



## 人权理事会

### 第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

#### 议程项目2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

## 菲律宾的人权状况

### 联合国人权事务高级专员的报告\*、\*\*

#### 概要

本报告重点介绍了持续侵权的主要模式。虽然在人权方面取得了重要进展，但挑战依然存在，对国家安全、打击恐怖主义和非法毒品的压倒性关注导致了許多系统性侵犯人权行为，包括杀戮和任意拘留、持续的有罪不罚和对持不同政见者的诋毁。高级专员向政府和人权理事会提出了建设性建议，并随时准备支持可信的问责努力。

\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。

\*\* 本文件附件未经正式编辑，原文印发。



## 一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 41/2 号决议向理事会提交，以该决议所强调的关切为指导，概述了菲律宾目前的人权状况。
2. 报告审视了关键的持续性问题，特别是有迹象表明这些问题源于长期系统原因的情况。在确定趋势和模式时，尽可能审查了 2015 年以来的数据，并考虑了之前的相关动态。
3. 本报告基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)收集和 analyzing 的资料，包括发出公开呼吁征集的资料。截至 2020 年 1 月 31 日，人权高专办已收到 893 份书面材料，包括联合提交的材料。其中包括 793 封单独签名的、基于模板的信件。菲律宾政府提供了大量书面资料，包括对两个问题清单的答复。人权高专办还分析了来自政府和非政府来源的正式数据和文件，包括立法、政策准则、法庭文件、警方报告、视频、照片和开源报告，所有这些数据和文件都用作佐证资料，还与受害者进行了远程和当面会谈。所有资料来源都保证保密，除非他们提供了具体同意，否则不会透露姓名。
4. 人权高专办与政府代表进行了多次交流，包括于 2020 年 2 月 13 日和 14 日在曼谷进行了详细讨论。人权高专办感谢政府对对话持开放态度。人权高专办没有得到该国政府访问菲律宾的许可。

## 二. 背景

5. 经过三个多世纪的殖民统治，菲律宾于 1946 年获得独立。随后，费迪南德·马科斯担任总统，1972 年实施了戒严令，期间有严重的侵犯人权现象。1960 年代末期出现了两场内部武装冲突——一场发生在南部穆斯林占多数的地区，另一场涉及全国各地的菲律宾共产党的新人民军。
6. 1986 年，人民力量革命推翻了马科斯政府，解除了戒严令。1987 年的《宪法》包括一部强调社会正义和人权的“权利法案”，并设立了该国独立的人权委员会。其他机构，包括妇女和青年委员会、菲律宾武装部队和菲律宾国家警察内设的人权办公室以及总统人权委员会也得以建立。2012 年，第 35 号行政命令设立了一个关于法外处决、强迫失踪、酷刑和其他严重侵权行为的机构间委员会，成员包括政治、环境、农业和劳工活动人士以及媒体从业人员。由于被认为缺乏独立性、透明度和权力，其有效性仍然有限。<sup>1</sup> 此外，它也不涉及与毒品有关的杀戮。总统媒体安全特别工作组于 2016 年成立，以调查和防止针对记者的暴力袭击。菲律宾已经批准了《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》，并正在采取步骤建立一个国家预防机制。
7. 1997 年《土著人民权利法》规定了对土著人民权利的法律保障，涉及了与自治和土地所有权有关的长期问题。然而，这一进步立法的有效实施仍很困难。土地精英和政治王朝仍然根深蒂固，在国家 and 地方层面上拥有广泛的政治和经济影响力。

<sup>1</sup> 例见 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_713337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_713337.pdf)。

8. 2014 年的“邦萨莫罗全面协议”和 2018 年的《邦萨莫罗组织法》建立了穆斯林棉兰老岛邦萨莫罗自治区，结束了与摩洛伊斯兰解放阵线的武装冲突。过渡政府现在已经就位，预计将在 2022 年举行选举。然而，尽管在过去的 50 年里举行了会谈和几次停火，但政府与新人民军之间的武装冲突仍在继续。2017 年 12 月，总统宣布菲律宾共产党及其军事分支新人民军为“恐怖实体”。

9. 近年来，还通过了其他促进人权的法律，包括关于普及高等教育和医疗保健、精神健康、性骚扰、武装冲突局势中的儿童等问题的法律。<sup>2</sup> 颁布了关于妇女、穷人和残疾人的《大宪章》。

10. 菲律宾非常容易受到自然灾害和气候变化的影响，这加剧了保护人权，特别是经济、社会和文化权利方面的挑战。

11. 菲律宾已批准八项核心国际人权文书，<sup>3</sup> 并经历了三个普遍定期审议周期(2008 年、2012 年和 2017 年)。政府继续积极接触一些特别程序任务负责人，但上一次正式访问是在 2015 年。<sup>4</sup> 总统公开侮辱甚至威胁过一些任务负责人。<sup>5</sup> 菲律宾自 2014 年以来一直与人权高专办开展技术合作活动，包括与一名支持联合国国家工作队的高级人权顾问合作。

### 三. 主要人权问题

12. 菲律宾的人权状况主要特点是，全面专注于公共秩序和国家安全，包括打击恐怖主义和非法毒品。这种专注渗透到现有法律和政策的执行工作以及制定新措施的过程中，往往以牺牲人权、正当程序、法治和问责为代价。因此，虽然近年来在人权方面取得了重要进展，特别是在经济和社会权利方面，但对于国家安全威胁(真实的和夸张的)的首要关注导致了严重的侵犯人权行为，高级官员的有害言论进一步强化了这种情况。本报告无法处理收到的资料中所强调的值得进一步审查的全部人权问题，故侧重于讨论侵权行为的主要模式。

#### A. 打击非法毒品运动背景下的侵犯人权行为

13. 2015 年的一项调查发现，菲律宾约有 180 万人(占总人口的 2.3%)吸毒。<sup>6</sup> 非法毒品带来的挑战对人权产生了广泛影响，政府采取了一项打击非法毒品的战略。但历届政府在打击非法毒品和相关犯罪的运动中大多采取了越来越暴力的执

<sup>2</sup> 共和国第 10931 号、11223 号、11036 号、11313 号和 11188 号法。

<sup>3</sup> 它尚未批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

<sup>4</sup> 见 A/HRC/32/35/Add.3。

<sup>5</sup> 例见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22421&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22421&LangID=E)。

<sup>6</sup> 危险药物委员会，“2015 年菲律宾全国药物滥用的性质和程度调查”，第 54 页。

法措施和令人不安的言辞，<sup>7</sup> 尽管政府和警方高级官员对这些政策的影响和有效性提出了质疑。<sup>8</sup>

14. 这一趋势在 2016 年总统竞选期间愈演愈烈，当时现任总统罗德里戈·杜特尔特承诺处决罪犯，<sup>9</sup> 并在“三到六个月”内消除腐败和毒品。<sup>10</sup> 在他担任达沃市市长期间，记录了数百起法外处决事件，<sup>11</sup> 根据法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的说法，这些处决具有“官方批准的性质”。<sup>12</sup>

## 1. 指称的广泛和有系统的杀戮

15. 2016 年 7 月 1 日，杜特尔特在上任的第一天任命了前达沃警察局长罗纳德·德拉·罗萨为菲律宾国家警察局长。德拉·罗萨先生立即发布了第 16-2016 号指挥备忘录通告，<sup>13</sup> 启动了禁毒行动，即“双管”项目。其组成部分之一是“Tokhang 项目”，旨在通过“挨家挨户走访，说服嫌疑人停止非法毒品活动”，在最小的地方治理单位(巴兰盖)根除非法毒品。

16. 挨家走访引起了重要的正当程序问题，因为这一程序不需要搜查或逮捕令，可以仅根据一个人是否被列入“毒品观察名单”来进行。巴兰盖的官员编制了疑似“毒品人物”的名单，并将其交给警方。<sup>14</sup> 个人没有法律途径可以质疑将其列入名单一事。<sup>15</sup> 警方数据显示，在 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 11 月 30 日期间进行的 42,286 次警方禁毒行动中，只有 507 次(1.2%)是根据逮捕令进行的。<sup>16</sup> 除了巴兰盖名单外，总统还公布了据称参与毒品交易的政府官员“毒贩名单”。<sup>17</sup>

<sup>7</sup> 例如，前总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约将吸毒称为“整个菲律宾人民的头号敌人”，见 2001 年第 1 号指示函。另见 [www.philstar.com/nation/2011/05/22/688117/80-heinous-crimes-drug-related-ddb-chief](http://www.philstar.com/nation/2011/05/22/688117/80-heinous-crimes-drug-related-ddb-chief) 网站中未经证实的说法。

<sup>8</sup> 联合主席的报告，机构间禁止非法毒品委员会，2019 年 11 月 6 日至 24 日，第 35-40 页。另见 [www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-performance-exclusi/exclusive-shock-and-awe-has-failed-in-philippines-drug-war-enforcement-chief-says-idUSKBN2010IL](http://www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-performance-exclusi/exclusive-shock-and-awe-has-failed-in-philippines-drug-war-enforcement-chief-says-idUSKBN2010IL) and <https://pcoo.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/20190402-SPEECH-OF-PRESIDENT-RODRIGO-ROA-DUTERTE-DURING-HIS-ATTENDANCE-TO-THE-PARTIDO-DEMOKRATIKO-PILIPINO-LAKAS-NG-BAYAN-PDP-LABAN-CAMPAIGN-RALLY.pdf>。

<sup>9</sup> 见 <https://news.abs-cbn.com/video/nation/05/25/15/duterte-criminals-tataba-yung-isda-sa-manila-bay-dyan-ko-kayo-itatapon>。

<sup>10</sup> 见 [www.philstar.com/headlines/2016/02/20/1555349/duterte-vows-end-criminality-3-months](http://www.philstar.com/headlines/2016/02/20/1555349/duterte-vows-end-criminality-3-months)。

<sup>11</sup> 民间社会记录了 1998 年 8 月至 2007 年 2 月期间达沃发生的 553 起法外处决事件。见 A/HRC/8/3/Add.2，脚注 56。

<sup>12</sup> A/HRC/8/3/Add.2，第 39 段。

<sup>13</sup> 参见 <https://didm.pnp.gov.ph/images/Command%20Memorandum%20Circulars/CMC%202016-16%20PNP%20ANTI-ILLEGAL%20DRUGS%20CAMPAIGN%20PLAN%20%20PROJECT%20DOUBLE%20BARREL.pdf>。

<sup>14</sup> 危险药物管理局，管理局第 2 (2007)号条例，第 1 (a)节。2008 年，特别报告员建议取消这一职能。见 A/HRC/8/3/Add.2，第 68 (b)段。

<sup>15</sup> 上诉人诉 Dela Rosa 等人案，判决通知，最高法院，2018 年 4 月 3 日，第 32-33 页。

<sup>16</sup> 上诉人诉 Dela Rosa 等人案，上诉人补充备忘录，最高法院，2019 年 10 月 21 日，第 26-27 页。

<sup>17</sup> 见 [https://pcoo.gov.ph/news\\_releases/president-duterte-bares-names-of-narco-politicians/](https://pcoo.gov.ph/news_releases/president-duterte-bares-names-of-narco-politicians/)。

17. 家庭探访系统地迫使嫌疑人发表自证其罪的声明，否则将面临致命武力的风险。第 16-2016 号通告鼓励“自首”，但提到，只有在有关人员已同意证明自己犯罪的案件中才能接触律师，这使个人容易受到压力和恐吓。拒绝家访——即使没有搜查或逮捕令——也会导致立即对有关人员立案并“否定”。

