

消除对妇女一切形式歧视
公约

Distr.: General
19 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 107/2016 号来文的意见^{*}、^{**}、^{***}

来文提交人: S.N.和 E.R.(由欧洲罗姆人权利中心律师 Adam Weiss 代理)
据称受害人: 来文人
缔约国: 北马其顿
来文日期: 2016 年 10 月 27 日(初次提交)
参考文件: 已于 2016 年 10 月 31 日转交缔约国(未以文件形式发布)
意见通过日期: 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。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审议: 格拉迪斯·阿科斯塔·巴尔加斯、秋木广子、塔马德尔·拉马、冈纳尔·博格比、马里恩·贝瑟尔、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·莱伊纳尔特、罗萨里奥·马纳洛、里亚·纳达莱亚、阿鲁娜·德维·纳拉因、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·提谢娃和弗朗斯丽娜·托艾-布达。

*** 委员会委员冈纳尔·博格比的个人意见(异议)附在本文件之后。



背景

1.1 来文人为 S.N.和 E.R.,¹ 是北马其顿国民,² 罗姆人, 分别于 2001 年和 2000 年生于斯科普里。提交来文时, 这两人都怀孕了。2016 年 8 月 1 日, 她们被逐出所住住区, 无家可归, 无法获得住所或医疗保健。她们声称, 由于缔约国未能采取一切适当的积极措施来保护她们的健康权, 包括她们的产妇保健权、适足生活条件权及其不受歧视权, 因此, 她们根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第 2(d) 和(f)条、第 4(1)和(2)条、第 12(1)和(2)条及第 14(2)(b)和(h)条享有的权利受到了侵犯。她们由欧洲罗姆人权利中心律师 Adam Weiss 代理。《任择议定书》于 2004 年 1 月 17 日对该缔约国生效。

1.2 2016 年 10 月 31 日, 登记来文后, 根据《任择议定书》第 5(1)条和委员会议事规则第 63 条, 委员会通过其《任择议定书》来文工作组, 请缔约国向来文提交人提供适当的紧急住所、营养、清洁用水, 让其可以立即获得保健服务, 包括孕产妇保健服务。

来文人提交的事实

2.1 在提交来文时, 两人都是未成年人, 与其伴侣住在故居原址上。两人都怀上了第一个孩子。

2.2 S.N.怀孕六个月了, 她一直没有身份证件。她所了解的是, 她的母亲是北马其顿公民, 但没有证件, 因此, S.N.无法获得身份证件。S.N.在怀孕期间看了两、三次医生, 要支付体检费用。

2.3 E.R.怀孕三个月了, 预计会在医院分娩。E.R.有身份证件和出生证明, 但当局两年前拆除她的住家时, 其证件丢失了。由于需要支付新证件的费用, 她一直无法获得新证件。多亏一个非政府组织, 她在怀孕期间看过一次医生。

2.4 据来文人所知, 她们没有公共或私人健康保险, 因此无权享受公立医院的免费初级保健服务。根据国内法, 纳入公共健康保险制度的任何人都享有享受免费孕产妇护理, 如果父母中有一方参加了保险, 则儿童在 18 岁以前也有保险。来文人的父母似乎没有保险。根据《社会保障法》, 公共医疗保险制度也涵盖了社会护理机构中的居民; 然而, 来文人没有被安置在这样的机构中, 也没有得到任何社会支助。根据《健康保护法》, 分娩妇女可以到公立医院急诊室就医; 然而, 如果她不在公共健康保险制度的覆盖范围内, 则会被要求支付分娩期间在医院获得的服务费用。

2.5 在 2016 年 8 月 1 日之前, 来文人居住在瓦尔达尔河附近、斯科普里 Centar 市卡勒(要塞)下的一个名为“Polygon”的住区。该社区由大约 130 名罗姆人后裔组成, 其中包括约 70 名儿童。大多数居民已经在此地生活了 5 至 9 年。他们没有土地保有权, 大多住在他们用现有材料为自己修建的住房里, 生活条件很差。

¹ 律师要求匿名。

² 来文人指出, 他们没有身份证件。

2.6 交通运输部以前拥有罗姆人社区定居的土地。2011 年 11 月，该土地被私有化，并卖给一家私人公司。多年来，当局时不时地移除居民财产和/或摧毁他们的家园和财产，却不向他们提供任何其他住所。居民，包括来文人，利用可用材料重建了家园。一些居民偶尔申请了社会住房，但申请遭拒。来文人本身从未申请过社会住房，因为她们没有身份证件。

2.7 2016 年 7 月 11 日，斯科普里市监察局作出了“清理”该住区的决定，原因是据称该市的城市规划设想在那里修建一条道路。社区成员从未收到任何关于他们将被逐出家园的正式通知，尽管有些人得到了口头警告，要求他们将自己的东西搬离该地。7 月 11 日的决定未发给或传达给任何社区成员。对监察局的这项决定提出上诉不会自动产生中止效力，这意味着尽管提出上诉，当局仍可以继续驱逐行为。

