



经济及社会理事会

Distr.: General
7 April 2025
Chinese
Original: Spanish

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 188/2020 号来文的意见* ** *** ****

来文提交人: Rhimou El Korrichi(由律师 Marta Gómez Ferreiro 代理)

据称受害人: 提交人、Y.Z.和 M.Z.

所涉缔约国: 西班牙

来文日期: 2020 年 7 月 1 日(初次提交)

意见通过日期: 2024 年 9 月 27 日

事由: 将一家庭驱逐出非法占据的住房

程序性问题: 滥用来文提交权; 用尽国内救济; 明显缺乏依据

实质性问题: 适当住房权

《公约》条款: 第三条、第十条第三款和第十一条第一款

《任择议定书》条款: 第二条、第三条第一款、第二款第(四)项和第(五)项、第五条

* 委员会第七十六届会议(2024 年 9 月 9 日至 27 日)通过。

** 委员会下列委员参加了来文的审议: 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·桑代·奥莫洛比·伊姆兹、圣地亚哥·曼努埃尔·菲奥里尼·巴埃斯克恩、卢多维克·埃内贝勒、李珠瑛、卡拉·瓦妮莎·莱穆斯·德巴斯克斯、莉迪娅·卡梅莉塔·拉芬贝赫、胡列塔·罗西、普丽蒂·萨兰、沈永祥、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。

*** 委员会委员卢多维克·埃内贝勒的个人意见(同意意见)附于本意见之后。

**** 本文件附件不译, 原文照发。



1.1 来文提交人系摩洛哥国民 Rhimou El Korrichi, 生于 1978 年 9 月 3 日。她以本人名义并代表子女 Y.Z. 和 M.Z. (均为摩洛哥国民, 分别出生于 2016 年和 2018 年) 提交来文。提交人称, 缔约国将她与两名子女驱逐出他们占据的住所的行为侵犯了《公约》第十一条第一款规定的权利。《任择议定书》于 2013 年 5 月 5 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2020 年 7 月 2 日, 委员会通过来文工作组登记了来文, 并根据《任择议定书》第五条请缔约国采取措施, 在委员会审议来文期间暂停将提交人及其子女驱逐出占据的居所, 或与提交人开展真实有效协商后提供替代住所, 以避免对提交人及其子女造成不可挽回的损害。

A. 当事各方提交的资料 and 意见概述

事实背景¹

登记来文之前

2.1 2016 年 12 月,² 提交人在不知道当时的租户没有合法权属的情况下向其支付了 2,500 欧元, 此后开始与当时的配偶及第一个孩子共同居住在马德里社会保障住房局所有的住房中。当局认定非法占用事实后, 提交人于 2017 年 2 月 10 日收到了自愿腾退通知。提交人称, 她在不了解通知内容、不清楚可以提出异议的情况下签署了收件回执。

2.2 2017 年 4 月, 提交人申请社会保障住房;³ 2018 年 3 月 12 日, 提交人以有特殊需要为由向马德里自治区住房、交通和基础设施部再次提出申请。2018 年 4 月 11 日, 当局要求提交人提供若干文件以处理申请。⁴

2.3 2019 年 3 月遭配偶离弃后, 提交人独立抚养时年 1 岁和 4 岁的两名子女。尽管法院裁定生父需支付 300 欧元抚养费, 但这笔款项从未兑现。提交人说, 因幼子年龄过小, 她无法就业, 需依赖明爱会提供的社区食品援助, 以及 Arroyomolinos 镇社会服务部门的临时救助。

2.4 2020 年 2 月 19 日, 马德里第 23 行政法院签发准入令, 授权马德里自治区收回该房屋。

2.5 2020 年 5 月 18 日, 提交人对该准入令提出上诉, 称其适当住房权、获得有效司法保护权遭受侵犯, 理由是她未获诉讼通知且未获陈述机会; 提交人还指出当局没有核实家庭状况、签发命令时有两名 1 岁和 4 岁的儿童在场, 且未考虑与儿童脆弱处境相称的原则。上诉在来文提交委员会时仍在审理中。提交人还说, 上诉并未中止驱逐令的执行。

2.6 2020 年 6 月 17 日, 提交人接获通知, 驱逐令将于 2020 年 7 月 1 日执行。

¹ 背景系根据这份个人来文及当事各方后续提供的资料整理而成。

² 根据 Arroyomolinos 社会服务机构 2020 年 7 月 24 日的报告, 提交人于 2016 年 12 月开始占用此处住所。

³ 档案中没有这次请求结果的记录。

⁴ 档案中没有要求提交人提供哪些文件的记录。

2.7 2020 年 6 月 24 日，提交人提交中止执行驱逐令申请。她还附上马德里 Arroyomolinos 镇社会服务部门的一份报告，报告称其无力承担替代住房，母子三人处于严重社会脆弱境地。2020 年 6 月 25 日，马德里第 23 行政法院以未成年人的存在仅影响驱逐的执行方式但不影响决定本身为由，驳回了中止申请。

登记来文之后

2.8 2020 年 7 月 1 日，当局试图执行驱逐，但因邻居和社会活动人士封锁住所入口而中止。2020 年 7 月 6 日，提交人再次提交中止申请，指出委员会已要求采取临时措施。同日，马德里第 23 行政法院驳回该请求。

2.9 2020 年 7 月 9 日，提交人及子女被驱逐出他们当时占用的居所，⁵ 临时借住于马德里 Móstoles 镇的一个亲属家中。2020 年 8 月，提交人在 Móstoles 镇合租公寓租住单间一个月。2020 年 9 月，提交人占用了 Móstoles 镇的另一处住所。后经社会服务部门安排，提交人及子女短期转入寄宿所。母子三人后被转介到马德里自治区社会应急服务处，于 2021 年 2 月 2 日入住 Atocha 收容所，时间为一个月。从 2021 年 3 月 1 日起，提交人以每月 350 欧元在 Móstoles 镇合租公寓租住一个单间。

