



禁止酷刑和其他残忍、不人道
或有辱人格的待遇或处罚公约

Distr.
GENERAL

CAT/C/PHL/CO/2
29 May 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

禁止酷刑委员会

第四十一届会议

2009年4月27日至5月15日，日内瓦

审议缔约国根据《公约》第19条提交的报告

禁止酷刑委员会的结论性意见

菲 律 宾

1. 委员会在2009年4月28日和29日举行的第868和871次会议上(CAT/C/SR.868和CAT/C/SR.871)审议了菲律宾的第二次定期报告(CAT/C/PHL/2)，并在其第887和888次会议上(CAT/C/SR.887和888)通过了以下结论性意见。

A. 导 言

2. 委员会欢迎菲律宾提交第二次定期报告，该报告基本遵循了委员会的编写报告的指导方针，但是缺乏关于《公约》条款执行情况和相关国内法规的统计数据 and 实用信息。委员会对逾期16年才提交该报告表示遗憾。

3. 委员会赞赏对问题清单(CAT/C/PHL/Q/2/Add.1)作出大量书面答复，其中提供了重要的补充信息。委员会还赞赏与缔约国高级别代表团进行的全面而富有成果的对话，以及缔约国代表在审议报告期间口头提供了补充信息。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎在自审议最新定期报告以来这段时间内，缔约国批准或加入了下列国际文书法律：

- (a) 2008 年《残疾人权利公约》；
- (b) 2003 年《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》；
- (c) 2003 年《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，和 2002 年《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》；
- (d) 1989 年《公民权利和政治权利国际公约任择议定书》，和 2007 年《公约第二任择议定书》；
- (e) 1995 年《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；
- (f) 1990 年《儿童权利公约》；
- (g) 2002 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。

5. 委员会满意地注意到缔约国在国家层面上正在努力改革立法、政策和程序，确保更好地保护人权，尤其包括不受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的权利：

- (a) 2006 年通过了《少年司法福利法》(RA 9344)，设立了少年司法福利委员会，确保有效实施该法律；
- (b) 2006 年颁布了第 9346 号《共和国法》，废除了死刑；
- (c) 2004 年通过了《反暴力侵害妇女及其子女法》(RA 9262)，该法界定了对妇女及其子女的暴力行为，规定了对受害者的保护措施及对暴力犯罪人的处罚；
- (d) 2003 年通过了《禁止贩卖人口法》(RA 9208)；
- (e) 1997 年通过了《土著人权利法》(RA 8371)；
- (f) 2008 年 12 月颁布了第 249 号《行政命令》，指示政府有关行政部门制定有关政策、方案和项目，进一步增进菲律宾人权；以及
- (g) 2007 年 10 月最高法院颁布了《请求宪法保护令和人身保护令》。

6. 委员会赞赏地注意到缔约国执行了许多切实可行的政策、方案和项目，包括“穷人诉诸司法”项目(AJPP)、最高法院的流动法院或“流动司法”，以及国家警察委员会最近发布指令，在全国所有警察局均设立人权科。

C. 关注的主要问题和建议

酷刑和虐待，以及拘留期间保障措施不足

7. 尽管缔约国向委员会保证“菲律宾国民警察部队不容许也不宽恕对嫌疑犯或被拘留者的酷刑或虐待行为，对国民警察部队的肇事人员给予相应的处理”，委员会仍然深感关切的是，不断有人提出多起切实可信的控告，指责警方经常和广泛地对被拘留嫌疑犯实施酷刑和虐待，特别是为了强迫招供或套取刑事诉讼程序所需信息。许多菲律宾人和国际来源都证实了这一点。此外，尽管颁布了《被逮捕者、被拘留者或接受拘留调查者权利法》(RA 7438)，但实际上被拘留者缺乏法律保障，其中包括：

- (a) 没有对被拘押者迅速进行审判，警方拘押时间过长；
- (b) 没有对包括未成年人在内的所有被拘押者进行系统登记，没有对审前拘押的时间进行记录；以及
- (c) 限制被拘押者会见律师和独立的医生，在实施拘押时没有告知被拘押者其享有的权利，包括有权同家人取得联系(第 2 条、第 10 条和第 11 条)。

