



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
25 November 2019
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2444/2014 号来文的 决定***

来文提交人： A.S.等人(由律师 Theodoros Alexandridis 代理)

据称受害人： 提交人及其家人

所涉缔约国： 阿尔巴尼亚

来文日期： 2014 年 7 月 21 日(首次提交)

参考文件： 根据委员会议事规则第 92 条作出的决定已于 2015 年 12 月 7 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期： 2019 年 11 月 8 日

事由： 强迫迁离罗姆人

程序性问题： 用尽国内补救办法

实质性问题： 有效补救办法；残忍、不人道或有辱人格的待遇；行动自由；非法和任意干预住宅和家庭；基于族裔的歧视

《公约》条款： 第二条第一款和第三款、第七条、第十七条、第二十三条、第二十六条和第二十七条

《任择议定书》条款： 第五条第二款(丑)项

* 委员会第一二七届会议(2019 年 10 月 14 日至 11 月 8 日)通过。

** 参加审议本来文的委员会委员有：塔妮亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·克里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、赫里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·V.J.·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、普蒂尼·帕扎尔奇兹、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、何塞·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和埃莱娜·提格乎德加。



1.1 来文提交人 A.S.(生于 1957 年)、A.L.(生于 1968 年)、Ar. S.(生于 1977 年)、D.S.(生于 1984 年)、N.S.(生于 1966 年)及 S.S.(生于 1968 年)均为阿尔巴尼亚国民,代表自己及其家人提交来文。提交人诉称,他们面临的不合理强迫迁离违反了《公约》第七条、第十七条、第二十三条、第二十六条和第二十七条(与第二条第三款一并解读)。《任择议定书》于 2008 年 1 月 4 日对阿尔巴尼亚生效。提交人由律师代理。

1.2 2014 年 7 月 21 日,委员会根据议事规则第 94 条,通过新来文和临时措施特别报告员行事,要求缔约国在委员会审议来文期间不要将提交人迁离家园。

1.3 由于委员会签发临时措施请求后,驱逐令被撤销,提交人的律师于 2014 年 8 月 6 日要求撤销那一请求。

提交人陈述的事实

2.1 各位提交人均均为罗姆人,来自阿尔巴尼亚爱尔巴桑州,无业,与家人同住。在 1990 年代初擅自修建的棚户区,共计 32 口人,包括儿童。所有提交人都提交了住宅合法化申请,因为他们在那里生活 20 多年了。在此期间,当局虽未承认提交人那里的住所,但在事实上予以了容忍,为他们的住宅联入了主电网,并接入了市政供水管。

2.2 2014 年 7 月 2 日,部长会议决定(第 432 号决定)延长并加宽爱尔巴桑市的一条主路——切马尔斯塔法大街,作为足球场翻新工程的一部分。2014 年 7 月 16 日,爱尔巴桑市城建监察局向提交人送达了通知,要求五天内搬出其房产。那些文件显示,因“公共利益原因”,必须拆除这些房屋。¹ 当局既未与提交人协商,亦未提供任何形式的补助、补偿或替代住处。

2.3 提交人诉称,他们没有任何补救办法来质疑迁离通知,因为国内法明文规定,对驱逐令的行政或司法上诉不具有暂停效力。此外,非正规区和建筑物合法化、城市化和一体化机构认为,虽然 A.L.的房屋符合合法化条件,² 但其他提交人的房屋却不符合,因为其合法化会妨碍切马尔斯塔法大街的施工工程,而那是一个公共利益项目。虽然 2014 年 7 月 18 日举行了公开市长会议,解释了迁离事宜,以及可能以部分租金补贴的形式授予提交人替代住处,但在提交人提交本申诉之后,缔约国才开始提供补助。迁离日期之前并未保障任何替代住处,亦未提及是否暂停迁离。租金补贴未涵盖全额租金,亦未说明补贴会提供多久。市议会尚未同意任何市长计划,也不会很快划拨资金,用于这些补救。

