

公民权利和政治权利
国际公约Distr.: General
29 September 2014
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 1926/2010 号来文

委员会于 2014 年 7 月 7 日至 25 日举行的第一一一届会议

提交人： S. I. D. 等人(分别由机会平等协会和促进经济、社会和文化权利全球倡议的律师 Daniela Mihailova 和 Bret G. Thiele 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 保加利亚

来文日期： 2009 年 9 月 21 日(首次提交)

参考文件： 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定，于 2010 年 1 月 28 日转交缔约国(未作为文件印发)

决定的通过日期： 2014 年 7 月 21 日

事由： 即将驱逐和拆除长住罗姆人社区的住房

实质性问题： 有效补救办法；非法和任意干预他人住宅；法律面前人人平等/受到法律的平等保护的权利；基于种族血统原因的歧视

程序性问题： 其他国际调查或解决程序；未能证实指控

《公约》条款： 第二条、第十七条和第二十六条

《任择议定书》条款： 第二条和第五条第 2 款(子)项



附件

人权事务委员会根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》在第一一一届会议上

作出的关于

第 1926/2010 号来文的决定*

提交人:	S. I. D. 等人(分别由机会平等协会和促进经济、社会和文化权利全球倡议的律师 Daniela Mihailova 和 Bret G. Thiele 代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	保加利亚
来文日期:	2009 年 9 月 21 日(首次提交)

根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十八条设立的人权事务委员会，于 2014 年 7 月 21 日举行会议，通过了如下：

关于可否受理的决定

1.1 2009 年 9 月 21 日来文提交人 S. I. D.、M. A. T.、A. A. S.、R. S. G.、O. A. T.、M. G. H.、G. S. G.、I. S. R.、F. A. T.、N. A. S.、Y. B. K.、G. Y. T.、L. I. R.、L. Y. M.、D. M. M.、S. A. K.、Y. K. P.、I. S. R.、T. S. M.、I. M. K.、A. S. S.、M. G. H.、S. M. N.、M. D. P.、N. I. S.、R. A. S.、M. H. G.、S. I. V.、R. I. K.、L. S. K.、S. M. K.、M. J. C.和 K. S. P.住 Gorno Ezerovo 社区；E. A. B.、K. H. S.、M. I. D.和 Z. S. A.住 Meden Rudnik 社区，都是保加利亚罗姆族国民。

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：亚兹·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐格先生、克里斯蒂娜·沙内女士、艾哈迈德·阿明·法萨拉先生、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、沃尔特·凯林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、杰拉尔德·纽曼先生、奈杰尔·罗德利爵士、维克多·曼努埃尔·罗德里格斯-雷夏先生、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、戴儒吉拉尔·塞图尔幸、安雅·塞伯特·佛尔女士、尤瓦·沙尼先生、康斯坦丁·瓦尔泽拉什维利先生、马戈·瓦特瓦尔女士和安德烈·鲍尔·兹勒泰斯库先生。

委员会委员尤瓦·沙尼先生和克里斯蒂娜·沙内女士(反对)的联合意见案文附于本意见之后。

委员会委员赞克·扎内莱·马约迪纳女士(反对)的个人意见案文附于本意见之后。

Gorno Ezerovo 和 Meden Rudnik 社区位于保加利亚布尔加斯市。他们宣称，就实施驱逐和拆除住房而言，保加利亚侵犯了提交人依据《公民权利和政治权利国际公约》第十七和第二十六条规定和与该项《公约》第二条一起解读的前述条款规定应该享有的权利。1992 年 6 月 26 日《任择议定书》对保加利亚生效。提交人由律师代理。

1.2 2010 年 1 月 28 日，新来文和临时措施特别报告员代表委员会行事，鉴于提交人当时陈述的事实不够充分，决定不按照委员会议事规则第 92 条请求采取临时措施。

提交人陈述的事实

2.1 提交人来自 Gorno Ezerovo 和 Meden Rudnik 罗姆社区，这些社区已经存在了 50 多年。在此期间，公共主管机构通过提供诸如个人信件邮递、水、卫生和电力等类服务，已经在实际上承认了这些社区的住房状况。

2.2 2007 年，Gorno Ezerovo 社区的 52 名居民和 Meden Rudnik 社区的 32 家住户收到了国家建设控制理事会布尔加斯区域办事处根据《国土开发法案》第 225 条第 1 款签发了驱逐令，该项条款允许不经适当许可而拆迁房屋。该令要求提交人自行拆除其住房或者由当局拆除。如果是当局拆除，提交人要支付拆除的费用。根据提交人的原有来文，驱逐令是因私人对这些长期居住在此的社区土地进行财产诉求而签发的。

2.3 提交人根据联合国人权理事会的申诉程序在 2008 年 5 月 28 日提出申诉，他们辩称自己将被强行驱逐。人权理事会来文工作组审议其来文时，拆除被叫停。工作组在 2009 年 4 月停止审议提交人的申诉。

