



公民权利和政治权利
国际公约

Distr.: General
27 November 2012
Chinese
Original: English

人权事务委员会

第 2073/2011 号来文

委员会第一〇六届会议上通过的意见(2012 年 10 月 15 日至 11 月 2 日)

提交人: Liliana Assenova Naidenova 及其他人(由促进经济、
社会和文化权利全球倡议, 以及机会平等协会的律
师代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 保加利亚

来文日期: 2011 年 6 月 25 日(初次提交)

参考文件: 特别报告员根据议事规则第 97 条作出的决定, 于
2011 年 7 月 8 日转交缔约国(未作为文件印发)

意见的通过日期: 2012 年 10 月 30 日

事由: 阻碍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; 人人享
有法律面前的平等/法律的平等保护; 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; 援用无遗国内补救办法

《公约》条款: 第二条、第十七条和第二十六条

《任择议定书》条款: 第五条第 2 款(子)和(丑)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》第五条第 4 款在第一〇六届会议上

通过的关于

第 2073/2011 号来文的意见*

提交人：Liliana Assenova Naidenova 及其他人(由促进经济、社会和文化权利全球倡议，以及机会平等协会的律师代理)

据称受害人：提交人

所涉缔约国：保加利亚

来文日期：2011 年 6 月 25 日(初次提交)

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 2012 年 10 月 30 日举行会议，

结束了 Liliana Assenova Naidenova 及其他九人根据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》提交人权事务委员会的第 2073/2011 号来文的审议工作，

考虑了来文提交人和缔约国提交委员会的全部书面资料，

通过了如下：

根据《任择议定书》第五条第 4 款提出的意见

1.1 2011 年 6 月 25 日来文的提交人：Liliana Assenova Naidenova、Blaga Lubchova Naidenova、Traianka Ivanova Naidenova、Gura Borisova Marinova、Pavel Triachev Peshev、Blagoi Trianov Assenov、Pavlina Marinova Mladenova、Stefka Vassileva Christova、Stoianka Tzvetanova Trianova 和 Vela Borisova Mihailova 均系保加利亚，索菲亚，Dobri Jeliazkov 社区的罗姆族保加利亚国民。他们宣称，保加利亚若在 Dobri Jeliazkov 社区实施驱逐和拆除住房行动，即侵犯了诸位提交人依据《公民权利和政治权利国际公约》第二、十七和二十六条规定

* 委员会下列委员参加了本来文的审议：亚赫·本·阿舒尔先生、莱兹赫里·布齐德先生、克里斯蒂娜·沙内女士、科内利斯·弗林特曼先生、岩泽雄司先生、瓦尔特·卡林先生、赞克·扎内莱·马约迪纳女士、杰拉尔德·L·纽曼先生、迈克尔·奥弗莱厄蒂先生、拉斐尔·里瓦斯·波萨达先生、奈杰尔·罗德利爵士、费边·奥马尔·萨尔维奥利先生、马拉·萨尔塞姆巴耶夫先生、克里斯特·特林先生和马戈·瓦特瓦尔女士。

应享有的权利。1992 年 6 月 26 日《任择议定书》对保加利亚生效。诸位提交人促进经济、社会和文化权利全球倡议，以及机会平等协会的律师代理。

1.2 2011 年 7 月 8 日，根据人权事务委员会议事规则第 92 条，人权事务委员会通过新来文和临时措施问题特别报告员采取行动，要求缔约国在委员会审议他们来文期间，暂不驱逐 Liliana Assenova Naidenova 及其他诸位提交人；暂不拆除他们的住所。2012 年 5 月 9 日委员会曾重申了采取此临时保护措施的要求。

事实背景

2.1 Dobri Jeliaskov 社区系为贫困罗姆人搭建的居住区，业已有长达七十多年的历史。在长达七十多年期间，公共主管机构通过提供个人邮件服务和提供诸如输电之类常规公共服，实际上已经承认了社区的住所搭建。警方登记册甚至还列有社区居民各自的住址。

2.2 2006 年 7 月 12 日，Dobri Jeliaskov 社区居民被告知，收到 2006 年 7 月 11 日索菲亚都市 Vuzrajane 区长发送的所谓“劝请信”，要求他们自愿离弃在本市地皮上非法搭建的住所。该社区未听从自动离弃要求，因而，2006 年 7 月 24 日该都市 Vuzrajane 区政府即对 Dobri Jeliaskov 社区下达了驱逐令。驱逐令阐称，2006 年 6 月 26 日区政府依据规程确定，在无可争议的本市地皮上搭建了非法建筑，并引述《市政资产法》第 65 条和《土地法》第 178 条第 5 款称，准予驱逐个人和拆除未经相关许可在市政资产上搭建的建筑。区机会平等协会代理该社，就驱逐令向索菲亚市法庭提出了上诉，并依据《市政资产法》第 65 条的规定，要求在审理其上诉期间，准予暂停执行驱逐行动。最初，索菲亚市法庭应允了暂停执行。

