提交人代表本人及其三名未成年子女, 子女分别出生于 2008 年、2014 年和 2018 年。提交人声称缔约国侵犯了她及其子女根据《公约》第十一条第一款享有的权利。《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; 最后作出结论。

A. 当事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 在 2015 年 5 月之前, 提交人和她的未成年子女一直住在亲戚家里。由于过于拥挤, 又缺钱,² 2015 年 5 月, 提交人决定占用一个金融机构拥有的房子。提交人在与该机构谈判签订社会租赁合同时, 房子被卖给了一家投资公司。

2.2 2016 年 3 月 25 日, 提交人向马德里自治区申请社会住房。这项请求后来被搁置, 理由是没有收到所要求的所有文件。提交人对这一决定提出上诉。

2.3 2017 年 11 月 21 日, 拥有提交人所占房屋的投资公司以侵占财产的罪名对提交人提出控告。

2.4 2018 年 1 月 30 日, 马德里第 30 调查法院认定提交人犯有侵占财产罪, 按每天 2 欧元的费率判处其 3 个月罚款, 并要求她离开该住所。在这一判决中, 法院认定, 法院无法评估抗辩理由, 无论是部分的还是全部的评估, 因为提交人没有说明她在采取违法行为在无产权的情况下占领房屋之前已经用尽所有其他获得住房的手段。法院特别指出, 提交人未能证明她在占领之前曾向社会服务处提出申请。

2.5 2018 年 4 月 19 日, 马德里省高等法院全面确认了一审判决。

2.6 2018 年 4 月 23 日, 法院下令执行判决, 如果提交人尚未离开房子, 则将其驱逐。2018 年 5 月 11 日, 提交人请求将驱逐日期推迟一个月, 以便她能寻找替代住房。履约方没有反对这一请求, 因此, 2018 年 5 月 29 日, 驱逐行动推迟进行。

2.7 2018 年 5 月 30 日, 提交人通过社会紧急状态特别机制向马德里区申请社会租赁住房。

2.8 2018 年 7 月 30 日, 市警方通知提交人说, 驱逐令将于 2018 年 8 月 20 日上午 10 时执行, 除非提交人此前已自愿搬离。

2.9 2018 年 8 月 2 日, 提交人请马德里第 30 调查法院暂停执行驱逐令, 因为她处于脆弱境地, 希望允许她与拥有该房屋的公司进行谈判。

¹ 事实系根据个人来文及当事各方随后在关于来文实质问题的意见和评论中提供的资料整理而成。

² 自 2012 年 6 月以来, 提交人每月领取最低收入, 为 587.78 欧元。2018 年 7 月 30 日, 提交人开始领取每月 24.25 欧元的儿童津贴。她没有其他收入来源。

登记来文之后

2.10 2018年8月17日，委员会对来文进行了登记，并请缔约国在委员会审议该案期间采取临时措施，避免对提交人及其三个未成年子女造成可能无法弥补的伤害，包括在与提交人进行真诚有效协商的框架内，暂停驱逐或提供能适当满足提交人需要的替代住房。

2.11 2018年8月20日，提交人向马德里第30调查法院提交了委员会的登记函，并请求采取预防措施。同一天，法院驳回了暂停驱逐的请求。法院强调，驱逐措施是在刑事诉讼中确定的，是省高等法院在上诉判决中确认的一部分内容，行使司法权是依法授权的法院和法庭的专属责任。此外，法院回顾说，提交人已连续数次获准关于推迟执行驱逐令的请求，而且不同的利益之间的必要平衡以及履约方重新占有该住宅的权利也必须得到考虑。

2.12 2018年9月28日，马德里第30调查法院驳回了提交人针对2018年8月20日命令提出的上诉。关于预防措施的请求，法院指出，委员会没有强制要求暂停驱逐，但要求以暂停驱逐或提供替代住房的方式来避免造成不可弥补的损害。法院称，执行判决不会阻止提交人获得公共行政部门可提供的补救，以减轻驱逐的影响，原定驱逐日期已经推迟，社会服务处被告知相关情况，可以采取公共保护行动。此外，法院回顾说，在驱逐当日，为提交人提供了必要的援助，包括医疗服务。法院认为，评估住房政策不是司法机构的责任，司法机构的职能是确保判决得到遵守。提交人对法院驳回她的请求的意见提出了上诉。

