



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
2 June 2016
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

关于菲律宾第三次定期报告的结论性意见*

1. 禁止酷刑委员会在 2016 年 4 月 27 日和 28 日举行的第 1408 次和第 1411 次会议(见 CAT/C/SR.1408 和 1411)上审议了菲律宾的第三次定期报告(CAT/C/PHL/3), 并在 2016 年 5 月 11 日举行的第 1426 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会感谢缔约国按简化报告程序提交第三次定期报告。委员会欢迎同缔约国代表团进行对话并答复委员会提出的关切。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准或加入下列国际文书:

(a) 《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》, 2012 年 4 月 17 日;

(b) 《国际刑事法院罗马规约》, 2011 年 8 月 30 日;

(c) 1954 年《关于无国籍人地位的公约》, 2011 年 9 月 22 日。

4. 委员会还欢迎缔约国修订《公约》相关领域立法的举措, 具体包括:

(a) 颁布 2009 年《反酷刑法》(第 9745 号共和国法), 2009 年 11 月;

(b) 通过了 2012 年《经扩充的反贩运人口法》(第 10364 号共和国法), 从而修订了 2003 年《反贩运人口法》(第 9208 号共和国法), 2012 年 7 月 23 日;

* 委员会第五十七届会议(2016 年 4 月 18 日至 5 月 13 日)通过。



(c) 颁布《妇女宪章》(第 9710 号共和国法), 2009 年 8 月;

(d) 颁布 2012 年《禁止强迫或非自愿失踪法》(第 10353 号共和国法), 2012 年 12 月;

(e) 颁布 2012 年《负责任的生育和生殖健康法》(第 10354 号共和国法), 2012 年 12 月;

(f) 颁布 2012 年《担保法》(第 10389 号共和国法), 将担保制度化, 作为刑事案件中受指控的在押贫困者保释的方式之一, 2012 年;

(g) 通过了第 10630 号共和国法, 从而修订了 2006 年《少年司法和福利法》(第 9344 号共和国法), 2013 年 10 月。

5. 委员会还欢迎缔约国采取举措, 为落实《公约》修订了各项政策、方案和行政措施, 具体包括:

(a) 最高法院批准了《经修订的触法儿童规则》, 2009 年 12 月;

(b) 通过了“2012-2017 年菲律宾人权行动计划”;

(c) 为执行《妇女宪章》通过了 2012-2016 年“增强妇女权能和实现性别平等”计划;

(d) 总统发布了《反酷刑法》执行条例与规则, 2010 年 12 月 10 日;

(e) 囚犯福利与发展局之下设立了人权事务处, 依照监狱管理和刑罚局 2010 年 9 月 27 日和 2011 年 2 月 21 日的谅解备忘录, 每所监狱均设人权柜台并配专人一名, ;

(f) 总统发布第 35 号行政令, 下令成立“法外杀害, 强迫失踪, 酷刑和其他严重侵犯生命权, 自由与人身安全问题机构间委员会”, 2012 年 11 月 22 日;

(g) 卫生部借鉴《酷刑和其他残忍、不人道或辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)发布了命令, 规定政府的医生需遵照《反酷刑法》执业;

(h) 通过了第 10398 号共和国法, 宣布 11 月 23 日为“关于消除对妇女暴力行为的全国提高意识日”, 2013 年 3 月;

(i) 监狱管理和刑罚局发布了谅解备忘录, 禁止使用、下令没收和销毁棍棒、铲子、皮带及可在监狱中用于体罚囚犯的类型装置, 2013 年 8 月;

(j) 总统发布第 138 号行政令, 修订了第 56 号行政令(S. 2001), 通过了“为武装冲突中的儿童制定的综合方案框架”, 强化了儿童福利及其他事业理事会, 2013 年 8 月 2 日;