2.3 然而，2008 年 4 月 15 日，索菲亚市法庭裁定驱逐令合法。2009 年 10 月 28 日，Dobri Jeliaskov 社区就索菲亚市法庭的裁决，向最高行政法院提出了上诉，然而，高院维持了原判。2011 年 3 月 26 日索菲亚市政厅颁布了执行驱逐令的规程。2011 年 6 月 23 日，向 Dobri Jeliaskov 社区居民传达了这份执行规程，并规定居民们七天之内提出反对的限期。尽管他们向市政厅提出了反对，但制止不了驱逐行动。

2.4 当初向本委员会提交此来文时，有一万户居民面临着随时会遭强行驱逐和强拆的威胁。回头看只剩下 34 人，其中 15 名儿童，仍留在 Dobri Jeliaskov 社区。2006 年最初驱逐令下达之后，该社区的其他人均已离开了。据诸位提交人称，没有一位遭强行驱逐的人获得其他住所的安置；该社区内也未开工进行真正意义的建造；而且索菲亚市政厅 Vuzrajane 区长称，市政厅不能为这些家庭安排其他的住所，因为他们在 Dobri Jeliaskov 社区的居住并不合法。

申诉

3.1 诸位提交人说，Dobri Jeliaskov 社区之所以为非正规(即：“非法搭建”)定居点，基本上是因对罗姆人长期存在的普遍歧视现象所致。这种歧视包括没有为

按市场价获取可负担得起的住房，提供必备的教育和就业机会。诸位提交人引述经济、社会及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

3.2 诸位提交人说，缔约国从未给予过这个历史长久的 Dobri Jeliaskov 社区过任何租赁保障，包括依据缔约国的国际和国内人权义务要求，在最起码的“程度上确保法律保护，避免强行驱逐、骚扰和其它威胁的租赁安全”。² 诸位提交人还说，国内并未设有可针对这类拒绝最起码程度租赁安全案情提出质疑，争取胜诉的机制。³

3.3 诸位提交人说，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十七条规定的行为。诸位提交人提醒地指出，委员会先前的结论性意见曾阐明，强行驱逐系属“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，在被驱逐者业已经磋商并得到适当的迁居安置之前，不得实施迁出定居点的驱逐”。⁵ 委员会曾针对类似的驱逐情况，谴责强行驱逐和强拆非法搭建住所的行为，以及带有歧视性的市政规划制度。⁶

3.4 诸位提交人宣称，要对 Dobri Jeliaskov 社区实施强行驱逐的威胁也属是不法行为，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⁷，以及根据一般国际法，包括《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，强驱行为不啻为干涉住宅的非法之举⁸，因此也违反了《公约》第十七条。

¹ 经济、社会及文化权利委员会就保加利亚第三次定期报告发表的结论性意见 E/C.12/1/Add.37, 第 13 和 14 段。

² 经济、社会及文化权利委员会关于适足住房权的第 4(1991)号一般性意见，经济及社会理事会正式记录，1992 年，补编第 2 号(E/1992/23)，附件三，第 8 段(a)节。

³ 尽管提交人曾试图就此案以向索菲亚市级法庭提出诉讼的方式对驱逐令提出质疑。

⁴ 人权事务委员会就肯尼亚第二次定期报告发表的结论性意见，CCPR/CO/83/KEN, 第 22 段。

⁵ 同上。

⁶ 人权事务委员会就以色列第三次定期报告发表的结论性意见，CCPR/C/ISR/CO/3, 第 17 段。

⁷ 经济及社会理事会正式记录，1998 年，补编第 2 号(E/1998/23)，附件四。

⁸ 着重号由提交人附加。

3.5 诸位提交人辩称，强行驱逐也是任意之举⁹，因为这是以种族歧视方式采取的强驱行为。威胁要对 Dobri Jeliaskov 社区采取强行驱逐行动，主要因该区居民是罗姆族人，而且罗姆人不得不在这样的非法搭建房里居住，就因为他们的民族出身所致。诸位提交人还说，这种强行驱逐行为不仅带有非法的用意，而且还具有违法的歧视效应。

3.6 诸位提交人引述了 2005 年 2 月 23 日欧洲委员会通过的关于改善罗姆人和吉卜赛人住房条件的第(2005)4 建议¹⁰，并说该建议应被用于作为对《公约》第十七条颇具说服力的权威性解释，而且，既然该建议对保加利亚具有约束力，那么，任何违背欧洲委员会第(2005)4 号建议的行为，即相当于对住宅的非法干预行径。有鉴于此，诸位提交人宣称，本来文所述目前威胁要实施的强驱，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 提交人宣称，威胁要实施的强行驱逐不啻为违反与《公约》第二条一并解读的第二十六条规定的行为。《宪法》第 5 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。

