



经济、社会和文化权利委员会

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 51/2018 号来文的决定*

来文提交人:	S.S.R. (由律师代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2018 年 8 月 1 日(首次提交)
决定通过日期:	2019 年 10 月 11 日
事由:	将提交人从居所迁离
程序性问题:	基于属事理由的可受理性; 申诉证据不足
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:	第三条第二款(一)项和第五条

1.1 来文提交人是塞尔维亚人, 西班牙国民, 生于 1995 年 6 月 16 日。她声称缔约国侵犯了她根据《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。提交人由律师代理。

1.2 2018 年 9 月 5 日, 委员会通过其工作组登记了来文, 并根据《任择议定书》第五条, 请缔约国在审议来文期间暂停迁离提交人, 或与她真诚协商, 为她提供适足住房, 以避免对她造成不可挽回的损害。

1.3 在本决定中, 委员会首先不采取立场, 总结各方提交的资料和论点, 然后审议来文的可受理性和实质问题, 最后提出其结论。

* 委员会第六十六届会议(2019 年 9 月 30 日至 10 月 18 日)通过。



A. 各方提交的资料和论据摘要

提交人陈述的事实¹

在来文登记之前

2.1 提交人为 66% 残疾，由结节性多动脉炎引起，结节性多动脉炎是一种很难治疗的罕见疾病。她领取非缴费型残疾养老金，每年收到 14 笔付款，每笔 380.10 欧元。

2.2 提交人因在私人市场上买不起房子，于 2014 年的某一天，开始占据一家银行拥有的一套公寓，尽管她没有合法的权利这样做。据她提交的材料说，该楼房先前已被遗弃。

2.3 因财产所有人提起迁离诉讼，2017 年 2 月 1 日，提交人收到传票，被要求在瓜达拉哈拉第一初审法院出庭迁离。提交人申请免费法律援助，并于 2017 年 3 月 2 日获得批准。然而，她坚持认为，她没有得到充分的法律帮助，因为她没有被告知审判日期或她有权获得的补救措施，法院也没有被要求通过权衡她严重的健康状况和社会经济状况与原告的迁离令申请就相称性问题作出判决。

2.4 2017 年 5 月 25 日，法院裁定支持财产所有人的全部申请，授权迁离提交人和楼房内所有身份不明的人，理由是他们无权占用该楼房。提交人由法院指定的律师对该裁决提出上诉，辩称证据被误解，因为法院在得出提交人没有支付公寓使用费的结论时，没有考虑到提交人表示愿意与业主签署租赁合同。2017 年 12 月 11 日，瓜达拉哈拉省高等法院驳回了提交人的上诉，高等法院认为，由于支付租金不仅取决于提交人支付租金的意愿，而且取决于财产所有人签订支付租金合同的意愿，证据没有被误解。

2.5 2018 年 3 月 15 日，提交人要求抵押援助、咨询和调解方案办公室与拥有该公寓的金融机构进行谈判，以期使其租户身份合法化。她还申请了低收入住房。

2.6 2018 年 5 月 8 日，瓜达拉哈拉第一初审法院发布 2017 年 5 月 25 日判决的执行令，命令提交人在一个月内自愿搬出公寓，否则将由法院官员进行迁离。提交人声称，她随后开始打电话给各种社会服务提供者，但没有一家机构为她的住房紧急情况提供解决办法。提交人去了瓜达拉哈拉 Plataforma de Afectados por la Hipoteca 协会，该协会帮助了她并向她提供了法律援助。

2.7 提交人的新律师申请中止迁离程序，理由是根据司法总委员会与卡斯蒂利亚拉曼查地区政府之间的合作协议条款，提交人没有替代住房。该项协议涉及在从家庭住房中迁离、社会措施以及迁离和止赎程序中的披露方面发现脆弱性案例。根据这项协议，法院被要求向抵押援助、咨询和调解方案办公室提供关于提交人情况的信息，以评估相关情况和适当行动。

