



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 92/2019 号来文的决定*

来文提交人:	Ángela Sariego Rodríguez 和 Ionut-Cosmin Dincă (由奥维耶多受房贷影响者平台的律师 María Pilar Galán Luján 代理)
据称受害人:	提交人和他们的儿子
所涉缔约国:	西班牙
来文日期:	2019 年 1 月 4 日(首次提交)
决定通过日期:	2021 年 10 月 12 日
事由:	提交人被逐出住所
程序性问题:	未充分证实申诉
实质性问题:	适当住房权
《公约》条款:	第十一条
《任择议定书》条款:	第三条第一款和第二款第(五)项

1.1 来文提交人之一 Ángela Sariego Rodríguez 是西班牙国民，1998 年出生，另一位提交人 Ionut-Cosmin Dincă 是罗马尼亚国民，1996 年出生。提交人代表自己和他们的儿子 A.D.S. 行事，后者是西班牙国民，2018 年出生。他们声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第十一条享有的权利。《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 2019 年 1 月 7 日，委员会通过其来文工作组登记了本来文，并注意到提交人即将被逐出住所、据称没有替代住房和面临不可挽回的损害的风险，委员会要求缔约国在审议来文期间暂停驱逐提交人，或真诚地与提交人协商，为他们找到适当的住房，以免提交人及其儿子遭受不可挽回的损害。在登记来文时，委员会要求提交人在 2019 年 1 月 21 日之前提交一份详细说明，解释他们为何拒绝入住社会服务部门提供的宿舍。

1.3 在本决定中，委员会首先将在不表明立场的情况下概述各方提交的资料 and 意见，然后审议来文的可受理性，最后提出结论和建议。

* 委员会第七十届会议(2021 年 9 月 27 日至 10 月 15 日)通过。



A. 当事方提交的资料和意见概述

事实背景¹

2.1 2018年3月(未说明具体日期),提交人搬进了他们租用的一处房屋,签订了租赁合同,每月租金370欧元。此后不久,提交人停止支付租金,2018年10月2日,奥维耶多第八初审法院决定受理房东对 Sariego Rodríguez 女士的诉讼。在法院令中,法院指示 Sariego Rodríguez 女士在10天内搬离该房屋。法院还决定于2018年10月25日举行听证会,并将2018年11月22日定为驱逐提交人的最后期限。Sariego Rodríguez 女士未出席听证会以对诉讼提出质疑,²也没有申请免费的法律援助。

2.2 2018年11月5日, Sariego Rodríguez 女士联系了奥维耶多社会服务部门在 Ventanielles 区的社会工作股,告知了自己的情况以及她收到了驱逐令。提交人称,社会服务部门没有为她提供任何替代住房。³ 2018年11月20日,在非政府组织受房贷影响者平台——停止驱逐在奥维耶多举行的一次会议上, Sariego Rodríguez 女士讲述了她的情况,该组织旨在帮助那些难以偿还抵押贷款或支付租金的人。2018年11月21日,在该组织的支持下,她向奥维耶多第八初审法院提交了暂停执行驱逐令的请求。同一天,法院同意暂停执行驱逐令一个月,并要求当地政府的社會服务部门提供关于该家庭的状况和脆弱性的报告。同一天, Sariego Rodríguez 女士以社会紧急情况为由向阿斯图里亚斯自治区政府申请了公共住房。⁴

2.3 2018年11月23日,社会服务部门提交了法院要求的报告,其中指出, Sariego Rodríguez 女士正在积极找工作,并定期参与支持方案。报告称,奥维耶多的 Cano Mata 过渡宿舍为她提供了住处。然而,她拒绝了这一提议,并解释说,尽管居住空间有限,但她和伴侣及孩子可以与他们的其他家人住在一起。⁵ 2018年11月28日,法院根据社会服务部门的报告作出决定,将2019年1月8日定为驱逐提交人的最后期限。2018年12月26日,受房贷影响者平台的代表会见了阿斯图里亚斯自治区政府社会服务和权利部的负责人,后者建议提交人租赁另一处房屋或入住 Cano Mata 过渡宿舍来解决他们的问题。

2.4 提交人申明,其家庭的唯一收入是 Sariego Rodríguez 女士每月领取的642欧元基本社会补助。他们称曾试图租用另一处私人房屋,但未成功,因为该房屋的月租金占他们有限月收入的30%以上。他们还指出,房东要求预付几个月的租金作为保证金,并提供工资单证明未来租户的收入足以支付租金。

¹ 根据个人来文和当事方在关于来文案情实质的意见和评论中提供的后续资料重述这些事实。

² Sariego Rodríguez 女士解释说,她没有出庭是因为不知晓自己的权利。

³ 提交人未提供任何文件证明这一说法。社会服务部门在报告中称,从2018年2月起一直在关注 Sariego Rodríguez 女士的情况,向她提出了多种方案以解决她的问题。