18. 对“吸毒人员”的“否定”和“中和”这两个术语贯穿于第 16-2016 号通告。这种定义模糊和不祥的语言，再加上国家最高级别官员一再口头鼓励使用致命武力，<sup>18</sup> 可能会鼓励警方将这份通告视为杀人许可。国际人权法禁止任意剥夺生命。<sup>19</sup> 在开展执法行动和使用武力时，国家官员必须遵守关键原则，包括保持克制，在必要时严格使用适当的武力，而且，只有在极端情况下才作为最后手段使用致命武力。<sup>20</sup>

19. 政府否认有杀害吸毒者的政策，并表示，所有死亡事件都是在合法的警察行动中发生的。<sup>21</sup> 根据菲律宾禁毒署，在 2016 年 7 月 1 日至 2020 年 1 月 31 日期间，警方杀死了 5601 人。<sup>22</sup> 人权高专办无法独立核实这一数字。各政府机构公布了相互矛盾的数据，<sup>23</sup> 事实证明，它们不愿向最高法院和人权委员会披露与杀戮有关的文件。<sup>24</sup>

20. 还有一些报告称，身份不明的“义务警员”实施了广泛的与毒品有关的杀戮。政府在 2017 年年终报告中提到 16,355 起“正在调查的凶杀案”，作为打击非法毒品方面取得的成就。<sup>25</sup> 这促使最高法院提出了杀戮是由国家支持的可能性。<sup>26</sup> 最高法院注意到，从 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 11 月 27 日，警方的禁毒行动和身份不明者犯下的杀人案导致 20,322 人死亡，它要求对平均每天近 40 人死亡的惊人平均数字做出解释。<sup>27</sup> 2019 年 3 月，警方声称，虽然 2016 年 7 月 1 日至 2019 年 2 月 4 日期间有 2.9 万人的死亡被贴上了“正受调查的死亡”标签，但只有 3,062 人(9.47%)与毒品有关。<sup>28</sup> 然而，此前的一项研究发现，警方严重低估了与毒品有关的杀人案在凶杀案中的比例。<sup>29</sup>

<sup>18</sup> 见 <https://www.philstar.com/headlines/2016/07/02/1598740/duterte-pnp-kill-1000-ill-protect-you>。

<sup>19</sup> 见人权事务委员会，关于生命权的第 36 (2018)号一般性意见，第 4 和 11 段。

<sup>20</sup> 《执法人员使用武力和火器的基本原则》，第 5 条(a)和(b)项。

<sup>21</sup> 上诉人诉 Dela Rosa 等人案，判决通知，第 6 和 9 页。

<sup>22</sup> 菲律宾禁毒署，#RealNumbersPH，2020 年 1 月 31 日。

<sup>23</sup> 见 <https://dahas.upd.edu.ph/database/>。

<sup>24</sup> 见 [www.rappler.com/nation/181519-duterte-order-pnp-chr-refuse-share-case-folders](http://www.rappler.com/nation/181519-duterte-order-pnp-chr-refuse-share-case-folders) and <http://bbc.com/news/world-asia-49203752>。另见，上诉人诉 Dela Rosa 等人案，判决通知，第 45 页。

<sup>25</sup> 杜特尔特政府年终报告：2017 年，第 22 页。

<sup>26</sup> 上诉人诉 Dela Rosa 等人案，判决通知，第 48 页。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 见 [www.philstar.com/nation/2019/03/06/1898959/29000-deaths-probed-drug-war-launched](http://www.philstar.com/nation/2019/03/06/1898959/29000-deaths-probed-drug-war-launched)。

<sup>29</sup> 见 <https://data.world/stabile-center/ph-drug-war>。

21. 在 2016 年 6 月 1 日至 2020 年 4 月 21 日期间，该国人权委员会记录了 73 名儿童在打击非法毒品运动中被杀，其中包括男童 62 名和女童 11 名女<sup>30</sup>，尽管这些数字并不反映全部情况。最小的受害者只有 5 个月大。

22. 在没有进一步调查的情况下，人权高专办最终无法核实法外处决人数。根据审查的信息，与禁毒运动有关的杀戮似乎具有广泛和系统性的特点。根据政府数据，最保守的数字表明，自 2016 年 7 月以来，已有 8,663 人被杀——其他估算高达该数字的三倍。这清楚地表明，需要建立一个透明和全面的报告系统，记录国家和非国家行为者杀人数据。

23. 向最高法院披露的警方报告能让人一窥 22 次禁毒行动的真相，在这些行动中，有 29 人被打死，受害者都是在家里被杀的。<sup>31</sup> 除了一起案件外，警方在没有搜查令的情况下采取了行动。警方制定的行动前计划要求“立即逮捕”和“清除”目标人物。在行动后的现场报告中，有人称，目标人物在抵抗后被击毙。然而，现场报告包含惊人的相似语言来描述每个受害者据称最后说的话 (“putang ina mo Pulis ka Pala”——大致翻译为“所以你是警察(警官)，狗娘养的”) 和采取的行动 (“嫌犯拔枪，向执法人员开枪，但没有击中”)，这让人怀疑这些报告是否只是形式上的。报告明确将 5 人被杀害称为被“清除”。在 29 名被杀害者中，23 人在毒品观察名单上。

24. 人权高专办审查了警方关于 2016 年 8 月至 2017 年 6 月期间在大马尼拉实施的另外 25 次行动的报告，在这些行动中，有 45 人被打死。警方曾将其中的 34 人被杀称为被“清除”。在所有犯罪现场，警方声称找到了冰毒背包和受害者据称用来抵抗警察的枪支。根据这些报告，人权高专办发现，警方多次从不同地点的不同受害者那里找到带有相同序列号的枪支。人权高专办确认了 7 支具有唯一序列号的手枪。每把手枪至少出现在两个不同的犯罪现场，而两把手枪又出现在五个不同的犯罪现场。这种模式表明警察栽赃证据，并使人对自卫说法产生怀疑，这意味着，受害者在被杀时很可能手无寸铁。

25. 虽然在全国各地都能感受到，但在城市地区，禁毒运动的影响感受得更为深切。关于被杀害者的个人情况，能查到的资料有限。根据一项研究，大多数受害者是生活贫困的城市社区男性。<sup>32</sup> 人权高专办收到的材料证实了这种模式。人权委员会和其他机构的研究也表明，当失去养家糊口的男性时，家庭成员，其中主要是妇女和儿童，便面临着心理的和实际的困难。<sup>33</sup>

## 2. 调查义务

26. 尽管可信的指控称，在打击非法毒品的运动中发生了广泛和系统的法外处决，但此类侵权行为几乎不受惩罚。政府称，菲律宾国家警察内务处自动调查警察行动期间发生的死亡事件。据报告，内务处在 2016 年 7 月至 2019 年 5 月期间

<sup>30</sup> 菲律宾人权委员会提交的材料，2020 年 5 月 5 日。

<sup>31</sup> 上诉人诉 Dela Rosa 等人案，补充备忘录，第 3 页。

<sup>32</sup> PhilRights, “The killing State” (2019), pp. 7-17。

<sup>33</sup> Panagho: the war on drugs from the perspective of women and children, pp. 27-38。

发起了 4,583 项调查。<sup>34</sup> 然而，政府仅列举了一起案例，即 17 岁的 Kian delos Santos 案件。在该案中，三名警察被判犯有与禁毒运动有关的杀人罪。这一结果在很大程度上是因有闭路电视画面作证和谋杀所引发的公众愤怒。虽然政府指出对 9,172 名警察提起行政诉讼，<sup>35</sup> 但尚不清楚其中有多少与法外处决有关。人权高专办指出，如果有侵犯生命权的严重指控，行政制裁是不够的。人权高专办还指出，在调查移交监察员办公室的与反非法毒品运动有关的案件方面缺乏进展。

27. 警方援引行动的“正常性推定”，为不检控提供理据。<sup>36</sup> 然而，最高法院指出，警方不能声称官方职能具有正常性推定，因为死亡不应该在任何警察行动中发生。<sup>37</sup>

28. 该国政府还声称，在没有私人投诉的情况下，执法机构无法调查杀戮事件。<sup>38</sup> 根据国际人权法，菲律宾有义务建立规则和程序，强制执行人员报告、审查和调查致命和其他危及生命的事件。如果有指控称，政府知道或应该知道可能非法剥夺生命的情况，它有责任调查并酌情起诉肇事者。<sup>39</sup>

29. 受害者的亲属——主要是女性——以及人权高专办采访的律师和记者都提到了在记录案件和追求正义方面存在的许多障碍。其中包括监视、骚扰、威胁、恐吓、缺乏教育、对证人和受害者缺乏保护、面对鼓励杀人的官方声明感到无能为力、执法机构不愿调查，以及法官不愿对与毒品有关的案件进行严格审查。<sup>40</sup> 接受该国人权委员会面谈的家庭还表示，担心亲属安全、污名化、财力有限以及家庭成员、特别是儿童有紧迫基本需求，这些都是不愿采取法律行动的原因。<sup>41</sup> 总统曾公开保证即使警察在执勤时杀了 1,000 人也要保护他们，<sup>42</sup> 这阻止了受害者追求正义，也阻止了执法机构调查杀戮事件。

30. 人权高专办收到的材料还表明，身份不明的人实施的与毒品有关的杀戮普遍有罪不罚，这些资料还描述了蒙面犯罪者对地点和受害者的令人不安的熟悉程度，这表明，他们在某些情况下可能与警方和当地政府官员勾结。

<sup>34</sup> 政府提交的资料，2020 年 5 月 1 日。

<sup>35</sup> 见 [www.dilg.gov.ph/news/DILG-Internal-cleansing-in-PNP-on-going-despite-controversies-9172-erring-personnel-facing-admin-raps/NC-2019-1272](http://www.dilg.gov.ph/news/DILG-Internal-cleansing-in-PNP-on-going-despite-controversies-9172-erring-personnel-facing-admin-raps/NC-2019-1272)。

<sup>36</sup> 与政府代表的会面，2020 年 2 月 13 日至 14 日。

<sup>37</sup> 上诉人诉 Dela Rosa 等人案，判决通知，第 47 页。

<sup>38</sup> 与政府代表的会面，2020 年 2 月 13 日至 14 日。

<sup>39</sup> 见人权事务委员会，第 36 (2018)号一般性意见，第 13 和 27-29 段；亦见《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》。

<sup>40</sup> 人权高专办的面谈，2020 年 2 月 24 日和 26 日至 27 日以及 3 月 4 日。

<sup>41</sup> Panaghoy, p. 39。

<sup>42</sup> 见 <https://www.philstar.com/headlines/2016/07/02/1598740/duterte-pnp-kill-1000-ill-protect-you>。

### 3. 剥夺自由

31. 国际法禁止任意逮捕和拘留。如果逮捕或拘留是非法的，或者存在足够的不适当、不公正、缺乏可预测性和正当程序不足等因素，逮捕或拘留就是任意的。还必须根据必要性、相称性和合理性来评估任意性。<sup>43</sup>

32. 政府数据显示，从 2016 年 7 月 1 日到 2019 年 12 月 31 日，有 223,780 名“涉毒人物”被捕。<sup>44</sup> 该国政府称，这些人中有 204,721 人受到刑事指控。目前尚不清楚有多少指控与毒品交易有关，而不是与个人吸毒有关，也不清楚有多少人被定罪、释放或仍被审前拘留。缺乏清晰度，再加上有违正当程序的现象，引起了人们对于许多案件可能等同于任意拘留的关切。

