



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
23 May 2023
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于菲律宾第二十一至二十五次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2023 年 4 月 19 日和 20 日举行的第 2969 和 2970 次会议上审议了菲律宾以一份文件提交的第二十一至二十五次合并定期报告。^{1 2} 委员会在 2023 年 4 月 26 日举行的第 2977 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二十一至二十五次合并定期报告。委员会还欢迎与高级别代表团进行的建设性对话，并感谢代表团在委员会审议报告期间和对话之后提供的资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2022 年 3 月 24 日加入《减少无国籍状态公约》，并于 2012 年 4 月 17 日加入《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》。

4. 委员会还欢迎缔约国采取的以下立法、政策和体制措施：

(a) 第 10353 号共和国法，2012 年《反强迫或非自愿失踪法》；

(b) 第 10368 号共和国法，2013 年《人权受害者赔偿和承认法》；

(c) 第 10627 号共和国法，2013 年《反欺凌法》；

(d) 第 11199 号共和国法，2018 年《社会保障法》；

(e) 第 11188 号共和国法，2018 年《武装冲突情况下儿童特别保护法》；

(f) 2021 年 7 月 22 日签署的《联合国在菲律宾促进和保护人权的技术合作和能力建设联合方案(2021-2024 年)》；

* 委员会第一〇九届会议(2023 年 4 月 11 日至 28 日)通过。

¹ CERD/C/PHL/21-25.

² 见 CERD/C/SR.2969 和 CERD/C/SR.2970。



(g) 2022 年第 163 号行政命令，将难民、无国籍人和寻求庇护者获得保护服务的机会制度化。

C. 关注和建议

统计数据

5. 委员会注意到缔约国提交的统计数据，其中提供了按地理位置分列的土著人民总人口。然而委员会感到遗憾的是，缔约国缺乏按地理位置、性别、年龄和族裔或民族出身分列的关于人口构成的全面和可靠的公开统计数据，以及关于社会经济指标的数据，包括关于非公民如移民、难民、寻求庇护者、无国籍者和国内流离失所者的数据。这限制了委员会评估生活在缔约国的不同群体如何行使《公约》规定的权利的能力(第一、第二和第五条)。

6. 委员会回顾其报告准则，建议缔约国建立一个系统，根据自我认同原则，系统地收集关于社会经济指标的全面数据，按地理位置、性别、年龄和族裔或民族出身分类，包括非公民的数据，委员会还建议缔约国提供一份报告，以使委员会能够更好地评估生活在缔约国的不同群体如何行使《公约》规定的权利。³ 委员会请缔约国公布这些统计数据，并将这些数据列入下次定期报告。

将《公约》纳入国内法律秩序中

7. 委员会注意到缔约国提供的资料，即 2009 年至 2018 年期间共颁布了 215 项涵盖《公约》所载权利的法律，并且好几项反歧视法案已提交国会，正等待国会审议。虽然这些法案，包括第 8243 号法案含有采用了《公约》第一条所载种族歧视定义的规定，并反映了缔约国在《公约》之下的义务，但实际上尚无一項此类法案获得通过。委员会仍然关切的是，缔约国没有一项全面的反歧视法，根据《公约》第一条所载的所有理由界定和禁止种族歧视，包括根据第一条第一款界定和禁止直接和间接歧视，并吸收《公约》的所有其他实质性规定(第一和第二条)。

8. 委员会建议缔约国尽快地经过合并各项法案之后通过一项反歧视法案，重申其先前的建议，即缔约国应通过一项全面的反歧视法，根据《公约》第一条所载的所有理由界定和禁止种族歧视，包括根据第一条界定和禁止直接和间接歧视，并吸收《公约》的所有其他实质性规定。

国家人权机构

9. 委员会欢迎国家人权机构全球联盟授予该国人权委员会 A 级地位。尽管已经提出了许多法案和建议，概述了一项章程，以巩固和扩大委员会的职能和权力，以便在现有职能和权力之外，加上调查侵犯经济、社会和文化权利的行为，并就批准、加入和执行国际人权文书提出建议等内容，委员会关切地注意到，这样一项法案尚未通过，而且 1987 年第 163 号行政命令仍然有效，这意味着委员会的职能和权力仅限于调查侵犯公民权利和政治权利的行为，以及监测遵守国际条约义务的情况(第二条)。

³ CERD/C/2007/1.

