



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
6 April 2010
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

第七十六届会议

2010年2月15日至3月12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

日本

1. 2010年2月24日和25日，委员会在其第1988次和第1989次会议(CERD/C/SR.1988和CERD/C/SR.1989)上，审议了日本第三次至第六次的合并报告(CERD/C/JPN/3-6)。2010年3月9日，委员会在第2004次会议(CERD/C/SR.2004)上通过了如下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第3至第6次定期报告。委员会表示赞赏与该国大型代表团举行的建设性对话、该国对问题清单提供的书面答复(CERD/C/JPN/Q/6)和对委员会成员提出的问题所作的口头答复，所有这些为了解《公约》中规定的权利得到落实的情况提供了信息。委员会注意到缔约国的报告逾期时间很久，请缔约国注意在提交今后报告时注意规定的最后时限，以便履行《公约》规定的义务。

B. 积极方面

3. 委员会感兴趣地注意到缔约国为缅甸难民设置的试点重新安顿方案(2010年)。

4. 委员会欢迎缔约国对《联合国土著人民权利宣言》(2007年9月)的支持。

5. 委员会称赞缔约国承认阿伊努人为土著人民(2008年)，并感兴趣地注意到建立了阿伊努人政策理事会(2009年)。

6. 委员会赞赏地注意到该国通过了制止互联网上非法和有害信息的规定，其中包括经修改的“诽谤和隐私准则”(2004 年)，“联线供应商责任限制法”(2002 年)和“关于制止非法和有害信息行动的合同范本规定”(2006 年)。

C. 关切和建议

7. 委员会关切地注意到缔约国对于有关为落实委员会前次结论性意见(CERD/C/304/Add.114)而采取的具体措施提供的资料不够，并对这些意见大致上的落实情况，以及《公约》的总体落实不够充分而感到遗憾。

鼓励缔约国落实向其提出的所有建议和决定，并采取一切必要步骤，确保本国的法律规定能加强对《公约》的有效落实。

8. 委员会注意到现行的国家和地方条款、包括《宪法》第 14 条保障了法律面前的平等，但委员会着重指出，《公约》第一条中列举的种族依据没有被充分纳入。此外，委员会对缔约国关于依据世系的种族歧视所作的诠释感到遗憾，但对于了解到缔约国以《公约》的精神采取步骤防止和消除对部落民的歧视而感到高兴(第一条)。

委员会维持在其第二十九号一般性建议(2002 年)中表示了立场，即“‘世系’一词……含义和适用对于其他禁止歧视的理由具有补充作用”，及“‘世系’歧视指……类似世系的成员由于属于某一社会阶层而丧失或减损其平等享受人权的权利”。此外，委员会重申，《公约》第一条第一款中的“世系”一词并不仅指“种族”，而基于世系依据的歧视得到《公约》第一条的充分阐述。因此，委员会请缔约国通过一项完全符合《公约》的关于种族歧视的完整定义。

9. 委员会注意到缔约国表示国家反歧视法没有必要的观点，并关注到个人或群体因此无法对所受歧视诉诸法律补救的情况(第二条)。

委员会重申在其前一次结论性意见(第 10 段)中所提出的建议，促请缔约国根据《公约》第一条通过一项具体法律，取缔直接和间接的种族歧视，该法应当包含受《公约》保护的所有权利。委员会并鼓励缔约国确保接收有关种族歧视申诉的执法人员具备处理实行歧视的肇事者并保护受害者的适当的专业知识和权威。