2.10 2021 年 4 月 9 日，马德里高等法院行政庭支持提交人的上诉(见第 2.5 段)，撤销准入令，但该命令已执行完毕。

申诉

3. 提交人在初次来文中申诉称，因她和子女缺乏适当的替代住房，缔约国将他们驱逐出住所的行为将构成违反《公约》第十一条第一款的情形。提交人说，其收入不足以在私人市场上找到住房，而且她没有可提供替代住房的社会关系。提交人称，尽管她处于特别脆弱的境地，其社会保障住房申请始终未得到回应。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 2020 年 7 月 2 日，缔约国提交了关于来文可否受理和实质问题的意见。

4.2 关于可否受理的问题，缔约国指出没有记录显示提交人在 2017 年 2 月 10 日自愿腾退通知给予的 10 天听证期内提出异议或提交文件。缔约国进一步说明，提交人无合法权属占用住房近一年后于 2017 年 4 月申请社会保障住房，其最后一次以特殊需要为由提出的申请未按要求提交必要文件，因此于 2020 年 8 月被搁置。此外，提交人在第一次驱逐预定的执行日当天就向委员会提交来文，称国内机构未提供住房解决方案。然而，她于数日后拒绝了入住收容所的机会。缔约国认定，提交人未提供获取社会保障住房所需的文件，也拒绝了当局提供的住房方案，因而构成对来文提交权的滥用。

4.3 缔约国辩称，提交人并未用尽所有可用的国内救济手段，因为她没有在法律规定的时限内就房产收回令提出行政申诉或向行政法院上诉，提交人也自认这一点。缔约国认为，鉴于提交人没有合法权属占用住房长达四年，她以紧急情况为由不用尽这些救济手段不能成立。所谓上诉无效也仅为推测。

⁵ 提交人称，大约有 50 名防暴警察参与了驱逐行动。

4.4 关于实质问题，缔约国指出，《世界人权宣言》第十七条及西班牙《宪法》第 33 条确认的财产权亦属人权，《公约》第十一条第一款不得用于支持侵占他人财产的行为。委员会已经承认，在某些情形下(如非法占用)可实施驱逐，但须符合法律要求、受影响者可获得适当法律救济且需在主管官员监督下及时执行。因此，既不存在对特定住房的绝对权利，公共当局也没有义务在公共资源不足时为所有人提供住房。

4.5 缔约国强调，《公约》承认的住房权不是一项可强制执行的权利，而是要求各国采取适当措施推动相关公共政策、从而改善获取体面住房机会的内容。该要求体现在西班牙《宪法》第 47 条及《自治条例》中，符合《公约》第十一条，是一项需逐步实现的权利，也是一条社会经济政策指导原则。缔约国主张，判定国家是否履行《公约》第十一条义务的标准包括：进入自由住房市场所需的最低收入水平；低于该水平的人口数量；满足这些需求的公共资金的数量。因此须确定：在考虑公共财政状况的情况下，国家是否将所有可合理支配的资源用于资助这些需求；当资源不足以覆盖所有需求时，是否根据平等原则、依客观标准并按需求程度进行分配。来文提交人须证明：(a) 他们处于需以最低工资(目前为每年 14 次支付、每月 950 欧元)计算的需求境况中；(b) 地方、区域和(或)国家层面的主管机关未尽可能投入资源，以缓解面临实际社会排斥的境况家庭的住房需求，包括采取措施促进进入并防止退出私人住房市场，采取必要时转入社会保障住房体系等应急措施，以及对社会保障住房进行充分投资；(c) 若可用公共资源不足，资源分配并未遵循合理客观的标准；(d) 提交人未因故意作为或不作为导致无法获得可用的公共援助。缔约国认为，唯有同时满足这些条件才会发生违反《公约》第十一条第一款的情况。缔约国提请注意其为应对经济危机采取的多项措施：第一，促进业主进入私人住房市场，包括税收减免、协议贷款及青年援助等，以及帮助低收入家庭提高获得私人租赁机会的公共援助；第二，防止退出私人住房市场，包括抵押贷款违约后在一定时间内暂缓驱逐，采用银行业良好行为准则，按优惠条件提供私人租金以避免违约；第三，在合法获取公私住房的机会再次出现前满足紧急需求，建立驱逐前市政社会服务协调机制，用于评估可用应急住房存量；该措施依照 2019 年 3 月 1 日关于紧急住房与租赁措施的第 7/2019 号过往令已确立法律地位。市政社会服务部门还负责协同相应自治区监测有关家庭的需求。

4.6 本案中，缔约国强调公共当局在可用资源范围内保障了提交人及其子女的基本需求。提供的服务包括：(a) 免费公共医疗和教育；(b) 免费诉诸司法系统的机会；(c) 若干基本服务；(d) 应对冠状病毒病(COVID-19)的社会措施，包括可以选择申请最低生活保障金。具体而言，Arroyomolinos 镇自 2017 年起通过提供免费法律援助、协助子女入学，以及通过明爱会提供紧急经济援助、食品衣物等方式帮扶该家庭。2020 年 7 月，提交人曾获入住庇护所的机会但予以拒绝。她另获每月 287.78 欧元救助金及 300 欧元抚养费。Móstoles 镇在这户家庭迁入后，通过将他们列入社会保障住房名单，提供食品即时经济援助及应急支付租金，给予子女教育和儿科就诊机会，向提交人提供扫盲及西班牙语课程指导等方式予以帮助。缔约国特别指出，提交人占用社会保障住房单元长达四年，不仅损害作为产权人的公共当局的利益，更影响经法定渠道进入分配候补名单的个人的权益。此外，2020 年 7 月被驱逐后，提交人拒绝包括免费入住在内的多种住房方案。提交人不但不接受住房机会，反而于 2020 年 9 月再次强占住房。她于 2018 年最后一

次提出的社会保障住房申请也因为未完整提交所需文件被搁置。缔约国认为，上述事实表明当局已尽最大努力向提交人及其子女提供社会援助并协助寻找适当的替代住房，故不存在违反《公约》的情形。

