

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
26 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 2568/2015 号来文的决定**

来文提交人： D.G., D.G., E.B., M.A., L.L., R.G., E.M., V.H., M.C., E.P., M.C., W.D., J.D., J.B., L.C.F., N.L.V., E.S., E.B., A.P., M.P., R.R., J.B., M.B., L.G., V.C., A.C., A.M., S.Y., J.Y., G.A., C.A.S., A.V.M., T.B., A.B., G.A., I.A., M.S., G.A., F.D., M.C., I.G., R.P., J.E., R.E., P.A., A.O., M.A.O., C.A., G.S., R.M., M.A., A.B., C.E., A.C., D.C., A.B., R.B., C.B., D.L., A.V., M.I.G., C.B., S.B., R.G.B., C.M., J.J., G.G., F.A., L.G., G.R., P.P., S.B., J.P., R.V., A.B., G.L. (代表已故的儿子 A.L.), M.H. (代表已故的丈夫 A.H.), A.H., D.A., T.A., A.G., N.D., F.P., P.P., J.P., C.S., J.A., P.R., S.C., P.P., G.Q., M.M., S.B., A.G., P.J.G., N.S., N.S., K.A., J.V.J., R.G.和 A.B. (由 Bret Thiele、Lauren Carasik 和 Melona R. Daclan 代理)

据称受害人： 提交人

所涉缔约国： 菲律宾

来文日期： 2013 年 3 月 25 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 2015 年 2 月 13 日转交缔约国(未以文件形式印发)

决定通过日期： 2020 年 3 月 13 日

* 委员会第 128 届会议(2020 年 3 月 2 日至 27 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、艾哈迈德·阿明·法萨拉、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、埃莱娜·提格乎德加、安德烈亚斯·齐默尔曼和根提安·齐伯利。



事由：	强制搬迁、缺乏获得有效补救的途径、隐私权
程序性问题：	未用尽国内补救办法、申诉证实程度
实质性问题：	强制搬迁、获得补救的权利、生命权；强制搬迁背景下的暴力和过度使用武力；酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚
《公约》条款：	第二条第三款、第六条、第七条和第十七条
《任择议定书》条款：	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 2013年3月25日来文的提交人：¹ D.G., D.G., E.B., M.A., L.L., R.G., E.M., V.H., M.C., E.P., M.C., W.D., J.D., J.B., L.C.F., N.L.V., E.S., E.B., A.P., M.P., R.R., J.B., M.B., L.G., V.C., A.C., A.M., S.Y., J.Y., G.A., C.A.S., A.V.M., T.B., A.B., G.A., I.A., M.S., G.A., F.D., M.C., I.G., R.P., J.E., R.E., P.A., A.O., M.A.O., C.A., G.S., R.M., M.A., A.B., C.E., A.C., D.C., A.B., R.B., C.B., D.L., A.V., M.I.G., C.B., S.B., R.G.B., C.M., J.J., G.G., F.A., L.G., G.R., P.P., S.B., J.P., R.V., A.B., G.L. (代表已故的儿子 A.L.), M.H. (代表已故的丈夫 A.H.), A.H., D.A., T.A., A.G., N.D., F.P., P.P., J.P., C.S., J.A., P.R., S.C., P.P., G.Q., M.M., S.B., A.G., P.J.G., N.S., N.S., K.A., J.V.J., R.G.和 A.B.声称缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第三款、第七条和第十七条享有的权利。² 提交人 M.H. (代表已故的丈夫 A.H.)和 G.L. (代表已故的儿子 A.L.)还声称缔约国违反了《公约》第六条。提交人 R.V.和 A.B.声称他们因参与和支持马尼拉大都会反对强制搬迁和拆除的斗争，面临捏造的多重谋杀刑事指控。³ 《任择议定书》自 1989 年 8 月 22 日对菲律宾生效。提交人由律师代理。⁴

¹ 最初的提交人名单还包含其他一些提交人，如 O.A., J.B., W.C., D.P.和 J.A.，但没有提供他们的委托书。在回答委员会 2014 年 3 月 8 日联络函中提出的代表权问题时，Thiele 先生于 2014 年 6 月 17 日要求在收到委托书之前，将这些名字从来文提交人名单中删除。律师于 2014 年 5 月 22 日和 2015 年 1 月 12 日提交的最新材料所载提交人名单中增加了以下提交人：A.H., D.A., T.A., A.G., N.D., F.P., P.P., J.P., C.S., J.A., P.R., S.C., P.P., G.Q., M.M., S.B., A.G., P.J.G., N.S., N.S., K.A., J.V.J., R.G.和 A.B.。提供了每位新增提交人的委托书和相关事实。

² 2013 年 3 月 25 日收到首次提交的来文。秘书处向律师发送了一封联络函，律师于 2013 年 9 月 17 日回复，并补交了委托书。2013 年 9 月 18 日，秘书处又发出一封联络函，要求提供法院判决副本和补充资料。律师于 2013 年 12 月 3 日回复。2014 年 4 月 8 日，秘书处又发出一封联络函，律师于 2014 年 5 月 22 日回复。在回复中，律师提供了资料，具体说明指称的违反《公约》行为具体涉及哪些提交人，并表示每一起事件均涉及违反第七条和第十七条。律师提供的名单中没有 F.A., P.P., S.B.和 J.P.。律师在 2013 年 3 月 12 日信函所附委托书中，就一系列强制搬迁、拆除房屋和剥夺生计的行为提出了申诉。鉴于 R.V.和 A.B.是面临捏造的刑事指控的人权活动分子，他们的名字也不在律师提供的名单中。