2.13 2019年3月18日，马德里省高等法院驳回了提交人的上诉，理由是委员会向缔约国提出的临时保护措施请求是针对缔约国本身的，因此不应以此为被归类为犯罪的非法情况作辩护或为其提供保护，同时也不应由自然人或法人承担后果，但不影响国家采取替代措施。此外，省高等法院认为，考虑到所涉利益，提交人显然多年来一直非法占用房屋，在诉讼开始前没有申请社会服务，而社会服务处是负责满足她的需求的机构，诉讼程序延续了一年，期间提交人没有采取任何行动来补救她所处的情况。

2.14 2019年4月4日，马德里第30调查法院下令将提交人及其子女驱逐出住房。2019年4月6日，提交人对该决定提出上诉。2019年5月6日，司法警察来到提交人家中，实施驱逐行动。提交人声称，当时她不在家里，她的孩子在家里由她的一名亲戚照看，亲戚拒绝开门，当局人员便把门撞开。提交人说，她遭到驱逐，当局人员不允许她取回她的财物，她最终丢失了这些财物。提交人还说，驱逐行动中没有按照现行规定的要求提供保健和社会服务。在执行驱逐令的同一天，提交人对驱逐措施提出了上诉。

2.15 提交人将她被驱逐的情况告知社会服务处后，社会服务处即作为紧急情况为她在收容所或旅社安排了两周住宿。然而，提交人考虑到这些替代方案不能满足她的需要，就搬到了朋友提供的房间里住了几天，后来又搬到了亲戚提供的房间里。

2.16 2019年5月28日，马德里第30调查法院驳回了提交人的上诉，认为“遵守判决和停止构成刑事犯罪的行为的义务与公共当局为尽量减少影响而采取的行动是一致的”。法院尤其指出，提交人被告知可以合租，但她拒绝合租。

申诉

3. 提交人在初次来文中声称，马德里第 30 调查法院下令驱逐她，这样做构成违反《公约》第十一条第一款的行为，因为她在被驱逐之时没有其他适当住房。提交人说，在针对她的刑事诉讼中没有考虑到她的需要和经济状况差的因素，还指控她犯有侵占罪。提交人还说，驱逐可能会严重影响其子女的学业，而且她最近怀孕，无法申请就业。

缔约国根据《任择议定书》第八条第四款提出的意见

4. 2018 年 9 月 5 日和 2019 年 2 月 7 日，缔约国指出，根据委员会关于预防措施请求，马德里社会服务处向提交人提供了两种住房替代方案，提交人在给委员会的信中也提及这一点，社会服务处又补充了第三种方案。第一个方案是在提交人居住的同地区提供共用住房，独用卧房，确保家庭隐私，共用住宅共有区。第一个选择的最长期限为 6 个月，目的是便利过渡，随后可在由马德里市政府管理的私人市场上租赁房屋，与另一家庭合租住房。第二个选择是住收容中心的房间，房间可与多个家庭共用。第二种选择的最长期限为三个月，离开后的情况与前一方案类似。缔约国提供了第三种可能性，由市政府寻找一套提交人能用其收入负担得起的公寓，但这套住房可能不在提交人目前居住的地区。缔约国强调，社会服务处认为第一种选择是最合适的选择，但无论如何，提交人都会得到社会服务处的关照。

提交人对缔约国根据《任择议定书》第八条第四款提出的意见的评论

5.1 2019 年 1 月 27 日和 8 月 22 日，提交人提交了对缔约国的意见的评论。

5.2 提交人强调，收到的建议来自马德里市政府，但她没有收到马德里自治区社会住房局的任何建议，该机构在住房事务方面拥有专属权限，可提供应急住房和社会租赁住房。

5.3 关于缔约国社会服务处提出的第一项建议，提交人声称，她没有收到关于合住公寓的任何具体建议，没有被告知合住公寓的地址以及合住家庭的情况。关于收容所的建议，提交人指出，收容所没有空间，其他家庭已经因此而被逐出收容所，因为在寒冷的季节收容所得接纳无家可归的人。此外，应该指出，合住公寓方案和收容中心方案从严格意义上来说都是临时性解决方案，目的是临时安置，然后转介他处。关于缔约国提出的第三种选择，即由马德里市政府帮助寻找租赁住房，提交人声称，她从未收到过这样的建议。她感到困惑的是，市政府为何不优先与拥有她目前住房的公司进行谈判，以便让她继续居住在那里。