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 2022 年 9 月 26 日，提交人提交了她对来文可否受理和实质问题的评论。

5.2 首先，提交人指出她目前每月仅领取 287.78 欧元，因为子女的生父从未支付过协议的抚养费。她还说，当局提供的替代住房为性别暴力受害妇女收容所的应急床位。她指出，驱逐行动由多达 50 名防暴警察执行，没有顾及未成年人在场，也未遵守委员会要求的临时措施。驱逐后母子三人完全不受任何保护，没有替代住所。提交人补充说，她与子女曾占用的房屋现在已被封堵，这证明没有比其家庭有更迫切需求的人等待入住，行政当局本可根据《公约》让他们继续居住，直至他们获得替代住房或上诉得到裁决。

5.3 提交人诉称，除违反《公约》第十一条第一款外，缔约国还侵犯了其子女依据《儿童权利公约》第 3 条、第 27 条、第 29 条和第 30 条享有的权利。

B. 委员会审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须依照《任择议定书》之下的议事规则第 10 条第 2 款，决定来文可否受理。

6.2 委员会注意到提交人基于《儿童权利公约》条款提出的申诉。鉴于委员会仅有权裁定违反《经济社会文化权利国际公约》条款的情况，委员会认定该申诉就事而言与《公约》不符，依据《任择议定书》第三条第二款第(四)项宣布该申诉不可受理。

6.3 委员会注意到，缔约国辩称本案滥用来文提交权，理由是提交人未在 2017 年 2 月 10 日自愿腾退通知的 10 天听证期提出异议，也未提交文件，另外迟迟不申请社会保障住房并拒绝当局提出的住房方案。委员会指出，未使用异议程序与拖延申请均指向提交人未尽勤勉义务。但委员会认为，未尽勤勉本身不构成《任择议定书》第三条第二款第(六)项所指的滥用来文提交权。⁶ 关于未利用听证程序的情况，委员会认为，结合提交人的生活状况，她实际上无法提出任何异议或文件，证明占用的合法性从而撤销自愿腾退通知，这意味着该程序对本案没有成功的可能。

6.4 关于提交人申请社会保障住房未尽勤勉义务的主张，委员会回顾说《公约》第二条第一款规定各缔约国有义务尽其资源能力所及，通过适当手段单独并借由国际援助和合作，特别是在经济和技术方面，采取步骤逐步充分实现本《公约》承认的各项权利。然而，根据《任择议定书》第八条第四款，缔约国可采用多种政策措施落实《公约》权利。因此，委员会承认缔约国可设立行政渠道，包括要求个人履行特定行政步骤向当局申报住房权方面的援助需求，以促进对住房权的

⁶ 比照参见，Vázquez Guerreiro 等人诉西班牙(E/C.12/74/D/70/2018)，第 6.2 段，以及 Taghzouti Ezquihel 诉西班牙(E/C.12/69/D/56/2018)，第 6.3 段。

保护。这些程序不应对个人施加过度或不必要的负担，亦不应产生歧视效果。⁷ 本案中，委员会注意到提交人首次申请社会保障住房为 2017 年 4 月。尽管当事双方未明确非法占用的起始日，但卷宗显示应为 2016 年 12 月，即首次申请前四个月。委员会还注意到缔约国未反驳提交人关于申请未获答复的申诉，该申请系自愿腾退通知送达两个月后提出，早于房产收回通知三年有余。关于 2018 年 3 月 12 日的应急住房请求，卷宗没有载明行政机关要求补充文件的具体内容。但委员会知悉，马德里自治区社会保障住房的准入条件之一是申请人不得无合法权属或未经业主同意占用房产。由于提交人系强占房产，其申请注定无效。考虑到本案案情，委员会无法认定提交人申请社会保障住房时未尽勤勉义务。

6.5 关于向提交人提议的住房方案，委员会注意到提交人辩称唯一的方案是性别暴力受害妇女收容所的一个应急床位。鉴于该方案将导致家庭单元的分离，委员会认为这不是满足提交人及子女的住房需求的适当替代方案。⁸

6.6 基于上述情况(见第 6.3-6.5 段)，委员会认为现有资料不足以认定提交人的行为构成滥用权利，故《任择议定书》第三条第二款第(六)项不妨碍委员会受理本来文。

6.7 委员会还注意到缔约国辩称本案未用尽国内救济，理由是提交人未等待房产收回令的上诉结果。委员会认为《任择议定书》第三条第一款所称的“国内补救办法”系指与最初引发指称的侵权事件直接相关的所有救济手段，且初步可合理视为对据称违反《公约》的情况予以补救的有效手段。⁹ 委员会注意到，提交人在来文中提出的主要申诉是缔约国不提供替代住房就将她驱逐违反《公约》。因此，须用尽的救济首先应是与驱逐本身直接相关的措施，例如旨在阻止或延迟驱逐或向法院申明提交人没有替代住房的措施。¹⁰ 在这方面，委员会注意到提交人已用尽所有旨在阻止或延迟驱逐的可用救济：对房产收回令提出上诉、两次申请中止驱逐令并向主管司法机关申报无替代住房。委员会注意到，根据提交人的陈述，该上诉对驱逐令的执行没有效力，故无法防止对提交人及其子女造成不可挽回的损害，正因如此，尽管当时上诉尚无结果且确能解决委员会面临的实质问题，但来文仍得以登记。委员会还注意到该上诉最终于 2021 年 4 月 9 日得到裁决，虽然上诉获得成功，但因提交人及子女已于 2020 年 7 月 9 日被驱逐，裁决无法产生实际效果。综上，委员会认为《任择议定书》第三条第一款不妨碍委员会受理本来文。