³ R.V.和 A.B.没有援引据称违反的《公约》具体条款。

⁴ Bret G. Thiele (促进经济、社会和文化权利全球倡议)、Lauren Carasik (西新英格兰大学法学院国际人权所)和 Melona R. Daclan (菲律宾捍卫工作组织)。

提交人陈述的事实

2.1 在来文中，提交人谴责 2012 年 1 月 11 日菲律宾圣胡安市 Corazon de Jesus 镇发生的强制搬迁。提交人指出，搬迁是为了修建市政厅和商业建筑，搬迁过程伴随着暴力和对拆迁社区领袖的骚扰。

2.2 提交人主张，所涉房地产在历史上是被视为安全区⁵的公共土地。1987 年 10 月 6 日，当时的菲律宾总统科拉松·阿基诺发布了第 164 号公告，禁止进一步开发某些自 1950 年代以来一直作为住宅用地的土地。自那以后，各届政府拒不遵守第 164 号公告，并运用法律策略将剥夺行为合法化。

2.3 提交人指出，1988 年 6 月 1 日，Corazon de Jesus 房主协会针对圣胡安市市长、圣胡安工程师和 Pinaglabanan Shrine 的馆长提出诉状，反对在该地区强制搬迁和拆除房屋。在诉状中，该协会声称，其成员占用的土地是根据第 164 号公告授予其成员的。提交人称，上诉法院批准了该诉状，但于 1997 年被最高法院推翻。⁶ 提交人称，最高法院判定第 164 号公告无效，理由是阿基诺女士是在革命政府统治下掌权的。⁷ 最高法院依据的是正当行使立法权颁布的第 1716 号总统令，该法令将某些公共土地，包括 Corazon de Jesus 镇的某些公共土地留给政府。

2.4 提交人认为，在 Corazon de Jesus 镇实施的强制搬迁既不符合国际标准，也不符合国内法，即 1992 年《城市发展和住房法》⁸ 和 1987 年《菲律宾宪法》。⁹

2.5 2011 年 12 月 5 日，当局在 Corazon de Jesus 镇的镇公所张贴了针对 121 个家庭的搬迁通知。通知既没有指名道姓，也没有亲自送到居民手中，大多数家庭根本不知道有这份通知。2012 年 1 月 6 日，当局在该镇一栋楼的前门张贴了第二份搬迁通知，限居民三天内搬走，但没有提到具体涉及哪些人。在强制搬迁之

⁵ 提交人没有进一步解释何谓“安全区”。

⁶ 提交人援引了菲律宾最高法院第三庭的判决，马尼拉大都会圣胡安市诉 Corazon de Jesus 房主协会等，1997 年 9 月 29 日第 125183 号。律师在 2013 年 9 月 16 日和 2014 年 5 月 25 日的电子邮件中提供了判决副本。提交人陈述的事实与最高法院判决中的事实有出入，根据判决，提交人针对圣胡安市市长的诉状于 1991 年 7 月 17 日被上诉法院驳回。此后，提交人提出了另一要求，即根据第 164 号公告向环境部申请拨款。市政府针对提交人提出了诉状。地区法院做出了有利于市政当局的裁决，但上诉法院接受了提交人的上诉，并做出了有利于他们的裁决。向最高法院上诉的是第二个案件，最高法院于 1997 年推翻了这一裁决。

⁷ 最高法院在判决中判定第 164 号公告无效，因为该公告是阿基诺女士在国会召集之后，即她失去立法权之后发布的。事实上，根据《临时宪法》，总统继续行使立法权，直至根据新宪法选出并召集立法机构。

⁸ 1992 年的《城市发展和住房法》(共和国第 7279 号法)是菲律宾关于“擅自占用土地”问题的法律。该法第 28 条规定，只有在“有可用资金的政府基础设施项目即将开工，或法院下令拆除时，才允许强制搬迁或拆除”。该法还规定，必须就重新安置问题与受影响家庭和社区进行充分协商，并规定不得使用重型设备进行拆除。该法第 28 条规定，“不得鼓励强制搬迁或拆除”。

⁹ 关于社会公正和人权的第 10 节第十三条规定：“除非依照法律并以公正和人道的方式，否则不得强制城乡贫困居民搬迁，也不得拆除他们的住房”。该条进一步指出：“不得在未与城乡居民以及拟迁入社区充分协商的情况下，对他们进行重新安置”。

前或期间，没有以任何方式征求过 Corazon de Jesus 镇居民的意见，居民也没有机会对拆除提出反对或参与关于搬迁的讨论。

2.6 2012 年 1 月 11 日上午，警察带着拆迁队抵达小镇，阻止居民进入他们的家。携带石头和水弹的拆迁队和携带突击步枪和催泪弹的警察暴力袭击了排成人墙的居民。拆迁队和警察开动推土机，并用消防车向居民喷水。他们实施非法逮捕，施以暴行，据记载，¹⁰ 造成至少 23 名居民多处受伤，其中包括未成年儿童。24 名居民被非法逮捕，其中包括未成年儿童。2012 年 1 月 11 日晚，六名未成年儿童获释。然而，据提交人称，实际受害人数超过了记录在案的数字。2012 年 1 月 11 日，实施逮捕后，拆除工作继续进行，直至 2012 年 1 月 13 日晚上。