5.4 提交人报告说，她已于 2018 年 10 月 26 日以书面方式向马德里区社会住房局申请特殊需要住房，申请于同年 12 月 3 日更新。此外，提交人还向马德里市政府重新提交了住房申请，并就 2016 年 3 月 25 日住房申请被搁置一事向马德里区提出上诉。

5.5 提交人指出，驱逐是在她接到省高等法院驳回她对 2018 年 9 月 28 日命令的上诉的决定之前执行的。提交人声称，由于被执法人员驱逐，而且执法人员使用了武力，她的一个孩子出现了心理问题。她强调，她处于危急境地，没有稳定的住房，失去了所有的财物，并称公共行政部门没有对她的情况给予任何关照。她还指出，法院没有遵循委员会的指示，仅将其视为建议。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

6.1 2019年10月15日，缔约国请委员会停止审议来文，或者认为来文不可受理，或者认为来文没有显示《公约》受到违反的情况。

6.2 缔约国强调指出，在本案中，提交人在申请公共住房之前无产权占据住房，提交人于2018年3月22日向市政府提出申请，并于2018年8月1日向自治区提出申请。³此外，尽管判决已在2018年1月30日作出，但提交人在2019年5月6日之前仍继续占用房屋。

6.3 缔约国附上社会服务处2018年8月30日的一份报告。报告称，自2010年以来社会服务处一直保留有提交人的案卷，自2017年6月15日以来该处定期为其提供服务。马德里市政府社会服务处声称，该处已经多次提议三种替代住宿选择，⁴但这家人拒绝了这些建议，声称自己通过亲友可有其他选择。社会服务处称，提交人不接受拟议的社会住房方案，也不愿意合租，拟议的方案要求她离开没有合法所有权占据的住所，临时与情况类似另一家庭合租，同时寻找中期替代住房。社会服务处在2019年10月14日的另一份报告中指出，自被驱逐以来，这家人住在不同亲友家里，同时在社会服务中心作了登记，以便不失去享受所承认的社会福利的机会。社会服务处报告说，该处曾再次提议临时替代住房合租方案，但再次遭到提交人的拒绝。她向马德里市政府提出的社会住房申请仍列于等待名单上。

6.4 关于2018年8月1日向马德里自治区提出的社会住房申请，缔约国报告说，自治区曾三次要求提交人填写申请，因为档案不完整。关于2016年3月22日的申请，她于2019年4月30日被告知关于申请被搁置的决定，提交人正在上诉。

6.5 鉴于上述事实，缔约国认为提交人没有用尽所有国内补救办法。首先，提交人在开始非法占用房屋之前没有申请住房。其次，在占用住房之后，提交人没有向马德里自治区提交所要求的文件。住房申请是缔约国与住房权有关的制度中的一种可用的补救办法，提交人本应利用这一补救办法。因此，缔约国认为来文不可受理，原因是国内补救办法没有用尽。

6.6 缔约国认为，《公约》第十一条的规定不涵盖非法占用他人拥有的住所的人。《世界人权宣言》第十七条和缔约国《宪法》第33条规定了单独和集体拥有财产的权利。在国际层面，财产权是一项基本人权，这使拥有财产的人能够满足其基本需要，因此财产权必须受到保护，使其不被任意剥夺。正因为如此，《公约》第十一条第一款不能用来保护侵占他人财产的行为，而本案就是这样。同样，委员会在其第7号一般性意见(1997年)中承认，驱逐在某些情况下是合理的，这些情况包括侵占他人财产，但驱逐必须依法进行，受影响者能得到适当的法律补救，驱逐还应在主管官员在场的情况下及时进行。

6.7 缔约国辩称，住房权不是占据他人拥有的特定住房的绝对权利，也不是要求当局在公共资源不足以提供社会住房的情况下向任何人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》第十一条第一款不承认强制落实的主观权利，而是授权各国采取适当措施推行旨在便利所有公民