2.4 布尔加斯市政府在 2009 年 9 月 8 日强行驱逐 Gorno Ezerovo 社区里 27 人并拆除其房屋。该令由当地警察协助执行，他们对居民过度使用了武力。这些人被迫离开家园，其中一些人遭到殴打。他们不得不放弃大部分个人物品，包括家具，因为房屋被拆除时，这些物品仍在家中，致使这些家庭包括儿童和老人在内无家可归。

2.5 最初提交此来文时，Gorno Ezerovo 社区收到驱逐令的其他住户和 Meden Rudnik 社区的 32 家住户均面临即可被强行驱逐和拆迁的威胁。至于 Meden Rudnik 社区，这 32 户中有一半住家已经在此大约 20 年，另一半住户是后搬来的。之后大约在 2009 年 9 月 25 日，Meden Rudnik 社区的 19 个家庭被强行赶出，他们的家园被拆除。那些被强行驱逐的人，没有一人获得替代性住房，也没有与社区进行有意义的协商。虽然布尔加斯市市长表示市政府将为在布尔加斯合法登记的家庭以及所有符合这一要求的被驱逐人士提供其它住所，但是没有人受到重新安置，他们因此无家可归。

2.6 即使在最低程度的住房使用权被剥夺的情况下，国内没有有效的应对驱逐案件的有效补救办法。尽管如此，一些家庭试图向布尔加斯行政法院和最高行政

法院提起诉讼，但是，除其他外，由于没有住房使用权保障，驱逐令得到法庭支持。缔约国的法律没有规定任何补救办法，平等机会协会根据国际法，协助社区向行政法庭对驱逐令提出抗辩。其它罗姆人社区也向这些法院提起诉讼，但均被驳回，因为除其他外，申请人无法证实各自居住地点的法律依据。这表明，国内法院不愿或不能有效保护本来文所涉及的国际人权。

申诉

3.1 提交人指出，他们是罗姆人一贯遭受种族歧视现象的受害者，因此诸如 Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 等罗姆社区不得不在非正规定居点(如“非法搭建物”)居住。歧视造成没有提供必要的教育和就业机会，使罗姆人能够负担得起市场价格的住房。提交人引述经济、社区、文化权利委员会的结论性意见称，缔约国在消除失业方面“无功可言”，并“对就业者所领取的薪酬不足以确保其本人及家庭享有适足生活水平感到遗憾”。¹ 城市非正规定居点形成的另一个原因是，罗姆农民基本上失去了农村土地，背井离乡，被迫在城市地区寻找就业机会。提交人援引消除种族歧视委员会的结论性意见，指出“罗姆农民不敢根据解散农业合作社的法律要求分到应该享有的土地”。²

3.2 缔约国否认 Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 社区有住房使用权保障，包括根据缔约国的国际和国内人权义务要求，所有人均应拥有最低“程度的住房使用权保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁”。³ 他们试图将其案件提交给布尔加斯行政法院，但是没用。布尔加斯行政法院和最高行政法院对驱逐和拆迁令维持原判。

3.3 实施强行驱逐和威胁强行驱逐不啻为违反与《公约》第二条一并解读的第十七条规定的行为。委员会先前在结论性意见中曾阐明，强行驱逐的做法系“任意干涉了遭强行驱逐之受害者依据《公约》所享有的权利，特别是受害者依据《公约》第十七条规定应享有的权利”，⁴ 委员会还说，所涉缔约国应“确保在与被驱逐者磋商并作出适当迁居安置之前，不得实施迁出定居点的驱逐”。⁵

3.4 提交人称，要对 Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 社区实行强行驱逐的威胁也属不法行为，因为亦如经济、社会及文化权利委员会关于适足住房权：强行驱逐问题的第 4(1991)和 7(1997)号一般性意见以及根据一般国际法，包括《经济、社会、文化权利公约》对确定禁止强行驱逐行为颇具说服力的权威性一般性意见

¹ 经济、社会、文化权利委员会关于保加利亚第三次定期报告的结论性意见(E/C.12/1/Add.37)，第 13-14 段。

² 消除种族歧视委员会关于保加利亚的结论性意见(CERD/C/304/Add.29)，第 8 段。

³ 经济、社会、文化权利委员会关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，第 8(a)段。

⁴ 人权事务委员会关于肯尼亚第二次定期报告的结论性意见(CCPR/CO/83/KEN)，第 22 段。

⁵ 同上。

所述，强驱尤其违反了适足住房权，包括《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条禁止强行驱逐的规定。因此，鉴于诸如此类的强行驱逐系为有悖《经济、社会、文化权利国际公约》的行为，强行驱逐行为不啻为安设住宅的非法之举，因此也违反了《公民权利和政治权利国际公约》第十七条。

3.5 提交人辩称，强行驱逐也是任意之举，因为这是以种族歧视方式采取的强行驱逐行为，因为他们是 Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 社区罗姆族人。这种强行驱逐行为不仅带有非法歧视的用意，而且还具有违法的歧视效应。