10. 委员会感兴趣地注意到缔约国在起草报告时与非政府组织和其他团体进行了协商和非正式的听询，但委员会遗憾的是，同这类组织收集信息并与之交流信息的机会有限。

委员会注意到日本非政府组织在人权领域里所作的积极贡献以及发挥的作用，鼓励缔约国确保非政府组织在编写下次定期报告期间能切实地参加协商进程。

11. 委员会注意到缔约国提供的有关其人口组成情况的信息，但感到遗憾的是，可查看的一整套数据并不有助于充分理解和评估缔约国内弱势群体的状况。

委员会根据其经修正的提交报告准则第 10 和 12 条(CERD/C/2007/1)以及其关于《公约》第一条的解释问题的一般性意见八(1990 年)和关于对非公民的歧视问题的第三十号一般性建议(2004 年), 建议缔约国根据自愿的自我认同依据、充分尊重有关个人的隐私和保密权情况下对于在该国的居民所通用的语言、母语或显示居民多样性的其他指标进行调查, 加上从社会普查中得到的信息, 以便评估符合《公约》第一条定义的各群体的组成情况和状况。委员会并鼓励缔约国在其下次定期报告中提供有关非公民居民的分门别类的最新数据。

12. 委员会注意到缔约国承诺将根据《巴黎原则》(大会第 48/134 号决议)考虑建立国家人权机构, 但对撤销了包含建立人权委员会条款的“人权保护法案”提案感到遗憾, 此外在建立独立的国家人权机构方面一再拖延, 而且总体上缺乏具体的行动和时间安排。委员会并关切地注意到, 该国缺乏全面有效的申诉机制(第二条)。

委员会鼓励缔约国起草并通过一项人权保护法案, 及时建立法律申诉机制。委员会并促请根据《巴黎原则》建立资金和人员充足的独立国家人权机构, 机构应拥有广泛的人权方面授权任务, 以及处理当代各种形式歧视的具体任务规定。

13. 委员会注意到缔约国提供的解释, 但对缔约国针对《公约》第四条(子)款和(丑)款提出的保留感到关注。委员会并关切地注意到在该国对一些群体(包括在韩国学校上学的儿童)持续发表公然和粗鲁言论的事件, 以及采用互联网尤其针对部落民而作的有害和种族主义的言论和攻击(第四条(子)和(丑)款)。

委员会重申其观点, 认为对于传播基于种族优越性或仇恨的言论实行禁止是符合见解自由和言论自由原则的, 对此, 并鼓励缔约国审查其是否需要维持对《公约》第四条(子)(丑)款所作的保留, 以期缩小保留范围, 最好能撤销保留。委员会回顾指出, 行使言论自由权利的同时也伴随着特殊的义务和责任, 尤其是不传播种族主义理念的义务, 并呼吁缔约国再次考虑委员会第七号一般性建议(1985 年)和第十五号一般性建议(1993 年), 据此由于第四条各条款的非自动执行特点, 该条具有强制执行性质。委员会建议缔约国:

(a) 改正缺乏相关法律的情况, 使根据第四条而订立的禁止歧视的条款能具有充分的实际效益;

(b) 通过采取更多步骤惩处仇恨和种族主义的表现, 其方式包括加紧努力调查这种表现并惩处参与相关行动的人, 以此确保相关的《宪法》、民事和刑事法条款得到有效执行;

(c) 更多地开展使民众得以敏感认识和进一步了解的运动, 来制止种族主义理念的传播, 并防止以种族主义为动机的违法乱纪行为, 包括在互联网上的仇恨言论和种族主义宣传。

14. 委员会注意到缔约国正采取措施为公职人员提供人权教育，但重申其在上一份结论性意见(第 13 段)中提出的关切：公职人员的歧视性言论仍然存在，委员会还对当局违背《公约》第四条(寅)项，未就此采取行政或法律行动表示遗憾。令委员会关切的还有，规定惩处诽谤、侮辱和恐吓等言论的现有法律并非具体针对种族歧视，而仅适用于具体个人遭受伤害的案例(第四条(寅)项和第六条)。

委员会再次建议缔约国坚决谴责并反对国家或地方官员一切容忍或煽动种族歧视的言论，并且加大力度提高政界人士与公职人员的人权意识。委员会还迫切建议缔约国制定法律，直接禁止种族主义言论和仇外言论，并通过称职的国家法院保障人们获得针对种族歧视的有效保护与补救。委员会还建议缔约国采取必要措施防止今后再次发生此类事件，为全体公务员、执法人员、管理人员及普通民众提供有关的人权教育，包括关于种族歧视的专门教育。

