

消除对妇女一切形式歧视
公约

Distr.: General
12 March 2020
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第 7 条第 3 款通过的关于第
110/2016 号来文的意见*、**、***

来文提交人: L.A.等(由欧洲罗姆人权利中心律师代理)
所称受害人: 提交人
所涉缔约国: 北马其顿
来文日期: 2016 年 12 月 21 日(初次提交)
参考文件: 已于 2016 年 12 月 29 日转交缔约国(未以文件形式印发)
通过意见的日期: 2020 年 2 月 24 日

* 委员会第七十五届会议(2020 年 2 月 10 日至 28 日)通过。

** 委员会下列成员参加了对本来文的审议: 克拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、秋月裕子、塔马德·拉马、冈纳尔·博格比、马里恩·贝塞尔、埃斯特·埃戈巴米安-姆谢利亚、纳埃拉·穆罕默德·加博、纳赫拉·海达尔、达莉亚·莱纳特、罗萨里奥·G·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁纳·德维·纳莱恩、安娜·佩拉兹·纳尔瓦埃斯、罗达·雷多克、埃尔贡·萨法罗夫、宋文艳、格诺维娃·提谢娃、弗朗斯丽娜·托艾-布达。

*** 委员会成员冈纳尔·博格比的个别意见(反对意见)附在本文件之后。



背景

1.1 来文提交人是 L.A.、D.S.、R.A.和 L.B.，为北马其顿国民，罗姆人，分别出生于 1990 年、1999 年、1996 年、1994 年。她们声称，北马其顿侵犯了她们根据《公约》第二条(d)和(f)项、第四条第 1 款和第 2 款、第 12 条第 1 款和第 2 款、第 14 条第 2 款(b)和(h)项所享有的权利，她们是这些违反行为的受害者。《任择议定书》于 2004 年 1 月 17 日在缔约国生效。提交人由欧洲罗姆人权利中心律师代理。

1.2 2016 年 12 月 29 日，委员会根据《任择议定书》第 5 条第 1 款和委员会议事规则第 63 条，通过其任择议定书来文工作组采取行动，请缔约国向提交人提供适当的紧急住宿、营养、清洁水，并立即提供保健服务，包括产妇保健服务。

提交人提交的事实

2.1 L.A.今年 26 岁，怀孕四个月，是一名无家可归的单身母亲。这是她第四次怀孕，她另有三个未成年孩子。在怀孕期间，她从未看过妇科医生，因为付不起去最近的妇科中心的交通费。她无业，每月领取 8 000 北马其顿第纳尔(约 130 欧元)的子女社会津贴。由于得不到清洁水，她无法保持基本的个人卫生。

2.2 D.S.今年 17 岁，是一名母亲，怀孕一个月，这是她第二次怀孕。她目前带着孩子流落街头。她没有社会支持。在怀孕期间，她从未看过妇科医生，因为付不起医药费。她得不到清洁水，因此无法保持基本的个人卫生。

2.3 R.A.今年 20 岁，怀孕一个月。她与伴侣和亲戚一起流落街头。她无业，没有社会支持。她看过两次妇科医生，去过最近的 Chair 市妇科诊所。她付了 200 北马其顿第纳尔(约 3.25 欧元)的基本体检费用和 500 北马其顿第纳尔(约 8.10 欧元)的交通费。她的生活极端贫困，得不到清洁水，无法保持基本的个人卫生。

2.4 L.B.是五个未成年孩子的母亲。其中一名孩子于 2016 年 11 月 24 日出生。她直到分娩那天才去看妇科医生。L.B.和婴儿都有健康问题，因为他们暴露在极低气温下、营养不足，又得不到清洁水。

2.5 2016 年 8 月 1 日之前，提交人一直居住在斯科普里 Kale 要塞下 Vardar 河附近的一个名为“Polygon”的定居点。该社区由约 130 名罗姆人后裔组成，其中约有 70 名儿童。他们大多数在那里生活了 5 至 9 年，但他们没有土地保有权。他们的房子大多就地取材、临时搭建，居住条件很差。

2.6 缔约国的交通运输部原来拥有该社区所在土地。2011 年 11 月，该部将土地私有化，这块土地现归属一家私人公司。几年来，当局不断拆除住户财产和/或摧毁其家园，并且不给他们安排替代住所。该社区的住户，包括提交人，用现有的材料重建了家园。一些住户曾申请社会住房，但被拒。提交人因没有法律要求的文件而从未申请过社会住房。