3.6 提交人援引欧洲理事会 2005 年 2 月 23 日通过的关于改善欧洲罗姆人和旅行者的住房条件的第 4(2005)号建议，指出应把该项建议作为解释《公约》第十七条具有说明力的权威性工具。任何违背该项建议的行为即等于对住宅的非法干预行径。有鉴于此，提交人称，本来文所述目前威胁要实施的强行驱逐应被视为非法以及任意之举，因此为违反《公约》第十七条的行为。

3.7 提交人称，实施强行驱逐和强行驱逐的威胁不啻为违反与《公约》第二条一并解读的第二十六条规定的行为。《保加利亚宪法》第五条第(4)款规定，经保加利亚批准的《公约》和各条约所载权利，对其国内法律体制具有直接的约束力。第二十六条规定要确保恪守《公约》第十七条不得就罗姆人的民族出身予以歧视，以及保证得到《公约》第十七条规定的同等保护。Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 社区之所以为非正规定居点或“非法搭建物”，如控制非法建筑区域机构所述，很大程度上是因对罗姆人长期存在的种族歧视现象和缔约国不愿落实适足住房权所致。

3.8 缔约国批准了《经济、社会、文化权利国际公约》，因此，《公约》所保障的权利，包括适足住房权，以及《公约》第十一条所含禁止强行驱逐的规定，即对保加利亚国内法律体制具有直接约束力。依据《经济、社会、文化权利国际公约》第二条一并解读的第十一条，缔约国有义务一律不予歧视地尊重、保护和履行适足住房权。根据《经济、社会、文化权利国际公约》，只有在极为明确合理的特殊情况下，并且在与所涉人员进行了切实有意义的磋商，探索了一切可取代强驱的可行性之后才可实施强迁。即便如此，经济、社会及文化权利委员会第 7 号一般性意见亦概要列明了必须履行的各种保护程序。⁶ 最后，即使在令人满意地履行了各项应有程序情况下，强迁亦不得以歧视的方式实施，更不可造成人员无家可归或易遭受其它侵犯人权行为之害的境况。就提交人的案件而言，保加利亚当局没有开展任何磋商进程，来探讨除驱逐外其他可以采用的办法。缔约国可以通过规范 Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 社区向所涉土地名誉拥有者提供补偿，之后履行其尊重、保护和实现适足住房权的义务。

⁶ 提交人援引关于适足住房权：强行驱逐问题的第 7(1997)号一般性意见，第 15 段。

3.9 提交人的结论认为，缔约国违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条关于不得基于罗姆人的种族出身予以歧视的规定，没有依照《公约》第十七条规定提供平等的保护，或平等保护《经济、社会、文化权利国际公约》所列的各项权利，包括适足住房权和禁止强行驱逐的规定。

3.10 提交人还说，已采取的补救措施还应包括向受到强行驱逐的人归还住房和土地，作出赔偿。这些措施还应包括使 Gorno Ezerove 和 Meden Rudnik 社区正规化，包括提供一定程度的住房使用权保障，保证提供免遭强行驱逐、骚扰和其他威胁行为之害的法律保护。所有补救办法都必须在有关社区的参与下得到真正和切实有意义的落实。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2010年3月26日，缔约国就来文可否受理问题和案情提交了意见，请委员会根据其议事规则第96条(c)、(e)和(f)项宣布来文不予受理。

4.2 缔约国提请委员会注意如下事实：本来文提交人还在2009年10月根据人权理事会特别程序就享有适足生活水平权的组成部分向适足住房问题特别报告员；就享有不受歧视权利的内容向少数民族问题独立专家和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员提出了类似诉求。缔约国向这些任务负责人提交了评论意见。缔约国向委员会提交评论意见时，任务负责人尚未作出答复，因此，根据委员会议事规则第96条(e)款应宣布来文不予受理。

4.3 此外，2008年5月28日，本来文提交人还根据人权理事会的申诉程序提交了申诉，理事会来文工作组于2009年4月16日中断了这一程序。所有这些提交的申诉非常相似，甚至对事实的说明和指控与向委员会提交的来文内容相同，因此可以作出结论认为，几乎在同一时期内，提交人向不同诉讼程序提交了相同的论据和事实。这种有争议的做法不符合委员会议事规则第96条(c)款的规定，为此不应鼓励这样的做法，因为这等于滥用来文提交权。

4.4 关于用尽国内补救办法问题，缔约国指出，仅有 S. I. D.先生、G. Y. T.女士、L. Y. M.女士和 L. I. R.女士四位提交人就布尔加斯行政法院的裁决向最高行政法院提出质疑。来文的其他提交人既未用尽国内补救办法，甚至没有去利用国内补救办法。因此，缔约国请委员会宣布来文为不可受理，因为根据《公约任择议定书》第五条第2款(丑)项没有用尽国内补救办法。

