



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
23 September 2009
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会
第七十五届会议
2009年8月3日至28日

审议缔约国按照《公约》第九条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

菲律宾

1. 2009年8月13日和18日，在委员会举行的第1956次和第1957次会议(CERD/C/SR.1956和CERD/C/SR.1957)上，审议了菲律宾第十五次至第二十次定期报告(CERD/C/PHL/20)。2009年8月27日，在委员会举行的第1969次会议(CERD/C/SR.1969)上通过了如下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎该国提交第十五次至第二十次定期报告，因此得以有机会与该缔约国恢复对话。委员会还表示赞赏与代表团举行了建设性且内容丰富的对话，及其在对话期间就问题清单和委员会各委员提出的许多问题作出的答复。

3. 在指出报告已逾期11年之际，委员会请缔约国今后恪守提交报告的时限。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到，缔约国已经批准或加入了所有联合国核心人权条约及其他载有对种族歧视问题具有直接影响力条款的国际人权条约，尤其是国际劳工组织(劳工组织)《关于就业和职业歧视的公约》(1958年)(第111号)，以及联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的《取缔教育歧视公约》。

5. 委员会欢迎缔约国继续参与联合国关于人权，包括土著人民权利问题的的工作，出席德班审查会议，并致力于促进宗教间的对话。

6. 委员会欢迎，自上次定期报告(CERD/C/299/Add.12)以来，1997年《土著人民权利法》(《土著权利法》)生效，并建立起了全国土著人民事务委员会(土著事务委员会)。
7. 委员会欢迎缔约国承认和保护土著传统司法和冲突解决机制。
8. 委员会赞赏国家警察委员会颁布的标准程序指示，确保菲律宾在招聘、遴选和任命国家警察人员时，不会出现基于性别、宗教、族裔血统或政治隶属等原因的歧视。
9. 委员会注意到，菲律宾采取了一项积极的举措，对某一级别的武装部队人员，只有在得到菲律宾人权事务委员会的证书，证明未涉入未结案件，或以往没有侵犯人权行为案底的人，才可予以晋升。
10. 委员会欢迎缔约国承诺在受武装冲突影响的地区推进和平进程。
11. 委员会赞赏地注意到，充满活力的民间社会以及国家人权机构，菲律宾人权事务委员会发挥了积极的作用，向本委员会提供了广泛的资料。
12. 委员会注意到，联合国关于土著人民权利问题专家机制编纂的“关于落实土著人民受教育权方面的经验教训和挑战的研究”(A/HRC/EMRIP/2009/2)援引了菲律宾的若干实例。委员会赞赏收到的一些关于“土著人核心课程”和“其他学习法教材”以及其他教学举措，包括高等教育领域和教育援助方案的发展动态和实验测试情况。

C. 关切和建议

13. 委员会关切地感到，缔约国定期报告宣称，“菲律宾不论在官方，或实际上都绝对不存在蓄意，或非正式或零星形式，甚至个别形式的”种族歧视(第6段)，“因此，菲律宾政府坚持认为，菲律宾没有基于种族、肤色或种族血统的歧视”(第13段)。

虽然可接受该国否认存在着正式的种族歧视现象，然而，委员会想指出，即使是用意良好或中性的政策也有可能直接或间接地对种族关系产生不良或损害性的影响，并导致实际上的歧视。委员会重申其认为，没有一个国家可宣称，在其领土上不存在种族歧视现象，而承认这种歧视现象的存在，则是消除歧视现象的一个必要先决条件。

14. 委员会指出，关于《公约》在国家立法体制中的地位问题，未对委员会作出充分的澄清。在注意到缔约国视《公约》为“本国法律部分”之际，委员会说，《公约》的许多条款是不可自行执行，必须经国家立法才可在全国生效。

委员会促请缔约国确保《公约》在国家立法体制，包括通过颁布必要的立法，得到全面适用。

15. 在注意到缔约国的资料阐明，菲律宾全国、省和地方各级采取了立法、司法和行政措施，旨在实现防止种族歧视的保护，并在注意到“2007 年反宗教和种族定性问题”议案正有待国会审议之际，委员会仍感到关切的是，缔约国尚未通过一项全面的反歧视法。

委员会建议缔约国颁布一项综合性法律，涵盖所有受《公约》保护的权利和自由，消除基于种族、肤色、血统或民族，或族裔血统原因的歧视。委员会要求提供进一步资料，阐明“2007 年反宗教和种族定性问题”议案及任何其他有待国会审理的种族歧视问题议案的情况。