2.7 2016 年 7 月 11 日，斯科普里市监察局决定对定居点进行“清理”，因为根据现行的城市规划，将在当地修路。社区成员从未收到正式的驱逐通知，尽管一些

人得到了口头警告，要求他们将物品搬离此地。7月11日的这一决定没有发送或送达至该社区的任何成员。而对监察局的决定提出上诉不会自动产生暂停效力，换言之，即使已经提出上诉，当局仍可继续驱逐。

2.8 2016年8月1日上午，警方在没有事先通知的情况下进入安置点，摧毁了安置点唯一的水源。当天晚些时候，推土机开进，所有房屋被毁。市政府没有为提交人安排替代住宿，而是将她们转介给Šuto Orizari市。驱逐事件发生后，为斯科普里市提供服务的公共实体“社会工作中心”非正式地向一些被驱逐者提供了住宿，安排他们住进Čičino Selo的难民、境内流离失所者和无家可归者庇护所。出于安全方面的考虑，加上庇护所条件恶劣，社区成员全都拒绝。

2.9 提交人和其他许多人仍留在原址，风餐露宿，也没有水源。这种情况直接威胁到他们的生命健康。因生活条件恶劣，许多社区成员患上了支气管炎等疾病。包括提交人在内的妇女、特别是孕妇的境况极其脆弱，她们及其婴儿的健康可能严重受损。她们得不到孕产妇保健援助。

2.10 提交人有缔约国的强制性健康保险。但她们辩称，保险只是理论上的，实际并不存在。强制性保健服务并非完全免费，投保人必须支付最高20%的参考价作为治疗的共付费，而这是提交人负担不起的。她们还声称得不到足够的妇科服务，特别是因为其罗姆人身份；由于对罗姆人社区的误解、陈规定型观念和污名化，一些妇科医生拒绝接收罗姆病人。而没有在妇科医生处登记的妇女，即使参加了强制性健康保险，也必须支付全额治疗费用(即100%的费用，而不是20%的共付费)。因此，L.A、D.S.和L.B由于没有在妇科医生处登记，在看妇科医生时必须支付全额治疗费用。

2.11 提交人声称，在过去八年中，当局没有向妇幼保健方案，特别是针对罗姆族妇女的方案拨出足够资金。实际上，许多罗姆族妇女获得的生殖健康服务极其有限。例如，Šuto Orizari在过去九年里没有妇科医生，尽管当局试图聘请一名专科医生，但没有成功。¹ 提交人进一步指出，住房是罗姆人的主要问题，许多人住在临时搭建的棚屋里，没有电、暖气、水，也没有适当的卫生设施。²

2.12 关于用尽国内补救办法的问题，提交人称，对于2016年8月1日的驱逐，并无有效的国内补救措施。执行驱逐依据的是“清理”定居点的决定，而该决定针对的是第三方。提交人无法获得可暂缓执行该决定的补救措施。特别是，“清理”该定居点的决定不是针对提交人的，对于这类决定提出的上诉，国家法律没有规定具有自动暂缓效力。此外，提交人提出，没有法律程序可以保障免费医疗或住宿，即使这种手段在理论上存在。由于她们怀孕，时间紧急，在诉诸委员会

¹ 提交人提及委员会关于缔约国第四次和第五次合并定期报告的结论性意见(CEDAW/C/MKD/CO/4-5)第33-34和38段，以及经济、社会及文化权利委员会关于缔约国第二次至第四次合并定期报告的结论性意见(E/C.12/MKD/CO/2-4)第23段。

² 提交人提及经济、社会及文化权利委员会结论性意见中关于向罗姆人家庭提供可负担的社会住房和在驱逐案件中应遵循的法律程序方面的建议(E/C.12/MKD/CO/2-4，第45-46段)。

之前她们不指望会争取到这些补救措施。她们还声称，类似情况的人过去没有得到任何形式的救济。

2.13 提交人指出，定居点的其他前住户向欧洲人权法院提出申诉，声称 2016 年 8 月 1 日被驱逐以及缔约国未能提供替代住宿或其他形式的支助，是违反了《欧洲人权公约》。³ 由于本来文的提交人不是该申请状的申诉人，她们辩称，同一事项不在另外一项国际调查或解决程序的审理中。

申诉

3.1 提交人声称，她们是缔约国持续违反《公约》第二条(d)和(f)项、第四条第 1 和第 2 款、第十二条第 1 和第 2 款、第十四条(b)和(h)项的受害者。她们称，受到了基于性别、族裔、年龄、阶层和健康状况的交叉歧视。

3.2 提交人声称，在缔约国，强迫驱逐相对罕见。发生强迫驱逐时，罗姆人社区似乎是针对目标。因此，她们被驱逐相当于对罗姆人社区的间接歧视。此外，缔约国既没有考虑提交人作为年轻、单亲和怀孕母亲的脆弱处境，也没有考虑到她们所需的具体形式的支持，这违反了《公约》第二条(d)项。⁴