⁴ 根据规范阿斯图里亚斯自治区住房分配的第25/2013号法令(5月22日)第19条提出了该申请,申请理由为家庭的经济状况,以及因不可抗力情形,驱逐会让他们失去目前的住所。

⁵ 提交人称,他们之所以拒绝入住该宿舍是因为这一提议未能提供适合他们及其家庭需要的最低限度的租用权保障。

申诉

3.1 提交人认为，在没有适当替代住房的情况下驱逐他们将侵犯他们根据《公约》第十一条享有的适当住房权。提交人强调，保护免遭强迫迁离是适当住房权的一个关键要素，这种保护与租用权保障密切相关，正如委员会在关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)中指出的那样，如果受影响的人无法自给，缔约国必须采取一切适当的措施，最大限度地利用现有资源，确保提供适当的替代住房。

3.2 提交人认为，Cano Mata 过渡宿舍不是一个可接受的替代住房选择，因为它是临时住所，无法满足他们为安排生活规划所需的稳定和有保障的租用权的最低要求。他们解释说，缔约国政府和阿斯图里亚斯自治区政府未能最大程度地利用现有资源采取措施逐步充分实现住房权，这违反了《公约》。⁶

3.3 提交人请委员会敦促缔约国承认并有效保障他们的住房权，确保为他们提供适合其需求的可居住房屋，且租金应是可负担的并符合他们的经济状况。

提交人的补充意见

4.1 2019 年 1 月 18 日，应委员会 2019 年 1 月 7 日登记来文时提出的要求，提交人提交了补充资料，以支持他们关于 Cano Mata 过渡宿舍不适合居住的说法。他们解释说，该宿舍旨在支持和促进无家可归者融入社会，在短期内保障他们的食物、住所和卫生等基本需求，使他们能够开展职业活动和其他各种活动。该宿舍提供三种不同形式的住宿和支助，一是日间中心，开放时间为上午 9 时 30 分至下午 12 时 30 分和下午 4 时至 7 时 30 分；二是可居住三至五天的临时住所；三是提供三套 30 平方米小公寓的庇护所，用于在社会紧急情况下供有受抚养未成年人的家庭提供临时住宿，最长居住时间为三个月，特殊情况除外。

4.2 提交人称，该宿舍的住户非常特殊，他们因失业、与社会脱节、家庭破裂、孤立和毒瘾的影响而在获取住房方面受到极度排斥。他们解释称，这些人几乎无法找到工作，并且由于精神健康问题或艾滋病、肝炎、肝硬化和肺炎等严重慢性病，他们的身体健康受损。提交人补充说，这些人，特别是有毒瘾问题的人经常参与小偷小摸。住在该宿舍会让提交人每天与其他住户接触，这会对他们的身心健康及其个人和社会发展构成明显的危险，特别是对他们的儿子。

4.3 提交人解释说，他们对将要入住的公寓的特点、可居住性或设施情况一无所知，并且这是一个临时住所，在找到稳定的替代住房前他们在这里最长能住三个月。但正如宿舍经理对媒体所说的那样，这一期限总是会延长。

4.4 提交人解释说，阿斯图里亚斯的贫困标准为月收入 785 欧元，绝对贫困标准为月收入 355 欧元。他们补充说，奥维耶多的平均月租金为 350 至 400 欧元，约占他们收入的 60%，这令他们完全无法租用私人房屋。因此，如果他们同意临时住在该宿舍，因为家庭无力负担私人房屋的租金，暂时居住将变成无限期居住。

⁶ 提交人引用了多种数据来说明这一观点。提交人提到，2014 年阿斯图里亚斯自治区约有 110,000 个家庭(四分之一)在获取住房上面临受排斥的风险；阿斯图里亚斯有 500 人在此方面受到了极度排斥；2016 年，阿斯图里亚斯发生了约 1,000 起因未偿还抵押贷款或未支付租金而被驱逐的事件；在该自治区有 82,000 套空置住房。提交人补充说，自 2009 年以来，阿斯图里亚斯自治区政府削减了用于执行住房政策的公共资源。提交人提供了关于缔约国政府和全国住房状况的其他资料。

4.5 提交人解释说，在没有任何替代住房的情况下，2019年1月8日他们被驱逐，Sariego Rodríguez 女士被一个朋友收留，而 Dincă 先生则选择与其父母和孩子住在一起。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