10. 委员会建议缔约国与人权委员会和民间社会组织协商，加快颁布立法，规定人权委员会的章程，概述其职能和权力，包括调查侵犯经济、社会和文化权利的行为，并就批准、加入和执行国际人权文书提出建议。

将种族主义仇恨言论和仇恨罪定为刑事罪

11. 委员会深为关切的是，有报告称，公共和政府官员发表仇恨言论，实施仇恨犯罪及煽动种族仇恨，包括发表要轰炸土著人民和强奸属于族裔宗教少数群体的妇女的言论。委员会感到关切的是，缔约国的国内法没有根据《公约》第四条明确宣布种族主义仇恨言论和仇恨犯罪可依法惩处。委员会尤其关切的是，缔约国提供的资料表明，根据《经修订的刑法》和 2012 年《网络犯罪预防法》中禁止诽谤的模糊规定，种族主义仇恨言论被定为刑事犯罪，这些规定被广泛解释为将行使言论自由的个人，包括主张《公约》规定的权利的个人所发表的言论定为刑事犯罪。这样做实际上反而压制了人们进一步的表达(第四、第六和第七条)。

12. 委员会回顾其关于执行《公约》第四条的第 7 号建议(1985 年)、关于执行《公约》第四条的第 15 号建议(1993 年)、关于同仇恨言论作斗争的第 35 号建议(2013 年)，并回顾人权事务委员会关于缔约国将诽谤非刑罪化的建议，建议缔约国：⁴

(a) 审查其法律框架，明确宣布仇恨言论和仇恨犯罪可依法惩处，只有在最严重的案件中，在证据确凿无疑的情况下，才将种族主义仇恨言论定为犯罪，并遵循合法性、相称性和必要性原则；

(b) 采取有效措施，确保根据《公约》第四条(寅)款谴责国家和地方各级公共当局或公共机构主张或煽动种族歧视的行为；

(c) 采取措施监测互联网和社交媒体上种族主义仇恨言论的传播；

(d) 采取有效措施，鼓励举报种族主义仇恨言论和仇恨罪行，确保提供和利用举报渠道，收集关于种族主义仇恨言论和出于种族动机的罪行的申诉以及对此类申诉的起诉、定罪和处罚的数据，并将这些数据列入下次定期报告。

土著人民的土地、领土和资源

13. 委员会注意到根据立法规定提供的保护，包括 1997 年的《土著人民权利法》。然而，委员会感到关切的是：

(a) 在土著人民拥有或传统上使用的土地上，特别是在棉兰老岛、内格罗斯岛、吕宋岛和奎松省，根据 2021 年第 130 号行政命令，正在开展采掘和开发项目。该命令解除了采矿禁令，但未获得土著人民自由的事先和知情同意；

(b) 缺乏法律确定性和及时有效的机制，以确保土著人民的权利得到保护，并在土著人民传统占有的土地和领土的所有权、划界、标界和归还方面提供保障；

(c) 土著人民在诉诸司法方面面临的障碍，包括地理偏远、语言障碍以及对法律和司法程序缺乏了解或认识，这些因素限制了他们获得有效补救的能力，

⁴ CCPR/C/PHL/CO/5，第 44 (e)段。

包括对他们拥有或历来使用的土地、领土和资源被没收、占领、耗尽或破坏而获得公平和公正的赔偿(第五和第六条)。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 确保就影响到土著人民拥有或传统上使用的土地和自然资源的项目或立法或行政措施征求土著人民的意见，以获得他们的自由、事先和知情同意；

(b) 执行现有立法，包括 1997 年《土著人民权利法》，并根据国际标准及时提供必要的法律承认，以保障保护土著人民拥有、使用、开发和充分控制其土地、领土和资源的权利；

(c) 与司法和农业当局及其他有关机构协调，采取适当程序，为开垦和归还祖传土地和领土提供便利；

(d) 消除诉诸司法的障碍，包括地理位置偏远、语言障碍以及对法律和司法程序缺乏了解或认识所造成的障碍，并根据受影响个人和社区的权利、习俗、传统和文化，保障提供法律援助和替代性纠纷解决办法；