2.8 2016 年 8 月 1 日上午，警察在没有事先通知的情况下进入住区并摧毁了唯一的水源(仅有的一个水泵)。当天晚些时候，推土机赶到，拆除了所有房屋。该市没有为受害者提供其他住所，而是将他们转介给 Šuto Orizari 市，尽管受害者在那里没有财产或任何产权。³ 继房屋拆除后，为斯科普里市服务的一家公共机构，即社会工作中心非正式提出向该地点的一些居民提供住宿，将其安置在 Čičino Selo 一家难民、境内流离失所者和无家可归者中心。由于安全方面的考虑和收容所生活条件恶劣，被提供住宿的所有人都拒绝接受。来文人没有得到任何住宿，显然是因为她们没有身份证件。

2.9 在遭到驱逐后，来文人和该社区的大多数其他居民仍留在先前定居的地点。⁴ 他们没有庇护所，没有水源，无处可去。这种情况直接威胁到他们的生命和健康。他们中许多人因生活条件差出现了健康问题，例如支气管炎和皮肤病。妇女，特别是包括来文人在内的孕妇，处于极其脆弱的地位，健康有严重受损的风险。他们无法获得基本必需品，也得不到孕产妇保健援助。

2.10 来文人认为，针对 2016 年 8 月 1 日的驱逐，不存在有效的国内补救措施。当局的驱逐完全出人意料，是基于一项针对第三方的、“清理”住区的决定。来文人无法获得中止驱逐的补救措施。特别是，“清理”住区的决定不是针对来文人，国内法也没有规定可以对这种决定提出具有自动中止效力的上诉。

2.11 来文人认为，委员会有权审议这项申诉，因为来文人对侵权行为没有任何其他补救办法。鉴于她们无法证明自己是北马其顿的国民，或者有资格享受公共健康保险，因而，她们不符合这种保险资格。她们指出，没有执行条例或程序来保证所有北马其顿国民都有资格享受健康保险，因此，无法在国内法院对这种情况提出质疑。来文人不知道是否有法律程序可以确保通过其他方式获

³ 来文人指出，Šuto Orizari 是斯科普里的一个市，因为其人口以罗姆人为主，而且其民选官员是罗姆人，所以被广泛称为罗姆人市。

⁴ 被驱逐的其他住区前居民向欧洲人权法院提出申请，声称 2016 年 8 月 1 日的驱逐以及未能向他们提供替代住所或任何其他形式的支助，违反了《保护人权与基本自由公约》。法院已将该案传给政府。本案中的来文人不是向法院提出申请的申请人。

得免费医疗或住处。即使理论上存在这种手段，由于来文人已经怀孕，因此时间很紧迫，无法指望她们在诉诸委员会之前寻求这些补救措施，原因是过去没有任何处于这种地位者获得救济的情况。此外，她们没有证件，无法在缔约国的法院提起诉讼程序。

2.12 最后，来文人请委员会让缔约国采取临时措施，避免对来文人造成不可挽回的伤害，并为她们提供适当的紧急住所、营养、清洁水，让她们可以立即获得保健服务，包括孕产妇保健服务。

申诉

3.1 来文人认为，由于当局在驱逐期间和之后未能采取一切适当措施来尊重、保护和实现她们的健康权，包括孕产妇保健权、适足生活条件权及其不受歧视的权利，其根据《公约》第 2(d)和(f)条、第 4(1)和(2)条、第 12(1)和(2)条及第 14(2)(b)和(h)条享有的权利继续遭到侵犯。

3.2 来文人称，她们遭受了基于性别、民族和健康状况的交叉歧视。她们称，在缔约国，强迫迁离情况相对较少，即使发生，也似乎是针对罗姆人社区的，因此驱逐来文人相当于间接歧视。来文人还称，缔约国没有考虑来文人的脆弱处境和她们需要的具体支助形式，侵犯了她们根据《公约》第 2(d)条享有的权利。

3.3 来文人还声称，缔约国违反了《公约》第 2(f)条，因为缔约国未能以一切适当手段推行一项本可修改、废除或补救受害者受歧视的政策。她们认为，缔约国未能采取任何适当措施，消除针对罗姆人社区，包括罗姆妇女的强迫迁离的歧视性做法，尤其是对怀孕的罗姆青少年的歧视性影响。此外，来文人还称，缔约国没有向来文人提供包括赔偿或社会支助在内的任何形式的适当补救。

3.4 来文人还称，缔约国侵犯了其根据第 4 条享有的权利，因为缔约国没有采取特别措施来满足未成年罗姆孕妇在被驱逐的特殊情况下的具体需要。她们认为，其具有多种特征——她们是妇女、族裔血统是罗姆人、是孕妇、未成年人、无家可归、生活贫困、生活条件与农村妇女相当——这些特征交织在一起，使她们很可能成为多种交叉歧视的受害者。因此，她们需要特别措施来防止和保护她们免受这种情况的影响，但缔约国却没有采取这种措施。来文人认为，如果委员会表示在某种情况下需要采取具体的积极措施，⁵ 而有关缔约国却公然不采取这些措施，造成来文人所面临的这种情况，这就违反了《公约》第 4(1)和(2)条规定。

3.5 来文人还称，缔约国让她们受到歧视，限制她们获得包括生殖健康服务在内的保健服务，侵犯了她们根据《公约》第 12(1)和(2)条享有的权利。来文人指出，她们没有保险，没有身份证件，无法支付孕产妇护理费用，而且她们得不到任何社会福利，无法支付至少部分药品和治疗费用，也负担不起其怀孕期间营养需求所需的食物。