3.8 诸位提交人称，既然缔约国批准了《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。诸位提交人称，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。诸位提交人还称，《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条所载的适足住房权，与《公约》第十七条禁止强行驱逐规定所保护的權利无二致。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得履行的种类保护程序(第 16 段)。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。

3.9 诸位提交人宣称，本来文所列事实和国内程序表明，缔约国未遵守与禁止强行驱逐问题相关的法律程序。诸位提交人的结论认为，缔约国违反了《公约》

⁹ 着重号由提交人附加。

¹⁰ 第(2005) 4 号建议具体要求，国家住房政策的当务之急是以不歧视的方式解决罗姆人的具体住房问题。建议还阐明：“各成员国应通过提供相应程度、先期和具体符合本区域可承担得起的住房和服务，促进和保护人人享有适足住房权，并确保罗姆人可平等获得适足住房”。关于“保护和改善现行住房”问题，各国“应确保无论罗姆人居住在哪儿的罗姆人者得到保护，谨防非法驱逐、骚扰和其它威胁”并“应确立一个符合国际人权标准的法律框架，确保实施有效保护，谨防不法驱逐和集体驱逐行为，严格控制可依法实施驱逐的情况”。

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，以及恪守禁止强行驱逐的规定。

3.10 诸位提交人最后得出结论，一旦在 Dobri Jeliazkov 社区实施强行驱逐行动，缔约国即违反了与《公约》第二条一并解读的第十七和二十六条，包括《公约》第二条第 2 款所列的不歧视条款。诸位提交人还说当务之急应批准立即暂停对 Dobri Jeliazkov 社区实施任何强行驱逐行动。诸位提交人还说，拟采取的补救措施还应包括实现 Dobri Jeliazkov 社区的合法化，包括提供一定程度的租赁安全，保证具备免遭强行驱逐、骚扰和其它威胁行为之害的法律保护。所有补救办法都必须在 Dobri Jeliazkov 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问题和案情的意见

4.1 2011 年 9 月 9 日，缔约国的普通照会就来文可否受理问题和案情发表了意见。关于可否受理问题，缔约国说，诸位提交人尚未援用无遗一切国内补救办法，因此，根据委员会议事规则第 96 条(f)项，应宣布来文不予受理。缔约国说，2009 年 10 月 28 日最高行政法院查明，诸位提交人未拿出任何证据证明他们拥有不动产所有权，以证实不论是部分资产权，还是在所述不动产上的建造权。根据《民事诉讼法》第 587 条，诸位提交人首先得证明他们的资产所有权。他们曾被给予了机会，向公证人出示证据，以证明他们对某不动产拥有持续的所有权。

4.2 缔约国说，各主管机构无法确证诸位提交人或他们的代理是否诉诸了《民事诉讼法》第 587 条预设的程序。诸位提交人针对市政厅以权文件为依据下达的驱逐令提出了上诉。缔约国还说，各主管机构也不知道诸位提交人是否就此问题诉诸了任何人权机构，诸如监察专员署和防止歧视问题保护事务委员会。

4.3 缔约国提请委员会注意如下事实：本来文的诸位提交已就此同样问题，列为享有适足生活水平的内容组成部分，向人权理事会的申诉机制，适足住房问题特别报告员，以及列入享有不受歧视权的内容，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过申诉。缔约国说，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。

4.4 至于案情事由，缔约国说，1974 年市政厅根据当时适用的索菲亚土地开发规划，征用了所述地皮的不动产权。以转换新建公寓资产权的方式给予了补偿。

4.5 缔约国称，针对 2006 年 7 月 24 日驱逐令上诉的审理已经结案。2009 年 10 月 28 日最高行政法院判定诸位提交人的私自搭建不合法。然而，市政厅的资产却仍被他们占居着，市政厅主管当局并未诉诸驱逐行动。

4.6 缔约国说，《宪法》第 6 条第 2 款列明，每一位公民在法律面前平等，而基本法既不允许基于种族、民族、族裔特征、性别、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》也确认了每一位公民，不论种族身份，不论是获得的社会租赁房还是建造房，不论是否购取了房产权，均一律享有平等权利。缔约国还说，所谓的遭歧视受害者既可以选择是向防止歧视保护委员会，也可向法庭提出申诉。根据《防止歧视保护法》第 53 条，委员会的审理不收取费用。

4.7 缔约国说，主管机构针对罗姆人族群的政策立足于 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》)。《框架方案》第四部分“罗姆人住宅区的土地结构问题”阐明，大部分单独设立的罗姆人住宅区均划在位于各城市规划的之外，不具备适足的基础设施，是罗姆人社区最严重的社会经济问题之一。2010 年更新补充了《框架方案》，扩大了方案所涉范围，列入了歧视问题。缔约国还在案文中叙述了“(2005-2015 年)保加利亚改善境内罗姆人住房条件的国家方案”。