³ 根据马德里社会服务处的一份报告，据称提交人于2016年3月22日申请住房，但申请被搁置，原因是提交人没有提供所要求的文件，其中包括证明其子女监护权的判决。

⁴ 见上文第4.1段。

获得体面住房的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例，⁵《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，但不保障住房权利，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获得住房援助的权利。《宪法》第 47 条和各项自治法规明确规定了这一任务。根据这一条和宪法法院的判例，⁶住房权是“《宪法》授予的任务或指导方针”，必须具有主要社会内容，但本身并不构成国家自动承担的权限。因此，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，以防止投机。因此，作为一项逐步落实的权利，缔约国完全遵守其在这方面的国际义务。缔约国提及与本来文类似的来文中关于政府在住房领域所作努力的指控。

6.8 在本案所涉地区，马德里自治区设有社会住房局，负责管理该地区的社会住房。住房是通过第 52/2016 号法令规定的程序发放的。入住特殊需要住房的要求如下：申请人必须是成年人或不受监护的未成年人，最高收入为公共收入指标的 3.5 倍(2018 年每月 537.84 欧元)，在过去 10 年内从未住过公共住房，不拥有另一个住房的全部所有权，在马德里区居住或工作，没有在无所有权的情况下、又未经业主同意的情况下入住某住所。特殊需要的情況考虑因素包括：被驱逐出住房；受害于暴力行为；住所居住条件恶劣、不合格或不合适；或住房租金超过家庭收入 30%。住房申请依据统一标准予以审核、评分，住房分配按现有房源情况并按有关家庭在经济、个人和社会情况方面得分次序进行。

6.9 在本案中，提交人非法进入一处住宅，却声称第十一条第一款保护这种非法占据行为。显然，住房权不能作为非法行为的掩护。缔约国强调，各行政当局已在其现有资源范围内，根据关于公共住房分配的条例，按照平等、公开、竞争的原则行事，因为公共住房的房源毕竟有限。相关部门已经向提交人提出了住房解决方案，但提交人一再拒绝接受，她的住房申请进程仍然尚未完成。缔约国认为，来文没有显示任何违反《公约》的行为，并要求停止审理此案。

提交人关于可否受理和实质问题的意见

7.1 2020 年 1 月 6 日，提交人重申，自她被驱逐以来，她的处境一直极不稳定。她还声称，除了六个月的临时收容所住宿外，政府没有为她提供任何具体的住宿或住房，合住会有许多矛盾，对于有孩子的家庭来说，合住不是一个可能的选择。

7.2 提交人还说，她被控犯有轻罪，最后被判有罪，而在审判之前，她曾在 2016 年受到一个金融实体(她所住的房屋的前业主)的控告。该案于 2016 年 8 月 4 日暂时搁置，因为案件证据不足。2018 年 9 月 3 日，诉讼程序最终结案，刑事责任终止。提交人声称，新业主于 2017 年 11 月 21 日又对她提出控告，这违反了一罪不二审原则。