⁵ 来文人提及委员会关于该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)。

3.6 来文人认为,她们的生活环境和面临的挑战与生活在农村地区的妇女相同。来文人声称,作为生活条件与农村环境类似的边缘化社区的成员,缔约国没有向她们提供可获得的免费保健服务,这是对她们的歧视,侵犯了她们根据《公约》第 14(2)(b)条享有的权利,特别是就她们被逐后所处情形而言。

3.7 来文人还声称,缔约国的驱逐行为,不向其提供及时和适当的替代住房,使其处于恐惧和焦虑之中,直接使其面临洪水造成的具体威胁,并且未能确保其获取适当的生活条件,特别是适当的住房和营养、个人和家用清洁水、可持续能源以及适当的环境卫生设施和个人卫生,侵犯了其根据《公约》第 14(2)(h)条享有的权利。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 缔约国在 2019 年 4 月 9 日的普通照会中提交了意见。缔约国指出,劳动和社会政策部采取了措施保护住在卡勒(要塞)下的家庭,其中包括来文人。斯科普里的一家公共机构,即市际社会工作中心的专家多次走访了这些家庭。这些家庭被安排住在斯科普里的一个无家可归者中心,优先照顾有孕妇和婴儿的家庭。然而,所有家庭都拒绝了该项服务。

4.2 缔约国指出,住在非正式安置点的家庭的数量和组成不断变化,因而难以跟踪情况。由于 2017 年 1 月气温较低,该部将一些家庭安置在一个无家可归者收容所;然而,大约两天后,他们主动离开了该设施,有些人根本不接受这个住处。

4.3 缔约国解释说,继 2017 年 10 月 5 日和 15 日政府会议之后,采取的紧急和临时住宿措施优先考虑以下群体:(a) 有孕妇或 3 岁以下婴儿的家庭,还优先考虑多子女家庭;(b) 有 4 至 7 岁儿童和残疾儿童的家庭;(c) 65 岁以上者和病人或体弱者。缔约国指出,由于采取了这些措施,在社会设施中为约 100 人提供了住处。

4.4 所有入住者均获得了热餐、衣服、鞋类和个人卫生用品。年幼儿童在 Gazi Baba 街的儿童日间中心做了登记,每天由市际社会工作中心的车辆将其运送到那里。年龄较大的儿童(15-18 岁)则在斯科普里成人教育小学办理入学手续。2016 年,缔约国提供了关于 J.Dj.和 S.M.这两名孕妇的信息,声称前者拒绝了向其提供的住宿,并且此人 2017 年不再被视为居住在非正式安置点,而后者是未成年人,曾被安置在为有教育或社会问题和行为紊乱的儿童而设的设施中。⁶

4.5 缔约国进一步解释说,所有获得住处者都加入了一项得到支助的生活方案,该方案旨在使他们能够获得生活和工作技能,促进他们重新融入社会。两个罗姆人非政府组织参与查明每个家庭的情况和需要,以便根据个人计划开展具体活动。

⁶ 根据姓名首字母,所提到的人似乎不是本来文的来文人。

来文提交人对缔约国关于可受理性和案情的意见的评论

5.1 来文提交人于 2019 年 6 月 14 日提供了评论。律师指出，缔约国的答复是在时间过去两年多之后才作出的，超过了《任择议定书》规定的六个月答复期限。缔约国没有对拖延作出解释。律师认为，不遵守截止日期，意味着委员会应无视该答复，否则就意味着接受了滥用程序的行为。针对缔约国的拖延行为，必须单独认定发生了违反《任择议定书》第六条的情形。要让受害者诉诸司法，缔约国就必须遵守最后期限。此外，缔约国答复的质量如此不堪，以至于当局似乎没有十分认真地对待《任择议定书》规定的义务。

5.2 律师还认为，委员会不宜给缔约国就本评论发表意见的机会；如果那样做，答复期限不应超过一个月。

5.3 此外，缔约国没有同意委员会关于采取临时措施的要求。根据《任择议定书》第五条，缔约国不尊重采取临时措施的要求构成了另外的违反行为。

5.4 律师指出，缔约国确认，所有有关家庭都拒绝了提供住宿的提议。律师认为，这与事实不符，也与缔约国关于受害者接受了某种形式的住房的说法相矛盾。这一意见仅仅说明，他们自觉不自觉地重提反吉普赛的陈词滥调，将罗姆人所处的不利处境归咎于他们自己。

5.5 针对缔约国的一般性意见，律师指出，他的同事定期探访 2016 年驱逐事件的受害者。当局采取的措施执行方面不连贯，仍然效力甚微。他们没有作出任何努力，去为被驱逐者的问题寻找可持续的解决办法。例如，虽然有校车送儿童去加齐巴巴街的日托中心，但司机以种族主义方式骚扰儿童。欧洲罗姆人权利中心目前正在支持家庭就此事提出刑事申诉，现有待斯科普里基层检察官办公室处理。居住在“多边形”地点的被驱逐者(本案一些受害者也在其中)得不到任何服务。

5.6 缔约国还辩称，当局正与两个非政府组织非政府组织合作，改善“多边形”地点的情况。律师与两个基层组织“*Ambrela*”和“*LIL*”保持联系，并确认它们资金不足，无法解决社区面临的基本问题，包括食物不足和缺医少药。