4.8 缔约国还指出，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，通过区域发展和公共工程事务部，以及若干市政厅预算供资。缔约国还说，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 缔约国说，国家促进民族和人口事务合作理事会(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。此外，政府设立了一个罗姆人问题公共理事会，而该理事会议程上最重要的一点是，解决索菲亚罗姆人社区的住房问题。在“(2007-2013 年)区域发展规划”执行方案框架内，业已制订出了项目计划并提交市政委员会供批准。根据此项目，索菲亚市政厅将购买建筑地皮，发展社会和技术基础设施。新的楼房建造旨在为索菲亚社会处境不利人员，包括罗姆人提供现代住房。

诸位提交人对缔约国意见的评论

5.1 2011 年 10 月 24 日，诸位提交人就缔约国的意见发表了评论。他们辩称对本来文应宣布可予以受理，因为缔约国所援引的国际程序，即适足住房问题特别报告员主管适足生活标准权所含的适足住房，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。¹¹

¹¹ 参照了 1996 年 3 月 25 日就第 540/1993 号来文，Celis Laureano 诉秘鲁案，通过的《意见》第 7.1 段；和联合国人权事务高级专员办事处编撰的《与联合国人权方案携手协作：为民间社会编撰的手册》(纽约和日内瓦，2008 年)第 157 和 158 页。

5.2 至于缔约国所述人权理事会的申诉程序问题，诸位提交人说，促进经济、社会和文化权利全球倡议，以及机会平等协会均未诉诸本来文所投诉的这项程序。无论如何，人权事务委员会的申诉程序也并不属于《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。

5.3 至于援用无遗国内补救办法问题，诸位提交人指出，缔约国在意见中承认“[针对2006年7月24日驱逐令的]上诉程序已经结案，而最高行政法院判定诸位提交人的诉讼不合法”。因此，他们说已经没有可再援用的国内补救办法了。诸位提交人辩称，缔约国对最高行政法院裁决的确认，也表明了国内法未为面临被从所谓非正式定居点驱逐出来的人们提供补救办法。

5.4 至于监察专员署和防止歧视保护委员会，诸位提交人说，他们曾诉诸过监察专员署，然而却无法制止威胁拟于2011年7月执行强行驱逐。为此，他们提醒地指出，由于2011年7月8日委员会要求采取临时保护措施，所以迄今为止才尚未执行驱逐令。诸位提交人还说，不可能诉诸防止歧视保护委员会，因为本来文的事由已经向缔约国法庭提出过诉讼。¹² 至于委员会的司法管辖权，¹³ 诸位提交人辩称，具体就本来文而论，显然业已履行了援用无遗一切国内补救办法的规定。因此，诸位提交人说，他们可诉诸的国内法或现行补救办法均无法阻止强行驱逐。

5.5 关于案情事由，诸位提交人说，补偿不动产权的项目(见上文4.4段)从未全面履行而且没人获得过赔偿，均与缔约国所述截然不同。确实，他们仍居住在这个业已存在了七十多年的定居点——Dobri Jeliazkov 社区。至于旨在按缔约国意见所述改善罗姆人住房条件的法律、政策和方案，诸位提交人称 Dobri Jeliazkov 社区未从上述任何方面获得惠益。

5.6 关于欧洲社会权利委员会的司法管辖权，¹⁴ 诸位提交人还说，一旦 Dobri Jeliazkov 社区被视为非正式或“非法”，仅此一点仍不能成为强行驱逐的理由。诸位提交人得出结论，对 Dobri Jeliazkov 社区强行驱逐若得以实施，将造成缔约国违反《公约》第二条，包括第二条不歧视条款一并解读的第十七和二十六条规定的行为。诸位提交人说，补救办法应包括实现 Dobri Jeliazkov 社区的正规化，包括提供一定程度的租赁安全，保障防止强行驱逐的法律保护。若有意为

¹² 根据防止歧视保护委员会议事规则第六段第2款第2点“凡向委员会提出申请的人须附上一份声明，阐明同案当事人未向法庭另行提出诉案”。

¹³ 参见，例如：2006年7月25日就第1403/2005号来文，Gilberg 诉德国案，作出的不予受理《决定》，第6.5段；2003年10月22日就第1003/2001号来文，P.L.诉德国案，作出的不予受理《决定》6.5段；2004年11月2日就第1188/2003号来文，Riedl-Riedenstein 及其他人诉德国案作出的不予受理《决定》，第7.2段。同时还援引了 James Crawford 编写的“国际法委员会关于国家责任的条款：导言、案文和评注”(剑桥大学出版社，2002年)，第265页。

¹⁴ 援引了2006年10月18日，欧洲社会权利委员会就“欧洲罗姆人权利中心诉保加利亚案”，第31/2005号申诉案情事由作出的《决定》和结论，第53段和2009年12月11日，国际人权法保护中心(INTERIGHTS)诉希腊案，第49/2008号申诉，关于案情事由作出的《决定》，第60段和结论。