2.7 拆迁造成 121 个家庭无家可归，迫使他们搬到被宣布为“危险区”的地区或条件恶劣的住所。¹¹ 此外，政府的重新安置安排“远不及 Corazon de Jesus 镇的生活条件”，因为居民被迫搬迁到危险区。¹² 提交人还饱受住房条件恶劣、缺乏就业和缺乏社会服务之苦。¹³ 他们的交通和其他基本需求费用增加，如占用一小块土地的月租金。¹⁴ 首次提交来文时，提交人强调，2012 年 1 月 11 日没有被强制搬迁的 Corazon de Jesus 的 1,000 多个其他家庭面临迫在眉睫的强制搬迁威胁。¹⁵

2.8 为了说明系统的强制搬迁做法及其复杂影响，提交人还声称在国内寻求补救和向委员会提交本来文时遇到了障碍，如任意逮捕、¹⁶ 威胁、骚扰和暴力。¹⁷ 2011 年，Corazon de Jesus 镇居民为了抵制强制搬迁，组织了和平封锁，以阻止拆除他们的房屋。与此相关的，2011 年 1 月 25 日至 2012 年 1 月 11 日期间，在强制搬迁之前以及关于重新安置的对抗期间和之后，有 24 名居民和支持者被非法逮捕，86 人被拆迁队和警察打伤。¹⁸ 其他地方也发生了强制搬迁，包括暴力

¹⁰ 在 2014 年 3 月 22 日的一封电子邮件中，提交人提供了“警察暴行的照片证据以及证明人权维护者和被驱逐者遭到骚扰的材料”。这些材料包括 Corazon de Jesus 镇一名受伤居民的照片、据说是拆迁队成员的人踢居民和扔石头的照片、妇女痛哭和与警察扭打的照片、持有大威力枪支的警察及其他人对抗议者使用催泪瓦斯的照片。

¹¹ 鉴于迁入地区没有建造房屋，这些家庭被安置在临时住所。很多时候，安置区面临严重的洪涝灾害风险，危及拆迁户的健康和生命。

¹² 其中一个指定地点是被划定为危险区的 Lupang Arenda。另一个不合适的迁入地是黎刹省罗德里格斯市 Kasiglahan 镇的 Southville 1-K-1。

¹³ 被迁往黎刹省罗德里格斯市的拆迁户称，迁入地地处偏远，彻底限制了他们获得就业、设施和社会服务，如保健和教育的机会。许多父母不得不让孩子退学。来文中没有提供这方面的进一步详情。

¹⁴ 提交人没有具体说明“其他基本需求”指什么。

¹⁵ 拆迁观察，“强制搬迁事件”。可查阅 <http://demolitionwatch.wordpress.com/forced-eviction-and-demolition-incidents-and-affected-families-2010-2012>。

¹⁶ 没有就此问题提供进一步信息。

¹⁷ 提交人在 2014 年 3 月 22 日的电子邮件中提供了两份文件的副本；其中一份文件中，助理检察官指控提交人 A.H. 在拆迁过程中直接袭击警官，向其投掷武器和瓶子，造成人身伤害；另一份文件中，助理检察官指控提交人 E.B. 在拆迁过程中直接袭击警官，“用石子做弹弓子弹，瞄准并射向”警官。

¹⁸ 提交人提及拆迁观察网站上的以下文章：<http://demolitionwatch.wordpress.com/2012/02/06/second-formal-complaint-of-corazon-de-jesus-residents-filed-to-the-united-nations-special-rapporteur-on-adequate-housing/>。该文章还指出逮捕是非法的，但没有就此问题提供进一步详情。

和过度使用武力行为。菲律宾约有 10 人在帕拉尼亚克市 San Dionisio 区 Silverio 大楼和加洛坎市 Pangarap 村的暴力强制搬迁中遇害(见下文第 3.3 段)。2012 年 1 月的强制搬迁之后,侵权行为还在继续发生。2012 年 11 月 29 日,包括提交人在内的 Corazon de Jesus 镇的 10 名社区领袖在开会讨论他们的申诉时被指控非法集会并被签发了逮捕令。¹⁹ 其中一名提交人 M.B.被逮捕,拘留至 2012 年 12 月 5 日。尽管指控最终因缺乏证据被驳回,但 2012 年 5 月 24 日,这些社区领袖因未能出庭而被指控“违抗警察或当局命令”。²⁰

2.9 提交人声称,菲律宾当局骚扰、恐吓和威胁提交人及其拥护者和盟友。2012 年底,签发了对提交人 R.V.和 A.B.的逮捕令,他们是工会和城市贫民领袖以及人权组织的创始人。²¹ 他们被错误地指控犯有谋杀罪,但从未看过逮捕令的内容,也没有收到载有确切指控的文件。²²