33. 逮捕人数之多给司法和监狱带来了压力。由于法庭处置率低，<sup>45</sup> 司法工作拖延，被拘留者经常在长时间的审前拘留中备受煎熬。2016 年，禁止酷刑委员会指出，审前被拘留者占被拘留人口的 85% 至 90%，这主要是因为严格适用了 2002 年《全面危险药物法》。<sup>46</sup> 政府正在实施提高司法效率的措施，包括通过与国际伙伴合作的项目。

34. 2020 年 2 月，监狱拥挤率为 534%，<sup>47</sup> 在世界上仍属最高。随着与毒品有关的案件增加，缺乏及时处理刑事案件的司法能力，以及贫困使许多被拘留者无法保释，拥挤情况变得更加严重。2018 年的一次政府审计评估称，这违反了监狱管理和刑罚局的标准以及《联合国囚犯待遇最低限度标准》。政府正在建造和升级监狱设施。<sup>48</sup> 人权高专办欢迎消除拘留设施拥挤的措施，其中包括最高法院的一项倡议，该倡议促成在冠状病毒病(新冠肺炎)爆发期间释放了近 10,000 名囚犯。<sup>49</sup>

### 4. 健康权

35. 所有吸毒者仍有健康权。<sup>50</sup> 治疗药物依赖是健康权的一个要素，应确保这种治疗，遵守不歧视、尊重个人固有尊严、保密、隐私和知情同意等人权原则。<sup>51</sup>

<sup>43</sup> 见人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 10-12 段。

<sup>44</sup> 共同主席的报告，第 11 页。

<sup>45</sup> 司法年度报告，2017 年和 2018 年。

<sup>46</sup> CAT/C/PHL/CO/3，第 13 段。

<sup>47</sup> 政府提交的资料，2020 年 5 月 1 日。

<sup>48</sup> 审计委员会，“内政和地方治理部 2018 年年度审计报告”，第 54-56 页。

<sup>49</sup> 最高法院第 38 (2020)号行政通告。

<sup>50</sup> A/65/255，第 7 段。

<sup>51</sup> 见 [www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO\\_International\\_Standards\\_Treatment\\_Drug\\_Use\\_Disorders\\_April\\_2020.pdf](http://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO_International_Standards_Treatment_Drug_Use_Disorders_April_2020.pdf)。



36. 2018 年，菲律宾通过了一项反非法毒品战略，其中包括治疗和康复方面的规定。<sup>52</sup> 政府与世界卫生组织合作，正在为吸毒者建立试点康复诊所。<sup>53</sup> 然而，《全面危险药物法》规定首次吸毒者必须进行 6 个月的强制戒毒治疗，这违反了自愿治疗原则。<sup>54</sup> 强制戒毒不符合国际药物管制公约和人权法。<sup>55</sup>

37. 据政府称，在 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日期间，497,775 名吸毒者参加了菲律宾国家警察局的康复和健康方案。另有 524,320 人接受了社区康复。只有 26,200 人在卫生部管理和认可的中心接受治疗和康复。人权高专办感到关切的是，执法机构参与戒毒方案与提供循证医疗和康复背道而驰。

38. 《全面危险药物法》还要求对包括中学在内的公共设施里的吸毒者进行强制性药物测试和报告。这可能会侵犯隐私权，造成污名，并构成有辱人格的待遇。法律还规定了与特定罪行明显不相称的严厉制裁，例如仅仅拥有少量非法药物就会被判处长期监禁。将个人使用毒品定为犯罪，再加上不成比例的量刑，阻碍了人们获得适当的治疗。<sup>56</sup>

39. 人权高专办还关切地注意到，缺乏政府支持的减少伤害方案，如类鸦片药物替代品或提供注射器。这些物品在拘留设施中也没有。<sup>57</sup>

## B. 国家安全和公民空间

40. 在加大打击非法毒品力度的同时，国家加大了对恐怖主义和冲突的应对力度，这也影响了人权。人权高专办审查了主要的国家安全法律和政策及其对民间社会的严重影响，包括对人权组织、律师、政治和司法行为者、记者、工会成员、教会团体和其他人的影响，特别是透过“红色标签”现象(见附件二)。

### 国家安全和反恐立法框架

41. 虽然宪法和法律包含强有力的人权条款，但有几部法律给予当局广泛的自由裁量权，可以以国家安全为由拘留和起诉个人，而没有足够的人权保障。这些法律包括《人类安全法》、<sup>58</sup>《网络犯罪预防法》、《传票权力法》以及关于煽动叛乱罪的法律。

42. 该国提出了令人担忧的新法律和修正案，其所称目标是加强公共秩序和打击恐怖主义。这些提案有可能侵蚀宪法和其他法律保护。恢复与毒品相关罪行的死刑，并大幅降低刑事责任年龄的拟议法案，会违反菲律宾在国际人权法下的义

<sup>52</sup> 见 [www.ddb.gov.ph/images/downloads/Revised\\_PADS\\_as\\_of\\_Nov\\_9\\_2018.pdf](http://www.ddb.gov.ph/images/downloads/Revised_PADS_as_of_Nov_9_2018.pdf)。

<sup>53</sup> 卫生部，第 2019-0005 号行政命令。

<sup>54</sup> A/65/255，第 30 段。

<sup>55</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24369&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24369&LangID=E)。

<sup>56</sup> 《危险药物法》，第 11 节；E/C.12/PHL/CO/5-6。

<sup>57</sup> 政府提交的资料，2020 年 5 月 1 日。

<sup>58</sup> 见 CCPR/C/PHL/CO/4。

务。<sup>59</sup> 将取代已成问题的《人类安全法》的拟议《反恐怖主义法》，淡化了人权保障措施，扩大了恐怖主义定义，并将无逮捕令的拘留期限从 3 天延长到 14 天，然后可再延长 10 天。《反恐怖主义法》中的模糊定义可能会违反法制原则。<sup>60</sup>

43. 近年来还实施了一系列紧急措施。2016 年 9 月 4 日(达沃市爆炸事件造成 14 名平民死亡两天后)宣布的全国紧急状态在三年多后仍然有效。紧急状态措施必须限制在局势的紧迫性、持续时间和地理范围所严格要求的范围内。<sup>61</sup> 在菲律宾，本应是例外的状态似乎已经常态化。

44. 此外，2017 年 5 月，当隶属于伊拉克和黎凡特伊斯兰国的武装团体联盟围困马拉维市时，棉兰老岛全境宣布戒严。<sup>62</sup> 戒严令由国会三次延长，直到最后一次延长于 2019 年 12 月到期。

45. 2018 年 11 月，第 32 号备忘录命令授权立即部署更多菲律宾武装部队军官和警察，“以镇压萨马省、尼格罗斯东方省和尼格罗斯西方省以及比科尔地区的无法无天的暴力和恐怖行为”。尽管在该命令执行之前，这些地区发生了暴力事件，但人权高专办获得的信息和人权委员会的声明表明，警方和军方随后的联合行动可能导致了严重侵犯人权行为，包括指称的杀戮和任意拘留。<sup>63</sup> 还有一些令人震惊的报告称，国际人道法遭到违反，包括在进行空中轰炸行动方面。<sup>64</sup> 这些须进一步调查。

46. 2018 年 12 月 4 日，总统签署了第 70 号行政令，“通过加强具有全面社会经济发展内容的反叛乱方案，以便在 2022 年其任期结束前结束叛乱的全国做法制度化”。根据这一命令，成立了结束地方共产主义武装冲突的国家特别工作组。声明的目标是“在数百个仍易受新人民军影响或仍处于新人民军影响下的社区中，实现包容和可持续的和平与经济活力”。<sup>65</sup> 政府报告说，根据第 70 号行政令，为社会和经济发展方案分配了相当于 4.38 亿美元的资源。

<sup>59</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/NV\\_from\\_HRC\\_ThePhilippines\\_28March2017.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/NV_from_HRC_ThePhilippines_28March2017.pdf)；另见 [www.ohchr.org/Documents/Countries/PH/OpenLetterHC\\_DeathPenalty.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/PH/OpenLetterHC_DeathPenalty.pdf) and [www.unicef.org/philippines/press-releases/lowering-age-criminal-responsibility-against-child-rights-unicef](http://www.unicef.org/philippines/press-releases/lowering-age-criminal-responsibility-against-child-rights-unicef)。

<sup>60</sup> 见人权事务委员会，第 35 号一般性意见，第 15 段。

<sup>61</sup> 见人权事务委员会关于紧急状态期间《公约》条款克减问题的第 29 号一般性意见(2001 年)，第 4 段；以及 A/HRC/37/52，第 11 段。

<sup>62</sup> 见 [www.officialgazette.gov.ph/2017/05/23/proclamation-no-216-s-2017/](http://www.officialgazette.gov.ph/2017/05/23/proclamation-no-216-s-2017/)。

<sup>63</sup> 例见，<https://chr.gov.ph/statement-of-chr-spokesperson-atty-jacqueline-de-guia-on-the-deployment-of-more-troops-in-bicol-region-samar-and-negros-provinces/>，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>，<http://chr.gov.ph/statement-of-chr-spokesperson-atty-jacqueline-ann-c-de-guia-on-the-recent-spate-of-killings-in-negros-oriental/> and <http://chr.gov.ph/statement-of-the-commission-on-human-rights-on-the-series-of-arrests-of-activists-in-negros-occidental-and-metro-manila/>。

<sup>64</sup> 例见 [www.pna.gov.ph/articles/1084364](http://www.pna.gov.ph/articles/1084364)。

<sup>65</sup> 政府提交的资料，2020 年 1 月 31 日。

47. 在预防和打击暴力极端主义方面脱离以军事化为主的对策是令人鼓舞的，但只有通过受影响社区的切实参与以及尊重人权和法治，才能可持续地实现这一点。然而，有人担心，第 70 号行政命令的执行似乎与之背道而驰，从国家到地方动员各级行政当局反对疑似共产主义同情者，并在社区中进一步播下猜疑和分裂的种子。倡导经济和社会权利伴随着被贴上反政府标签也就会被贴上支持叛乱标签的风险，这可能会阻碍包容性和可持续发展的目标。<sup>66</sup> 有人担心，这些模式与反非法毒品运动的特点相似，特别是推定有罪，缺乏正当程序或有效监督，只不过这一次是针对那些涉嫌支持菲律宾共产党与新人民军的人。

48. 在此背景下，人权高专办注意到，不透明的“情报”和“机密”活动的国家预算在五年内增加了五倍多——2020 年为 82.8 亿比索(1.63 亿美元)，而 2015 年预算为 14.9 亿比索(2,900 万美元)。2020 年拨款(45 亿比索)的一半以上分配给了总统办公室。<sup>67</sup>

### 对公民空间的影响

49. 菲律宾倡导人权和民间社会活动的传统由来已久，有 60,000 个注册的非政府组织。考虑到多年来针对人权维护者的无所不在的攻击(线上和线下)，这一点尤其引人注目。几十年来，给个人和团体贴上共产党人或恐怖分子的红色标签一直是对公民社会和表达自由的持续和强大的威胁。<sup>68</sup>

