



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 134/2019 号来文的意见* **

来文提交人:	Yaureli Carolina Infante Díaz
据称受害人:	提交人及其幼子 D. A. D. I.
缔约国:	西班牙
来文日期:	2019 年 5 月 5 日(初次提交)
意见通过日期:	2023 年 2 月 27 日
事由:	在无合法租约的情况下入住房屋遭驱逐
程序性问题:	申诉证据不足
实质问题:	适当住房权
《公约》条款:	第十一条第一款

1.1 来文提交人为 Yaureli Carolina Infante Díaz, 委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民, 生于 1990 年 2 月 5 日。她以本人及其幼子 D. A. D. I.(生于 2008 年 7 月 6 日)的名义提起诉讼。提交人称, 缔约国侵犯了他们根据《公约》第十一条第一款所享有的权利: 在无他房可住的情况下, 他们被勒令搬出住所。《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 2019 年 5 月 7 日, 委员会通过其来文工作组对来文进行了登记。考虑到提交人的相关辩词, 即在无他房可住的情况下被勒令搬出对她和幼子造成了不可挽回的伤害, 委员会请缔约国采取临时措施, 即在来文审议期间, 暂停驱逐提交人及其幼子的命令; 或在与提交人真诚协商后, 向其提供合适的替代性住房。

* 委员会第七十三届会议(2023 年 2 月 13 日至 3 月 3 日)通过。

** 委员会下列委员参加了来文的审议工作: 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、圣地亚哥·曼努埃尔·菲奥里奥·巴埃斯克恩、卢多维克·埃内贝勒、李珠璜、卡拉·瓦妮莎·莱穆斯·德巴斯克斯、社里·依他梭、莉迪娅·卡梅莉塔·拉芬贝赫、胡列塔·罗西、普丽蒂·萨兰、沈永祥及米夏埃尔·温德富尔。根据《任择议定书》议事规则第 23 条, 迈克尔·曼西西多·德拉富恩特没有参加对来文的审议。



1.3 2020年6月15日，委员会通过来文工作组行事，决定驳回缔约国提出的取消上述临时措施及停止审议来文的请求。

1.4 在本意见中，委员会首先概述当事各方提交的资料和意见，然后审查所提出的可否受理和实质问题，并最终得出结论。

A. 当事各方提交的资料和意见概述

提交人陈述的事实

2.1 2015年11月，通过口头协议，某人向彼时无家可归的提交人提供了位于圣科洛玛德格拉姆内特(巴塞罗那)的一处合租房中的出租屋一间，月租金200欧元。

2.2 2015年12月，将房间租给提交人的房屋合租人(住在另一个房间)提出，他不得不搬离此地，如果提交人想继续住在这里，则必须支付给他一笔800欧元的费用。提交人决定支付这笔钱并继续留在此处居住，当时她也明白了这是非法占屋居住。

2.3 2016年6月，提交人收到了发给“未知居住者”的驱逐令。提交人前往法院表明自己是该住所的居住者后，法院暂停了驱逐令。

2.4 2017年6月，提交人收到了一份法院寄给她的通知书，指出将于2017年10月5日驱逐。驱逐请求是由彼时的业主(一家金融机构¹)向圣科洛玛德格拉姆内特第一初审法院提出的。

2.5 原定于2017年10月5日实施的对提交人的第一次驱逐令被暂停。

2.6 2018年，提交人前往圣科洛玛德格拉姆内特市议会社会服务部，证明自己在社会经济方面处于弱势，无法租到住房。

2.7 2018年10月4日，定下于2018年12月4日进行第二次驱逐。提交人请法院指定律师。律师提起上诉，要求将驱逐行动推迟到2019年6月学年结束。

2.8 上诉被驳回，原定于2018年12月4日进行的驱逐被推迟到2018年12月13日。

2.9 2018年12月5日，社会服务部发布了一份报告，证明提交人的经济、社会及住房状况堪忧。2019年2月至4月期间，社会服务部六次为提交人送交食物。

2.10 原定于2018年12月13日进行的第三次驱逐尝试也推迟到2019年3月14日。第四次驱逐行动被推迟到2019年5月8日。

申诉

3.1 提交人称已用尽了国内救济办法——向法院提交起诉书以暂停第二次驱逐(见第2.7段)以及前往社会服务部。提交人指出，在向委员会提出申诉之前，未就定于2019年5月8日进行的最后一次驱逐提出上诉，因为即便上诉也会被驳回，就像之前的上诉被驳回一样。