5.1 缔约国在 2019 年 9 月 6 日的意见中请委员会认定来文不可受理，或者认定本案的任何事实都不构成对《公约》的违反。

5.2 缔约国强调，提交人没有出席关于驱逐令的听证会，也没有为此申请免费法律援助。此外，除了提出暂停执行驱逐令的申请(法院批准了该申请)之外，他们没有针对驱逐令寻求任何国内补救办法。缔约国申明，Sariego Rodríguez 女士直到 2018 年 11 月 21 日，即最初确定的驱逐日期的前一天才申请了公共住房。缔约国补充说，根据现行条例，公共住房申请书必须附上一份市政报告，以证明个人、财务或社会状况需要特别关注。⁷ 缔约国解释说，提交人自身设定的标准不能取代公共住房分配方面的法律标准。

5.3 缔约国解释说，2018 年 9 月 3 日，Sariego Rodríguez 女士告知社会服务部门，因她未付租金房东对她提起诉讼，此后，当地政府和自治区政府在其职权和能力范围内采取了协调措施，以按照委员会第 4 号一般性意见(1991 年)和第 7 号一般性意见(1997 年)为她提供体面的住房。缔约国称：(a) 曾努力确保她获得财政援助，以满足其基本需求(2018 年 11 月至 12 月，提供的援助超过 3,700 欧元)；⁸ (b) 为她提供了财政援助，让她能够租用私人房屋；⁹ (c) 与法院协同采取了行动，提供相关报告；¹⁰ 以及(d) 在提交人最终被驱逐的情况下，作出安排为他们提供了临时替代住房。¹¹ 缔约国解释说，根据社会服务部门 2018 年 11 月 23 日的报告，法院知晓了 Sariego Rodríguez 女士领取的补助金额，裁定她不能被视为经济上的弱势群体，并定于 2019 年 1 月 8 日执行驱逐令。提交法院的同一份报告指出，2018 年 11 月 7 日，Sariego Rodríguez 女士拒绝了临时入住 Cano Mata 宿舍的提议，理由是她可以和家人住在一起。报告还指出，2018 年 11 月 15 日，她声称将租用能充分满足其住房需求的另一处房屋并已就此达成口头协议。

5.4 缔约国称，已向提交人提出了适当的解决住房的办法，即国家支持他们租用私人房屋，帮助他们支付租金，条件是他们需证明这笔公共资金用于预期目的，但提交人没有承认这一点。缔约国解释说，阿斯图里亚斯自治区私人房屋的租金

⁷ 公布于《阿斯图里亚斯自治区政府公报》第 124 期的西班牙第 25/2013 号法令(5 月 22 日)，第 19 条。

⁸ 社会服务部门的报告称，Sariego Rodríguez 女士在 2018 年 11 月和 12 月收到了 3,702.14 欧元的社会福利援助。其中包括四项基本社会补助 641.84 欧元、电费财政补助 423.50 欧元、紧急社会援助 611.28 欧元，和儿童营养财政援助每月 100 欧元。

⁹ 社会服务部门的报告称，在 Sariego Rodríguez 女士寻找私人出租的房屋时为她提供了专业人员的帮助，并针对她确定有意租用的多处房屋提供了支持。市政府还保证愿意为她提供财政支助。

¹⁰ 奥维耶多第八初审法院在作出暂停驱逐的裁定时，要求社会服务部门出具一份报告，已于 2018 年 11 月 23 日提交了该报告。

¹¹ 2018 年 11 月 23 日的报告列出了 Sariego Rodríguez 女士收到的各种福利金款项。报告还指出，2018 年 11 月 7 日，她拒绝了临时入住 Cano Mata 宿舍一套家庭公寓的提议，理由是她可以和家人住在一起。此外，报告称，Sariego Rodríguez 女士 2018 年 11 月 23 日称达成了租用奥维耶多市一处房屋的口头协议，但截至上述日期尚未签署正式合同。

是可以负担的，平均月租金为 321 欧元，国家为 **Sariego Rodríguez** 女士提供的支助至少可以支付 50% 的租金，在某些情况下可达 100%。¹² 然而，**Sariego Rodríguez** 女士及受房贷影响者平台的代表都继续主张，唯一可以接受的解决办法是阿斯图里亚斯自治区为她提供公共住房。2019 年 1 月 15 日社会服务部门的报告称，2018 年 11 月 29 日，她被告知能够用当月领取的款项租到一处房屋。然而，她说已经撤回了租房的口头协议，因为受房贷影响者平台告诉她，她可以配租紧急住房。报告最后指出，尽管社会服务部门就 **Sariego Rodríguez** 女士可能租用的多处房屋提供了支持，但她解释说，她之所以决定不租用其中任何一处，是因为一个协会向她保证她可以获得紧急社会住房。