6.8 委员会指出来文符合《任择议定书》第二条和第三条规定的其他受理要求，据此宣布来文可以受理并着手审议实质问题。

⁷ Taghzouti Ezquihel 诉西班牙，第 6.3 和 6.4 段；Llor Chila 等人诉西班牙(E/C.12/70/D/102/2019)，第 6.3 和 6.4 段；Sariego Rodríguez 和 Dincă 诉西班牙(E/C.12/70/D/92/2019)，第 7.2 和 7.4 段；以及 Martínez Cortés 诉西班牙(E/C.12/73/D/214/2021)，第 6.3 段。

⁸ El Mourabit Ouazizi 等人诉西班牙(E/C.12/72/D/133/2019)，第 10.3 段。

⁹ Hernández Cortés 等人诉西班牙(E/C.12/72/D/26/2018)，第 6.2 段；以及 Moreno Romero 等人诉西班牙(E/C.12/69/D/48/2018)，第 8.2 段。

¹⁰ Moreno Romero 等人诉西班牙，第 8.2 段。

C. 委员会审议实质问题

事实和法律问题

7.1 委员会依照《任择议定书》第八条的规定，参照收到的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会将着手审议其认为已经确立并与申诉相关的事实。

7.3 自 2016 年 12 月起，提交人无合法权属占用马德里社会保障住房局拥有的住房。2017 年 2 月 10 日，提交人收到自愿腾退通知。2017 年 4 月，提交人申请社会保障住房，没有记录显示她获得答复。2018 年 3 月 12 日，提交人以有特殊需求为由再次申请社会保障住房，但因不符合不得非法占用住房的条件被搁置。

7.4 2020 年 2 月 19 日，当局签发了驱逐令。2020 年 5 月 18 日，提交人对驱逐令提出上诉。2020 年 6 月 17 日，提交人接获驱逐令将于 7 月 1 日执行的通知。2020 年 6 月 24 日，提交人提交中止执行申请，并附马德里 Arroyomolinos 镇社会服务部门的一份报告，载明因提交人无力承担替代住房，母子三人处于严重社会脆弱的境况。2020 年 6 月 25 日，马德里第 23 行政法院以未成年人在场仅影响驱逐的执行方式、但不影响决定本身为由驳回申请。2020 年 7 月 1 日，当局试图驱逐提交人及其子女，但因活动人士及邻居封锁房屋入口中止。2020 年 7 月 6 日，提交人再次申请中止驱逐令，同日遭马德里第 23 行政法院驳回。

7.5 2020 年 7 月 9 日，提交人及子女被驱逐出占用的住所，随后找到两种临时安置方案，他们后于 2020 年 9 月占用 Móstoles 镇另一处住房，随后短期转入寄宿所和收容所，最终租到了合租公寓中的一个单间。

7.6 2021 年 4 月 9 日，马德里高等法院行政庭支持提交人的上诉，撤销准入令，但准入令已执行完毕。自 2020 年 6 月起，提交人每月领取 287.78 欧元的最低生活保障金。

7.7 提交人诉称驱逐行为侵犯她依据《公约》第十一条第一款享有的适当住房权。缔约国辩称遵循了正当程序，在可用资源范围内最大限度地向提交人的家庭提供了援助。缔约国还提出，占用社会保障住房影响候补名单上脆弱性与提交人相当或更高者的权益。

7.8 鉴于委员会确定的事实及当事双方提交的材料，本来文的争议焦点为：在未进行协商、未审查替代住房方案且未提供替代住所的情形下，决定并执行对提交人及子女的驱逐是否构成侵犯《公约》第十一条第一款规定的适当住房权的情况。委员会还须判定，结合儿童最大利益原则，在驱逐程序中未确保儿童能够行使听证权、不考虑驱逐对单亲母亲及其子女造成的不成比例影响，按照《公约》第十一条第一款单独解释以及与第三条及第十条第三款一并解读，是否构成对第十一条第一款下的适当住房权的侵犯。¹¹ 为此，委员会将首先重述防止强行驱逐的判例。委员会随后将审议提交人及其子女遭到驱逐一事并处理本来文所涉争议问题。

¹¹ Vázquez Guerreiro 等人诉西班牙，第 7.13 段。

防止强行驱逐

8.1 获得适当住房的人权是一项基本权利，对于享有所有经济、社会和文化权利，以及其他公民和政治权利至关重要。¹² 应确保所有人的住房权，无论其收入或获得经济资源的情况如何，¹³ 缔约国为此应采取一切必要措施，最大限度地利用现有资源。¹⁴

8.2 强行驱逐初步看来与《公约》相悖，只有在极为特殊的情况下才具有正当性。¹⁵ 有关当局必须确保驱逐行为符合与《公约》一致的国内法，追求合法目的，遵循必要性和相称性的总体原则，并在驱逐的合法目的与其对被驱逐者的影响间保持适当平衡。¹⁶ 该义务源于对缔约国在《公约》第二条第一款(与第十一条一并解读)下承担的义务的解读，并符合第四条的规定，该条规定在何种条件下方可对享有《公约》所载权利施行此类限制。¹⁷

8.3 综上，正当驱逐须满足以下要件：依法决定，对于实现合法目的确属必要且相称，如保护私有财产或通过向最弱势群体分配社会保障住房保护社会福利。最后，通过驱逐促进公共福祉的效益必须超越对享有适当住房权的影响。对《公约》权利影响越严重，对驱逐理由的审查应越严格。有无适当的替代住房、占用人及其扶养人的个人境况、是否配合当局寻求解决方案，均为进行分析的关键因素。此外，势必要区分驱逐所涉房产是需要作为个人住所或重要收入来源的个人房产，还是属于金融机构或其他实体的房产。¹⁸

8.4 对有关措施是否平衡、必要及相称的评估须由有权终止侵权并提供有效救济的司法或其他公正、独立的机构开展。认定驱逐在某一特定时刻为不合理的措施，并不一定意味着随后不能对占用人签发驱逐令。然而，合理性与相称性原则可能要求暂缓或推迟执行驱逐令，以避免被驱逐者陷入贫困或《公约》保障的其他权利遭受侵犯。驱逐令还可能取决于其他因素，如行政当局是否履行协助占用人减轻驱逐后果的义务。¹⁹