¹ 第486/2016号诉讼，归类为“对未经授权占用房屋者的驱逐”。

3.2 提交人称，在没有替代性住房的情况下，对她进行驱逐将侵犯她及其幼子根据《公约》第十一条所享有的权利。

3.3 提交人指出，由于她非缔约国的合法居民，因此无法向加泰罗尼亚自治区住房局申请公共住房。而且由于没有收入来源，也无法在私人市场上找到住房。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2019年11月8日，缔约国请委员会取消上述临时措施并停止审议来文。

4.2 缔约国指出，提交人所住楼房已被通知停止用作住所，市政技术人员已核实此建筑不符合最起码的居住、安全及卫生条件。

4.3 因此，2017年1月12日，圣科洛玛德格拉姆内特第一初审法院做出判决，支持业主提出的诉求，并勒令占屋者搬离房屋。

4.4 2017年6月15日，法院在执法程序中签发了执行令状。

4.5 2017年6月21日，法院限提交人及其幼子一个月内自愿搬离，如若不然，则敲定2017年10月5日为第一次驱逐日期。

4.6 缔约国表示，在暂停第一次驱逐之后，在临时措施通过之前，又安排了四次驱逐行动。作为对委员会临时措施的回应，原定于2019年5月进行的驱逐已被推迟到2018/2019学年结束。

4.7 缔约国报告称，原定于2019年10月2日进行的第五次驱逐尝试也应执行机构本身的要求暂停。目前，司法诉讼已中止。

请求取消临时措施

4.8 缔约国指出，根据《任择议定书》，只有在例外情况下才能采取临时措施。缔约国还回顾，根据委员会第7号一般性意见(1997年)，在某些情况下，如果驱逐是依法进行、受影响者拥有适当的法律援助且驱逐是在主管官员在场的情况下进行的，则是适当的。

4.9 缔约国认为，上面提到的情况适用于本案，并且本案还满足取消临时措施的其他条件：法官曾数次暂停驱逐行动，且最后一次是应执行机构的要求暂停的。因此，对提交人及其幼子的驱逐并非迫在眉睫。

4.10 对于来文的实质问题，缔约国指出，提交人及其幼子的需求得到了公共资源的保障。缔约国指出，他们免费享受医疗服务、教育服务(其中也包括儿童的食物权)、缔约国资助并由律师协会组织的司法服务，以及享有免费或有补贴的基本生活供应，如电力社会福利券或供暖社会福利券。此外，在本案中，圣科洛玛德格拉姆内特市议会为协助提交人采取了若干干预措施，例如提供食物、介绍家庭治疗服务、食堂补助金的管理以及为提交人幼子申请托儿所。

4.11 此外，缔约国称，不存在违反《公约》的情况，因为《公约》并未对非法占有他人财产的行为作出规定，且财产权也是一项基本权利。缔约国指出，《公约》第十一条不涉及绝对权利，也没有规定缔约国有义务为每个人提供住房。住房权不是一项可强制执行的主观权利，而是一项任务，旨在让缔约国采取适当措施，来推行为所有公民提供体面住房的公共政策。根据《西班牙宪法》，住房权

是一项“宪法任务或方针”，须贯穿于各个公共当局的行动中，它们有义务创造必要条件，并制定相关法规，落实这一权利，并按公众利益来规范土地的使用。

4.12 缔约国称，从司法角度讲，它履行了这方面的国际义务。首先，它正在推进公共房屋存量，为此免费转让了部分土地用于社会住房的建设，并为其建设提供资金。此外，它还采取措施，为进入私人住房市场提供便利，这既包括购房方面的措施(减免所得税或提供贷款补贴以及为年轻人提供援助)，也包括租房方面的措施(为进入私人租房市场提供援助)。缔约国表示，它还采取了一些措施以防止产权房退出私人租房市场：通过了在断供的情况下暂停驱逐的立法，并制定了银行业良好行为守则，以减少断供的情况。在这方面，缔约国具体指出，在2012年至2017年期间，已暂停了24,000多次驱逐，进行了38,500次债务重组，7,000次以财抵债，并通过社会住房基金分配了9,020套住房。另一方面，还采取了措施来应对合法驱逐情况下的紧急需求；在驱逐前，法院与社会服务部制定了协调规程，以便评估并提供紧急住房资源²。社会服务部负责评估和跟踪家庭的需求，并制定评分标准，以确保根据评估申请人需求的客观标准来分配公共住宅资源。