缔约国的当务之急是立即采取措施，在全国各地禁止酷刑和虐待行为，同时颁布政策，绝不容忍公职人员犯下任何虐待或酷刑行为。

为此，缔约国应立即采取有效措施，确保被拘押的全体嫌疑人在被拘押期间均享有基本法律保障，其中特别包括有权聘请律师、进行独立体检、通知亲属、在被拘押时了解自己的权利(包括对其提出的控告)以及在符合国际标准的时限内接受审判。缔约国还应确保通过一个有效运作的中央登记册对接受刑事调查的所有嫌疑人，包括未成年人进行登记。

缔约国还应加强对包括司法机构成员和检察官在内的全体执法人员的培训，提高对绝对禁止酷刑问题的认识。根据《公约》规定，缔约国有义

务开展相关培训。此外，缔约国应彻底审查审讯规则、指南、方法和具体做法，防止出现酷刑行为。

法外处决和被强迫失踪

8. 委员会注意到缔约国就法外处决问题所作的努力，包括于 2006 年设立了独立的处理杀害媒体专业人士和人权活动分子问题委员会(梅洛委员会)和各种协调工作队和调查工作队，包括专案工作组。然而，委员会仍然严重关切的是，过去几年中屡屡发生此种处决事件以及有报道说此类处决以及被强迫失踪情况依然存在，尽管总的处决数量已大为减少。(第 12 条和第 16 条)

缔约国应采取有效步骤，对所有有关执法人员参与法外处决和被强迫失踪的指控开展迅速、有效和公正的调查。缔约国应在其下次定期报告中向委员会报告其在处理法外处决和其他侵犯人权行为，包括非国家行为者所犯罪行方面做出的努力及采取的措施。在这方面，缔约国应执行法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在 2007 年 2 月出访菲律宾的报告(A/HRC/8/3/Add.2)中提出的各项建议。

有罪不罚

9. 针对执法人员和军方人员犯下的酷刑和/或虐待的切实可信的控告极少受到调查或提出起诉，行凶者基本不会被判有罪，或是得到与其罪行严重程度不符的宽大处理，委员会对此深表关切。委员会重申其严重关切对实施酷刑者有罪不罚的现象，这其中涉及军方、警方和其他公职人员，特别是被控策划、指挥或实施酷刑的高级官员。(第 2、第 4 和第 12 条)

缔约国应确保对于涉及酷刑和虐待的所有控告开展及时、有效和公正的调查，依据罪行的严重程度，按照《公约》第 4 条规定，对于犯罪者进行起诉和判罪。

另外，国家官员还应颁布相关政策，决不容忍犯罪者实施酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，并支持对此类犯罪者提出起诉。

酷刑的定义

10. 委员会注意到缔约国提到《刑法典修正案》将所有酷刑行为列为刑事犯罪并依照菲律宾法律给予相应的处罚，以及代表团在这方面所做的说明。但委员会依然关切地指出，缔约国没有将《公约》第 1 条所界定的酷刑罪行纳入本国法律。委员会注意到就众议院最近通过《反酷刑法案》一事所提供的信息，但仍对拖延这一问题的立法表示关注。(第 1 条和第 4 条)

缔约国应将酷刑罪行纳入本国法律，并采用体现《公约》第 1 条所载全部内容的酷刑定义。委员会认为，缔约国依据《公约》指明并界定酷刑罪，并使之有别于其他罪，尤其可引起每一个人，包括罪犯、受害者以及公众对酷刑罪严重性质的警觉，增强禁止条款本身的威慑力，进而直接推动《公约》禁止酷刑的最终目标。为此，委员会敦促缔约国尽快颁布《反酷刑法案》。

人权维护者和其他处境危险的个人

11. 委员会关切地注意到，有许多资料表明人权维护者受到骚扰和暴力侵害，这些行为严重损害了民间社会监督团体正常运作的的能力。委员会还关切地注意到，有报道称经常也有其他人成为严重侵犯人权行为受害者，包括酷刑、虐待、杀害、失踪和骚扰。受迫害者有土著人权利维护者，如棉兰老岛的 Lumads 人和克迪勒拉的 Igorot 人、工会和农民活动分子、新闻记者和通讯员、医务人员以及宗教领袖。(第 2、第 12 和第 16 条)