Dobri Jeliazkov 社区另行提供居所房舍，必须允许该社区居民自由、积极和有意义的参与所有涉及另行建造住房之类的各项决定。

缔约国关于可否受理问题和案情的意见

6.1 2012 年 1 月 5 日缔约国发送普通照会，进一步阐述了其意见。缔约国辩称，诸位提交人宣称对于建造所谓“Dobri Jeliazkov 社区”的那块地皮拥有的资产权，仍拿不出真凭实据。1974 年所述地皮被市政厅征用来建造两座公寓大楼，并为之作出了补偿。缔约国还说，2009 年 10 月 28 日最高行政法院所作的裁决绝对无任何疑问地印证了这一事实。任何新的资产申索应按《民事诉讼法》第 587 条，通过既定国内程序解决。

6.2 关于《索菲亚市政厅规划和开发法》第 12 条¹⁵ 载有所谓绿化区允许建筑物的完整清单，缔约国说，若实现位于两幢公寓楼之间绿化区的 Dobry Jeliazkov 社区的合法化，将剥夺配置给邻近各社区的共享权。

6.3 缔约国还说，2011 年 7 月在罗姆人问题公共理事会最近开展的访查期间，Dobry Jeliazkov 社区居民再次确认，他们倾向于在城区范围内获得其它安置住所。在“(2007-2013 年)区域发展”执行方案(见上文第 4.9 段)框架内，正为在为之寻求这样的解决办法。由于市政厅主管当局决心寻找到一种对问题的长久解决办法，在尊重居民人权的同时，未对 Dobry Jeliazkov 社区实施驱逐行动。

6.4 缔约国注意到，在欧洲理事会部长委员会的管控之下，欧洲社会权利委员会针对欧洲罗姆人权利中心诉保加利亚案(见上文第 5.6 段)作出的裁定具体承认¹⁶ 缔约国在地方和国家层面采取的措施都是为了改善罗姆人的住房情况。

诸位提交人对缔约国进一步意见的评论

7. 2012 年 3 月 11 日，针对缔约国的进一步意见，诸位提交人重申，他们从未获得过国家主管机构就他们搭建的住房和被征用地皮所给予的任何补偿。他们还说，早在绿化区设定之前，Dobri Jeliazkov 社区业已存在许多年了。此外，发展权和基于人权的发展方针追求的是，任何城镇发展规划都应把 Dobri Jeliazkov 社区居民的需求列为优先重点，并不是让城镇发展规划酿成加剧贫困的后果。诸位提交人还说，与 Dobri Jeliazkov 社区并未就另行寻找安置住所和迁移问题展开任何有切实意义的对话。至于缔约国宣称“由于市政厅主管当局决心寻找到一种对问题的长久解决办法”，一直未对 Dobri Jeliazkov 社区实施所威胁的强行驱逐行动，诸位提交人声称，这纯粹只因委员会提出了采取临时保护措施的要求所致。

¹⁵ 《索菲亚市政规划和发展法》第 12 条阐明如下：“经公开讨论后，应允许在发展区和绿色体系的独立地皮上按指定建造：(1) 技术设施网络和设施；(2) 维护绿色体系；(3) 体育和娱乐活动及儿童游乐场地；和(4) 供游客观光服务”。

¹⁶ 欧洲罗姆人权利中心针对指控保加利亚案的集体申诉 CM/ResChS(2007)2 达成的第 31/2005 号决议。

缔约国对于案情的补充意见

8. 2012 年 4 月 25 日，缔约国发表了补充意见阐明，1975 年 12 月 25 日支付了对地皮收归国有所给予的补偿。缔约国辩称，市政厅主管当局曾与 Dobri Jeliaskov 社区代表举行过对话。对话内容可查阅 Vuzrajane 分区罗姆人事务市政委员会的工作记录。缔约国还说，该区行政部门严格履行了所有与本来文相关的建议，包括监察专员署关于在另行安置住所的一切必要条件具备之前，暂不采取任何强迁非法居住行动的建议。

关于临时保护措施补充意见

9. 2012 年 5 月 8 日，诸位提交人说，2012 年 4 月 29 日，索菲亚市政厅为迫使他们迁移，指使 Sofiyska Voda 自来水公司切断了对 Dobri Jeliaskov 社区的供水。他们辩称，缔约国切断居民自来水供应的做法，违反了委员会要求采取的临时保护措施。此外，断水之举作为强行驱逐的手段之一违反了《公约》第十七条所列禁止非法或任意干预住宅的规定。此外，断水之举形成了对《公约》第六条所载生命权的威胁，¹⁷ 并违反了《公约》第七条禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚的规定。诸位提交人请委员会紧急出面对缔约国进行干预，并要求缔约国恪守义务，确保保障《公约》所列各项权利，包括责成索菲亚市政厅和 Sofiyska Voda 自来水公司立即恢复对 Dobri Jeliaskov 社区的供水。