4.5 关于 S.I.D.先生的案件，判决显示，S.I.D.先生对国家建设控制理事会的第39号令提出质疑，根据提交给布尔加斯市行政法院的 Gorno Ezerovo (Minzouhar 街 38 号)Gorno Ezerovo 地区规划，该令要求拆除第一部分中位于管制地段的一处非法建筑。他声称，执行该令将会使其陷入可怕的社会困境，因为他家里人口多，无力再去购买房屋。后来，在诉讼程序期间，他声称，根据《国土开发法案附则》第16条第(3)款所列规定该建筑物应该是允许的。行政法院在2008年6月11日驳回了提交人的诉求，理由是所涉建筑物是1999年在属于市政府的土地

上建成，其占地、建筑许可或施工文件均无法律依据。同样，它认为 S.I.D.先生辩称说建筑物受到允许是没有根据的。因此，根据该《法案》第 225 条(2)款第 1 和第 2 项，建筑物被裁定为违法。判决书还指出，关于可怕的社会困境、缺少收入而难以承受另行购置住房和家庭人口多等辩称不能否定有关建筑物是违法所建的结论。由于提交人没有对建筑物合法性出具有效证据，行政最高法院在 2008 年 10 月驳回了提交人的上诉，并维持了布尔加斯行政法院的判决。

4.6 缔约国说，保加利亚《宪法》第 6 条第 2 款列明每一位公民在法律面前平等的原则，而基本法既不允许基于种族、民族、族裔特征、性别、出身、宗教、教育、信仰、政治派别、个人或社会地位，对权利设定任何限制，也绝不允许有任何特权。宪法法院 1992 年第 14 号解释问题判决书裁定：《宪法》第 6 条第 2 款所述“每一位公民在法律面前平等”的含义系指所有合法行为的平等。2003 年颁布的《关于防止歧视保护法》对禁止歧视的类型做出定义，具体说明了保护程序和机构。

4.7 主管机构针对罗姆人族群的政策基于 1999 年部长理事会通过的决定：《罗姆人平等融入保加利亚社会框架方案》。《框架方案》第四节“罗姆社区的领地结构”规定，零散的罗姆社区大部分位于各城市规划之外，没有足够的基础设施，是社区最严重的社会经济问题之一。在这方面缔约国还援引“保加利亚改善境内罗姆人住房条件的国家方案(2005-2015 年)”。

4.8 政府在履行符合欧洲联盟成员国标准的范畴内业已执行和正在执行若干旨在改善各族裔群体，特别是着重改善罗姆人族群境况的项目。这些项目是由欧洲联盟的欧洲发展委员会银行，援助中欧和东欧国家的“社区方案”(灯塔方案)，按照国家的预算，通过区域发展与公共工程事务部，以及若干市政厅预算供资。在持续实施监督的情况下，由非政府组织执行，并由国家和外部来源供资，开展促进罗姆人融合的活动，包括各项目。

4.9 国家促进民族和人口事务合作理事会下设了罗姆人融合事务委员会，系隶属部长理事会的一个咨询和协调机构。政府机构必须就有关民族和人口问题的提案征询合作理事会，其中罗姆人平等融入保加利亚社会的政策是提案的主要部分。

4.10 自 1990 年以来，一直存在着把所有符合法定要求并具备相关的技术规范违法建筑合法化的可能性。2004 年 1 月 26 日前未为合法化提交申请或其合法化要求被拒绝的建筑都属于拆除范围。然而，这不是自动执行的，而且没有预先通知。例如，某城市的市长应向本市议会提交有关造成住房危险或按照法院裁决返还所有权的违法住宅单位的议案。

4.11 至于布尔加斯市 Gomo Ezerovo 和 Meden Rudnik 区的非法房屋建设，缔约国指出，布尔加斯市政和国家建设控制理事会区域办事处为合法性的恢复所采取的行动受到了相关地区的居民和布尔加斯市其他居民的支持。2004 年，该市根据理事会 2004 年 3 月 30 日有关针对建筑活动行使控制职责的决议开展了检查。

这次检查中在 Gorno Ezerovo 区监管边界处发现了 44 个非法建筑工程和 10 个简易建筑结构，还在 Meden Rudnik 区内发现了 21 个非法建筑工程和 21 个简易建筑单位，这些工程都占用了市属用于建设街道的空地和私人地块。这些建筑物完全是摇摇欲坠和半固体结构，大部分是用简易和陈旧材料搭建的。他们缺乏供水和污水处理设施，使用架空电缆非法分离用电。这些建筑物也不卫生，周边地区受到严重污染，这就容易导致流行病的爆发和疾病的感染。该地区接壤的住所居住的是罗姆人，他们在此已经居住了 50 多年。