16. 委员会感到关切的是，菲律宾仍未制定出全面履行《公约》第四条的刑法条款，把任何散布基于种族优越或种族仇恨思想、煽动种族歧视、暴力或煽动诸如此类行为之举，一律划定为可予以惩罚的行径，并禁止一切怂恿和煽动种族歧视的组织和活动。

委员会重申其建议，即缔约国应按《公约》第四条的要求，颁布所有相关领域的具体刑事立法。

17. 委员会感到遗憾的是，尚无详细分类的统计数据，列明土著人民、族裔少数和非公民成员实际享有受《公约》保护权利的情况，因为没有这些数据，难以评估缔约国境内各不同群体的社会经济状况。然而，委员会注意到，2010 年拟展开的全国人口普查，旨在将族裔列为一个可变数据。同时，委员会注意到，在 Metagora 项目框架内所做的努力，以衡量土著人民对享有其祖传领域和土地权利的认识水平和履行程度。

在着重指出收集有关人口社会经济状况精确和最新数据的重要性之际，委员会鼓励缔约国利用 2010 年人口普查，列入依照基于自愿自我认同的族裔和性别分类列出的指数，并在下一次定期报告中提供所获得的数据。为此，委员会提请缔约国注意委员会关于报告形式和内容的准则第 10 至 12 条(CERD/C/2007/1)。委员会还建议缔约国在直至展开普查的整个筹备过程中与各相关族群磋商，并鼓励采取诸如 Metagora 项目之类的举措。

18. 委员会赞赏缔约国提供资料，阐明各武装冲突地区恢复了和平进程，并注意到的保护冲突地带的土著人民，包括儿童采取了许多举措。委员会欢迎打算设立一个关于儿童情况的监测和报告机制，并建立了另一些委员会监测各个和平进程。然而，委员会感到关切的是，有报告称，长期以来土著人民的人权一直遭到侵犯，他们依旧遭受到武装冲突的重大伤害。委员会关切的是，上述土著族群的首领仍然成为法外处决，以及失踪和拘留的受害者，而且有报告表明，武装部队和武装集团抢占了土著人的领地。

委员会促请缔约国继续致力于恢复受武装冲突侵害区域的和平，保护弱势群体免遭侵犯人权行为之害，尤其要保护土著人民和各族裔群体的儿童，并确保对所有侵犯人权行为的指控，展开独立和不偏不倚的调查。委员会回顾 2008 年 7 月儿童权利委员会根据《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提

出的建议，建议实施 1997 年《土著人民权利法》以保障武装部队或武装集团不得征募土著人民和其他族裔群体的儿童入伍(CRC/C/OPAC/PHL/CO/1,第 19 段)。委员会要求得到更多资料，以了解对联合国关于法外处决、即决处决，或任意处决问题特别报告员的报告(A/HRC/8/3/Add.2)和联合国关于土著人民人权和基本自由问题特别报告员报告(E/CN.4/2003/90/Add.3)的后续落实情况。

19. 委员会关切的是，武装冲突造成的境内流离失所后果，尤其对土著人民的生活、健康和教育造成了影响。

参照《关于国内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)，委员会建议，缔约国采取充分措施，确保境内流离失所者享有《公约》第五条规定的权利，特别是他们的人身安全权，以及经济、社会和文化权利。

20. 在注意到提供了有关监察专员任务的补充资料之际，委员会遗憾地感到，这些资料并未清楚阐明，监察专员在消除种族歧视方面的实际活动和行动范围。

委员会建议缔约国的下次定期报告提供资料，具体阐明监察专员为打击种族歧视现象所展开的实际活动和行动范围，以及对监察专员独立性的体制保障。

21. 委员会赞赏菲律宾人权事务委员会的工作，这是一个根据《巴黎原则》设立的全国人权机构，但是委员会关切地感到，人权委员会的任务并未明确包括经济、社会及文化权利。

委员会在回顾经济、社会及文化权利委员会 2008 年 12 月提出的建议(E/C.12/PHL/CO/4,第 13 段)之际，建议缔约国在菲律宾人权事务委员会的任务中列入保护和增进经济、社会及文化权利的工作。

22. 委员会指出，《土著人民权利法》是一项卓越的立法，载有一个令人欢迎的土著人定义，兼顾了自我定义和他人的定义。委员会关切地感到，对土著人土地适用 Regalian 原则，违背了《土著人民权利法》规定的固有权利概念。委员会还关切的是有资料阐明，第 942 号《共和国法》(1995 年《开采法》)大幅度损害了《土著人民权利法》。