2.10 提交人主张,他们已经用尽了菲律宾所有可用的国内补救办法,包括 1997 年 9 月 29 日通过 Corazon de Jesus 房主协会获得了菲律宾最高法院的否定裁决,²³ 以及 2011 年向菲律宾人权委员会提交了对通知的强制搬迁的申诉,该申诉至今仍未结案。提交人称,鉴于最高法院拒绝承认第 164 号公告——这一裁决仍然有效,且各法院仍然拒绝接受第 164 号公告,提交人没有任何国内补救办法可以质疑对他们的强制搬迁。

申诉

3.1 提交人称,缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条第三款、第七条和第十七条享有的权利。他们还称,就强制拆迁过程中的遇害者而言,即分别由其家人 M.H.和 G.L.代表的提交人 A.H.和 A.L.,缔约国违反了第六条。

3.2 鉴于政府以法律的名义授权并实施了在 Corazon de Jesus 镇的强制和暴力搬迁,提交人在国内法院没有有效的补救办法,这违反了《公约》第二条第三款。提交人还指出,他们既没有得到适当、充分和及时的通知,也没有任何有意义的途径可以对强制搬迁提出质疑。从通知到强制搬迁再到拆除房屋,²⁴ 时间间隔非常短,导致提交人没有任何有效途径就侵权行为讨回公道。他们进一步辩

¹⁹ 2014 年 5 月 22 日,提交人提供了市长 2011 年 1 月 25 日文件的副本,该文件证明市长办公室没有签发关于拆迁活动的集会许可。

²⁰ 2014 年 5 月 22 日,提交人提供了 2013 年 1 月 8 日法院命令的副本,在支付保释金后取消了 2012 年 5 月 24 日签发的对 9 名社区领袖的逮捕令。提交人没有进一步说明上述逮捕的情况以及刑事指控的结果。

²¹ 提交人 R.V.是五一劳动运动的创始人之一,提交人 A.B.是菲律宾捍卫工作组织的创始人。

²² 没有提供关于他们目前状况的进一步信息。根据互联网上的信息,截至 2014 年 4 月,指控仍在。提交人提供了一篇文章,证明对他们的指控是捏造的。没有提供关于这些指控结果的进一步信息。

²³ 虽然从 1997 年用尽国内补救办法到提交人首次提交来文(2013 年 3 月 25 日收到)已经过去了 16 年,但鉴于强制搬迁发生在 2012 年,这似乎并未引起《任择议定书》第 3 条所述的滥用呈文权问题。

²⁴ 没有挨家挨户通知搬迁,而是 2011 年 12 月 5 日在 Corazon de Jesus 镇的镇公所贴了一张通知。因此,大多数居民并不知道有这份通知。2012 年 1 月 6 日,当局在该社区一栋楼的前门张贴了第二份通知。通知说,限居民 3 天内搬走,但没有具体说明被要求搬迁者的姓名或地址。拆除工作于 2012 年 1 月 11 日开始。

称，他们获得法律补救的努力遭到政府断然拒绝，或是因骚扰、暴力和其他威胁而受到压制。此外，提交人指出，缔约国境内的拆迁户没有因失去住所而获得补偿，只得到一点拆迁补助，境况大不如前，但也无能为力。

3.3 关于第六条，提交人声称，迄今为止，由于缔约国的暴力强制拆迁，已有 10 人遇害。受害者包括 2011 年 3 月 16 日在反抗拆除其房屋时被杀害的提交人 A.H.，以及 2012 年 4 月 23 日死于枪击的 A.L。²⁵ 提交人强调，缔约国未能履行职责，防止人们因安全部队的犯罪行为 and 任意杀戮而丧生。²⁶

3.4 提交人还声称，缔约国违反了《公约》第七条，理由是政府一直威胁进行强制搬迁，这本身可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇，警察和拆迁队在 2011 年 1 月 25 日至 2012 年 1 月 11 日的强制搬迁过程中，使用了暴力和武力(见上文第 2.8 段)，以及警察和拆迁队骚扰和威胁受影响居民，构成酷刑以及残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。²⁷

3.5 提交人进一步声称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第十七条享有的权利。²⁸ 他们提到委员会以前的判例，其中认定强制搬迁和拆除房屋违反《公约》第十七条，在所涉土地不属于被迁离者的情况下也不例外。²⁹ 在 *Liliana Assenova Naidenova* 等人诉保加利亚案中，委员会认为，以下情况的强制搬迁构成违反第十七条的行为：强迫迁离长期居住的住所，被迁离者面临无家可归的风险或变得无家可归，没有就提供适当的替代住房进行协商或协商不充分。在本案中，提交人坚持认为，没有向他们提供适当的替代住房，不让他们有意义地参与关于提供这种重新安置的决定。他们认为，因此，委员会应对他们的案件适用与 *Liliana Assenova Naidenova* 等人诉保加利亚案同样的推理。他们声称，即使强制搬迁是法律规定的，因搬迁而遭受的干扰也必须视为具有任意性，并构成违反《公约》第十七条。

3.6 提交人认为，由于他们对土地的合法权利不被承认，他们没有进一步的国内补救办法可以对最高法院的裁决提出上诉，并向缔约国法院主张他们的权利，他们也没有进一步的国内补救办法可以对强制搬迁提出质疑，或就他们遭受的损失寻求补救。特别是，提交人声称，从张贴通知到拆除房屋，时间间隔非常短，使他们无法获得有效补救，求助无门，因为这中间没有时间让他们对强制搬迁提