4.13 总之，对缔约国而言，鉴于公共资源在任何时候都可能供不应求，住房权并不是获得某处特定住所的权利，而是对住房需求进行适当评估并在现有公共资源允许的情况下尽快满足住房需求的权利。

具体案件分析

4.14 缔约国认为，在本案中，为了认定存在违反《公约》的情况，提交人须证明：(a) 提交人需要帮助；(b) 当局没有最大限度地利用现有资源；(c) 在已经最大限度地利用现有资源而没有满足所有需要的情况下，这些资源的分配没有依据合理客观的标准，存在没有首先满足最急迫需求的情形。

4.15 最后，缔约国称，在本案中，不存在违反《公约》第十一条而损害提交人及其幼子权利的情况，因为法院已经暂停驱逐，司法程序已中止，驱逐行动并未发生。申诉须涉及实实在在发生的行为，而非仅仅是假设的或可能发生的侵权行为。

提交人对缔约国“关于可否受理和实质问题的意见”的评论

5.1 2020年2月3日，提交人回顾称，该房屋的所有者是一家银行，经济危机后得到了缔约国9.53亿欧元的救助。提交人认为，此银行的财产权(缔约国将其共同体住房权对立起来)并不等同于任何自然人的财产权。

5.2 提交人还称，缔约国并未推动创造必要条件，也未制定相关法规以落实体面住房权，这违反了《西班牙宪法》第47条：加泰罗尼亚的公共住房存量无法满足居民的住房需求。在提交人提交此评论时，加泰罗尼亚的公共住房存量仅占总住房存量的2%，而在荷兰这一比例为30%。提交人还指出，12月23日第17/2019号关于采取紧急措施改善获得住房途径的法令，仅预计在其2020年2月

² 此规定得到了3月1日颁布的关于住房和租赁方面紧急措施的第7/2019号皇家法令的批准，获得了法律地位。

颁布后的 15 年内，将加泰罗尼亚公共住房在自住房总量中所占的比例提高至 5%。

B. 委员会审议可否受理问题

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会须根据《任择议定书》议事规则第 10 条第 2 款来决定案件可否受理。

6.2 委员会注意到，缔约国没有提出任何不可受理的论点，特别是没有声称提交人未用尽国内司法机关提供的补救办法。委员会回顾，缔约国可明示或暗示豁免用尽国内补救办法的规定³。因此，委员会认为，《任择议定书》第三条第一款并不妨碍委员会宣布来文可予受理，并着手审议实质问题。

C. 委员会审议实质问题

事实和法律问题

7.1 委员会按照《任择议定书》第八条的规定，根据收到的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人认为，将她与其幼子从共同居住的住宅中驱逐，侵犯了他们根据《公约》第十一条第一款所享有的适当住房权。

7.3 委员会还注意到，据缔约国称，驱逐行动曾多次暂停，甚至原定于 2019 年 5 月进行的驱逐行动，也因委员会发布的临时措施而被推迟至 2019 年 10 月，以等待学年结束，而驱逐行动最终也应执行部门本身的申请而暂停。委员会还注意到，缔约国表示，委员会第 7 号一般性意见(1997 年)承认在某些情况下，例如在房产被暴力侵占的情况下，如果驱逐是依法进行的，向受影响者提供了适当的司法补救办法，且主管官员在场，则驱逐可能是合理的。此外，缔约国认为，在本案中，没有违反《公约》第十一条，损害提交人的利益，因为：(a) 提交人享受免费教育、法律和医疗服务，以及电力社会福利券或供暖社会福利券，此外还得到了一系列援助：食品计划、家庭治疗服务和其他心理援助、食堂补助金的管理以及为提交人幼子申请托儿所(见第 4.10 段)；(b) 《公约》并未涵盖非法占有他人房产的内容，住房权不是一项可强制执行的主观权利(见第 4.11 段)；(c) 已制定了评估住房需求的行政程序，以确保人们有序地获得公共住房(见第 4.12 段)。总之，缔约国认为，要想认定本案中存在违反《公约》的情况，提交人必须累积证明：(a) 提交人需要帮助；(b) 当局没有最大限度地利用现有资源；(c) 在已经最大限度地利用了现有资源而没有满足所有需要的情况下，这些资源的分配没有依据合理客观的标准。