50. 2007 年以来，联合国各人权机制一再对威胁和诽谤、任意拘留、法律骚扰、强迫失踪和杀害人权维护者表示关切。人权高专办要求提供关于杀害人权维护者的政府数据，但没有收到。然而，可信的民间社会消息来源汇编了详细的清单，记录了数百起杀戮事件。人权高专办核对了 2015 年 1 月至 2019 年 12 月期间杀害 208 名人权维护者、记者和工会成员的事件，其中包括 30 名妇女。尽管根据第 35 号行政令为加强这一机制作出了努力，<sup>69</sup> 但政府未能确保对绝大多数案件进行透明、独立和有效的调查和起诉。<sup>70</sup> 在该机制审理的回溯至 2001 年的 383 宗案件中，有 216 宗被驳回或存档，只有 13 宗被定罪。

51. 将 649 个名字列入政府的法院请愿书，要求根据《人类安全法》将菲律宾共产党和新人民军定为恐怖组织，这清楚地说明了政府贴红色标签做法的普遍性质。这份名单列入了土著和其他权利维护者，以及一名联合国特别报告员。许多人随后被从名单中移除，但他们继续报告受到了骚扰，<sup>71</sup> 并被贴上恐怖分子的标签。2019 年 11 月 5 日，一名军方高级情报官员向国会提供了一份国家和

<sup>66</sup> 另见 <https://newsinfo.inquirer.net/1226413/chr-wants-ao-that-justifies-attacks-on-activists-revoked>。

<sup>67</sup> 见 [www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/GAA/GAA2020/TechGAA2020/OP/OP.pdf](http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/GAA/GAA2020/TechGAA2020/OP/OP.pdf) and [www.dbm.gov.ph/index.php/budget-documents/previous-years](http://www.dbm.gov.ph/index.php/budget-documents/previous-years)。

<sup>68</sup> 见“Carlos Isagani Zarate 等人”一案中助理大法官 Leonen 的不同意见，最高法院，2015 年 11 月 10 日，第 1 页。

<sup>69</sup> 见 <https://gojust.org/>。

<sup>70</sup> 例见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_713337.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_713337.pdf)。

<sup>71</sup> 消除种族歧视委员会关于菲律宾的决定 1 (95)，见 A/HRC/39/41，A/HRC/42/30 和 A/73/18，第二章，A 节。

国际组织名单，据称这些组织向“共产主义恐怖组织”提供财政支持并为其充当幌子<sup>72</sup>——尽管独立审计为其中几个组织提供了相反的证据。<sup>73</sup>

52. 事实证明，这种公开标签是极其危险的。例如，2018年，声称描绘菲律宾共产党——新人民军——菲律宾全国民主阵线人物的海报和打击名单在内格罗斯岛流传。<sup>74</sup> 名单上至少有四名人权维护者随后被谋杀：活动家海德·弗洛雷斯、律师小本杰明·拉莫斯、市议员贝尔纳迪诺·帕蒂加斯和律师安东尼·特立尼达。所有四起谋杀案都悬而未决。

53. 许多人权维护者向人权高专办分享了他们在短信、电话或社交媒体上收到的死亡威胁。一名被贴红色标签的维权者 Honey Mae Suazo 自 2019 年 11 月 2 日以来一直失踪。由于她为记录棉兰老岛南部农民和土著人民受到的侵犯而做的工作，她以前收到很多威胁。<sup>75</sup> 其他女性人权维护者还受到强奸威胁和性诽谤的骚扰。<sup>76</sup>

54. 据报告，警察和军方利用访问和突袭来恐吓非政府组织和民间社会；<sup>77</sup> 在新冠肺炎封锁期间也发生了这种情况。一些人被拘留和释放，另一些人则面临非法持有枪支、绑架和煽动叛乱等指控。<sup>78</sup> 虽然有最高法院的保护令等司法补救措施可用，但在最近的一起案件中，寻求针对政府发出这种临时保护令的民间社会成员自己也被指控犯有伪证罪。<sup>79</sup>

55. 对工会成员贴红色标签、骚扰和杀害仍在继续。<sup>80</sup> 据报告，国家安全部队干预工会会议和事务，对成员——包括全国教师联盟成员<sup>81</sup>——进行威胁和资料收集。国际劳工组织结社自由委员会也对“工会与叛乱的全面联系”提出了担忧，将工会成员置于极端不安全的境地。<sup>82</sup>

<sup>72</sup> 见 [www.congress.gov.ph/legisdocs/cdb/cdb18-v1i33-20191105.pdf](http://www.congress.gov.ph/legisdocs/cdb/cdb18-v1i33-20191105.pdf)。另见 <https://philippines.oxfam.org/latest/press-release/oxfam-statement-inclusion-afp%E2%80%99s-list-%E2%80%9Ccommunist-terror-groups%E2%80%9D>。

<sup>73</sup> 例如，比利时政府的一个独立审计程序没有发现与促进人民权利联盟相关的违规行为：见 [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic075x.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic075x.pdf)。

<sup>74</sup> 见下文附件一和附件二。

<sup>75</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gid=25006>。

<sup>76</sup> 另见任意拘留问题工作组第 61/2018 号意见，<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23035>，A/HRC/42/30，A/HRC/40/60/Add.1 和 A/HRC/40/52。

<sup>77</sup> 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>。另见 <https://cnnphilippines.com/regional/2020/2/7/tacloban-raid-progressive-group.html>。

<sup>78</sup> 另见 A/HRC/32/35/Add.3 和 <https://lawyersforlawyers.org/en/philippines-lawyers-organizations-worldwide-call-on-aquino-government-to-address-attacks-against-filipino-lawyers/>。

<sup>79</sup> 见 [www.pna.gov.ph/articles/1095366](http://www.pna.gov.ph/articles/1095366)。

<sup>80</sup> 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_713974.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_713974.pdf)。

<sup>81</sup> 见 [www.deped.gov.ph/2019/01/07/statement-on-the-alleged-inventory-of-alliance-of-concerned-teachers-members-by-the-philippine-national-police/and](http://www.deped.gov.ph/2019/01/07/statement-on-the-alleged-inventory-of-alliance-of-concerned-teachers-members-by-the-philippine-national-police/and) <https://news.abs-cbn.com/news/01/06/19/alliance-of-concerned-teachers-slams-police-profiling>。

<sup>82</sup> 案件编号 2528，报告编号 356，2010 年 3 月。

56. 世界各地的律师团体一直在对 2004 年以来菲律宾法律人员被杀事件发出警告，<sup>83</sup> 但已记录的数字在过去五年中有大幅上升。人权高专办证实了以下信息：2015 年以来，已有 40 多名法律专业人员被杀，其中许多人在处理政治敏感案件或倡导农民和土著人民的土地权。其他人面临针对其生命的企图。大多数案件仍未解决。针对参与人权案件的法律专业人员的报复、威胁和刑事指控(往往是不可保释的罪行)也很普遍。<sup>84</sup> 许多律师和法官拒绝或回避此类案件。

57. 2018 年，最高法院罢免了首席大法官玛丽亚·卢尔德·塞雷诺，她是“禁毒战争”和延长棉兰老岛戒严令的著名批评者。<sup>85</sup> 此前，政府就其在 2012 年被任命之前没有申报资产一事提出了请愿书。人权委员会谴责了这一免职，并回顾说，根据宪法，首席大法官只能通过国会弹劾才能被免职。<sup>86</sup> 联合国特别报告员警告说，她的解职对司法独立产生了“寒蝉效应”。<sup>87</sup>

58. 两名参议员莱拉·德利马和丽莎·洪蒂维罗斯是因批评政府政策而面临报复的女性官员。德利马女士被任意拘留了三年，<sup>88</sup> 洪蒂维罗斯女士面临多种刑事指控。此外，副总统勒尼·罗布雷多和前参议员安东尼奥·特雷兰斯等人被控密谋煽动罪，不过，对副总统的指控已被撤销。2010 年 4 月 20 日，7 名与劳动群众党有关联的人被控煽动叛乱，因为据报道，在新冠肺炎疫情爆发期间，他们在向吕宋岛布拉坎省被隔离社区分发食品时携带批评政府的印刷品。<sup>89</sup>

59. 已经采取了一些值得欢迎的步骤来解决杀害记者案件的有罪不罚问题。2019 年 12 月，43 人因 2009 年在马京达瑙省安帕图安杀害 32 名媒体工作者而被定罪。然而，针对记者和知名媒体组织的几起法律案件仍有待审理。例如，2018 年，美国证券交易委员会吊销了著名新闻网站 Rappler 的牌照。尽管 Rappler 仍在继续运营，但其首席执行官玛丽亚·雷萨已多次因各种指控被捕。人权高专办和联合国特别报告员对似乎是对独立新闻来源的“恐吓模式”表示关切。<sup>90</sup> 2020 年 2 月，在总统威胁要关闭主要广播公司 ABS/CBN，声称其报道对总统有偏见后，总检察长办公室提交了一份请愿书，要求撤销该公司的特许经营权。2020 年 5 月 5 日，在 ABS/CBN 的立法专营权到期时，国家电信委员会对其发出“停止和终止”令，导致其广播服务立即关闭，并引起人们对新闻自由的严重关切。在撰写本报告时，国会正在就电视网执照的续延问题举行听证会。

<sup>83</sup> 见 <https://lawyersforlawyers.org/en/philippines-lawyers-organizations-worldwide-call-on-aquino-government-to-address-attacks-against-filipino-lawyers/>。

<sup>84</sup> 律师团体提交的大量资料证实了这些报告。

<sup>85</sup> 见 <https://pcoo.gov.ph/aug-09-2016-news-releases/>。

<sup>86</sup> 见 <https://chr.gov.ph/statement-of-the-chr-on-the-sc-decision-to-oust-chief-justice-sereno/>。

<sup>87</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23163&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23163&LangID=E)。

<sup>88</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session82/A\\_HRC\\_WGAD\\_2018\\_61.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session82/A_HRC_WGAD_2018_61.pdf), <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23035>, A/HRC/42/30, A/HRC/40/60/Add.1 and A/HRC/40/52。

<sup>89</sup> 见 [www.pna.gov.ph/articles/1100378](http://www.pna.gov.ph/articles/1100378)。

<sup>90</sup> 见 [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24171&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24171&LangID=E)。

60. 菲律宾是世界上人均社交媒体使用量最高的国家之一，Facebook 是占主导地位的平台。虽然社交媒体是民间社会分享信息的重要工具，但它也被用来传播错误信息、钓饵、对民间社会和反对派政客贴红色标签和骚扰，妇女尤其容易遭受女性厌恶者的评论。<sup>91</sup> Facebook 已经删除了在 Facebook 和 Instagram 页面、群组 and 账户中发现的至少 200 个有协同的、非真实行为的实例，它发现这些实例与总统竞选活动的社交媒体经理组织的一个网络有关。<sup>92</sup> 政府还越来越多地对发布内容批评政府政策和行动的社交媒体用户提起刑事指控，包括利用与新冠肺炎有关的特殊权力和法律。<sup>93</sup>

61. 2018 年和 2019 年，20 家媒体和非政府组织网站在发布批评官员的报道后，面临着一连串的分布式拒绝服务攻击。2020 年 3 月，与袭击有关的一起诉讼达成庭外和解。<sup>94</sup>

### C. 土著人民、农民和境内流离失所者的状况

62. 截至 2020 年 3 月 31 日，棉兰老岛仍有 359,941 人因武装冲突和自然灾害而流离失所——其中许多人长期流离失所，其中包括 2017 年围困马拉维市后，有 127,865 人流离失所。<sup>95</sup>