10. 2012 年 5 月 9 日，人权事务委员会通过新来文和临时措施问题特别报告员采取行动，重申了委员会关于采取临时保护措施的要求。缔约国被告知，虽然诸位提交人未遭强行驱逐，但切断对 Dobri Jeliaskov 社区的供水，可被视为实现驱逐的间接手段。因此，缔约国必须恢复对 Dobri Jeliaskov 社区的供水。

11. 2012 年 5 月 21 日，缔约国发表了进一步意见并阐明，在对供水设施进行例行查期间，该供水设施的股东，Sofiyska Voda 公司发现现行供水管道网有两处私自接装的水笼头关不紧的跑漏现象和未安装水表问题，继而拆除了这两处私自接装的水笼头。因此，缔约国辩称上述情况与本来文毫不相关，绝对不是旨在逼迫诸位提交人举家迁走的强驱之举。

12.1 2012 年 5 月 30 日，诸位提交人说，2012 年 5 月 19 日代理 Dobri Jeliaskov 社区的机会平等协会与 Sofiyska Voda 自来水供应公司举行了会谈，商谈恢复供水问题。一些个人住家未与基本供水管道接通，而且五十年多年来 Dobri Jeliaskov 社区一直在使用若干有限的供水水源。机会平等协会与 Sofiyska Voda 自来水公司达成初步协议，Dobri Jeliaskov 社区需要获得供水，并开始商讨如何重新接通供水管道，包括由机会平等协会担保支费问题。后来，索菲亚市政厅 Vuzrajane 区长前来加入了此次会晤，因为上述地方当局宣称拥有对 Dobri Jeliaskov 社区占用了长达七十多年的这块地皮所有权，因此必须加入关于恢复供水问题协议的商讨。然而，当区长到会后，市政厅方面显然不愿同意恢复供水。

¹⁷ 援引了人权事务委员会关于以色列第三次定期报告的结论性意见，第 18 段。

12.2 诸位提交人还说，最终，机会平等协会被要求离开会议室，从而区长与她的下属可与自来水公司工作人员进行单独会谈。他们双方之间的会谈得出什么结果无人知晓，但对方承诺，会向机会平等协会通告任何决定。此次会谈之后，副区长与 Dobri Jeliazkov 社区举行了会晤，并向诸位提交人通告，当局拒绝为该社区恢复供水。2012 年 5 月 30 日当诸位提交人提供此进一步的情况时，仍未恢复供水。

12.3 诸位提交人在阐述上述情况的同时，还提请委员会注意欧洲人权法院最近的裁决，¹⁸ 据此，欧洲法院一致规定，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 条的行径，而保加利亚当局必须考虑采取另行安置的做法，包括与该社区磋商，实现该租赁的正规化，并修缮改善现行住房。诸位提交人还说，《欧洲公约》第 8 条保障尊重住宅的规定与《公约》第十七条所保护的权利一样。

委员会需要处理的问题和议事情况

审议可否受理

13.1 在审议来文所载的任何诉求之前，人权事务委员会必须根据其《议事规则》第 93 条，决定此案是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

13.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项规定，委员会注意到，缔约国辩称，本来文诸位提交人曾向人权理事会的申诉程序：按享有适足生活水平权的组成部分内容，向适足住房问题特别报告员；并按不歧视权利内容部分，向少数人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。委员会还注意到，诸位提交人解释称，不论促进经济、社会和文化权利全球倡议，还是机会平等协会均未诉诸人权理事会的申诉程序。诸位提交人还辩称，不管怎么说，缔约国引述的任何一个程序均不属《任择议定书》第五条第 2 款(子)项所列“国际调查或解决程序”的范围之列。

13.3 为此，委员会提醒地指出，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和领土上的人权情况，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。¹⁹ 委员会回顾，人权问题研究报告更多具备的是全球性质，然而，报告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

¹⁸ 2012 年 4 月 24 日，欧洲人权法院，就 Yordanova 和其他人诉保加利亚案(第 25446/06 申诉)下达的裁决。

¹⁹ 见，2010 年 10 月 20 日就第 540/1993 号来文和 Celis Laureano 诉秘鲁案通过的《意见》，第 7.1 段；以及 1776/2008 号来文，Ali Bashasha 和 Hussein Bashasha 诉阿拉伯利比亚民众国案通过的《意见》第 6.2 段。