3.3 提交人声称，缔约国也未能推行政策，修改、废除或补救任何构成对其歧视的法律、规章、习俗或惯例，这违反了《公约》第二条(f)项。⁵ 缔约国未能采取适当措施消除针对罗姆人(包括罗姆族妇女)的歧视性强制驱逐做法，特别是对年轻罗姆族孕妇的歧视性影响。此外，缔约国没有向提交人提供适当的补救措施，包括赔偿或社会支持。

3.4 提交人认为，缔约国没有采取特别措施满足年轻的罗姆族孕妇在驱逐过程中的具体需要，侵犯了她们根据《公约》第四条第 1 款和第 2 款享有的权利。提交人是罗姆族妇女，怀孕、无家可归、生活贫困，生活条件与农村妇女相当，说明她们很可能成为多种交叉歧视的受害者，因此需要特别的防范和保护措施，然而，缔约国并没有采取此类措施。尽管委员会提出了这方面的建议，⁶ 但缔约国未能，除其他外，确保罗姆族妇女获得住房和保健服务，导致提交人陷入目前的境地。

3.5 提交人声称，缔约国限制她们获得包括生殖健康在内的保健服务，她们受到了歧视，这违反了《公约》第十二条第 1 款和第 2 款。⁷ 提交人特别脆弱，她们是无家可归、年轻的罗姆族孕妇，没有社会福利，即便如此，她们却得不到免费

³ 提交人指出，欧洲人权法院已就此案通知缔约国，该案登记为“Bekir 等诉北马其顿案”(申请号：46889/16)。

⁴ 提交人提及委员会关于《公约》第二条规定的缔约国核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)第 31 段。

⁵ 同上。

⁶ 提交人提及委员会结论性意见(CEDAW/C/MKD/CO/4-5)第 19 段。

⁷ 提交人提及委员会结论性意见(CEDAW/C/MKD/CO/4-5)第 33 段、委员会关于妇女和保健的第 24 号一般性建议(1999 年)第 6 段、经济、社会及文化权利委员会结论性意见(E/C.12/MKD/CO/2-4)第 47 段。

保健服务。驱逐进一步加剧了她们的困境，增添了压力和焦虑，严重危及她们的健康。因被驱逐后得不到适当的食物供应，她们的营养状况也不断恶化。提交人表示，她们从未接受性健康和生殖健康教育，也从未参加计划生育或避孕方案，考虑到她们的年龄，这些方案本可以显著改善她们的境遇。⁸

3.6 提交人认为，她们的生活条件和面临的挑战与农村地区的妇女相同。⁹ 对于她们这些生活在类似农村环境中的边缘化社区成员，特别是在被驱逐后，缔约国没有提供免费医疗服务，这侵犯了她们根据《公约》第十四条第 2 款(b)项享有的权利。

3.7 此外，提交人声称，缔约国在驱逐她们时，没有为她们及时安排适当的替代住宿，也没有确保她们获得食物、个人和家庭用清洁水、可持续能源、适当的环境卫生和个人卫生设施，这违反了《公约》第十四条第 2 款(h)项。

缔约国关于可否受理及案情的意见

4.1 2019 年 5 月 20 日，缔约国提交了意见。缔约国注意到，提交人住在 Kale 要塞下，劳动和社会政策部采取措施，紧急向她们提供适当的临时住所，以确保对她们的保护。

4.2 缔约国还指出，这些措施分为三项具体活动，旨在为以下目标群体提供住宿：有孕妇和 3 岁以下婴儿的家庭，优先考虑有三个以上子女的家庭；有 4 至 7 岁儿童和发育残疾儿童的家庭；65 岁以上“健康不佳、年老体弱”人士。

4.3 缔约国指出，由于采取了上述措施，包括提交人在内的 123 人入宿公共社会护理中心。所有人都参加了由两个罗姆人非政府组织帮助设立和实施的“扶助生活”重新融入方案。

4.4 缔约国称，提交人在社会护理中心住到 2018 年 10 月，随后，安排她们入住集装箱房安置点。这些住宿没有扶助服务。缔约国注意到，L.A.和 R.A.继续住在上址，但据涉案民间社会组织称，D.S.和 L.B.已离开缔约国，现居国外。

提交人对缔约国关于可否受理及案情的意见的评论

5.1 提交人在 2019 年 6 月 14 日的信中对缔约国的意见作了评论。

5.2 提交人指出，最初的截止日期是 2017 年 6 月 29 日。然而，缔约国直到 2019 年 5 月 20 日才提交意见，而且没有提供拖延理由。提交人辩称，委员会应无视缔约国的意见，否则，委员会有接受缔约国滥用程序行为的嫌疑。