5.7 律师进一步指出，缔约国只提到了另外两名孕妇，即 J.Dj.和 S.M.，而未涉及本来文提交人(名为 S.N.和 E.R.)的情况。律师澄清说，S.N.在兰卡米拉诺维克中心暂住了约 6 至 7 个月。那里条件极其恶劣，对孕妇或刚分娩的妇女来说是不适宜的。九个家庭唯一可用的浴室几乎无法正常使用，这些家庭自费粉刷并安装了一个新水龙头。卫生条件极差，那里的环境几乎不适宜居住。S.N.和其他人几乎没有得到食物和衣服。没有为 S.N.提供替代住房。该处设施的污水是露天的，成天发出臭气。这里的环境对儿童来说是危险的：没有门，有些表面尖锐，障碍物很多，儿童可能会绊倒。没有厨房或其他能做饭的地方。S.N.的丈夫在一家工厂找到工作后，她就被勒令离开兰卡米拉诺维克中心。她无处可去，又回到了“多边形”地点。

5.8 E.R.最终也被安置在兰卡米兰诺维克中心，居住条件与 S.N.相同。她觉得不得不离开，因为住在那里的人物品失窃，令她不再感到安全。她还回到了“多边形”地点。当局拒绝安置她，因为她是自愿离开兰卡米兰诺维克中心的。

5.9 律师解释说，由于 2016 年 8 月 1 日遭到驱逐，这些受害者在孕期流落街头。一人被驱逐后、露天生活在“多边形”地点时生了孩子；另一人在兰卡米兰诺维克中心生产。在这两种情况下，当局在她们怀孕晚期和刚分娩后将她们置于恶劣环境，这都是违反《公约》的行为。

5.10 关于用尽国内补救办法，律师澄清说，来文提交人没有提出任何国内申诉，而是根据《公约》提出了他们的诉求。律师提到他在这方面的初步评论(见第 2.10 段)，并指出，缔约国没有基于这些理由提出反对。律师再次强调，来文提交人没有任何可用的有效补救办法，或者是这样的情况，即：现有的补救办法不太可能给来文提交人带来有效的救济。

5.11 关于孕妇的生殖权利，律师指出，时间至关重要。几个月或几年后通过法院采取的补救措施对维护《公约》所载权利而言毫无用处。为了保障孕产妇有权获得与怀孕有关的适当服务，以及在怀孕和哺乳期间有权获得充足营养(《公约》第 12 条第 2 款)，当时就要有一种补救办法可以提供救济；怀孕和分娩是等不了普通的法院审理程序的。不能认为任何事后补救，如民事索赔，可能带来有效的救济。孕期未能提供适当服务和充足营养所造成的损害，以后是无法补救的。

5.12 在本案中没有这种补救办法，因为驱逐是在没有通知和没有上诉权的情况下发生的：受害者无家可归，损害了她们孕期的生殖健康和营养，侵犯了《公约》第 12 条第 2 款赋予她们的权利。当局以这种方式进行驱逐，剥夺了受害者利用可能带来有效救济的补救措施的机会。

5.13 律师指出，即使驱逐后存在可被认为有可能带来有效救济的补救办法，来文提交人也无法利用任何补救办法，来声称《公约》所赋予的权利受到侵犯。缔约国国内法没有任何程序确保《公约》第 12 条第 2 款规定的权利受侵犯的孕妇能够紧急获得她需要的社会和医疗支持。缔约国没有提出相反的意见。无论如何，这种补救办法必须考虑到受害者十分弱势的地位：罗姆人孕妇生活处于赤贫状态，无法获得法律或其他支持。

5.14 在这方面，律师补充说，欧洲人权法院正在审理一起案件，即“贝基尔等人诉北马其顿”(申请号 46889/16)，内容涉及 2016 年 8 月 1 日的同一起驱逐事件。法院以不可受理为由，驳回了所提交的绝大多数申请，但没有向有关国家进行通报。然而，“贝基尔等人”案已通报给了北马其顿当局，预计很快将作出判决。如果该案存在着用尽国内补救办法方面的问题，法院就会毫不犹豫地宣布此项申请不可受理。律师相信，欧洲人权法院会同意以下观点，即：没有有效补救办法可以用尽，没有任何补救办法能够给受害者带来有效的救济。

5.15 缔约国未能遵守委员会关于采取临时措施的要求，这也表明，在实践中，没有获得有效补救的希望。

5.16 鉴于这些考虑，律师请委员会得出以下结论，即：缔约国违反了《任择议定书》第五条和第六条，因为缔约国没有遵守委员会关于采取临时措施的要求，也没有遵守答复的最后期限。律师还要求按照禁反言原则，不许缔约国对可受理性提出任何反对意见，因为它最初没有这样做，并要求不理睬缔约国迟交的答复。

缔约国的补充意见

6.1 在 2019 年 9 月 10 日的普通照会中，缔约国提供了补充意见。⁷ 缔约国重申，劳动和社会政策部与斯科普里的城市间社会工作中心合作，向被驱逐者提出把他们安置在斯科普里的一个无家可归者中心，但这些家庭全部拒绝了这一提议。缔约国称，相反，这些家庭希望被安置在柳宾奇儿童机构，或卡拉诺夫，或分到“福利公寓”。缔约国称，柳宾奇儿童机构设施破旧，不提供基本的服务，劳动和社会政策部也没有可提供给无家可归者的任何“福利公寓”。然而，奇基诺村的无家可归者中心提供必要的药物和体检，该中心的居民无须自付费用。此外，该中心提供一日三餐，为社会融合提供日常活动，并为其居民安全提供“定期警卫服务”。

