



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.4/1991/20/Add.1
10 January 1991
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第四十七届会议
临时议程项目10

所有遭受任何形式拘留或监禁的人的人权问题

被迫或非自愿失踪问题

被迫或非自愿失踪问题工作组的报告

增 编

被迫或非自愿失踪问题工作组两名成员访问菲律宾的报告

(1990年8月27日至9月7日)

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 6	1
一、发生暴力的前后情况.....	7 - 34	2 - 8
二、机构和法律方面.....	35 - 114	9 - 25
A. 反对叛乱政策和执行法律的机构： 从政府方面获得的情况.....	35 - 49	9 - 11
B. 保护人权的国家机构.....	50 - 59	12 - 14
C. 非政府组织关于国家政策和机构以及关于 人权情况的意见.....	60 - 68	14 - 16
D. 据认为与失踪做法有关的法律和司法机关 的作用.....	69 - 84	16 - 19
E. 司法机关的作用和最高法院最近的可能与 失踪有关系的一些判决.....	85 - 114	19 - 25
三、失踪现象.....	115 - 155	26 - 34
A. 工作组档案中的失踪案件.....	115 - 135	26 - 29
B. 菲律宾的非政府人权组织.....	136 - 141	29 - 31
C. 与政府官员的会谈.....	142 - 155	31 - 34
四、结 论.....	156 - 171	35 - 41

导 言

1. 被迫或非自愿失踪问题工作组的两名成员应菲律宾政府的邀请于1990年8月27日至9月7日对该国进行了访问。

2. 工作组于1990年以及这次访问前曾几次与菲律宾常驻联合国代表接触，并在1990年6月5日的信件中向菲律宾政府提出在8月27日至9月7日之间进行这次访问，菲律宾政府接受了这项建议。

3. 工作组在1990年6月举行的第三十次会议上决定派托恩·范东恩先生和迭戈·加西亚·萨扬先生代表本组进行这次访问。

4. 两名成员在菲律宾受到科拉松·阿基诺总统、地方政府部长、司法部长、国防部长、外交部副部长、国防部副部长、副检察长、保安军司令、国家警察总监、市警察部队地区总指挥和总监、后备军次长及其他军事当局、人权委员会、快速反应小组长及几位负责官员、众院和参院正义与人权委员会的主席、最高法院的一名成员、总统人权委员会的委员、和平专员办公室执行主任、马洛洛斯和巴科洛德的其他地方和军事当局的接见。工作组的成员还会见了辛红衣主教，马尼拉的主教和罗马天主教会的高级神职人员以及大学、教育机构、律师界、新闻界和工会的代表。他们还会见了非政府人权组织的代表、失踪人员的亲属及事件的证人。工作组成员到马洛洛斯和巴科洛德两市进行了访问。在很短的时间内，他们尽力最大限度地了解菲律宾复杂的失踪情况的各个侧面。为此，他们会见了各界代表和有识之士，以求对发生的失踪事件的来龙去脉、具体情况和特点有一个客观的认识。

5. 工作组的成员愿对菲律宾政府、其国家机构、天主教会和非政府组织提供的宝贵合作表示感谢。他们特别要对外交部人权和人道主义事务办公室助理秘书协助安排他们与有关政府当局会见时给予的合作表示感谢。

6. 工作组成员提出会见各官员的要求都得到满足，从而使他们能完成满意地执行任务。他们唯一感到遗憾的是，尽管他们在访问中一再与最高法院院长联系，但仍然未能与他们见面。

一、发生暴行的前后情况

7. 菲律宾是由大约7,100个岛屿组成的多岛国家,其地理复杂性在社会和政治生活中也有反映。这种结构就是菲律宾人权情况的背景。对当前的暴行结构和经常影响这个拥有6,000万人民的国家的社会和政治紧张局势进行说明和分析对了解这个国家的人权形势十分重要。

8. 多年来这个国家发生的政治和社会暴行,起根源是存在损害大多数人民利益的经济和社会关系,这可以追溯到殖民时代。本世纪中叶菲律宾获得独立后,其历届政府都未能成功地正面治理贫困和无地等严重问题。特别是土地问题总是引起暴力对抗。40年代末在吕宋中部,社会上就以武装示威形式对这个问题提出要求。此后,1968年12月成立了菲律宾共产党,一个月后在武装方面又出现了新人民军,它们特别在农村地区煽动尚未得到解决的社会不满。

9. 费迪南德·马科斯总统主宰这个国家的命运近20年。他终于1986年2月25日被推翻。除七年外,他整个任期都表现为一个独裁者,将国家的行政、立法以致军队的权力集于一身。在其第二届总统任期届满的前几个月,他在1972年9月21日宣布军管法,这就是他明显滥用权力、腐化堕落和侵犯人权的开端。此前几个月群众上街游行示威,他就以此为客观原因并借口要对付所谓的菲共/新人民军的威胁宣布军管法,而在执行中对菲共/新人民军成员、持不同政见者或工会领袖根本不加区别。

10. 集中权力和严厉限制利用法律机构,例如人身保护法,使得任意逮捕制度化,往往造成不加审讯的长期拘留。他们发布了无数有关这个独裁者权限的总统命令,并建立了复杂的结构以坚持对个人权利进行限制和使之合法化。实际上不加管制的逮捕权力和草率处决及被迫失踪必然严重侵犯被拘留者的权利(包括酷刑和虐待)。尽管在马科斯政府的最后五年里军管法已经失败,但是被迫失踪事件仍有增加。强行上台的政府只是在马科斯政权的最后日月里人民反抗越发激烈时才略微灵活,根本无所谓是否存在军管法。

11. 国民生产总值虽然有些增加（1985年的国民生产总值是1971年的1.7倍），但是国民收入的分配造成了更大的全面贫困。1971年时，每两户中有一户可划入“贫困”阶层，到1985年则每五户中有三户可视为贫穷。根据1985年的数字，在每1,000名成活儿童中有73名不满五岁夭折。全民中只有52%能用上饮用水。

12. 在拥有全国59%人口的农村地这种情况过去是，将来仍然会更加严重。1985年，农村的农业经济人口为1,000万人，其中只有150万人拥有耕地。其余850万人没有土地，他们基本上是佃农、分成制佃农和靠工资生活的工人。

13. 近年来，农村穷苦农民的一项主要要求是土地改革。但是分析家们都认为1987年的全面土改法并无修改，鉴于不许进行重大的政治和法律改革，而1987年法律又规定约75%的土地不在重新分配之列，因此不大可能出现变革。

14. 科拉松·阿基诺在竞选总统运动中提倡在马科斯时代被破坏的人权。她在1986年就任总统后释放政治犯并颁布第8号行政令建立总统人权委员会，这个机构负责对侵犯人权的申诉和报告进行调查。从这种方针和考虑出发，1986年建立的宪法委员会在起草宪法时特别重视人权问题，这部宪法得到人民批准后于1987年生效。马科斯时代准许任意拘留的许多总统法令被废除，还采取了措施恢复人身保护法。同时还恢复了新闻和言论自由。

15. 但是，后来发生的一些严重事件和政府作出的某些决定给已采取的行动和表现的关切蒙上了阴影。首先，武装部队，特别是准军事组织（自警团组织）成员令人不安的政治暗杀活动有所增加。据某些非政府组织称这种形势更有恶化，据说许多人已成为草率处决的受害者，其中有人权活动家，教会工作者，工会成员和农民。有一个消息来源称1989年有200余人遇害。各记者组织承认政府对新闻自由的态度有积极转变，但同时指出仅1990年1月至7月有七名记者在菲律宾不同地方被暗杀。1986年2月以来被害记者总数为27人。

16. 1987年初，总统在与新人民军短暂的停战流产以后宣布菲律宾共产党仍属非法，这意味着马科斯时代有争议的第1700号共和国法的一项主要条款保持有效。

在1987年7月27日提交国会的某项最后总统法令中她将与新人民军有关系罪的刑罚从最高12年改为无期徒刑。

17. 严重的社会不公和经济问题对新人民军的叛乱起了推波助澜的作用。起初,新人民军人数相当少,而且只限在吕宋中部的打拉省和伊沙贝拉省活动。70年代,新人民军实力增强并发展到全国,其政治影响和火力都有提高。我们很难了解到新人民军现有人数的可靠情报,但有一点可以肯定的是它们在不同程度上在全国各地活动。

18. 工作组收到了有关新人民军在城乡地区所犯暴行的报告。工作组特别注意到有关谴责所谓三人“麻雀组”敢死队活动的报告,这种小组是专门夺取武器、杀害士兵或警察的组织。据某些非政府组织的材料,1989年新人民军一个旅所属的“麻雀组”在马尼拉一地就杀害了60余名警察和军事人员。军方消息来源称,从1990年1月至5月新人民军在全国范围内杀害了110名军事和准军事人员,25名菲律宾保安军军官和26名警察。

19. 科拉松·阿基诺总统为以政府为一方、以全国民主阵线(NDF)为另一方的谈判扫清了道路。全国民主阵线成立于1973年,它由13个政治和工会组织组成。这次谈判取得了从1986年12月10日起的60天停战时间的成果。它没有导致确保维持和延长停战的政治对话。后来马尼拉部队在门迪拉桥向一农民组织(KMP)的和平示威队伍开枪杀死12人,在这次严重事件后,民主阵线1987年1月30日退出了和平谈判,这时60天的停战期还没有满。双方重新开战:政府宣布全面战争,民主阵线则在城区发起攻击。最近,政府建立了和平委员会办公室,它提出将重点从反叛乱转移到和平进程上去,并建议采取诸如“建立信任和减少冲突”之类的措施。和平委员会办公室还在进行活动。

20. 军方告诉本工作组前两年新人民军的力量有所削弱,这在二十年中还是第一次出现这种情况。他们说,其战斗员1988年减少了8%,1989年减少了14%。国防部估计1989年底新人民军的总人数为18,640人,这是五年中最低的数字。同一来源

称，前两年新人民军的轻武器数量也有下降。他们说，这一切表明新人民军的攻击力量减弱，相应而言，菲律宾军队力量则增强。

21. 在实行军管法的时期供军队使用的资源大量增加。1972年至1976年军事预算增加了500%，同期内常规军(包括菲律宾保安军)的人数从60,000人增至164,000人。这种对尊重人权有影响的巨大变化涉及已经具有和仍然具有深远影响的一个方面：军民关系。实际上权力中心已转移到军事当局，1976年根据总统命令，军队管理警察使其成为武装部队的一部分，由国防部负责。考虑到军管法总的的作用，公民管理的作用就非常薄弱或完全化为乌有。