³ Ziablitsev 诉法国(E/C.12/71/D/176/2020)，第 6.7 段。另见欧洲人权法院，De Wilde、Ooms 和 Versyp 诉比利时，1971 年 6 月 18 日判决；美洲人权法院，Gallardo 等人诉哥斯达黎加，1981 年 11 月 13 日判决，第 26 段；以及 Velasquez Rodriguez 诉洪都拉斯，1987 年 6 月 26 日判决，第 88 段。

无证移民的体面住房权⁴

7.4 委员会注意到，在本来文中，提交人声称，她无法享受缔约国所述的旨在确保充分实现住房权的公共政策，因为她在缔约国没有合法身份。因此，委员会认为，本来文提出的问题与其说是对这些政策本身的分析，不如说是，因据称提交人及其幼子无法从这些政策中受益而在无他房可住的情况下被逐出家门是否构成侵犯《公约》第十一条第一款规定的适当住房权。

7.5 委员会注意到，缔约国并未回应提交人的论点，即由于她在缔约国没有合法身份，无法申请公共住房，也无法获得就业。因此她别无选择，只能占用现在所居的住房。

7.6 在这方面，委员会回顾，根据《公约》第二条第二款，缔约国承诺保证《公约》规定的权利得到行使，而不得因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份加以歧视。委员会还回顾关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，其中委员会强调，不歧视是《公约》规定的一项直接和普遍的义务；《公约》承认的权利，包括适当住房权，适用于所有人，包括非国民，不论其法律地位和所持证件如何⁵。正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所指出的，上述内容意味着有证移民和无证移民应享有同样的保护⁶。特别报告员观察到：“令人遗憾的是，许多国家明确表示不希望向外来移民提供与其本国公民同等程度的保护，更别谈那些无证的外来移民”，她遗憾地指出：“外来移民适当住房权的落实往往受到一些因素的限制，例如[……]住房政策不充分或社会住房计划覆盖面不足”⁷。特别报告员认为，限制社会住房的租赁和限制非公民获得住房援助的政策不仅妨碍外来移民找到适当住房，而且“使人对国家保障获得基本服务(包括与住房有关的服务)的角色提出质疑”⁸。她得出结论称：“不应剥夺无证移民获得住房的机会，他们也有权获得符合其人格尊严的最基本的住房权”⁹。有鉴于此，在缔约国未就此发表任何观点的情况下，委员会认为，单是在缔约国非正常居留，不应成为将提交人及其幼子排除在公共住房服务之外的标准。

防止强行驱逐

7.7 委员会重申，强行驱逐，包括对非法外来移民的强行驱逐，明显不符合《公约》¹⁰。只有在极端例外情况下，才有理由这样做¹¹。主管当局必须确保这些行

⁴ 委员会回顾，2010 年，适当生活水准权所含适当住房问题特别报告员指出，在目的地国缺少合法地位的移民被视为无证移民(A/65/261, 第 48 段)。

⁵ 第 20 号一般性意见(2009 年)，第 7 和 30 段；第 4 号一般性意见(1991 年)，第 6 段。

⁶ A/65/261, 第 17 段。

⁷ 同上，分别为第 11 段和第 10 段。

⁸ 同上，第 69 段。

⁹ 同上，第 93 段。另见美洲人权法院，2003 年 9 月 17 日第 18/03 号咨询意见，《无证移民的法律条件和权利》，A 系列第 18 号，第 101 和 109 段(另见坎卡多-特林达德法官的赞同意见)。

¹⁰ Hernández Cortés 和 Rodríguez Bermúdez 诉西班牙(E/C.12/72/D/26/2018)，第 8.1-10.5 段。

¹¹ A/65/261, 第 18 段；第 7 号一般性意见(1997 年)，第 1 段。

动的实施符合与《公约》相一致的立法，并遵循驱逐的合法目的与对被驱逐者造成的后果之间的合理性与相称性的一般原则。¹²

7.8 因此，要使驱逐合情合理，必须由法律确定对住房权的限制，驱逐必须能够在民主社会中促进普遍福祉，必须符合所述的合法目的，必须是必要的，且对住房权的限制在促进普遍福祉方面所取得的利益须超过对所享受权利进行限制而带来的影响。是否有合适的替代性住房以及房客及其受抚养人的个人情况，也是需要考虑的关键因素。此外，还不可避免地要区分个人拥有的房产(作为居所或获得基本生活收入)和金融机构拥有的房产。合理性和相称性原则可能要求暂停执行驱逐令，以避免被驱逐者陷入贫困境地或侵犯其根据《公约》所享有的其他权利¹³。