6.2 缔约国还指出，交通运输部负责通过公开征集申请的方式来分配福利公寓，福利公寓的分配由一个委员会作出决定。缔约国进一步指出，斯科普里的城市间社会工作中心努力向受影响的家庭提供支持，这些家庭中，有许多是接受了财政援助的。

6.3 缔约国指出，2017 年 1 月 5 日，11 个家庭(60 人)被安置在两个社会保护设施中，而 12 个家庭拒绝了这一安置。最终，以前居住在“卡勒”(要塞)下并被安置在该设施的人数达到 83 人。他们得到了食物、热饮、卫生用品、毛毯、床垫和衣物。2017 年 1 月 8 日，他们接受了体检和药物治疗。据城市间社会工作中心称，大多数人都有身份证件，对于没有身份证件的人来说，获得身份证件的程序是与一个名为 Ambrela 的非政府组织合作启动的。此外，所有个人都在国家保健系统下投保。

6.4 缔约国指出，在 2017 年 10 月 5 日和 15 日以及 2018 年 7 月 24 日的政府会议之后，向大约 120 人提供了临时住所，这些人也受益于一项支持生活和重返社会的社会融合方案(见上文第 4.5 段)。缔约国还指出，截至 2018 年底，政府为该方案供资达 1 200 000 北马其顿第纳尔(约合 19 000 欧元)。此外，5 至 13 岁的儿童参加了“街头儿童日托中心”的活动，5 月，⁸ 适龄儿童被“拉米兹和哈密德兄弟”小学录取。2018 年，孩子们还利用了“免费的寒暑假”。

6.5 缔约国进一步指出，14 个家庭搬到了作为临时独立住房的“集装箱安置点”。他们签订合同，最初在定居点居住六个月，后来又延长了六个月。合同规定这些人有义务以“好管家”的方式维持安置点，因此，厕所和浴室出现的部分损坏，有人就加以修复了。他们亦须作为积极求职者，定期向职业介绍所报到。令人遗憾的是，职业介绍所提供的培训课程，入住定居点的居民却不接受。截至 2019 年

⁷ 缔约国将其关于本案和第 110/2016 号来文(产生于相同的实际背景)的意见并入一份文件提交。

⁸ 缔约国没有具体说明年份。

2月8日, 11人找到了工作, 但11人中, 只有6人继续工作, 其余5人放弃了。此外, 由于居民有义务“将儿童纳入教育进程”, 适龄儿童上小学或上夜校。还提供了交通服务、学习用品和学习援助。

6.6 缔约国提出, 入住“集装箱安置点”的个人全都获得了医疗保健, 并发给国家保健卡, 他们的子女也发给疫苗接种卡。为新生儿提供了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的城市间社会工作中心对“卡莱”(要塞)下的非正式定居点进行了重新测绘。2018年12月, 85人被安置在一处社会保护设施中, 该设施乃是斯科普里面向有教育和社会问题以及行为障碍的儿童公共护理机构的一部分。总共有12名6至13岁的儿童在街头儿童日间中心上学。医务人员对这些家庭做了体检, 并为儿童接种了疫苗。一名日托探视护士登门拜访了有新生儿的家庭。

6.8 缔约国不同意关于它未能遵守采取临时措施要求的指控, 因为自2016年以来, 它已采取一切必要的紧急和及时的措施保护个人(罗姆人家庭), 这些措施仍在实施之中。出于以上理由, 缔约国请委员会不要确定发生了违反《任择议定书》第五条的行为。

6.9 此外, 缔约国坚持认为, 根据2012年《男女平等机会法》和2010年《防止歧视和歧视保护法》, 保护妇女权利的补救措施是有的; 这两项法律规定了相关的保护机制和法院程序。缔约国还提到监察员办公室是此类案件可用的保护机制。缔约国具体指出, 提交禁止歧视保护委员会和监察员办公室的案件是免费审理的, 来文提交人也可以利用“司法保护机制”。缔约国请委员会根据《任择议定书》第四条宣布来文不可受理。

6.10 有人说缔约国在向委员会提交意见方面一拖再拖, 缔约国认为这一指控毫无实据, 因为向委员会提交答复时出现拖延, 并没有对有关人员造成任何后果。

来文提交人对缔约国补充意见的评论

7.1 2019年10月25日, 来文提交人提交了对缔约国补充意见的评论。⁹ 他们认为, 缔约国“主动”提交的材料没有提供关于受害者个人情况的具体细节, 也没有针对来文提交人前一份材料所载细节作出回应。因此, 委员会应认为来文提交人的事实陈述没有争议。他们还指出, 缔约国拖了许久才提出新的说法, 称它在奇基诺村收容所向2016年8月1日家园被毁者提供了住所安置。来文提交人争辩说, 这种说法是“不可信的”, 因为收容所没有空房, 几乎满员, 而且“在失火之后收容能力有限”。¹⁰ 在这方面, 来文提交人注意到缔约国2016年8月24日致函欧洲人权法院, 指出有55人住在该收容所。来文提交人认为, 即使收容所

⁹ 来文提交人把关于本案和第110/2016号来文的评论意见放在一份文件中提交。

¹⁰ 来文提交人称, 2015年收容所曾发生火灾, 只有36个房间, 最多只能容纳60人。因此, 他们辩称, 过去住在“多边形”营地的120人, 收容所根本安置不下。