8.5 此外，须无其他可行的替代措施，即对住房权限制更小的措施，并且相关人员不得持续处于或面临其他《公约》权利或人权遭受侵犯的情形。²⁰

8.6 驱逐应配备的程序保障包括：(a) 与受影响者就替代住房开展真实协商；因资源不足而无可行替代方案时，要求行政当局提供可用选项，以确保驱逐不致任何人无家可归；(b) 在计划的驱逐日前向所有受影响者发出充分、合理的通知；(c) 在合理时限内向受影响者提供拟议的驱逐信息，酌情提供土地或房产的替代

¹² 第4号一般性意见(1991年)，第1段。

¹³ 同上，第7段。

¹⁴ 同上，第12段。

¹⁵ 同上，第18段；以及第7号一般性意见(1997年)，第1段。

¹⁶ Ben Djazia 等人诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第13.4段。

¹⁷ Gómez-Limón Pardo 诉西班牙(E/C.12/67/D/52/2018)，第9.4段。

¹⁸ López Albán 等人诉西班牙(E/C.12/66/D/37/2018)，第11.5段；El Ayoubi 等人诉西班牙(E/C.12/69/D/54/2018)，第11.3段；以及 Vázquez Guerreiro 等人诉西班牙，第8.3段。

¹⁹ López Albán 等人诉西班牙，第11.5段。

²⁰ Ben Djazia 等人诉西班牙，第15.1段。

用途信息；(d) 尤其在实施群体驱逐时政府官员或其代表应在场；(e) 执行驱逐人员应妥善明确身份；(f) 恶劣天气或夜间尤其不得执行驱逐令，除非受影响者同意；(g) 提供对驱逐决定提出异议的法律救济手段；(h) 尽可能向需要法律援助以向法院寻求补救的人提供此种援助。²¹

8.7 缔约国有义务考虑所有替代驱逐的方案，绝不在驱逐将致任何人无家可归时实施驱逐，还应确保与受影响者充分协商。²²

8.8 将强行驱逐作为一种惩罚手段，也不符合《公约》的规范。²³ 在这方面，委员会指出，以个人或群体的住房情况为由对这些人定罪的公共政策或立法措施可能具有歧视性，违反适当住房权和《公约》缔约国的其他义务，特别是当这些措施影响到弱势群体时。²⁴ 将无家可归等社会问题定为刑事犯罪是不相称的措施，无益于达成预期目的。刑法应作为最后手段使用。国家必须寻求以其他伤害性更小的方式应对住房短缺和低收入人群获得体面住房的机会有限的问题，而这往往是导致侵占罪的根本原因。委员会认为，缔约国应确保提供有效和充分的手段，以对强行驱逐和追究没有适当住房或非法定居的人的刑事责任提出异议。²⁵

8.9 委员会还要指出，妇女、儿童、青年、老年人、土著人民、少数民族和其他少数群体、以及其他个人和群体，都比一般人更多地遭到强行驱逐。所有这些群体中的妇女尤其容易受到伤害，原因是在获得房产或住所方面往往存在法律和其他形式的歧视，而且她们在无家可归时特别容易遭受暴力和性虐待。²⁶ 由于性别与诸如种族、肤色、语言、宗教、政治和其他观点、民族或社会出身、财产、出生或其他身份，例如年龄、族裔、残疾状况、婚姻状况、难民状况或移民状况等等因素交错在一起，妇女经受到交叉形式的歧视，导致劣势叠加。²⁷

8.10 委员会在多份一般性意见中，特别注意到对男女平等享有经济、社会和文化权利有负面影响的因素，包括与适当住房权有关的因素。²⁸ 委员会重申，缔约国有责任思考，适用看似性别中立的法律规范和原则，是否会对妇女不受歧视地享受人权的能力产生负面和更沉重的影响。²⁹ 缔约国还必须采取步骤，确保男女在现实生活中平等享有经济、社会和文化权利；因此，缔约国的公共政策和立法必须考虑到妇女在现实生活中经历的经济、社会和文化不平等。³⁰

²¹ 第 7 号一般性意见(1997 年)，第 15 段。

²² 同上，第 12 段。

²³ 同上。

²⁴ [A/HRC/49/48](#)，第 47 段。

²⁵ [A/HRC/40/61](#)，第 41 和 42 段。

²⁶ 第 7 号一般性意见(1997 年)，第 10 段。

²⁷ 第 16 号一般性意见(2005 年)，第 5 段；第 26 号一般性意见(2022 年)，第 13 段。

²⁸ 第 4 号一般性意见(1991 年)，第 6 段；第 7 号一般性意见(1997 年)，第 10 段。

²⁹ 第 16 号一般性意见(2005 年)，第 18 段。

³⁰ [Trujillo Calero 诉厄瓜多尔\(E/C.12/63/D/10/2015\)](#)，第 13.3 段。

国家有义务向有需要的人提供替代住房或尽其资源能力所及采取一切措施

9.1 若被驱逐者无法自我安置，缔约国须尽其资源能力所及采取一切适当措施，确保提供适足替代住房、安置或生产性土地(视情况而定)。³¹ 缔约国有责任采取合理措施，向因驱逐而无家可归的人提供替代住房，无论驱逐的发起人是当局还是房产业主等私人。³² 如果个人在缔约国没有提供或保证提供替代住房的情况下被逐出家门，缔约国必须证明已经考虑了案件的具体情况，并已尽其资源能力所及采取了一切合理措施，但仍然无法维护当事人的住房权。³³ 缔约国提供的资料应足以使委员会根据《任择议定书》第八条第四款审议所采取措施的合理性。³⁴

9.2 缔约国可以为此目的选择各种政策。³⁵ 但所采取的任何步骤须周密、具体，并尽可能清晰地指向履行《公约》义务。³⁶

9.3 替代住房必须适当。虽然是否适当在一定程序上取决于社会、经济、文化、气候、生态及其他因素，但委员会认为，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。³⁷ 其中包括：使用权的法律保障；服务、材料、设施和基础设施的可用性；可负担性；宜居性；无障碍性；位于健康的环境中，能够获得公共和社会服务(教育、就业和保健)；文化适宜性，确保文化特性和多样性的表达得到尊重。³⁸