缔约国应采取一切必要步骤，确保包括人权监督者在内的所有人得到保护，不会因人权活动和维护人权而受到恐吓或暴力侵害，确保对这些案件开展及时、公正和有效的调查，对犯罪人提出起诉并按情节严重程度予以惩处。

回顾委员会第 2 号一般性意见(CAT/C/GC/2, 第 21 段)，缔约国应确保保护极有可能受到虐待的群体成员，起诉并惩处针对这些人的暴力及虐待行为，保证执行积极的预防和保护措施。

事实上拘留嫌疑犯的做法

12. 委员会深为关切地注意到，在菲律宾国民警察部队和菲律宾武装部队的拘留所、庇护所和军营中实际拘留了嫌疑犯。虽然当局应在没有逮捕令实施逮捕后 12 至 36 小时内提出起诉(依犯罪情节严重程度而定)，但由于司法程序拖延，依然存在审前拘留时间过长问题。据报道无逮捕令实施逮捕的做法十分普遍，刑事嫌疑犯有遭受酷刑和虐待的危险。无逮捕证实施逮捕以及对拘留的合法性缺乏司法监督，可能助长酷刑和虐待行为。(第 2 条和第 11 条)

缔约国应采取一切必要措施，处理菲律宾国民警察部队和菲律宾武装部队对嫌疑犯予以事实上拘留的问题，特别是审前拘留时间过长和无逮捕证的逮捕。在这方面，缔约国应采取一切适当措施，进一步缩短提出起诉前关押和拘留的时间，制定和实施有别于剥夺自由的办法，包括假释、调解、社区服务或缓刑。

反恐怖主义立法

13. 委员会承认菲律宾国内武装冲突导致的困难局面，以及该国正面临着一种长期叛乱状态。不过，委员会对 2007 年《人身安全法》(RA 9372)表示关注，该法因对“恐怖主义罪行”定义过于宽泛，严格适用 40 年监禁的处罚，被授权审查对个人拘留问题的各机构的权限问题以及对人员行动的限制而受到批评。委员会还对该法允许没有逮捕证或未提出起诉即可拘留嫌疑犯长达 72 小时表示关注。(第 2 条和第 16 条)

缔约国应审查 2007 年《人身安全法》并给予必要的修正，使之与国际人权标准相一致。

不驱逐

14. 委员会注意到代表团称缔约国既没有进行也未参与任何形式的“特殊移解”或遣返，没有任何情况表明该国曾收到请求，说明所要引渡的人将有遭受酷刑的危险。尽管 2007 年《人身安全法》第 57 节“禁止特殊移解”列有禁止条款，但该法似乎依然允许将在菲律宾逮捕的人送交一贯实施酷刑的国家，只要接受国保证将予以公正的待遇，委员会对此表示关注。(第 3 条)

缔约国应确保充分遵守《公约》第 3 条，并保证缔约国管辖范围内的个人在诉讼的所有阶段均得到主管机关的适当审理，并有受到公正待遇的保障，其中包括得到有效、独立和公正审查有关驱逐、遣返或引渡决定的机会。

在这方面，缔约国应确保对于涉及非法进入或居住在菲律宾的外籍人士，包括可能构成安全威胁的个人的所有案件，有关司法和行政当局应首先进行全面彻底的审查，随后才发出驱逐令，以便保证有关人士在其被遣返到的国家里不遭受酷刑、不人道或有辱人格待遇。

迅速、有效和公正的调查

15. 尽管注意到许多机构的任务就是调查有关执法人员实施酷刑和虐待的申诉，但委员会仍然关切的是，涉及执法人员实施酷刑和虐待的申述数量很大，缔约国对这种情况的调查有限，以及对受调查的情况宣判罪责十分有限。另外，这些机构在审查有关警方和军方渎职行为方面还缺乏独立性。(第 12 条和第 16 条)