有容纳更多人的空间，它也不适合任何人，包括来文提交人。¹¹ 2013 年，监察员办公室发现收容所的生活条件差，除其他外，注意到存在着食物供应不足、卫生水平低下以及在废物收集、保健、人身安全和罗姆人儿童受教育机会方面的问题。来文提交人认为，犯罪团伙进入了收容所，并对被收容者实施了暴力行为；收容所针对罗姆人的族裔间暴力行为臭名昭著，有女儿住收容所的父母担心女儿会遭到性虐待和性剥削。来文提交人认为，缔约国没有提供证据表明它向来文提交人具体提供了此类住宿安排。

7.2 提交人认为，缔约国声称在提交人被驱逐后数月和数年所作的努力是不相关的，因为在本案中时间是至关重要的。她们重申，提交人无家可归，无法获得任何社会或医疗援助。缔约国为避免提交人“在驱逐 6 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》应享的权利。提交人还辩论说，缔约国通过声称为住宿者提供了医疗保险文件，承认了提交人在怀孕期间和之后没有医疗保险，而这违反了《公约》第 12 条第(2)款。

7.3 提交人进一步反驳缔约国关于它遵守了委员会关于临时措施要求的说法。她们坚持认为，缔约国采取的唯一措施是提供西西诺塞罗收容所的住宿，截至 2016 年 8 月 1 日，该收容所可容纳五六人。此外，没有迹象表明提交人得到了优先考虑，也没有迹象表明那里的生活条件足够适合孕妇或最近分娩的人。

7.4 关于缔约国声称提交人没有用尽国内补救办法而且监察员本可以提供有效补救办法，提交人争辩说，监察员除了提出建议、提案和说明外，无权做任何事情。¹² 关于反对歧视保护专员或司法补救办法，提交人认为，当局的积极行动危及妇女的生育权利时，《公约》第 2 条要求在采取行动之前对有争议的行动——本案中的驱逐——进行审查。然而，鉴于当局并未向提交人提供驱逐的事先通知，因此并没有她们本可以用尽的补救办法。在这方面委员会认为，当补救措施因时间流逝而无效时，“不太可能带来有效的纾缓”，因此不必用尽。¹³ 此外，委员会在其关于妇女诉诸司法的第 33(2015)号一般性建议第 11 段中表示，缔约国有进一步的基于条约的义务，以确保所有妇女平等地获得“有效和及时”的补救措施。因此，提交人坚持认为，缔约国必须确保妇女在“严重和有计划地侵犯其权利”之前能够获得补救。当涉及到怀孕和分娩时，这一点“尤为紧迫”。

¹¹ 两位来文提交人提及欧洲安全与合作组织“进展报告：改善欧安组织地区罗姆人和辛提人境况行动计划的执行情况(2010 年)”，第 63 页(可查阅：www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Status%20Report-FINAL2.doc)；以及大赦国际报告“马其顿，2010 年”(可查阅：www.refworld.org/docid/4c03a8182b.html)。他们还提到监察员的报告(可查阅：<http://ombudsman.mk/upload/documents/2013/Izvestaj-Cicino%20selo.pdf>，仅有马其顿文本)和几篇新闻稿。

¹² 提交人提及监察员的网站，可查阅马其顿语版网站：http://ombudsman.mk/upload/documents/2013/Izvestaj-Cicino_selo.pdf。

¹³ 见 O.G. 诉俄罗斯联邦(CEDAW/C/68/D/91/2015)，第 5.8 和 7.4 段。

7.5 提交人认为, 缔约国声称延迟答复委员会并不会对有关人员造成任何后果, 这表明缔约国对委员会、《任择议定书》和提交人的不尊重。在数年等待缔约国答复之后, 提交人声称已经失去了根据《任择议定书》“获得司法公正的希望”。

7.6 最后, 由于不尊重最后期限, 缔约国被禁止根据委员会议事规则第 69(6)条声称提交人没有用尽国内补救办法。

委员会需审理的问题和议事情况

审议可受理性

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(4)条, 委员会须在考虑来文的案情理据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纾缓, 否则不得审议。

8.4 在这方面委员会注意到提交人争辩说, 在相关时间没有能够有效缓解提交人案件情况的有效国内补救措施, 特别是关于 2016 年 8 月 1 日拆房和驱逐的情况, 而且无论如何, 她们都没有收到拆迁计划的通知。委员会进一步注意到提交人的论点, 即无论如何, 作为替代办法, 提交人都无法就她们申诉遭受到的侵权行为获得任何其他补救措施, 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医疗保险的人的类别。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, 考虑到她们怀孕和时间至关重要的事实, 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法律诉讼。

8.5 委员会重申其在国家法律制度方面的辅助作用。因此提交人必须用尽所有国内补救办法才能使来文得到受理。在这方面, 委员会注意到缔约国声称, 根据 2012 年《男女平等机会法》和 2010 年《防止和禁止歧视法》, 保护妇女权利的补救办法是存在的, 但提交人没有根据这两项法律提出申诉。