2.8 2018 年 6 月 14 日，法院向该办公室作了报告，并将迁离推迟至 2018 年 9 月 11 日。

¹ 这些事实是根据个人来文以及双方随后在对来文案情实质的意见和评论中提供的资料重新构建的。

2.9 2018年8月15日，提交人向该办公室提交了一封信，称她曾数次访问该办公室但一直没有收到答复，她要求提供关于一审法院转交报告后所采取行动的信息。据提交人称，截至来文登记之时，该办公室没有就她可能被迁离一事采取任何行动。

在来文登记之后

2.10 2018年9月5日，卡斯蒂利亚—拉曼查社会福利部通知瓜达拉哈拉第一初审法院，正在对提交人采取必要措施，而且此时没有替代住房可向她提供。

2.11 2018年9月6日，法院确定了新的迁离日期，即2018年10月22日。

2.12 2018年10月22日，提交人被迁离。

申诉

3.1 提交人回顾说，适足住房权载于《公约》第十一条第一款，与分别载于《保护人权与基本自由公约》第三条和第八条的不受不人道或有辱人格待遇的权利以及尊重私人和家庭生活及家庭的权利密切相关。提交人还指出，根据委员会的判例，在没有替代住房的情况下实施迁离可能违反《公约》。² 此外，委员会的判例已经确立，缔约国必须特别关注涉及残疾人的迁离，³ 例如本案中的情况。

3.2 提交人还回顾了欧洲人权法院在这方面的判例，判例指出，即使国内法规定的合同保留权已经用尽，迁离也应仅在提供不使人们处于有辱人格状况(如无家可归)的替代住所的情况下进行。⁴ 欧洲法院还得出结论说，只有当强制迁离是民主社会追求合法目标的最后手段，并且采取必要措施避免侵犯个人权利时，才是合法的。⁵

3.3 提交人提出，官员没有与她进行真正有效的协商，也没有采取必要步骤，尽最大可能确保她有替代住房，这与委员会在以前案件中的建议相反。⁶ 因此，她认为这种不作为违反了《公约》第十一条第一款。

缔约国关于可否受理和案情实质的意见

4.1 2019年4月5日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情实质的意见。

4.2 缔约国坚持认为，2018年10月1日，提交人被告知，如果她符合适用条例规定的要求，她可能有权享受福利。⁷ 然而，提交人没有回复这封信。缔约国还认为，提交人两次与瓜达拉哈拉的社会服务提供者预约，但没有赴约；相反，她只是在没有预约的情况下在9月5日出现，而且她的出现没有导致她申请向她表示提供的任何福利。

² Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015)，第15.2段。

³ 同上。

⁴ 见 European Court of Human Rights, Buckland v. United Kingdom (application No. 40060/08), 18 September 2012。

⁵ 见 Yordanova and Toshev v. Bulgaria (application No. 5126/05), 2 October 2012。

⁶ Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙，第21段。

⁷ 缔约国附上了2018年9月7日的第一份通知，但提交人没有收到；提交人代表于2018年10月1日收到2018年9月27日的提醒函，并于2018年10月15日再次收到提醒函。

4.3 缔约国指出，提交人暂停迁离的新申请被 2018 年 10 月 17 日的法院执行令驳回，因为缔约国法律制度为提交人提供她可能有权获得的社会保护的可能性已经用尽。该执行令指出，迁离已经暂停了两次；向瓜达拉哈拉和托莱多卡斯蒂利亚——拉曼查地区政府社会福利部办公室和抵押援助、咨询和调解方案办公室发送了关于提交人情况的报告，而社会福利部报告说，正在采取适当步骤，没有其他住处可供提交人使用。迁离发生在 2018 年 10 月 22 日，此前社会福利部和该市的社会服务提供者确认提交人拒绝了向她提供的替代住所。