(k) 委员会称赞外事服务人员为包括移徙工人和贩运的受害者在内的海外菲律宾人提供的服务。

C. 关注的主要问题及建议

尚待落实的上一报告周期的问题

6. 委员会欣见缔约国于 2010 年 11 月 5 日按后续行动程序 (CAT/C/PHL/CO/2/Add.1) 提供资料, 说明了委员会以往结论性意见第 7、第 15、第 16、第 18 和第 19 段所载建议的执行情况; 但遗憾的是, 未收到后续行动报告员 2011 年 12 月 1 日信函中要求的补充资料。

执法不力导致的有罪不罚

7. 委员会欢迎缔约国通过国家立法将酷刑刑罪化, 但关切地注意到, 有效执行《反酷刑法》方面一直存在障碍。委员会关切地注意到, 酷刑行为不受惩罚现象依然普遍存在, 具体表现在, 该法通过后, 通报人权委员会的菲律宾的酷刑案件数量有所增加, 但该法通过已逾六年, 迄今仅有一人于 2016 年被定罪。委员会还关切地注意到, 按《反酷刑法》第 20 节设立、负责监督该法执行情况的委员会尚未发挥作用 (第 2、第 4、第 12 和第 13 条)。

8. 缔约国应:

(a) 终止国内普遍存在的实际上的有罪不罚现象;

(b) 在最高层发表公开声明, 毫不含糊地表示不容忍酷刑, 并确保及时调查所有案件, 起诉酷刑的直接犯罪者, 包括负有指挥责任者;

(c) 设立独立机构, 受理并调查关于执法人员酷刑和虐待行为的申诉, 并让公众了解这一申诉机制;

(d) 使监督委员会得以立即召集并定期开会。监督委员会应设立数据库, 用于系统采集《反酷刑法》执行情况的信息, 具体包括调查、起诉、接受医疗评估、恐吓与报复行为及康复项目的实施, 并制定菲律宾国家警察局和菲律宾军方下属拘留场所清单;

(e) 确保监督委员会定期公布在查案件的最新情况, 包括有待检察官初步调查的案件和法院立案的案件、关于延迟和不举报之原因的文件与报告, 并评估《反酷刑法》执行过程中发现的可能的系统失误。

基本法律保障

9. 委员会关切地注意到, 包括未成年人在内的被拘留人员实际上自被剥夺自由之初即无法享有各项基本法律保障, 尤其是被警方逮捕后, 而且并非拘留的所有阶段的情况都登记册(第 2、12、13 和 16 条)。

10. 缔约国应采取有效措施, 确保包括未成年人在内的所有被拘留人员实际上自被剥夺自由之初就能按国际标准享有各项基本法律保障, 包括:

- (a) 经口头及书面形式以其知晓的语言获知自己的罪名及权利，并签署文件，确认已理解所获信息；
- (b) 拘留情况登记在册；
- (c) 自剥夺自由之初即可迅速接触律师，并在必要时获得法律援助，包括初审期间；
- (d) 立即在无警官在场的情况下免费接受独立医疗检查；
- (e) 被拘捕后立即将拘留情况通知家人或其选择的任何其他人，而不是面见法官后方可这样做；
- (f) 在法定时限内被带见法官。

无证逮捕

11. 委员会关切地注意到，警方、军人和普通公民无证而执行逮捕。还关切地注意到，多份报告一致显示，一些逮捕由便衣警员执行，很多被拘留的嫌犯据称遭到酷刑和虐待，责任人逍遥法外。据称无证逮捕还危及儿童(第 2、第 11 和第 16 条)。

12. 缔约国应：

- (a) 采取一切必要措施，立即终止无证逮捕，立即登记所有被捕人员；
- (b) 追究无法律依据而将人逮捕的人员的刑事、民事、行政责任，并将他们绳之以法；
- (c) 确保所有本人或下令对被捕人员施行酷刑的人员为此种行为负刑事责任；
- (d) 为拘留期间遭受虐待者提供补救和赔偿；
- (e) 在法律和实际上规范无证逮捕公民的行为。