5.5 缔约国补充说，如果提交人继续积极寻找私人出租的房屋，并在执行驱逐令之前找到其他住所，他们本不必接受暂时居住在 **Cano Mata** 宿舍内一套私人家庭公寓的提议。2019 年 1 月 15 日社会服务部门的报告指出，随着驱逐令执行日期的临近，但 **Sariego Rodríguez** 女士拒绝合作，不接受专业人员帮助其寻找出租房屋的提议，因此于 2018 年 12 月 13 日向她发出提醒：作为应对紧急事项的最后手段，她可以住在 **Cano Mata** 宿舍的公寓里。与前几次一样，她拒绝了这一提议，并表示将与朋友同住。缔约国指出，2019 年 1 月 4 日，她再次拒绝了这一提议，并告诉负责她的社会工作者她有一只宠物，而该宿舍不允许携带宠物入住。¹³ 报告还指出，奥维耶多市议会为该宿舍提供补贴，社会服务部门经常接触被安置在该宿舍的家庭，但从未注意到存在提交人书面材料中提到的安全问题。

5.6 缔约国称，提交人未用尽可用的国内补救办法，并且滥用了提交来文的权利，因此来文不可受理。关于未用尽国内补救办法，缔约国解释说，公共住房的申请仍在进行中，没有记录表明提交人自 2018 年 11 月提出申请以来采取过任何行动。关于提交人滥用提交来文的权利，缔约国申明，显而易见，国家已投入大量公共资源协助 **Sariego Rodríguez** 女士解决她面临的每一个问题，并补充说，她拒绝了许多援助提议，特别是解决她住房问题的提议。

5.7 关于来文的实质问题，缔约国解释说，提交人并未指称驱逐程序违反了任何司法保障，而是指称驳回和/或拖延处理他们的申请违反了《公约》第十一条。然而，情况并非如此，因为直到最初确定的驱逐日期的前一天提交人才申请了公共住房。缔约国还称，在审议缔约国采取的行动和措施时，必须考虑到迟交申请的情况和提交人自身的行为。

5.8 关于提交人根据《公约》第十一条第一款享有的权利，缔约国申明，已经利用公共资源满足了该家庭在保健、教育、基本收入和免费诉诸司法等方面的需求，只有他们的住房需求尚未得到满足。然而，事实表明，在处理他们的住房申请的同时，住房需求暂时得到了满足，但他们拒绝了提出的解决办法。

5.9 缔约国称，住房权不是对他人拥有的特定住所的绝对权利，也不是在公共资源不足的情况下仍可享有政府提供的住房的绝对权利。缔约国认为，《世界人权宣言》第二十五条第一款和《公约》第十一条第一款没有承认可强制执行的主观

¹² 缔约国提交了一份阿斯图里亚斯自治区发布的报告，对提交人引述的与公共住房、驱逐和其他事项有关的数据提出质疑(见上文脚注 9)。

¹³ 奥维耶多社会服务部门 2019 年 1 月 15 日发布的报告称，2019 年 1 月 4 日，**Sariego Rodríguez** 女士表示她不会住在该宿舍(已再次提醒她在此处居住是作为最后手段的临时措施)，因为她养了一只狗。

权利，而是规定各国负有义务采取适当措施，推进旨在改善人人获得体面住房的公共政策。根据欧洲联盟法院的判例，¹⁴《欧洲联盟基本权利宪章》第 34 条第 3 款规定的权利不是住房权，而是在《欧洲联盟运作条约》第 153 条所述社会政策框架内获得住房援助的权利。《宪法》第 47 条和各项自治法规都明确承认这一国家职责。根据该条以及宪法法院的判例，¹⁵住房权是“一项宪法职责或指导原则”，主要要求采取社会措施，但其本身并不构成国家的一个单独职权范围。因此，公共当局有责任创造条件和确立标准，使西班牙人能够行使体面和适当住房权，特别是根据共同利益规范土地的使用，并防止投机。因此，缔约国根据其国际法律义务充分保护了这项有待逐步实现的权利。

5.10 根据对缔约国根据《公约》第十一条第一款所承担义务性质的同样推理，缔约国认为，应基于以下三个参数评估该国在多大程度上履行了这些义务：(a) 个人在租用私人房屋时所需的最少资源；(b) 达不到该门槛的人数；以及 (c) 预算中可用于弥补这一缺口的公共资金。因此，有必要评估缔约国是否用尽了所有可用的财政资源来弥补这一缺口，如果现有资源不足，国家在利用有限的资源时是否遵照了客观和非歧视性的标准以及需求的先后次序。委员会在其第 7 号一般性意见(1997 年)中也采用了同样的推理，认为在合法迁离导致无家可归的情况下，有关缔约国“必须尽其现有资源采取一切适当措施，确保提供适当的替代住房……”。