4.4 缔约国认为，在本案中，提交人的租赁不受《公约》第十一条的保护，因此，根据《公约》第十一条或委员会在其判例中的定义，将建筑物归还给其所有者并不构成强迫迁离关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)。第 3 段指出，“但是，禁止强迫迁离并不适用于按照法律、并符合国际人权公约规定所执行的强迫迁离”。此外，根据适足生活水准权所含适足住房问题和在这方面不受歧视权问题特别报告员发布的关于基于发展的迁离和流离失所的基本原则和准则，这些准则“适用于涉及个人、群体和社区被迫或非自愿离开被占用或依赖的家园和/或土地及共同财产资源的行为和/或不行为，从而消除或限制个人、群体或社区在特定住所、居所或地点居住或工作的能力，而不提供和获得适当形式的法律或其他保护”。⁸ 同样，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)第 25 号概况介绍(强迫迁离与人权)指出，强迫迁离：

涉及直接或间接归因于国家的以非自愿方式将人从其家园或土地上移走的情况。……

强行迁离的原因多种多样。这种做法可以结合发展和基础设施项目实施，特别是水坝和其他能源项目、土地获取或征用、住房或土地开垦措施、著名国际活动……无限制的土地或住房投机、住房翻新、城市再开发或城市美化举措以及大规模搬迁或重新安置方案。

此外，委员会关于适足住房权(《公约》第十一条第一款)的第 4 号一般性意见(1991 年)第 8 段(a)项仅列出合法的占用形式。它指出，“保有权”有多种形式，包括出租(公共和私人)住房、合作住房、租赁、业主占用、紧急住房和非正式住区，包括占用土地或房产。最后，第 7 号一般性意见(1997 年)作出了占用是合法的假设，这一点在第 11 段中得到了明确说明，该段指出：“尽管有些迁离可能是合理的，例如持续不付租金或在没有任何合理原因的情况下损坏租用的财产，但有关当局有责任确保以符合《公约》的法律保证的方式进行迁离，并确保受影响者能够获得所有法律资源和补救”。缔约国认为，非法占用是迁离可能合理的情况之一。此外，它强调指出，所引用的案例中没有一个涉及非法占用的例子。因此，缔约国认为，没有人有权强行占据他人的住所，并指出，《世界人权宣言》第十七条所载的拥有财产的权利也是一项基本人权。这项权利允许财产所有人在困难的情况下满足自己的基本需求，这就是为什么必须保护他们不被任意剥夺这项权利。私有财产权载于 1978 年《西班牙宪法》第 33 条。出于这些原因，《公约》第十一条第一款规定的权利不得用于使对他人财产的占用合法化。

⁸ A/HRC/4/18，附件一，第 4 段。

4.5 尽管缔约国认为本案不构成强迫迁离，但它分析了它遵守第 7 号一般性意见(1997 年)规定的程序性保护的情况。前三种保护是：“(a) 与受影响者进行真正协商的机会；在预定迁离日期之前，向所有受影响的人发出充分和合理的通知；(c) 在合理时间内向所有受影响者提供关于拟议迁离的信息，并酌情提供关于土地或住房的替代用途的信息”。虽然这种程序性保护不适用于非法占用，但 2017 年下达了迁离令，提交人直到 2018 年 10 月 22 日才被迁离。在此期间，提交人有机会在法庭上辩护，提出上诉，并与福利和社会服务提供者沟通。第四和第五种程序性保护是：“(d) 特别是在涉及人群的情况下，政府官员或其代表在迁离过程中必须到场，以及 (e) 所有执行迁离的人都必须得到适当确认”。缔约国指出，在本案中，迁离是在法院官员、警察和希望在场的当事方代表在场的情况下进行的。第六项保护是：“(f) 除非受影响者同意，否则不得在特别恶劣的天气或晚上进行迁离”。迁离记录显示，对提交人的迁离发生在上午 11 点。第七项保护是：“(g) 提供法律补救”。在这方面，缔约国指出，提交人对命令迁离她的决定提出了上诉。最后的保护是：“(h) 尽可能向需要法律援助的人提供法律援助，以便向法院寻求补救”。如决定所述，提交人得到了她的律师的协助。