(e) 确保土著人民在土地、领土和资源方面获得有效补救，重点是归还，在法院认为实际上不可能获得这种补救的情况下，为受影响的土著人民提供公正和公平的赔偿以及适当和文化上适当的搬迁选择；

(f) 根据《工商业与人权指导原则》，加强政策框架及其执行，以防止工商业实体从事对土著人民等群体的权利产生不利影响的活动。

武装冲突中族裔、族裔宗教和族裔语言少数群体和土著人民的状况

15. 委员会注意到在棉兰老穆斯林地区建立了邦萨摩洛自治区，但仍然关切的是，安全部队与非国家武装部队之间持续发生暴力冲突，特别是在棉兰老和内格罗斯岛地区，这种冲突对族裔、族裔宗教和族裔语言少数群体和土著人民造成了不成比例的影响。委员会深感关切的是，有报告称，这些社区遭受了严重侵犯人权的行为，包括非法杀害、绑架、强迫流离失所、袭击和破坏包括学校在内的财产。委员会注意到缔约国采取措施，包括通过镇发展方案，解决受冲突影响和面临贫困地区社区的基本需求，但委员会关切地注意到，这些社区仍然无法获得基本社会服务，表达其基本需求的社区领袖和社区服务提供者遭到骚扰、恐吓、袭击和杀害(第五条)。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 确保对国家官员在安全行动中犯下的所有侵犯人权行为进行及时、彻底、独立和公正的调查，包括由监察员进行调查，同时考虑到受害者及其家人的习俗、文化和传统，通过向其提供充足的人力、技术和财政资源以及赔偿以及心理、物质和其他支助，确保有效性；

(b) 采取必要措施，确保生活在受冲突影响地区的人获得基本服务，并为此消除骚扰、恐吓、攻击和杀害表达基本需求的社区领袖和社区服务提供者、特别是教师和保健服务提供者的做法；

(c) 优先考虑和解和过渡时期司法进程，确保族裔、族裔宗教和族裔语言少数群体和土著人民有意义地参与社区重建，同时保证追究所有武装部队侵犯人权行为的责任；

(d) 确保对受冲突影响地区的社区采取的所有措施采取基于人权和对性别问题有敏感认识的方针，包括执行人权事务委员会、禁止酷刑委员会和特别程序提出的建议。

境内流离失所者的境况

17. 委员会注意到缔约国采取的缓解和应对措施，包括根据 2020 年第 34 号备忘录通告采取的关于执行土著人民社区驱动的发展方案和临时家庭支助一揽子计划的措施，同时委员会感到关切的是，缔约国没有采取充分的预防措施，因为个人和社区，特别是属于棉兰老族裔宗教少数群体的个人和社区，仍然面临着因冲突而流离失所的重大风险，自然灾害和与气候变化有关的灾害以及大规模采掘和发展项目背景下的被迫流离失所。此外，委员会注意到缔约国为满足国内流离失所者的基本需求采取了各种措施，包括住房援助、以工换现金和以工换粮方案，但委员会仍然关切的是，尚未找到持久的解决办法，确保国内流离失所者享有《公约》第五条所保障的权利(第五条)。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 采取步骤，通过立法，保护国内流离失所者的权利，包括棉兰老穆斯林邦萨莫罗自治区的流离失所者的权利；

(b) 系统地进行影响评估，并履行义务，确保在批准可能对土著人民拥有或传统上使用的土地和资源权利产生不利影响的投资或开发项目之前，与土著人民进行协商，以获得他们的自由、事先和知情同意；

(c) 采取一切必要步骤，防止个人和社区，特别是属于少数民族群体和土著社区的个人和社区成为被迫流离失所的受害者，并在无法避免这种流离失所时，确保向受影响的个人和社区提供替代性适足住房和赔偿；

(d) 保证所有境内流离失所者都能获得基本服务，包括为此分配足够的财政和技术资源，同时确保在为解决境内流离失所者问题而采取的所有政策和方案中采取基于人权和对性别问题有敏感认识的办法。