22. 与此同时，尽管供武装部队使用的经济和人力资源增加了，但70年代开始越来越多地利用准军事力量来对付叛乱。1970年创造了平民国防部队(CHDF)，理论上它属菲律宾保安军管理，但实际上它是准军事组织，纪律松弛，而且几乎没有征兵选拔程序。

23. 军队和某些官员在1986年2月革命中发挥的作用提高了他们在群众中的地位。已有25万兵力的军队改名为菲律宾新军，有些将军退休了，年青军官提拔了上去。下放了指结构的权力，并通过公民行动计划和对士兵和警察进行人权培训来改善军民关系。然而政府开始重视人权，特别是军官集团不愿接受群众的更多管制，这种因素却可部分说明为什么截至1989年12月阿基诺政府不得不对付六次(其中有几次相当严重)未遂政变。

24. 尽管新人民军的军事行动对这个体制的稳定并不构成威胁，但是在军队看来，叛乱仍然是国家安全面临的主要问题，也是军队拨用人力、物资和后勤资源的首要正当理由。人们认为正是有了菲律宾共产党/新人民军这个因素才不仅出现军事叛乱行动，而且产生社会的抗议示威和各种不同政见的活动。许多观察员认为，尽管有宪法政权，以这种黠武的反叛乱逻辑来处理社会矛盾阻碍了政治发展和防止了各政党稳固扎根。

25. 在这种情况下，军队推出了一种反叛乱战略：“全面反叛乱战略”。它双

管齐下：第一，军事和警方人员直接参与战斗和情报活动；第二，在保安活动中，有组织地加强利用民众，目前这种活动主要是公民武装部队地理分队(CAFGUs)（见第二章第41至44段）。目前各分队已组织了90,000人。此外，还利用公民志愿组织(CVOs)，它是一种民间机构，从道理上讲它只从事情报和预防活动。在反叛乱的社会方面，政府有一个称作全国和解与发展方案的计划，它的目的是为回归的叛乱人员重新参与社会活动提供基础。

26. 据各种消息来源，特别是维格贝洛德·塔纳达参议员主持下的参院正义与人权委员会的报告称，全面战略在菲律宾导致了许多侵犯人权的情况。该委员会的报告说，“全面战争政策导致了更加强化、进犯性、有时是不加区别地使用军事力量，特别是火力。其结果是造成了不必要的人员死亡和财产损失，并使得许多平民，尤其是仅仅被怀疑帮助游击队或是游击队的群众基础的人精神崩溃。招募和动员平民参加军事行动造成了平民的更大伤亡。推行全面战争政策使得调解不同的民主意见和尊重人权的工作更加困难。”报告还说，军队在进行攻击时没有采取充分措施将战斗员和平民加以区别，而且“军队使用迫击炮、榴弹炮、炸弹、重型炮和其他强大武器不仅造成大批平民流离失所，而且严重破坏农作物、牲畜和具有生产价值的物品……”（1990年4月4日《关于菲律宾人权情况的报告》，英文本第57和58页，参院正义与人权委员会主席，议员维格贝洛德·塔纳达）。

27. 军事行动中不采取适当办法将平民和战斗员加以区别，其一种后果是造成人们流离失所，有时称作“国内难民”。一个事例就是1989年4月在西内格罗斯采取的雷电行动，据报这次轰炸了平民目标。

28. 在这个事例和其他事例中，疏散人员中心无法应付这种规模的需求。实际上，在这个具体事例中，西内格罗斯的疏散人员中心就有一百多名儿童死于各种疾病。总的说来，情况表明，逃避军事行动而流离失所的人竟跑到距离遥远的棉兰老、西内格罗斯、南莱特、萨马、宿务及保和等地方。

29. 违反人权的大部分报导，包括被迫失踪的，涉及公民武装部队地理分队、

自警团和其他准军事集团。军事和政治当局表现出没有能力控制这些集团或者优柔寡断，这些集团的存在得到法律的许可和受某些规章的管制（如公民武装部队地理分队），或者解散它们（如自警团应根据1988年阿基诺总统的命令予以解散）。然而，不仅公民武装部队地理分队似乎积极参与了违反人权的活动，而且在某些情况下，它们的组成本身就违反了个人自由。有些人招募人员时就以强迫、威胁或暗杀的手段来对付任何拒绝加入的人。在其他情况下，自警团，如西内格罗斯的“格林南”（greenans）继续不受惩罚地进行活动，威胁甚至杀害当地人民，其明确的目的是为了获得他们的土地和财产。

30. 在该国产糖地区，特种公民武装部队地理分队现役辅助部队的活动是由主要的种植园主（糖业发展基金会--SDFI）创办的基金资助的。根据参院正义与人权委员会得到的消息，此项资金的百分之七十二至七十五是用来训练和支持特种公民武装部队地理分队的，实际上正在形成一种私人军队，尽管它们本来打算保护公众和维护法律和秩序。这种体系无疑会促使两级分化并违反结社权和罢工权。

31. 在菲律宾造成违反人权、同时降低当局可见度的最严重因素之一无疑是自警团的活动。虽然受到严格的禁止，它们仍继续进行活动。

32. 让平民百姓在反对叛乱中起积极作用，这在原则上应由维护法律和秩序的力量来进行。用现有的规则和准则来确保公民武装部队地理分队不采取任何过分行动是一个积极步骤，但已证明要达到预期的目的这是不够充分的。只要反对叛乱战略在实践中继续建立在由平民百姓在内战中起积极和进攻性作用的设想基础之上，当局就是在推卸它们维护法律和秩序的责任，而持续不断地发生违反人权的根源正在取得合法地位。

33. 一般说来，菲律宾宪法和法律保证结社自由和罢工权。菲律宾还批准了有关的国际劳工组织(ILO)公约。尽管如此，许多违反工人权利的指控已经提出来了，这是由于镇压行动，主要是准军事集团的镇压行动造成的，而在某些情况下，导致了受害者被迫失踪。

34. 虽然马科斯政权时代的某些立法残余和严格限制“主要公务”罢工权仍然存在，最严重的事例发生于反对工会组织领导人或成员的暴行，因当局怀疑他们是菲律宾共产党/新人民军“前沿组织”的。国际劳工局(ILO)自由结社委员会1989年2月会议上第262次报告的结论是清楚明确的，该结论随后获国际劳工组织理事会第242次会议(1989年2-3月)批准。该报告阐明，“委员会反对工会的暴行所带来的众多死亡和原告文件中所述的失踪的增加表示遗憾并督促政府尽其一切力量来制止警察和武装部队的某些成员的犯罪行为，采取有力措施解除自警团”(第262次报告，第310段)。此后，根据所收到的进一步指控，同一委员会在其第268次报告(1989年11月)中敦促菲律宾政府“采取有力措施解除自警团”(第268次报告，第534段)。

二. 机构和法律方面

A. 反对叛乱政策和执行法律机构：从政府方面获得的情况

1. 反对叛乱政策和战略

35. 根据前一章所述的暴行的前后情况，现在提一下政府面对最终将产生暴行的叛乱和其他情况的政策和战略是恰当的。在同国防部成员及高级军事和警察当局的会晤中，工作组成员受到了由国防部为工作组准备的关于这个问题的情况资料。其中包括第八次内阁会议同意的国家安全的定义，它强调当不稳定、发展和安全考虑重叠时，其结果是国家政策应对安全问题和发展的需要采取“全面的方法”，包括政治行动、经济进步、社会正义和保护遵守法律的那部分人民、民主机构和进程。该文件还强调政府机构和官员在反对叛乱中的作用，提到它应该起更加积极的作用。

36. 总的来说，军事当局的想法是，菲律宾的新民主“被菲律宾共产党/新人民军/全国民主阵线利用来对社会的不同部门进行渗透，它们宣传的对象包括：农民、劳动者、专业人员、学生和青年以及新闻、政府和宗教部门。”军事当局还认为，反对叛乱缺乏法律武器，“拘留法对待一般罪犯以及颠覆和叛乱分子是一样的，致使把后者送进监狱较困难。”

37. 根据这些看法，军事当局防御战略不仅包括平民参与反对叛乱活动而且包括军事力量参与一般留给民政当局和官员的许多活动。谈到了三层防御体系，即军事机动部队 (MMF) 负责“清楚阶段”，它旨在切断据点或使之中立或使某地区的叛乱对居民的影响中立；领土部队——菲律宾保安军 (PC)、国家警察 (INP) 和公民武装部队地理分队 (CAFGUS) 负有占据军事机动部队撤离后的已清除的地区的任务 (“占据阶段”)；以及要求公民志愿组织 (CVOs) 和承担义务的公民同领土部队一起参加巩固阶段。

38. 整个体系设在地方一级、受武装部队的指挥和监督并得到地方当局的支持，地方当局对民间部队也起着监督的作用。

39. 在同军事和警察当局会晤中，工作组成员获悉，警察在前政权领导下同国家警察合并了，合并后受国防部领导并继续是菲律宾武装部队组成的一部分。

40. 工作组成员就此特别调查了公民武装部队地理分队和公民志愿组织的性质、组成和作用，因为这些部队应该同现役志愿后备役军人和平民合并，而据报导他们对许多的失踪负有责任。

2. 公民武装部队地理分队(CAFGUs)

41. 根据得到的情况，创办一支公民军队是由1987年宪法授权的，该军队作为正规武装部队的辅助后备队于1987年7月正式成立。但它只是在1988年才开始招募公民武装部队地理分队的，是在平民国防部队(CHDF)解散(1988年7月正式完成)之后以及国内和国际上高呼自警团滥用权利之时，1987年7月25日第264号 第1节行政令有关公民武装部队规定，它是由所有的后备役军人——军官和入伍人员，甚至是以非现役身份——组成的并说明“所有体格健康的公民应参加军事训练，之后他们将成为具有适当军衔的后备役军人”。第2节规定，国防部长将在全国组织公民武装部队地理分队。

42. 第264号行政令的执行规则和规章指出，公民武装部队地理分队将分为公民武装部队地理分队(非现役)和公民武装部队地理分队现役辅助部队(CAA)，所有现役辅助部队将来属于菲律宾正规武装部队某现役部队，它将行使对有关的现役辅助部队的管理和监督。