4.6 缔约国坚持认为，尽管《公约》第十一条第一款规定了适足住房权，但对另一人拥有的特定住宅的绝对权利，或在公共资源不足的情况下由公共当局提供住宅的绝对权利并不存在。缔约国认为，《公约》显然没有承认一项可执行的主观权利，而是规定了各国采取适当措施促进旨在改善人人获得体面住房的公共政策的任务。第 7 号一般性意见(1997 年)明确指出了这一点，委员会在该意见中指出，法院授权的迁离不应使任何人无家可归，每个国家都有义务“采取一切适当措施，最大限度地利用其现有资源，确保……有适当的替代住房”(第 16 段)。同样，《欧洲联盟基本权利宪章》承认获得社会和住房援助的权利，以确保所有缺乏足够资源的人过上体面的生活。欧洲联盟法院裁定，《宪章》规定的权利不是住房权，而是在社会政策框架内获得社会和住房援助的权利。⁹ 这项原则已被纳入《西班牙宪法》和各种自治法规。正如宪法法院所指出的，《西班牙宪法》确立了一项任务或指导原则，应当用于指导所有公共当局以官方身份采取的行动。公共当局有责任创造条件和建立标准，使西班牙人能够行使体面和适足住房权；当局为达到此目的，尤其通过规范土地的使用以达到公共利益和防止投机。¹⁰ 与《公约》第十一条第一款一样，《宪法》因此确立了一项权利，这项权利将逐步实现，并根据其国际法律义务受到西班牙的充分保护。

4.7 根据这一推理，缔约国在履行其义务时考虑了三个参数：一个人缺乏进入住房市场的资源的门槛；低于这一门槛的人数；以及预算中可用于弥补短缺的公共资金。因此，要根据第十一条第一款受理个人来文，就必须表明申诉人缺乏获得住房所需的资源，这使他们处于有需要的境地。这些资源必须通过将公共和私人来源的货币收入、实物收入以及家庭免费获得的教育和保健服务相加来衡量。考虑到健康和教育是免费提供的普遍公共服务，西班牙家庭满足其基本需求

⁹ 缔约国提到 2015 年 7 月 16 日的 C-539/14 号令，第 49 段。

¹⁰ 缔约国提到宪法法院 7 月 20 日第 152/1988 号决定，法律依据，第 2 段；4 月 27 日第 7/2010 号决定；2 月 28 日第 32/2019 号决定；3 月 17 日第 59/1995 号决定，法律依据，第 3 段；3 月 15 日第 36/2012 号决定，法律依据，第 4 段。

的最低估计数来自最低工资，目前为 900 欧元，每年支付 14 次。有需要的人也有资格获得免费法律援助。此外，缔约国认为，如果有关国家当局已尽可能投入资源来满足真正被社会排斥的家庭的住房需求，如果在资源不足的情况下，这些资源得到了合理和客观的利用，首先解决了最需要的人的情况，则个人来文不可受理。此外，申诉人不得故意实施妨碍他们获得援助的行为或对不行为负责，在这种情况下，他们缺乏适足住房是其行为本身造成的。最后，只有当申诉人面临被社会排斥的风险，没有提供紧急住所，公共住房系统没有根据客观标准分配住房时，才可以认为违反了《公约》第十一条第一款。

4.8 在西班牙，由于经济危机，已经采取措施改善和维持人们进入住房市场的机会。税收减免和租金补贴是为了便利进入私人住房市场。为了防止人们离开私人住房市场，已经实行了在不支付抵押贷款分期付款的情况下冻结迁离，并通过了一项良好做法守则，该守则有助于暂停 24,000 多次迁离，重组 38,500 笔债务，转让 7,000 个产权以代替支付，以及由社会住房基金授予 9,020 个住房单元。最后，为了应对在有关人员还没有新住所时合法迁离造成的紧急情况，有与市政社会服务提供者协调的协议。此外，根据 3 月 1 日第 7/2019 号皇家法令，下令迁离弱势家庭的法院必须通知相应的社会服务机构，如果这些机构确定弱势情况，可以暂停迁离一至三个月。还采取了措施，通过在城市规划立法中规定土地自由转让和为建造低收入住房提供资金，促进维持足够数量的公共住房。