9.4 在某些情况下，缔约国也许能够证明，尽管已尽其资源能力所及作出了一切努力，但仍然无法向需要替代住房的被驱逐者提供永久性替代住房。在这种情况下，可以使用不符合适当替代住房全部要求的临时住所。但各国必须努力确保临时住所能够保护被驱逐者的人格尊严，满足所有安全和安保要求，并且不会成为永久性解决办法，而只是争取获得适当住房的一个步骤。³⁹ 此外，还必须考虑到家庭成员不被分离⁴⁰ 和享有合理隐私的权利。⁴¹ 同样，缔约国可以证明，尽管未能直接向被驱逐者提供替代住房，但已尽其资源能力所及采取措施，为这些人提供了社会援助，以促进他们重返社会并帮助其获得适当住房。

分析驱逐提交人及其子女的相称性和执行情况

10.1 委员会注意到争议焦点首先在于：当局是否考虑了驱逐目标与驱逐对受影响者影响的相称性，包括在本案的具体情况下，是否权衡措施效益(本案中即保

³¹ 第7号一般性意见(1997年)，第16段。

³² Ben Djazia 等人诉西班牙，第15.2段。

³³ 同上，第15.5段。

³⁴ 同上。另见 E/C.12/2007/1。

³⁵ E/C.12/2007/1，第2和3段。

³⁶ 第3号一般性意见(1990年)，第2段。

³⁷ 第4号一般性意见(1991年)，第8段。

³⁸ 同上。

³⁹ López Albán 等人诉西班牙案，第9.1-9.4段。

⁴⁰ 同上，第9.3段。

⁴¹ El Goumari 等人诉西班牙(E/C.12/69/D/85/2018)，第9.4段。

护作为社会保障住房产权人的国家机构的财产权)与该措施可能对被驱逐者的权利造成的影响。⁴²

10.2 如上文第 8.3 段所述,委员会列出了在分析驱逐的相称性时必须评估的一系列情形:(a) 有无适当的替代住房;(b) 占用人及其扶养人的个人境况;(c) 占用人是否配合当局寻求解决方案;(d) 区分驱逐所涉房产是需要作为个人住所或重要收入来源的个人房产,还是属于金融机构或其他实体的房产。⁴³

10.3 本案中,委员会注意到 2021 年 4 月 9 日支持提交人上诉的判决指出,主管司法机关已掌握的社会服务部门的报告表明,当局签发驱逐令时没有考虑到这位母亲及其子女的极端脆弱境况以及没有替代住房,并未分析驱逐对这户家庭的影响,也没有考虑该住房中有儿童。结合本案的具体情况,委员会认为对驱逐相称性的妥善考量应包含:提交人及子女的社会经济脆弱性、移民身份及儿童最大利益;驱逐对提交人的特殊影响,她作为户主需抚养两名未成年子女,而且没有获得适当住房的资金及其他可行的替代方案;鉴于提交人及其子女所居住的房产属于马德里社会保障住房局,权衡该房产的社会效用;提交人的社会保障住房申请;主管行政机关可提供的住房资源;以及是否存在替代性解决途径。为评估提交人的境况,法院本应安排与提交人进行真实有效的协商,要求行政机关说明可用社会保障住房的情况及提交人的社会经济状况。法院还应尊重提交人子女的听证权。⁴⁴

10.4 关于驱逐令的执行情况,委员会注意到缔约国没有反驳提交人的指称,即多达 50 名防暴警察参与了驱逐,而缔约国未能证明在何种程度上考虑了幼童在场及这次行动可能对他们造成的影响。委员会据此认定该措施不具相称性。

与提交人协商、儿童听证权、儿童最大利益及不相称影响

11.1 委员会注意到,提交人曾两次向主管司法机关申请中止驱逐令,称其处于特别脆弱的境况,她提交了一份社会服务部门报告的副本并强调家中有幼童存在。但委员会注意到,马德里第 23 行政法院在 2020 年 6 月 25 日驳回中止申请的裁决中认为,家中存在儿童仅影响驱逐的执行方式而非驱逐决定本身。对于这一点,委员会认为,尽管提交人多次申请中止并提出上诉,但没有证据显示存在真实有效的司法协商机制以研究驱逐的替代方案。

11.2 委员会还注意到,驱逐时提交人的子女分别为 4 岁和 6 岁。在这个方面,委员会忆及,根据儿童最大利益原则,任何影响儿童或青少年的决策过程必须评估该决定对相关儿童或青少年可能产生的(积极或消极)影响。⁴⁵ 因此,要说明决策的正当性,就必须明确表明决策已明确考虑到这项权利。⁴⁶ 缔约国必须确保

⁴² López Albán 等人诉西班牙,第 11.5 段。

⁴³ El Mourabit Ouazizi 等人诉西班牙。

⁴⁴ B.J.和 P.J.诉捷克(CRC/C/93/D/139/2021),第 8.13 和 8.14 段。

⁴⁵ 儿童权利委员会,关于儿童将其最大利益作为首要考虑的权力的第 14 号一般性意见(2013 年),第 6(c)段。

⁴⁶ 同上。

在所有影响儿童及青少年利益的决策中，他们的最大利益得到充分且系统的评估。⁴⁷ 该义务在面对强行驱逐等对儿童造成严重痛苦的执行措施时尤为重要。⁴⁸

11.3 因此，并且考虑到两名儿童的健康及就学情况，委员会指出，马德里第 23 行政法院的裁决未显示出驱逐令签发时考虑了提交人子女的最大利益，尤其考虑到作出裁决时正值新冠疫情的背景。考虑到当局本应依照《公约》第十条第三款采取特别保护和协助措施，相关裁决的论证并未表明有关法院具体分析了驱逐可能对提交人的子女产生的影响或最佳决定。