43. 还向工作组成员提供了载有关于特种公民武装部队现役辅助部队(SCAA)准则的一份文件抄件。准则指出，所有合格的支援后备役军人在某地被适当设立的商业企业雇佣并有收入，可以在动员中挑选应招对当地的紧急情况，如群众骚乱、自然灾害和叛乱提供辅助服务。同正规的公民武装部队地理分队现役辅助部队一样，

特种公民武装部队现役辅助部队是菲律宾正规武装部队的现役辅助部队的补充。为此目的，成员都配备军用武器，在现役辅助部队训练方案下受训并应列入要求他们服役的公司或机构的工资名单。

44. 准则的其他规定指出，所有特种公民武装部队现役辅助部队都将受军法、规则和规章的管理，战略上使用现役辅助部队将限于公司的地域，他们将被主要用来保卫商业企业，并且不准脱离当地战略或地区安全部队单独进行活动。

3. 公民志愿组织(CVOs)

45. 工作组获悉，公民志愿组织的创办是由于恐怖事件数量的增加和在国家的许多地方平民社团自卫小组自发地扩散。由菲律宾武装部队、国防部、地方政府部和人权委员会的代表组成了机构间公民志愿组织小组委员会。地方政府部领导执行公民志愿组织准则，准则规定它们必须适当地组织完全用于自卫和保护的活动。组织的成员必须纯属自愿，成员必须经过彻底的甄别以清除犯罪分子。

46. 鼓励公民志愿组织支持军队和警察收集情报；发出早期警告；进行巡逻(ronda)和类似居民区监视活动；协助进行群众宣传；提供紧急安全、医疗和运输服务；以及支持社区发展项目。

47. 在通常情况下，自愿组织应受地方文官政府的监督，其活动必须经公民会议(barangay)和市政当局的批准并同地方军事和警察当局相协调。

48. 公民志愿组织加入了全国和解和发展方案(NRDP)，该方案旨在对回归的叛乱人员(RR)和他们家属的特殊需要给予特别的注意。回归的叛乱人员是根据第180号公告获得大赦的叛乱部队的成员，他们是在大赦条件范围内接受回归的。根据从当局得到的情报，许多回归的叛乱人员是从公民志愿组织招募的，他们是情报来源的一个重要因素。

49. 对公民志愿组织进行军事监督包括就下列问题进行训练，如(a)按菲律宾法律进行的适当程序；(b)人权和(c)生存和自卫技术，包括授权的人使用武器。

B. 保护人权的国家机构

1. 人权委员会

50. 1987年宪法第8条第17和18节规定，建立一个人权委员会作为独立的办事处，授权调查违反人权的指控；为保护人权提供适当的法律措施；为人权受到侵犯或需要保护的贫困人提供预防性措施和法律援助服务；行使探视监狱或拘留设备的权利；建立研究、教育和情报方案以促进尊重人权的最高权力；向议会提出促进人权措施的建议；和监视政府遵守关于人权的国际条约义务。委员会有权通过自己的行动准则和意识规则；在执行任务时向任何部门、办事处或机构提出援助的要求；和根据法律任命其官员和雇员。

51. 由于同军队进行了一系列的对话，委员会在1988年5月6日发表了关于探视和进行调查、逮捕、拘留及有关活动的准则以便所有执法机构严格进行贯彻。这些准则关系到一些机构必须向委员会的成员和/或他们授权的代表提供合作；人权事例中原告和证人的安全；家庭成员、律师和甚至顾问自由访问被拘留人；每季度向委员会提供有关任何逮捕、拘留、调查或类似行动的一份正式报告；以及有义务避免使用不必要的武力来实行逮捕、进行调查和拘留。

52. 委员会建立了一个保护证人方案，它在听证期间或在认为必要的时间里提供安全庇护和生活津贴，还有一个探监方案，对被拘押者的酷刑或虐待、非法逮捕或拘留的指控或缺乏适当的基本设备的报告做出反应。

53. 工作组成员被提醒注意这样的事实，委员会有权进行调查但无权提出起诉。如果委员会发现违反人权的事例，它应将该案提交主管法官或法院。委员会还有权就军官或警察官的个人人权记录颁发证明，这方面的清白应作为他们提升的一个先决条件。

2. 总统人权委员会

54. 由于菲律宾总统和关心失踪问题的非政府组织1988年12月13日对话的结果，

发表了第101号行政令，创立了总统人权委员会。该委员会负责监视国家的人权情况并向总统提出应采取必要的适当行动的意见。这还协助失踪人员亲属寻找他们的亲人。有关违反人权的指控也可向委员会提出。该委员会由司法部长任主席，其成员包括人权委员会主席、总统法律顾问、国防部、外交部和司法部的代表、参院和众院各一名代表以及人权非政府组织的两名代表，即菲律宾人权创导者联盟(PAHRA)和自由法律援助团(FLAG)。由于其组成，总统委员会可以命令各部采取必要的步骤以加速无论是军方、人权委员会或司法部对正在调查的案例的进行。

55. 工作组的成员参加了总统委员会的一次会议，并同其一些成员举行了一些会议。在这些会议上，工作组成员得知，委员会无权调查各种案件，它查询失踪受害者的工作由于缺乏权力和资金而受到限制。但总统委员会可以成为政府代表和涉及人权工作的非政府组织之间讨论人权问题和交流资料的一个有效的论坛。

3. 议会正义与人权委员会

56. 工作组成员同参议院正义与人权委员会主席和众议院正义与人权委员会主席举行了一些会议。这两个委员会主管与人权事务有关的立法，但也调查菲律宾的人权情况，从而推动公共宣传并寻求立法、司法或其他措施来改进这种状况。众议院委员会立法提案中包括起草《人权法》，以进一步发展宪法第三和第八条，其中载有“公民和政治权利法案”和“社会正义和人权”的原则。编写本报告时，参考了众参两院议员提供的资料。

57. 在几位议员就各阶层提交的报告提出一些提案以后，参议院司法和人权委员会对菲律宾人权情况进行了公开调查。该委员会由参议员维格贝洛德·塔纳达主持。在调查期间，委员会听取了76位侵犯人权行为受害者、其亲属和事件证人提供的证词。在涉及国内12个地区的12次公开听证会上，它收集到证实控诉的文件，并收到政府机构的调查报告、调查组的报告、研究报告和个人的意见以及有关报刊的剪报、社论和报刊文章。

4. 和平专员办公室

58. 和平专员办公室是属于总统办公厅领导的一个咨询机构，它研究如何使国内所有地区实现和平，并粉碎颠覆。侵犯人权现象和军事化对受颠覆之害地区的影响等问题属于其最近的工作范围。其目标包括重新确定国内安全的概念，并有必要发动“许多”群众自觉宣传，提高公众对于不稳定导致缺乏社会内部安全的根源的认识。

59. 工作组得知，和平专员办公室正在进行研究，将反叛乱政策的重点放在和平进程和减少冲突的措施上，其中包括解散地理分队，以及根据经济安全和大众参与而不是武装反击的精神重新确定整个民防的概念。

C. 非政府组织关于国家政策和体制以及关于人权情况的意见

60. 一些非政府组织声称，政府部队和新人民军之间的武装冲突形成了菲律宾的政治生活，并确定了政府在国家、区域和地方一级的政策。

61. 一些非政府组织强调这样的事实，即武装部队，包括并入武装部队的各种执法机构，享有相当程度的自决和决定权，显然不受政府当局的监督，或不对有关政府机构负责。实际上，国内许多地区的更大程度的军事化和军方控制的力量的扩大似乎不能以颠覆团体的活动的增加来作为理由。

62. 据称，根据“国家安全”的概念，武装部队一贯公开把从事政治、工会、人权、人道主义或其他活动的组织和个人称为游击队的实际或潜在的合作者，因此他们成为制止武装叛乱的“全面战争”的当然的“目标”。

63. 根据几个组织提交的报告和工作组在其访问菲律宾期间所会见的证人，武装部队利用地理分队出面侵犯人权。这些人员由于侵犯人权而臭名昭著，他们为军方否认任何责任而提供了很方便的借口。这些团体通常同正规武装部队勾结在一起，并以极端的反共产主义理论作为其动力，他们通常是包括许多失踪和草率处决事件在内的侵犯人权行为的主要肇事者。

64. 另外据称，从理论上来说，地理分队应该从当地招募而且是自愿的；然而人们不愿意参加其本地区的地理分队；因为这会招致被叛乱者发现并有当作目标的严重危险。因此地理分队被调到其他地区，这样，他们不可能被辨明身份，而且在他们实施侵犯人权行为以后不大可能受到惩罚。

65. 一些非政府组织指出，关于批准私人企业机构出钱雇佣自愿后备役军人作为地理分队现役辅助部队以补充菲律宾正规武装部队的指导原则混淆了国家和私人保安部队之间的区别，因此是出于政治动机的暴乱行为的核心，其原因是，他们受庄园主的雇佣，其小分队部署在庄园财产周围，他们具有一定程度的地主私人军队的性质，而且只是部分受到军事纪律的管辖和监督。

66. 政府认为，公民志愿组织对于维护国内安全是必不可少的。然而各方人士表示担心，它们很快会蜕变成马科斯时代那种武装自警团体，现在被宪法第16条第24节所禁止的此类团体曾经造是公然侵犯人权的行为的主犯。还有人认为，公民志愿组织进一步推动了菲律宾社会军事化的过程。

67. 工作组成员在菲律宾期间所会见的所有非政府组织和律师都提供了关于菲律宾人权委员会所起作用 and 所采取行动的资料。他们表示，如果取消诸如以下某些限制，委员会可以更有效地发挥作用：

- (a) 委员会的程序给已经相当复杂的刑事审判机制进一步增加了复杂性。这些程序规定原告和证人必须具备一系列条件，而甚至没有提供在民事或刑事法庭上可用补救的办法的可能性；
- (b) 这些程序涉及相当大的个人危险，因为要求原告和证人求公开作证，提供姓名和地址，并反复出庭，还要个人支付费用。这种听证对于以后的法庭诉讼没有任何法律效力。实际上委员会建立了一种原告直接面对国家代表的半司法程序，因而是一种令人恐惧的情景。委员会所起的作用不是作为调查官或者作为侵犯人权行为受害者的代表，而是起仲裁人的作用，但它提供补救措施或纠正侵犯人权行为状况的权力