4.9 本案涉及执行因非法占用财产而作出的判决，而不是强迫迁离。尽管如此，还是提供了在强迫迁离情况下所需的程序保护。此外，提交人拒绝考虑向她提供的住房选择。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2019 年 7 月 13 日，提交人提到她于 2019 年 10 月 24 日提交的关于缔约国要求取消临时措施的论点。

5.2 提交人指出，2018 年 9 月 4 日，社会福利部通知她，目前没有其他地方向她提供。2018 年 9 月 27 日，根据社会服务机构的建议，提交人申请了低收入住房。2018 年 10 月 19 日，一审法院通知她，尽管委员会要求采取临时措施，但仍决定继续迁离。她在同一天对该决定提出上诉。然而，2018 年 10 月 22 日，迁离还是发生了。

5.3 提交人称，迁离构成缔约国拒绝委员会提出的临时措施请求。她补充说，迁离是由几十名国家防暴警察实施的，他们恐吓聚集在提交人公寓前阻止迁离的人，并将他们拖在地上。尽管人群和提交人的代表试图确保委员会要求采取临时措施的决定得到尊重，但对话是不可能的。警察终于用锤子砸门进入了公寓。提交人不得被送往医院，因为迁离令她非常焦虑。她声称西班牙大赦国际公开谴责了这些事件。

5.4 据提交人称，公共当局多次声称，委员会关于临时措施请求的建议，不具有约束力。瓜达拉哈拉负责住房的机构主任在迁离当天接受了电台的采访，他说，委员会认为向受害者提供的住房选择令人满意。此外，省社会福利局局长称，一获知提交人的情况，即向她提供了一个住处，尽管她在 2018 年 9 月 4 日收到一条消息，称没有其他住房可供选择。

5.5 提交人对 2018 年 10 月 3 日向她提供的住房支助选项发表了评论。第一种选择是社会紧急补贴；据提交人称，这种形式的支持不符合她作为残疾养恤金领取者的身份。第二种选择是在社会紧急情况下提供临时住所；在提交人所在的地区，这种住所是为赤贫者提供的庇护所，当然是临时性的，这意味着，鉴于她的健康状况，这不能满足她的需要。第三种选择是对居住在租赁住房中的非缴费养老金领取者的补贴；提交人无法获得这一选择，因为只有租赁合同已经存在的情况下才能申请，而提交人在当前市场上无法获得这一合同。

5.6 提交人强调，缔约国没有提供证据证明她错过了与社会服务提供者两次约会的说法。提交人坚持认为，她曾多次拜访社会服务提供者，申请援助，但毫无结果，在无休止的行政程序之后，她除了上述提议外一无所获，她认为这些提议并不构成适当的替代住房。

