联 合 国 CCPR/C/127/D/2438/2014

公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
20 May 2020
Chinese
Original: English

人权事务委员会

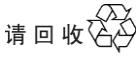
# 委员会根据《任择议定书》通过的关于第 2438/2014 号来文的决定* **

| | |
|---|---|
| 来文提交人： | A.K.等人(由律师 Dorian Matlija 和 Theodoros Alexandridis 代理) |
| 据称受害人： | 提交人 |
| 所涉缔约国： | 阿尔巴尼亚 |
| 来文日期： | 2014 年 7 月 4 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 2014 年 7 月 4 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： | 强迫罗姆人迁离 |
| 程序性问题： | 用尽国内补救办法 |
| 实质性问题： | 有效补救；残忍、不人道或有辱人格的待遇；行动自由；非法任意干涉他人的住所和家庭；基于族裔血统的歧视 |
| 《公约》条款： | 第二、第七、第十七、第二十三、第二十六和第二十七条 |
| 《任择议定书》条款： | 第五条第二款(丑)项 |

* 委员会第一百二十七届会议(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：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、亚兹·本·阿舒尔、伊尔泽·布兰兹·科里斯、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、古谷修一、克里斯托夫·海恩斯、巴马里阿姆·科伊塔、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、尤瓦尔·沙尼和埃莱娜·提格乎德加。

GE.20-06885 (C) 020620 220620



1.1 来文提交人 A.K.，1977 年出生；V.K.，1956 年出生；O.K.，1978 年出生。三人均为罗姆族裔阿尔巴尼亚公民。V.K.是另两位提交人的母亲。他们代表自己和家人提交来文。提交人称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二、第七、第十七、第二十三、第二十六和第二十七条享有的权利。《任择议定书》于 2007 年 10 月 4 日对所涉缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 2014 年 7 月 4 日，根据议事规则第 94 条，委员会通过其新来文和临时措施特别报告员行事，请缔约国在委员会审议来文期间不要强迫提交人迁离其住所。

1.3 资料表明提交人已与地方机关达成协议，据此，2014 年 9 月 10 日，委员会再次通过其新来文和临时措施特别报告员行事，决定撤回关于采取临时措施的请求。

## 提交人陈述的事实

2.1 三位提交人来自一个大家庭。他们无业，居住的房屋未经规划许可建于 1993 年。除三位提交人外，另有 16 人住在这所房屋中，其中包括未成年儿童。

2.2 提交人的住所位于爱尔巴桑市 Rushd Bizhuta 体育场对面的一处地产。A.K.和 V.K.是房屋的非正式所有者。一家人已在这所房屋居住了 20 年，在此期间，当局事实上容忍了提交人在这所房屋居留，房屋连接着电网和自来水总管。

2.3 提交人称，大量房屋是在没有官方建筑许可的情况下建造的，阿尔巴尼亚当局已采取一系列措施使这些房屋正规化。2006 年，A.K.和 V.K.提交了申请，要求将他们的住所合法化；截至 2014 年 7 月 3 日，申请仍待处理。

2.4 2014 年 5 月 27 日，国家土地委员会作出了翻修 Rushd Bizhuta 体育场并美化其前广场的决定。提交人称，他们不清楚自己的房屋将在多大程度上受到翻修的影响，因为他们的房屋位于“体育场周边道路的另一侧”，并不在体育场的“紧邻周边地区”。

2.5 2014 年 6 月 30 日，爱尔巴桑市城市建设监察局通过了两份题为《迁出房屋通知书》的文件，编号分别为 901 和 902。这两份文件于 2014 年 7 月 1 日送达 A.K.和 V.K.，文件中命令接到通知者五天内迁出其住房。到期未迁出的，城市建设监察局将着手拆除其房屋，同时不保证为住户提供任何形式的临时住所或适足的替代住房。根据这两份文件，拆除这所房屋是出于公共利益需要。有关机关既未征求提交人的意见，也未向他们提供任何形式的援助、赔偿或替代住房。

2.6 也是在 2014 年 7 月 1 日，V.K.和 O.K.向社会福利和青年部提出了关切，该部立即作出答复，并于同一天致函爱尔巴桑市城市建设监察局。这封信函还抄送了爱尔巴桑市市长、城市发展与旅游部副部长以及国家城市建设监察局。社会福利和青年部在信中提请当局注意，有必要向提交人的家人提供社会援助，因为他们受到迁离的威胁。这封信函对当局没有约束力。提交人称，他们没有可用的补救办法以质疑这两份迁离通知，因为关于住房权的国内法律框架不具效力，甚至并不存在。

2.7 提交人提及经济、社会和文化权利委员会关于阿尔巴尼亚第二次和第三次合并定期报告的结论性意见，其中委员会对强迫罗姆人和埃及人迁离非法定居点而不提供替代住房、补偿、保护、教育或卫生服务的事件表示关切(E/C.12/ALB/CO/2-3，第 29 段)。提交人还提及类似案件中人权事务委员会的判例[1] 以及其他联合国机构和国际组织的报告。[2]