7.3 提交人强调，尽管她是单亲母亲，并被公认有 35% 的残疾，她没有得到市政府和马德里区分配的住房，这是因为她是罗姆人，受到歧视。

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。

7.4 提交人报告说，她的经济福利被取消，因为她在公共管理部门作了登记，这种做法违反了《公约》第十一条第一款，是对她作为一名残疾吉普赛妇女的歧视。

B. 委员会审议可否受理

8.1 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。

8.2 委员会回顾说，根据《任择议定书》第三条第一款，委员会在确定所有可用的国内补救办法是否已经用尽之前，不会审议来文。缔约国称，提交人没有用尽所有国内补救办法，因为她在开始非法占据住房之前没有申请社会住房，在占据住房之后也没有向马德里自治区提交完成社会住房申请所需的文件。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”是提交人可获得的与引起所称违反行为的最初事件直接相关的所有补救办法，而且这些补救办法初看可被合理地认为在纠正所称违反《公约》行为方面是有效的。委员会注意到，提交人来文中的主要申诉是，由于没有替代住房，驱逐她的做法即违反《公约》。因此，必须用尽的补救办法首先是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措施，以及向司法当局通报无替代住房情况的补救措施。在这方面，委员会注意到，提交人已用尽旨在防止或推迟驱逐的所有现有补救办法，因为在提交来文时，她对命令她搬出房子的判决提出上诉，上诉途径已得到利用。她还要求暂停驱逐，并要求将她在无替代住房时被驱逐的情况通报社会服务处。关于向马德里自治区申请社会住房的问题，委员会注意到，据缔约国称，没有合法所有权占据住房的人(如提交人)不能向该机构申请社会住房。委员会认为，缔约国没有充分证明这种补救办法在本案中是有效的、可用的。因此，委员会认为提交人已用尽与这一申诉有关的所有国内补救办法，根据《任择议定书》第三条第一款宣布来文可以受理。

8.3 委员会注意到，提交人在最后一次提交的材料中声称，她以侵占罪名被定罪，这样做违反了一罪不二审原则，因为早先针对相同行为的刑事诉讼已经结束。然而，委员会注意到，第一份来文中没有提及这一点，尽管第一份来文提到了之前的情况。此外，委员会注意到，提交人在 2018 年 2 月 18 日向省高等法院提出的上诉中也没有提及这一点。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第三条第一款，这一申诉不可受理，因为现有国内补救办法没有用尽。

8.4 委员会注意到，来文的其余内容符合《任择议定书》第二条和第三条规定的可受理性其他要求，因此宣布可予受理，并着手审议实质问题。

C. 审议实质问题

事实和法律问题

9.1 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。

9.2 委员会着手审议哪些事实可被视为有据可循并与申诉相关。

9.3 提交人于 2015 年 5 月开始占据住房。刑事诉讼于 2017 年 11 月启动，提交人被控犯有侵占罪。2018 年 1 月 30 日，提交人被判犯有侵占财物的轻罪，被判处 3 个月每天 2 欧元的罚金，并被要求离开住房。这一判决于 2018 年 4 月 19 日经省高等法院确认。

9.4 2018 年 3 月至 5 月，提交人向马德里市政府和自治区申请住房；后一项申请随后曾多次予以补充。

9.5 马德里社会服务处在 2018 年 3 月至 2019 年 5 月期间多次向提交人提出三种临时住房选择：与另一个家庭合租，在收容所居住，以及帮助她在另一个区寻找可负担得起的住房。提交人不接受这些建议，理由是提出住房解决方案的实体没有能力做出这样的安排，而且解决方案不合适，只是暂时性的，还得与其他家庭合租。

9.6 提交人的驱逐令推迟执行，经业主同意，从 2018 年 5 月 29 日起推迟一个月。强制驱逐的日期定在 2018 年 8 月 20 日，但在这一天没有驱逐。2019 年 5 月 6 日，提交人被驱逐。

9.7 驱逐后，马德里社会服务处作为一项紧急措施，向提交人提供了在收容所或旅社住宿两周的机会，提交人不接受，搬到了亲友家去住。

9.8 提交人认为，她在没有获得适当替代住房的情况下被驱逐，这样做违反了《公约》第十一条第一款，因为她的需要和经济状况差的因素没有得到考虑。缔约国称，《公约》不涵盖因无合法所有权占据住房而被驱逐的情况。缔约国还认为，《公约》不承认可强制落实的主观权利，而只是承认逐步实现的权利，缔约国充分履行了这方面的国际义务，因为缔约国已在现有资源范围内采取一切措施，为提交人提供替代住房。

9.9 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：驱逐提交人是否侵犯了《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

10.1 适当住房权是一项基本权利，构成享有所有经济、社会和文化权利的基础，⁷并与包括《公民权利和政治权利国际公约》所述权利在内的其他人权完全相关。⁸所有人的住房权都必须得到保障，不论其收入多少，无论其获得经济资源的情况如何，⁹缔约国应采取一切必要措施，在其可用资源的最大限度内充分落实这一权利。¹⁰

⁷ 第 4 号一般性意见(1991 年)，第 1 段。

⁸ 同上，第 7 和 9 段。

⁹ 同上，第 7 段。

¹⁰ 同上，第 12 段。

10.2 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。¹¹ 如果驱逐会否影响被驱逐者的住房权的问题是有疑问的，主管当局必须确保按照符合《公约》的法律，并按照驱逐的合法目标和驱逐对被驱逐者的后果之间相称的原则来实施驱逐。¹²

