

意大利对罗姆人的 歧视待遇违反《欧 盟种族指令》

向欧盟委员会提交的简要
报告

AMNESTY
INTERNATIONAL



国际特赦组织出版物

2012 年首次发表
国际特赦组织
国际秘书处
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

国际特赦组织版权所有 © 2012

索引号：EUR/30/011/2012
原文：英文
英国国际特赦组织国际秘书处印刷

版权所有。本出版物受版权制约，但如用于宣传、运动和教学目的，可以任何方式免费复制及转载，但不能转售本出版物。版权所有要求所有此类用途须向他们登记，以评估影响。要在其他任何情况下复制本出版物，或在其他出版物上转载，翻译或修改，必须要事先取得出版者的书面同意，而且可能需付费。如欲取得版权所有者允许，或有任何其他查询，请联系 copyright@amnesty.org。

国际特赦组织是一场全球运动，在 150 多个国家和地区有 300 多万支持者、成员和活动人士参与，致力制止严重侵犯人权的行为。

我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其他国际人权准则上刊载的所有权利。

我们独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。我们的资金主要来源是成员会费和公众捐款。

AMNESTY
INTERNATIONAL



目录

序言和概要	4
意大利国内罗姆人情况的背景信息	4
污名化和成见化	5
(a) 出于政治动机的污名化	5
(b) 成见化	6
“流浪者紧急状态”造成的法律后果和实际影响持续	6
获通过之《包容罗姆人的国家战略》没有反映现实，而且需要转化为切实行动	8
(a) 强迫搬迁 - 继续使用缺乏足够保障措施的歧视性标准	10
(b) 维持种族隔离和提供劣质的住房条件	11
(c) 缺乏获取社会保障房的平等机会	12
(d) 缺乏有效补救	13
结论和建议	13
附录	15

序言和概要

国际特赦组织向欧盟委员会提交这份简要报告，供其研究及审议意大利是否应根据《种族平等指令》(2000/43/EC)成为违规诉讼的调查对象，因为该国就罗姆人的适足住房权及相关的正当程序和其他保障方面，对他们作出歧视性待遇。本报告集中研究意大利违反《指令》的做法和倒退性法律及政策，包括因“流浪者紧急状态”法规而持续违反《指令》的行为，意大利国务委员会早在 2011 年 11 月 16 日已废除了该法规。

国际特赦组织根据所进行的研究，敦促欧盟委员会按照《欧盟运作方式条约》第 258 条开展违规处理程序，正式通知意大利政府其以下行为违反了《种族指令》第 2 条和第 3 条第 1 款第 h 项：

- 在强迫搬迁方面歧视性地拒绝为罗姆人提供适当的保障措施和保护；
- 对罗姆人维持种族隔离，并为其提供劣质的房屋；
- 罗姆人在获取社会保障性住房方面受到歧视；
- 罗姆人在获取有效补救方面受到歧视。

意大利国内罗姆人情况的背景信息

目前并没有精确的数字显示生活在意大利的罗姆人、辛提人和游民的数量。据估计，该人数在 13 万至 17 万人之间，相当于意大利人口总数的 0.2%。这些社区的成员包括意大利公民（约 50%）、主要来自罗马尼亚的其他欧盟国家居民、前南斯拉夫国民，以及数量不明的无国籍人士。¹

许多意大利国内的罗姆人住在城郊的营地中，处于隔离状态，生活条件恶劣，营地往往缺乏基本的基础设施和服务，包括卫生和洗涤设施、电和供暖设备。

在意大利，约 4 万名罗姆人主要生活在三种营地中：

- (a) 受到认可的营地：居民通常具有一定程度的房地产使用权保障，因为营地位于公共土地上，并受到当局的正式认可，当局一般负责维护卫生和水电方面的必备基础设施；
- (b) “受到默许”或“受到整顿”的营地，是非正规地建于私人或公共土地上的定居点。营地通常已存在相对较长的时间，土地所有者没有威胁要搬迁社区。在一些情况中，当局会提供一些服务，例如收集垃圾和送儿童上学，这些定居点的居民没有房地产使用权保障。
- (c) 未经认可的营地，是非正规地建于私人或公共土地上、并不时遭到拆除的定居点。此类定居点的情况通常最不稳定，而且缺乏任何服务和房地产使用权保障。

意大利当局不仅没有优先采取措施，以改善罗姆人社区的住房和生活条件，处理他们遭受歧视的问题，反之在近年来，特别是自 2008 年后，由于一些据称是罗姆人犯下的罪行受到媒体异乎寻常的报道，意大利当局故意强化那种罗姆人和犯罪之间具有紧密联系观念，并以安全为名采取倒退性措施，从而助长并加剧了民众对罗姆人的歧视。

国际和区域性人权机构多次敦促意大利当局，终止强迫搬迁的做法，并制定策略来落实这些社区的适足住房权。² 他们还呼吁当局处理罗姆人在住房、教育、医疗保健和就业机会方面遭受歧视的问题，以及某些政界人士和政府代表使用的反罗姆人言辞。这些人经常称，罗姆人对犯罪率据称上升的情况负有集体责任。

欧洲社会权利委员会在 2010 年 6 月作出的一项裁决中，谴责意大利“在采取受争议的‘安全措施’后”，导致营地中罗姆人的生活条件恶化。委员会还认定，“有关措施直接针对这些易遭侵害的群体，而且……当局没有采取足够的措施，适当并积极考虑有关人群的差异，该情况相当于污名化，构成歧视性待遇。”³

欧洲理事会部长委员会在 2010 年 10 月审议了该裁决，并得到意大利政府的保证，称该国将“保证为所有人，包括罗姆族社区成员，有效落实《欧洲社会宪章》修订本中刊载的权利。”⁴ 但至今为止，如下所述，意大利政府不仅没有履行这一承诺，而且继续实施违反《宪章》和《欧盟种族指令》的做法。