2.4 提交人勉强同意缔约国的替代住处提议后,缔约国便于 2014 年 8 月 5 日拆除了除 A.L.的房屋以外的所有房屋。提交人接受了 50%的租金补贴。³

2.5 提交人援引经济、社会及文化权利委员会关于阿尔巴尼亚的结论性意见以及消除种族歧视委员会的结论性意见,其中两委员会对罗姆人和埃及人被强迫迁离

¹ 这方面未提供进一步详细资料。

² 但 A.L.100 平方米的房产却不符合合法化条件,因为道路加宽项目需要那块土地。

³ 这些事实发生在本案提交委员会之后。随后,律师于 2014 年 8 月 6 日要求撤销临时措施请求。

其非法居住区而未得到替代住房、补偿或适当法律保障表示关切。⁴ 提交人还援引了本委员会的结论性意见、类似案件的判例⁵ 以及国际组织报告。⁶

申诉

3.1 提交人坚决主张，缔约国违反了《公约》第七条、第十七条、第二十三条、第二十六条和第二十七条(单独解读和与第二条第三款一并解读)。⁷

3.2 提交人援引委员会判例及其他机构的国际判例法，诉称对罗姆人房屋的毁坏属于残忍、不人道或有辱人格的待遇，违反了《公约》第七条。提交人被迫在非人道状况下生活，其家庭生活受到严重不利影响。

3.3 提交人援引 *Naidenova* 等人诉保加利亚案(CCPR/C/106/D/2073/2011)诉称，对他们的迁离构成了对其家庭住宅的干预，违反了《公约》第十七条。当局从未与提交人协商，亦未通知他们道路加宽规划，更未说明为何要提交人如此仓促迁离。此外，当局并未在爱尔巴桑州另一地区为提交人提供有效的长期住房解决办法。相反，缔约国只以部分租金补贴的形式向提交人提供了临时替代住房。虽然缔约国已表示，将与提交人就其房产合法化进行合作，但提交人仅有一项房产被视为符合合法化条件，因为其他房产妨碍了公共利益项目。

3.4 提交人诉称，家庭是社会的基本单位，他们有权保护自己的家庭，而迁离通知以及对他们的住房的毁坏则侵犯了他们的这一权利，违反了《公约》第二十三条。提交人及其家人被迫在非人道状况下生活，家庭生活受到影响，这直接违反了第二十三条。此外，在等待缔约国的补助、以获得永久住房期间，他们目前居住的公寓并不能满足不同的家庭需要。缔约国对大小家庭一视同仁，未考虑到提交人受罗姆文化影响的住房需求。

3.5 提交人还诉称，他们受到基于罗姆族裔的歧视，这违反了《公约》第二十六条。2014 年 7 月 16 日的迁离通知只影响到罗姆族公民。罗姆族和埃及裔公民是唯一受到这种强迫迁离影响的阿尔巴尼亚人群。

3.6 提交人诉称，他们受《公约》第二十七条保护的权利遭到侵犯。由于罗姆族公民受到系统性间接歧视，他们在获得土地保有权方面不享有同等机会，特别容易遭到强迫迁离。如上所述，提交人目前居住的房屋不能适应他们的罗姆文化。

3.7 最后，提交人诉称，缺乏有效的国内补救办法来暂停对他们的迁离，这违反了《公约》第二条第一款和第三款。

⁴ E/C.12/ALB/CO/2-3, 第 29 段, 及 CERD/C/ALB/CO/9-12, 第 19-20 段和第 27-28 段。

⁵ 见 CCPR/C/ALB/CO/2, 第 23 段; A.K.等人诉阿尔巴尼亚案(CCPR/C/127/D/2438/2014), 其中委员会基于实质相同情形签发了临时措施; *Naidenova* 等人诉保加利亚案(CCPR/C/106/D/2073/2011); *I Elpida* 和 *Kalamiotis* 诉希腊案(CCPR/C/118/D/2242/2013)。

⁶ 欧洲反对种族主义和不容忍委员会的报告, 可查阅 www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Albania/ALB-IFU-IV-2013-003-ENG.pdf。