10.3 为了使驱逐符合《公约》，这一措施必须由法律规定，并作为最后手段执行，受影响者必须事先能够利用有效的司法补救办法，据此可以确定驱逐措施在没有合法居住权等情况下执行是否正当的。此外，当局和受影响者之间必须有真诚有效的事先协商的真正机会，除驱逐之外没有其他手段或侵入性较小的措施可用，受影响者不应被置于或被暴露于某种境地，致使《公约》所述其他权利或其他人权受到侵犯。¹³

国家有义务在有需要提供替代住房

11.1 驱逐尤其不应导致人们无家可归或导致其他人权受到侵犯。如果受驱逐影响的人无法获得资源，缔约国应在其资源允许的最大限度内采取一切必要措施，确保酌情提供替代住房、重新安置或获得生产性土地。¹⁴ 缔约国有义务采取合理措施，为因驱逐而可能无家可归的人提供替代住房，无论这种驱逐是应缔约国当局或私人实体(如财产所有者)的要求进行的。¹⁵ 如果在缔约国没有给予或保障替代住房的情况下将某人逐出其住所，缔约国应证明它考虑到了案件的特殊情况，尽管采取了一切合理措施，尽其所能，但仍无法满足受影响者的住房权。缔约国提供的资料应使委员会能够审议所采取的措施根据《任择议定书》第八条第四款是否合理。¹⁶

11.2 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，缔约国应在现有资源限度内采取一切必要措施，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。¹⁷ 然而，采取的任何措施都必须是经过深思熟虑的、具体的、尽可能明确的，以便尽可能迅速、有效地落实这一权利。¹⁸ 在驱逐时提供替代住房的政策必须与受影响者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，解决体制失灵问题 and 无家可归的结构性问题。¹⁹

¹¹ 同上，第 18 段；第 7 号一般性意见(1997 年)，第 1 段。

¹² Ben Djazia 等人诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第 13.4 段；López Albán 诉西班牙(E/CN.4/66/D/37/2018)，第 8.2 段。

¹³ Ben Djazia 等人诉西班牙，第 15.1 段；López Albán 诉西班牙，第 8.3 段。

¹⁴ 第 7 号一般性意见，第 16 段。

¹⁵ Ben Djazia 等人诉西班牙，第 15.2 段。

¹⁶ 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)。

¹⁷ 第 4 号一般性意见，第 8(c)段。另见第 13 段。

¹⁸ 第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。另见 2012 年 5 月 16 日委员会主席给《公约》缔约国的信。

¹⁹ 例如，见适足生活水准权所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员的报告(A/HRC/31/54)，第 28-38 段。

11.3 替代住房必须适当。尽管适当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，仍有可能在任何特定背景下确定为此目的必须考虑的这项权利的某些因素。这包括：所有权的法律保障；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。²⁰ 家庭成员不被分开的权利也应得到考虑。²¹

11.4 在某些情况下，缔约国可表明，尽管尽了最大努力，但不可能向需要替代住房的被驱逐者提供长期替代住房。在这种情况下，可能使用不符合适当替代住房的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，符合所有安全要求，不会成为长期解决办法，而是在提供适当住房之前的一个步骤。²²

对驱逐提交人行动的相称性分析

12.1 委员会着手审议将提交人驱逐出她占据的住房是否侵犯了她的适当住房权的问题。

12.2 委员会注意到，提交人能够对一审判决提出上诉，而且得到了法律协助。

12.3 委员会还注意到，对缔约国来说，如果允许提交人留在此住所里，那就相当于以住房权名义认可了非法犯罪行为 and 侵犯业主根据国家法律规定享有财产权的行为。委员会注意到，私有财产权不是《公约》所载权利，但承认缔约国在确保其法律制度中的所有权利都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。²³ 鉴于提交人被判定犯侵占罪，委员会认为有正当理由可以证明对提交人的驱逐是正当的。委员会注意到，马德里第 30 调查法院审理了提交人关于住房权的所有指控，并审查了驱逐措施的相称性。首先，法院于 2018 年 5 月 29 日同意推迟驱逐。在 2018 年 8 月 20 日和 9 月 28 日以及 2019 年 5 月 28 日的判决中，法院拒绝再次推迟驱逐，理由包括驱逐日期已经推迟，以便于驱逐行动，已提请社会服务处注意这一情况，已提议提交人合租(但她拒绝接受该提议)，必须权衡履约方的利益，并将提交人的情况与执行判决和制止刑事犯罪行为的需要相协调。