污名化和成见化

(A) 出于政治动机的污名化

国家和地方当局与政界人士继续使用反罗姆人的言辞，这往往发生在一些决策的公共辩论中，这些决策会影响到罗姆人社区享用权利的情况。

欧洲社会权利委员会称，公共领域人士反复作出的言论“造成一种歧视氛围，宣扬以种族差异而不是民族稳定为根据来制定政策”。委员会为此得出结论：“意大利当局间接容忍或直接作出有关针对罗姆人和辛提人社区的种族主义误导宣传，构成严重违反《宪章》修订本的规定。”⁵ 委员会采取了前所未有的步骤，认定意大利“严重违反”《宪章》，因为该国不仅发生了特别针对并影响到易遭侵害群体的人权侵犯，而且公共当局的消极态度使情况更为恶化，他们未能对侵害者采取适当行动，还助长了此类暴力行为。⁶ 只有在少数情况中，法院审议并裁定一些反罗姆人言辞非法。在其中一起案件中，米兰法院第一民事庭就 2011 年米兰市长选举期间出现的一幅北方联盟党（Lega Nord）竞选海报，与自由人民党（Popolo della Libertà）之“为米兰所作的呼吁”，以及两党领袖乌伯托·波希（Umberto Bossi）和西尔维奥·贝卢斯科尼（Silvio Berlusconi）所作的言论，于 2012 年 5 月 24 日宣布 NAGA 协会对自由人民党和北方联盟党提出的申诉胜诉。⁷ 有关竞选材料和言论警告说，如果左翼候选人朱利亚诺·皮萨皮亚（Giuliano Pisapia）获胜，米兰就可能变成一个“吉普赛村”。

Naga 协会的申诉称，这类言论构成违反 2003 年 7 月 9 日通过之第 215 号法令第 3 条的行为，该法令将《种族指令》的规定转置到意大利的法律中。申诉要求撤除竞选海报；确认张贴该海报行为的歧视性质并终止该行为，而且公布法院裁决。法官奥里埃塔·米奇凯（Orietta Micciché）在裁决申诉胜诉时称：“该言论明显具有严重冒犯和羞辱性质，不仅损害辛提人和罗姆人民族群体的尊严，还助长恐吓与敌视他们的氛围。”

值得注意的是，在同一竞选活动期间，作为自由人民党和北方联盟党候选人争取连任的米兰时任市长，在 5 月提前关闭了两个位于特立玻尼亚诺（via Triboniano）和巴扎西（via Barzaghi）被官方认可的罗姆人营地。关闭行动原计划在次年 6 月进行，但却在选举的几天前就开展行动。在未接到进一步警告的情况下，约 50 户仍住在那里的家庭仅得到 90 分钟时间收拾财物并离开。

在 2012 年 5 月 6 日和 9 日之间于佩斯卡拉地区，近期发生了公然种族歧视罗姆人的事例。24 岁的球迷多梅尼科·里干蒂（Domenico Rigante）在 5 月 1 日被杀，凶手据称是一名罗姆族意大利公民。此后，成群受害者的球迷伙伴和朋友举行示威，抗议罗姆人社区住在佩斯卡拉。示威活动没有出现暴力，但广泛出现针对罗姆人的歧视性言论和暴力威胁。在接下来的几天中，身份不明的人群前往罗姆人经常光顾的地方，似乎试图威胁或袭击他们。据报罗姆族妇女遭到侮辱，并被迫离开商店，以及学校大门区域，而她们正在那里接她们的孩子。另外，据报在 5 月 7 日和 8 日夜间，身份不明的人在佩斯卡拉住有大量罗姆人的兰西泰利（Rancitelli）地区发射了空包弹，似乎意图恐吓居民。佩斯卡拉警方负责人称，罗姆人家庭因害怕可能遭到袭击，而离开该地区或在家中躲藏。

媒体报道称，佩斯卡拉市长利用这一背景情况，提及生活在社会保障性住房的罗姆人家庭。他提出应审议有关分配和收回此类住房的规则和程序，以便更灵活地实施搬迁。几周后，在 5 月 22 日，自由人民党（佩斯卡拉市长是该党成员）在佩斯卡拉张贴了一些巨幅海报，上面写着“自由人民党信守诺言：将罗姆人和罪犯赶出社会保障性住房。”

(B) 成见化

在公共讨论中罗姆人被成见化的现象普遍存在，政界人士尤其如此，这种成见经常渗透至地方和国家当局的官方政策中。

最为常见的官方形式成见化，是将所有罗姆人都描绘为“流浪者”，意大利的法规中广泛使用该词，当局还经常用该词来指那些被认为传统上过流浪或半流浪生活的罗姆人社区。⁸ 例如，国际特赦组织代表在与官员会面时观察到，他们经常使用这些类语来暗指这些社区。⁹ 一般而言，在媒体上和政治话语中，“罗姆人”和“流浪者”这两个词被交替使用，导致广泛的公众误解。¹⁰ 而事实上，意大利国内绝大多数的罗姆人社区已不再过流浪生活。¹¹

国际特赦组织认为，这并不仅是一个语义问题。如果国家不加区分地认为所有罗姆人都是流浪者，政策和决策就不会解决他们的真正需求。

欧洲反种族主义和不宽容现象委员会（ECRI）在多份不同报告中指出，意大利当局往往“在处理所有关于罗姆人和辛提人的问题时，都假设这些群体的成员过流浪生活”，当局“急需改变这种做法，因为这明显导致许多罗姆人和辛提人被强迫流放到流浪者营地”。¹² 《保护少数民族框架公约》咨询委员会也称：“重要的是当局避免在没有适当征求意见的情况下，将罗姆人和辛提人社区的所有人都看作流浪者。”该委员会还认为：“这些社区内存在各种生活方式和特定情况，处理问题时需要采取更为恰当细致的方法。”¹³

几个与罗姆人社区合作的公民社会组织认为，政界人士和官员故意使用“流浪者”一词，这反映出当局不愿解决他们的真正需求。

“流浪者紧急状态”造成的法律后果和实际影响持续

2008 年 5 月 21 日，意大利政府宣布实行所谓的“流浪者紧急状态”，称其目的是处理“永久定居在城市地区的大批非正规非欧盟国家公民和流浪者”据称造成的“极为严峻的局势”。¹⁴ 考虑到背景情况和上一章节的论述，这里提到的“流浪者”只能被理解为生活在营

地中的罗姆人社区。

根据“流浪者紧急状态”法令和条例，受委派的专员有权在必要情况下，偏离“环境、景观、卫生和健康、国土规划、地方警察、道路条件和交通领域的现有标准。”¹⁵“流浪者紧急状态”还授权被委派的专员采取一切“有用”和“必要”措施，解决紧急状态，并偏离“任何和法令所预见的活动完全相关的其他地区性法律或条例”。