5.3 提交人声称，对于缔约国的拖延，应另行裁定是否违反了《任择议定书》第 6 条。受害者诉诸司法就要求缔约国遵守截止日期。此外，从缔约国答复的质量看出，缔约国似乎没有认真对待《任择议定书》所规定的义务。

⁸ 提交人提及委员会第 24 号一般性建议第 18 段。

⁹ 提交人提及委员会关于农村妇女权利的第 34 号一般性建议(2016 年)第 14 段。

5.4 提交人进一步指出，委员会不应请缔约国就本评论提出进一步意见。如果委员会决定这样做，给出的时限不应超过一个月。

5.5 提交人声称，缔约国在 2019 年 5 月 20 日的意见中以及在最初的六个月期限内并未就可否受理提出看法，应禁止缔约国对本来文的可受理性提出反对。¹⁰

5.6 提交人进一步辩称，缔约国没有同意委员会关于临时措施请求，这种拒绝相当于对人权的又一侵犯。¹¹ 她们坚称，委员会因此应断定，缔约国还违反了《任择议定书》第 5 条。

5.7 提交人提供了她们的最新情况。L.A. 被安排住在 Ranka Milanovik 中心。那里的生活条件非常恶劣，缺乏对孕妇和刚分娩妇女的支持。2018 年 11 月，她搬入 Vizbegovo 的一个集装箱房安置点，那里的条件也很差。集装箱房的住户不允许探访，14 个家庭共用两个浴室，食物只在周日提供。此外，排污问题导致废水外流、恶臭扑鼻。当局拒绝支付所需的 4 000 欧元修理费。2019 年第一季度，尽总理视察了这一安置点并承诺提供社会住房，然而，提交人和其他人不抱多少希望。L.A. 及其两个孩子现已收到威胁，要求他们在 2019 年 6 月 15 日前搬出，理由是她丈夫酗酒。当局没有向她提供替代住宿，她将不得不回到 Polygon 驱逐前的住处。提交人的律师正在帮 L.A. 申请停止驱逐的禁制令。

5.8 R.A. 也在 Ranka Milanovik 中心住到 2018 年 11 月。之后，她搬入 Vizbegovo 的集装箱房安置点，现仍住在那里。R.A. 无法看妇科医生，因为付不起打车费，出租车是她去最近的妇科医生的唯一交通工具。

5.9 提交人指出，D.S. 和 L.B. 现在法国寻求庇护，因为她们认为在缔约国会因受到族裔迫害。

5.10 提交人声称，在 2016 年 8 月 1 日被驱逐后，她们在怀孕期间无家可归，并且在 Polygon 的空地上或在 Ranka Milanovik 中心分娩。缔约国置怀孕后期或产后的提交人于这两种情况，有悖于《公约》。

5.11 提交人重申，她们没有就其《公约》下的申诉提起任何国家一级的诉讼(见上文第 2.13 段)。提交人还认为，缔约国对来文的可受理性没有提出异议。

5.12 提交人强调，他们得不到有效的补救办法，或现有的补救办法不太可能带来有效救济。由于时间紧急，普通的法庭审理程序无法保障孕妇的生殖权利。为保护《公约》第十二条第 2 款规定的孕期和哺乳期获得适当产前服务和适足营养的权利，有必要采取紧急补救措施。任何事后补救办法，如民事求偿，都不得视为有效，因为这种情况下的损害不可弥补。在本案中，由于驱逐是在没有事先通知或没有上诉权的情况下发生的，当局剥夺了提交人获得有效补救的机会。提交

¹⁰ 提交人提及委员会议事规则第 69 条第 6 款。

¹¹ 提交人援引人权事务委员会在“*Weiss 诉奥地利*”案中的决定(CCPR/C/77/D/1086/2002)，第 7.1 段。

人无家可归，影响了她们怀孕期间的生殖健康和营养，侵犯了她们根据《公约》第十二条第 2 款以及其他文书享有的权利。

5.13 提交人进一步提出，孕妇在《公约》第十二条第 2 款规定的权利受到侵犯时，并没有国家一级的程序来确保孕妇紧急获得必要的社会和医疗支援。她们还注意到，缔约国没有提出异议，而缔约国不遵守临时措施的要求则表明，提交人事实上没有希望获得有效的救济。