⁷ 参见 *Georgopoulos* 等人诉希腊案(CCPR/C/99/D/1799/2008)。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2014 年 9 月 22 日，缔约国就可否受理提交了意见。缔约国诉称，提交人未能用尽所有可用的国内补救办法。提交人未利用国内法律框架来质疑强迫迁离。提交人未向行政机构或法院提出权利主张。⁸ 缔约国虽然承认向国内法院质疑驱逐令并不会自动暂停迁离，但坚称法院确实有权下令暂停迁离。⁹ 出于这个原因，缔约国辩称，提交人应向国内法院提出对驱逐令的质疑，并要求在这一过程中暂停迁离。

4.2 关于提交人的歧视主张，缔约国宣称，根据第 10 221 号法律，政府旨在确保所有人的权利得到平等保护，法律面前人人平等。根据这项法律，保护免受歧视专员对歧视申诉具有管辖权。缔约国认为，提交人本应在国内利用这一机制。

4.3 缔约国解释，《宪法》及国内立法保障基本权利和自由、在法律面前人人平等以及个人向行政和司法机构上诉的权利。具体而言，《宪法》规定，基本人权和自由不可分割、不可剥夺和不可侵犯，是整个法律秩序的基础；公共权力机构在履行职能过程中必须尊重基本权利和自由，并促进其实现(第十五条)。根据《宪法》第十八条，法律面前人人平等，不受歧视。只有依据法律，并符合公共利益或为了维护他人权利，才可对《宪法》规定权利和自由加以限制，而且限制必须与要求实施限制的情况相称(第十七条)。根据《宪法》第四十二条，未经正当程序不得侵犯《宪法》和法律确认的权利，任何人为保护法律和《宪法》确认的权利、自由和利益，或在受到指控的情况下，有权在合理的时间内获得由法律设置的独立、公正法院的公平和公开审判。《宪法》第四十三条保障个人有权就法院判决向更高一级法院提起上诉，但《宪法》另有规定的除外。

4.4 最后，缔约国暗示，提交人未坚持提起申诉的原因是，他们获得了补贴租金形式的替代住处，而其迁离通知也已撤销。

提交人就缔约国关于可否受理的意见作出的评论

5.1 提交人在 2014 年 10 月 29 日和 2015 年 4 月 1 日的评论中宣称，尽管以补贴租金的形式提供了替代住处，尽管 A.L. 房屋未遭拆除，他们依然是受害人。提交人辩称，当局在委员会签发临时措施请求之后，才向他们提供补救办法。向提交人送达迁离通知时并未为其提供任何协议，在试图迁离他们之前亦未提供任何替代住处。此外，提交人坚决主张，缔约国提供的替代住房不是一种有效的补救办法。缔约国从未说明何时向提交人提供具有所有权的住房。提交人被迫住在未考虑不同家庭需求的租住房里，补贴亦未按家庭人口进行调整，而且缔约国未确保提交人不会受到房东的驱逐威胁。提交人指出，由于缔约国提供的补贴只够支付 50% 的租金，提交人如果不支付租金，将无法质疑迁离。提交人表示，因此本申诉提出的问题并未得到解决，提交人宣称，他们确实有资格提出申诉。

⁸ 缔约国指出，个人可以要求撤销、废除或修改行政法令，例如提交人的迁离通知。缔约国还指出，提交人可以根据《民事诉讼法》向法院提出申诉。

⁹ 缔约国援引 2013 年修订的第 9780 号法律第 14 条，指出行政和司法上诉案件明文提供了提出行政申诉和获得损害赔偿的可能性，包括暂停迁离。缔约国还指出，个人可根据《民事诉讼法》要求法院暂停执行此法令，如果有可能对原告造成严重和无法弥补的损害，法院可允许暂停执行。

5.2 提交人诉称，在签发临时措施请求后，缔约国提供了替代住处，而他们不应因接受这样的提议而受到惩罚。因为不存在任何法律补救办法，让提交人可以质疑迁离，也因为他们被告知其房屋不能合法化，所以他们被迫接受了提议。¹⁰