11.4 委员会还指出，根据逐步自主原则，两名儿童本应在诉讼过程中直接或间接获得听证机会，但实际没有。法院也没有考虑提交人作为经济困窘的单亲母亲抚养两名子女的境况，以及由于妇女面临歧视、缺乏获得适当住房和就业的平等机会、较男性更重的照料负担等因素，驱逐将对提交人及子女产生不成比例的影响。⁴⁹

分析遵守为提交人及其子女提供替代住房或尽其资源能力所及采取一切措施、确保其适当住房权的义务的情况

12.1 本案中，委员会注意到向提交人提供的唯一替代住房方案为性别暴力受害妇女收容所的一个应急床位，这一临时措施旨在保护该群体妇女，但将导致提交人的家庭分离，因此不能认为这是一个可以满足提交人及子女的适当住房权的选项(参见第 6.5 段)。

12.2 委员会注意到 Arroyomolinos 镇和 Móstoles 镇社会服务部门采取的照顾提交人及其子女的措施，包括自 2020 年 6 月起每月发放 287.78 欧元最低生活保障金及驱逐后提供紧急援助。委员会还注意到缔约国所指(参见第 4.6 段)，占用社会保障住房不仅损害作为产权人的公共当局的利益，也影响候补名单上脆弱性与提交人相当或更高者的权益。然而，委员会特别指出，提交人及其子女被驱逐后，涉案房屋被封闭闲置，缔约国未说明这样做的任何正当理由。

12.3 综上，委员会认为缔约国的论述不足以证明其已尽最大能力、采取了一切措施，作为紧急事项实现处于极端困境的提交人及子女的住房权。例如，缔约国没有说明拒绝向提交人提供社会保障住房系因资源用于推进当局实施的普惠政策或紧急计划，从而逐步实现弱势群体的住房权。⁵⁰ 缔约国也没有解释为何驱逐提交人及其子女后封闭该处房屋，以致无人可用，以及该措施为何是实现《公约》权利的最恰当方式。

临时措施与提交人及其子女遭驱逐

13.1 2020 年 7 月 2 日，来文工作组代表委员会要求缔约国在审议来文期间暂缓驱逐提交人及其子女，或通过与提交人真实有效的协商向她提供适当的住房。

⁴⁷ 同上，第 6(a)段。

⁴⁸ 同上，关于街头流浪儿童的第 21 号一般性意见(2017 年)，第 50 段。

⁴⁹ Vázquez Guerreiro 等人诉西班牙，第 12.3 段。

⁵⁰ Mohamed Ben Djazia 和 Naouel Bellili 诉西班牙，第 17.5 段。

13.2 委员会回顾说，根据其判例，⁵¹ 依据《任择议定书》第五条采取临时措施对于委员会履行《任择议定书》赋予的职责至关重要，⁵² 因为临时措施之所以存在，除其他目的外，是为了维护程序的完整性，从而确保当存在不可挽回的损害风险时，保护《公约》权利的机制行之有效。⁵³ 委员会还回顾，正如其关于临时措施的准则所规定的，任何不遵守委员会的临时措施要求的国家均违反了诚意遵守《任择议定书》规定的个人来文程序的义务，因为如果不遵守临时措施，今后的任何意见都难以扭转对受害者造成的伤害。⁵⁴

13.3 委员会注意到，尽管委员会要求采取临时措施，当局仍于 2020 年 7 月 9 日对提交人及其子女实施了驱逐，且未与提交人进行真实协商以提供适当的替代住房。

13.4 由于缔约国没有解释无法采取临时措施的原因，委员会认为，就本案的情形而言，缔约国违反了《任择议定书》第五条。

D. 结论和建议

14.1 综合当事方提供的所有资料及本案的特殊情形，委员会认定：司法当局未妥善评估相称性就将提交人及其子女驱逐，包括未考虑驱逐对提交人及子女的不成比例影响及儿童最大利益原则，在相关程序中未保障与两名子女进行真实充分的协商或儿童听证权，加之未提供替代住房且缔约国未能证明尽其资源能力所及采取所有适当措施，缔约国构成对提交人及其子女适当住房权的侵犯。

14.2 委员会根据《任择议定书》第九条第一款行事，认为根据对《公约》第十一条第一款的单独理解并结合第三条和第十条第三款，缔约国侵犯了提交人及其子女在第十一条第一款下的权利。委员会还认为，缔约国违反了《任择议定书》第五条。根据本来文所载的意见，委员会向缔约国提出以下建议。

关于提交人及其子女的建议

15. 缔约国有义务向提交人及其子女提供有效补救，特别是通过：(a) 如果他们目前没有适当住房，重新评估其迫切及其在等候名单上的排位，从提交人向马德里自治区提交住房申请之日算起，考虑住房申请在案的漫长时间，以遵循本意见中规定的标准，为提交人及其子女提供社会保障住房，或采取其他措施使他们能够住上适当住房；(b) 就侵犯提交人及其子女的权利的行为向他们提供经济赔偿，包括赔偿这户家庭的物质和非物质损害；(c) 返还提交人在国内及国际层面提交来文产生的合理法律费用。

⁵¹ S.S.R.诉西班牙(E/C.12/66/D/51/2018)，第 7.6 和 7.7 段。

⁵² 禁止酷刑委员会，Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚(CAT/C/61/D/614/2014)，第 6.1 段。

⁵³ 比照参见 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Mamatkulov y Askarov v. Turkey* (demandas núms. 46827/99 y 46951/99), sentencia de 4 de febrero de 2005, párr. 128; 以及 Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚，第 6.1 段。

⁵⁴ 见 <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr/inquiry-procedure>。

一般性建议

16. 委员会认为，根据本个人来文建议采取的补救措施包括保证不再发生，并提醒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和执法符合《公约》规定的义务。具体而言，缔约国有义务：