5.11 如果对适当住房权范围的这一推理适用于本案，缔约国认为，若要认定存在违反《公约》的行为，提交人需要证明以下几点：(a) 他们确有需求；(b) 政府未用尽其资源来满足这些需求；(c) 在已用尽现有资源但仍未满足他们所有需求的情况下，则需证明在分配资源时未遵照合理和客观的标准；以及(d) 为提出申诉，提交人没有主动和故意地将自己置于他们现在的境地，从而设法让自己得不到公共资金的援助。

5.12 缔约国详细介绍了为保护住房权而作出的决定。缔约国采取了措施，为租用私人房屋提供便利，包括为房主减税和为租户提供租金补贴。此外，还出台了一些防止房主退出私人住房市场的政策，包括在未偿还抵押贷款月供的情况下暂停驱逐，并通过了一套行为守则，超过 93 个金融机构遵循该守则。为了避免相关人员在获得替代性长期住房之前被合法驱逐所导致的紧急情况，第 7/2019 号皇家法令设立了一个针对弱势群体的机制，如果房主是自然人，可暂缓一个月驱逐，如果房主是法人，可暂缓三个月驱逐。此外，市政社会服务部门负责评估和监测家庭的需求，确定并处理需要临时住房的紧急情况，并与相关自治区协调，促进向紧急住房制度的有序过渡。缔约国还采取措施，促进维持充足的公共住房存量，为此在城市规划立法中规定，如果将私人土地用于城市建设，其中一部分土地必须免费用于公共目的，并出资在这些土地上建造社会住房。最后，缔约国为评估社会住房申请人的需求和分配此类住房制定了客观标准。

¹⁴ Court of Justice of the European Union, *Sánchez Morcillo and Abril García v. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (case C-539/14), order of 16 July 2015, para. 49.

¹⁵ 宪法法院第 152/1988 号、第 7/2010 号和第 32/2019 号判决。

5.13 缔约国强调，在本案中：(a) 提交人已经并正在接受公共当局的大量援助，自 2018 年 11 月以来，他们获得了相对于阿斯图里亚斯自治区租房费用而言较高水平的收入；(b) 提交人以住房不适合他们的宠物这一可疑理由拒绝了为其提供的解决住房方案；(c) 提交人可以与其家人住在一起；以及(d) 提交人在即将被驱逐时才申请了公共住房(仍在处理该申请)。因此，缔约国请委员会宣布来文不可受理，或者依据案情实质驳回来文。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

6.1 提交人在其 2020 年 1 月 22 日的评论中称，Sariego Rodríguez 女士未被告知作为被告的权利，因此没有出席相关听证会，也没有申请免费法律援助。

6.2 关于他们的收入，提交人指出，除了拖欠的基本社会补助和其他有限的一次性福利外，他们的正常月收入为 Sariego Rodríguez 女士 641.84 欧元的基本社会补助。提交人重申，阿斯图里亚斯 2018 年的贫困标准为每个消费单位每月 796.25 欧元，绝对贫困标准为每月 398.13 欧元。¹⁶ 他们解释说，按家庭成员加权计算后，他们的家庭月收入为 356.38 欧元，这意味着他们不仅在经济上处于弱势，而且还处于绝对贫困标准以下。¹⁷ 提交人申明，因为法院下达了驱逐令，并且奥维耶多市议会和阿斯图里亚斯自治区政府拒绝提供适当的替代住房，他们被边缘化并受到社会排斥。因此，他们补充说，他们提交来文的行为不应被视为滥用了相关权利。

6.3 提交人称，受房贷影响者平台一直主张，若要驱逐在住房上面临受排斥风险的家庭，唯一可用的有尊严且可行的替代办法是为他们分配公共住房，并收取与他们的收入相称的可负担的租金，因为这些家庭无力租用私人房屋。提交人解释称，如果根据居民消费价格指数调整缔约国提到的 2017 年 321 欧元的平均月租金，那么 2018 年的月租金将为 329.67 欧元。这占提交人收入的一半以上(51.4%)。提交人解释称，阿斯图里亚斯自治区采用的租金补贴制度不能有效确保最弱势群体获得体面和适当的住房。这种补贴会导致租金提高，并且无法做到充分提供补贴，2018 年阿斯图里亚斯自治区共收到 13,345 份租金补贴申请，因资金不足驳回了其中 4,385 份，尽管这些被驳回的申请符合所有要求。提交人补充说，这种补贴的上限为月租金的 50%，领取者年龄应在 35 岁以下或 65 岁以上。他们还指出，市政补贴是一次性付款，按房屋租金确定补贴比例，大概足以支付前三个月的费用。提交人称，问题的根源在于阿斯图里亚斯自治区没有足够的公共住房，无法满足日益增长的对负担得起的住房的需求，导致求远大于供。他们补充说，申请者可能要等待一年以上，这不利于解决他们在住房上面临的受严重排斥的风险。

6.4 关于拒绝入住 Cano Mata 宿舍，提交人提到了 2019 年 1 月 18 日提交的补充资料，并补充说，根据奥维耶多受房贷影响者平台的经验，该宿舍自己的管理层也建议住在那里的家庭不要与其他住户接触。

¹⁶ Llano Ortiz, Juan Carlos, "El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008–2018". 欧洲反贫困网络(西班牙)第九次报告, 2019 年, 可查阅 https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_ASTURIAS.pdf.

