



人权事务委员会

委员会第一〇六届会议(2012年10月15日至11月2日)
通过的关于菲律宾第四次定期报告的结论性意见

1. 委员会在2012年10月15日和16日举行的第2924次会议和第2925次会议上(CCPR/C/SR.2924和2925)审议了菲律宾提交的第四次定期报告(CCPR/C/PHL/4)。在2012年10月30日举行的第2944次会议(CCPR/C/SR.2944)上,委员会通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交的菲律宾第四次定期报告以及其中所载的资料。它欢迎有机会重新与该缔约国高级代表团展开建设性对话,讨论报告所涉期间缔约国为执行《公约》的规定而已经采取的措施。委员会感谢缔约国对问题清单(CCPR/C/PHL/Q/4)提交书面答复(CCPR/C/PHL/Q/4/Add.1),并辅之于该国代表团提出的口头答复以及向委员会提交的补充书面资料。然而委员会遗憾地指出,书面答复姗姗来迟,仅仅在审议缔约国的报告几天前才收到。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的以下法律和其他步骤:

- (a) 2012年10月15日政府与摩罗伊斯兰解放阵线签署了和平框架协议;
- (b) 2006年6月颁布了关于废除死刑的第9346号共和国令;
- (c) 2010年3月颁布了《海外移徙工人大宪章》(第10022号共和国令);
- (d) 2009年8月颁布了规定《妇女大宪章》的法令(第9710号共和国令);
- (e) 2006年4月颁布了《少年司法和福利法》(第9344号共和国令);
- (f) 2012年10月16日颁布了《禁止强迫失踪法》;

(g) 2007 年 10 月关于在法外处决和强迫失踪情况下实行宪法保护令的规则生效。

4. 委员会欢迎缔约国批准了以下国际文书：

(a) 2007 年 11 月 20 日批准了旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》；

(b) 2008 年 4 月 15 日批准了《残疾人权利公约》；

(c) 2012 年 4 月 17 日批准了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约任择议定书》；以及

(d) 2012 年 9 月 5 日批准了劳工组织 2011 年《家庭工人体面工作公约》(第 189 号)。

C. 主要关注问题和建议

5. 委员会注意到 1987 年《宪法》第二节第二条以及缔约国在答复中表示，缔约国批准的国际文书已经成为国内法的一个组成部分，但委员会关切地注意到，缔约国未能明确地表明《公约》在国内法中的地位。委员会特别关注的是，尽管法院在其决定中曾多次提到《公约》的规定，但缔约国的代表在最高法院上辩称，由于没有必要由立法机关颁布一部法律，因此《公约》不能被视为土地法的一部分(第二条)。

缔约国应该采取一切必要的措施，确保《公约》在国内法中的地位方面的法律明确性。缔约国还应该继续采取适当的措施，提高法官、律师和检察官对《公约》的认识，以确保国内各法院考虑到公约的规定。

6. 委员会回顾其先前的结论性意见(CCPR/CO/79/PHL, 第 6 段)并重申它关切地注意到，缔约国缺乏一种具体的程序或机制来审查和执行委员会根据《公约任择议定书》提出的意见，而且意见中提出的建议没有得到落实(第二条)。

缔约国应该采取具体的步骤，落实委员会认定《公约》遭到违反的意见。为了落实委员会的意见，它还应该设立一种机制，并授权它：(a) 研究委员会在意见中得出的结论；(b) 提议缔约国为了落实意见而应该采取的措施；以及(c) 向被侵犯权利的受害者提供有效的补救办法。

7. 委员会注意到各项立法规定的人权委员会的责任得到了扩大，但关切地注意到，这种责任的扩大并不与资源的增加相适应，而且该委员会缺乏充分的财政自主权(第二条)。

缔约国向人权委员会提供的充分的财政和人力资源应该与赋予该委员会的额外的责任相称。缔约国应该确保人权委员会享有 1987 年《行政法》关于国民政府预算的第六册规定的充分的财政自主权。

8. 委员会意识到，缔约国需要采取一切措施来打击恐怖主义，但它对 2007 年《人身安全法》的各项条款规定的某些罪行的范围表示关注。委员会还关切地指出，缔约国未能提供数据说明这项立法的执行情况以及该项法令如何影响到《公约》规定的权利的享受(第二条)。

缔约国应该审查 2007 年《人身安全法》，以确保该法令不仅按其目的界定恐怖主义罪行，而且还充分确切地界定这些行为的性质，以便使个人能够相应地约束其行为。委员会敦促缔约国就反恐立法的执行情况以及该立法如何影响到《公约》规定的各项权利的享受汇编数据，并将数据纳入下一次定期报告。