缔约国应加强措施，确保对执法人员实施酷刑和虐待的所有指控进行及时、彻底、公正和有效的调查。尤其是，这类调查不应当由警察机构进行或在其领导下进行，而应当由独立机构进行。对于明显的酷刑和虐待案件，在调查过程中，嫌疑人应当停职或调职，以免嫌疑人可能阻碍调查或继续采取任何所不允许的违反《公约》的行动。

缔约国应起诉犯罪人，对于被有罪的人做出适当判决，以确保对《公约》所禁止的侵权行为负有责任的人追究其责任。

人权委员会的效力和独立性

16. 委员会关切的是，菲律宾人权委员会多次被拒绝访问主要由军方管辖的监狱和拘留所。委员会还关切的是，根据 2007 年《人身安全法》第 19 节，菲律宾人权委员会有权延长嫌疑犯的拘留时间。委员会认为，这些措施削弱了菲律宾人权委员会监督缔约国遵守人权情况的能力。(第 2、第 11 和第 12 条)

缔约国应采取必要步骤，包括通过提议的菲律宾人权委员会宪章以及调拨充分资源以便有效地实施宪章，增强菲律宾人权委员会的任务权限

(包括访问拘留所的权利)和独立性。菲律宾人权委员会的访问任务应当包括不受阻碍和不受限制地出入所有拘留所，包括由军方管辖的拘留所。

拘留所内的虐待行为

17. 委员会欢迎缔约国通过监狱管理和刑罚局在改善拘留条件方面所采取的措施，包括在 2008 年总共释放了 3,677 名犯人，占监狱总人口的 9%，但仍然感到关切的是，监狱过度拥挤、设施陈旧和缺少基本设施。(第 11 条和第 16 条)

委员会建议缔约国：

- (a) 继续努力缓解收容所过度拥挤的情况，包括采取监禁替代措施，增加预算拨款，以建设和翻修监狱和其他拘留所基础设施；
- (b) 通过 2007 年 7 月 30 日提交的 2007 年《监狱管理和刑罚局现代化法》(第 00665 号法案)，该法寻求提高监狱和拘留所实际设施的标准；
- (c) 采取有效措施，进一步改善被拘留人员的生活条件。

拘留期间的性暴力行为

18. 委员会注意到缔约国颁布了一些相关的法律并修建了 31 所女牢房，但仍然严重关切的是，有许多指控称警方、军方和监狱官员/人员对被拘留妇女实施强奸、性虐待和酷刑。在这方面，委员会关切的是，据称在许多省级监狱中，监狱官员依然将女囚犯与男囚犯关押在一起，并且违反机构条例规定，仍然由男性劳教官员看管女囚犯。(第 11 条和第 16 条)

缔约国应采取有效措施，包括审查拘押和处理被拘留者的现行政策和程序，保证将青少年与成年人分别关押，女性与男性分别关押，执行关于由同性别官员看管女囚犯的条例规定，以及监督和记录拘留期间的性暴力事件，防止在拘留期间发生性暴力行为，并向委员会提供按相关因素予以分类的有关数据。

缔约国还应采取有效措施，确保据称受到性侵犯的被拘留者能够报告受侵犯情况并且不会受到工作人员的惩罚，保护报告性侵犯的被拘留者不遭到犯罪人的报复，对拘留期间所有性虐待案件开展迅速、有效和公正的

调查，并对拘留的性虐待受害者提供保密治疗和精神保健的机会，以及获得补救的机会，包括酌情给予补偿和康复治疗。

另外，委员会还呼吁缔约方考虑颁布 2008 年《消除监狱强奸行为法》草案。

拘禁儿童

19. 委员会赞赏缔约国就以下方面做出的澄清，即为减少拘禁的儿童人数所采取的措施，包括颁布 2006 年《少年司法福利法》(RA 9344)，为触犯法律的儿童提供的各种社会福利，2008 年释放了 565 名未成年人，但仍然关切的是，仍有大量的儿童被拘禁，并有报道说在全国各地的拘留所内实际上仍未将儿童与成年人分别拘禁，尽管《少年司法福利法》已有明确规定。(第 11 条和第 16 条)