4.12 关于简易结构，布尔加斯市根据《国土开发法案》生效时的第 179 条设立的程序提起了行政诉讼。该诉讼包括强制拆除那些结构。

4.13 关于非法建筑施工，布尔加斯市政府在 2004 年向国家建设控制理事会布尔加斯区域办事处通报了非法建筑，以便依照《国土开发法案》和区域发展部及 2001 年公共工程第 13 号条例采取步骤实施强制执行令拆除非法建设工程。布尔加斯区域办事处依据《国土开发法案》第 225(1)条第 1 项提起诉讼并签发命令，拆除没有所有权或建筑批文地块上的建筑。缔约国呈报称行政诉讼历时近三年，期间市局曾认真检查了每个具体案例，采取书面公告、命令、备忘录、自愿遵守函件、通知及其它文件形式提前通知当事人要依据既定程序采取行动。此外，当局在 2007 和 2008 年一再推迟执行命令的时间，而且最后在 2009 年 9 月 8 日至 24 日期间命令公布后执行了两至五年。在 Meden Rudnik 和 Gorno Ezerovo 区分别确定有 21 处和 42 处非法建筑物。给所有屋主最后机会，可于 30 天内自愿遵守规定。有 23 位住户自行搬离。没有从家中强行驱逐任何人，没有个人物品留在被拆毁的建筑物里，或被强行搬到市政府储存处。

4.14 在执行命令期间，没有对当事人的生命或健康构成威胁。在 Gorno Ezerovo 区拆除违法建造工程之前，警察在 2008 年 9 月 8 日为了制止一群居民的攻击而不得不付诸武力。在这次对抗中，一名警员被石头砸伤。因此，缔约国认为，在执行驱逐和拆迁令的过程中，警察没有对罗姆居民过度使用武力。

4.15 缔约国还指出，据布尔加斯市政府说，从拆除的建筑中被驱逐的这些人返回其之前与腾空的开发区接壤的住所，这里居住的都是罗姆人，而两或三人搬到了该市外国内另一处地方。

4.16 缔约国认为，市政和国家机构在行政程序范围内采取了其它大量措施，并持续了近三年之久后，执行由国家建设控制理事会布尔加斯区域办事处颁布的驱逐令是解决非法建筑工程问题的最后手段。因此，提交人声称强制拆迁违反了《公约》是毫无根据的。

提交人对缔约国的意见作出的评论

5.1 2010 年 6 月 30 日，提交人评论了缔约国的意见。他们辩称应宣布本来文可以受理，因为缔约国所援引的国际程序，即适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员以及当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员以及少数人问题独立专家主管的不歧视问题所涉的这部分内容均不

属《任择议定书》第五条第 2 款(子)项和委员会议事规则第 96 条(e)款“国际调查或解决程序”的范围。同样，人权理事会的申诉程序不在这一规定要求的范围内，即使是，理事会来文工作组也在 2009 年 4 月停止审议这一事项。因此不应排除委员会审议其来文。

5.2 关于用尽国内补救办法，提交人指出，缔约国在其意见中也承认他们中有四人就布尔加斯行政法院的裁决向最高行政法院提起上诉。最高行政法院对这些案件的裁决显示国内补救办法即不充分，也没有效力。根据委员会的判例，没有规定要求一定要使用不可能纠正情况的补救措施，例如，如果从一开始就十分明了当地法院采用的法律注定会导致上诉被驳回，则没有必要采用补救。

5.3 关于案情，提交人重申，强制执行财产权利的补救办法不能通过侵犯人权来得到合法落实，特别是非正式居住身份是因为缔约国不愿或无力落实不受歧视地获得适足住房的权利。在这方面，提交人请委员会参照欧洲社会权利委员会的判例。⁷

5.4 只有在特殊情况下，在与受影响的人进行有意义的磋商对所有可行替代办法进行探讨之后，才可采取驱逐行动。⁸ 在本案件中没有遵守这一程序，缔约国当局也没有考虑采取不会侵犯提交人权利的可行性替代办法。例如，缔约国可以对所涉地契持有者提供赔偿，然后通过规范 Meden Rudnik 和 Gorno Ezerovo 社区履行其遵守、保护和落实适足住房权的义务，包括向这些社区提供一定程度的租赁保障，保证对强迫驱逐、骚扰和其他威胁提供法律保护。

5.5 尽管作出结论，在特殊情况下采取驱逐行动是合理的，并已对所有替代办法进行了探讨，提交人仍然认为，缔约国没有遵守经济、社会、文化权利委员会第 7 号一般性评论意见所规定的保护程序，没有给受到影响的人提供真正协商的机会，没有提供法律救济，也没有在可能的情况下提供法律援助，以从法院寻求补救。因此，提交人重申，这些驱逐行动对罗姆少数民族带来歧视性影响，使其家人确实无家可归。

5.6 提交人于 2013 年 2 月 13 日向委员会提供更多信息，他们欢迎委员会关于 Naidenova 等人诉保加利亚的第 2073/2011 号来文的意见，并指出，委员会的论述也适用于他们的情况。本来文的不同之处在于一些提交人已经被驱逐，所涉社区表面上是在私人土地上，但缔约国当局尚未确定土地的实际所有权，没有确定有关土地实际所有权和程序表明对确定这类所有权并不紧迫，进一步显示已经执行的驱逐是不必要的，也不应实施尚未执行的驱逐。对任何有关私有财产问题争议的解决方式在最低限度上不应侵犯人权。如有必要，拟定补救措施的方式应能