²⁵ 提交人在 2014 年 5 月 22 日的一封电子邮件中告知委员会，他们的律师未能从据称违反第六条行为的所有受害者的家人获得委托书，提交人只包括上文第 1 段所列人员。

²⁶ 提交人提到委员会关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)(之后被关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)取代)。

²⁷ 提交人提到委员会第 7 号一般性意见(之后被关于禁止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的第 20 号一般性意见(1992 年)取代)。提交人还援引了委员会关于以色列第三次定期报告的结论性意见(CCPR/C/ISR/CO/3)和关于以色列第二次定期报告的结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)，委员会在结论性意见中确认，强迫迁离本身可能构成残忍、不人道或有辱人格的待遇。

²⁸ 提交人援引了人权委员会 1993 年 3 月 10 日第 1993/77 号决议和 2004 年 4 月 16 日第 2004/28 号决议；以及人权事务委员会关于隐私权的第 16 号一般性意见(1988 年)。

²⁹ 见 *Liliana Assenova Naidenova* 等人诉保加利亚(CCPR/C/106/D/2073/2011)。Dobri Jeliakov 社区是一个成熟的社区，居民没有正式收到拆迁通知，住房受到拆除威胁，而且没有得到适当的替代住房；另见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)；以及关于以色列第二次定期报告的结论性意见(CCPR/CO/78/ISR)，第 16 段。

出质疑。一些居民试图寻求法律补救，就侵犯住房权一事讨回公道，被政府断然拒绝，政府强制他们搬迁，³⁰ 还对他们实施骚扰或暴力。提交人辩称，鉴于没有可用或有效的补救办法，《公约任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求不妨碍委员会审议本来文。³¹ 提交人还指出，同一事件不在另一国际调查或解决程序审查之中。

3.7 为此，提交人请委员会宣布缔约国违反了《公约》第二条第三款、第六条、第七条和第十七条，并建议缔约国提供法律保护，防止对 Corazon de Jesus 镇居民的强制搬迁、骚扰和威胁，并停止对本来文提交人及其律师一切形式的恐吓和报复。他们认为，缔约国还应将未妥善安置的 Corazon de Jesus 镇居民转移到一个适当地点，让他们有机会获得就业、基本设施和适当的社会服务，并确保他们有权积极、自由和有意义地参与有关其生活和生活条件的任何决定。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2016 年 3 月 22 日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见，称来文缺乏证据，且没有用尽所有可用的国内补救办法，因此根据《任择议定书》第二条和第五条第二款(丑)项以及委员会议事规则第 96 条(b)项和(f)项，来文不可受理。

4.2 缔约国质疑提交人的说法，即缔约国将运用“法律策略将剥夺所涉土地的行为合法化”，所涉土地是前总统通过发布第 164 号公告授予他们的。提交人对最高法院例外地宣布该公告无效提出质疑。虽然没有成功，但提交人坚持认为，最高法院 1997 年 9 月 29 日的裁决表明，缔约国各机关串通一气，否认他们“对土地的合法要求”，并使他们“没有法律手段对强制搬迁提出质疑”。

4.3 缔约国回顾，1978 年 2 月 17 日，当时的菲律宾总统费迪南德·马科斯发布了第 1716 号公告，将马尼拉大都会圣胡安市的某些公有土地留作市政机关所在地。圣胡安市地方政府随后在这些土地上分别修建了警察局、消防局、法院、检察院和邮局，以及一所高中。1987 年 10 月 6 日，阿基诺女士发布第 164 号公告，修正了第 1716 号公告。第 164 号公告宣布，某些未被政府机关占用而是实际上被用作住宅的土地，不属于第 1716 号公告的范围，因此可根据《公共土地法》处置。

4.4 然而，最高法院宣布第 164 号公告违宪，称之为“行政部门明显篡夺立法权”，理由是第 164 号公告是在 1987 年 10 月 6 日发布的，当时唯一的立法权已经移交给国会。³² 最高法院评估了事实和证据，并对第 164 号公告的有效性做出了裁决。与提交人的主张相反，该裁决以《宪法》为基础，并不构成任意或不合理地拒绝“承认”或“接受”第 164 号公告。在缔约国看来，提交人并未证实国内法院的评估明显武断或构成司法不公，就要求委员会重新评估国内法院已对事实和证据作出的评估。如果法院依据现有证据就某一事实得出合理结论，则不

³⁰ 菲律宾最高法院第三庭，马尼拉大都会圣胡安市诉 Corazon de Jesus 房主协会等。

³¹ 提交人未说明就根据《公约》第六和第七条提出的指称用尽了哪些补救办法(如有)。

³² 菲律宾最高法院第三庭，马尼拉大都会圣胡安市诉 Corazon de Jesus 房主协会等。

能认为该决定明显武断或构成司法不公。因此，根据《任择议定书》第二条，提交人关于第 164 号公告有效性的指称不可受理。

4.5 缔约国补充说，根据国家住房管理局的记录，³³ 来文的 101 名提交人中只有 51 人经核实是圣胡安市 Corazon de Jesus 镇——暴力强制搬迁的据称发生地——居民。此外，来文某些提交人的名字出现了两次，说明提出的指控不准确，并有意误导委员会。