寻求庇护者、难民、无国籍人和面临无国籍危险者的处境

19. 委员会注意到缔约国提供的资料说明为保护寻求庇护者、难民、无国籍人和面临无国籍风险的人的权利，特别是巴瑶族社区和印度尼西亚人后裔的权利而采取的措施，如 2022 年第 163 号行政命令，该命令将难民、无国籍人和寻求庇护者获得保护服务的机会制度化。然而，委员会感到关切的是，缔约国缺乏关于保护的全面立法，对一些令人关注的群体及其保护需要，包括生活在被迫流离失所背景下的未登记儿童情况，尚未进行摸底或适当处理(第五条)。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 采取步骤，颁布关于保护难民、寻求庇护者、无国籍人和面临无国籍危险者权利的全面立法，包括根据国际标准规定审议申请和确定身份的公平程序；

(b) 采取进一步措施，收集关于国内寻求庇护者、难民、无国籍人和面临无国籍危险者的定性和定量数据，以评估他们的保护需要；

(c) 加强地理位置偏远和受冲突影响地区的地方民事和出生登记机制，以扩大民事和出生登记。

关于种族歧视的申诉和诉诸司法的机会

21. 委员会注意到缔约国为确保诉诸司法所采取的措施，包括培训律师和法官。委员会还注意到，第 11691 号共和国号法，即《司法保安官法》，规定设立司法保安官署，调查对法官、律师和其他法院工作人员的恐吓、骚扰、攻击和杀害行为。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供详细资料，包括关于涉及基于《公约》第一条规定的一切理由的直接或间接种族歧视的案件或申诉的数量、类型和结果，包括属于少数族裔群体或土著社区的个人提出的案件或申诉(第六条)。

22. 委员会提请缔约国注意其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，并回顾说，没有关于种族歧视的案件或申诉并不意味着缔约国没有种族歧视，而是可能由于缺乏对现有补救措施的认识，存在诉诸司法的障碍，害怕报复或当局不愿意调查或起诉此类行为的实施者。委员会建议缔约国：

(a) 为警官、检察官和其他执法官员提供关于识别和登记种族歧视事件的培训；

(b) 开展公众教育运动，鼓励举报种族歧视行为，提高对现有补救办法的认识；

(c) 采取有效措施，保护法官和律师免遭一切形式的骚扰、恐吓和攻击，并调查所有报告的事件；

(d) 保证司法保安官署的有效性，并确保其拥有足够的人力、技术和财政资源；

(e) 建立一个机制，收集和公布关于提交国家法院和其他有关当局的种族歧视案件和申诉的统计数字和资料，包括调查结果和向受害者提供的赔偿。

人权维护者和民间社会的参与

23. 委员会深感关切的是，土著、族裔宗教和族裔语言社区的人权维护者和领导人遭到强迫失踪和杀害，并不断遭受暴力、威胁、恐吓、骚扰和报复。特别是，委员会对“贴红标签”的报道深表关切，包括在 2020 年 12 月 30 日的一次军事和警察联合行动中，9 名土著图曼多克领导人被指控与新人民军有联系后被杀害，17 名领导人被捕。此外，委员会关切的是，2020 年《反恐怖主义法》的模糊规定可能为了方便司法骚扰而予以解释，这种做法可能反过来强化对少数民族群体和土著人民进行的犯罪者形象描述。委员会注意到，根据 2012 年第 35 号行政令，成立了法外处决、强迫失踪、酷刑和其他严重侵犯生命权、人身自由和安全问题机构间委员会，但委员会感到关切的是，开展的调查数量很少，调查过程受到拖延，而且没有提供关于结果和对罪行起诉的信息。委员会感到遗憾的是，它只收到一份民间社会提交的材料(第五和第六条)。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 与有关个人和社区、他们的家人和与他们有联系的人协商采取措施，保护他们免遭强迫失踪、杀害和暴力行为、威胁、恐吓、骚扰和报复，特别是涉及记者和律师的情况；

(b) 确保迅速、彻底、公正和有效地调查所有关于这类行为的指控，起诉和适当惩罚责任人，并向受害者或其家属提供充分赔偿；

(c) 与包括人权委员会和民间社会组织在内的相关利益攸关方协商，审查2020年《反恐怖主义法》；

(d) 组织宣传和认识运动，介绍人权维护者所做的重要工作，以便创造一种宽容的气氛，使他们能够在不受任何形式的恐吓、威胁和报复的情况下开展工作；

(e) 在对执法人员、检察官和司法官员的培训中纳入关于法律确定性、可预测性和相称性原则的单元，以防止司法骚扰；

(f) 加快颁布一项关于保护人权维护者的法案，并为此与人权委员会和民间社会组织协商。

打击偏见和不容忍的培训、教育和其他措施

25. 委员会注意到缔约国为促进多样性和包容性所采取的措施，包括根据2019年第100号行政命令建立多样性和包容性机构间委员会，以领导宣传运动，以及提高对文化习俗的认识的Epanaw(旅程)项目，但委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供具体资料，说明为打击偏见和不容忍所采取的措施(第七条)。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 加倍努力，确保开展高质量的公共教育和认识运动；