委员会建议，缔约国与土著人民磋商，就土著人土地的法律框架展开独立的审查，尤其审查是否与《土著人民权利法》一致问题、法律框架的执行准则、Regalian 原则以及其他相关原则，以及 1995 年《开采法》。委员会在回顾经济、社会及文化权利委员会 2008 年 12 月的建议(E/C.12/PHL/CO/4,第 16 段)之际，促请缔约国全面履行《土著人民权利法》，尤其确保土著人民切实享有其祖传领域、土地和自然资源方面的权利，并确保在土著人领地上开展的经济活动，特别是开采活动不会有损害对上述法案确认的土著人民权利的保护。

23. 委员会关切的是，要求集体土地所有权的正式程序显然不应有地冗长繁琐，并关注，土著族群提出诉讼时，须承担举证责任。

委员会寻求进一步澄清关于获取“祖传领域/土地证”的时间框架，以及提出集体土地所有权的诉求以及颁发证书的数量。委员会建议，缔约国简化获取土地所有权证明的程序，并采取有效措施保护力争行使其权利族群免遭报复和暴力。

24. 委员会在注意到全国土著人民事务委员会正在加紧努力实施《土著人民权利法》之际，仍感到关切的是，关于基础设施和自然资源的开采项目，在征求土著人民“自由、事先和知情同意”时，并未始终充分落实磋商进程。

委员会建议缔约国核实为征得土著人民自由、事先和知情同意所设立的现行结构和准则/程序，是否符合《土著人民权利法》的精神和文字，并规定与土著人民展开磋商的现实时间框架。委员会建议缔约国核实显然缺乏正式抗议的状况，并不是因缺乏有效补救办法、受害者未意识到自己的权利、担心报复，或对全国土著人民事务委员会的不信任所致。

25. 委员会欢迎缔约国申明，缔约国希望尊重 Canatuan 的 Subanon 人在其祖传领地上的习俗和权利，并解决与 Subanon Mt Canatuan 案件相关的社区分化问题。该案情涉及对 Canatuan 山的开采作业问题。这是 Subanon 人的神圣之地，而开采却未事先征得 Subanon 人的同意。委员会按照预警和紧急行动程序审议了此案。委员会仍关切，在关于如何解决侵害 Subanon 人权利和毁坏其圣山问题所采取的行动方面，该国向委员会继续提供了一些自相冲突的资料。

委员会促请缔约国与所有当事方展开磋商，以尊重 Subanon 人的习惯法和惯例的方式，解决 Canatuan 山问题，并欢迎缔约国提供进一步相关发展动态的资料。

26. 在铭记所有人权不可分割性之际，委员会鼓励缔约国考虑批准缔约国尚未批准的一些国际人权条约，尤其是载有对种族歧视专题有直接影响的条款的条约，诸如劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的公约》(1989年)第169号。

27. 委员会建议缔约国在国内法律制度执行《公约》时，参照2001年9月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》及2009年4月在日内瓦召开的德班审查会议的成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中列入具体资料，阐明为在全国落实《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划及其他措施。

28. 委员会建议缔约国继续与从事保护人权领域方面工作，特别是从事消除种族歧视方面工作的组织的磋商和对话，商讨下次定期报告的编纂工作。

29. 委员会鼓励缔约国考虑按《公约》第十四条规定发表任择声明。

30. 委员会建议缔约国批准，1992年1月15日《公约》缔约国第十四次会议上通过，并经大会1992年12月16日第47/111号决议核准的《公约》第八条第6款的修订案。为此，委员会引述了大会第61/148号决议，决议强烈敦促各缔约国加快国内对该修订案的批准程序，并迅速向秘书长发出各国同意该修订案的书面通知。

31. 委员会建议缔约国在提交报告之际，随即向广大公众提供并分发，并同时以官方语言和酌情以其他通用语言，颁布委员会就上述报告发表的意见。
32. 在注意到 1994 年缔约国提交了其核心文件(HRI/CORE/1/Add.37)之际，委员会鼓励缔约国根据各国际人权条约提交报告的协调准则，尤其是 2006 年 6 月举行的第五届人权条约机构委员会间会议通过的关于编撰共同核心文件的协调准则(HRI/GEN/2/Rev.4)，提交一份最新的核心文件。
33. 根据《公约》第九条第 1 款和经修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论通过的一年之内，提供资料阐明其就上文第 18、23 和 25 段所载建议采取的后继行动。
34. 委员会还提请缔约国注意，建议 14、15、17、22 和 24 特别重要，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，阐明为落实这些建议采取的具体措施。
35. 委员会建议缔约国铭记消除种族歧视委员会第七十一届会议上通过的关于消除种族歧视委员会具体文件编纂准则(CERD/C/2007/1)，于 2012 年 1 月 4 日之前，提交一份第 21 次和第 22 次定期报告的合并文件，并阐明本结论性意见中提出所有要点。