5.3 关于用尽国内补救办法的问题，提交人援引缔约国的声明，即对于强迫迁离居住在非正规居住区的罗姆族和埃及裔社区，缺乏有效的补救办法，因为这些居住区不符合合法化条件。¹¹ 提交人诉称，缔约国因以前就罗姆族和埃及裔社区的地位以及住房是否属于人权发表过声明，¹² 现在被禁止辩称国内法律框架有效。

5.4 提交人指出，只有在政府行为非法且房产合法化的情况下，才可支付补偿性赔偿等有效追索。像提交人这样的棚户区人员并不享有获得征用补偿的法律权利，仅有权获得替代住处。政府从未明确表示是否向提交人提供征用资金，仅在为本来文签发临时措施后才告知提交人替代住处事宜。¹³ 此外，即使缔约国可以选择替代住处方案，但实际上也未保证受影响者在其房屋被拆毁之前获得替代住处。提交人指出，相关程序繁琐而冗长。

5.5 最后，提交人指出，缔约国对无法获得有效法律援助来质疑强迫迁离的问题保持了沉默。缔约国对罗姆族社区长期持有歧视，影响了他们获得诉讼代理人的能力。由于被迁移罗姆族受害人更可能法律知识水平低下，¹⁴ 有必要提供有效的法律援助。

缔约国关于案情的意见

6.1 2014 年 9 月 22 日，缔约国提供了关于案情的意见。缔约国指出，向提交人发出迁离通知的道路项目也影响到非罗姆族公民。爱尔巴桑市城建监察局根据《行政诉讼法》对搬出房屋和土地的迁离通知程序进行了监督。根据国内立法和行政程序，于 2014 年 7 月 16 日通知提交人在收到通知后五天内搬出其私人房产。因此，缔约国坚决主张，关于歧视的指控毫无根据。

¹⁰ 提交人指出，A.L.是例外。

¹¹ 提交人援引了 2014 年 2 月 20 日和 21 日举行的阿尔巴尼亚—欧洲联盟政策对话研讨会关于纳入罗姆族和埃及裔社区的最终结论。提交人还提请注意另一份报告，诉称缔约国在其中明确承认有关迁离的可适用国内框架存在缺陷。

¹² 提交人援引缔约国对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关于国家以下级别政府对适当住房权的责任的调查问卷(2014 年 11 月)的答复，缔约国在其中表示：“由于并不认为住房是一项人权，因此未制订标准来实现这项权利。”提交人还提到欧洲人权法院对同一问题的意见——例见 Eglantina Bakiu 等人诉阿尔巴尼亚和另外 16 项申请书，第 43928/13 号申请书，事实陈述，2015 年 1 月 29 日，以及城市发展和旅游部长最近于 2013 年 12 月 23 日签发的命令。2018 年，消除种族歧视委员会对大型基础设施项目强迫迁离罗姆人和埃及人表示关切，呼吁缔约国提供补救办法和适当住房(CERD/C/ALB/CO/9-12, 第 27-28 段)。

¹³ 提交人提到其他案件，如阿尔巴尼亚塞利特罗姆人状况，与本来文提交人情况相同，但未向被迁离罗姆人提供替代住房或补贴。提交人还提到了对居住在地拉那人工湖附近的罗姆人的迁离。

¹⁴ 见联合国开发计划署(开发署)《阿尔巴尼亚司法救助调查》(2017 年)，其中指出“个人对自身权利的认识水平相当低下：超过四分之一的受访者连一项宪法权利或自由都说不出……法律知识水平低下最显著的是罗姆人社区。”

6.2 缔约国指出，缔约国曾设法加速和促进住房合法化和为所有受项目影响者(包括提交人)取得所有权证书的进程，以补偿其损失。缔约国为受影响个人的房屋提供了征用资金。缔约国指出，非正规区和建筑物合法化、城市化和一体化机构调查了提交人的非法住所。该机构发现只有 A.L.住所不会受项目影响，因此可以合法化。故而，缔约国认为，在继续推进 A.L.房屋合法化进程方面不存在法律障碍。缔约国表示，由于项目的实施，根据关于合法化的法律，使得其余提交人的房屋不符合合法化条件。