5.14 提交人指出，欧洲人权法院没有宣布其面前的案件不可受理。该案件涉及影响提交人的同一驱逐决定，表明欧洲人权法院没有发现在未用尽国内补救办法方面有问题。

缔约国的补充意见

6.1 缔约国在 2019 年 9 月 10 日的普通照会中提供了补充意见。缔约国重申，劳动和社会政策部与斯科普里市际社会工作中合作，在斯科普里 Čičino Selo 无家可归者中心安排了住宿，但遭到所有家庭的拒绝。缔约国指出，这些家庭希望住进 Ljubanci 儿童福利院或住在 Kalanovo，或分到“福利公寓”。缔约国注意到，Ljubanci 儿童福利院设施破旧，没有基本服务，而劳动和社会政策部没有供无家可归者的“福利公寓”。相反，Čičino Selo 提供必要的药物和体检，住户也不用共付费。此外，该中心还提供一日三餐，每天有社会融合活动，并为住户安全提供“定期警卫服务”。

6.2 缔约国表示，福利公寓的分配由交通运输部负责，采用公开申请方式，并由委员会决定如何分配。缔约国还提出，斯科普里的市际社会工作中努力向受影响的家庭提供支助，许多家庭得到了财政援助。

6.3 缔约国还指出，2017 年 1 月 5 日，11 个家庭(60 人)入住两个社会保障设施，另有 12 个家庭拒绝入住。以前住在 Kale 要塞下、之后入住这两个设施的最终有 83 人。向他们提供了食物、热饮、卫生用品、毛毯、床垫和衣服。2017 年 1 月 8 日，对他们进行了体检并派发了药物。市际社会工作中声称，其中大多数人有身份证，对没有身份证的人，与名为 Ambrela 的非政府组织合作启动了申领证件的程序。此外，所有人都受保于国家保健系统。

6.4 缔约国提出，政府在 2017 年 10 月 5 日和 15 日、2018 年 7 月 24 日开会后，为约 120 人安排了临时住宿。这些人也是社会融合方案——“受照顾者扶助生活和重新融入方案”(见上文第 4.2-4.3 段)的受益者。缔约国补充说，截至 2018 年底，政府为该方案提供的资金达 1 200 000 北马其顿第纳尔(约 19 000 欧元)。缔约国还指出，5 至 13 岁的儿童参加了流浪儿童日间活动中心的活动，五月，¹² 适龄儿童入学“拉米兹和哈密德兄弟”小学。缔约国补充说，2018 年，孩子们还过了“免费的寒暑假”。

¹² 缔约国称是“5 月”，但没有具体说明年份。

6.5 缔约国进一步指出，14 户家庭被搬到集装箱房安置点，作为临时独立住房。他们签署了安置点居住合同，初始合同期为 6 个月，后来又延长了 6 个月。这些人有作为“好管家”、维护该安置点的合同义务，其中一些人因此修复了马桶和卫生间的一些损坏部件。他们亦须定期向职业介绍所报到，表示其是积极求职者。遗憾的是，职业介绍所提供的培训课程没有被这些住户接受。截至 2019 年 2 月 8 日，有 11 人找到了工作，但其中只有 6 人继续工作，另外 5 人放弃。此外，由于住户有义务“把孩子纳入教育过程”，适龄儿童在小学或夜校上课，并接受了交通服务、学习用品和学习援助。

6.6 缔约国指出，向集装箱房安置点内居住的所有个人提供了医疗保健服务，向他们发放了国家保健卡、子女疫苗接种卡，并向新生儿提供出生证和国家医疗保险。

6.7 2018 年 11 月，劳动和社会政策部和斯科普里市社会工作中心对 Kale (要塞) 下方的非正规定居点重新测绘。2018 年 12 月，85 人被安置在斯科普里教育和社交问题以及行为障碍儿童关爱公共机构所属的一间社会保障设施内。12 名 6 至 13 岁的儿童参加了流浪儿童日间活动中心。医务人员为这些家庭体检，并为儿童接种了疫苗。一名日托访视护士探望了新生儿家庭。

6.8 缔约国不认可关于其未遵守临时措施请求的指控，因为自 2016 年以来，已为保护罗姆人家庭采取了一切必要的紧急和及时措施，而且这些措施正在实施之中。它请委员会不因上述原因认定违反《任择议定书》第 5 条。

6.9 此外，缔约国坚称，2012 年《男女平等机会法》和 2010 年《防止和保护不受歧视法》规定了相关的保护机制和法院程序，为保护妇女权利提供了补救办法。缔约国还提到监察员办公室这一可用于此类案件的保护机制。缔约国具体指出，禁止歧视委员会和监察员办公室的两个程序都是免费的，此外，提交人还可以利用“司法保护机制”。缔约国请委员会根据《任择议定书》第 4 条宣布来文不可受理。