¹⁷ 提交人解释称，为了计算每个消费单位的收入，欧洲反贫困网络使用经济合作与发展组织修订后的等量表，其中将户主确定为一个消费单位，家庭其余成员中每一位成人(14 岁及以上)等于 0.5 个消费单位，每名儿童等于 0.3 个消费单位。

6.5 提交人称，阿斯图里亚斯自治区政府没有履行《公约》规定的义务，即“最大程度地利用现有资源，逐步充分实现”住房权。他们补充说，正如委员会所承认的那样，2008年房地产泡沫破裂后实施的紧缩措施对适当住房权产生了负面影响，特别是对阿斯图里亚斯最弱势和最边缘化的个人和群体。¹⁸ 提交人提到，2009年至2013年，阿斯图里亚斯自治区削减了实施住房政策方面的投资和拨款。他们举例说，阿斯图里亚斯自治区2020年《预算法》(第8/2019号)表明自治区未能履行上述《公约》规定的义务，因为(a) 该法规定增加政府职位，导致相关年度支出从338,600欧元增加到845,000欧元；(b) 自2015年以来，将1.56亿欧元用于偿还两家公共土地开发公司的债务，2020年还将支付2,100万欧元，这些资金本可用于建造2,500套新的公共住房；以及(c) 该法规定将638,460欧元用于购房补贴，而不是为社会最弱势群体租用房屋提供资金。阿斯图里亚斯自治区近25%的人口在住房方面正面临受排斥问题，这一事实表明自治区政府未能履行《公约》规定的义务。¹⁹

6.6 提交人申明，享有适当住房权不应取决于弱势群体与市政社会服务部门的合作程度，他们因不合作而受到批评。他们补充说，公共当局必须保护所有人，保障他们的基本权利，即使他们偶尔会判断失误或作出不明智的决定。他们还说，奥维耶多受房贷影响者平台没有保证 **Sariego Rodríguez** 女士会被分配到紧急住房，而是就她有权获得此类住房和为此应遵循的程序向她提出了建议。

6.7 提交人称，他们于2019年1月4日提交了来文，在同一天他们提交了关于暂停执行驱逐令(拟于2019年1月8日执行)的请求。因此，这是避免他们被逐出住所的最后手段。他们解释说，从提交紧急住房申请之日起，市议会需要两个月的时间将材料送交相关部门，而相关部门还需要一个月的时间作出决定。**Sariego Rodríguez** 女士于2018年11月21日提出申请，即在她提请委员会注意她即将被驱逐前的一个月零12天。

6.8 提交人称，正如他们所表明的那样，阿斯图里亚斯自治区政府没有利用一切现有资源来维护社会中受排斥者的适当住房权，这一事实否定了缔约国关于其优先关注了最需要帮助的人的说法。他们补充说，由于关系到基本权利，所以不应设立等待者名单或者将弱势人群分类；基本的适当住房权必须得到普遍保障，不能仅仅因为有关人员作出了错误的决定就剥夺他们的这项权利。提交人解释说，缔约国提到的税收减免计划、抵押贷款补贴等措施与本案无关，这只能证明公共资源被用于促进房产交易，而不是确保最弱势群体获得适当住房。

B. 委员会审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据其议事规则第9条决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 《任择议定书》第三条第一款规定，除非委员会已确定一切可用的国内补救办法均已用尽，否则不得审议来文。委员会指出，根据《公约》第二条第一款，

¹⁸ E/C.12/ESP/CO/6.

¹⁹ 提交人在评论中回应了阿斯图里亚斯政府报告中就提交人最初来文中的数据提出的意见，这些数据主要涉及阿斯图里亚斯的无家可归者人数、因未偿还抵押贷款和未支付租金而被驱逐的人数、未售出的新住房的数量以及阿斯图里亚斯自治区开发的住房数量(见上文脚注9)。

缔约国应积极地各自或藉国际援助与合作，特别是经济和技术援助，尽其现有资源采取步骤，以便通过一切适当手段逐步充分实现《公约》所承认的权利。然而，委员会回顾，缔约国可根据《任择议定书》第八条第四款的规定，为落实《公约》规定的权利采取一系列可能的政策措施。因此，委员会认识到，缔约国可设立行政渠道以促进保护住房权，包括要求个人通过某些行政程序告知当局他们在保护自身住房权方面需要协助。这些手续不应对个人造成过度或不必要的负担，也不应产生歧视性影响。²⁰