⁷ 提交人援引欧洲罗姆人权利中心诉保加利亚，第 31/2005 号申诉。关于 2006 年 10 月 18 日案情的裁决，第 53 段和结论；及 INTERRIGHTS 诉希腊，第 49/2008 号申诉，关于 2009 年 12 月 11 日的案情裁决，第 60 段和结论。

⁸ 提交人援引经济、社会、文化权利委员会第 4(1991)号和第 7(1997)号一般性评论意见。

增进人权，例如对产权证上所有人在其证实有效所有权后给予补偿，同时允许罗姆社区留在有租赁保障和计划改善住房条件的地方。

缔约国提供的更多资料

6.1 应委员会的要求，⁹ 缔约国于 2013 年 10 月 23 日和 2014 年 2 月 7 日提交更多的资料。缔约国指出，M. V. R. 夫人于 2003 年 4 月 8 日向区域发展公共工程事务部提出申请，启动了 Gorno Ezerovo 居住区建筑物的诉讼程序。根据布尔加斯市政府的检查，该建筑施工是在 1999-2000 年期间进行。关于 Meden Rudnik 地区的诉讼，由于住在非法建筑物周围的公民以及未经许可建筑的私有土地业主多次投诉，市政府于 2004 年启动诉讼程序。经过对照地籍和分区规划，发现这些建筑物是 1997 年之后建造的。

6.2 在这两例案例中，建筑物都位于主要是罗姆人住区的四周。Gorno Ezerovo 住区的建筑物就建在这些住区的边缘和外面。有 16 处建筑物位于市政府所属地段，23 处建筑物所处的位置是在毗邻划分区域地段以外准备农用的私人所属地块。至于 Meden Rudnik，里面的建筑物则位于市政府所有的 11 块地段上，包括一处准备用于建设街道的地段，还有 8 处是土地委员会于 1993 年裁决归还私营业主的土地。

6.3 被拆迁的建筑物有碍观瞻，没有污水处理系统，水电供应都是违法的。大部分建筑都处于倒塌的危险之中，而且不符合《国土开发法案》规定的住宅楼污水和卫生要求。

6.4 布尔加斯市政管理局根据《2004 年城市地产法》第 45 条通过了一项条例，该项条例允许受到执行拆迁令影响的人获得补助，解决其住房需要，为他们提供能够抵销租金的政府住房，但 Meden Rudnik 地区只有三人申请了这类补助。布尔加斯市政府在 2009 年 9 月 26 日给其中一人和其家庭提供了可以抵销租金的政府房屋，另外两人不符合市政府提供住房的规定，因此其申请被拒绝。

7.1 根据委员会的要求，提交人在 2014 年 1 月 21 日提交了更多的资料。他们重申 Gorno Ezerovo 和 Meden Rudnik 社区已经存在 50 余年，所有人都在那里出生，其中一些房屋是在现有房屋基础上加建的。此外，根据布尔加斯市向区域罗姆人联盟提供的信息，这些房屋所占用的土地属市政府所有。

⁹ 委员会在 2013 年 7 月 18 日和 10 月 29 日要求缔约国和提交人分别提供更多资料，近可能就来文的是非曲直提供证据。他们特别应向委员会说明 Gorno Ezerovo 和 Meden Rudnik 社区占用目前所在土地地块的时间和每位提交人住房时间长短或其被驱逐搬离或威胁将被驱逐地点的长短；提交人所占土地和建筑物是公共还是私人财产；是否为这些住所提供诸如信件、用水、卫生设施和电力等服务；国家建设控制理事会布尔加斯区域办事处有什么具体理由下令驱逐和拆毁提交人的房屋；布尔加斯市政府和区域办事处在执行驱逐令前采取了哪些具体措施来确定人员不会受到严重影响；以及为减轻执行驱逐令的影响向其提供了什么具体替代办法。

7.2 大部分房屋有水电供应，提交人每月从当地水电公司通过普通信件邮递收到水电消费账单，登记的是他们居住的地址，他们在这些地址收到信件。

7.3 提交人称，签发驱逐令的实际原因是他们的房屋建造在海岸边，这些地段的商业价值高。市政府决定驱逐他们是为了把这块土地卖给建筑公司去建造大型现代化的海边度假村，这些罗姆人住户被视为达到这一目标的障碍。

7.4 在 Meden Rudnik 和 Gorno Ezerovo 社区，分别约有 1,500 至 2,000 罗姆人住在拥挤不堪的房子里。他们中大多数人失业，以在当地垃圾堆里收集物品为生。他们生活在最低生活保障水平以下，没有申请市政府住房条件的信息。在拆迁令生效之后，在 Meden Rudnik 和 Gorno Ezerovo 分别有 19 栋和 52 栋房屋被拆除，相关人员未得到替代住所，大多数被强迫搬迁的人在亲戚和邻居家住宿；其中一些人在旧房被拆除的同一地点盖起新房。市政府拒绝给他们注册居住地址，这被视为违法，而没有这些文件，他们就不能申请市政府住房。出于同样的原因，他们中的许多人，包括几乎所有提交人，由于无法向当地内务部理事会出具永久地址的市政府证明而得不到新的身份证。因此，鉴于这一事实，许多提交人不符合城市登记标准，只有 6 户家庭登记成功。然而，他们当中只有一家得到市政府住房。