5.7 提交人最后称，缔约国违反了委员会要求的临时措施，没有向她提供替代住房，她目前受到家人和朋友的保护，没有稳定、体面的住房。

B. 审议可否受理和临时措施

审议可否受理

6.1 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。

6.2 委员会承认缔约国的论点，即本案不涉及受《公约》第十一条保护的租赁，也不涉及该条或委员会判例规定的强迫迁离，因此，这项申诉不在委员会的职权范围内(见上文第 4.4 段)。委员会回顾，正如它在第 7 号一般性意见(1997 年)第 11 段中所指出的那样(该段对《公约》作出了权威性的解释)，即使迁离是合理的，例如在没有任何合理原因的情况下持续不支付租金或损坏租赁财产，有关当局仍有责任确保以符合《公约》的法律保证的方式进行迁离，并确保受影响者能够获得所有法律资源和补救。这些考虑也适用于没有合法所有权的占用，因为这种形式的占用对一些人来说可能成为获得住房的一种手段，在其中建立和继续他们的私人和家庭生活，因此可以在住房权的范围内得到保护。因此，虽然没有合法所有权可能成为迁离的理由，但导致迁离令的程序或迁离本身的执行必须以符合《公约》的方式进行，并确保受影响的人能够获得适当的法律补救。委员会注意到缔约国的意见，即第 7 号一般性意见(1997 年)第 3 段指出，“但是，禁止强迫迁离并不适用于按照法律、并符合国际人权公约规定所执行的强迫迁离”。委员会还注意到，提交人没有称将她迁离违反了国内法。相反，她的申诉是迁离没有按照《公约》的规定进行，这是一般性意见中上述句子的第二部分所要求的。因此，委员会认为，根据《任择议定书》第二条，来文符合须提及可能侵犯《公约》所载某项权利的要求。

6.3 根据《任择议定书》第三条第二款第五项，委员会将宣布任何明显缺乏根据、证据不足或完全基于大众媒体传播的报告的来文不予受理。委员会注意到，提交人于 2014 年开始占据一套没有合法产权的公寓，并在几次停租后于 2018 年 10 月 22 日被迁离。提交人于 2018 年 9 月 27 日申请了低收入住房，但所提供的文件并未显示她在入住公寓或收到迁离令之前申请过此类住房。根据缔约国所作的陈述(提交人没有反驳)，在她的来文向委员会登记后，她被告知她可能有权享受的福利。提交人声称她没有资格享受这些福利，或者这些福利对她不合适，但她

没有就这一点答复缔约国。委员会还注意到，据提交人称，自被迁离以来，她一直受到家人和朋友的保护，没有稳定、体面的住房。然而，提交人没有提供进一步的细节；特别是，她没有具体说明自被迁离之日起她是如何被安置的。

6.4 提交人也未能提供文件证明，由于迁离，她被剥夺了适足住房权，例如，无家可归或发现自己住在不符合其需求的、也不符合最低住房要求的住所。虽然她说她受到家人和朋友的保护，但她没有提供这方面的证据，甚至没有详细说明这些情况。委员会承认，提交人因其残疾和低收入而处境特别脆弱，并理解来文提交人的代理人有时是没有受过国际人权法培训的律师或法律学者。因此，根据以受害者为中心的方针，委员会必须避免强加任何不必要的手续，以免对提交人来文供其审议造成障碍。然而，若要使委员会审议来文所涉实质问题，该案件的事实及其提出的申诉必须至少初步表明，提交人可能是《公约》所载权利受侵犯的实际或潜在受害者。¹¹ 在本案中，委员会注意到，尽管提交人在国内诉讼和委员会中都有律师代理，但她没有解释或表明她的适足住房权是如何因迁离而受到侵犯的，也没有表示有兴趣参加缔约国在她的来文登记后试图与她进行的磋商。因此，由于委员会没有足够的证据来确定在本案中提交人的适足住房权受到侵犯或这一权利受到实际威胁，委员会认为，关于违反《公约》第十一条的指控，来文就可否受理而言证据不足，根据《任择议定书》第三条第二款第五项，来文不可受理。

临时措施和将提交人迁离

7.1 委员会注意到，2018年9月5日，在审议来文期间，委员会请缔约国在审议来文期间暂停将提交人迁离，或与她真诚协商，为她提供适足住房，以避免对她造成不可挽回的损害。缔约国在2018年10月19日的普通照会中要求撤回临时措施请求，主要理由是提交人没有参与当局与她进行对话的努力。提交人于2018年10月22日被迁离，这早于她就缔约国要求取消临时措施提交意见和委员会就该要求作出决定的最后期限。

7.2 当缔约国已经采取或即将采取的行动似乎可能对提交人或受害者造成不可挽回的伤害时，委员会可决定要求采取临时措施，除非在委员会充分审议来文之前撤回或暂停上述行动。¹²