7.3 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没有根据或缺乏充分证据或仅以大众媒体传播的报道为根据的来文不可受理。委员会回顾，提交人有责任首先证实其申诉并提供相关文件。²¹ 委员会理解，来文提交人可能未由专业的国际人权律师或法学家代理。因此，委员会必须采取以受害者为本的办法，避免强加任何不必要的手续，以避免对提交来文造成障碍。然而，为了让委员会能审议来文的实质问题，本案的事实及相关申诉必须至少应初步证明提交人可能是《公约》规定的某项权利受到侵犯的实际或潜在受害者。²²

7.4 委员会认为，在确定提交人是否已按照《任择议定书》第三条第一款的要求用尽了国内补救办法，以及是否已证实缔约国未能履行《公约》第十一条第一款规定的义务时，一个重要的因素是审查提交人在要求国家行政当局提供援助以确保在合理时限内获得替代住房的过程中，是否存在未尽到自身责任的情况。²³

7.5 在本案中，委员会注意到缔约国的指称，即提交人没有用尽现有的国内补救办法，因为他们直到最初确定的驱逐日期的前一天才申请了公共住房，而且该申请仍在处理中。委员会注意到，提交人没有回应缔约国的这一指称，也没有说明之前为何不申请公共住房(例如当他们停止支付租金时)，在提交对缔约国意见的评论时也没有提供关于其申请状况的资料。

7.6 委员会注意到，提交人称，他们被驱逐时缔约国没有向他们提供任何替代住房，他们试图租用私人房屋未果，并且 Cano Mata 宿舍的“特点、可居住性和设施情况不详”，不符合稳定和有保障的租用权的最低要求。委员会注意到，缔约国称，在 Sariego Rodríguez 女士告知社会服务部门房东提出了诉讼后，政府立即采取了措施为提交人提供体面的住房，但由于提交人的行为这些努力没有成功。委员会还注意到，司法当局应提交人的请求暂停执行了驱逐令，直到社会服务部门能够证明他们拥有足够的资源和获得替代住房的机会。委员会特别注意到，2018年11月15日，Sariego Rodríguez 女士称已就租用另一处房屋达成口头协议，但在2018年11月29日，她说她撤回了协议，因为受房贷影响者平台告诉她，她可以获得紧急住房。委员会还注意到，缔约国称，2018年12月13日，Sariego Rodríguez 女士拒绝了由专业人员帮助她寻找出租房屋的提议，2019年1月4日，

²⁰ Taghzouti Ezquihel 诉西班牙(E/C.12/69/D/56/2018)，第6.4段。

²¹ A.M.O.和 J.M.U.诉西班牙(E/C.12/68/D/45/2018)，第10.3段；Arellano Medina 诉厄瓜多尔(E/C.12/63/D/7/2015)，第8.10段；及Martínez Fernández 诉西班牙(E/C.12/64/D/19/2016)，第6.4和6.5段。

²² S.C.和 G.P.诉意大利(E/C.12/65/D/22/2017)，第6.15段；及 S.S.R.诉西班牙(E/C.12/66/D/51/2018)，第6.4段。

²³ 同上，第6.3段。

她最后一次拒绝了 Cano Mata 宿舍提供的临时住房，因为该宿舍不允许她携带宠物入住。委员会注意到缔约国的论点，即在 Cano Mata 宿舍提供住所是作为最后手段的临时措施。

7.7 委员会注意到，提交人称缔约国当局只提供了 Cano Mata 宿舍作为替代方案，而社会服务部门的报告则表示，提交人收到了租用房屋的财政补贴，该宿舍只是在他们被驱逐的情况下的最后临时替代方案，这两种说法相互矛盾。委员会还注意到，提交人首先提到该宿舍缺乏租用权保障(根据社会服务部门的报告，该宿舍只是作为最后手段的临时措施)，然后指出，由于该宿舍某一区域的住户类型，该宿舍不适合他们居住，同时又承认他们对该宿舍的特点、可居住性和设施情况一无所知。委员会注意到，缔约国就社会服务部门的报告载有的提交人拒绝入住庇护所的原因提出了意见，提交人未反驳。委员会还注意到，提交人称无法租用私人房屋，这与 2018 年 11 月 23 日的社会服务部门的报告中所述的事实相互矛盾，即据称提交人因认为可以获得公共住房而撤回了租用私人房屋的口头协议。委员会注意到，提交人在评论中未反驳社会服务部门的报告中所载的资料，而仅仅解释称受房贷影响者平台没有就分配紧急住房向他们提供任何保证或保障，而只是告诉他们有权获得紧急住房以及需要遵循的相关程序。委员会注意到，提交人没有反驳他们后来拒绝了由专业人员帮助他们租用私人房屋的提议的说法。此外，他们在提交对缔约国意见的评论时，没有提供关于其住房状况或公共住房申请状况的资料。鉴于上述情况，以及上文提及的因提交人未尽到自身责任而导致迟交了公共住房申请(上文第 7.2 至 7.4 段)，委员会认为，提交人没有充分证实其适当住房权可能受到侵犯，或缔约国据称未履行《公约》第十一条第一款规定的义务。