## 申诉

3. 提交人呼吁人权事务委员会，作为紧急事项，立即颁布禁令，要求在委员会审议此案期间暂停因拆除房屋之故命他们强行迁离(2014 年 6 月 30 日决定拆除，计划 2014 年 7 月 5 日动工)。提交人称，阿尔巴尼亚如果因拆除房屋而命他们强行迁离，同时不为他们提供替代住所，将违反《公约》第二、第七、第十七、第二十三、第二十六和第二十七条，单独解读并与第二条第三款一并解读。[3]

## 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2014 年 9 月 8 日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见，并要求委员会认定提交人的主张不可受理。缔约国称，提交人未用尽一切可用的国内补救办法，也未质疑爱尔巴桑市发出的迁离通知。提交人本应向法院提交行政申诉和上诉。《行政诉讼法》第 135 条规定，人人有权要求撤回、撤销或修改影响当事公民权利的行政行为。然而提交人并未利用这一渠道。

4.2 阿尔巴尼亚《宪法》第 18 条规定，人人在法律面前一律平等，不受歧视。对权利和自由施加任何限制必须依法进行，目的只能是为了公众利益或为保护其他公民的权利。如果通过行政程序质疑行政行为未果，根据第 49/2012 号法，公民有权提出上诉。在所有其他涉及房产拆迁的类似案件中，行政机关和法院都中止了拆迁。基于上述论据，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，应认定申诉不可受理。

## 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2014 年 10 月 13 日，提交人回应缔约国关于来文可否受理的论点时表示，可用的国内补救办法不具效力。首先，提交人称，他们是弱势边缘化群体的成员。此外，提交人认为，他们几乎不可能获得免费法律援助，因为他们生活在地拉那以外的地区，申请法律援助程序繁琐，且法律援助律师人数少。欧洲联盟委员会在 2014 年 10 月的报告[4] 中指出，缔约国应改善国家法律援助委员会的运作，司法费用有可能阻碍公民申请保护，且申请程序过于繁琐。

---

[1] 见 Naidenova 等人诉保加利亚(CCPR/C/106/D/2073/2011)，以及委员会关于原籍 Halkida 及“I Elpida”郊区的希腊吉普赛人文化协会和 Stylianos Kalamiotis 诉希腊的第 2241/2013 号来文的意见(目前尚待委员会审议)。另见 CCPR/C/ALB/CO/2，第 23 段。

[2] 提交人特别指出欧洲反对种族主义和不容忍委员会的一份报告。

[3] 比照参见联合国人权理事会 1799/2008 号来文，Antonios Georgopoulos 等人诉希腊案，2010 年 9 月 14 日公布的决定。

[4] 见 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/65636879-4fc6-11e4-a0cb-01aa75ed71a1。

5.2 其次，提交人称，缔约国没有足够的保障措施，他们的住房权得不到保护。阿尔巴尼亚法律没有此类规定，特别是对于罗姆人等弱势群体而言。

5.3 第三，提交人称，发出迁离通知之前从未征求他们的意见。当局应征求受迁离令影响的居民的意见，并在开始迁离之前提议其他居所。

5.4 提交人解释称，根据第 10433/2011 号法，建筑监察员或监察机构可发布两类行政命令：紧急措施或常规决定。提交人称，他们的案件中政府使用了紧急措施，根据第 10433/2011 号法第 44.1 条，对这些紧急措施提出上诉不会自动产生中止效力。此外，提交人只有五天时间就迁离通知提出上诉。

5.5 关于司法程序，缔约国未提及任何一起法院中止迁离之后根据案情认定申诉人的权利受到了侵犯的案件。提交人认为，没有一起法院保护住房权的案件，这一点曾在 2013 年得到经济、社会及文化权利委员会确认，当时委员会建议缔约国颁布保障住房权的立法(E/C.12/ALB/CO/2-3，第 31 段)。

### 缔约国关于案情的意见

6.1 2015 年 1 月 26 日和 2016 年 2 月 11 日，缔约国提交了关于案情的意见。缔约国称，国家土地委员会于 2014 年 5 月 27 日批准了修建道路和重建体育场的计划，该计划的实施将影响多个家庭，包括 12 个属于罗姆人少数群体的家庭。地方机关与包括罗姆人少数群体家庭在内的受影响居民举行了会议。具体到提交人，有关机关有证据表明，爱尔巴桑市与他们并无分歧或冲突。随后，当局着手通知这些家庭，要求他们收到通知后五天内迁出房屋用地。这些步骤都以国家法律为依据，并且符合现有行政程序。缔约国还提出，在 2014 年 6 月 30 日通知下达之前许久，居民便获知了项目并得到了通知。