人案情的事务。²⁰ 因此，委员会认为，住所《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。

13.4 委员会注意到，缔约国以诸位提交人未援用无遗一切国内补救办法为由，反对受理本来文。委员会注意到缔约国的解释，据此，诸位提交人本来有机会可根据《民事诉讼法》第 587 条规定，举证证明他们拥有对 Dobri Jeliazkov 社区所占地皮的资产权，而且，诸位提交人亦未抓住机会，就此问题诉诸监察专员署和防止歧视保护委员会。委员会也注意到诸位提交人辩称，他们虽向监察专员署提出了申诉，然而，该机构无法阻止威胁拟于 2011 年 7 月执行的驱逐。诸位提交人还辩称，他们无法诉诸防止歧视保护委员会，因为本来文所述问题已向缔约国法庭提出过诉讼，而且无论如何，他们也已无可再诉诸的国内法或补救办法，来无阻止执行针对 Dobri Jeliazkov 社区的驱逐行动。委员会还注意到，诸位提交人曾就 2006 年 7 月 24 日驱逐令向索菲亚市法庭和最高行政法院提出过上诉，均败诉而归。

13.5 委员会虽注意到《民事诉讼法》第 587 条，该条规定个人可通过以持续拥有的方式向公证处证明对某所述不动产的所有权，然而，委员会认为，缔约国未详述针对诸位提交人的具体案情，即，当他们未提出法律拥有权诉求的情况下可，依据《民事诉讼法》诉诸且有效的补救办法。委员会还注意到，拟于 2011 年 7 月执行对 Dobri Jeliazkov 社区的驱逐行动，而诸位提交人亦无再可诉诸的国内补救办法，来阻止驱逐的执行。此外，鉴于缔约国本身承认，据称遭歧视的受害者可选择拟向防止歧视保护委员会，还是向法庭提出申诉(见上文第 4.6 段)，委员会认可诸位提交人的解释称，他们无法诉诸上述委员会，因为本来文的议题已向缔约国法庭提出过诉讼。此外，至于可否向监察专员署提出申诉的问题，委员会提醒地指出，该机构的任何调查结果，只具有规劝性，不会对当局产生实效。因此，委员会的结论认为，这样的申诉不可被视为为了《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的目的，要求提交人必须援用无遗的一项有效补救办法²¹。据此案情，委员会认为诸位提交人就 2006 年 7 月 24 日驱逐令向索菲亚市法庭和最高行政法院提出上诉进行质疑业已足够，即已依据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项规定，援用无遗了国内补救办法。

13.6 至于指称缔约国基于罗姆人族裔出身原因，不尊重给予平等保护和歧视原则，拒绝为诸位提交人提供免遭驱逐和住房被强拆的补救办法和保护，违反了与《公约》第二条一并解读的第二十六条规定，以及与第二条一并解读的第十七条规定问题，委员会认为，这些申诉未为了受理目的列出充足证据，因此，不予受理。委员会还不清楚上述这些指控是否在任何时候曾向缔约国主管机构和法

²⁰ 见，2008 年 10 月 28 日就第 1495/2006 号来文，Madoui 诉阿尔及利亚案，通过的《意见》第 6.2 段。

²¹ 见，2002 年 10 月 28 日就第 900/1999 号来文，C. 诉澳大利亚案通过的《意见》，第 7.3 段和 2006 年 3 月 17 日，第 1184/2003 号来文，Brough 诉澳大利亚，通过的《意见》，第 8.7 段。

庭提出过申诉。有鉴于此，委员会依据《任择议定书》第二条认定这部分来文不可受理。

13.7 委员会注意到，诸位提交人述及《公约》第六和七条(见上文第 9 段)关于委员会要求采取临时保护措施的理由，以及并未根据《公约》另行提出申诉的问题。

13.8 委员会认为，诸位提交人依据《公约》第十七条提出的其余申诉为受理目的列出了充足实证，并着手审议案情。

审议案情

14.1 人权事务委员会遵循《任择议定书》第五条第 1 款，参考当事各方提交的所有资料审议了来文。

14.2 诸位提交人宣称，若执行 2006 年 7 月 24 日驱逐令，最终将他们强迁出 Dobri Jeliazkov 社区，即相当于对他们住宅实施的任意和非法干预，因此，系侵犯其依据《公约》第十七条规定应享有权利之举。为此，委员会提醒地指出，《公约》第十七条所用的“住宅”一措辞是要让人明白，包括人们居住或通常起居的地方。²² 据本来文所述，毫无争议的是，诸位提交人的住宅安置在 Dobri Jeliazkov 社区里，他们一直在那儿居住生活，这是一个在七十多年来经缔约国当局默许经年存在的社区，而且警方具有诸位提交人的住址登记。上述这些事实均让委员会认定，尽管事实上诸位提交人在有这片地皮搭建了他们的住房并非合法，但诸位提交人在 Dobri Jeliazkov 社区搭建的住房确实是《公约》第十七条含义所指的他们各自的“住宅”。

14.3 至此，委员会必须确定，倘若执行 2006 年 7 月 24 日的驱逐令，驱逐诸位提交人并拆除他们的住房是否构成侵犯《公约》第十七条列规定的行为。驱逐令的执行无疑将使诸位提交人最终丧失他们的住宅，因此，造成对他们住家干预的结果。委员会回顾，根据《公约》第十七条，对住宅采取干预行动不仅必须合法，而且还必须不具有任意性。委员会认为，根据委员会关于尊重隐私、家庭、住宅和通信权，以及保护荣誉和声誉问题的第 16(1988)号一般性意见，《公约》第十七条阐述的任意概念意在保障在任何情况下，即使依据符合《公约》的规定、目的和宗旨的法律采取的干预举措，亦应按具体情况符合情理的实施。²³