非常有限；

(c) 委员会没有制定保护证人的有效方案，而证人往往受到指定被告或其代理人的骚扰、死亡威胁或暴力。

68. 非政府组织告诉小组委员会成员，受害者和亲属认为，委员会成员对向它报告的案件进行的几次调查只是官样文章，并没有试图纠正这种状况、弄清案件或确定应对侵犯人权行为负责的人。委员会成员没有采取调查的基本步骤，例如在据称发生侵权行为的地方询问证人。此外，证人认为，委员会不会向他们提供保护，相反会将证人提供的情况转告很可能犯有侵犯人权行为的部队。因此证人不愿意向委员会提供证词。

D. 据认为与失踪做法有关的法律和司法机关的作用

69. 现任政府采取了几项立法措施来改善人权，例如在1987年宪法仲裁人国际文件所体现的基本人权和保障。

70. 宪法进一步规定：“未经正常的法律程序，任何人不得因对刑事罪负责而被关押”（第14(11)节），“除非在入侵或叛乱的情况下，出于公共安全的需要，否则不得停止人身保护令的特权”（第15节）；“任何人不得仅仅由于其政治信仰和愿望而被拘留”（第18(1)节）。1987年的宪法还废除了死刑。

71. 在现任政府执政期间，菲律宾还参加了一些重要的国际人权文件，例如《公民权利和政治权利国际公约》及其《任择议定书》以及《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚公约》。

1. 第1700号共和国法

72. 由于第一章中所叙述的暴力现象，据报道，一些现有的法律限制了宪法和国际文件中所体现的各项权利的享受。人们提到，第2/6号行政命令所修正的第1700号共和国法(反颠覆法)的一些规定就是这样一种法律。

73. 第1700号共和国法第4节宣布，菲律宾共产党和具有同样宗旨的任何其他

组织及其继承者为非法组织并加以禁止，并对以下人员规定了刑罚：“故意、任意和公开地参加、成为或继续是菲律宾共产党党员和/或其继承者或第2节或第3节中所确定的任何颠覆团体的成员”（在第3节中，被禁止的组织中包括新人民军及其政治分支机构以及这种组织的任何继承者）。

74. 据称，军方和保安部队对经过修正的第1700号共和国法给予广义的解释，将其宗旨和目标与游击队团体毫无关系的许多人道主义或非政府人权组织包括在内。根据从菲律宾所收到的证词，军方有一份名单将36个非政府组织定为共产党的前沿组织，其中包括几个天主教会机构和运动、几个工会组织、研究机构、人权和人道主义组织和文化与教育团体。参议院正义和人权委员会上述报告的调查结果和结论中载有以下一段：

“人们发现，政府官员，特别是军方，随便地而且经常地把许多以事业为目标的团体同全国民主阵线-菲律宾共产党/新人民军等非法组织联系起来。由于这种做法，这些团体处于被军方、准军事团体和反共自警团体作为目标的危险中”。

75. 一个非政府组织向工作组成员提供了它向阿基诺总统发出的一封信的复印件。该信声称，第276号行政命令通过删除外国或外国支持的内容修正了第1700号共和国法，因而使得颠覆罪无异于叛乱罪，它还极大地扩大了其范围和适用。原有法令第5节规定对颠覆罪提起诉讼的法律程序，将其废除是鼓励人们对这种案件仓促起诉。它得出结论说，由于颠覆罪可判处终身监禁，而叛乱不再是一项最严重的罪行；由于颠覆罪行中已经排除外国支持的因素；由于叛乱和颠覆之间的唯一差别现在似乎是，叛乱涉及欺骗、武力、暴力等，因此，对于被怀疑参加叛乱者，很可能以颠覆罪而不是叛乱罪仓促提起诉讼。

76. 另外据称，这一结论由于取消了第五节规定的程序保障而得到了加强，因为它规定，除非检察官首先宣誓证明，他在通知被告的情况下进行了初步调查，并向被告提供了所有便利，以便被告提供证据，否则对颠覆罪不得提起任何起诉。

2. 第1850号总统令

77. 前总统马科斯颁布、但从未废除的第1850号总统令被认为是对据称侵犯人权的保安部队的成员有效起诉的最严重的障碍之一。人们认为，政府未能废除或重大地修正该法令，这是同它声称不再容忍保安部队成员侵犯人权行为自相矛盾的，而且有利于很可能发生普遍侵权行为的政治气候。

78. 第1850号总统令规定：“犯有民事法庭所确认的任何罪行或不法行为的穿军装的国家警察成员从此以后应专门由军事法庭审理”，以及“受军事法上述战争条款第2条管辖的犯有任何罪行或不法行为的所有人应专门由军事法庭审理，或其案件根据上述战争条款进行处理”。

79. 此外，工作组成员从军方获悉，经过修正的第1850号总统令也包括地理分队的成员，因为他们是武装部队的一部分。因此，他们也由军事法庭审判。

80. 马科斯总统颁布的另一项法令——第1822号总统令授权总统在认为适当时在将军人被告交付民事法庭审理的特定案件中放弃第1850号总统令。阿基诺总统在少数案件中，按程序就是否确实应该放弃总统令问题征求菲律宾武装部队意见后，行使了这项权力。一些政府官员，包括人权委员会的成员声称，这种放弃权是自动授予的。

81. 众参两院提出了一项法案，废除第1850号总统令。众议院和参议院分别于1989年10月12日和1989年10月18日批准该项法案。但1989年12月21日，阿基诺总统否决了这项法案，援引的理由是，1989年12月发生了暴力政变随后又宣布紧急状态。总统援引了国防部长菲德尔·拉莫斯和武装部队总参谋长雷纳托·德比利亚将军的咨询意见。她写道：“我认为，菲律宾国防部长和武装部队总参谋长建议否决已通过的法案是有充分理由的”。德比利亚将军认为，提议的法案会剥夺军事法庭审判参与1989年12月未遂政变的军事人员的管辖权。

82. 非政府组织认为阿基诺总统的否决并没有考虑到这一法令对寻求公正解决侵犯人权行为者的不利影响。此外，工作组成员在其访问期间所会见的一些律师指出，议会提出的废除第1850号总统令的法案对于审判参与1989年12月未遂政变的军事人员不会有任何影响，因为它规定，兵变和煽动闹事行为仍然属于军事法庭管辖。

3. 第272号行政命令

83. 工作组成员还被提请注意第272号行政命令。该命令修正了《修订刑法》第125条，它将被捕人员送交法庭所需要的时间增加了一倍，即将原来对轻罪规定的6小时提高到12小时，对不太严重的罪行规定的9小时提高到18小时，对严重罪行规定的18小时提高到36小时。非政府组织声称，第272号行政命令的效果是鼓励进行仓促和考虑欠周的逮捕，而违反对个人自由的宪法保障，而且推迟辩护律师同被拘留者之间的接触以及迅速受到审判的权利。它们进一步声称，合法拘留的前提是，要么在嫌疑犯现行犯罪时加以逮捕，要么在适当地初步审查原告及其证人以及主管法官对说明应提交审判的证据表示满意以后，根据逮捕证加以逮捕，这样在将被拘留者交付主管法庭以前，就没有必要将他们长期拘留。

84. 这一行政命令的后果与最高法院最近关于无逮捕证逮捕问题的判决有密切关系，这个问题将在本章下一节中谈到。

E. 司法机关的作用和最高法院最近的可能同失踪有关系的一些判决

85. 菲律宾宪法中规定了人身保护权。宪法第8条第5节规定：“最高法院拥有下述权力：(1) 对关于人身保护权……的申请……进行初审管辖”。暂停执行人身保护令的特权是总统对非法暴力、入侵或暴乱等事件行使的权力。但是，

“最高法院可以根据任何公民提出的适当诉讼审查宣布军管法或暂停执行人身保护令的特权或对其进行延长的事实依据是否充足，但必须在提出诉讼之后30天之内宣布有关判决。

“军管法状态不能中止宪法的执行，也不能取代民事法庭或立法大会的

职能，在民事法庭能够起作用的情况下也不能授权军事法庭和机构对公民实行管辖，也不能自动中止人身保护令的特权。

“暂停执行人身保护令只适用于因为叛乱或涉及侵略或与侵略直接有关的违法行为受到法律控告的人。

“在暂停执行人身保护令的特权期间，因此被捕或拘留的任何人均应在3天之内受到法律起诉，否则，应将其释放。”（第7条第18节）

86. 关于军事法庭，工作组成员得知，最高法院对军事法庭没有监督权，军事法院不是司法系统的一部份。它们在武装部队参谋长的直接领导之下，参谋长负责审查军事法院的判决。

87. 司法机关和议会成员、律师和非政府组织的成员广泛提到司法机关在侵犯人权案件，特别是失踪案件中的作用。他们提到的主要是人身保护令的有效性，最高法院最近作出的有关无逮捕证逮捕问题的判决中发现的趋势，以及军事法庭及其在严重侵犯人权不受惩罚的案件。

1. 无逮捕证的逮捕

88. 工作组在菲律宾所会见的一些人和组织对最高法院最近的一些判决表示关注，这些判决允许以更灵活的的办法实行拘留，这样就扩大了执法机关的权力，使它们可以在没有主管司法机构发出的逮捕证的情况下实行逮捕。

89. 有人指控，逮捕程序经常被违反，对被拘留者的关押时间往往超过法律所允许的期限，并且被关在秘密或与外界隔绝的地方。塔纳达委员会（见第57段）报告说，根据几位证人提供的情况，政府人员仍然在利用所谓“安全所”对嫌疑犯实行审问、酷刑和秘密拘留。根据工作组的经验，这种场所本身很有可能导致失踪。据另外一些参加谈话的人所说，从来没有人证明这种场所的存在。

90. 因为多数失踪者在失踪之前都是被军队或警察或包括公民志愿武装力量在内的在国防部长领导之下的其他武装力量逮捕的，经常发生的没有逮捕证的逮捕，

就增加了失踪的危险。另外，长时间，甚至几个月的拘留(超过第272号行政命令所规定的最长期限36小时)，也增加了失踪的危险，因为原来承认已将其拘留的一些人后来失踪了，曾对他们实行拘留的官员只是说，失踪的人已被释放。