7.3 《任择议定书》第五条第一款规定，“委员会收到来文后，在对实质问题作出裁断前，可以随时向有关缔约国发出请求，请该国从速考虑根据特殊情况采取必要的临时措施，以避免对声称权利被侵犯的受害人造成可能不可弥补的损害”。根据其他国际人权机构的惯例，委员会认为“特殊情况”是指缔约国的作为或不作为可能对受保护的权利或委员会对提交其审议的来文的任何决定的未来效力产生的严重影响。在这种情况下，“不可挽回的损害”指的是权利受到侵犯的威胁或风险，其性质是不可挽回的或不可充分赔偿的，或排除了恢复被侵犯权利的可能。此外，为符合请求采取临时措施的条件，风险或威胁必须是真实的，而且必须没有有效的国内补救办法可以防止这种不可挽回的损害。在提交人首

¹¹ S.C. and G.P. v. Italy (E/C.12/65/D/22/2017), para. 6.15.

¹² 人权事务委员会关于缔约国根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》承担的义务的第33号一般性意见(2008年)，第19段。

次要求采取此类措施时，如果尚未发现真正的风险，委员会不要求采取临时措施，但如果日后风险确实出现，提交人可向委员会重新提交临时措施的要求。此外，由于临时措施不是一个独立的机制，而是与个人来文相关联的，委员会不能要求采取临时措施，除非有关的个人来文表面上看来是可以受理的，并且从表面上看暗示可能存在违反《公约》的情况。这也意味着，原则上必须没有对提交人既有效又可用的国内补救办法。

7.4 虽然不可挽回的损害的风险必须是真实的，但委员会认为，损害实际发生的可能性不需要在合理怀疑的基础上加以证明，因为这一要求不符合临时措施的目标，即防止不可挽回的损害，即使没有完全确定损害会发生。相反，提交人提供的资料必须使委员会能够初步确定确实存在不可挽回损害的风险，并且来文是可受理的。与此同时，提交人有责任就相关事实和指称的侵权行为向委员会提供足够的信息，以确立初步证据确凿的案件和存在不可挽回损害的风险。此类信息必须包括文件证据，如国家当局相关决定的副本或关于该国局势的相关报告，以有助于证实存在不可挽回损害的迫在眉睫的风险的说法。在提交人提供的资料不足但仍不能排除不可挽回的损害风险的情况下，委员会可要求在有限的时间内采取临时措施，以便提交人有一段短暂但合理的时间提供缺失的资料。在这种情况下，如果没有提供信息，临时措施的请求将自动撤回。

7.5 在迁离案件中，每一项不可挽回的损害指控都是单独审议的，这种审议与审议是否存在违反《公约》的情况是分开的。一般来说，只有在被迁离者无法获得适当的替代住房时，迁离才被视为造成不可挽回的损害的风险和请求临时措施的依据。评估不可挽回的损害风险时要考虑的另一个相关因素是有关家庭的状况。例如，贫困家庭以及包括幼儿或残疾人和有特殊需求的家庭面临的风险尤其大，因为即使是短期内因迁离而没有适足住房也可能产生不可逆转的后果。

7.6 根据《任择议定书》第五条采取临时措施对委员会履行《议定书》赋予它的职责至关重要。¹³ 存在临时措施的原因，除其他外，是为了维护程序的完整性，从而确保在存在不可挽回的损害风险时保护《公约》权利的机制的有效性。¹⁴

7.7 委员会注意到，任何接受《任择议定书》规定的义务的缔约国都承认委员会有权接受和审议声称是违反《公约》行为受害者的个人来文。通过接受这些义务，缔约国承诺真诚地与委员会合作，向委员会提供审议提交给它的申诉的手段，并在审议之后将其意见转达给缔约国和申诉人。¹⁵ 任何没有采取临时措施的缔约国即没有履行其义务，没有真诚遵守《任择议定书》规定的个人来文程序。¹⁶ 它还剥夺了委员会向声称是违反《公约》行为受害者的人提供有效补