委员会需处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请求之前，人权事务委员会必须根据其议事规则第 93 条决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

8.2 关于《任择议定书》第五条第 2 款(子)项规定的要求，委员会注意到缔约国的论点，即本来文提交人已就此同样问题向人权理事会的申诉机制、适足生活水准权所含适足住房权利以及在这方面不受歧视的权利问题特别报告员、少数群体问题独立专家和当代形式的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象问题特别报告员提出过申诉。

8.3 为此，委员会回顾指出，人权委员会设立并由人权理事会继承了公约外的程序或机制，而这些程序承担的任务是，审查和向公众报告具体国家或领土上的人权情况，或世界范围内重大侵犯人权现象，并不构成《任择议定书》第五条第 2 款(子)项含义所指的一项国际调查或解决程序。对人权问题的研究更多具备的是全球性质，然而，研究也可能提及或提醒注意涉及个人的信息，但不能被视为等同于《任择议定书》第五条第 2 款(子)项含义所指的审议个人案情的事务。¹⁰ 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第五条第 2 款(子)项规定，并不妨碍为了受理目的对来文的审理。

¹⁰ 见第 1495/2006 号来文，Madoui 诉阿尔及利亚，2008 年 10 月 28 日通过的意见，第 6.2 段。

8.4 委员会认为，一般而言，提交人的最初来文涉及 Meden Rudnik 和 Gorno Ezerovo 社区存在几十年的情况和诸位提交人及其所占住房与这些社区的关联。但从缔约国提交的资料来看，其中有些住房似乎是在市政府反对他们擅自施工后最近建造的，其中有些房屋建在这两个社区以前没有占用的地块上。建造这些房屋的有些地快似乎还是私有土地，土地所有者想收回土地所有权。除其他外，特别由于这些因素与分析缔约国对诸位提交人占用土地的干涉是否是武断的相关，委员会请缔约国和提交人的代理律师特别说明每位被驱逐或威胁驱逐出住房或居住地点的房主在那里住了多长时间，并且说明他们占用的土地是公共还是私有土地。委员会还要求提供资料说明向这些住房提供服务的情况，例如信件、用水、排污和电力等，来文把这些说成是构成事实上公开认可诸位提交人占用这些地点。委员会请提交人尽可能提供与其解释相关的证据。

8.5 尽管委员会提出要求，提交人仅对委员会的问题提供了一般性的答复，没有解释哪位提交人占用了市政府拥有的土地，哪位提交人占用的是私有土地，也没有解释提交人在具体有争议的地点居住了多长时间，没有明确说明哪位提交人得到据称服务，也没有提供证据来支持任何一位提交人的指控。没有提供具体资料不仅只涉及把提交人姓名附于各自具体情况下，而且使委员会无法获得关于具体情况的充分说明。在这种情况下，委员会得出结论认为，为可否受理目的，提交人没有充分证实其根据《公约》单独解读和与《公约》第二条一并解读的第十七条的规定提出的诉求，认为根据《任择议定书》第二条这部分诉求不可受理。

8.6 至于指称缔约国基于罗姆人族裔出身原因，不遵守给予平等保护和不歧视原则，威胁或针对诸位提交人执行强迫驱逐和强拆住房，违反了与《公约》单独和与《公约》第二条一并解读的第二十六条的规定。委员会认为，为了受理目的，这些申诉未列出充足证据。委员会也不清楚上述这些指控是否在什么时候曾向缔约国主管机构和法庭提出过申诉。有鉴于此，委员会依据《任择议定书》第二条认定这些关于违反行为的指控不可受理。

9. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第二条，来文不予受理；
- (b) 将本决定通知缔约国和来文提交人。

附录

附录一

委员会委员尤瓦·沙尼先生和克里斯蒂娜·沙内女士(反对) 的联合意见

1. 我们同意委员会关于提交人未能充分证实其关于缔约国在执行强制搬迁和拆迁，其占有住宅时未能尊重其住宅保有权的诉求。我们还同意，提交人未能证实其关于在拆迁过程中，不当使用武力和在拆房过程中丢失个人物品的诉求。尽管如此，我们不同意委员会关于缔约国没有违反《公约》第十七条的结论。

2. 根据《公约》第十七条，将强迫驱逐归为任意干涉住所，不仅要看被驱逐的人对所涉住所是否有合法的财产所有权，而且缔约国是否适当考虑了驱逐可能给被驱逐者带来的影响。¹ 而在某些情况下，在相关住所居住时间较长，也许可要求缔约国向被驱逐者提供长期替代性住房解决方案，在其他情况下，涉及居住时间较短的情况，缔约国表明已采取诸如向被驱逐者提供短期住房解决方案或根据国内现有一般社会住房方案考虑其需要便已足够。