8.6 委员会认为, 应由《任择议定书》缔约国举证说明具体补救办法与特定案件相关, 而且它们本可以对申诉人的特殊情况提供有效救济。委员会注意到, 缔约国并未提供本可以适用于本特定案件的任何细节或相关判例法, 以说明所援引的补救措施确实可以向提交人提供有效的救济。相反, 缔约国只是解释说这些补救办法在法律上是存在的, 但没有解释或提供实例来证明所涉补救办法既相关又可能在该案的情况下有效。

8.7 鉴于上述考虑，并鉴于档案中没有关于本案的国内补救措施效力的任何进一步相关信息，委员会认为，在提交人被驱逐和怀孕的具体情况下，在其权利受到侵犯的相关时刻，缔约国没有举证说明可以立即向她们提供替代住房和获得生育保健及其他必要社会服务的任何补救措施，而且这些补救措施可能被认为是有效的、存在的，但提交人并没有用尽这些补救措施。

8.8 因此根据本案的特殊情况，委员会认为，根据《任择议定书》第 4 条第(1)款的要求，不排除审议本来文。

8.9 因此，委员会宣布来文可受理，因为它提出了《公约》第 2 条(d)和(f)项、第 12 条第(1)和(2)款以及第 14 条第(2)款(b)和(h)项下的问题，并着手审议案情。

审议案情

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

9.2 委员会注意到，在本案中，提交人声称她们因性别、族裔、年龄和健康状况而遭受跨部门歧视，违反了《公约》第 2 条(d)和(f)项。委员会表示注意到她们的论点，即缔约国在没有采取措施确保适当的替代住房、保健和产妇护理的情况下驱逐她们，没有考虑到她们极其脆弱的处境以及对罗姆人怀孕青少年的特别严重和歧视性的影响。

9.3 委员会还注意到提交人断言，强迫驱逐现象在缔约国相对较少，而且往往特别针对罗姆人社区。委员会还注意到提交人声称，缔约国除了不曾避免强迫驱逐——这相当于对罗姆人社区的间接歧视之外，也并未采取适当的积极措施消除驱逐罗姆人社区包括罗姆人孕妇的歧视性做法，也不曾向提交人提供任何适当的补救措施。在这方面，委员会回顾其关于暂行特别措施的第 25(2004)号一般性建议第 12 段，其中提到缔约国有义务采取暂行特别措施，消除对可能遭受种族、族裔或宗教认同等方面歧视的妇女的多重形式的歧视。委员会还回顾，在其关于缔约国的第四次和第五次合并定期报告的结论性意见中(CEDAW/C/MKD/CO/4-5, 第 19 段)，委员会建议缔约国除其他外，在少数民族妇女处于不利地位的情况下采取特别措施。委员会注意到，尽管提交人是未成年人孕妇，但她们受到的待遇与其他被驱逐者并无不同，她们无家可归，处于极端贫困的状态。委员会还注意到，不受歧视的权利不仅包括在类似情况下对人一视同仁，而且在不同情况下也要区别对待。

9.4 委员会还注意到缔约国的一般性申明，劳动和社会政策部已采取措施，作为紧急事项确保临时住所，同时优先考虑有孕妇或 0 至 3 岁婴幼儿的家庭。然而委员会注意到缔约国提到的是其他匿名个人，而且并未涉及来文的两名怀孕提交人的具体情况。因此，在档案中并无进一步资料的情况下，委员会认为，缔约国没有尊重、保护或履行提交人不受歧视的权利，也没有采取临时特别措施，以解决在遭驱逐的特殊情况下的未成年罗姆人孕妇的具体迫切需要，并得出结论，提交人根据《公约》第 2 条(d)和(f)款的权利遭到了侵犯。

9.5 委员会还注意到，提交人声称，她们在怀孕期间在确保健康和生育权利方面面临严重障碍，而时间至关重要，这违反了《公约》第 12 条第(1)和(2)款和第 14 条第(2)款(b)项。委员会注意到一个不争的事实，即尽管第一提交人极度贫穷，但她必须支付从医生那里接受的几次检查的费用，而第二提交人只因一个非政府组织的帮助而被医生探望过一次。在这方面委员会回顾，缔约国遵守《公约》第 12 条对妇女的健康和福祉至关重要，应特别关注属于弱势不利群体的妇女和女童的健康需要和权利。各缔约国应报告已采取何种措施以消除妨碍妇女获得保健服务的因素，确保妇女及时经济地获得这些服务，特别是与生育健康有关的服务。¹⁴

9.6 委员会注意到，提交人及其父母都没有身份证件，也不受缔约国公共(或私人)医疗保险制度的保障。由于提交人没有证件并且没有保险，她们无法获得适当的健康保健设施，也无权享受任何免费的初级、二级或产妇保健。此外，她们没有收入，也没有能力支付产妇护理和必要的食物，以满足生育期营养需求。委员会还注意到，两位提交人都不是在专科医院分娩，而是在波利冈或兰卡米兰诺维克中心的露天场地分娩的。委员会注意到，缔约国没有反驳这些事实，也没有提供任何具体资料说明是否向提交人提供了获得任何保健服务的机会，以及是否采取了适当措施确保提交人获得特别是生育保健的机会。鉴于案卷中没有进一步的资料，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第 12 条第(1)和(2)款及第 14 条第(2)款(b)项享有的权利遭到侵犯。