15. 注意到家庭法院调解员没有任何公共决策权，委员会对于具有资格的非国民无法作为调解人解决纠纷的现象表示关切。委员会还指出，缔约国没有提供任何资料说明非国民参与公共生活的情况(第五条)。

委员会建议缔约国审查其立场，使胜任并被推荐为候选调解人的非国民能够在家庭法院工作。委员会还建议缔约国在下一份报告中提供资料，介绍非国民参与公共生活的权利。

16. 委员会感兴趣地注意到缔约国境内包括申请入籍者在内的非日裔居民人数增多，但重申其在上一份结论性意见(第 18 段)中提出的观点，即个人的姓名是文化和种族特征的一个基本方面，必须受到尊重。在这方面，委员会表示关切的是，申请人在担心受到歧视而不是出于自由选择的情况下继续为入籍而更改名字(第五条)。

委员会建议缔约国制定办法，尊重欲入籍的非日本国民的身份，入籍过程中的官员、申请表格及出版物避免使用鼓励申请人担忧自己的弱势地位或歧视而使用日本名字和文字的语言。

17. 委员会注意到修订后的《防止婚姻暴力与保护受害者法案》(2007 年)将保护范围扩展到不限国籍的所有受害者，并加强了地方政府的作用，但也关切地注意到，家庭暴力与性暴力的受害女性难以求助投诉机制，来获得保护服务。委员会尤为关切地指出，《移民控制法案》(2009 年)的更改为受家庭暴力侵害的外国妇女带来困难。委员会还对未提供关于针对女性暴力事件的资料和数据表示遗憾(第五条)。

根据其关于涉及性别问题的种族歧视的第二十五号一般性建议(2000 年)，委员会建议缔约国采取一切必要措施，解决双重歧视的现象，特别是对弱势群体中的妇女和儿童的歧视。委员会还重申其以往的建议(第 22 段)，建议缔约国就如何预防与性别有关的种族歧视，包括易受暴力侵害问题，收集资料并开展研究。

18. 委员会承认缔约国关于户籍制度的立场，也注意到为保护个人信息而作出的法律调整(2008年)，但是重申，令其关切的是户籍制度存在问题，隐私(主要是部落民的隐私)继续受到侵犯。(第二和第五条)。

委员会建议制定更严格的、含有惩罚性措施的法律，禁止出于歧视性目的使用户籍资料，特别是在就业、婚姻和住房方面，以有效保护个人隐私。

19. 委员会感兴趣地注意到，缔约国承认对部落民的歧视是一个社会问题，也注意到《Dowa 特别措施法》取得的成绩，但令其关切的是，2002年终止《Dowa 特别措施法》时缔约国与部落组织之间达成的下列条件至今尚未履行：充分落实《公约》；制定一项人权保护法律；制定一项促进人权教育的法律。委员会感到遗憾的是，没有一家公共权力机构专门受命处理歧视部落民的案件，委员会还注意到缔约国在处理或谈及部落民问题与政策时不使用统一的概念。此外，委员会关切地指出，尽管某些部落民与其他人的社会经济差距有所缩小，例如在物质生活环境和教育方面，而就业、婚姻、住房与土地价值等公共生活领域的歧视仍然存在。委员会还对缺乏衡量部落民境况改善情况的指标表示遗憾(第二和第五条)。

委员会建议缔约国：

- (a) 委任专门的政府机构或委员会负责处理部落民问题；
- (b) 履行终止《特别措施法》时所做的承诺；
- (c) 与有关人士协商，为部落民作一个明确统一的定义；
- (d) 除实行改善部落民生活条件的方案之外，并开展对普通民众的人权教育和提高认识行动，特别是在部落民居住的区域；
- (e) 提供反映上述措施的执行情况及进展的统计指标；
- (f) 参照关于特别措施的第三十二号一般性建议(2009年)，包括关于当受益群体与他人已实现可持续的平等时，终止特别措施的建议。