63. 令人严重关切的是，棉兰老岛持续缺乏安全和经济发展，包括在重建马拉维市方面进展不足，据报告国际人道法遭违反，在过渡时期司法与和解方面缺乏进展，<sup>96</sup> 为激进化提供了肥沃的土壤。尽管自穆斯林棉兰老岛邦萨莫罗自治区成立以来，摩洛伊斯兰解放阵线与菲律宾武装部队之间没有任何敌对行动的报道，但棉兰老岛其他地区与伊斯兰国有关联的非国家武装行为者——阿布沙耶夫团体、邦萨莫罗伊斯兰自由战士和毛特集团——的武装冲突仍在继续。

64. 军队和新人民军之间持续不断的冲突，以及其他武装团体的活动，继续在棉兰老岛东部和北部造成流离失所。棉兰老岛戒严令和内格罗斯岛第 32 号备忘录的实施增加了该区域的军事化，特别是对农民和土著人民的权利产生了深远影响。

#### 1. 土地、农民和土著人民

65. 从表面上看，菲律宾的土著人民权利法律框架仍然堪称典范。然而，强大的商业和政治行为者一直在破坏土地分配和土地改革的努力。正如在多项独立研究中指出的那样，对土著社区的任何干预都需要征得自由和事先知情同意，这种

<sup>91</sup> 见任意拘留问题工作组第 61/2018 号意见。

<sup>92</sup> 见 <https://about.fb.com/news/2019/03/cib-from-the-philippines/>。另见 [www.tsek.ph](http://www.tsek.ph)。

<sup>93</sup> 例见 [www.pna.gov.ph/articles/1099910](http://www.pna.gov.ph/articles/1099910) and [www.dole.gov.ph/news/press-statement-on-the-deportation-of-a-filipina-caregiver-in-taiwan-for-the-crime-of-cyber-libel/](http://www.dole.gov.ph/news/press-statement-on-the-deportation-of-a-filipina-caregiver-in-taiwan-for-the-crime-of-cyber-libel/)。

<sup>94</sup> 见 [www.qurium.org/alerts/philippines/attributing-the-attacks-against-media-human-rights-philippines/and/www.altermidya.net/parties-to-cyberattack-cases-reach-agreement/](http://www.qurium.org/alerts/philippines/attributing-the-attacks-against-media-human-rights-philippines/and/www.altermidya.net/parties-to-cyberattack-cases-reach-agreement/)。

<sup>95</sup> 联合国难民事务高级专员办事处，棉兰老岛流离失所概览，2020 年 3 月，第 67 期。

<sup>96</sup> 尤其参见过渡正义与和解委员会的建议，网址为 [www.tjrc.ph/](http://www.tjrc.ph/)。

要求经常受到操纵，包括通过贿赂和恐吓。<sup>97</sup> 虽然国家土著人民委员会拥有很大权力，但人们仍然不信任它的有效性和独立性。

66. 数十年来，土著卢马德人一直处于军队和新人民军之间的拉锯战中。<sup>98</sup> 很常见的是，基于被认为与一方或另一方有联系而进行指控，这种指控经常在任意拘留以及国家和非国家行为者的威胁、暴力和杀戮之前发生。<sup>99</sup> 因私营采矿和伐木公司、基础设施项目和祖传土地上大型农业综合企业的角色，产生了进一步的问题，而且在执行农民土地分配方案方面也如此。<sup>100</sup>

67. 未经土著社区同意的各种有争议的大型项目仍然悬而未决，包括奎松市的卡利瓦大坝项目。州政府官员已经公开表达了对这一进程的愤怒，并威胁要推进项目。在其他情况下，公司在没有得到社区适当同意的情况下继续运营，例如在吕宋岛，人权委员会的一项调查于 2011 年发现，OceanaGold 矿业公司对非法拆毁 200 所房屋和暴力驱逐居民负有责任。<sup>101</sup>

68. 1987 年成立了公民武装部队地方分队，2006 年成立了“力量倍增者”<sup>102</sup> 和其他武装团体，导致法外处决和针对那些被认为是反政府、亲新人民军或反工商者的其他暴力事件增加。2012 年，人权事务委员会敦促该国解散所有“私人军队、义务警员团体和‘力量倍增者’”并解除其武装。<sup>103</sup> 然而，此类武装团体继续激增，而且明显逍遥法外。

69. 土地和环境权利维护者在记录在案的杀害人权维护者事件中占突出地位，特别是在棉兰老岛、内格罗斯岛、科迪莱拉行政区以及巴拉望省和巴丹省。民间社会和人权委员会提供的信息表明，这种杀戮普遍有罪不罚。

70. 在一个标志性案件中，委员会的一项调查认定，军方杀害部落首领达图·维克多·丹尼安(达图·维克多·丹尼安是 2017 年 12 月在南哥打巴托省塞布湖被杀的八名卢马德人之一)的行为等同于侵犯人权。然而，迄今为止，还没有追究责任。军方表示，这起杀戮事件是在与新人民军的一次遭遇中发生的。<sup>104</sup> 丹尼安曾拒绝同意续签咖啡种植园的授权。同样，资深农民领袖和土地改革倡导者诺拉·阿皮克于 2020 年 3 月 31 日在苏里高德省圣米格尔回家的路上被身份不明的袭击者开枪打死。

<sup>97</sup> 见 [www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-assessing-free-and-prior-informed-consent-fpic-philippines.pdf](http://www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-assessing-free-and-prior-informed-consent-fpic-philippines.pdf) and A/HRC/32/35/Add.3。

<sup>98</sup> 2019 年全球恐怖主义指数，可从以下网址参阅：<https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2019>。

<sup>99</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22567&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22567&LangID=E)。

<sup>100</sup> 总统向人民作的中期报告(2019 年)。

<sup>101</sup> 见 [www.scribd.com/document/389045428/Commission-on-Human-Rights-Resolution-on-OceanaGold-in-the-Philippines](http://www.scribd.com/document/389045428/Commission-on-Human-Rights-Resolution-on-OceanaGold-in-the-Philippines)。另见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25850&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25850&LangID=E)。

<sup>102</sup> 见 1987 年第 264 号行政命令和 2006 年第 546 号行政命令。

<sup>103</sup> CCPR/C/PHL/CO/4，第 14 段。

<sup>104</sup> 见 [www.pna.gov.ph/index.php/articles/1018556](http://www.pna.gov.ph/index.php/articles/1018556)。

71. 由于许多土著社区地理上与世界隔绝，缺乏充分的基本社会服务，他们严重依赖民间社会的支持。然而，在执行第 70 号行政命令时强调国家安全、情报收集和贴红色标签，妨碍了包括教会团体在内的当地民间社会去满足社区的人道主义需求，因为他们担心被描绘成新人民军的附属机构。

72. 由非政府组织经营的土著社区学习中心的教师和学生也长期受到攻击和骚扰。2019 年 2 月 25 日，在北科塔巴托省的一所学校外张贴了几条横幅，指责该学校与新人民军有联系。2019 年 7 月 12 日，政府关闭了棉兰老岛的 54 所此类学校，指出有申诉称，这些学校正在教授暴力极端主义。联合国儿童基金会(儿童基金会)已经表达了对关闭学校的关切。

73. 2019 年秘书长关于儿童与武装冲突的报告列举了经核实的对学校 and 教师的袭击和威胁，主要是因为被视为支持新人民军。这些侵权行为大多归咎于菲律宾武装部队，他们在军事行动中还将两所学校用作基地。<sup>105</sup>

## 2. 新人民军的侵犯和践踏人权行为

74. 人权高专办收到个人资料指称，新人民军侵犯人权，包括杀戮、绑架、招募儿童和敲诈勒索。

75. 由于无法进入该国，人权高专办无法核实这些报告。然而，人权委员会核对了关于新人民军杀人的报告，政府表示，正在根据第 35 号行政命令审查据称新人民军犯下的 80 起事件。秘书长 2015 年至 2019 年关于儿童与武装冲突的报告确认了国家和非国家行为者对儿童犯下的严重侵权行为。2018 年，有 16 名儿童被杀(4 名被军队杀害，1 名被阿布沙耶夫团伙杀害)，41 名儿童致残(4 名被军队致残，3 名被新人民军致残，1 名被毛特组织致残)。<sup>106</sup>

76. 联合国已经核对了新人民军招募和使用儿童用于 2019 年的战斗或支持角色，以及军队招募和使用儿童用于在军营中提供支持。<sup>107</sup> 联合国将新人民军列为武装冲突局势中对儿童造成影响的严重侵权的当事方。<sup>108</sup>

## D. 煽动仇恨和暴力

77. 近年来，来自政府最高层的有害言论无处不在，具有极大的破坏性。有些言论已经上升到煽动暴力的程度。

78. 这种言论涉及各个方面，从针对女性人权维护者、政治人物和战斗人员的有辱人格和充满性意味的言论，包括强奸“笑话”，到轻描淡写地谈论酷刑，呼吁轰炸土著人民，鼓励针对吸毒者和贩毒者使用极端暴力(甚至包括悬赏)、呼吁斩首民间社会行为者，警告记者不能幸免于“暗杀”等。在实施与新冠肺炎有关的行动限制几天后，总统在向全国发表讲话时宣布，警察、军队和乡村官员将枪

<sup>105</sup> 见 A/73/907-S/2019/509。

<sup>106</sup> 同上。

<sup>107</sup> 同上。

<sup>108</sup> 同上。



杀那些违抗命令、滋事或战斗的人。<sup>109</sup> 在回应有关救援物资发放的批评时，他还威胁要羁押“左派”，直到新冠肺炎危机结束。人权委员会评论说，总统的声明“是危险的，因为它可能被解释为政府的官方政策”。<sup>110</sup> 菲律宾国家警察总长随后表示，警方将“采取最大限度的容忍”，并“在法律范围内”行事。

79. 其他高级官员也使用煽动性语言煽动对政府批评者的暴力行为。2020年3月5日，一名政府部长在推特上回应一家非政府组织的媒体评论时写道：“这些人是该死的共产党人。开枪打死他们。不要听他们的”。这条推文后来被删除，该部长的推特账户暂时被屏蔽。

80. 虽然杜特尔特总统的许多声明后来被其发言人和其他官员澄清为不应字面取义，但国家行为者的广泛杀戮、拘留、贴红色标签和报宿怨等行为(包括在打击非法毒品运动中的行为)表明，他的公开言论可能煽动了暴力，并已产生鼓励、支持甚至下令侵犯人权而不受惩罚的效果。使用这种语言可等同于违反《公民权利和政治权利国际公约》第六条关于禁止任意剥夺生命的规定。<sup>111</sup>

#### 四. 结论

81. 菲律宾的法律、宪法和体制框架包含人权保障以及制衡。挑战一直是实施与规避方面的挑战。长期以来以牺牲人权为代价过分强调公共秩序和国家安全的做法近年来变得更加尖锐，而且，有人担心，对持不同政见者的诋毁正日益制度化 and 常态化，这种趋势将很难扭转。

82. 仅在2020年的前四个月，包括新冠肺炎大流行期间，人权高专办记录了持续杀害毒品犯罪嫌疑人和人权维护者的事件。针对政治对手和公民社会成员提出了指控，包括以煽动叛乱和作伪证的罪名。一家主要的媒体网络在被当局指名批评后被迫停止广播。无论是线上还是线下，使用红色标签和煽动暴力的现象都很普遍。在新冠肺炎的应对措施方面，人们看到了同样的高压式的维护安全做法，这种做法似乎已经通过加大打击非法毒品的行动和由于平息叛乱的迫切性而被纳入主流。虽然采取了重要措施减轻疫情大流行对脆弱社区的经济影响，但戒严令的威胁、安全部队在执行隔离时使用武力以及利用法律压制批评也是政府应对措施的特点。