缔约国应进一步减少拘禁的儿童人数，确保将不满 18 岁者与成年人分别拘禁；采取有别于剥夺自由的办法，如假释、社区服务或缓刑；对儿童康复和重返社会领域的专业人员进行适当的培训；剥夺自由仅作为不得已的最后手段，而且时间应尽可能缩短，并提供适当的条件。

培 训

20. 委员会注意到缔约国所提供的详细信息，说明了在菲律宾人权委员会的密切合作下，在政府所有军事和执法单位的培训方案和课程中纳入了人权内容。然而，委员会依然关切的是，缺少资料说明这些培训方案对减少酷刑和虐待事件的影响及其监督和评价情况。(第 10 条)

缔约国应进一步制定和加强教育方案，确保所有官员，包括执法人员和监狱工作人员充分了解《公约》条款，确保违反条款的行为不被容忍，并将受到调查，对犯罪人将予以起诉。所有相关人员都应当接受有关如何识别酷刑和虐待迹象的特别培训，此种培训还将包括对《伊斯坦布尔议定书》的使用。应将该议定书译成菲律宾语和(酌情)其他语文，分发给医生，加以有效利用。此外，缔约国还应对此种培训/教育方案的效果和影响作出评估。

证人保护

21. 委员会注意到缔约国提供的信息，包括有关加强《证人保护方案》的立法草案和《证人保护方案》最近的活动，但感到关注的是，有报道说该方案未得到充分执行，证人因受到恐吓不敢求助该方案，以及受虐待的被拘留者往往会在警察的胁迫下违心地签署弃权声明书。委员会对代表团的某些言论表示关注，即“除了少数几个城市化程度较高的城市以外，菲律宾法院的状况很难激发证人的信心，使他们相信如果参与审判，会得到妥善保护”。(第 13 条)

缔约国应优先采取必要措施，根据《证人保护、安全和福利法》(RA 6981)加强《证人保护方案》，保证酷刑事件和其他侵犯人权行为证人的人身安全。缔约国必须优先考虑该方案的资金和效力问题。

补救权利，包括赔偿和康复

22. 委员会欢迎在为不公正监禁或拘留受害者和暴力犯罪受害者伸张正义及其他事务管理局下设立索赔事务委员会。然而，提交给委员会的有关应获得赔偿的酷刑和虐待受害者人数和此类案件所判给的赔偿金额的资料不够充分，委员会还关切的是，据称赔偿金额不足并存在任意拒绝和拖延赔偿的现象。委员会遗憾的是，缺少资料说明向这些受害者提供的治疗和社会康复服务及其它形式的援助，包括医疗和社会心理康复的情况。不过，委员会注意到在答复清单的问题时提供的情况，即法案规定，在拟议的《反酷刑法案》生效后一年内制定一项康复计划。(第 14 条)

缔约国应加强努力，向提供的酷刑和虐待受害者提供公平和充分的赔偿，补偿和尽量使其完全康复。此外，缔约国还应在其下次定期报告中提供有关信息，说明这方面的赔偿方案，包括向酷刑和虐待受害者提供的创伤治疗和其他形式的康复，以及划拨足够的资源，确保此种方案的有效运作。

逼 供

23. 委员会注意到第 7438 号《共和国法》(d,e)节和 2007 年《人身安全法》第 25 节禁止采用通过酷刑或胁迫取得的证据，它关切地指出，据称这项禁令在所

有情况下均未得到遵守，口供是否通过酷刑取得，其举证责任由嫌疑犯承担，而不在检控方。(第 15 条)。

缔约国应采取必要步骤，按照《公约》第 15 条规定，确保法院对刑讯逼供取得的口供不予采纳。

卷入武装冲突的儿童

24. 委员会赞赏缔约国采取了各种立法和其他措施，包括 2001 年《卷入武装冲突儿童综合方案》，2004 年设立的卷入武装冲突儿童问题机构间委员会，土著人问题国家委员会在这方面的活动，以及 2008 年 12 月负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的访问。不过，委员会依然对据称非国家武装集团(包括摩洛伊斯兰解放阵线、新人民军和阿布沙耶夫组织)继续劫持儿童和招募儿童兵表示严重关切。(第 16 条)