6.10 关于向委员会提交意见方面的过度拖延，缔约国认为这些指控未经证实，延迟答复委员会不会对这些人造成任何后果。

提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2019 年 10 月 25 日，提交人就缔约国补充意见提交了评论。她们辩称，缔约国“主动”提交的材料(包括针对提交人以前提交的材料所述详情的回复)没有提供关于受害人个人境况的具体详情。因此，委员会应将提交人提交的事实性材料视为无异议。她们还指出，缔约国延迟提交新主张，即已向 2016 年 8 月 1 日房屋被毁的人提供了 Čičino Selo 庇护所住所。提交人辩称，这样的主张“不可信”，因为那个庇护所几乎都住满了，没有地方可用，而且“火灾发生后，庇护所的容纳能力有限”。在这方面，提交人注意到缔约国 2016 年 8 月 24 日致欧洲人权法院的信，信中指出该庇护所有 55 人居住。即使有空间容纳更多的人，这个庇护所也不适合包括提交人在内的任何人居住。2013 年，监察员办公室认为庇护所的生活条件不足，特别指出食物供应不足、卫生水平低下以及在废物收集、医疗保健、人身安全和罗姆族儿童接受教育方面存在问题。提交人指出，犯罪团伙利用

庇护所并对庇护所住户实施暴力，针对罗姆人的种族间暴力众所周知，父母担心女儿在庇护所有性虐待和性剥削的危险。缔约国没有提供证据证明它专门向提交人提供了任何此类住所。

7.2 提交人指出，缔约国声称在提交人被驱逐数月和数年后所作的努力无关紧要，因为在本案中时间至关重要。提交人重申，她们全都无法无家可归，无法获得任何社会或医疗援助。当天气冷得难以忍受时，其中两名提交人逃离北马其顿到法国寻求庇护，另外两人留在 Ranka Milanovik 中心，忍受恶劣、不卫生的条件。缔约国为防止提交人“在被驱逐六个月后被冻死”所做的迟来的努力，不能被认为足以确保保护她们根据《公约》享有的权利。提交人还辩称，缔约国一面声称“为所有入住者提供了健康保险文件”，同时承认提交人在怀孕期间和之后没有健康保险，这违反了《公约》第十二条第 2 款。

7.3 提交人进一步对缔约国关于其已遵守委员会关于临时措施要求的说法提出异议。她们坚称，缔约国采取的唯一措施是提供 Čičino Selo 庇护所的住宿，截至 2016 年 8 月 1 日，该庇护所可容纳五六个人。此外，没有迹象表明提交人得到了优先考虑，也没有迹象表明孕产妇得到了适当生活条件。

7.4 关于缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法，监察员办公室本可以提供有效补救办法，提交人辩称，监察员“除了提出建议、提案和指示之外，没有权力做任何其他事情”。¹³ 关于禁止歧视委员会或司法救济，提交人指出，在当局的积极行动危及妇女的生殖权利时，《公约》第二条要求在有争议的行动(本案中的驱逐)采取之前对行动进行审查。然而，鉴于当局没有预先向提交人提供驱逐通知，因此她们本可以用尽的补救办法并不存在。在这方面，委员会认为，当一项补救办法因时间流逝而失效时，“它不大可能带来有效的救济”，因此不必用尽。¹⁴ 此外，委员会关于妇女获得司法救助的第 33 号一般性建议(2015 年)第 11 段指出，缔约国有确保所有妇女平等地获得“有效和及时”补救办法的进一步条约义务。¹⁵ 因此，提交人坚称，缔约国必须确保在“严重和有计划地侵犯妇女权利”之前妇女能够获得补救。当涉及到怀孕和分娩时，这一点“特别紧迫”。

7.5 提交人指出，缔约国关于“延迟答复委员会不会对这些人造成任何后果”的说法表明，缔约国不尊重委员会、《公约》及其《任择议定书》和提交人。在等待缔约国答复数年后，提交人声称，已失去根据《任择议定书》“伸张正义的希望”。

7.6 根据委员会议事规则第 69 条第 6 款，缔约国由于没有遵守最后期限，无权声称提交人没有用尽国内补救办法。

¹³ 提交人提及监察员办公室网站上提供的信息(http://ombudsman.mk/upload/documents/2013/Izvestaj-Cicino_selo.pdf)。

¹⁴ O.G.诉俄罗斯联邦案(CEDAW/C/68/D/91/2015)，第 5.8 和 7.4 段。

¹⁵ 见 O.G.诉俄罗斯联邦案。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可否受理

8.1 根据议事规则第 64 条，委员会须根据《任择议定书》决定来文可否受理。根据委员会议事规则第 72 条第 4 款，委员会须在考虑来文的案情实质之前决定来文可否受理。