3. 我们注意到，提交人称，绝大多数被驱逐者没有获得替代性住房安排，并且，由于其住所的非正式状态，许多在那里居住多年的居民无法获得申请市政府住房的所需证件。因此，提交人指出，仅有六户家庭与市政府登记成功，仅有一户家庭得到市政府住房。缔约国向委员会提供的资料与诸位提交人的这些说法没有任何矛盾的地方。相反，缔约国告知委员会，仅有少数居民申请了市政府住房，只有一户家庭在布尔加斯市获得重新安置。

4. 由于缔约国没有向委员会提供资料说明考虑为每位提交人提供什么具体住房解决办法，缔约国也没有否认关于因为许多提交人的住所是非正规的所以禁止他们申请市政府住房的诉求，我们认为，缔约国未能表明适当考虑到强迫驱逐的后果，特别是被驱逐者的替代性住房需求和非正规住所这种状况会带来的特殊困难。² 因此，缔约国就本案情况所表现的方式似乎显示对提交人被驱逐会产生的后果及其替代性住房需求无动于衷。缔约国未能表明考虑到强迫驱逐可能产生的后果，对诸位提交人的驱逐就是违反《公约》第十七条对住所进行了“任意干涉”。

¹ 第 2073/2011 号来文，Naidenova 等人诉保加利亚(CCPR/C/106/D/2073/2011)(2012 年)，第 14.6 段，参照 Winterstein 诉法国，欧洲人权法院 2013 年 10 月 17 日的裁决，第 159 段。

² CCPR/C/106/D/2073/2011，第 14.6 段。

附录二

委员会委员赞克·扎内莱·马约迪纳女士(反对)的个人意见

1. 我不能同意委员会的结论，“为可否受理目的，提交人没有充分证实其根据《公约》单独解读和与《公约》第二条一并解读的第十七条的规定提出的诉求，认为根据《任择议定书》第二条这部分诉求不可受理”。
2. 首先，委员会失去了一次强调其在先前 *Naidenova* 等人诉保加利亚的第 2073/2011 号来文中意见的机会，委员会在这份来文中作出结论，认为“缔约国若执行 2006 年 7 月 24 日下达的驱逐令，只要不能立即令人满意地解决为提交人另行安排住所的问题，则将形成侵犯他们依《公约》第十七条应享有权利的行为”。尽管这两个案例在事实背景方面存在细微差别，除其他外，这两个案件的提交人都提出《公约》第十七条所指的侵犯住宅方面的诉求。委员会在其关于第十七条的一般评论性意见中指出，既使如本案中的情况，强行驱逐是法律所规定的，它都不应是任意武断的，而应该符合《公约》的规定、宗旨和目标，而且无论如何要在个别情况中合情合理。此外，委员会的结论性意见显然认为缔约国应该确保只有在与受影响的人进行协商并作出适当居住安排之后才可强行拆迁。
3. 本案提供的事实显示，在 *Gorno Ezevoro* 社区 52 位居民和 *Meden Rudnik* 社区 32 家住户收到拆迁令之前没有与他们进行过有意义的协商，拆迁令生效后，*Gorno Ezevoro* 社区的 52 栋房子和 *Meden Rudnik* 的 19 栋房屋被拆毁。在 2 至 5 年里，通过书面声明、命令、备忘录和期限为 2 至 5 年的自愿遵守通知通告过提交人，之后给他们在 30 天内遵守拆迁令的最后机会。这些措施都不是有意义的协商，政府机构也没有作出努力，向受影响的罗姆人家庭提供替代性住房安排或切实给以补偿。
4. 在没有提供替代性住房安排的情况下，其后果便是这些家庭流离失所。这无异于任意剥夺住所，违反了第十七条。这不仅干涉了受影响的罗姆人家庭住所，而且还干涉了他们的私人和家庭生活。
5. 委员会还提到诸如这些家庭占用的土地是公共还是私有、是否公开承认了屋主住所和提供有关承认屋主产权的证据等问题，从而把 *Gorno Ezerovo* 和 *Meden Rudnik* 罗姆社区等同于普通居民社区，这没有考虑到非法罗姆人居住区已经存在很多年，当局提供某种形式的公共服务，给予了默许。尽管如此，受影响的家庭占据住房的特殊生活条件并没有使他们能够根据相关城市法律获得使用权的保障，几乎不可能纠正这些家庭的特定情况。
6. 欧洲人权法院在 *Yordanova* 和其他人诉保加利亚(25446/06, 2012 年 4 月 24 日)这一相似案件中一致裁决，威胁要强行驱逐长久形成的罗姆人社区，即使社区没有正式的租赁地位，亦仍是违反《欧洲保护人权和基本自由公约》第 8 条(与《公约》第十七条相同)的行径，明确承认没有法律保障的问题。

7. 委员会得出结论认为，为可否受理目的，本案提交人没有充分证明事实，从而无法分析和评估被剥夺了《公民权利和政治权利国际公约》赋予基本权利的贫困少数民族罗姆人社区关于侵犯其权利申诉的案情。