(a) 确保其规范框架允许驱逐令所针对的随后可能会穷途末路或《公约》权利可能会受到侵犯的人，包括非法占用住房的人，向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和独立机构质疑该决定，以便这些机构能够根据限制《公约》第四条规定的权利的标准审查措施的相称性；并在涉及儿童的情况下考虑其最大利益，以及驱逐对妇女异乎常人的影响，特别是对抚养成子女、经济基础不稳定的单亲母亲的影响；修订现行法规，引入合理通知期及必须与受驱逐影响者协商的强制程序；

(b) 采取必要措施，对于将受驱逐影响的没有经济能力获得替代住房的人，确保在程序框架内与所涉人员进行真诚有效的协商，评估所有现有替代住房（无论当事人自己的还是由相关国家机构提供的住房），并且只有在国家尽其资源能力所及采取所有必要步骤之后，才可实施驱逐，以确保被驱逐者有替代住房，特别是在涉及多个家庭、尤其是以女性为户主的单亲家庭、老年人、儿童和(或)其他弱势群体的情况下。驱逐涉及儿童时，相关程序须保障其听证权；

(c) 采取必要措施，终止将所有因生活窘迫而非法占用住房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保障住房，消除可能将面临贫困风险的人排除在外的任何不合理条件；

(d) 采取必要措施，确保司法机关与社会服务部门妥善协调，防止被驱逐者无适当居所；

(e) 参照第 4 号一般性意见(1991 年)，与自治区协调，尽资源能力所及制定并实施保障低收入群体适当住房权的综合计划。该计划应提供必要的资源、指标、时间框架和评估标准，以合理、及时和可衡量的方式保障这些个人的住房权；

(f) 制定遵守委员会发出的临时措施请求的程序，并告知所有有关机关须遵守此类请求，以确保程序的完整性；

(g) 建立后续机制，以评估赔偿措施的有效性并防止类似情况再次发生。

17. 根据《任择议定书》第九条第二款，以及《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，并以无障碍形式广为分发，以便为各界民众知晓。

附件

[English only]

Individual opinion of Committee member Ludovic Hennebel (concurring)

1. I fully concur with the Committee's decision in this case. However, I wish to issue this concurring opinion to highlight the importance of streamlining repetitive communications related to the right to housing, in particular in the context of evictions in Spain. Since the entry into force of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee has been presented with a significant number of individual communications concerning the right to housing, notably in relation to Spain. These communications share common characteristics, with similar facts, often linked to the eviction of vulnerable families for the illegal occupation of housing. Alleged violations of article 11 of the Covenant — which guarantees the right to adequate housing — are consistently invoked.

2. It is therefore evident that these communications raise a recurring issue that requires a harmonized approach from the Committee to ensure coherence and efficiency in addressing these cases.

3. Aware of the importance of handling these cases efficiently and in accordance with the principles of legal certainty, the Committee has undertaken a rationalized management of communications presenting fundamentally identical facts and legal issues to those already decided. Under rule 19 of its rules of procedure under the Optional Protocol, the Committee is empowered to adopt a simplified procedure for cases that, due to their similarity, do not require a thorough re-examination.

4. It is in this context that the present decision was rendered. It is designed to serve as a reference decision, akin to a “pilot decision”, thereby allowing the Committee to address future cases involving the same factual and legal issues efficiently. This decision thus marks an important step in consolidating the Committee's jurisprudence on the right to housing and streamlining the handling of these complaints. As a result, repetitive communications will be dealt with collectively, without detailed reasoning, relying on and referring to the reference decision, and accompanied by adjusted recommendations. This streamlining is aimed at delivering justice more swiftly and efficiently, while preserving the rigour and coherence of the Committee's jurisprudence.

5. Furthermore, the present decision reiterates the essential principles developed by the Committee regarding the protection of the right to adequate housing (article 11 of the Covenant). These principles include, notably:

- (a) The right to adequate housing. The Committee has consistently reiterated that this right is fundamental and must be effectively guaranteed, regardless of the economic precariousness of the individuals concerned. Housing must not be merely a shelter but a place that respects human dignity, with access to basic services and situated in a healthy and safe environment;
- (b) The prohibition of forced evictions without adequate procedural guarantees. Any eviction must be preceded by an assessment of the proportionality of the measure with respect to the rights at stake and an active search for relocation solutions. The Committee has consistently condemned evictions carried out without respecting these guarantees, in particular when the evicted families are left homeless;
- (c) The importance of consultation and the consideration of vulnerability and the best interests of the child. The Committee emphasizes that, in cases of eviction affecting vulnerable families, States must consult with the persons concerned and rigorously assess the impact on children. The best interests of the child must be systematically taken into account, considering their vulnerability, physical and psychological well-being, and schooling. Children must benefit from special protection measures, and

the specific circumstances of vulnerable families, such as situations of precariousness or discrimination, must be fully integrated into decisions to avoid disproportionate effects;

- (d) The State's positive obligation to provide adequate relocation solutions. In accordance with their obligations under article 2 (1) of the Covenant, States must, to the maximum of their available resources, adopt appropriate measures to ensure alternative housing for vulnerable individuals threatened with eviction. This means that the State must demonstrate that it has taken all reasonable measures to provide a relocation solution, in particular to prevent families from becoming homeless;
- (e) The role of provisional measures and the obligation to comply with procedural obligations. The Committee recalls that, in line with its jurisprudence, provisional measures requested under article 5 of the Optional Protocol are essential to ensure the integrity of the procedure and to prevent irreparable harm. The State must suspend any action, such as an eviction, while the communication is under review. Failure to comply with these measures, as in this case where the eviction was carried out without providing adequate relocation, constitutes a violation of article 5 of the Protocol, undermining good faith in the review of individual communications.

6. Through this decision, the Committee reaffirms the obligations of Spain with respect to the right to housing, thereby consolidating its jurisprudence in the field of economic, social and cultural rights. It serves as a crucial reminder to all States parties to the Covenant to implement public policies that respect the human rights guaranteed by the Covenant.