83. 侵犯人权行为者持续逍遥法外的现象十分严重，在该国境内伸张正义的实际障碍几乎是不可逾越的。人权倡导通常被等同于叛乱，重点被转移到诋毁倡导人的名誉上，而不是检查其传播的讯息的实质。这搅乱了辩论空间、分歧空间和挑战国家机构和政策的空间，导致政府与民间社会之间的严重不信任，而这是一条急需修补的裂痕。

<sup>109</sup> 见 <https://pcoo.gov.ph/presidential-speech/nation-address-of-president-roa-duterte-on-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/>和 <https://news.mb.com.ph/2020/04/03/palace-defends-dutertes-shoot-to-kill-order-vs-troublemakers/>。

<sup>110</sup> 见 [www.facebook.com/notes/commission-on-human-rights-of-the-philippines/statement-of-chr-spokesperson-on-the-order-to-shoot-alleged-agitators-and-violat/2713442025438992/](http://www.facebook.com/notes/commission-on-human-rights-of-the-philippines/statement-of-chr-spokesperson-on-the-order-to-shoot-alleged-agitators-and-violat/2713442025438992/)。

<sup>111</sup> 见人权事务委员会，第36号一般性意见。

84. 这个国家面临着重大的系统性挑战，从结构性贫困，到不平等，到武装冲突，再到自然灾害，以及到现在的新冠肺炎在全国范围内的影响。人权高专办欢迎在全国范围内为改善对经济和社会权利的保护以及获得必需品和服务所作的重要努力。然而，至关重要，这要以基于人权的方法为指导，侧重于“不让任何人掉队”。打击犯罪和非法毒品扩散以及预防和打击暴力极端主义和武装冲突的努力必须以证据为基础，符合法治，并体现对人权的充分尊重。以充分透明和尊重正当程序的方式追究国家行为者和非国家行为者的侵权行为的责任，对于重建公众信心至关重要。

85. 鉴于指称的杀戮事件具有广泛和系统性质，而且迄今为止国内机制未能确保问责，人们强烈呼吁建立一个国际问责机制。2019年6月，由特别程序任务负责人组成的11人小组呼吁人权理事会建立独立调查。<sup>112</sup> 国际刑事法院正在对菲律宾的情况进行它自己的初步审查。联合国人权事务高级专员再次强调需要对杀戮事件进行独立、公正和有效的调查，并随时准备协助在国家和国际两级进行可信的问责努力。

86. 高级专员表示，通过加强提供技术援助和能力建设，特别是为了执行本报告所载建议，并通过继续监测和报告人权进展情况等做法，人权高专办随时准备继续与菲律宾积极接触。

## 五. 建议

87. 高级专员呼吁菲律宾政府：

(a) 在打击非法毒品运动的背景下：

(一) 废除菲律宾国家警察司令部第16-2016号备忘录通告；停止“Tokhang项目”，并紧急制止针对毒品犯罪嫌疑人和吸毒者的法外处决、任意拘留和其他暴力行为；取消在各行政级别编制和公布“毒品观察名单”；

(二) 全面审查与毒品有关的立法和政策，包括重新审查对毒品犯罪的强制性处罚；考虑将持有毒品供个人使用非罪化；实施监禁替代措施和其他基于人权的应对措施；

(三) 确保向与毒品有关的杀戮受害者家属提供足够援助，包括财政援助、法律支持和社会心理服务。

(b) 国家安全法律和政策：

(一) 撤销第32号备忘录令；确保紧急措施是必要的、相称的和有时限的，并仅限于情势紧急所严格要求的措施；

(二) 紧急解散所有私人和国家支持的准军事团体并解除其武装；

(三) 审查第70号行政令及其执行情况，以确保遵守法治和国际人权规范和标准，并通过有意义的参与性协商解决政治和社会经济方面的不满。

<sup>112</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24679&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24679&LangID=E)。

## (c) 问责制:

- (一) 授权一个独立机构对所有杀戮和据称违反国际人道法的行为进行迅速、公正、彻底和透明的调查，以便起诉并对受害者及其家人提供补救措施；
- (二) 改进汇编和公布关于法外处决所有指控的一致性分类数据系统；
- (三) 改善执法机构与人权委员会之间的合作；加强委员会的调查和取证能力，包括通过《人权委员会宪章》；通过立法设立国家防范酷刑机制。

## (d) 公民空间:

- (一) 采取建立信任措施，增强与民间社会组织建立信任，并促进它们与受权回应人权关切的国家机构接触而不受报复；制止并谴责线下和网上煽动仇恨和暴力以及其他针对人权维护者和其他政府批评者的有害、威胁性和厌恶女性言论；
- (二) 确保表达自由、结社、和平集会等权利得到尊重和保护；撤销对人权维护者、政治反对者、记者和媒体组织、法律和司法官员、工会成员、教会工作者和其他人出于政治动机的指控，并采取法律措施确保对他们的保护，特别是在受到威胁，包括基于性别的暴力威胁之后；并确保为本报告与人权高专办合作的个人和实体不会受到报复。

## (e) 土著人民:

- (一) 充分和全面执行《土著人民权利法》，并与受影响社区一道应对阻碍该法正常运作的重大挑战；
- (二) 确保充分尊重自由、事先和知情同意的原则，并确保在影响土著社区的发展项目的所有阶段的切实参与；
- (三) 确保土著儿童普遍获得符合其文化特性、语言和价值的优质教育。

## (f) 与人权高专办和联合国人权机制的合作:

- (一) 请特别程序任务负责人监测和报告具体人权关切，并提供相关技术援助；
- (二) 请人权高专办加强提供技术援助，尤其使它就能够就审查反恐立法、采取基于人权的药物管制办法、加强国内调查和问责措施、改进据称警察违法行为的数据收集等问题提供咨询意见，并协助弥合民间社会与国家当局之间的分歧。

## 88. 高级专员呼吁国际社会，包括人权理事会:

- (a) 鼓励和支持该国政府与人权高专办在人权委员会和民间社会的参与下开展技术合作，以执行本报告的各项建议；
- (b) 授权人权高专办继续监测和记录菲律宾的人权状况，并定期向人权理事会报告，包括技术合作的进展情况；
- (c) 在国内机制没有明确和可衡量的结果的情况下，考虑国际问责措施的备选方案；
- (d) 就人权维护者可能遭遇报复问题，保持接触；
- (e) 加强执行《工商企业与人权指导原则》，在开展投资和发展合作时严格进行人权尽职调查，特别是在基础设施项目、采掘业和涉及安全部门的合作方面。

## Annex I

### Illustrative cases – victims’ voices

**The following three cases of alleged extrajudicial killings illustrate some of the key issues highlighted in the report. The stories were compiled through interviews with victims and witnesses, family members, as well as a review of official documentation and videos to corroborate information. In all the cases, there is a need for thorough, impartial and transparent investigations.**

#### **Benjamin Ramos – human rights lawyer**

After more than 30 years of defending the rights of farmers in Negros, multiple threats, frequent red-tagging and surveillance, attorney Benjamin Ramos was shot dead on 6 November 2018. Two hooded assassins on a motorbike fired three bullets into the victim in Kabankalan city centre on Negros Island. CCTV footage captured the motorcycle speeding away. The Presidential spokesperson condemned the killing, pledging to bring to justice the perpetrators. To date, however, there has been no justice for his family, and Ramos’ colleagues continue to face threats and vilification.

Benjamin Ramos was one of the most active lawyers and human rights defenders on Negros island. He started his work as a community organizer in the 1980s and was a founding member of the National Union of People’s Lawyers (NUPL) and the secretary-general of its Negros Occidental chapter. Witnessing the difficulties that the Negros sugar plantation farmers faced, he was determined to work towards improving their socio-economic situation, his wife Clarissa Ramos told OHCHR. He worked on various issues related to the State’s agrarian reform programme, land ownership, mining and the situation of sugar workers, among others.

*“Through his community work, Ben quickly realized that if the farmers did not possess the land – the whole effort is futile. He became interested in the agrarian reform and decided to pursue legal studies in order to deepen his understanding of the law. He felt that this knowledge would help the farmers to assert their rights”,* explained Clarissa Ramos, herself a human rights defender.

Benjamin Ramos’ legal advocacy and *pro bono* work with the Negros communities quickly earned him powerful enemies, including landowners, mining corporations, and military officers. Over the decades, Ramos frequently faced surveillance and was increasingly publicly accused by the military of being affiliated with the NPA. His name was aired on a radio programme, telling listeners not to seek legal advice from him as he was a front for the NPA. His picture appeared on a poster along with other rights defenders tagged as CPP-NPA-NDF personalities, and he was similarly maligned in PowerPoint presentations conducted by the military. Over the years, Ramos also lost several of his NUPL colleagues to assassinations, and he himself on occasion was followed by motorcycle-riding men, his wife said. In October 2018, after nine sugar workers were killed in Sagay City, Negros Occidental, Ramos took up the case. Two weeks later, Ramos himself was killed.

Despite the availability of CCTV footage and numerous witnesses to the circumstances of Ramos’ assassination, there remains widespread fear to assist police with the investigation, Clarissa Ramos said.

*“If they can kill a lawyer – imagine what they can do to a lay person?”* one witness said in an interview with OHCHR. Following his death, Ramos’ family and colleagues were subjected to further acts of surveillance, threats, and intimidation, including credible reports suggesting the involvement of military intelligence. Two of his colleagues were sent photos of coffins, warning they would be next.

Ramos is survived by his three children and his wife. *“I will continue to pursue justice for my husband through all available venues, both in the Philippines and internationally”,* Clarissa Ramos said.

### **Elisa Badayos and Eleuterio Moises – human rights defenders**

From 26 to 28 November 2017, Elisa Badayos, a long-time human rights defender and an NGO coordinator for Central Visayas, led a team of 30 individuals on a fact-finding mission to Negros Island. The purpose of the mission was to investigate and document human rights violations allegedly committed by private security guards, the Citizen Armed Force Geographical Units (CAFGUs), and the Armed Forces of the Philippines (AFP). The team also included Eleuterio Moises, member of the local peasant organization, Mantapi Ebwan Farmers' Association. On the last day of their mission, 28 November, at around 2:40 p.m., Badayos and Moises were shot dead by motorcycle-riding gunmen.

Members of the fact-finding team recalled in interviews with OHCHR how on 28 November, in Bayawan city, their vehicle was stopped by a group of armed guards. Some of the guards were reportedly members of the CAFGU. The men reportedly worked for an influential local family with close ties to the municipal government. The guards brandished their weapons and asked the team about the purpose of the mission. The team showed the guards the municipal permit they had obtained to conduct their work. The armed men relented and allowed the team to proceed.

The fact-finding team separated into smaller groups and conducted interviews with victims and witnesses. Badayos and her team spoke to farmers who told them that security guards employed by a powerful local politician were attempting to drive farmers off the land. After the interviews with farmers, Badayos, Moises and other colleagues got on two motorbike to go to the Nangkay barangay hall in Bayawan to file a police report on the harassment they had faced from the armed men. The team that witnessed the killing recalls noticing they were being followed by masked armed men on another motorbike.