审前拘留和过分拥挤

13. 委员会关切地注意到，审前拘留时间过长，有时超出罪行的最高量刑，甚至长达 16 年。还关切的是，拘留人员中审前拘留的比例可能达到 85-90%，这种情况主要是由于严格适用 2002 年《综合危险药物法》(第 9165 号共和国法)导致了超员。委员会关切地注意到，司法机构积压了大量案件，内政部作用重大，其影响似乎削弱了司法机构的独立性。委员会还关切地注意到，法官人数不足(第 2 和第 11 条)。

14. 缔约国应：

- (a) 立即释放审前拘留时间超过罪行最高量刑的人员；
- (b) 审议所有审前拘留人员的拘留是否合法；

- (c) 立即处理法院的案件积压；
- (d) 修订法律并采取一切必要措施，缩短例外情况下一定期限内的审前拘留的时间；
- (e) 确保审前拘留受到明确监管并一直接受司法监督，以确保基本的法律和程序保障；
- (f) 加强司法机构独立性，确保立即填补人员空缺，加强司法系统的能力，确保清理现有案件积压；
- (g) 确保所有审前拘留者立即面见法官，不加拖延，并加快审理依《综合危险药物法》拘留的人员；
- (h) 考虑按《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)以非拘禁措施替代审前拘留；
- (i) 确保为不合理长期审前拘留的受害者提供补救赔偿。

酷刑和虐待

15. 委员会关切地注意到，持续有报告称，执法、安全、惩戒和军事人员普遍对嫌犯施行酷刑和虐待。委员会感到震惊的是，有报告称，举报的酷刑案件绝大多数发生在警察局，实施酷刑的目的是获取供词或用于刑事诉讼的信息。委员会还关切地注意到，菲律宾国家警察局内务处由警察局长办公室监督(第 2 和第 16 条)。

16. 缔约国应：

- (a) 公开承认酷刑和虐待事件并明文禁止此种行为；
- (b) 确保开展系统调查，按《公约》第 4 条，视行为的严重程度起诉和判决犯罪者，并为受害者提供适当补救；
- (c) 设立独立机制，负责监督菲律宾国家警察局内务处，以便调查与受指控的犯罪者在体制或等级上均无关联，并确保所有因犯下酷刑或虐待而受调查者立即并在整个调查期间停职，同时确保遵循无罪推定原则；
- (d) 建立数据库，收集为酷刑受害者及家属提供调查、起诉、定罪、惩处和赔偿的数量，并在下次报告中将这些数字通报委员会。

逼供

17. 委员会注意到，《反酷刑法》规定，凡酷刑所获供词、认罪或声明均不可接受，但委员会感到关切的是，大量报告称，执法人员以酷刑和虐待获取供词。委员会对据称警员人数不足、能力亦不足以开展调查表示关切(第 15 条)。

18. 缔约国应:

(a) 立即采取有效措施, 保证任何程序都不接受逼供所获招认或供词, 除非是援引作为证据控告实施酷刑者;

(b) 审查单凭供词定罪的案件, 因为这类案件的依据很多是酷刑或虐待所获证据, 并迅速开展和公正调查, 采取适当补救措施;

(c) 确保依逼供所获证据或遭酷刑和虐待后获刑者得到重审和适当补救;

(d) 确保执法人员、军人、法官、检察官和律师接受培训, 学习如何发现和调查刑讯逼供案件。

(e) 确保将获取这种供词的官员绳之以法并予以相应起诉和惩处, 包括追究指挥责任;

(f) 向委员会提供关于因酷刑逼供而视证词为不可接受的案件的资料, 并说明是否有官员因获取此类证词而受到起诉和惩处。

蒙住眼睛

19. 委员会关切地注意到, 有报告称, 被安全部队拘留者被蒙住眼睛。还关切地注意到, 据称公诉人坚持使用肯定视觉识别, 导致被蒙住眼睛的酷刑受害者无法识别犯罪者, 即便其指控与可见的酷刑之身心症状或长期躯体伤害相符(第 2、第 11 和第 16 条)。

20. 缔约国应:

(a) 对安全部队成员进行宣传教育, 使他们知悉《反酷刑法》第 4 节 (b)(1) 关于禁止采用蒙住眼睛做法的规定;

(b) 惩处所有蒙住眼睛的行为;