“流浪者紧急状态”也授权被委派的专员，在他们认为必要的情况下，偏离保护人权的特定法律，这包括公共安全方面的法律条款；出于公共利益而征用方面的法律条款；医疗保健方面的法律条款，以及第 241/1990 号法律的几项条款，上述法律为那些受到行政决定影响的人提供了根本的保障。¹⁶ 这导致那些生活在受到认可、默许和未经认可的定居点中的罗姆人社区，经常被剥夺基本的正当程序保护，以及挑战任意或非法行政决定的能力，而在意大利人人都应享有这些根本保障。对于防止和挑战强迫搬迁行为来说，这些保护至关重要。

当局授权有关人士偏离第 241/1990 号法律的做法尤其令人关切，因为这对民众享有充足住房权、法律平等保护权和有效补救权造成影响。当中遭到侵犯的权利包括，受行政决定影响者被通知行政程序开始并提交证据、文件和简要报告的权利，以及在任何行政程序中具有公共或私人利益关系的人干预该程序的权利。对于任何影响到民众行使人权的行政决定，这些保障都很重要，而对于将民众迁离住房或土地的决定，这些保障极为重要。其中一个事实例证是，米兰支持罗姆人社区挑战强迫搬迁的律师，在 2011 年 7 月向国际特赦组织强调，由于缺乏有关搬迁决定的文件证据，诉讼难以成功。¹⁷

受委派的专员利用上述权力而采取了一系列行动，包括颁布适用于受到认可营地居民的新条例，搬迁住在营地中的一些人和家庭，制定并实施关闭营地或开设新营地的计划。

自从 2008 年以来，国际特赦组织研究并记录了“流浪者紧急状态”对意大利国内罗姆人的影响，特别是在罗马和米兰这两个城市。

国际特赦组织在 2010 年的报告《意大利：错误的回应：意大利的“处理流浪者计划”侵犯了罗马市内罗姆人的住房权》中警告，当局在“流浪者紧急状态”声明后颁布的《处理流浪者计划》，将侵犯罗马市内罗姆人社区的住房权。该计划将搬迁数千名罗姆人，而其中只有一些人会被重新安置到翻修过或全新受认可的营地。罗马市实施的计划将延续隔离做法，并导致数千名罗姆人的住房条件低于充足住房权方面的国际标准。¹⁸

国际特赦组织随后在 2011 年 11 月的报告《意大利：“对罗姆人零容忍”：对米兰市内罗姆人的强迫搬迁和歧视》中，阐述了“流浪者紧急状态”如何导致数千名罗姆人面临严重人权侵犯的危险。国际特赦组织通过分析部长会议主席的法令，批评当局使用紧急状态权力，强调“流浪者紧急状态”声明缺乏正当理由，并指出其歧视性质。¹⁹

国务委员会是意大利最高行政法院。该委员会在 2011 年 11 月 16 日裁决，“流浪者紧急状态”声明没有根据而且未经确证，因此部长会议主席的法令是非法的，委任专员的条例以及这些专员后来签发的所有法令也都属非法。

国务委员会特别认定，该法令不存在根据而且非法，因为法令没有确认特定事实，而这些事实的严重程度和规模本应该为当局提供正当理由，就“流浪者定居点”据称造成的紧急状态而动用特别权力。国务委员会称，法令没有详细分析阐述，“流浪者定居点”的存在如何会对公共秩序和安全构成特别严重的威胁，而仅提到媒体广泛报道的少数几起特定和孤立的犯罪行为。结果是，根据“流浪者紧急状态”实施的所有相关行为也是非法的。

但国务委员会不认为，“流浪者紧急状态”的主要和唯一目的是对罗姆人社区进行种族歧视，但实施紧急状态的某些行动可能是出于歧视动机。尽管如此，国际特赦组织认为，只有在“流浪者紧急状态”的意图和效果都具歧视性的情况下，当局才能成功实施其计划的法规政策和行政行为。

虽然国务委员会作出该裁决，但在 7 个多月后，“流浪者紧急状态”造成的法律后果和实际影响仍持续存在，至今为止也没有迹象显示当局正在或将会作出补救。此外，为实施“流浪者紧急状态”而制订的计划仍被实行。这导致罗姆人家庭和个人继续遭受系统性的歧视，他们在强迫搬迁方面缺乏其他人享有的同等保障，缺乏获取社会保障性住房的同等权利，也没有渠道获得有效补救。

获通过之《包容罗姆人的国家战略》没有反映现实，而且需要转化为切实行动

2012 年 2 月 28 日，意大利在欧盟框架内通过了《包容罗姆人、辛提人和游民社区的国家战略》，当中包含 4 个关键方面的内容：教育、就业、健康和住房。

意大利的《国家战略》在开头的（黑体字）关键指导原则中强调：“目的是彻底度过紧急阶段，而这一直是过去几年的特征，特别是在大城市地区干预和处理相关局势时。”²⁰ 《国家战略》在文件后部重申，其目标是“不再把罗姆人、辛提人和游民现象单单作为一项紧急问题来处理，那样做在政治和制度上是不适当的，而且会在感情方面受到歪曲和操纵，特别是媒体方面。”²¹

实际上，以上陈述等同意大利政府自己承认，2008 年 5 月至 2011 年 11 月期间实行的紧急状态是不适当的。该文件随后继续批评以往的政策，称：“有必要在意识到以前过度实施搬迁并导致不足之处的基础上，开展一个以区域协商为标志的新阶段，通过地方行为体和机构参与的行动方案，确保地方规划提议与政策相联系，同时尊重那些参与社会融合程序人员的根本权利和尊严。”²²

《国家战略》还表明将充分考虑“国际和区域性人权标准，尤其包括各《公约》、相关法规和判例法、倡议、法案等”，²³ 同时争取“促进对罗姆人、辛提人和游民的平等待遇和社会与经济包容，确保他们的生活条件得到长久和可持续的改善，使这方面具有有效和持久的问责性，并保证他们参与社会发展，确保他们按照《意大利宪法》和国际标准享有公民方面的权利。”²⁴

《国家战略》还确认：“已摆脱将这些社区仅与‘流浪生活’相联系的旧观念：这是一个在语言和文化方面都过时的词语，因为它没有正确地描述目前的状况。”²⁵

《国家战略》称，国家政府承诺纠正歧视性政策和做法。国际特赦组织承认，当局通过《国家战略》是朝着正确方向迈出的重要一步。

但国际特赦组织质疑政府实施此类战略的承诺，因为地方当局继续进行违反其国际人权法律义务的行为：他们对住在非正规营地中的男女和儿童实施强迫搬迁；执行根据“流浪者紧急状态”所制订的计划，在未和居民进行协商，而且未提供适足和长期替代住房的情况下，关闭一些已受认可和默许的营地；在罗马市郊区修建一处仅供罗姆人居住的新营地，导致营地