4.6 国家住房管理局的记录还显示，提交人 D.G. 没有资格获得重新安置，因为他之前享受政府的重新安置方案，在甲米地市的 Dasmariñas Bagong Bayan 分到了一个住房单元。然而，D.G. 出售了该房产，随后在 Corazon de Jesus 镇非法定居，此举违反了《城市发展和住房法》。此外，关于缺乏协商、使用暴力、威胁实施任意逮捕、骚扰和暴力以及重新安置区危险和不可接受的指控没有得到充分证实。这些说法毫无根据。

4.7 关于缔约国的搬迁和重新安置政策，《城市发展和住房法》第 28 条规定，法律不鼓励搬迁或拆除，除非个人或实体占据危险区，有可用资金的政府基础设施项目即将开工，或法院下令搬迁和拆除。此外，第 28 条规定了执行涉及贫困和无家可归公民的搬迁或拆除令的程序要求，包括在搬迁或拆除之日前至少 30 天通知所涉个人或实体，与所涉人员充分协商，搬迁或拆除期间有地方政府官员或其代表在场，所有参与拆除的人员适当表明身份以及提供适当的安置地点，无论是临时还是永久的。《城市发展和住房法》第 21 条和第 22 条授权有关地方政府机关或国家住房管理局为重新安置区提供基本服务和设施，如饮用水、电或污水处理，同时要求政府机关优先提供生计方案，并向拆迁户提供生计贷款。鉴于缔约国遵守了法律的所有实质性和程序性要求，缔约国断然否认来文中的所有指控，认为其毫无根据。

4.8 缔约国还驳斥了提交人的指控，即政府采取暴力和野蛮的措施驱逐 Corazon de Jesus 镇的非正式定居者。事实上，321 个家庭自愿搬迁到为他们提供的安置区，安置区位于黎刹省罗德里格斯市 Southville 8-B 和 8-C。

4.9 此外，缔约国否认提交人没有得到适当通知的指控，因为记录显示，地方政府遵守了《城市发展和住房法》规定的通知和充分协商要求。分别于 2010 年 5 月 27 日、6 月 4 日和 12 月 9 日向有关居民单独发送了搬迁通知。然而，一些居民拒绝接收送达的个别通知。因此，又在镇公所、候车亭、主要道路和街道以及日托中心等显眼处张贴了公告。在搬迁之前、期间和之后，政府机关与受影响居民进行了充分协商。圣胡安市社会福利和发展办公室于 2010 年 10 月 8 日、12 月 28 日和 29 日举行了三次协商会议，地方政府官员和居民出席了会议。2010 年 9 月 9 日，当地政府又与居民进行了一次对话。2011 年 1 月 21 日，圣胡安市住房委员会也与居民举行了一次会议，向他们提供了一系列信息，包括在黎刹省罗德里格斯市的安置地点、当地已有的便利设施和服务，以及暂停一年分期付款后的付款时间表。会议期间，居民有机会就搬迁安排、住房发放程序以及政府在搬迁期间提供的财政、交通和医疗补助等问题提问。

³³ 国家住房管理局是负责为贫困和无家可归者提供住房的主要政府机构。

4.10 搬迁于 2011 年 1 月 25 日进行。当地政府为居民提供了前往安置区的交通，并提供了卡车为他们搬家。每个家庭还得到财政补助、一袋大米、食品和日用品以及医疗服务。2011 年 3 月 9 日、12 日和 18 日，地方机构间委员会还与居民举行了协商会议。

4.11 搬迁当天发生的暴力完全是某些居民和其他利益集团成员所为。缔约国提交了 2011 年 1 月 25 日在 Corazon de Jesus 镇拍摄的一段视频，供委员会审议。视频中可以看出，一些居民和外来人员非但没有排成“和平的人墙”，而且还暴力袭击了协助搬迁的警察，以维持和平和秩序。一名高级警官正在与居民商量让他们搬走时，一群蛮横的平民开始向警察扔头、混凝土块和自制燃烧弹。警察只配备了盾牌来保护自己免受暴徒袭击。与提交人的指控相反，他们没有携带步枪或手枪，也没有对人群使用催泪弹。消防车的水只是用来阻止暴徒靠近警察队伍。六名警察和拆迁队的 12 名成员被暴徒打伤。拆迁过程中没有使用推土机。停在该地区的一辆装载机只是用来保护警察免受人群、包括扔石块的人袭击。缔约国还驳斥了关于 Corazon de Jesus 镇居民被迁往黎刹省泰泰市 Lupang Arenda 或黎刹省罗德里格斯市 Southville 1-K-1 的指控，因为这些地区根本不适合居住。向自愿搬迁的家庭提供了位于黎刹省罗德里格斯市 Southville 8-B 和 8-C 的住房单元。迁入地距离 Corazon de Jesus 镇只有一个小时车程，交通便利。那里有适当的水、电、污水处理设施、学校、日托中心、卫生所、派出所、集市和就业服务中心。