(c) 考虑修订证据评估规则, 在酷刑和虐待案件的起诉中提供更多可能性, 以视觉指认之外的方法指认犯罪者, 并考虑采用的非限制性方针, 规定使用了蒙住眼睛做法的案件也可采取声音识别;

(d) 在因曾被蒙住眼睛而难以指认首要犯罪者的情况下, 应强制规定检察官彻底调查可能的指挥责任。

秘密拘留场所

21. 委员会深表关切的是, 有报告称存在秘密拘留场所, 人们在那里一贯遭受酷刑。特别关切的是, 有报告称存在秘密安全场所, 其中有些场所, 例如拉古纳省一处拘留场所, 有虐待、骚扰和剥削儿童的情况, 这些场所一贯施行酷刑, 包括用所谓的“酷刑转盘”决定对被拘留者施行何种酷刑(第 2、第 11 和第 16 条)。

22. 缔约国应:

(a) 立即关闭一切秘密拘留场所;

(b) 作为优先事项，确保在全国适用《反酷刑法》第 2 节 (c)，其中规定，“禁止设置可能发生酷刑和有罪不罚的秘密拘留、单独、隔离或其他类似形式的拘留场所”；

(c) 开展调查并起诉所有在秘密拘留场所犯下酷刑的责任人。

法外杀害和强迫失踪

23. 委员会注意到，缔约国通过了立法并做出了其他努力，但仍感到关切的是，持续发生涉及警方和军方人员及武装民兵的法外杀害和强迫失踪(第 2、第 12 和第 13 条)。

24. 缔约国应：

(a) 采取有效措施，执行相关法律并防止法外杀害和强迫失踪；

(b) 确保机构间委员会下设的调查员和检察官特别小组正常运转，以便有效协助执法机构开展实况调查，起诉强迫失踪和法外处决，以期解决这些案件；

(c) 确保及时有效地调查、起诉所有受指控的这些罪行的犯罪者，定罪的予以适当惩处；

(d) 确保充分赔偿这些罪行的受害者家属；

(e) 考虑批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

举报酷刑行为和证人保护

25. 委员会关切地注意到，酷刑的受害者和证人不愿举报，原因包括：缺乏关于自身按各项法律规定享有的权利和申诉渠道的信息；惧怕犯罪者骚扰报复；保护不足。委员会还关切地注意到，有报告称，证人得不到充分保护，为受害者体检的政府的医生因惧怕恐吓报复而不愿在医疗报告中提及发现酷刑迹象(第 2 和第 12 至第 14 条及第 16 条)。

26. 缔约国应：

(a) 为酷刑的受害者及家属提供全面信息，说明各项法律和申诉渠道，并为酷刑受害者、家属和证人提供充分保护，同时充分考虑到他们迫切需要受到保护，免于生命和安全威胁；

(b) 加强证人保护方案，为此应修订证人保护、安全与利益法(第 6981 号共和国法)，高度重视方案供资，并扩大潜在证人的权利和利益，包括安全的住房和资金或生计援助，协助当局起诉酷刑案件，并针对报复和其他形式的骚扰为所有酷刑和虐待的证人提供有效保护；

(c) 确保充分保护记录酷刑和虐待的卫生工作者免遭恐吓和其他形式的报复，包括确保他们不因等级制而屈从于拘留场所或安全机关的领导；

(d) 确保卫生工作者得以独立为受害者体检，做到医疗记录保密。

拘留条件

27. 委员会关切地注意到，拘留条件恶劣的问题在缔约国一直普遍存在，警方的锁囚牢及监狱管理和刑罚局开设的监狱和拘留场所均是如此，这不符合国际标准，可能构成虐待或酷刑。委员会特别关切地注意到，拘留场所一直全部长期严重超员，有些场所人数高达其容纳水平的 380%。全部剥夺自由的场所牢房均危旧狭小，有些地方的被拘留者被迫坐立或站立睡眠，卫生条件差，食物分量不够，营养不良，缺少自然和人工光照，不通风，导致囚犯间暴力和结核病等传染病扩散，发病率极高。委员会尤其感到震惊的是，有资料表明，消除结核病的方案以往被视为无关维护安全，因此并非优先事项。委员会对性暴力侵害被拘留人员和少数群体被拘留者的待遇表示关切(第 2、第 11 和第 16 条)。