中的罗姆人社区遭受进一步的隔离。

国际特赦组织仍然未看到任何确凿证据，表明意大利政府已开始采取措施，以落实《国家战略》中表达的良好意图。

与此相反，政府近期的一些行动似乎明显违背这些承诺。例如，政府在《国家战略》承诺放弃紧急措施，但在通过《国家战略》的同一月份，即 2012 年 2 月，同一政府却向最高法院提出上诉，要求推翻国务委员会废止“流浪者紧急状态”的裁决，法院尚未对该案作出判决。

另外，令人关切的是意大利没有划拨足够的资金来实施《国家战略》。欧盟委员会在对意大利《国家战略》的起始评估中强调，多数成员国未能分配足够的预算资源来包容罗姆人，意大利是其中之一。委员会有关意大利的结论特别提到：“因为并没有关于未来行动的量化目标，故而难以确定如何量化财政资源。”²⁶ 而近期的报告只会加剧此类担忧。报告称，由于几任政府实施的削减财政开支措施，受托协调实施《国家战略》的政府反歧视办公室（UNAR）目前在进行重组，而这可能导致其失去高达 70% 的工作人员。

《种族指令》适用于强迫搬迁和侵犯住房权情况

欧洲理事会 2000 年 6 月 29 日通过的《2000/43/EC 号指令》，落实了不分种族和民族出身的平等待遇原则。意大利则通过颁布 215/2003 号法令，将该《指令》置于国家法律框架中。根据《指令》第 3 条第 1 款 h 项，《指令》“应适用于公共和私人部门中的所有人，包括公共机构人员”，这是关于“公众可以获得的商品和服务与供应……包括住房”。

虽然《指令》本身没有界定获取住房服务的渠道，但提出该渠道和适足住房权紧密联系，而该权利受到国际人权法律的广泛保障和阐明，意大利则受到这些法律的约束。另外，应该注意的是，欧盟基本权利署根据国际人权法律，特别是保障住房受到尊重权利的《欧盟基本权利宪章》第 7 条，以及《经济、社会和文化权利国际公约》第 11 条，解释了《指令》第 3 条第 1 款 h 项。²⁷ 联合国经济、社会和文化权利委员会则强调，《公约》第 11 条所保障的住房权“不应狭隘或限制性地解释住房权利，譬如：把它视为仅是头上有一遮瓦的住处[……]应该把它视为安全、和平和有尊严地居住某处的权利。”²⁸

适足住房权在这种情况下规定，政府有义务确保人人都有“一定程度的使用保障，以保证得到法律保护，免遭强迫驱逐、骚扰和其他威胁。”²⁹ 根据《公民权利和政治权利国际公约》³⁰、《欧洲人权公约》³¹ 和《欧洲社会宪章》修订本，包括意大利在内的成员国义务避免和防止发生强迫搬迁。³²

适足住房权还规定，各国义务确保人人都在不受歧视的情况下，享有同等的住房权，住房应宜居，而且所处位置便于获得就业机会、医疗保健设施、学校和水与卫生等其他服务。³³ 在这方面，各国不仅不得歧视弱势群体，还有义务在其法律和政策中考虑到他们的特殊需求。³⁴

国际特赦组织因此认为，基于歧视而侵犯适足住房权的行为，包括强迫搬迁和未能确保民众平等享有国际法所界定之住房的情况，属于《种族平等指令》第 3 条第 1 款 h 项的管辖范

围，因此可以就此开展违规处理程序。

(A) 强迫搬迁 - 继续使用缺乏足够保障措施的歧视性标准

意大利未能确保所有人都得到同等保护而免遭强迫搬迁，从而继续违反其缔结的国际和区域性条约所规定的义务。³⁵ 这些义务规定当局需向所有受搬迁影响者，提供搬迁计划方面的信息、搬迁前适当与合理的通知、适足的替代住房，以及挑战搬迁令的法律补救。³⁶ 当局还须与受影响的社区进行真正的协商，以确认一切可行的搬迁替代方案，但在没有相关行政决定的信息，以及挑战及参与此类决定的机会的情况下，这是不可能的。³⁷

在将居民迁离“流浪者营地”时，政府允许当局无视第 241/1990 号法律的要求，致使罗姆人社区无法得到意大利所有其他人所得的同等法律保护。结果，根据 2009 年伦巴第地区受认可营地的管理规则，³⁸ 管理委员会没有义务通知住户他们将启动行政程序，而该程序可能导致他们不能再住在营地中。委员会也没有义务确保受影响的住户有机会参与程序并提出意见。此外，与社会保障房住户相比，生活在受认可营地的居民接到的提前通知时间要短得多，这也影响到他们采取法律行动挑战搬迁令的能力。由于民众无法参与那些影响到他们的行政决定，当他们得到搬迁的替代方案时，这些方案无法满足其需要。

由于国务委员会 2011 年 11 月 16 日作出的裁决，“流浪者紧急状态”已正式终结，但当局并未通过提供有效补救，处理那些根据紧急状态而做出的侵害行为。通过直接运用紧急权力而作出的决定，对一些人造成负面影响，纵使这些决定现在被认为是非法的，但当局实际上没有设立任何机制，以纠正有关情况。此类侵害行为包括，通过实施歧视性的规定，将民众迁离受认可的营地。³⁹

米兰市当局称，2009 年至 2011 年期间，他们根据有关 2009 年受认可营地的条例，在没有提供任何替代住房的情况下，将总共 61 户家庭迁离位于米兰受到认可的营地。⁴⁰ 由于这些条例是根据紧急权力所颁布，因而被终止“流浪者紧急状态”的国务委员会裁决为非法。但迄今为止，当局没有设立任何机制，纠正受影响家庭的情况。国际特赦组织采访了当中一些家庭，他们目前住在非正规营地的窝棚中，卫生和安全条件极为恶劣，他们还一直面临再被搬迁的危险。