4.12 缔约国断然否认关于居民和社区领袖遭到政府当局任意逮捕、骚扰或暴力威胁的指控。警方记录显示，参与 2011 年 1 月 25 日暴力事件的人员被逮捕，并被指控非法集会、直接袭击、非法拥有致命武器或发出报警和引起骚乱。从嫌犯身上找到了弹弓、碎冰锥、菜刀、蝴蝶刀和开山刀等武器。此外，所有嫌疑人均于 2011 年 1 月 27 日获释。

4.13 此外，缔约国声称来文不可受理，理由是提交人没有用尽所有可用和有效的国内补救办法。2011 年，菲律宾人权委员会收到了一份就政府在 Corazon de Jesus 镇的搬迁活动对地方政府官员、警察及其他人员的申诉，仍未结案。菲律宾人权委员会是一个宪法机构，任务是调查缔约国境内或针对缔约国公民的一切形式侵犯公民及政治权利的行为。根据国家法律制度，如果来文提交人的权利确实遭到政府侵犯，他们还有其他法律补救办法和申诉机制。提交人可以向法院、监察员、公务员委员会及其他准司法机构指控犯错的政府官员，追究他们的刑事、民事和行政责任。此外，提交人本来还可以在强制搬迁前向法院提起诉讼，质疑政府机构是否遵守了《城市发展和住房法》规定的拆迁活动的实质性和程序性要求。

4.14 关于案情，缔约国断然否认侵犯了提交人根据《公约》第二、第六、第七和第十七条享有的权利。关于根据第二条提出的指称，缔约国指出，已经向 Corazon de Jesus 镇居民逐户发出了搬迁通知。还在所涉区域的显眼处张贴了公告。与受影响居民进行了协商，这些居民被迁往有适当服务和设施的重新安置区。缔约国否认关于违反《公约》第六条的指控，但未作详细说明。缔约国认为，同样没有违反《公约》第七条。Corazon de Jesus 镇居民的搬迁是以人道方式进行的，符合法律的实质性和程序性要求。缔约国还指出，不存在违反《公约》第十七条的情况，否认了提交人的指控。就该案的具体情况而言，重新安置

是合理的。居民们立即获得了满意的替代住房。缔约国没有任意干涉提交人的住宅，因此没有侵犯他们根据《公约》第十七条享有的权利。

4.15 缔约国最后重申，菲律宾法律，包括关于搬迁和重新安置的法律，完全符合菲律宾根据包括《公约》在内的国际人权法承担的义务。缔约国坚称，它没有违反《公约》及其他相关人权文书规定的义务。

提交人对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论

5.1 2017年3月9日，提交人提交了对缔约国关于可否受理和案情的意见的评论。

5.2 提交人辩称，《城市发展和住房法》没有规定任何强制搬迁的理由。不论第164号公告的法律效力如何，强制提交人搬迁都违反《公约》，而缔约国未能保护提交人的权利。由于他们被剥夺了诉诸司法的机会，因此无法对强制搬迁提出质疑，从而让缔约国承担举证责任，证明存在使强制搬迁具有合理性的特殊情况，或是证明已与提交人探讨了所有可行的替代办法。此外，强制搬迁导致提交人无家可归，其他人权容易受到侵犯。

5.3 提交人认为，《城市发展和住房法》存在缺陷，因为它没有纳入经济、社会及文化权利委员会关于适足住房权的第4号一般性意见(1991年)和关于强迫迁离的第7号一般性意见(1997年)阐述的禁止强迫迁离的义务。缔约国在强制提交人搬迁时，没有遵守《城市发展和住房法》的规定。尽管该法允许在特殊情况下，在研究了所有可行的替代办法后，进行强制搬迁，但还增加了一项——“或在法院下令搬迁和拆除时”。

5.4 提交人进一步辩称，国际人权法要求在确定强制搬迁是否合理时提供诉诸司法的机会。不是随便一项法院命令就可以，而是需要法院明确认定存在特殊情况，且已经采取了所有可行的替代办法，并确保强制搬迁不会在歧视的基础上进行，也不会使人无家可归或容易遭受其他侵犯人权行为。

5.5 鉴于《城市发展和住房法》存在缺陷，而且没有按照缔约国根据国际人权法承担的义务进行解释，缔约国称强制搬迁方式符合该法的要求并不意味着提交人根据《公约》享有的权利没有受到侵犯。

5.6 经济、社会及文化权利委员会在关于菲律宾第五和第六次合并定期报告的结论性意见中对以下问题表示关切：《城市发展和住房法》将强制搬迁和拆除合法化，以城市发展的名义实施大量的强制搬迁，没有采取充分措施为被强行迁离的家庭提供适当的重新安置区或适当赔偿，这些家庭不得不接受恶劣的生活条件，没有基础设施和基本便利、没有医疗保健、教育和交通设施，³⁴ 委员会敦促缔约国根据国际标准，包括经济、社会及文化权利委员会第7号一般性意见，修订该法，并通过一个法律框架，以确定强制搬迁应遵循的程序。³⁵

³⁴ E/C.12/PHL/CO/5-6，第49段。

³⁵ 同上，第50段。

5.7 此外，提交人辩称，提交人 D.G.之前的搬迁与本案无关，因为他之前享受政府的重新安置方案，在甲米地市的 *Dasmariñas Bagong Bayan* 分到了一个住房单元，但并不要求他一辈子住在那里。由于甲米地市的 *Dasmariñas Bagong Bayan* 没有什么谋生机会，达不到适当住房标准，于是在可以自由搬迁后，他再次搬迁。