20. 委员会欢迎缔约国承认阿依努人为土著人，并感兴趣地注意到，一些举措反映了缔约国为此作出的承诺，包括设立工作组负责成立一个有象征意义的公共机构，及另一个工作组，对北海道以外的阿依努人的地位进行调查。但是委员会表达了下列关切：

- (a) 阿依努人在协商论坛及名人咨询小组中所占比例不足；
- (b) 没有在国家一级对北海道阿依努人权利的改善及社会地位的提高进行任何调查；
- (c) 迄今在落实《联合国土著人民权利宣言》方面取得的进展有限(第二和第五条)。

委员会建议缔约国与阿依努代表一起进一步采取措施，将协商转化为政策与方案，制定目标明确的阿依努人权行动计划，并且增加阿依努代表参与协商的机会。委员会还建议缔约国与阿依努代表协商，考虑设立第三个工作组，来审查并执行《联合国土著人民权利宣言》一类的国际承诺。委员会敦促缔约国开展对北海道阿依努人生活条件的国家调查，并建议缔约国考虑委员会第二十三号一般性建议(1997年)。委员会进一步建议缔约国考虑批准《国际劳工组织关于独立国家土著和部落居民的第169号公约》(1989年)。

21. 委员会强调教科文组织已确认若干琉球语言(2009年)，并强调了冲绳人独特的种族、历史、文化和传统，但缔约国对冲绳的独特性给予应有承认的方式令委员会遗憾，委员会还对冲绳人持续遭受歧视表示关切。委员会进一步重申了当代形式种族主义问题特别报告员的分析，即冲绳过度集中的军事基地为当地居民享受经济、社会和文化权利带来负面影响(第二和第五条)。

委员会鼓励缔约国与冲绳代表开展广泛磋商，以便监测冲绳人遭受的歧视，加强他们的权利，建立适当的保护措施和政策。

22. 委员会赞赏地注意到，缔约国为促进少数群体教育所做的努力，包括双语顾问及七种语言的入学指南，但是令委员会遗憾的是，缺少说明教育系统内消除种族主义的具体方案落实情况的资料。此外，下列做法对儿童教育产生歧视性影响，委员会对此表示关切：

(a) 阿依努儿童或其他族裔的儿童缺少以本民族语言接受教育或接受本民族语言教育的适当机会；

(b) 缔约国对境内外国人的子女未完全实行义务教育的原则，这有悖于《公约》第五条(辰)(5)项、《儿童权利公约》第28条、《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条第二款，而日本是这些公约的缔约国；

(c) 在学校认证、课程一致性及进入高等教育方面存在障碍；

(d) 在公共援助、补贴与免税方面，对外国人学校及在缔约国居住的韩裔与华裔子弟的学校给予不同待遇；

(e) 缔约国内现有要改变立法的提议，免除公立与私立高中、技术学院及各种提供类似高中课程的院校的学费，而某些政界人士的做法似乎表明要将北朝鲜人的学校排除在此项提议之外(第二和第五条)。

根据其关于对非公民歧视的第三十号一般性建议(2004年)，委员会建议缔约国确保无歧视地提供教育机会，确保居住在缔约国境内的所有儿童在入学与完成义务教育方面没有障碍。在这方面，委员会还建议缔约国对于众多面向外国人的教育体制，以及倾向于在国家公立教育制度之外建立的替代制度的做法开展研究。委员会鼓励缔约国考虑为少数群体提供适当机会接受本民族语言的教育或以本民族语言接受教育，并请缔约国考虑加入《联合国教科文组织取缔教育歧视公约》。

23. 委员会赞赏地注意到决定难民地位程序方面的进展，但再度关切地表示，有报告称对某些国家的寻求庇护者实行不同的优待标准，来自不同地方、需要国际保护的寻求庇护者被强行遣返回危险处境。委员会还对难民自己提出的问题表示关切，包括无法适当获得庇护信息、对程序的理解问题、语言/交流问题及文化脱节，包括公众对难民问题缺乏了解(第二和第五条)。