近期在 2012 年 3 月，联合国消除种族歧视委员会谴责“自 2008 年以来，在‘流浪者紧急状态’背景下针对罗姆人和辛提人社区的搬迁行动，并关切地注意到，虽然国务委员会在 2011 年 11 月的裁决废除了‘流浪者紧急状态’，但这些社区没有获得补救。强迫搬迁致使几户罗姆人和辛提人家庭无家可归，委员会对此感到关切，并对其中一些营地使用保安人员和录像监控入口的方式感到遗憾。”⁴¹

通过使用“流浪者紧急状态”授权而制定的计划被继续实施，例如涉及强迫搬迁和隔离的罗马《处理流浪者计划》，以及关闭米兰市内受认可营地的计划，该计划没有规定进行真正的协商或长期提供适足的替代住房。

非正规营地的居民几乎都是罗姆族成员和家庭，特别是而非仅仅在地方当局的眼里，这些营地一直是搬迁目标。目前实施有关搬迁非正规营地居民的程序，与根据“流浪者紧急状态”实施的程序非常相似，甚至可能完全相同。一般来说，受影响者没有就搬迁得到足够的信息，或有关搬迁替代方案的协商，也没有提前得到足够的通知和争取有效补救的机会。搬迁行动继续在没有为居民提供适足替代住房的情况下进行，这和实行“流浪者紧急状态”时的情况一样。在将居民迁离非正规营地时，当局通常仅为妇女和幼童提供临时住所，因而损害他们的家庭生活权，居民往往拒绝入住，因为家人想住在一起。地方当局，特别是罗马市当局，认为他们没有义务提供替代住房，或向整个家庭提供住房，他们仅酌情提供居住期限未定的紧急住所，而不考虑有关提供替代住房的国际标准。⁴²

搬迁行动导致许多家庭无家可归，因此他们被迫寻找更不安稳和危险的住所。他们的财物往往在搬迁期间被毁，许多家庭在几个月或几年中遭到数次搬迁。强迫搬迁除了经常对家庭成员造成心理创伤，特别是儿童，还中断儿童的学业和成年人的工作。登记入学的儿童往往在每次强迫搬迁时都被迫转校；在职的成年人无法向雇主说明他们为何在搬迁日期缺勤，经常因此失去工作。

(B) 维持种族隔离和提供劣质的住房条件

意大利约有 4 万名罗姆人住在受到认可、默许或非正规的营地中。对于大多数罗姆人来说，营地生活不是他们的自由选择，而是唯一的选择。

除了近期的极少数例子，根据意大利当局几十年来实施的政策，营地是当局向有需要的罗姆人提供的唯一住房解决方案。当局错误地假设所有的罗姆人都是流浪者，因此不向贫困并需要住房的罗姆人家庭提供住房选择，包括获取社会保障房的机会，而仅自动向他们提供“流浪者营地”中的住处。与此同时，当局还经常未能确保营地符合有关适足住房的国际和区域标准。

住在营地中的罗姆人遭到歧视，这不仅是因为他们受到隔离，更因为营地中的住房被检定为低于标准，根本不适合人居住。国际性机构 10 多年来多次指出，意大利如何未能履行其国际义务，致使罗姆人住在不安全、有损健康和过度拥挤的住房中，而且没有房地产使用权保障。

这一情况近来受到联合国消除种族歧视委员会的谴责。该委员会关注，“罗姆人、辛提人和游民人群，无论是公民还是非公民，实际上都生活在与其他人隔离的状态，他们所住的营地往往缺乏最基本的设施。委员会注意到，代表团称有意实施一项惠及罗姆人和辛提人的新住房政策（第 3 条）。”⁴³

这些关切反映了下列事实，即消除种族歧视委员会上次在 2008 年进行评估后，意大利当局仍没有履行其义务，在适足住房权方面终止对罗姆人的种族歧视。

罗马市的《处理流浪者计划》是第一项根据“流浪者紧急状态”赋予特别权力而制定的计划。在本报告撰写期间，当局继续实施《处理流浪者计划》，至今为止已导致数百名罗姆人被重新安置到早已存在于罗马市郊的受认可营地⁴⁴ 和巴布塔（La Barbuta）新营地，该新营地尚未完全住满人（参阅下文）。

《处理流浪者计划》影响到首都内罗姆人的人权，国际特赦组织对此表示关切。⁴⁵ 该《计划》在没有进行任何真正协商的情况下，迫使许多人搬到市外更为孤立的地区，进一步限制了他们就业和获取必要服务的机会。更重要的是，国际特赦组织认为该计划使住房隔离情况持续。虽然受到国际特赦组织采访的许多人表示，他们更愿意得到正常住房，但当局向罗姆人提供的唯一住房选择是营地。

在 2010 年至 2012 年期间，国际特赦组织走访了罗马 8 个目前受到认可的营地中的 5 个 [萨隆（Salone）、坎多尼（Candoni）、里弗（River）、切萨里纳（Cesarina）和卡斯特罗马诺（Castel Romano）]，以及紧挨巴布塔新营地的周围地区。国际特赦组织的代表在走访时和对当地非政府组织的采访中发现，根据“流浪者紧急状态”而实施的重新安置，导致数百名罗姆人生活条件明显恶化。为安置新居民而进行的结构改良和基础设施升级改造不足，或受到拖延，有关改良或升级只是被动而为而非有系统地进行。用于社交的空间，例如供儿童玩耍的小块地区，被迫腾出以安放分配给新来者的集装箱。

国际特赦组织认为，现有受认可的营地以及新建的巴布塔营地构成种族隔离性质的住房，这

受到国际法的禁止。当局只将罗姆人安置在这些营地中，而且没有向他们提供任何其他整合式的住房选择。其中大多数营地设有围栏，并受到安全摄像机的监控；入口处是有保安守卫的大门；只有在居民邀请或市政府授权的情况下才能进入营地；大多数营地在隔离于多数人口所在之居民区的地区（例如位处高速公路隔离，没有人行道或公共交通连接让他们前往商店、诊所、学校和其他设施）。

案例研究：罗马的《处理流浪者计划》和托德桑西与巴布塔两营地

地方当局没有将《国家战略》中的承诺落实到其政策中，当中最明显的例子之一是罗马目前的情况，那里的地方当局在继续实施《处理流浪者计划》。

在本报告撰写期间，托德桑西（Tor de' Cenci）营地的居民即将被市政府实施强迫搬迁，市政府除了计划将他们搬到更偏远的营地外，特别是巴布塔新营地，拒绝向他们提供任何替代住房。