6.3 缔约国辩称，在国内法律框架下，可向个人提供替代住处或临时住所。在搬出房产前设立了征用特别基金，提交人本可以利用这些基金。提交人关于缔约国在未提供补偿或替代住处的情况下将他们迁离的主张毫无根据。提交人有机会通过上述途径寻求替代住房和补偿。具体而言，提交人于 2014 年 8 月 5 日自愿签署了协议，同意以缔约国每月提供住房补贴为条件下搬出自己的房屋。¹⁵

提交人对缔约国关于案情的意见作出的评论

7.1 提交人在 2015 年 4 月 1 日、2015 年 6 月 23 日和 2019 年 1 月 18 日的评论中援引了相关条约机构关于缔约国罗姆人待遇的报告，提到了对罗姆人的歧视。¹⁶ 缔约国认为，提交人在本案件中并未因罗姆族裔而受到歧视，为了反驳这一论点，提交人援引了缔约国消除对罗姆人的歧视的行动计划。

7.2 提交人在 2015 年 4 月 1 日和 2015 年 11 月 2 日的评论中重申，缔约国曾告诉他们，除 A.L.的房屋之外，他们的房屋均不符合合法化条件。提交人诉称，适当补救办法的缺乏显然违反了《公约》第七条和第十七条，而缔约国未予回应。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会须根据委员会议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

8.2 按照《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确认同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到缔约国的论点，即未用尽国内补救办法，理由是在收到迁离通知后，提交人未利用机会根据《行政诉讼法》质疑法令。委员会注意到，提交人试图将其住房合法化，除一人之外，所有提交人的住房都因道路工程而被认为不符合合法化条件，而那个项目正是他们被迁离的原因。委员会还注意到提交人的论点，即行政诉讼无效，理由是迁离时的国内法令不允许提交人直接对其被强迫迁离提出质疑，或要求立即提供住房或其他形式的补偿。

¹⁵ 2014 年 8 月 5 日，各提交人分别与爱尔巴桑市长单独签署了协议。

¹⁶ E/C.12/ALB/CO/2-3, 第 12-13 段、第 24 段、第 29 段和第 34 段；CERD/C/ALB/CO/9-12, 第 19-30 段。另见欧洲人权法院，Yordanova 等人诉保加利亚案，第 25446/06 号申请书，判决，2012 年 4 月 24 日，第 135-137 段；开发署，“阿尔巴尼亚罗姆人住房政策和实践：背景调查”(2013 年)，第 14 页。

8.4 委员会回顾其判例显示，如果国内补救办法没有任何成功的可能性，则没有义务将其用尽，但来文提交人在寻求可用补救办法方面必须尽到应尽职责，仅仅怀疑或想当然地认为补救办法无效，并不能免除提交人将其用尽的义务。¹⁷ 在本案中，委员会注意到，提交人未就迁离向国内机构提出任何申诉。虽然提交人试图将其房产合法化，但委员会注意到，他们未说明其他行政或司法上诉为何显然无效。鉴于上述情况，委员会得出结论认为，提交人主张强行迁离侵犯了其依据《公约》第七条、第十七条、第二十三条、第二十六条和第二十七条享有的权利(与第二条第三款一并解读)，但未就此用尽国内补救办法。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，来文不可受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和提交人。

¹⁷ 除其他外，见 V.S.诉新西兰案(CCPR/C/115/D/2072/2011)，第 6.3 段；Zsolt Vargay 诉加拿大案(CCPR/C/96/D/1639/2007)，第 7.3 段；García Perea 和 García Perea 诉西班牙案(CCPR/C/95/D/1511/2006)，第 6.2 段；B.Z.等人诉阿尔巴尼亚案(CCPR/C/121/D/2837/2016)，第 6.4 段。