委员会再次建议该缔约国采取必要措施，确保所有难民都能接受标准庇护程序，平等获得各项公共服务。在这方面，委员会还建议该缔约国保证所有寻求庇护者有权享受充足标准的生活和医疗以及其他权利。委员会敦促缔约国根据《公约》第五条(丑)项，确保不将任何人强行遣返到有充分理由认为对其生命或健康有危险的国家。委员会建议缔约国就此与联合国难民事务高级专员办事处合作。

24. 委员会对日本人与非日本人关系紧张的案例表示关切，特别是因种族和国籍原因剥夺他人进入供公共使用的地方和服务场所的权利，如餐馆、家庭公共浴室、商店和旅馆，从而违反了《公约》第五条(巳)项(第二和第五条)。

委员会建议缔约国通过面向全体民众的教育活动消除这一普遍态度，并制定国家法律，将禁止他人进入对公共开放的场所列为非法行为。

25. 令委员会关切的是，缔约国未采取足够措施修订课本，以准确传达受《公约》保护的群体对日本社会作出的贡献(第五条)。

委员会建议缔约国修订现行课本，以更好地反映少数民族的文化和历史，并建议缔约国鼓励出版关于少数民族历史文化的书籍和其他出版物，包括少数民族语言的出版物。委员会特别鼓励缔约国支持在义务教育中使用阿依努和琉球语言教学，及开设阿依努语和琉球语课程。

26. 委员会注意到缔约国为消除种族偏见而采取的措施，如设立人权咨询办公室、开展人权教育和促进活动，但仍令委员会关切的是，缺少有关媒体宣传及广播电视节目中纳入人权内容的具体资料(第七条)。

委员会建议缔约国加强公共教育和提高认识运动，纳入宽容与尊重的教育目标，并确保本国国民与非本国国民中弱势群体的问题都在媒体中得到适当报道，以便消除种族歧视。委员会还建议缔约国特别注意媒体在促进人权教育方面的作用，并建议加强措施，消除媒体与新闻界中可以导致种族歧视的种族偏见。此外，委员会建议对记者和媒体从业人员进行教育和培训，以提高对种族歧视的意识。

27. 考虑到所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，特别是其条款直接涉及种族歧视主题条约，如《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990年)、《劳工组织关于就业和职业方面的歧视的第111号公约》(1958年)、《关于无国籍人地位的公约》、《减少无国籍状态公约》及《防止及惩治灭绝种族罪公约》。

28. 鉴于其关于德班审查会议后续行动的第三十三号一般性建议(2009 年), 委员会建议缔约国在根据其国内法律秩序中执行《公约》时, 考虑到反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有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》, 以及 2009 年 4 月在日内瓦召开的德班审查会议的结果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中纳入具体资料, 说明在国家一级采取了哪些行动计划和措施来执行《德班宣言和行动纲领》。

29. 委员会鼓励缔约国考虑作出《公约》第十四条规定的任择声明, 承认委员会有受理和审议个人来文的权利。

30. 注意到缔约国的立场, 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, 并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款的修订案。为此, 委员会援引大会第 61/148 号与第 62/243 号决议, 决议强烈敦促《公约》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后, 立即以官方语文并酌情以其他常用语文向公众公布并提供这些报告, 并同样公布委员会对这些报告的意见。

32. 注意到缔约国在 2000 年提交了核心文件(HRI/CORE/1/Add.111), 委员会鼓励缔约国按照国际人权条约的提交报告协调准则, 尤其是 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编写共同核心文件的准则(HRI/MC/2006/3), 提交其最新的核心文件。

33. 委员会请缔约国根据《公约》第九条第一款及其订正议事规则第 65 条的规定, 在本结论通过一年之内提供资料, 说明如何就上文第 12、20 和 21 段所载的建议采取后续行动的情况。

34. 委员会还提请缔约国注意, 建议 19、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. 委员会建议缔约国在 2013 年 1 月 14 日前提交第七次、第八次和第九次定期报告, 其中应考虑到委员会第七十一届会议通过的提交《消除种族歧视公约》具体文件的准则(CERD/C/2007/1)。该报告应评述本结论性意见提出的所有要点。