14.4 委员会注意到缔约国辩称诸位提交人拿不出任何证据证明他们对住家搭建在 Dobri Jeliazkov 社区所占的这块地皮拥有财产权，即足以证实 2006 年 7 月 24 日下达的驱逐令是合法的举措。缔约国甚至辩称，驱逐诸位提交人并拆除他们的

²² 见，关于尊重隐私、家人、家庭和通信权和保护荣誉和声誉的第 16(1988)一般性意见，大会正式记录，四十三届会议，补编第 40 号，A/43/40，附件，第 5 段。

²³ 同上，第 4 段。还见，2009 年 3 月 30 日就 1510/2006 号来文，Vojnović 诉克罗地亚案，通过的《意见》，第 8.5 段，和 2001 年 4 月 3 日第 687/1996 号来文，Rojas García 诉哥伦比亚，《意见》，第 10.3 段。

住房，是依据缔约国的法律，即《市政资产法》第 65 条和《土地法》第 178 条第 5 款所准许的措施，然而，委员会注意到，对之仍存在着是否属任意性举措的问题。

14.5 委员会注意到，诸位提交人宣称，Dobri Jeliazkov 社区在缔约国默许下已存在了七十多年，“绿化区”只是后来追溯性设立的(见上文第 6.2 和 7 段)，而据索菲亚市政厅 Vuzrajane 区长称，不会为他们提供社会住房，因为他们是在市政地皮上私自搭建的居住房(见上文第 2.4 段)。委员会还注意到，虽然缔约国在原则上有权迁移非法占居着这块市政地皮的诸位提交人，但诸位提交人对此地皮无资产权，是针对 Dobri Jeliazkov 社区下达驱逐令的唯一理由，然而，缔约国并未阐明，在为诸位提交人另行提供适足住所之前，即迫不急待地要将他们强行驱逐出其住宅的任何原因。

14.6 委员会认为极为相关的事实是，几十年来，缔约国当局一直没有驱赶诸位提交人，乃至未动过他们的前辈，因此，实际上完全容忍了 Dobri Jeliazkov 社区在市政地皮上存在的事实。更有甚者，尽管 1974 年下达了征用令，此后该社区仍在其原地留存了三十多年。虽然非法占住者永远不能索求所有权，主管机构的袖手旁观态度，致使诸位提交人与 Dobri Jeliazkov 搭建点形成了强有力的关系，在那儿建立起了社区生活。委员会认为，上述事实都应在决定可否与如何着手处置诸位提交人在市政地皮上搭建的住所时列入考虑之列。2006 年 7 月 24 日下达驱逐令的依据是《市政资产法》第 65 条的规定，据此，不论是针对诸如长达几十年的社区生活，或可能造成无家可归状况的后果等任何特殊情况，以及是否有任何须改变现状的紧迫需求，均可移除非法占居市政地皮的人。换言之，根据相关国内法，市政主管当局和缔约国法庭没有必要考虑所涉各方的利益，或考虑立即驱逐诸位提交人是否有合乎情理的问题。

14.7 鉴于长期以来诸位提交人占居 Dobri Jeliazkov 社区一直未受到干扰的状况，委员会为，若执行 2006 年 7 月 24 日下达的驱逐令，将诸位提交人从 Dobri Jeliazkov 驱逐出去，在无法满意地解决为他们立即提供另外居所的境况下，对诸如致使他们沦为无家可归者的风险不给予应有的考虑，缔约国将酿成对诸位提交人的住宅采取任意干预的行为，从而会侵犯诸位提交人依《公约》第十七条应享有的权利。

15. 人权事务委员会依据《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》第五条第 4 款行事，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诸位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。

16. 根据《公约》第二条第 3 款(甲)项规定，缔约国有义务为诸位提交人提供有效的补救办法，包括只要无法让他们立即获得另外的居所，就不能将他们驱逐出 Dobri Jeliazkov 社区。缔约国还有义务保证今后不再发生类似的侵权行为。

17. 缔约国应铭记，一旦缔约加入了《任择议定书》，即已承认委员会负有依据《公约》第二条，确定是否存在违反《公约》情况的主管职责，缔约国承诺确保其境内或受其管辖的所有人均享有《公约》承认的权利，侵权行为一经查实，即应采取有效且可执行的补救办法。委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。委员会还请缔约国公布并以缔约国的正式语言广泛宣传委员会的《意见》。

[提出时有英文、法文和西班牙文本，其中英文本为原文。随后还将印发阿拉伯文、中文和俄文本作为委员会提交大会的年度报告的一部分。]