91. 所有非政府组织都对最高法院于1990年7月9日公布的判决表示关切，根据这一判决，一个人只要涉嫌参与叛乱或颠覆活动，在没有逮捕证的情况下也可以对他实行逮捕。在 Umi1 诉 Ramos 一案(GR No. 81567)中，根据最高法院对现行立法的解释，任何人如果涉嫌参与颠覆或叛乱活动，即可以在无法院决议的情况下对他实行逮捕。解释这一结论的依据是，颠覆和叛乱是“持续的违法”，这使现行罪的根据得以广泛适用，从而使任何逮捕合法化，因此，实际上取消了人身保护令的权利。

92. 最高法院的法官对同一些案件的两种不同意见反映了非政府组织和议会成员所表示的关切。两种意见都认为，最高法院的裁决实际上是，只要有关当局说某人因为涉嫌犯有违法行为而被置于监视之下，即便没有逮捕证，在任何时候将其逮捕都是合法的，这是一种危险的理论。

93. 根据工作组成员在访问期间所听到的言论，最高法院的这一判决使言论自由、自由表达意见、新闻自由和平集会以及组织工会、协会和结社的权利变得毫无意义；行使这些权利的人将使自己受到参与叛乱和颠覆活动的怀疑。这项判决的另一个更令人担心的作用是，它取消了推定无罪的保证，这就会为执法官员创造一种他们的一切行动都是得到认可的气氛，因此增加了造成失踪的危险。事实上，这一判决可以被士兵、警察、公民武装部队地理分队或自警人员解释为对其活动的默许，无论这些活动是多麼专横或非法。

94. 工作组成员还收到了最高法院的另一项裁决的副本，这项裁决是在上面提到的裁决之前，在无逮捕证逮捕的问题上，这是同一类裁决。

95. 在 Guazon 诉 Villa 一案中，最高法院审议了“重点区”或“饱和搜查”的合法性问题，在这种行动中，军队或警察通常是在半夜或清晨进入一个城

市社区，将人们唤醒并将他们赶到屋外的一块空地上，然后由一个蒙面的告发者指出他认为是颠覆份子或暴乱份子的人。这些人被带到警察管区进行无搜捕证的盘问。在上述案件中(GR No. 80508)，最高法院虽然承认在“饱和搜查中”确实有侵权现象，但认为警察需要出现在闹事地区，只要人民的权利得到了保护，有时就需要显示力量。但是，一位法官在其不同意见中指出，“饱和搜查”来自法律上的“搜查行为”的概念，最高法院重新采用了前政权在军管法期间所采取的“Zona”做法。

96. 一个非政府组织说，最高法院在最近不到1年内宣布的所有判决是在法律上宣布的军管法，取消了所有宪法保证的人权和基本自由。实际上是中止实行各种权利和保证的决定不是由行政机关或军方做出的，而是被人们认为是这些权利和保证的最高维护者的最高法院做出的。

97. 由于上述的判决，在非法逮捕中人身保护令实际上已不存在，这就再一次增加了失踪的危险。

2. 人身保护令

98. 法院修订规则第 102条规定，人身保护权的适用范围“应扩大到任何人被剥夺自由的非法监禁或拘留的所有案件”；这种保护权可由最高法院或上诉法院或其任何成员在任何时候授与，一旦授与这种权利，即可在菲律宾的任何地方实行。这种权利也可由一个初审法院或其一名法官授与，在这种情况下，只能在其管辖区范围内实行。如果据称被限制自由的人是根据一主管法院或法官或一主管法院的判决或决议发出的传票而被一名官员拘留，人身保护权则不适用。如果管辖权出现在人身保护令之后，则不得因传票、判决和决议中有任何不合乎手续或缺陷而将有关人员释放。

99. 关于作为侵犯人权行为的一种补救办法的人身保护权，据称，在菲律宾这种办法对寻找失踪人员很少有效。总的来说，许多律师都不愿意发出人身保护令，这可能是因为他们害怕报复或是因为他们怀疑这种办法的有效性。

100. 关于对拘留和失踪的证人的程序规则要求，目击证人签署一个经过宣誓的有关该事件的证词，然后主动出庭重复这一证词。即便向法庭提出经过宣誓的证词证明确有非法逮捕或失踪，法庭也不会把有关问题放在优先地位。因为害怕报复，证人一般不愿意出庭做证，因为他们时常受到被指控严重侵犯人权的人的死亡威胁、迫害，甚至谋杀。亲属和法律顾问的情况也是如此。

101. 另外，法院看来对代表失踪人员提出的人身保护权感到束手无策。最高法院本身对代表失踪人员提出人身保护令表示：

“法院表示遗憾，它不能提供请愿者所寻求补救。它并不为每一项抱怨保存着所有的补救办法…法院不是事实的审查员，它也不具备调查…失踪者的下落和命运的手段和条件”（*Dizon 诉 Eduardo*, 158 Scra, 470, 488）。

102. 据报道，总的来说，司法机关采取行动时倾向于“推断执法机关的言论必须不加批评或怀疑地接受。执法机关被认为是照章行事”，这就把举证责任放在原告身上。人身保护权的申请只有在有证人能够并愿意检举劫持者的情况下才能获得成功；军队只要否认有关人的存在就可轻而易举地挫败申请。证明一个人被非法扣押和拘留非常困难，这特别是因为证人受到恐吓，申请人的资源有限，而且难以得到信息。

103. 在1990年发生的一个案件中，地区审判庭说，申请只有在能够证明受害者是在军队的扣押下才能获准，只有一个人的证言是不够的。该庭还判决，由于受害者的亲属对据称参与了绑架的人提出了犯有绑架罪的指控，正确的诉讼已不是申请人身保护权，而是进行刑事诉讼。据称，这一判决违背了人身保护令的目的。

104. 在另外一个最近的案件，即 *Maria Nonna Santa Clara* 和 *Angelina Llenares* 一案中，马尼拉地区审判法庭向最高法院提交了一份支持申请者的判决。最高法院本来可以要求军事当局查明两名失踪者的命运，但实际上却把这一案件提交给人权委员会。

105. 在某些失踪人员已被逮捕的案件中，最高法院允许由一个低级法院或一名助理法官作为法院指定的特派员接受证据；但是，除接受证据以外就没有进一步行动了。通常，法院驳回人身保护权申请并不影响提出另一个申请，或把申请转交人权委员会以作进一步调查。只有在一些例外的情况下法院才将申请转交司法部长进行刑事诉讼。

106. 还有人指控，案件的拖延也是常见的，尤其是在有关失踪的案件中特别严重，这种案件要求迅速解决问题以保证受害者的安全。在 Maria Nonna Santa Clara 和 Angelina Llenaresas 一案中，最高法院用了6个月的时间才决定该案应由人权委员会进行调查。在这一期间，本来可以对两位失踪妇女的下落进行调查，她们的安全本来也可以得到更有效的保护。

107. 一些证人说，由于最高法院最近做出的一些决定，其中有些是根据马科斯政权时期的前判例做出的，与非法逮捕和拘留有关的人身保护权申请的有效性受到破坏和阻挠以致现在看来，人身保护权已经不再是失踪问题的一种法律补救办法。

3. 不受惩罚问题

108. 很多证人和亲属指控，多数失踪问题都是军队或警察，公民武装部队地理分队或在地方军事长官同意下进行活动的武装集团的成员干的。其中有些人说，亲眼看到失踪人员被捕，另一些人说看到失踪者被拘留在由这些武装力量或集团管理的拘留营中。曾被拘留的人或目睹失踪者被逮捕或拘留的人所提供的一些证言表明军队、警察或准军事部队参与了造成失踪的案件。

109. 一些非政府组织和个人说，虽然有大量关于这种责任的证据，只有少数军事或警察部队成员犯有侵犯人权的罪行。实际上，只有这些武装力量的低级成员受到例外的惩罚。在目前的政权下，从来没有任何高级官员犯有严重罪行。

110. 根据上述来源提供的情况，阻碍对被指控侵犯人权的军事人员进行起诉的是第1850号总统命令，这项命令规定对军事人员免于在民事法院中进行起诉，无论

犯有何种罪行。

111. 根据来自非政府组织和一些个人的报告，军事法庭在审理在反叛乱活动中犯下的罪行时表现了毫无道理的宽大，即便就这些罪行是十分严重侵犯的人权的罪行。在反叛乱的“全面战争”的情况下，这种活动包括大量的军事行动，如检查站；“饱和搜查”和逮捕；对被军方称为叛乱集团支持者的人员进行拘留和迫害，如工会、宗教、人道主义或人权组织的成员，法律顾问或侵犯人权事件的证人等。

112. 一些律师说，他们不相信他们在军事法庭中可以得到公平的对待；某些人甚至拒绝参加，这是因为他们认为在这种情况下不值得做那么大的努力，并冒生命的危险。

113. 在失踪案件中，负有责任的军事力量或个人经常受到举报。但是，军事当局总是否认拘留，而逮捕或拘留的证人则会受到干扰或死亡威胁。在这种情况下，证人就不会出现在军事法庭中，对负有责任者的起诉只能是一种理论上的补救办法。在具有大量证据的一些例外案件中（往往是因为问题非常严重并且受到公众舆论的谴责），军事法庭还将被认定有责任的人宣告无罪。

114. 国防部长提供的关于对武装力量侵犯人权的指控的处理情况资料表明，截止1990年1月17日的68个已终止的案件中，15个案件被宣布为没有根据；10个案件被认为证据不充足；10个案件因为没有起诉意义被终止；4个案件得到友好解决；6个案件因为被告死亡被撤消；2个案件成为虚拟和学术问题；3个案件原告中止宣誓声明；在8个案件中有关人员被解除了职务；在3个案件中有关人员被降职；在1个案件中有关人员受到行政处分，以及在7个案件中有关人员被宣告无罪。

三. 失踪现象

115. 据称,从1975年到1980年发生了231起失踪案件。据报导,失踪的人中有农民、学生、律师、记者和经济工作者。逮捕是由一些确定的军事组织或警察单位的武装人员进行的,如菲律宾保安军、中央情报处、宪兵、国家警察、突击队前哨站和其他组织。在某些案件中,逮捕被认为是由“军人”“警察”“士兵”或“政府部队”进行的。