巴布塔营地是根据“流浪者紧急状态”所修建，该行动偏离了有关环境、规划、健康和安全的标准的正常法规，是《处理流浪者计划》的一部分。当局的意图是仅用其来安置罗姆人，由此造成了一个新的种族隔离营地。该营地建于钱皮诺（Ciampino）机场跑道附近的一处孤立地区，在2012年6月18日投用——这是在《国家战略》推出4个月后，但国务委员会的裁决却使该营地的法律地位不明。当局计划将目前住在托德桑西营地的居民转移到那里，并已多次宣布将关闭托德桑西营地。国际特赦组织一直密切关注该计划的几个方面。

地方当局在1995年12月投用了托德桑西营地，居民在其所在地区可以获得一系列的服务，包括儿童入学。但在过去几年中，地方当局开始将托德桑西称为“受默许”的营地，并威胁将其关闭。托德桑西营地的生活条件逐渐恶化，因为地方当局考虑到关闭计划，所以实际上已放弃了该营地。当局没有提供任何令人信服的理由或法律依据，说明为何关闭营地并将居民转移到另一处营地，而不是转移到其他形式的住房，例如社会保障房。由于这是罗姆人营地而非社会保障房地点，他们没有遵循一般来说早就应该采取的步骤。

在过去两年中，托德桑西营地的罗姆人社区多次表示反对关闭他们的营地。国际特赦组织最近于2012年6月进行的多起采访，证实目前情况仍然如此。实际上，许多生活在托德桑西营地的罗姆人家庭接受国际特赦组织采访时都说，他们不想搬到巴布塔营地，这和安全方面的担忧有关，还因为巴布塔营地的隔离状态。2012年6月，罗马市政府的代表在与国际特赦组织代表会面时称，为了确定哪些托德桑西营地的居民有资格被重新安置到巴布塔营地，他们正使用2010年人口普查期间通过提取指纹和拍照所记录的居民名单。该说法显示，罗马地方当局仍可取得该人口普查搜集的数据。这令人质疑意大利政府在2012年2月对联合国消除种族歧视委员会所作的官方声明，该声明称，在带歧视成分的人口普查中通过提取指纹和拍照而搜集的数据已被销毁。国际特赦组织关切的是，虽然国家政府作出保证，但地方当局可能仍在使用通过歧视性程序搜集的数据，以决定某些营地的哪些居民在搬迁时有资格得到替代住房。

(C) 缺乏获取社会保障房的平等机会

虽然在原则上说，罗姆人可以租住或购买私人住房，还可以申请社会保障房，但实际上他们极其难以实现这些选择。人人都应有机会获取社会保障房，但罗姆人因间接的歧视性理由而受到限制。

尤其，那些仅在营地生活过的罗姆人（包括意大利籍罗姆人）实际上无法获得社会保障房，因为他们很少能达到法规规定的所有要求，这造成罗姆人间接遭受歧视的情况，因为在形式上中性的规定致使他们处于过于不利的地位。

在意大利，想获得社会保障房的个人和家庭必须达到几项要求，当局才受理其申请。无论申请者的情况有多么必要和紧急，如果未能达到其中任何一项要求，申请就不会得到考虑。其中一项是，申请者在相关的城市和地区登记居住的时间不少于最低限度要求（例如在米兰市是 5 年）。此类要求造成的待遇差异，对罗姆人等迁徙者产生负面影响，而实际上迁徙者和罗姆人在需要得到住房机会帮助的群体中，所占的比例已过高。罗姆人在受认可的营地中住满一定年限并据此登记的，有资格得到社会保障房。因无家可归而住在未经认可的营地的罗姆人，无法登记居留，他们则没有资格得到社会保障房，但他们往往是最易遭侵害的人。

如果申请被证实达到要求，就会被列在等候分配社会保障房的名单上，但这并不保证会分配到此类住房，因为现有的社会保障房数量极少。当局根据一套准则而运行一个排名系统，如果申请者符合其中一条准则，就会得到优先考虑。其中一条社会保障房分配准则是，申请者能证明以前曾被迁离私人住房（所谓的“sfratto”）。在决定申请者排名次序时，这条准则极其重要，如果未符合此准则，申请通常会失败。住在受认可或非正规营地中的罗姆人，无论他们曾遭受过多少次搬迁，都无法提供此类文件证明。迁离营地的情况称不上属于“sfratto”。

(D) 缺乏有效补救

《种族指令》第 7 条规定：“成员国应确保具有落实本《指令》规定义务的司法和/或行政程序，包括在他们认为适当情况下的调解程序，以处理所有自认为未能享受平等待遇原则的人。”

“流浪者紧急状态”在 7 个多月前被宣布为非法，但至今为止，当局仍未通过向受害者提供有效补救，以纠正那些根据紧急状态犯下的侵犯人权行为。当局没有积极确认遭受歧视行为的民众和家庭，歧视行为包括本报告所记录的强迫搬迁和相关侵害行为；当局也没有提供适当的赔偿，这包括但不仅限于补偿，而且保证不再发生此类行为。⁴⁶ 结果，民众和家庭仍因那些歧视性的非法行政决定所导致的不公后果而蒙受苦难。

结论和建议

意大利政府根据“流浪者紧急状态”下通过采取的措施，往往导致罗姆人社区在住房权和有关保障方面无法得到平等的法律保护。当局停止向住在营地中的罗姆人社区提供针对行政决定的保护，从而削弱了防止他们遭受强迫搬迁方面的保护，并使实施强迫搬迁的地方当局更加逍遥法外。

此外，虽然“流浪者紧急状态”已在国务委员会作出裁决后终止，但紧急状态遗留下的问题继续对罗姆人的住房权造成歧视性影响。当局没有采取任何措施，向那些在紧急状态下遭受人权侵犯的人，提供获取有效补救的机会。同时，关闭营地和搬迁居民的地方计划也没有改变。结果，某些地方当局继续积极推行隔离政策，强迫搬迁仍然发生，这公然违反有关与受影响者进行真正协商，并向他们提供信息、事先通知、有效补救和适足替代住房的国际标准。意大利政府没有履行其义务，确保罗姆人的住房权得到保护、尊重和落实，也没有就地方级别发生的侵害行为追究地方当局的责任。