5.8 提交人还声称，国内补救办法不可用、无效或被不合理地拖延，并提到人权事务委员会的判例，即提交人必须满足用尽所有可用的国内补救办法的要求，只要这些补救办法看起来对所涉案件是有效的。³⁶ 在本案中，国内补救办法不可用或无效。除了向菲律宾人权委员会提出申诉(未决)外，缔约国没有提到任何其他可用的国内补救办法。然而，正如缔约国在其提交材料中承认的，向菲律宾人权委员会提出的申诉已在该委员会搁置了六年，提出该申诉未能阻止对社区的强制搬迁，因为该委员会没有在作出最后决定之前发布暂停搬迁的禁制令。因此，这一国内补救办法被不合理地拖延，而且已证明对防止或补救据称违反《公约》的行为无效。

5.9 缔约国关于案情的意见只是一味陈述己见，没有任何证据或证明过程。提交人重申搬迁通知不到位，因为他们没有收到个别通知，张贴的公告只给了三天时间让他们搬走，没有指明搬去哪里。此外，一些居民被迁往一个没有适当服务和设施的地方。提交人最后指出，2012 年 1 月以后，重新安置区继续存在暴力行为模式。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《公约任择议定书》规定的受理条件。

6.2 按照《任择议定书》第五条第 2 款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 不过，委员会注意到，缔约国根据《任择议定书》第二条和第五条第 2 款(丑)项，反对受理本来文，理由是提交人未证实其指称，而且没有用尽所有可用的国内补救办法。关于用尽国内补救办法的要求，委员会注意到缔约国的论点，即提交人 2011 年向菲律宾人权委员会提出的申诉仍未结案，且提交人还可以在强制搬迁和重新安置之前向法院、监察员、公务员委员会及其他准司法机构提起诉讼，以追究犯错官员的责任(见上文第 4.13)。委员会注意到提交人的论点，即国内补救办法不可用且无效，理由是 *Corazon de Jesu* 房主协会于 1997 年 9 月 29 日获得菲律宾最高法院的否定裁决，该裁决仍然有效，因此他们不能对强制搬迁一事提出质疑(见上文第 2.3 段)；向菲律宾人权委员会提出的申诉已经搁置了六年，且该委员会没有在作出最后决定之前发布暂停搬迁的禁制令，因此未能阻止对社区的强制搬迁(见上文第 2.3 段)；缔约国没有表明，除了向该委员会提出申

³⁶ 例如，见 *Gilberg 诉德国*(CCPR/C/87/D/1403/2005)，第 6.5 段；另见 *P.L.诉德国*(CCPR/C/79/D/1003/2001)，第 6.5 段；以及 *Riedl-Riedenstein 等人诉德国*(CCPR/C/82/D/1188/2003)，第 7.2 段。

诉(未决)外, 还有哪些具体的国内补救办法在实践中是可用和有效的(见上文第 5.8 段)。不过, 委员会注意到, 除了在 2011 年——本来文所述事件发生之前——向菲律宾人权委员会提交申诉外, 提交人没有提供任何信息, 说明就 2012 年 1 月 11 日强制搬迁时据称违反《公约》第十七条的行为, 试图寻求过哪些司法或其他补救, 或就据称违反《公约》第六条和第七条的行为, 采取过哪些措施, 以用尽现有国内补救办法。委员会回顾其判例, 根据判例, 提交人必须按照《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的规定, 用尽可为其提供合理补救预期且实际上可以采用的所有司法或行政补救办法。³⁷ 虽然不一定要诉诸所有非司法机构才算满足该条款的要求, 但正如本案所示, 当这类求助在强制搬迁案件中无效时, 提交人并没有令人信服地解释为什么缔约国提出的关于强制搬迁的司法补救办法对本案不会有效。委员会回顾其判例称, 仅仅怀疑国内补救办法的有效性并不能免除对提交人用尽国内补救办法的要求。³⁸ 因此, 委员会认为, 就违反《公约》第十七条(单独解读和与第二条第 3 款一并解读)以及第六条和第七条的指称而言, 《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项的要求没有得到满足。有鉴于此, 委员会将不再进一步审议提交人在这方面的指控是否证据不足。

7. 因此, 人权事务委员会决定:

- (a) 根据《任择议定书》第五条第 2 款(丑)项, 来文不予受理;
- (b) 将本决定通知缔约国和来文提交人。

³⁷ 例如, 见 *Patiño 诉巴拿马* (CCPR/C/52/D/437/1990), 第 5.2 段; *P.L. 诉德国* (CCPR/C/79/D/1003/2001), 第 6.5 段; *Riedl-Riedenstein 等人诉德国*, 第 7.2 段; *Gilberg 诉德国*, 第 6.5 段; *Warsame 诉加拿大* (CCPR/C/102/D/1959/2010), 第 7.4 段; 以及 *H.S. 等人诉加拿大* (CCPR/C/125/D/2948/2017), 第 6.4 段。

³⁸ 例如, 见 *Kaaber 诉冰岛* (CCPR/C/58/D/674/1995), 第 6.2 段。