(b) 将人权教育纳入学校课程；

(c) 加强与促进不同群体之间相互理解和容忍有关的活动；

(d) 鼓励公共和私营媒体通过并遵守职业道德守则和新闻守则，其中包括尊重《公约》的原则和其他基本人权标准，包括避免以可能助长不容忍的方式对族裔、宗教和其他群体特征进行带成见的和不必要的提及。

D. 其他建议

批准其他条约

27. 考虑到所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，特别是其规定与可能遭受种族歧视的社区直接相关的条约，包括《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

对《公约》第八条的修正

28. 委员会建议缔约国接受1992年1月15日《公约》缔约国第十四次会议通过并经大会第47/111号决议核准的对《公约》第八条第六款的修正。

根据《公约》第十四条发表的声明

29. 委员会承认人权委员会的职能和权力，包括调查侵犯公民权利和政治权利的行为，但关切地注意到，侵犯《公约》所载其他权利的行为可能超出了这一任务的范围，包括侵犯属于少数民族群体和土著人民的个人和社区的经济、社会和文化权利的行为。委员会鼓励缔约国根据《公约》第十四条的规定发表任择声明，承认委员会有权接受和审议个人申诉。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

30. 根据其关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，委员会建议缔约国在其国内法律秩序中执行《公约》时，落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议于 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行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，说明为在国家一级执行《德班宣言和行动纲领》而采取的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

31. 根据大会第 68/237 号决议，其中大会宣布 2015-2024 年为非洲人后裔国际十年，并根据大会关于落实该十年活动方案的第 69/16 号决议，委员会建议缔约国与非洲后裔组织和群体合作，制定和执行一项适当的措施和政策方案。委员会请缔约国在其下次报告中列入关于在这一框架内采取的具体措施的确切资料，同时考虑到委员会关于对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)。

与民间社会的协商

32. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和落实本结论性意见时，继续与从事人权保护工作的民间社会组织，特别是从事打击种族歧视工作的民间社会组织进行磋商并加强对话。

信息传播

33. 委员会建议缔约国在提交报告时，向公众提供并供查阅，并同样酌情以官方语文和其他常用语文在外交部网站上公布委员会对这些报告的结论性意见。

共同核心文件

34. 委员会鼓励缔约国根据 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的根据国际人权条约提交报告的协调准则，特别是编写共同核心文件的准则，更新其截至 1994 年的共同核心文件。⁵ 根据大会第 68/268 号决议，委员会敦促缔约国遵守此类文件的 42,400 字篇幅限制。

本结论性意见的后续行动

35. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明其执行上文第 12 (a)段(种族仇恨言论

⁵ [HRI/GEN/2/Rev.6](#), 第一章。

和仇恨罪的定罪)、第 20 (b)和(c)段(寻求庇护者、难民、无国籍人和面临无国籍风险的人的处境)和第 22 (d)段(种族歧视申诉和诉诸司法)所载建议的情况。

特别重要的段落

36. 委员会希望提请缔约国注意上文第 8 段(将《公约》纳入国内法律秩序)、第 10 段(国家人权机构)、第 18 段(b)和(c)(境内流离失所者的状况)以及第 24 段(e)和(f)(人权维护者和民间社会的参与)所载建议的特别重要性, 并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料, 说明为落实这些建议所采取的具体措施。

编写下次定期报告

37. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的报告准则, 在 2028 年 1 月 4 日之前以一份文件提交第二十六至二十九次合并定期报告, 并述及本结论性意见中提出的所有问题。⁶ 根据大会第 68/268 号决议, 委员会敦促缔约国遵守定期报告 21,200 字的篇幅限制。

⁶ [CERD/C/2007/1](#).