The witnesses say that Badayos, Moises and another colleague were shot – and the gunmen took pictures of their victims before driving off. Badayos and Moises were pronounced dead on arrival at the hospital, while the third colleague survived.

Elisa Badayos' daughter Jimmylisa was part of the mission: *“I recall my mission colleague receiving a call informing us that something happened to my mother. My heart sank.”*

The Philippine National Police opened an investigation into the incident but despite witness testimonies and CCTV footage capturing the suspects on a motorbike, the case remains unsolved. A Commission on Human Rights investigation concluded that while human rights violations have been committed in the attack, failure to collect evidence has precluded the case from moving forward.

Colleagues of the murdered human rights defenders and labour activists shared with OHCHR the continued threats they have been receiving on social media in relation to their work in Bohol, Cebu and Negros, and told also of intimidating visits from individuals who introduce themselves as representatives of the Government.

Elisa Badayos is survived by her four children, including Jimmylisa. Elisa's husband Jimmy Badayos, a labour organizer, disappeared in 1990 after being arrested and taken away by police in Cebu city. His fate and whereabouts remain unknown.

### **The Lozano brothers – on a drug watch list**

According to the Philippine National Police, brothers Crisanto (34) and Juan Carlos Lozano (31) were killed on 12 May 2017 after a robbery incident in Arboretum, Quezon City. The police report claimed that three men allegedly took a mobile phone of a victim at gunpoint and then fled in a passenger “jeepney” vehicle. Police allegedly caught up with the trio a few kilometers down the highway, and after a shootout, killed all three suspects. Officers said they recovered two guns – .38 caliber and .45 caliber – beside the bodies of Crisanto and Juan Carlos. Both victims were on the barangay's “drug watch list”.

According to victims' relatives interviewed by OHCHR, the day before the killing, the two brothers had gone out early to see their uncle and to get clearances and referrals for work. After failing to hear from the brothers throughout the day, the family grew worried. They printed out the brothers' pictures and started approaching police stations throughout

Quezon City. Eventually the family got a call that bodies believed to be of the two brothers were brought into police camp Karingal in Quezon City. There, they were able to identify the bodies as Crisanto and Juan Carlos.

Crisanto and Juan Carlos' mother, Llore Benedicto, said the police told the family that a police-accredited funeral parlour took the bodies from the morgue. The parlour, notorious for profiteering off the anti-illegal drugs campaign, reportedly had close ties with local police, claimed unidentified bodies and processed them for a fee. Benedicto said that the parlour asked for PHP 112,000 (approximately USD 2,200), to be paid on the day before the interment. The family did not have the money, so the parlour refused to let her even see her sons' bodies. It took days for the family to negotiate the price down to PHP 75,000 – of which PHP 50,000 was to be paid in cash for the release of the bodies and the remaining PHP 25,000 had to be settled before the family could get death certificates required for the burial.

Eight days after her sons were killed, Llore Benedicto finally saw their bodies. *“I asked myself, is this what it feels to lose someone in the President’s ‘war on drugs’? I lost my loved ones and I still get to suffer in every step – including the funeral home.”*

The victims' family denied that Crisanto and Juan Carlos ever owned guns, and said that while they had used drugs in the past, they had stopped doing so for more than a year prior to their killing.

The family did not pursue a case against the police due to the lack of means, witnesses, a lack of faith in the justice system, and for fear of retaliation, Benedicto said.

*“Everybody knows that unless you have evidence or witnesses willing to step forward, the case will not go anywhere”,* admitted Llore Benedicto. She vowed, however, to continue her quest for justice in international venues: *“When a grieving parent or family cries because of a violent experience like this...I learned that when you cry, you gain more strength to fight. To fight for justice no matter how long.”*

**The following is an account of the killing of a municipal councilor, allegedly by NPA, for refusal to pay “revolutionary taxes”. The account is drawn from submissions received by OHCHR and an investigation by the Commission on Human Rights. The real names, dates and locations are not used in the account below, for the protection of surviving family members**

At around 7:00 on 15 May 2019, more than 50 heavily armed people on board three trucks stopped outside the house of municipal councilor Jose dela Suarez, according to his mother. She said the armed men scattered themselves and broke into the room where dela Suarez was, with his wife and young child. The family hid under their bed, but one of the intruders spotted dela Suarez. Dela Suarez's sister said that the assailant immediately sprayed the victim with bullets, pulled him out and proceeded to repeatedly stab him with a knife.

The assailants then gathered money and jewelry from the house before driving off, chanting “mabuhay ang NPA” (“long live the NPA”), the victim's mother said.

Investigators of the Commission on Human Rights interviewed witnesses who said that dela Suarez had been repeatedly approached by individuals claiming to be members of NPA, demanding “revolutionary taxes”. Over many years, Dela Suarez had refused to pay up. A year before his killing, dela Suarez had received a letter warning him against running for re-election.

Suspects have been identified in the case and court proceedings are ongoing.

OHCHR received a number of accounts of NPA violations. Further investigations are required in such cases. While there are no comprehensive figures on NPA violations, the Government has informed OHCHR that 80 incidents allegedly perpetrated by NPA are being monitored under Administrative Order 35.

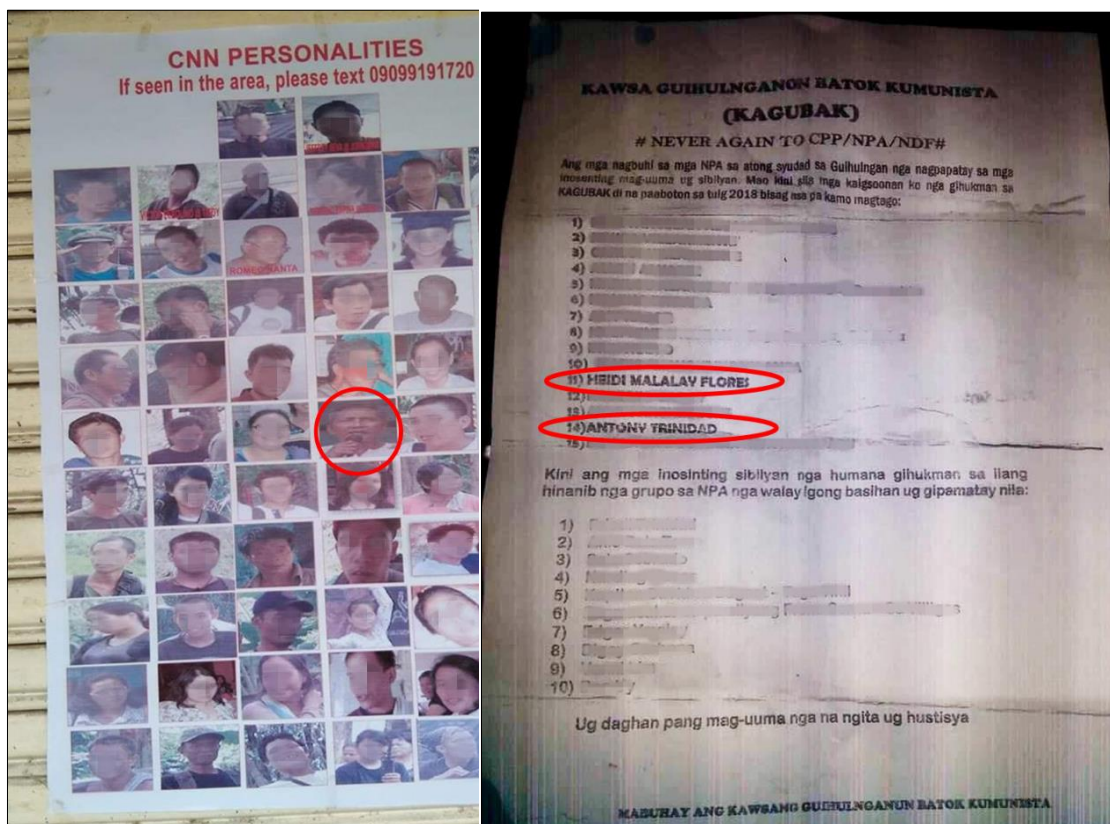
## Annex II

Images threatening human rights defenders below are open source and circulating in the public domain. Some were discussed in the Philippines Senate. Images and names blurred by OHCHR.

### Image 1

Left: A poster that claims to be bearing pictures of suspected CPP-NPA-NDF (“CNN”) personalities). The phone number listed is a local police number. Circled in the poster, Bernardino Patigas (6th row) and Anthony Trinidad (second row from the bottom), have been killed.

Right: A “hit list leaflet” declaring 15 people as NPA who “will be judged”. Circled are activist Haide Flores (spelled Heidi below) and lawyer Anthony Trinidad, who have since been killed.



**Image 2**

Left: Facebook post red-tagging an activist with caption: “UP Cebu Kabataan Partylist, one of the many NPA partylists. So they can get money from the Government. REMEMBER THEIR FACES!”

Right: Private Facebook message to the activist reading: “Fourteen bullets for 14 communists ... Stop it, or else we will make you stop.”