国家在需要时提供替代性住房的义务

7.9 具体而言，驱逐不应导致人们无家可归或其他人权受到侵犯。如果受驱逐影响的个人没有生活能力，无论驱逐是应缔约国当局的要求还是应私人实体(如不动产所有者)的要求进行的，缔约国应采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源，确保向他们提供替代性住房¹⁴。如果缔约国在没有向受驱逐影响者提供或保证提供替代住房的情况下实施了驱逐，缔约国有责任证明其考虑了案件的特殊情况，且尽管采取了一切合理措施，最大限度地利用了现有资源，但仍无法满足受影响者的住房权。缔约国提交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的合理性¹⁵。

7.10 委员会注意到缔约国的论点，即公共资源保障了提交人及其幼子的需要，特别是卫生、教育、食品和司法服务(见第 4.10 段)，《公约》第十一条并没有规定缔约国有义务为每个人提供住房(见第 4.11 段)。然而，委员会认为，根据其第 4 号一般性意见(1991 年)，这并不是对提交人及其幼子具体情况的适当回应，并回顾，适当住房权对享有所有经济、社会和文化权利至关重要，不能脱离《经济社会文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》以及其他适用的国际文书中所载的其他权利孤立地加以考虑¹⁶。

本案中的驱逐令是否符合《公约》

7.11 委员会注意到缔约国的论点，即《公约》不能用来保护侵占他人财产的行为，因为这有悖于第三方的私有财产权。然而，委员会回顾，承认缔约国有合法利益确保其法律制度中的所有现有权利得到保护，只要这与《公约》所载权利不相冲突¹⁷。

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

¹³ López Albán 诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第 11.5 段。

¹⁴ Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第 15.2 段。

¹⁵ 同上，第 15.5 段。另见委员会关于评估根据《公约任择议定书》“最大限度地利用现有资源”采取措施的义务的声明(E/C.12/2007/1)。

¹⁶ 第 4 号一般性意见(1991 年)，第 1 和第 9 段。

¹⁷ Hernández Cortés 和 Rodríguez Bermúdez 诉西班牙，第 10.2 段。

7.12 在本案中，委员会认为，尽管提交人非法居住在银行不动产两年多之久，但提交人前往居住地所在城市的社会服务部，告知他们她需要适当住房的情况(见第 2.6 段)，并且还向法官报告了她的弱势状况(见第 2.7 段)。无论如何，正如来文人所称的，由于她的非法身份，她不可能获得社会住房，缔约国对此也无异议。委员会认为，在本来文中，提交人的社会经济弱势状况比缔约国试图保护的司法公益受到的损害更为严重。

7.13 因此，委员会得出结论，对提交人(有一幼子需要抚养且未被安排任何替代住所)下达的多次驱逐令，构成了侵犯其根据《公约》第十一条第一款所享有的适当住房权。

D. 结论和建议

8. 委员会根据《任择议定书》第九条第一款，认为缔约国侵犯了提交人及幼子根据《公约》第十一条第一款所享有的权利。根据本来文所载意见，委员会向缔约国提出以下建议。

关于提交人及其幼子的建议

9. 缔约国有义务向提交人及其幼子提供有效补救，特别是(a) 为他们遭受的侵权行为提供经济赔偿；(b) 评估他们的需求状况，为他们提供替代性住房。

一般性建议

10. 委员会提醒，缔约国有义务防止今后发生类似的侵权行为。因此，缔约国应确保其立法及实施符合《公约》规定的义务。具体而言，缔约国有义务确保法律框架能够使那些可能面临贫困风险或《公约》规定的权利受到侵犯的被驱逐者，包括无合法身份的非法占屋者，获得社会住房。

11. 根据《任择议定书》第九条第二款及《任择议定书》之下的议事规则第 21 条第 1 款，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。此外，还请缔约国公布委员会的意见，并以无障碍的格式广为发布，以便为各界民众知晓。