所有这些措施都是歧视性的。意大利根据《种族平等指令》及其批准的各项国际和区域性人权条约，有义务不参与和致使或延续任何种族歧视行为，这些措施也违背了这些义务。

国际特赦组织在此情况下认为，欧盟委员会已掌握有充分确凿的证据，可按照《欧盟运作方式条约》第 258 条启动违规处理程序，并以意大利政府违反《种族平等指令》为根据而正式对其作出通知。

附录

附录 A: 国际特赦组织, 《意大利: 向联合国消除种族歧视委员会提交的简要报告: 2012 年 2 月第 80 次会议》, 2012 年 2 月 28 日[国际特赦组织索引号: EUR 30/001/2012]

附录 B: 国际特赦组织, 《意大利: 错误的回应: 意大利的“处理流浪者计划”侵犯了罗马市内罗姆人的住房权》, 2010 年 3 月 11 日[国际特赦组织索引号: EUR 30/001/2010]

附录 C: 国际特赦组织, 《意大利: “对罗姆人零容忍”: 对米兰市内罗姆人的强迫搬迁和歧视》, 2011 年 11 月 29 日[国际特赦组织索引号: EUR 30/022/2011]

¹ 参阅共和国参议院, 保护和促进人权特别委员会, 《意大利国内罗姆人、辛提人和游牧社区情况的最终报告》, 2011 年 2 月 9 日, 第 18 页。

² 例如参阅联合国消除种族歧视委员会, 《对缔约国根据公约第 9 条所提交报告的审议结论: 意大利》, 2012 年 3 月 9 日, 第 15 段和第 20 段[CERD/C/ITA/CO/16-18]; 联合国儿童权利委员会, 《对缔约国根据公约第 44 条所提交报告的审议结论: 意大利》, 2011 年 10 月 31 日, 第 79 段[CRC/C/ITA/CO/3-4], 以及欧洲社会权利委员会 2010 年 6 月 25 日对住房权和反驱逐问题中心 (COHRE) 诉意大利一案, 根据案情是非作出的判决, 申诉号 58/2009 (下文称住房权和驱逐问题中心诉意大利案)。

³ 参阅住房权和驱逐问题中心诉意大利案, 前注 2, 第 58 段。

⁴ 参阅欧洲理事会, 部长委员会, CM/ResChS(2010)8 号决议, 住房权和反驱逐问题中心对意大利之集体申诉号 58/2009, 2010 年 10 月 21 日在第 1096 次部长代表会议通过。

⁵ 参阅住房权和驱逐问题中心诉意大利案, 前注 2, 第 139 段。

⁶ 同上, 第 76 段和第 77 段。

⁷ 参阅米兰法院, 第一民事庭, *Ordinanza nella causa civile iscritta al n. 34318/11 del ruolo generale vertente tra NAGA Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti ONLUS e LEGA NORD per l'Indipendenza della Padania e Movimento Politico "Il Popolo della Libertà"*, 2012 年 5 月 24 日。NAGA 协会在其申诉中引用了以下事件: (1) 北方联盟党领袖波希称: “我将尽最大努力反对皮萨皮亚, 因为他可能会把米兰变成一个吉普赛村。(北方) 联盟党不能容忍米兰完蛋。他想要增加罗姆人营地的数量, 并建造欧洲最大的清真寺”; “如果皮萨皮亚获胜, 米兰就会变成一个吉普赛村”; (2) 北方联盟党的竞选海报称: “吉普赛村米兰与皮萨皮亚 + 流浪者营地和欧洲最大的清真寺”; (3) 贝卢斯科尼 (时任意大利总理和自由人民党领袖) 在所谓的“为米兰所作的呼吁”中称: “在 2015 年世博会前夕, 米兰不能成为一座伊斯兰城市, 一个满是罗姆人营地的吉普赛村, 并受到外国人的围困, 左派甚至会给这些外国人投票权”; “我不认为我们米兰人应优先考虑在我们的城市中建造一座美丽的清真寺。”

⁸ 例如参阅伦巴第地区, 关于保护传统上过流浪和半流浪生活的民族人群的地区行动的 77/1989 号法律, 撒丁岛地区保护流浪民族和文化的 9/1988 号法律。

⁹ 2011 年 4 月, 前米兰负责社会政策和当地警察代表的市议员马里奥利娜·莫伊奥里 (Mariolina Moioli) 在与国际特赦组织代表会面时, 将“罗姆人”和“流浪者”作为同义词来使用。2010 年 4 月 1 日, 罗马当时负责社会政策的市议员、现任副市长斯维娅·贝尔维索 (Sveva Belvis) 向罗马市民发出一封信, 宣布关闭“托德桑西罗姆人营地”, 而这是政府《处理流浪者计划》的一部分。

¹⁰ 根据公共意见调查所 2008 年 1 月在意大利公布的报告 *Italiani, Rom e Sinti a confronto, una ricerca quali-quantitativa*

(http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0963_Conferenza_Europea_sulla_popolazione_rom_sinti.ppt), 意大利 84% 的公众认为罗姆人主要过流浪生活。另外参阅前注 1, 第 12 页。

¹¹ 据估计意大利仅有 3% 的罗姆人社区过流浪生活, 出处同上。

¹² 参阅欧洲理事会, 欧洲反种族主义和不宽容现象委员会 (ECRI), 《关于意大利的第三份报告》, 2005 年 12 月 16 日通过, 2006 年 5 月 16 日, 第 95 段 [CRI(2006)19]。

¹³ 参阅欧洲理事会, 《保护少数民族框架公约》咨询委员会, 《关于意大利的第三份意见》, 2010 年 10 月 15 日通过, 2011 年 5 月 30 日, 第 46 段 [ACFC/OP/III(2010)008]。

¹⁴ 部长会议主席 2008 年 5 月 21 日颁布的法令, 《关于坎帕尼亚、拉奇奥和伦巴第地区流浪者社区定居点的紧急状态声明》; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676 del 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio*; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3677 del 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lombardia*; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3678 del 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Campania* (部长会议主席 2008 年 5 月 30 日颁布的第 3676 号、3677 号和 3678 号法令)。

¹⁵ 参阅部长会议主席 2008 年 5 月 30 日颁布的第 3676 号、3677 号和 3678 号法令, 第 1 条第 2 款, 前注 14。

¹⁶ 参阅第 241/1990 号法律, 《行政程序领域的新标准和查阅行政文件的权利》。

¹⁷ 参阅国际特赦组织, 《意大利: 向联合国消除种族歧视委员会提交的简要报告: 2012 年 2 月第 80 次会议》, 附录 A, 2012 年 2 月 28 日 [国际特赦组织索引号: EUR 30/001/2012]。