116. 失踪人员从1982年的42人增加到1983年的145人。在1984和1985两年中分别有 158人和189人失踪。

117. 1984年,政府打击的对象是农民、工人、少数民族、城市贫民、学生以及教会、新闻工作者和律师中持批评态度的人物。

118. 1985年,又发生了被拘留和随后失踪的工会组织者、教会团体成员、社会工作者和人权工作者。在最后一类人中,据报道,有些人的失踪和菲律宾被拘留者特别工作组有关。

119. 据报导,自1986年失踪的人员一般是居住在城乡地区的年轻人,据说,他们是合法组成的学生、劳工、宗教、政治或人权组织的成员,军事当局宣称他们是非法的菲律宾共产党及其武装力量新人民军的前沿组织。在这些团体中,据说最经常受到打击的是新全国联盟、KILUSANG MAYO UNO(五一劳工运动)、Kadena(民主和民族主义青年)、全国糖业工人、食品和一般贸易联合会。被认为负有责任的主要武装力量是平民国防部队、不同的步兵营、西部警区人员的便衣人员、菲律宾保安军、ALSA MASA(“百姓起义”,这是一个在AGUASAN DEL NORTE的BUENAVISTA地区积极参加针对新人民军的军事武装行动的准军事集团)、菲律宾武装力量、首都地区司令部、公民武装力量地理分队和军事情报组的成员。

A. 工作组档案中的失踪案件

120. 工作组成员在对菲律宾的访问期间收到了亲属、失踪者亲属组织、人权组织和律师提供的资料。第一次向工作组转交了书面证词和有关案件的报告以及以前提交的案件的详细情况。在本报告完成时工作组向菲律宾政府转交了总数为595个案件中的497个未决案件。

1. 统计、分析和说明

121. 自1980年工作组成立以来，它已收到各地方非政府组织、国外非政府组织及主要由据报已失踪人员的亲属等各人提交的有关被迫或非自愿失踪的报告和资料。

122. 工作组的档案根据工作组向菲律宾政府转呈的案件(见图表)列名逐项数字。

123. 实际上全国都有失踪情况，然而只是某些省份比另一些省份的情况更严重一些。因此，图表列出吕宋所报案件有91宗，棉兰老167宗、西内格罗斯27宗和布拉干8宗。其他省份的案件数字较低些。

124. 失踪既发生在市区也出现在乡村地区。据查马尼拉发生了28起失踪案件、布兰豪33起锡蒂奥、蓬萨朗11起、加加甫顿8起、马科普顿7起、圣安娜7起和武端9起。至于被捕地点，有122起是在公共场所被捕的，42起在家中被捕，25起于亲友的住宅被捕，还有8起是在警方和军方驻地被捕。其他一些案件无具体细节报导。

125. 21至50岁之间的男性失踪人员的职业大部分属于各不同的社会阶层；他们有农业和体力劳动者、农民、学生、律师、记者、经济学家、主妇、城市贫民、教会人员等。同时还查明在1985这一具体年份里，所报告的失踪人员案件主要是：工会组织者、教会团体成员、社会工作者和人权工作人员。1986年至1990年出现了学生和一些被称为非法的菲律宾共产党“前沿组织”的劳工、社会和人权组织的成员被捕并随之失踪的案件(见前119段)。

126. 关于应对失踪负有责任的武装力量，工作组列名了报告案件中的下述具体细节：

<u>有责任的武装力量</u>	<u>案件数量</u>
武装部队	226
警察	16
准军事部队	14
便衣警察	62
平民国防部队	66
百姓起义	12
公民武装部队地理分队	16
菲律宾保安军	76
各步兵营	150

127. 工作组还收到一些失踪案报告，查出作案者是一些居住在内地荒僻地区并常常以bolo(大砍刀)为武器的狂热宗教团体，诸如格林南、普拉汗、普田、和伊图曼的信徒。

2. 对证人的保护及失踪人员家属可采取的补救办法

128. 工作团成员收到并听取了被捕人员的亲属及证人的证词。他们表示由于担心遭到证人们经常受到的打击报复而不太愿意报告失踪案或出庭作证。

129. 一些非政府组织向工作组转达了有关执行保护证人方案的建议，诸如：

- (a) 由最高法院将人身保护权申请的听证会转移至另一城镇/地区的法院以变化证人、亲属、律师乃至法官以免遭受侵扰；
- (b) 人权委员会的活动还应同证人和亲属的保护协调一致的活动；委员会应对威胁和骚扰的报告进行调查；
- (c) 应对被指控直接参与某失踪案件的军事人员采取纪律措施。

130. 工作组指出对失踪人员家属所能采取的大部分补救办法由于现有的障碍而无实际效果。

131. 在理论上，失踪人员的家属可对怀疑造成某一非自愿失踪的军官或警官提出刑事起诉。但实际上，这一补救办法是行不通的，因为(a)具有并经修订的第1850号总统法令；和(b)其他一些实际的考虑。

132. 除第1850号总统法令外，失踪人员的家属将感到对被指控的犯罪者提出刑事起诉是较困难的。往往难以证实与某一失踪有关的军官、警官和士兵的身份。军官单位不会痛痛快快地提供资料从而可导致对某一失踪的适当调查。此外，由于害怕遭到报复，证人们往往不敢作证。

133. 同时，失踪人员的家属也可提出民事诉讼以弥补遭到的损失，比如(a)犯罪者的身份以被证实；和(b)人证、物证俱全，但由于费用开支，阻碍了家属利用这一补偿办法。

134. 失踪人员的家属可向各机构诸如(主管警察的)全国警察委员会和(主管士兵的)监察署提出行政诉讼。但是，警察和士兵很可能会对这一级的诉讼程序施加影响，而且证人们也更怕在这样的审理中出庭作证。这些审理结果很少把有罪的士兵和警察开除现役。

135. 失踪人员的家属也可向人权委员会提出诉讼而且他们也可寻求总统人权委员会的帮助；但是，两者均不具有起诉或执法权力。

B. 菲律宾的非政府人权组织

136. 工作组成员在菲律宾“人权创导者同盟”的主持下，与菲律宾人权社团的几位代表进行了会谈。在“人权公民同盟”、“非自愿失踪受害者家属”、“全国被拘留者特别工作组”、“国家首都地区被拘留者特别工作组”、“西内格罗斯人权同盟”、“全国糖业工人、食品及一般贸易联合会”和“五一劳工运动”的安排下，工作组成员还听取了失踪受害者亲属级证人们对事件的陈述。他们还会晤了“地区人权理事会”、“自由法律援助团”和“菲律宾新教徒律师同盟”的一些成员。

137. 有些组织称在马科斯独裁统治时期，这些组织从一开始工作以来就贴上了

“红色标签”；新政府也如此对待他们。为此，许多人权工作人员遭逮捕、酷刑、“罹难”（草率处决），而且许多人已失踪。在一个民主的政府下仍然持续出现的这种趋势是各非政府组织所关注的重大问题。

138. 正如塔纳达议员的报告所述，“非政府组织成员们人身无安全的最有说服力的例证是，对劳工领袖及人权律师进行的无休止的杀害以及不断造成的失踪。”按菲律宾被拘留者特别工作组所称他们“已成为生命受到威胁的人”。菲律宾被拘留者特别工作组报告了属各地区和城镇(BAYAN)的五一劳工运动、自由法律援助团的六名人权律师遭杀害；这一数字看来高于整个马科斯时期的数字。

139. 非政府组织感到关注的是由于一起涉及到天主教教会的事件显示出“贴红色标签”对这些组织的安全所造成的威胁。1989年7月11日，菲律宾天主教主教会议颁布了有关违反人权定义的声明。主教会议的声明对“谈论和报道侵犯人权行为的方式”表示遗憾并提到“人为地滥用侵犯人权的问题”，特别是“某一政治团体谴责和公布侵犯人权的行为……仅仅是为了沾污另一政治团体的政治形象的做法”。声明还称：

“过去三年来，我们有充分的证据证实这种滥用人权问题片面地报导侵权行为的做法；对军方的犯罪行为往往是大肆夸张而对由全国人民军所犯的同样罪行则沉默不言或以大化小或文过饰非…。也往往由于这一原因，我们感到一些和平团体或和平委员会往往只盯着目前全国冲突中一方的破坏和平的侵权行为，但却闭目无视他们所‘同情’的团体的暴力行为。”

菲律宾人权创导者同盟答复称“正如所预料的，这一声明颇有贴红色标签性质的味道，十分明确地指责人权团体是亲共产党的。然而，该文件则有意回避点名道姓地指责上述任何一团体。(……)”“但是，人权创导者同盟对这种贴红色标签影响最为担心的有两方面：其对人权工作者的影响以及其对人权运动本身的影响”据菲律宾人权创导者同盟所称，“菲律宾天主教主教会议对上述人权工作者作为共产党同情者的正式洗礼，将使他们的生命在更大程度上而面临着其已经受着的这类危险”。

辛红衣主教直接向工作团的成员确认，天主教主教会议的声明仍表明了教会的立场。

140. 在西内格罗斯的巴科洛德，工作组被告知在据称军方散发的小册子中，一些牧师据报被列为共产党。

141. 人们表示担心的是，某些特定的组织成员被列入军方“战斗令”，它意味着，不用给予他们被指控为叛乱份子或叛乱同情者进行答辩的机会，即可将他们杀害、逮捕或使之失踪。

C. 与政府官员的会谈

142. 如以上的报告所述(见第4段)，工作组成员在其访问菲律宾期间，曾得到机会会见国家最高当局。

143. 下述各段摘有工作组与政府官员们会谈的简要记录。官员们提供了有关失踪的不同结构和体制方面的综合情况。本报告的另一部分阐明了国家最高级代表向工作组成员转告的若干要点。把它们分别放在文章上下文结构内，其重要含义将更易让人理解。这对地方政府部长、司法部长、保安军司令和国家警察局长、地区指挥官和城市警察署署长以及和平专员署执行主任的谈话来说尤其是这样。

144. 共和国总统接见了工作组各成员，对此，工作组深表感谢。她强调她的政府承诺尊重人权而且她的政府坦诚地欢迎工作团对人权问题进行调查即是这一政策的证明。她说菲律宾是一个开放的社会而且它也不必掩盖任何事情。不幸的是，菲律宾存在着贫困、不公正和暴力等严重问题，而这是各种政治问题诸如叛乱冲突的根源。