8.2 根据《任择议定书》第 4 条第 2 款(a)项，令委员会感到满意的是，同一事项过去和现在均未由另外一项国际调查或解决程序进行审查。

8.3 委员会回顾，根据《任择议定书》第 4 条第 1 款，委员会受理一项来文之前，必须确定所有可用的国内补救办法已经用尽，或是补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效的补救，否则不得审议。

8.4 在这方面，委员会注意到提交人辩称，在关键时刻，没有提供任何能够有效缓解提交人案件中境况、具有暂缓效力的有效国内补救办法，特别是补救 2016 年 8 月 1 日拆迁和驱逐的办法，而且在任何情况下都没有通知她们这一计划中的拆迁。委员会进一步注意到提交人辩称，即无论如何，无论驱逐情况如何，提交人都无法就她们申诉的侵权行为获得任何其他补救办法，因为她们无法证明自己是缔约国公民或属于任何其他有资格享受公共健康保险的人群类别。委员会注意到提交人声称，即使理论上存在确保免费医疗或住宿的法律程序，考虑到她们处于孕期的事实和时间至关重要，也不能指望她们寻求这些补救；此外，她们没有证件，不能在任何法院提起诉讼程序。

8.5 委员会重申其国家法律制度方面的辅助作用。因此，来文人必须用尽国内补救办法，来文方可受理。在这方面，委员会注意到，缔约国声称，2012 年《男女平等机会法》和 2010 年《防止和保护不受歧视法》规定了保护妇女权利的补救办法，但是提交人没有根据这两部法律提出申诉。

8.6 委员会认为，应由任择议定书缔约国举出证据，表明具体补救办法与某一特定案件相关，这些办法本可以对申诉人的具本情况进行有效救济。委员会注意到，缔约国没有提供本可以适用于这一具体案件的任何细节或相关判例法，以表明援用的补救办法确实可以向提交人提供有效救济。缔约国反而只是解释说，这些补救办法在法律上是存在的，但没有解释或举例证明有关补救办法与本案情况相关和可能有效。

8.7 鉴于上述考虑，并鉴于在本案国内补救办法效力上并无任何进一步相关信息在案，委员会认为，考虑到提交人被驱逐和怀孕的特定情况，在其权利受到侵犯的关键时刻，缔约国没有举出证据表明，会立即向她们提供替代住房和生殖保健及其他必要社会服务的任何补救办法，也没有表明这些可被视为有效的补救办法确实存在，但并未被提交人用尽。

8.8 因此，在本案的具体情况下，委员会认为，《任择议定书》第 4 条第 1 款的规定并不妨碍其对来文进行审议。

8.9 因此,委员会宣布来文可予受理,因为来文是根据《公约》第二条(d)和(f)项、第十二条第 1 和 2 款、第十四条第 2 款(b)和(h)项提出的问题,委员会着手审议案情实质。

审议案情实质

9.1 委员会依照《任择议定书》第 7 条第 1 款的规定,根据提交人和缔约国提供的资料,审议了本来文。

9.2 委员会需处理的问题如下:缔约国是否采取了必要措施解决提交人作为边缘化少数群体成员在 2016 年 8 月 1 日被驱逐时面临的歧视;缔约国是否履行了《公约》第十二条规定的确保提交人获得适当保健(包括生殖保健)的义务。

9.3 委员会注意到,提交人被驱逐时的处境特别脆弱,因为她们是怀孕或刚刚分娩的罗姆族单身年轻妇女和/或未成年人,其中一些人有未成年子女。委员会还注意到,提交人辩称,尽管有这些情况,当局仍决定拆毁提交人的家园,没有事先告知这一决定,摧毁了其唯一水源,并在没有提供替代住房的情况下将其驱逐。委员会还注意到提交人提供的资料显示,虽然继驱逐之后,为他们在专为难民、境内流离失所者和无家可归者而设的庇护所安排了住宿,但提交人因安全考虑和恶劣的生活条件拒绝了这一提议,而是选择继续住在定居点的空地上。委员会注意到,缔约国的意见称:随后在一个社会中心和一个集装箱房安置点为提交人安排了住宿;缔约国将受影响人群按需分类;并将孕妇包括在目标群体中(见上文第 4.2 段)。然而,委员会注意到,由于排污问题、卫生间设施不足和食物稀缺,社会中心和集装箱房安置点的生活条件仍不适宜。

9.4 鉴于上述情况,委员会认为,缔约国没有适当考虑提交人的既有状况,从而避免在 2016 年 8 月 1 日驱逐事件中对他们进行歧视。相反,缔约国在没有适当通知的情况下执行了驱逐整个社区的决定,导致提交人在流落街头时或住在社会中心里分娩,使其作为罗姆族年轻孕妇的特殊需求得不到充分满足。