¹⁸ 参阅国际特赦组织, 《意大利: 错误的回应: 意大利的“处理流浪者计划”侵犯了罗马市内罗姆人的住房权》, 附录 B, 2010 年 3 月 11 日 [国际特赦组织索引号: EUR 30/001/2010]。

¹⁹ 参阅国际特赦组织, 《意大利: “对罗姆人零容忍”: 对米兰市内罗姆人的强迫搬迁和歧视》附录 C, 2011 年 11 月 29 日 [国际特赦组织索引号: EUR 30/022/2011]。

²⁰ 参阅意大利, 部长会议主席, 国家反种族歧视办公室, 《包容罗姆人、辛提人和游民社区的国家战略 — 欧盟委员会第 173/2011 号公文》, 2012 年 2 月 28 日, 第 3 页。引用的内容是根据意大利政府的官方英文译本。

²¹ 同上, 第 22 页。

²² 同上, 第 78 页。

²³ 同上, 第 5 页。

²⁴ 同上, 第 21-22 页。

²⁵ 同上, 第 4 页。

²⁶ 参阅 http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/country_factsheets_2012/italy_en.pdf。

²⁷ 参阅欧盟基本权利署, 《欧洲反歧视法律手册》, 2011 年 3 月 21 日, 第 74 页。

²⁸ 参阅联合国经济、社会和文化权利委员会（CESCR），《第4号一般性意见：适足住房权（《公约》第11条第1款）》，第6次会议，1991年12月13日[E/1992/23]，第7段（下文称经社文权利委员会，《第4号一般性意见》）。

²⁹ 同上，第8(a)段。另外参阅联合国人权理事会，《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》（适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员的报告附录1），2007年2月5日[A/HRC/4/18]，第13段：“根据国际人权法，人人有权享有适足住房，这是适当生活水准权的一个部分。适足住房权主要包括：隐私、家庭、住宅和保有权的法律保障受到保护，不受任意或非法干涉的权利。”

³⁰ 《公民权利和政治权利国际公约》第17条第1款尤其承认住房受保护免遭“任意或非法干涉”的权利。

³¹ 欧洲人权法院认定，强迫搬迁在多方面违反了《公约》第8条，该条款保障私生活和家庭生活及住房权利。

³² 《宪章》第16条保障住房权，关于违反该条款的情况，参阅住房权和驱逐问题中心诉意大利案（前注2），以及欧洲社会权利委员会2009年12月11日对人权法律保护国际中心诉希腊一案，就案情是非作出的裁决，申诉号49/2008。

³³ 参阅经社文权利委员会，《第4号一般性意见》，前注28，第8(d)和(f)段。

³⁴ 同上，第8(e)段。

³⁵ 这包括《经济、社会和文化权利国际公约》第11条；《公民权利和政治权利国际公约》第17条；《欧洲社会宪章》修订本第31条和《欧洲人权公约》第8条第1款。

³⁶ 参阅联合国经济、社会和文化权利委员会，《第7号一般性意见：适足住房权（《公约》第11条第1款）》，第16次会议，1997年5月20日[E/1998/22，附录4]，第13段和第15段（下文称经社文权利委员会，《第7号一般性意见》）。

³⁷ 同上。

³⁸ 参阅 Comune di Milano, *Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano*, 2009年2月5日，http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento20090205.pdf。

³⁹ 大多数导致罗姆人被迁离受认可营地的情况，通常不会使他们丧失获取社会保障房的资格。例如，伦巴第地区执行的社会保障房条例，没有将刑事定罪作为撤销社会保障房分配的理由。但2009年的条例将刑事定罪作为撤销整户住户营地居住许可的理由，将对个人犯罪行为的处罚施加于整个家庭，包括儿童。社会保障房条例不允许民众以未能确保达到义务教育年龄的儿童上学为由，而剥夺他们获得社会保障房的资格，该条例也没有要求奉行2009年条例等规则。在存在可比性的情况中，适用于社会保障房受益者的规定要优于针对营地居民的规定。例如，如果一住户放弃一处社会保障房的时间超过6个月，就会失去获得社会保障房的权利，而营地居民的时限仅为1个月。实际上，社会保障房租户工会的代表说，失去资格的家庭被迁离社会保障房的情况极为罕见。只有当社会保障房住户违反社会保障房法规的特定条款时，例如放弃房屋的时间超过6个月，或将房屋用于非法活动，他们才会被搬迁。而即使在这些情况中，当局也很少决定启动行政程序来搬迁他们，即使他们启动程序，这也可能耗时数年。

⁴⁰ 米兰市当局，与国际特赦组织的书信交流，2011年9月28日。

⁴¹ 参阅消除种族歧视委员会，《关于意大利的结论性意见》（前注2），第15段。

⁴² 参阅联合国《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》（前注 29），第 43 段。

⁴³ 参阅消除种族歧视委员会，《关于意大利的结论性意见》（前注 2），第 15 段。

⁴⁴ 受认可的营地并非旨在安置无家可归者或住在非正规营地中的家庭。当这些人遭到搬迁时，假如他们处于易遭侵害的状况（带有孩子的妇女），他们往往仅在无家可归者避难所得到临时照顾，而且只是短期性质，否则，他们就无法得到任何替代住房。根据《处理流浪者计划》，受认可营地是要重新安置那些以前住在当局认定的“受默许”营地中的罗姆人。虽然被称为“受默许”营地，但一些此类营地，包括托德桑西营地，实际上是当局自己设立的，主要是为了向来自前南斯拉夫的罗姆人提供住处，这些罗姆人在 80 年代和 90 年代迁移或逃到意大利。一些此类营地已存在了 15 年或更长的时间。在此期间，虽然许多居民想搬到公寓房中，但由于缺乏当局支持而难以实现愿望。根据《处理流浪者计划》，一些此类营地已被拆除，其他营地预计也将被拆除，但居民没有得到真正协商，当局提供给他们的唯一重新安置选择是转移到另一处“受认可”的营地，而营地往往位于罗马市郊更为隔离的地区。

⁴⁵ 参阅前注 18。

⁴⁶ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》（联合国大会 2005 年 12 月 16 日的 60/147 号决议通过并公布[A/RES/60/147]）确认 5 种主要类型的赔偿 — 复原、补偿、康复、满足和保证不再发生。

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



www.amnesty.org