145. 总统说，解决贫困问题的办法之一是在和平地区实施发展项目。为此，总统请工作组的成员访问其中的一个发展地区；可惜由于时间限制，未能进行这一访问。

1. 国防部

146. 在会见副国防部长、预备役部队副部长、民间军事行动副部长、菲律宾保

安军司令和一名军方律师时，他们向工作组成员简要介绍了菲律宾的暴力情况。据称暴力的根源是贫困、财富分配不均、不公正和政府中的腐败现象。在此背景下，全国人民军力图使人民相信，它是菲律宾人民的真正代表。军方表示菲律宾的各武装力量是受《宪法》委托来“维护国家秩序和完整”的；全国人民军拒绝承认菲律宾宪法，表明它不准备谈判。

147. 工作组成员被告知政府发动的反对叛乱的“全面战略”不仅包括军事方面，而且也包括民间、经济和政治方面的措施。“全面战争”是新闻界使用的概念，不是政府的观念，它产生于1980年阿基诺总统的一次讲话，即她准备利用“政府的全部力量”来反对叛乱。

148. 关于失踪案的报告，工作组成员被告知向武装部队报告的案件均得到调查，并采取下列两类行动：一方面采取措施查找失踪人员，而另一方面，确立刑事和行政诉讼案。正如国防部由工作组成员准备的情况资料中所指出的，军方是根据宪法中所载有关侵犯人权行为的定义采取行动的，它包括叛乱份子和政府所犯的侵犯人权行为，不象“人权倡导者和团体那样，他们说他们同意的一种概念是国际上十分理解的，‘而且是指导联合国的概念’”。

149. 资料还特别注意到向人权委员会提出的虚报的失踪案件。根据这一报告，“委员会不断地调查一系列其他类似案件的真实情况，它们可能被查出是一些旨在沾污菲律宾武装部队以最终损坏菲律宾政府声誉的敌对份子毫无依据地提出的凭空诬告”。

150. 武装部队明确地阐明他们准备惩罚由军事人员犯下的任何滥用人权或侵犯人权的行。1988年12月国防部长致菲律宾武装部队总参谋长备忘录：

他在关于“尊重人权和提高菲律宾武装部队纪律”的备忘录中重申其“部长办公室长期有效的指令，以采取必要的大胆步骤清除并惩罚，由适当的调查所证实的，不仅是被指控直接犯下罪行的军事人员而且也以同样严厉的程度惩治任何指挥官，只要其以草率地处理案件、恫吓原告和其证

人、‘掩盖’事件、隐瞒不向上级报案和/或，对指控不采取行动的方式怂恿这种滥用职权的行为。”

他还着重指示：

“犯错误的军事人员的指挥官如拒绝对其受到有效指控的下属采取行动、拖延采取行动或反而与其下属的错误行为有瓜葛，同样应负有其行为同一名军官不相称或胁同者的责任。当然，明白无误的是，应遵照适当的程序以保护无辜的军官免遭骚扰”。

2. 总统人权委员会

151. 工作组成员有机会出席每月一次的委员会会议。现任司法部长决定委员会于1990年1月开始活动。如会议期间所提及的，这一机构是由于政府对失踪现象的关注而产生的。但是，委员会的失踪定义与各非政府组织和政府都不同。政府阐明，根据菲律宾宪法的人权定义，不仅政府而且若干武装集团也应对违法行为负责。而非政府组织则只遵照国际上的失踪定义。会议一致同意在冲突中双方都犯有侵犯人权行为的定义。非政府组织说，他们将同意列入由叛乱集团所犯的违法行为以便达成一项执行协议，但是他们将继续坚持国际上的定义，因为非政府力量所犯的侵犯人权行为是各国家主管机构和有关国家政府应予以解决的问题。

3. 人权委员会

152. 工作组成员会见了委员会的四名成员，后者向他们介绍了委员会关于失踪事件的活动。这些活动是由一个快速反应小组和一支失踪事件工作组进行的。委员会在12个地区各派两名专门调查失踪事件的调查员。他们对委员会档案中400起案件中的83起作了调查。一些调查未能成功，其原因是找不到证人，或者是由于失踪者的亲属已失去兴趣，或者亲属终于认为失踪的亲人可能已经死亡。在一些案件中，委员会的调查员无法找到下落不明人员的亲属。尽管取得的结果甚微，但委员会仍把注意力集中在失踪人员身上。它建立了自己的法医小组，此外，它还成立了一个

多部门联合组，其成员有：医疗行动小组、菲律宾人权创导者联盟、国家调查署（它附设一个完整的化验室）和菲律宾大学的几位人类学专家。他们的任务是鉴定从坟墓中发掘出的尸体。如果确定尸体是下落不明人员即把这一情况写入报告。如果是在很久以前马科斯执政时代犯下的罪行，鉴定过程就很困难、很长。

153. 委员会遇到的主要限制是缺乏资金。如果它想组织宣传运动，或者如建议的那样，对失踪事件和详情象阿根廷那样作深入的研究，它需要资金。

154. 最近发生了若干起失踪事件，快速反应小组对此作出了反应。一收到失踪事件的报告，调查署署长立即派快速反应小组进行调查。这样做很重要，因为失踪事件一开始常常是当事者被逮捕。如果拘押拖长又无人过问结果很可能是失踪。通过这种作法，当局或当事人就会知道有人知道发生拘留并且有意要保护被拘留者。

155. 另一个重要问题是如何使被拘留人员释放。委员会观察到如果某人被司法当局拘留，他们一律会被释放，但时常发生的情况是一两天之后在别处发现被拘留人员的尸体或者他根本找不到了，因而就成了一起失踪案。委员会想要建立一种被拘留人员的释放程序，它将清楚地表明谁负责释放和应当把被拘留人员交给谁（亲属、律师或菲律宾人权委员会），以便使曾监押过被拘留人员的官方力量无法声称它们对该人员的失踪不负责任。

四、结 论

156. 在受到海湾危机影响而加剧的紧张政治环境中被迫或非自愿失踪问题工作组的两名成员在正在审议的这段时间内访问了菲律宾。他们不仅首先感谢以克拉松、阿基诺总统为首的政府对工作组的邀请，而且还感谢它们在其完成任务期间给予了慷慨合作。除工作组外，关于酷刑问题的特别报告员也访问了该国，前往该国的还有各非政府组织，最近已发表了若干篇报告。

157. 一种常见的发展趋向总是导致失踪事件的发生，它起因于贫困和社会不公正。这些条件的长期存在迟早会诱发有组织的反抗。长期的不平等孕育着暴乱，正象颠覆导致军事化和镇压一样。镇暴常常造成对人权的侵犯，引起武装起来的反对派更多的恐怖活动。很快整个国家就会被卷入暴力的旋涡，而要从中摆脱出来是很困难的。菲律宾同样也不例外。

158. 正如第一章已解释过的，新人民军凭借未得到解决的社会不满，特别是关于土地所有权问题上的不满，开始了一场暴力运动。它已持续了20年，造成人的生命和经济方面的巨大损失。据非官方消息，仅1989年新人民军所属“麻雀组”在马尼拉就杀害了60余名警察和士兵。军方消息来源称，从1990年1月25日，新人民军在全国范围内杀害了110名军事和准军事人员，25名菲律宾保安军和26名警察。

159. 马科斯总统夺取政权之后立即作出反应，他大规模军事化，把武装部队的力量提高到目前水平，同时推行暴力镇压。工作组一再表明，根据其经验，失踪被视为镇压反对派和压制不同政见者的一种便利手段。同样，菲律宾也不例外。马科斯政权显然把失踪作为一种对付武装的和非武装的社会动乱的惯用手段。数字本身最说明问题：根据工作组的数据，在马科斯当政时期426人失踪；了解内情的人权组织认为这一数字是882人。

160. 尽管对1986年以前失踪形势的构成情况进行分析主要是对历史进行考证，但视政府从它执政以前揭示出的行为中确实可以汲取教训。不论怎样，它面临着揭

露所有失踪案真相的艰巨任务。

161. 尽管现政府正在执行一种全面促进和保护人权的政策，但失踪事件仍在继续发生。自1986年以来，这一政策导致宪法列入了一整套完备的人权，菲律宾批准了最重要的人权文书，国家人权委员会以及总统人权委员会的成立。此外，为军队和警察制定了有关这一问题的培训方案。作为一种附带努力，总统设立了一个和平委员会办公室，同时还作出努力，通过对话和劝说消除政治暴力的隐患并安排反叛者重返正常生活，这一政策已收到极好的效果。

162. 菲律宾的情况并不令人羡慕，因为它被一大堆其他问题所困扰；经济负债累累、石油价格扶摇直上，人口和失业同时增长，最近由于海湾返回者的到来使局势更加恶化。此外在过去几年里形成了一种紧张的政治气候，其表现是频繁发生政变。与此同时，反叛力量虽然从人数上有很大的减少，但它们继续在农村以及首都大肆制造破坏。这种气氛丝毫无助于对人权的保护。严重的侵犯事件仍继续发生，自1986年至今，全国失踪的总数为169人，附件中的图表显示它有惊人的增加。仅在1990年，快速反应小组就采取了37次以上的紧急行动。而且还必须承认，小组的数据可能并未反映情况的真貌，根据消息灵通人士称局势远比这更严重得多。

163. 这就产生了为什么失踪事件仍继续发生的问题。工作组认为，至少可以找出三种起作用并且相互影响的因素。政府对一些因素的控制似乎超过对其它因素的控制。首先，逮捕权扩大了：军队、国家警察、民防部队(公民武装部队地理分队)以及公民志愿人员都可以逮捕嫌疑犯。其次，最高法院最近的判决使逮捕总的说更加方便，这就自然激起了菲律宾内外许多人权观察家的愤怒。最高法院实际上宣布，叛乱、颠覆和有关的罪行属于所谓“持续违法”——含意是犯罪者一直是现行犯——不需要法院逮捕证即可逮捕他们，只涉嫌就够了(见第91段)。第三，由于在军队系统实行了一种普遍称之为“贴红色标签”的作法——散发黑名单把具有不同政治倾向的非政府组织，包括工会在内，称作已取缔的菲律宾共产党的“前治组织”——从而扩大了潜在受害者的范围。除此之外，任何人只要批评政府，确切地说，只要