6.2 提交迁出房产的通知后，提交人提交了文件，表明他们已经开始了住所合法化的程序。爱尔巴桑市政府核实文件之后通知提交人，他们的房屋拆迁通知效力已中止。市政府还通知提交人，提交人提供所有权证明后，将从已设立的“征用基金”中拨出资金。提交人于 2014 年 7 月 1 日接到正式通知称，他们的房屋不会被拆除。

6.3 非正规地区或建筑合法化、城市化和一体化管理局对提交人的住所进行了实地考察，绘制了草图，准备了制图材料，并认定，所涉房产在拟议项目地界之外。提交人能否继续房屋合法化进程的问题仍未解决，因为他们的住所是非法建造的。负责合法化进程的管理局确认，属于提交人的房产仍在合法化过程中。缔约国确认，40 人根据合法化程序递交了申请，其中 30 人获得了合法化许可证，他们中有 2 人来自罗姆人少数群体社区。合法化过程复杂，可能出现延误，但并非出于对某些申请者的歧视。

6.4 最后，缔约国称，关于提交人的拆迁通知效力已中止，合法化程序可以继续，不存在障碍。如果拆除本案所涉建筑物是出于实施符合公众利益的项目之需要，关于房屋的立法将保障替代居所。因此，应宣布提交人的来文不可受理。此外，并未发生提交人所称违反《公约》第七、第十七、第二十三、第二十六和第二十七条的行为。

## 提交人对缔约国关于案情的意见的评论

7.1 2015 年 4 月 1 日、5 月 22 日和 6 月 23 日，2016 年 3 月 29 日以及 2019 年 1 月 18 日和 8 月 21 日，提交人回应缔约国关于案情的意见时重申了其关于来文可否受理的立场。提交人称，没有可供他们用尽的有效补救办法。2011 年 2 月、2012 年 1 月和 2013 年 8 月，地拉那发生了一系列罗姆人和埃及人社区迁离的事件。政府自身认识到住房权方面存在问题。例如，在 2014 年 2 月 20 日和 21 日举行的阿尔巴尼亚──欧洲联盟关于罗姆人和埃及人社区融入问题的政策对话的成果中，政府承认需要审查现行立法并加以修订，以确保尊重法治。2014 年，缔约国在答复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时未承认住房是一项人权，但承认应通过立法，正式承认适足住房权。

7.2 提交人注意到，缔约国称提交人与爱尔巴桑市之间并无冲突，但也注意到缔约国未提供证据支持这一说法。提交人称，与缔约国所言不同，并没有人征求他们的意见，也没有人及时告知他们规划中的拆除。缔约国表示，拆除通知已中止效力，并非作废。如果提交人无法将自己的住所合法化，那么其住房就可以拆除，同时无需为提交人提供任何赔偿。因此，对提交人问题而言，中止拆迁而不将房屋合法化不应视为补救办法。

7.3 提交人还称，第 9482/2006 号法第 39 条明文规定，出于公共利益需要拆除的建筑物不能合法化。

7.4 提交人也不信服缔约国的论点，即如果住房被拆除，他们有权获得替代住所。事实上，政府表示，无论何种补偿都是向土地的合法所有者提供的，而不是向提交人，除非提交人能够购买这块土地并获得合法所有权。

7.5 提交人重申来文中已提出的主张，即决定将他们的住所纳入拆迁项目是出于歧视，同时表示，缔约国当局一直未采取措施保证非法定居点的罗姆人和埃及人社区居民的住房安全，因为除其他外，缔约国不准许他们将住所合法化。

## 委员会需审理的问题和议事情况

### *审议可否受理问题*

8.1 在审议来文所载任何诉求之前，委员会必须根据其议事规则第 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，委员会已确定，同一事件不在依照另一国际调查或解决程序审查之中。

8.3 委员会注意到，缔约国认为国内补救尚未用尽，因为提交人收到迁离通知后并未依照《行政诉讼法》使用质疑相关行为的机会。委员会还注意到，根据各方提供的资料，提交人已申请将他们当前的居所合法化，对本案作出决定之时，尚不知申请进程的结果。委员会注意到，提交人认为，行政法律程序可能不具效力，因为根据国内法令，提交人不得直接质疑强制迁离通知，也不得要求立即提供住房或其他形式的补救。委员会注意到，缔约国认为，即便提交人的住所将被拆除，还存在为提交人提供替代住房的程序。

8.4 委员会回顾道，如果国内补救办法不可能成功，则没有义务用尽这些补救，同时也指出，提交人在寻求可用的国内补救办法时必须作出适当努力。单凭对可用的国内补救措施之效力的怀疑或假设并不能免除提交人用尽这些补救的责任。[5] 本案中，委员会注意到，提交人并未就迁离一事向国内机构提出任何申诉。提交人虽已试图将自己的房产合法化，但并未说明其他行政和司法上诉为何明显无效。鉴于上述，委员会的结论是，关于强迫迁离将构成违反《公约》第二、第七、第十七、第二十三、第二十六和第二十七条的申诉，提交人并未用尽国内补救。

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。

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