9. 委员会欢迎缔约国努力缩小公共和私营部门中的性别差别，但关切地注意到，有报告称，妇女在非正规部门就职者中占很大的比例(第二、第三和第二十六条)。

缔约国应该继续加强努力，增加妇女参加公共和私营部门的比例，包括于必要时通过适当的临时性特殊措施来达到这一目的。

10. 委员会欢迎最高法院在 *Ang Ladlad* 一案中作出决定，而且该国代表团表示，它将发挥主导作用，增进男女同性恋、双性恋和变性者的权利，但委员会关切地注意到，男女同性恋、双性恋和变性者通过《订正刑法》第 200 条规定的“严重丑闻”方式遭到逮捕和起诉。委员会还关切地注意到，禁止基于性取向和性别认同原因歧视的全面的禁止歧视法案并没有获得通过而成为法律。此外，委员会还关切地注意到，军队、警察和社会上普遍存在对男女同性恋、双性恋和变性者的陈规定型和偏见(第二条和第二十六条)。

缔约国应该确保男女同性恋、双性恋和变性者不得由于其性取向或性别认同，包括以违反《订正刑法》中的“严重丑闻”规定为理由而遭到逮捕或起诉。缔约国应该通过全面的禁止歧视法律，禁止基于性取向和性别认同原因的歧视，并采取一些步骤，包括展开提高认识运动，制止对同性恋者的社会污名化和暴力行为。

11. 委员会关切地注意到，第 1083 号总统令编撰的《穆斯林属人法》在女孩的最低婚姻年龄方面实行基于宗教原因的歧视，而且允许穆斯林教徒之间的一夫多妻制，因而损害了《公约》规定的不歧视的原则(第二、第二十三、第二十四和第二十六条)。

缔约国应该修订《穆斯林属人法则》，禁止一夫多妻制婚姻，并废除在女孩的最低婚姻方面基于宗教原因实行歧视的条款。

12. 委员会关切地注意到，缔约国没有关于解除婚姻的法律，这可能会迫使性暴力和基于性别的暴力的受害者维持暴力的关系(第二、第三、第七和第二十三条)。

缔约国应该通过关于解除婚姻的立法，并确保这种立法保护儿童的权利以及配偶对子女监护的权利与婚姻财产继承方面的平等。

13. 委员会对绝对禁止堕胎表示遗憾，因为这种禁止迫使孕妇寻求私下和有害的堕胎服务，而且造成了大量的孕妇死亡。委员会还遗憾地注意到，马尼拉市颁布了第 0030 号行政命令，禁止拨款为人为节育购买材料和药品(第二、第三、第六和第十七条)。

缔约国应该审查其立法，以便对禁止堕胎的例外情况做出规定，例如保护母亲的生命或健康以及强奸或乱伦导致怀孕，从而防止妇女被迫寻求私下有害的堕胎。缔约国还应该确保所有妇女和青少年能够取得生殖健康服务。在这一方面，缔约国应该取消马尼拉市第 0030 号行政命令，因为该命令禁止拨款购买用于人为节育的材料和药品。此外，缔约国应该就使用避孕药具和生殖健康权利的意义增加正式(中小学和大学)和非正式(大众媒体)的教育和提高认识方案。

14. 委员会关切地注意到，缔约国内法外枪杀和强迫失踪的现象继续长期存在。委员会特别关切地注意到在一定程度上造成这些犯罪的私人军队和民团的蔓延，以及非法火器数量众多。委员会还关切地注意到按照第 546 号总统行政命令配备和使用用于反叛乱和其他目的“效力增强系统”(第六、第七和第九条)。

缔约国应该采取必要的措施，防止法外枪杀和强迫失踪，并确保这些罪行的指称肇事者受到切实的调查和起诉，并一旦被定罪，即受到适当制裁的惩处，并确保受害者的家属得到适当的赔偿。缔约国应该建立一种机制，解散所有私人武装、民团和“效力增强系统”并解除其武装，并且加紧努力减少非法火器的数量。委员会敦促缔约国废除第 546 号行政命令，并利用与摩罗伊斯兰解放阵线签署和平框架协议的机会，解决法外枪杀和强迫失踪的问题。缔约国应该在其下一次定期报告中提供资料说明为落实这些建议已经采取的具体措施。

15. 委员会关切地注意到，有报告称，人权维护者和持不同政见者往往遭到执法人员的监视(第十七条)。

缔约国应该采取适当的措施，保护人权维护者和持不同政见者的权利，并确保任何为了国家安全目的的监视方案必须符合《公约》第十七条。

16. 委员会关切地注意到，《证人保护方案》的执行方面存在问题，例如未能确保充分保护证人。委员会特别遗憾的是，涉及到起诉被指控于 2009 年 11 月 23 日在 *Maguindanao* 枪杀 58 人的一些人的 *Ampatuan* 一案中的一些证人遭到枪杀(第六和第十四条)。