28. 缔约国应公布预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会 2015 年访问该国后的结论并严格落实其建议。

触法儿童和收容中心

29. 委员会对触法儿童的处境深为关切，特别是大马尼拉和棉兰老岛地区拘留在收容中心或“希望之家”的儿童，这些场所通常不区分男女儿童。这些儿童，有些甚至未犯罪，长期受到预防性质的拘留，无法接触律师，身居达不到国际标准的拥挤且光照通风差的牢房。委员会还感到关切的是，儿童犯与成年被拘留者一起关押在普通监狱(第 2、第 11 和第 16 条)。

30. 缔约国应：

(a) 确保将拘留儿童作为最后手段，确保被拘留儿童能够接触律师且不受长期审前拘留；

(b) 确保儿童与成人分别关押，男女儿童分别关押；

(c) 调查所有关于酷刑和虐待触法儿童的报告；

(d) 确保青少年司法和儿童拘留条件符合国际标准；

(e) 将触法儿童移交社会福利与发展部照管，并适当培训社会工作者、法官和所有接触儿童的人员。

国家预防机制

31. 委员会关切地注意到，缔约国四年前批准了公约的任择议定书，但至今尚未设立国家预防机制(第 2 条)。

32. 缔约国应加快依相关法律设立国家预防机制，不要拖延。应确保该机制具备一切必要资源，按公约任择议定书独立有效地全面完成任务。委员会还建议缔约国确保非政府组织定期监督拘留场所，以补充国家预防机制开展的监督。

国家人权机制

33. 委员会关切地注意到，菲律宾人权委员会人员和资金不足，难以全面有效地完成自身的广大任务，例如定期在国内所有地区对剥夺自由的场所进行事先不通知的访问。委员会还感到关切的是，人权委员会宪章延迟通过(第 2 条)。

34. 缔约国应：

(a) 在运行、结构和资金方面为菲律宾人权委员会提供全面支持，使其得以按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)有效完成任务；

(b) 加快通过人权委员会宪章。

培训

35. 委员会关切地注意到，参与执行《反酷刑法》的公务人员在该法第 21 节规定的禁止实施酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇方面，缺乏恰当的培训，而且对这方面缺乏了解。还关切的是，多数政府方面的医生缺乏关于《伊斯坦布尔议定书》的专门培训。委员会感到遗憾的是，缔约国缺乏监测和评估所提供培训的有效性和影响的具体方法(第 10 条)。

36. 缔约国应：

(a) 根据医学和法律专业协会及个人专家的意见，确保所有市政医生和公共检察官接受培训，学习如何识别酷刑和虐待迹象、记录指控所称酷刑案件并确立可用于运用《伊斯坦布尔议定书》在法律或行政程序中起诉酷刑行为责任人的证据；

(b) 确保参与落实康复方案的所有人员接受充分培训，学习为酷刑受害者提供专门康复服务；

(c) 确保所有培训成为政府深化参与执行《反酷刑法》的公务人员的能力建设之综合规划的内容，并依各项指标衡量培训成果，指标应包括提高公务人员在各自岗位上执行《反酷刑法》的业绩；

(d) 制定和落实特定方法学，以监督和评估此种培训对于减少酷刑、暴力和虐待案件数量的有效性及影响。

补救和康复

37. 委员会关切地注意到，《反酷刑法》中规定赔偿酷刑受害者的第 18 节以及规定为酷刑受害者制定康复方案的第 19 节未见执行。委员会还关切地注意到，现有各机构和程序管辖重叠，情况复杂，令受害者无从知晓应向何方申诉。委员会对遭绑架和被武装组织征召的儿童处境对仍感到关切(第 14 条)。