9.7 关于提交人享有适当生活条件的问题，委员会注意到她们的论点，即在被驱逐之后，它们最初怀着身孕住在露天。在被驱逐后没有得到可持续的替代住所之外，提交人从未申请过也没有得到过社会住房或任何其他社会支持，显然是因为她们没有身份证。委员会还注意到，在遭驱逐和之后，这两名怀孕提交人的生活条件极其恶劣，缺乏饮水和维持个人卫生的用水。在这方面委员会注意到，所有这些因素导致提交人处于极其脆弱和危险的地步，她们的健康面临严重损害。

9.8 委员会注意到，两名提交人最终都被临时安置在兰卡米兰诺维克中心，那里的条件极其恶劣，不适合孕妇。委员会还注意到，等到 S.N.的丈夫找到一份工作后，她就被命令离开兰卡米兰诺维克中心，而 E.R.也出于安全和安保原因离开了兰卡米兰诺维克中心。委员会还注意到，两位提交人在别无选择情况下只能又返回了波利冈的场址，但当局拒绝安置 E.R.，因为她当初自愿离开了兰卡米兰诺维克。此外委员会注意到，两名提交人因此在怀孕期间事实上无家可归，只得在波利冈或兰卡米兰诺维克中心的露天生活和分娩。

9.9 委员会还注意到，缔约国笼统断言约有 100 人获得了替代住宿，幼儿进入了日托机构，并启动了年龄较大儿童的入学程序。然而委员会注意到，缔约国没有提供具体资料，说明两名提交人在其住所被拆除期间和之后的生活状况，以及采取了哪些措施通过提供可持续和适当的替代办法来缓解她们的住房状况。

¹⁴ 见委员会关于妇女与健康的第 24(1999)号一般性建议，第 2、6 和 21 至 23 段。

委员会注意到，缔约国既没有对提交人对事实的描述提出异议，也没有提供关于为确保提交人获得适当保健设施和享受适当生活条件而采取的任何适当措施的具体资料。因此委员会认为，所呈供的事实表明，提交人根据《公约》第 14 条(d)项并结合委员会关于《公约》第 2 条之下核心义务的第 28(2010)号一般性建议所享有的权利受到了侵犯。

9.10 在没有更多相关案卷资料的情况下，委员会对提交人的指控给予应有的重视。

10. 根据《公约任择议定书》第 7 条第(3)款，并考虑到上述考虑因素，委员会认为，委员会面前的事实表明，提交人根据《公约》第 2 条(d)和(f)项、第 4 条第(1)和(2)款、第 12 条第(1)和(2)款以及第 14 条第(2)款(b)和(h)项享有的权利遭到侵犯，同时考虑到委员会关于妇女和健康的第 24(1999)号和关于农村妇女的第 25(2016)、28(2016)和 34(2016)号一般性建议。

11. 鉴于上述结论，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，包括承认她们在怀孕期间因没有足够的住房和医疗保健而遭受的物质和精神损害，而且这一伤害因其被驱逐而加剧；
- (二) 提供适当的住宿、获得干净的水和足够的营养，并立即获得负担得起的保健服务。

(b) 总体建议：

- (一) 根据《公约》第 4 条第(1)款和第 25 号一般性建议，采取并执行切实有效的政策、方案和针对性的措施，包括暂行特别措施，以打击对罗姆人妇女和女童的交叉歧视；
- (二) 确保罗姆人妇女和女童有效获得适当住房；
- (三) 确保获得负担得起的高质量保健和生育保健服务，防止和消除向罗姆人妇女和女童非法收取公共保健服务费的做法；
- (四) 为罗姆人妇女和女童制定具体的减贫和社会包容计划；
- (五) 根据《公约》第 4 条第(1)款和委员会第 25 号一般性建议，加强在《公约》所涵盖的属于少数民族群体的妇女和女童特别是罗姆人妇女和女童处于不利地位的所有领域实施暂行特别措施；
- (六) 包括通过提供财政支持，积极与代表罗姆人妇女和女童的民间社会组织及人权和妇女组织进行接触，以便加强宣传，反对基于性别、性别认同和族裔的交叉歧视，并促进罗姆人妇女在所有生活领域的宽容和平等参与；
- (七) 确保罗姆人妇女和女童作为个人和群体能够获得了解其根据《公约》享有权利的途径，并能够有效地主张这些权利；

- (八) 确保证罗姆人妇女和女童可诉诸有效、负担得起、可获得和及时的补救办法，必要时为其提供法律援助和帮助，由独立的主管法院或法庭或其他公共机构酌情公正审讯，妥善处理其投诉；
- (九) 确保如果没有向受影响的人们提供替代住房，就不得对罗姆人妇女和女童实施强行驱逐。

12. 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，公布并广泛传播，让社会各方面能够了解委员会的意见和建议。

附件

委员会成员冈纳尔·伯格比的个人意见(反对)

1. 我不同意大多数人关于可否受理性的观点。
 2. 我认为，根据《公约任择议定书》第4条第(1)款，来文本应被认定为不可受理，理由是没有用尽国内补救办法，而且事实上，这些补救办法根本没有被提交人尝试过。我不同意认为实施这些补救措施会被不合理地拖延，或不大可能带来有效的纾缓。
 3. 其次我认为，根据《任择议定书》第4条第(2)款(a)项，来文也是不可受理的，理由是欧洲人权法院正在根据《欧洲人权公约》(贝克尔和其他人诉北马其顿)审查2016年8月1日的驱逐行动，尽管第107/2016号来文提交人不是欧洲人权法院案件的当事方。
-