批评军队,就会受到同样怀疑。

164. 当一大批人仅凭怀疑他人的政治根基就能够以难以界定的罪行逮捕另外一大批人时,滥用权力的事情势必会发生。在菲律宾,由于逮捕和起诉之间相隔很长时间,有时远远超出法律的需要(现政府意外放松了这种需要),所以境况更为恶化。在这种情况下,很难辨别合法和正当逮捕的界线。很可能发生失踪和随之而出现的诸如酷刑和杀害之类的侵权行为。其它人权也受到压力,最明显的是新闻自由和工会权利,尽管政府赞成这些方面的充分自由。

165. 几乎享有完全自主权的军队势力某坦率直言的报纸是这样描述的--是对失踪事件具有影响的另一因素。尽管政府争辩说,由于其政策的结果,颠覆分子的人数已大为减少,但军队和警察的规模实际上与马科斯时期相同。此外,军队由于民防部队即地理分队的成立正在得到加强,后者不久将会达到100,000人。分析家们怀疑保持这种规模的军事水平是否有必要。更使人感到不安的是,基于所发现的事实,工作组只能得出这样的结论:大部分失踪案件是由军队、警察和自警组织的人员干的。在现政府下,还要加上地理分队和在较轻程度上,公民志愿者组织。

166. 不受惩罚无疑是一个起作用的因素。遗憾的是,工作组成员对军事法庭的运作方法并没有留下深刻印象。鉴于许多人作证证明部队人员卷入失踪案和其它侵犯人权的事件,这些人定罪数目之低简直令人吃惊。不予惩罚造成对法律的藐视。一些观察家担心,凭借最高法院的判决,士兵、警察、地理分队或自警人员会因法庭认为其无罪而变得更加不负责任。当然,反之亦然:颠覆集团本身也会因它们的暴力行为一再不受惩罚而变得更加肆无忌惮。

167. 人身保护法是决定下落不明人员命运或去踪的最强有力的手段;它可能还有助于遏制失踪现象本身。按照菲律宾法律,补救作为一种程序是存在的,但它受到若干低效率的影响。首先,它最终取决于执行逮捕的当局是否合作,而当局在失踪案上如果不是故意迷惑人的话,常常也是闪烁其辞。在这方面,菲律宾的作法与工作组在其他国家所见相同。第二,程序上的障碍和法院方面的缄默几乎使人不可

能有效地得到这种补救(见第98-第107段)。第三,证人常常害怕报复,这就使亲属更不情愿寻求人身保护法的庇护。

168. 政府能够采取决定性的行动纠正部分这类因素的不良影响。尽管工作组成员普遍承认政府的确采取了重要的步骤,但多数人的看法是它做的并不够,未能制止部队滥用权力的行为,若要改变整个人权气候,需要做更切实的努力。可以认为政府的政策是要坚持维护法律和秩序的,而且甚至有些损害对个人的保护,因此需要对它的人权政策重新加以定向。工作组对这一观点感到满意并建议应当注重下列选择,其目的是协助菲律宾政府。

(a) 由于维持公共秩序的权力过分集中于一个部门的手里,工作组听到的建议是国家警察应当与军队分开并且应当由单独一名内阁部长负责。工作组支持这种意见;它了解到这方面的立法正在执行过程中;

(b) 许多组织--国际劳工组织、和平委员会、参议院正义和人权委员会、各种非政府组织--建议,地理分队和类似的单位应予以解散。这也是工作组所倾向的选择。无论如何,应当把它们部属限制在防御圈内并且一直要受军事人员的监督;应当执行严格的纪律;

(c) 倘若最高法院目前不可能审议其最近关于无逮捕证的逮捕判决和所谓饱和搜捕行动,政府应颁布法律缩小逮捕权。严格限定哪一类公务人员可因哪一类罪行逮捕平民;

(d) 目前,地理分队属于军事法院管辖。政府应当改变这一作法。同样,也应当颁布法律允许民事法庭对军事人员和警察所犯涉及平民的所有罪行进行审判;

(e) 政府应当充分依据法律,起诉那些对失踪负责的人并且要求对未能执行足够措施防止失踪的军官实行严格的纪律措施;

(f) 政府应当积极制止特别是军队实行的“贴红色标签”的做法,因为它导致极化和对抗。相反,政府可能希望的是消除人权组织与军队之间

相互不信任的气氛。菲律宾天主教大主教会议在这方面似乎发挥了有益的作用。应当加强军队和非政府组织之间的对话。总统人权委员会内不固定的接触是不够的。菲律宾人权组织的工作已经受到相当大的压力,事实上,工作组成员对于它们的顽强作风留有深刻的印象并且对它们的献身精神感到鼓舞;

(g) 为了便于寻找下落不明人员,应当建立区域和中央逮捕人员登记档案,并且凡有兴趣者均可以查阅,其中包括非政府组织。应当要求所有军营和总部定期更新所有在押的被拘留人员名单。国防部和司法部必须对有关怀疑是安全所以报告进行调查并采取适当的行动。可授权菲律宾人权委员会对拘留所作不事先宣布的现场检查;

(h) 政府甚至应当更积极地谋求对失踪事件作出澄清。应当让人权组织更积极地参与寻找下落不明人员和辨认被发现的尸体的工作。应当给予亲属适当的财政帮助以支付他们找人时的开销;

(i) 政府应当着手彻底检查一下法律和人身保护法,以便使程序畅通无阻并使其更为有效;

(j) 鉴于在法院或其它政府机构听证之前证人受到的恫吓、骚扰和报复(见第128至135段),保护证人是值得政府注意的一件事。这里应提到联合国人权委员会的第1990/76号决议。

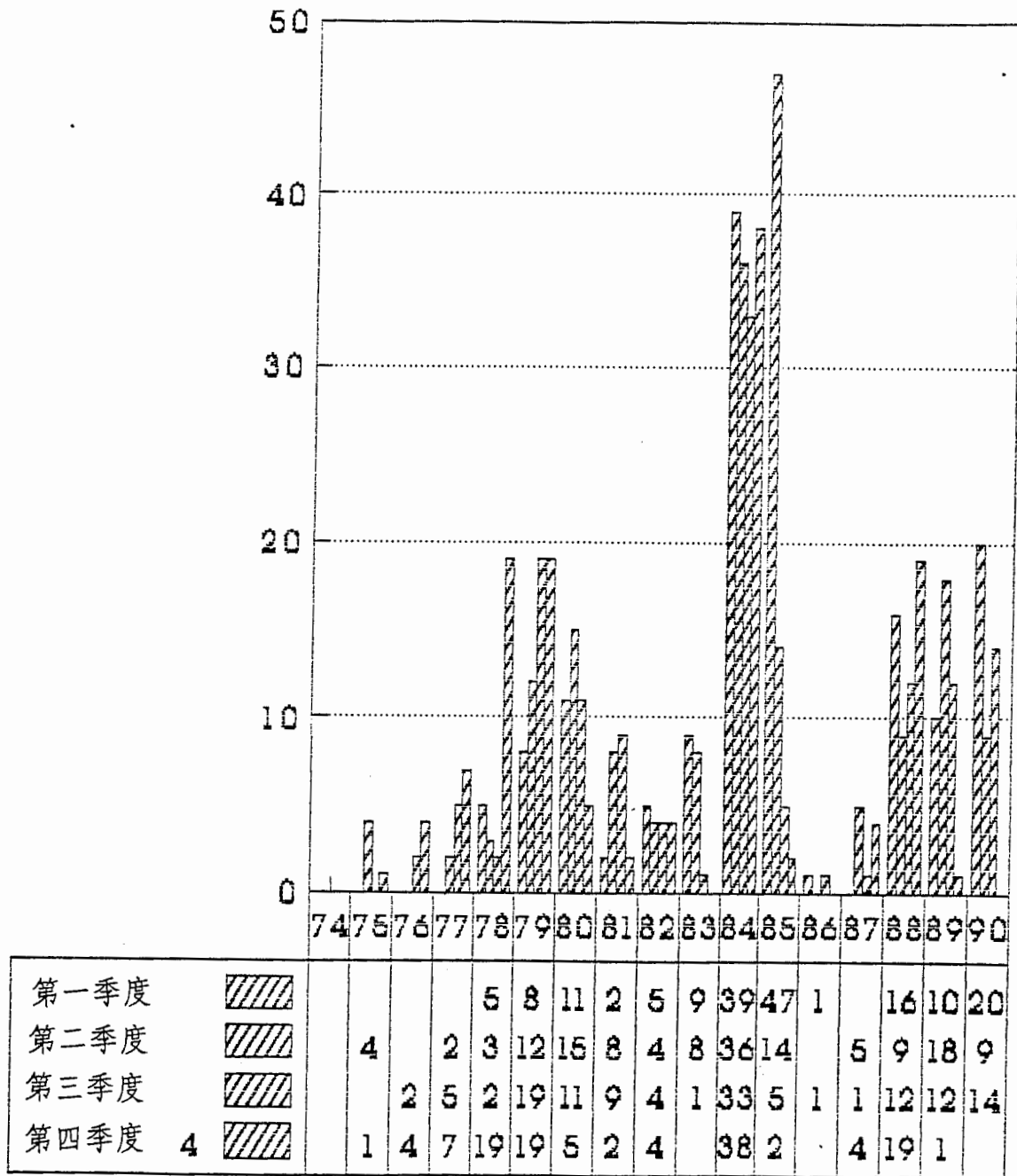
169. 菲律宾人权委员会本身愿意为原告保密并给证人以充分的保护。总的说,委员会可从重新审查本身的工作方法中获益,以期赢得一般公众的信任,因为信誉对于委员会的保护职能来说至关重要。另一方面,应当加强委员会的基本建设。工作组成员对委员会和军队之间的一种安排——让前者在军人的提升上有发言权,印象很深,这一特点恐怕还是任何其他地方都没有的。

170. 议会在促使政府执行一种更富有决定意义的人权政策方面可以发挥肯定的作用。塔纳达委员会的报告正是如何做到这一步的一个极好的例子。使工作组留下

深刻印象的是近期内的立法将确立一种人权守则；它值得给予广泛的政治支持。

171. 克拉松·阿基诺总统向工作组成员承认她的国家仍存在严重的人权问题，但她愿意面对这些问题。这一任务需要付出巨大的努力并且值得国际社会的支持和帮助。

1974年-1990年期间菲律宾的失踪人数



XX XX XX XX XX