7.8 鉴于委员会没有收到充分证据以认定在本案中提交人在用尽国内补救办法方面采取了应有的行动，或认定他们的适当住房权受到了侵犯，或认定潜在的侵权行为可以归咎于缔约国，因此委员会认为，根据《任择议定书》第三条第一款和第二款第(五)项，来文称缔约国违反《公约》第十一条第一款的申诉不可受理。

C. 临时措施和驱逐提交人

8.1 委员会回顾，根据《任择议定书》第五条采取临时措施对委员会履行《任择议定书》赋予它的职责至关重要。²⁴ 临时措施之所以存在，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》权利机制的有效性。²⁵ 在接受《任择议定书》规定的义务时，缔约国便承诺与委员会

²⁴ 同上，第 7.6 段；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。

²⁵ S.S.R. 诉西班牙 (E/C.12/66/D/51/2018)，第 7.6 段；另比照参见 European Court of Human Rights (Grand Chamber), *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* (applications nos. 46827/99 and 46951/99), judgment of 4 February 2005, para. 128 (“Contracting States undertake to refrain from any act or omission that may hinder the effective exercise of an individual applicant’s right of application. A failure by a Contracting State to comply with interim measures is to be regarded as preventing the Court from effectively examining the applicant’s complaint and as hindering the effective exercise of his or her right and, accordingly, as a violation of Article 34.”); 以及禁止酷刑委员会，Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚案，第 6.1 段。

真诚合作。因此，任一缔约国如未按委员会要求采取临时措施，便没有履行真诚地遵守《任择议定书》第二条规定的个人来文程序的义务，也没有遵守规定委员会有权要求采取这种措施的第五条。²⁶

8.2 因此，委员会有权确定缔约国是否未能履行《任择议定书》第二条和第五条规定的义务，并因此导致今后的决定或意见无法提供有效保护，从而使个人来文程序失去存在的理由。²⁷ 即使委员会宣布来文不可受理，委员会仍然有权审查单独违反《任择议定书》的行为，因为《任择议定书》规定各国有独立义务满足采取临时措施的要求。这就是为什么即使在已经宣布来文就《公约》所载权利而言不可受理的情况下，委员会仍然认定相关案件存在违反《任择议定书》的行为。²⁸ 因此，委员会有可能认定，最初的来文证据充分，可予以登记，并表明了相关情况要求采取临时措施，以避免不可挽回的损害。²⁹ 然而，这并不妨碍委员会根据缔约国提供的新资料开展进一步审议，并随后得出结论认为临时措施不合理或不再有必要。³⁰ 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认定，本来看似可初步确定予以受理的来文，由于缺乏足够的证据而不可受理。本案的情况就是如此。³¹ 因此，委员会先要求采取临时措施，然后宣布来文不可受理，这并不矛盾。³² 正是出于这个原因，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的要求，并要求撤回这一要求，在这种情况下，它应向委员会提供证据，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。³³ 此外，缔约国可以提出理由，证明来文不可受理。³⁴ 因此，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，以遵守委员会关于采取临时措施的要求，并告知所有有关当局遵守这些要求的必要性。³⁵

8.3 委员会审查了本案卷宗后，没有发现任何内容可以使其得出结论，认为缔约国违反了国际义务，未能真诚地遵守为了避免对提交人可能造成的不可挽回的损害而根据《任择议定书》第二条和第五条提出的采取临时措施的要求。

²⁶ S.S.R.诉西班牙案，第 7.7 段；另见人权事务委员会关于缔约国根据《公民及政治权利国际公约任择议定书》承担的义务的 33 号一般性意见(2008 年)，第 19 段。

²⁷ S.S.R.诉西班牙案，第 7.8 段；禁止酷刑委员会，Subakaran R. Thirugnanasampanthar 诉澳大利亚案，第 6.3 段。

²⁸ S.S.R.诉西班牙案，第 7.9 段。

²⁹ 同上。

³⁰ 同上。

³¹ 同上。

³² 同上。

³³ 同上。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上，第 10 段。

D. 结论

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第三条第一款和第二款第(五)项，来文不可受理；
 - (b) 将本决定转交来文提交人和缔约国。
-