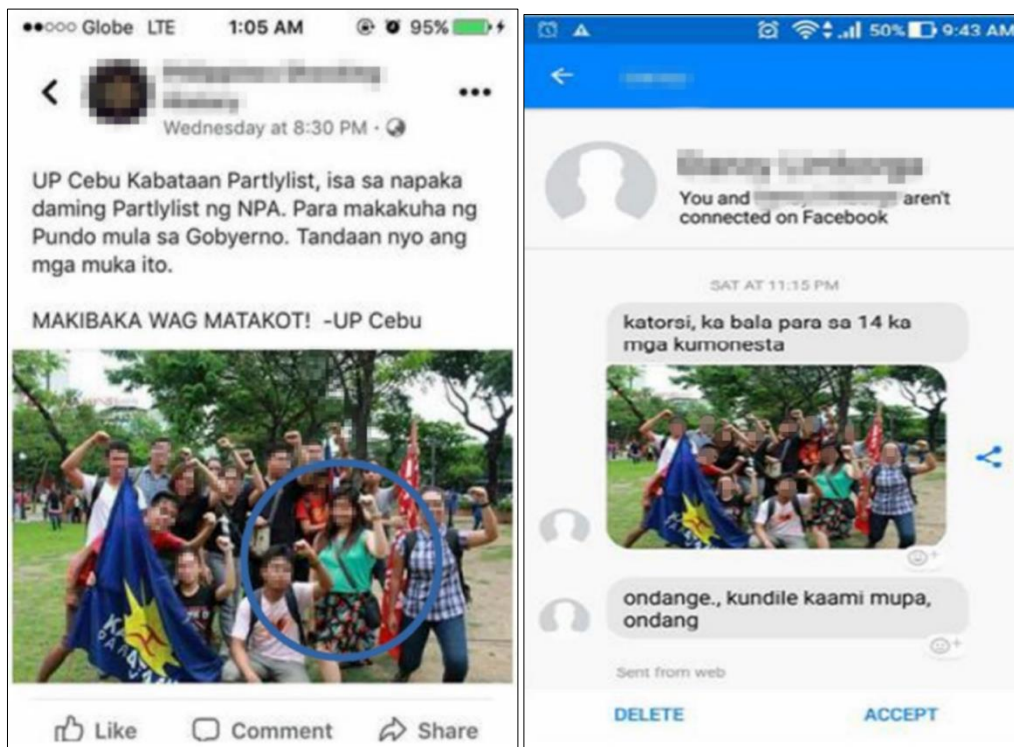
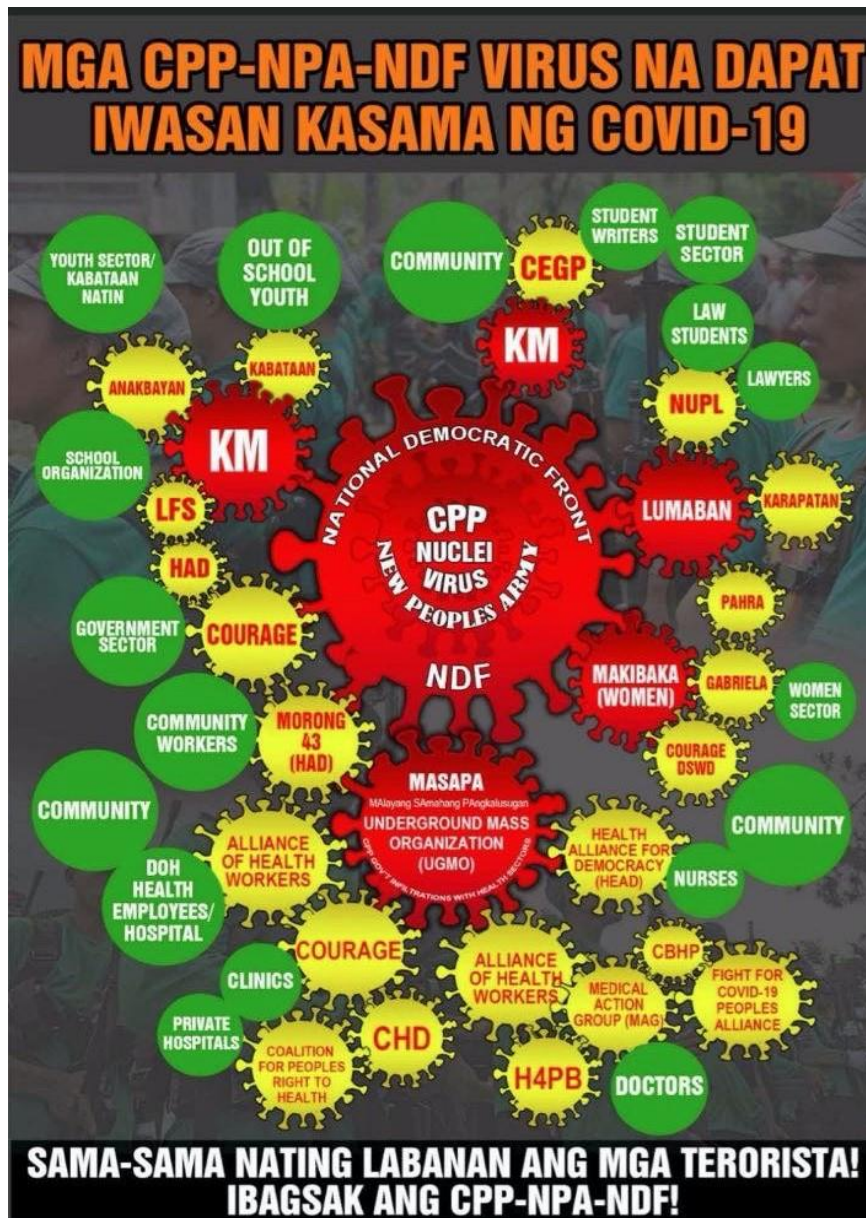




Image 3

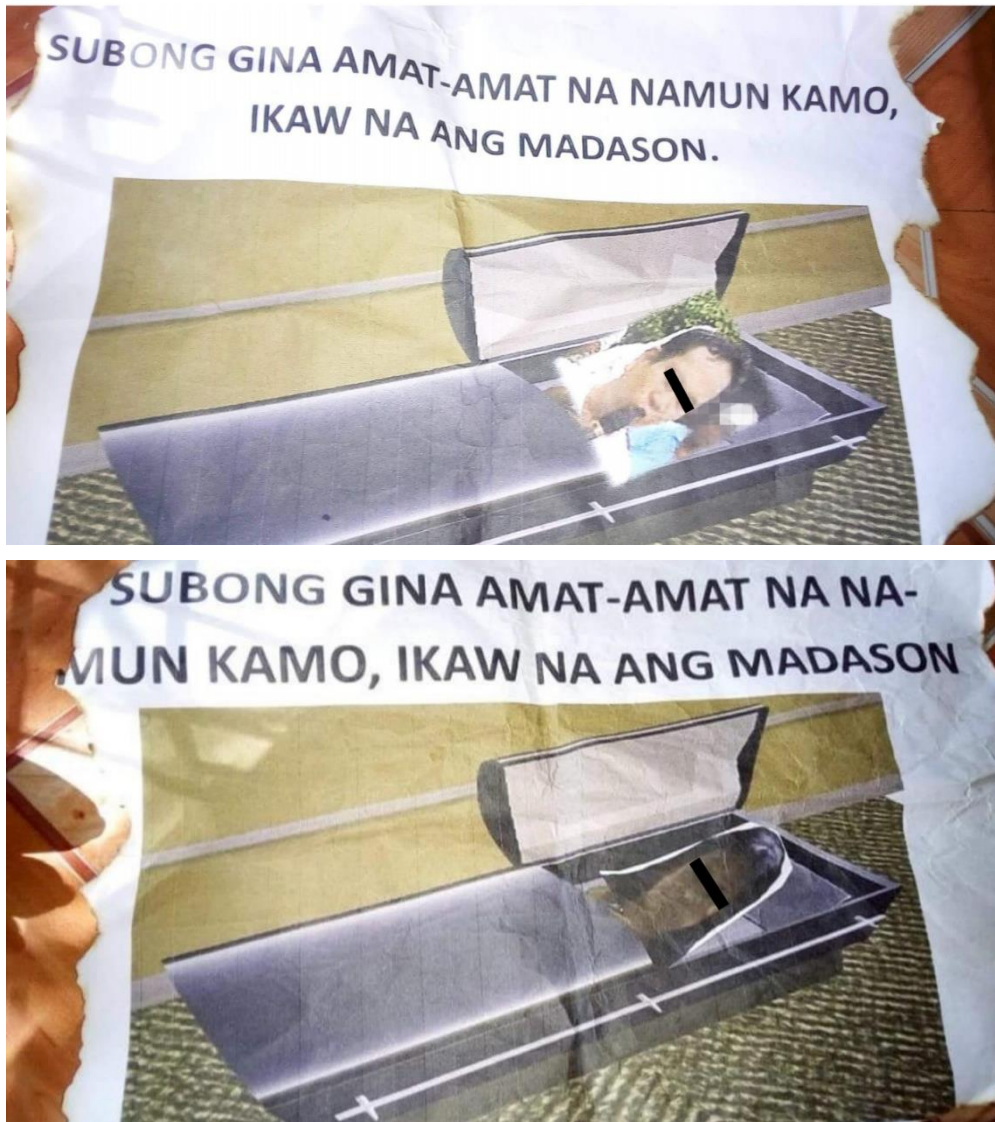
Image posted on the Facebook page of the AFPs 303rd Infantry Brigade on 30 April 2020, depicting prominent NGOs as “the real virus” (the text reads: “The CPP-NPA-NDF viruses that should be avoided along with COVID-19. Together we fight terrorists! Overthrow CPP-NPA-NDF!”)

www.facebook.com/303rdbrigade.philarmy/posts/903439520101515



**Image 4**

Death threats received on 24 November 2018 by two colleagues of slain human rights lawyer Benjamin Ramos Jr, some 18 days after his unsolved murder. The text reads “Now we are looking at you, you will be next.” Black bars added by OHCHR.



### Annex III

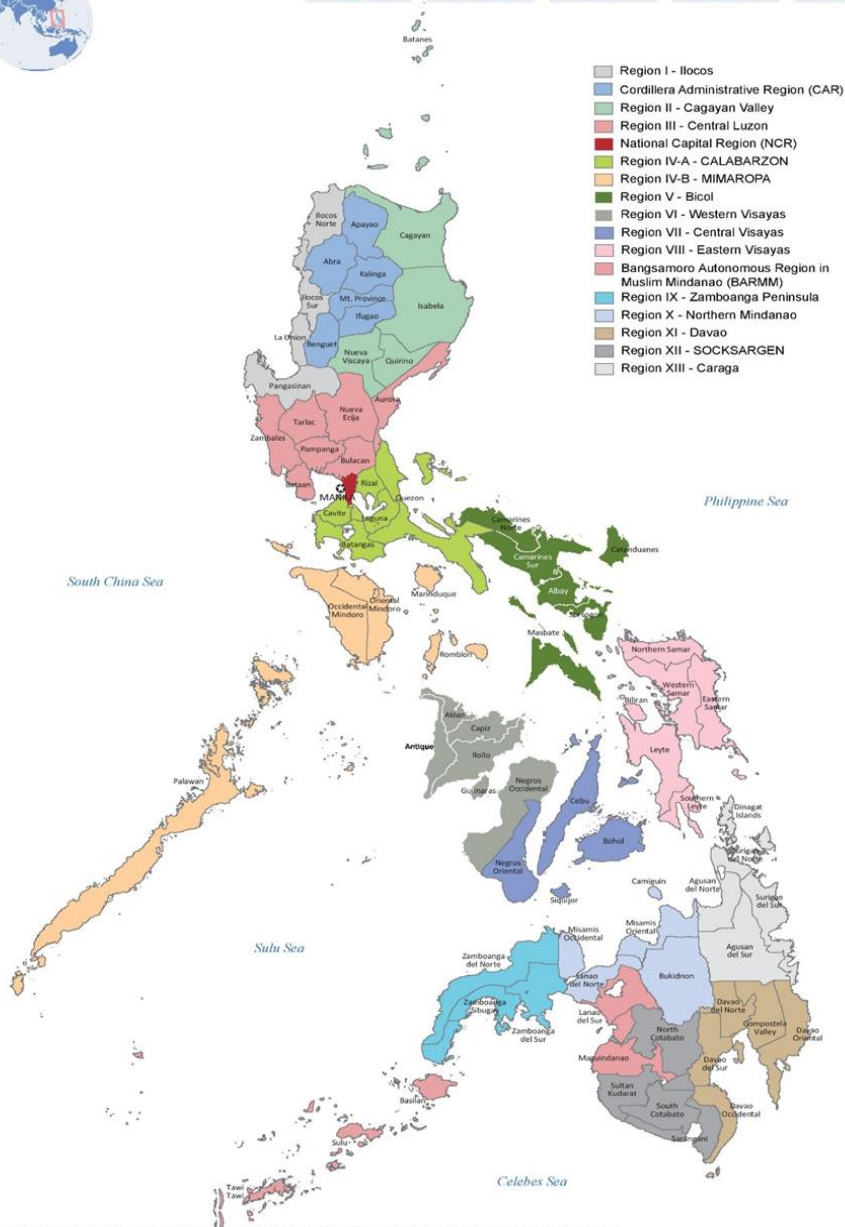
## Map of the Philippines

Map of the Philippf the Philippf the Philippf the Philippf the Philippf the Philippf the Philippf the Philippines

### PHILIPPINES: Provinces



17 REGIONS	81 PROVINCES	145 CITIES	1,489 MUNICIPALITIES	42,036 BARANGAYS
---------------	-----------------	---------------	-------------------------	---------------------



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.