9.5 委员会还注意到提交人根据《公约》第十二条第 1 和 2 款和第十四条第 2 款(b)和(h)项提出的主张。在这方面,委员会回顾其第 24 号一般性建议并提及缔约国有义务确保提供有关怀孕、分娩和产后期间的保健服务,于必要时给予免费服务,并确保在怀孕和哺乳期间得到充分营养。委员会还回顾,在其关于缔约国第六次定期报告的结论性意见(见 [CEDAW/C/MKD/CO/6](#), 第 37-38 段)中,委员会确定了罗姆族妇女在努力获得保健服务时所面临的障碍,并建议缔约国确保提供负担得起的优质保健服务,防止医务人员对罗姆族妇女的污名化。

9.6 委员会注意到,提交人辩称,根据缔约国的强制保险计划,她们仍需支付她们负担不起的很大一部分医疗费。此外,她们应付金额取决于医生是否选择将她们登记为病人,以及妇科医生是否已拒绝将罗姆族妇女登记为病人。在驱逐前后,大多数提交人负担不起看医生的费用。L.A.和 D.S.在怀孕期间从未看过妇科医生。R.A.设法看了两次妇科医生, L.B.只是在生产时看过一次。委员会还注意到,驱逐加剧了提交人作为年轻孕妇所面临的艰难健康状况,因为她们更难以获得食物、

清洁水和营养。此外，提交人声称从未接受过关于性健康和生殖健康及权利的教育，缔约国至今没有对此提出异议。

9.7. 鉴于上述考虑，委员会依照《公约任择议定书》第 7 条第 3 款行事，认为缔约国未能履行义务，从而侵犯了提交人根据以下条款享有的权利：《公约》第二条(d)和(f)项；第十二条第 1 和 2 款；第十四条第 2 款(b)和(h)项。

9.8. 因此，委员会向缔约国提出以下建议：

(a) 关于来文提交人：

(一) 提供适当赔偿，包括认识到她们因在孕期无法充分获得住房和保健而遭受的物质和精神损害，这种情况在遭到驱逐后更加恶化；

(二) 提供适当的住宿、清洁水和适当营养，并立即提供负担得起的保健服务。

(b) 一般事宜：

(一) 根据《公约》第四条第 1 款和关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)，通过并采取具体有效的政策、方案和有针对性的措施，打击对罗姆族妇女和女童的交叉式歧视；

(二) 确保向罗姆族妇女和女童有效提供适当住房；

(三) 确保提供负担得起的优质保健和生殖保健服务，防止并杜绝向罗姆族妇女和女童非法收取公共保健服务费的做法；

(四) 为罗姆族妇女和女童制定具体的减贫和社会融合方案；

(五) 根据《公约》第四条第 1 款和委员会第 25 号一般性建议，加强在《公约》所涵盖的少数民族群体妇女和女童，特别是罗姆族妇女和女童处于不利地位的所有领域，加强实施暂行特别措施；

(六) 积极与民间社会和代表罗姆族妇女和女童的人权及妇女组织合作(包括提供财政支持)，加强宣传，反对基于性、性别和族裔的交叉歧视，在生活各个领域促进对罗姆族妇女的包容，并促进她们的平等参与；

(七) 确保罗姆族妇女和女童作为个人和群体有途径了解其在《公约》项下的各项权利，且能够有效地主张这些权利；

(八) 确保罗姆族妇女和女童能够及时诉诸有效、可负担和可获得的补救办法，在必要时为其提供法律援助和帮助，酌情由独立的主管法院或法庭或其他公共机构进行公正审讯，妥善处理。

(九) 确保不会强行驱逐罗姆族妇女和女童，除非已向受影响者提供替代住房。

9.9. 按照《任择议定书》第 7 条第 4 款，缔约国应充分考虑委员会的意见及建议，并应在 6 个月内向委员会提交一份书面回复，包括关于就委员会的意见及建议所采取行动的信息。请缔约国将委员会的意见和建议翻译成缔约国的语言，予以公布并广为传播，以便送发社会各界了解。

附件

委员会成员冈纳尔·博格比的个别意见(反对意见)

1. 我不能同意大多数人关于可受理性的意见。
 2. 我认为，根据《公约任择议定书》第4条第1款，来文应被认定为不可受理，理由是没有用尽国内补救办法——事实上，这些补救办法根本就没有试过。我不同意这些补救办法的应用被不合理地拖延或不大可能带来有效救济；
 3. 其次，我认为，根据《任择议定书》第4条第2款(a)项，来文也不可受理，理由是，2016年8月1日发生的同一起驱逐事件正由欧洲人权法院在根据《欧洲人权公约》进行审理(Bekir 等诉北马其顿案)，尽管第110/2016号来文的提交人不是欧洲人权法院所审理案件的当事方。
-