38. 缔约国应：

(a) 制定详尽的康复方案，以确保酷刑受害者获得补救与康复，并可实现获得公正充足赔偿的权利，包括尽可能全面康复的手段。委员会请缔约国注意关于执行《公约》第 14 条的第 3 号一般性意见 (2012 年)，其中委员会解释了缔约国为酷刑受害者提供充分补救之义务的内容和范围，并建议对国内法律作相应修订；

(b) 在国家层面任命专门的主要协调机构，负责落实康复方案，并明确划拨充足预算，使该方案得以作为专项服务运行；

(c) 按照第 3 号一般性意见，确保该方案提供适当、可用、立即可获得的专项康复服务，确保能否利用该方案不取决于是否正式提出行政或刑事诉讼；

(d) 制定方案以监督评估康复方案的影响，具体应包括数据采集体系，以确认受害者人数及具体康复需求；

(e) 采取必要措施，全面且尽可能地防止武装组织绑架或招募儿童，协助儿童重新融入社会并针对其特定需求提供尽可能全面的康复。

生殖健康权利和计划生育服务

39. 委员会对一直无例外绝对禁止堕胎和虐待寻求堕胎后或孕后护理的妇女的事件表示关切。委员会还关切地注意到，执行马尼拉市政府下达的第 003 和第 030 号行政令造成性和生殖健康服务不足，包括现代避孕方法方面的误导，特别是在马尼拉，导致了大量孕产妇死亡，促生了家庭暴力，损害了妇女的身心健康 (第 2 和第 16 条)。

40. 缔约国应：

(a) 正式撤销第 003 和第 030 号行政令，不要拖延；

(b) 审查本国立法，以便规定特定情况下可例外堕胎，例如怀孕危及妇女生命或健康、由强奸或乱伦所致及胎儿严重缺陷等；

(c) 普及获得全面的、最安全、技术最先进的避孕方法，确保为所有妇女和青少年提供以权利为本的生殖健康服务咨询和信息，并恢复为性暴力受害者提供紧急避孕药；

(d) 为寻求堕胎后或孕后护理或其他生殖健康服务过程中遭受歧视、骚扰或虐待的妇女设立保密申诉机制；

(e) 调查，防止并惩处所有发生在政府医院的虐待寻求孕后护理的妇女的事件并为受害者提供有效法律补救。

体罚儿童

41. 委员会关切地注意到，家中体罚儿童在缔约国仍属合法。委员会还关切地注意到，第 922 号法案已提交国会，该法案意在将刑事责任年龄从 15 岁降至 9 岁(第 2 和第 16 条)。

42. 缔约国应：

(a) 加快议院通过《禁止体罚法案(第 2182 号)》的进程，在一切场合禁止体罚儿童，包括在家中；

(b) 立即向国会撤销提交 922 号法案，以期维持现行的承担刑事责任的年龄。

后续行动程序

43. 委员会请缔约国于 2017 年 5 月 13 日前提供资料，说明就委员会关于审前拘留和超员的建议开展的后续行动，针对酷刑和虐待采取的措施，以及关闭所有秘密拘留场所的步骤(见上文第 14、第 16 和第 22 段)。鉴于此，请缔约国向委员会通报接下来的报告期内执行结论性意见中部分或全部剩余建议的计划。

其他问题

44. 委员会重申，建议缔约国考虑根据《公约》第 21 条和第 22 条作出声明，承认委员会在其管辖内受理和审议个人来文的职权。

45. 委员会委员会请缔约国考虑批准其尚未加入的联合国核心人权条约。

46. 请缔约国以适当的语文通过官方网站、媒体和非政府组织广泛传播提交给委员会的报告和本结论性意见。

47. 请缔约国最迟在 2020 年 5 月 13 日前提交第四次定期报告。为此目的，并鉴于缔约国同意根据简化的报告程序向委员会提交报告，委员会将在报告前适时向缔约国转交问题清单。对清单的回复将构成缔约国依《公约》第 19 条提交的第四次定期报告。还请缔约国依照根据国际人权条约提交报告的协调准则所载要求(HRI/GEN.2/Rev.6)，提交共同核心文件。