12.4 委员会认为，缔约国在某些方面实行管制时一般享有一定的自由裁量权，如处理非法占用不动产问题、确定在民主社会中保护和和平享有财产财产的司法补救措施等等。然而，这种自由裁量权并不是无限的，必须符合缔约国根据《公约》和其他适用的人权条约承担的义务。委员会尤其认为，如果一人通过刑事诉讼程序被驱逐，主管当局应确保有法律补救措施可用，而且诉讼是按照符合《公约》的法律进行的，并符合驱逐的合法目的与对被驱逐者的后果之间的合理性和相称性的一般原则。²⁴ 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释(该款与第十一条一并解读)，并符合第四条的要求，第四条

²⁰ 第 4 号一般性意见，第 8 段。

²¹ López Albán 诉西班牙，第 9.3 段。

²² 同上，第 9.4 段。

²³ 同上，第 11.5 段。

²⁴ Gómez Limón Pardo 诉西班牙(E/C.12/67/D/52/2018)，第 8.2 段。

规定了允许限制享有《公约》所述权利的条件。²⁵ 因此，因刑事诉讼而导致的驱逐不应是普遍性的，应由法律确定，在民主社会增进普遍福祉，对于所追求的合法目的是适当的，并且是严格必要的。缔约国应为在每个具体案件中利用刑事诉讼程序进行驱逐提供理由，并考虑是否有其他负担较轻的措施能够达到限制的合法目的。

12.5 在本案中，委员会注意到，提交人没有向国内当局或委员会提出关于她的案件是在刑事诉讼范围内审查这一事实的指控。委员会回顾其判例，根据判例，在各方有机会就委员会所获资料提出各自意见和评论后，如果委员会根据资料认为，抗辩程序中确立的事实明确显示来文并未提及的《公约》某项规定可能受到违反，则委员会有权审查是否存在当事方并未援引之条款的情况，只要审查不超出来文中申诉的范围。²⁶ 鉴于本案的具体情况和当事方提供的证据，委员会认为在本案中考虑这一点并不重要。

12.6 委员会注意到，缔约国认为，鉴于驱逐措施不可避免，社会服务处向提交人提出了临时应急住房建议，这是政府在其现有资源范围内能做出的最大限度的回应，表明缔约国履行了《公约》规定的义务，在现有资源范围内采取一切措施向提交人提供替代住房。委员会注意到，提交人拒绝接受有关合住临时住房的提议，据社会服务处称，这是一个社会住房方案的一部分，目的是让家庭能够自立，并在私人市场获得其经济能力负担得起的住房。委员会注意到，提交人拒绝接受这项建议的主要理由是那是临时住房。关于在提交人的经济能力范围内协助寻找住房的建议，提交人仅表示，本应促成与拥有她占据的房屋实体进行谈判，而不是让提交人重新与社会服务处联系，了解关于这三种选择中任何一种的更多信息。委员会注意到，提交人没有提供任何证据表明提议的临时住宿不符合人格尊严、不安全或在其他方面不能接受。因此，在没有任何其他证据表明缔约国没有尽最大可能采取一切措施保护提交人权利的情况下，委员会认为，提交委员会审议的要素没有显示《公约》第十一条第一款被违反的情况。

D. 结论

13. 根据上述事实和法律考虑，委员会根据《任择议定书》第九条第一款采取行动，认定驱逐提交人没有侵犯她根据《公约》第十一条第一款享有的适当住房权。

14. 因此，委员会决定，根据《任择议定书》第九条第一款，本决定将转交来文提交人和缔约国。

²⁵ 同上，第 9.4 段。

²⁶ Trujillo Calero 诉厄瓜多尔(E/C.12/63/D/10/2015)，第 9.10 段。