缔约国应该采取具体的措施，提高证人保护方案的效力，以确保充分保护证人。缔约国应该确保主管当局充分调查枪杀和涉嫌恐吓证人的案件，以便消除困扰缔约国内调查和起诉的恐怖气氛。

17. 委员会对持续的酷刑指控和酷刑事件缺乏数据表示关注，特别是关注缔约国内对酷刑实施者进行的调查、起诉、定罪和制裁的数量(第七条)。

缔约国应该采取适当的措施，改进对指称的执法人员实施酷刑和虐待案件的调查。缔约国应该确保按照《切实调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格

待遇或处罚的原则》(大会第 55/89 号决议)切实调查酷刑和虐待指控；指称的肇事者受到起诉，一旦被定罪，即受到适当制裁的惩处；受害者得到适当的补偿。缔约国应该建立一种制度，收集关于调查、起诉、定罪、制裁和向酷刑的受害者或其家人提供赔偿的数量数据，并在其下一次报告中全面地报告这些数据。

18. 委员会关切地注意到，有报告称，继续发生贩卖人口的案件，主要是针对妇女和儿童(第三、第八和第二十四条)。

缔约国应该采取一切必要的措施，确保贩卖人口的受害者得到医疗、心理、社会和法律援助。应该向贩卖人口行为的所有证人和受害者提供保护，使他们有一个庇护的地方，并有机会针对被认定应负责任者提出证据。缔约国还应该继续加强国际合作以及打击贩卖人口和贩卖人口需求的现有措施。它还应该通过查明应负责任者、起诉他们并按照所实施行为的严重程度实行相称的刑罚，从而为调查贩卖人口案件调拨充分的资源。

19. 委员会欢迎缔约国努力改进拘留和监禁条件，例如早释，但委员会遗憾地注意到，一些拘留中心和监狱往往超出其收监能力，因此普遍出现严重人满为患和恶劣的监禁条件的现象(第二条和第十条)。

缔约国应该加紧努力，改进被拘留者和囚犯的条件。它应该作为一个优先事项，解决卫生和人满为患的问题，包括通过更广泛地运用惩罚的替代形式。

20. 委员会关切地注意到，司法机构中案件大量积压，其部分原因是缺乏由总统任命担任司法职务的司法官员而且司法和律师理事会无力加速处理提名(第十四条)。

缔约国应该加强负责提名候选人的司法和律师理事会的能力，以确保作为一个紧急事项填补司法机构的空缺。此外，缔约国应该继续加强司法机构，使之能够结清现有案件的积压，并减少案件处理的拖延。

21. 委员会注意到，最高法院通过了一项政策，通过仅仅实行罚款来惩处诽谤罪，而第 2344 号参议院法案寻求诽谤行为非刑罪化，委员会表示遗憾的是，被最高法院暂停的 2012 年《防止网上犯罪法》规定因特网上的诽谤行为为犯罪(第二条和第十九条)。

委员会回顾其关于见解和言论自由的第 34(2011)号一般性评论，并敦促缔约国考虑使诽谤行为非刑罪化。委员会重申其在该评论中表示的立场，即只应该在最严重的案件中对诽谤行为实行刑事法，而且监禁绝不是一种适当的惩罚。

22. 委员会遗憾地注意到，缔约国内的外国工人被禁止组建或参加工会，除非缔约国与这些外国人的原籍国就这一事项订立了一项互惠协定(第二十二条)。

缔约国应该修订其《劳动法》，以保障外国工人组建和参加缔约国内工会的权利。

23. 委员会关切地注意到，童工现象很普遍且继续有增无减，而且儿童继续受雇在危险的条件下工作，包括从事最有害形式的童工，例如性交易、贩卖毒品、色情制品、担任战斗员的辅助任务和其他非法活动(第二十四条)。

缔约国应该加紧努力，执行旨在根除童工现象的现有政策和法律，包括通过关于保护儿童权利的公共宣传和教育运动，并加强劳工视察员的能力和影响力。它还应该确保对童工的剥削行为受到起诉和惩处，并应该保持可靠的数据，以便有效地打击这种行为。

24. 缔约国应该广泛地传播《公约》、《公约》的两项任择议定书、四次定期报告的案文、它对委员会起草的问题清单所作的书面答复以及本结论性意见，以便提高司法机构、立法和行政当局、民间社会和在该国运作的非政府组织以及公众的认识。委员会还建议将该报告和结论性意见翻译成缔约国的其他官方语文。委员会还请缔约国在编写其第五次定期报告时广泛地征求民间社会和非政府组织的意见。

25. 按照委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在一年内提供有关的资料，说明委员会在以上第 7、第 16 和第 20 段中提出的建议的落实情况。

26. 委员会请缔约国在应于 2016 年 10 月 31 日提交的其下一次定期报告中就委员会的所有建议以及整个《公约》提供最新的具体资料。