¹³ 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。

¹⁴ 比照参见 European Court of Human Rights (Grand Chamber), Mamatkulov and Askarov v. Turkey (applications Nos. 46827/99 and 46951/99), judgment of 5 February 2005, para. 128 (“缔约国承诺避免任何可能妨碍个人申请人有效行使申请权的作为或不作为。缔约国不遵守临时措施将被视为妨碍法院有效审查申请人的申诉，并妨碍其有效行使权利，因此违反第三十四条”); 和禁止酷刑委员会，Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚，第 6.1 段。

¹⁵ 禁止酷刑委员会，Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚，第 6.3 段。

¹⁶ 人权事务委员会第 33 号一般性意见(2008 年)，第 19 段。

救的能力。根据《任择议定书》暂行议事规则第 7 条第 3 款，¹⁷ 缔约国可就为何应取消临时措施请求或该请求不再合理提出论据。第 7 条第 4 款规定，委员会可根据双方提交的材料决定撤回临时措施请求。因此，当缔约国请求取消临时措施时，它不能在委员会有机会就该请求作出决定之前，真诚地无视这些措施。

7.8 在本案中，在委员会能够就缔约国提出的取消临时措施请求作出决定之前，缔约国将提交人迁离，没有向她提供适当的替代住房。缔约国未能满足采取临时措施请求，因而未能履行《任择议定书》第五条规定的义务，并使未来的决定或意见不太可能提供有效保护，从而剥夺了个人来文程序存在的理由。¹⁸ 由于缔约国没有对其未能满足临时措施请求作出任何其他解释，委员会认为，如报告所述，事实表明缔约国违反了《任择议定书》第五条。

7.9 委员会回顾，根据《任择议定书》第五条第二款，请求采取临时措施“并不意味对来文的可受理性或实质问题作出裁断”。因此，委员会可认定，最初的来文证据充分，可以登记，并表明这种情况要求采取临时措施，以避免不可挽回的损害。然而，没有任何东西可以阻止委员会在根据缔约国提供的新资料进行进一步审议后，得出临时措施不合理或不再必要的结论。同样，双方提供的关于来文可否受理和案情实质的资料甚至可能使委员会得出结论，本来看似初步可受理的来文，由于缺乏足够的证据而不可受理，本案的情况就是如此。因此，委员会要求采取临时措施，然后宣布来文不可受理，这并不矛盾。出于这一理由，根据《任择议定书》暂行议事规则第 7 条，一国可以反对采取临时措施请求，并要求取消这一请求，在这种情况下，它将向委员会提供论据，说明为什么临时措施是不合理的，为什么不存在不可挽回的损害的风险。此外，缔约国可以提出理由，证明来文不可受理。在本案中，缔约国没有在自己提出取消临时措施请求后几天内遵守委员会的临时措施请求；缔约国已被告知委员会将在收到提交人对请求的评论后就请求作出决定，本可以真诚地等待委员会回应缔约国关于撤回委员会临时措施请求的呼吁。

C. 结论和建议

8. 考虑到向委员会提供的所有资料，委员会根据《任择议定书》行事，认为根据《任择议定书》第三条第二款第五项，来文不可受理。

9. 委员会还认为，缔约国违反了《任择议定书》第五条。

10. 根据本决定，鉴于委员会未发现侵犯申诉人权利的情况，委员会将向缔约国提出一般性建议，以防止今后发生违反《任择议定书》第五条的情况。委员会建议，为确保程序的完整性，缔约国应制定一项工作规程，以满足委员会关于临时措施的要求，并告知所有相关当局有必要满足这些要求。

11. 根据《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 条第 1 款，请缔约国在六个月内向委员会提交书面答复，其中包括缔约国为落实委员会的决定和建议而采取的措施的资料。还要求缔约国公布委员会的决定，并以无障碍的形式广泛分发，发至人民中各个阶层。

¹⁷ E/C.12/49/3。

¹⁸ 禁止酷刑委员会，Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚，第 6.3 段。