缔约国应采取必要步骤，以全面方式并尽可能防止有异与国家武装部队的武装集团劫持和招募儿童。缔约国还应采取必要措施，协助前儿童兵重返社会。

家庭暴力

25. 委员会注意到缔约国采取了各种措施，包括 2004 年颁布《反暴力侵害妇女及其子女法》(RA 9262)，在全国各地警察局内设立了相当数量的妇女儿童事务科，以及建立了菲律宾国民警察部队妇女儿童保护中心。然而，委员会依然对普遍存在对妇女和儿童的暴力，包括家庭暴力表示关切。委员会还关切地指出，缺乏有关家庭暴力问题的全国统计数字，对家庭暴力事件的申诉、起诉和判刑情况所提供的统计数据不够充分。(第 1、第 2、第 12 和 16 条)

缔约国应增强努力，防止、打击和惩治侵害妇女和儿童的暴力行为，包括家庭暴力。委员会呼吁缔约国划拨充分的财政资源，确保有效地执行《反暴力侵害妇女及其子女法》。委员会鼓励缔约国直接参与康复和法律援助方案，开展更广泛的宣传运动，提高直接接触受害者的官员(法官、法律官员、执法人员和社会工作者)的认识。此外，委员会还建议缔约国加强对家庭暴力严重程度的研究与数据收集工作。

另外，委员会还鼓励缔约国迅速颁布《妇女大宪章》(第 4273 号法案)，即《消除对妇女一切形式歧视公约》的国家译本。

贩 运

26. 委员会注意到缔约国作出的显著努力，包括最近对人贩子的定罪，2003 年通过《禁止贩卖人口法》(RA 9208)并由此设立了打击贩卖人口机构间委员会，以协调和监督法律实施情况以及“我们不出售：人口贩卖犯罪受害者疾呼”项目，但它仍然关切地指出，菲律宾依然是为性剥削和强迫劳动之目的跨界贩卖妇女和儿童的来源国、中转国和目的国。委员会遗憾地指出，对人贩子提出起诉及定罪的案件数量非常有限，其中许多案子在初步阶段即被驳回。(第 2、第 12 和第 16 条)

缔约国应采取一切必要措施，执行旨在打击贩卖人口的现行法律，保护受害者，为其提供医疗、社会康复和法律服务，包括酌情提供咨询服务。缔约国还应创造充足的条件，让受害者能够行使申诉权，对每一起贩卖人口案件开展迅速、公正和有效的调查，确保将犯罪者绳之以法，根据其罪行的严重程度给予惩处。

收集数据

27. 委员会遗憾地指出，关于以下案件的申诉、调查、起诉和定罪情况，缺少综合性分类数据：执法人员和军方人员犯下的酷刑和虐待案件；以及法外处决、被强迫失踪、贩卖人口、家庭暴力和性暴力案件。委员会注意到报告中提到“没有明确界定酷刑行为的法律，因而无法通过统计数字来说明就与酷刑行为有关的申诉采取的行动”。(第 12 条和第 13 条)

缔约国应汇编在国家层面上监督《公约》执行情况的统计数据，其中包括如下案件的申诉、调查、起诉和定罪数据，以及关于受害者赔偿和康复情况的数据：酷刑、虐待、法外处决、被强迫失踪、贩卖人口、家庭暴力和性暴力案件。

28. 委员会欢迎缔约国为批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》作出的各种努力，鼓励缔约国考虑尽快批准《任择议定书》。

29. 委员会建议缔约国考虑根据《公约》第 21 条和第 22 条发表声明。

30. 委员会注意到缔约国批准了目前生效的所有联合国核心人权条约，请缔约国批准《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》。

31. 委员会请缔约国按照 HRI/GEN/2/Rev.5 号文件所载并经国际人权条约机构核准的《报告协调准则》中的“共同核心文件”的要求，提交其核心文件。

32. 缔约国应以适当的语文，通过官方网站、媒体和非政府组织广泛地分发其提交委员会的报告和结论性意见。

33. 委员会要求缔约国在一年内提供资料，说明其对上文第 7、15、16、18 和第 19 段所载委员会建议作出的回应。

34. 请缔约国于 2013 年 5 月 15 日前提交其下次定期报告，该报告将作为其第三次定期报告审议。

-- -- -- -- --