

消除种族歧视委员会

关于教廷第十六至第二十三次合并定期报告的结论性意见 *

1. 委员会在2015年11月24日和25日举行的第2394和第2395次会议(见CERD/C/SR.2394和2395)上审议了教廷第十六至第二十三次合并定期报告(CERD/C/VAT/16-23)。委员会在2015年12月7日举行的第2411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十六至第二十三次合并报告。然而, 委员会感到遗憾的是, 报告提交拖延了很久, 距缔约国提交上一次报告已有12年。

3. 委员会欢迎与教廷代表团进行的具有建设性的坦诚对话, 以及对话期间代表团努力答复委员会成员提出的问题。

B. 积极措施

4. 委员会欢迎教廷为在世界各地促进《公约》目标所做的努力, 包括:

(a) 教廷各法庭, 如教廷正义与和平委员会、教廷文化委员会和天主教教育部为消除无知、偏见和仇恨所开展的活动;

(b) 教廷和天主教会在向全世界属于弱势和被边缘化种族和族裔少数群体的个人提供受教育机会方面的作用;

(c) 教皇方济各强调, 必须消除贫困, 穷人往往属于社会中被边缘化的种族或族裔群体, 而贫穷和种族歧视相互交织;

(d) 教皇发表了许多有力声明, 谴责种族主义并促进文化间和宗教间理解和宽容, 包括支持难民和移民的声明。委员会强调, 正如委员会在其关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2013年)中所述, 高级官员发表声明倡导容忍和尊重的文化及消除仇外心理和种族主义言论非常重要。委员会赞扬教皇方济各最近呼吁欧洲每个天主教教区、宗教团体、修道院和避难所接收一户逃离冲突和贫穷的难民家庭。

5. 委员会欢迎缔约国努力落实委员会以前提出的关于使缔约国立法与《公约》的要求相一致的结论性意见(见CERD/C/304/Add.89, 第9段), 特别是2013年7月颁布了关于刑法事项补充规范的《第八号梵蒂冈城国法》, 及载有《刑法修正案》和《刑事诉讼法修正案》的《第九号法》。委员会还欢迎教皇方济各于2013年7月11日主动签发了关于梵蒂冈城国司法机关在刑事事项中的管辖权的《宗座牧函》。该函确立了梵蒂冈城国司法机关对《第八号法》和《第九号法》所述罪行的管辖权, 包括对梵蒂冈城国公职人员和公民在梵蒂冈城国境外所犯此类罪行的管辖权。

C. 关注的问题和建议

《公约》的适用和范围

6. 委员会关切地注意到缔约国在其报告中所述关于《公约》第九(二)条规定的委员会权限范围的立场, 以及其对委员会一些建议的意见, 即给缔约国“增加新的术语或建立新的义务”(见CERD/C/VAT/16-23, 第3(c)和(d)段)。委员会还注意到, 缔约国反对委员会一般性建议的内容, 缔约国认为, 这些建议的内容扩大了《公约》的范围, 特别是相互交织的问题, 包括种族和性别的相互交织, 以及《德班宣言和行动纲领》(第九条)。

7. 委员会提醒缔约国, 委员会的作用不限于提请注意违反《公约》的具体行为, 根据《公约》第九条第二款, 其作用还包括提出建议和一般建议, 以便就委员会认为将加强防止种族歧视并推动实现消除此类歧视目标的措施向缔约国提供指导。委员会欢迎缔约国在对话期间表示愿重新考虑其关于以上第6段所述事项的立场, 并请缔约国采纳委员会的建议, 包括涉及相互交织问题和《德班宣言和行动纲领》的建议, 这些建议中阐述了缔约国在制定和实施打击种族歧视的政策和活动时可以参考的最佳做法。

立法框架

8. 委员会注意到, 关于刑法事项补充规范的《第八号法》禁止《公约》第四条所列举的一些罪行, 但委员会感到关切的是, 与煽动种族歧视不同, 《公约》第二(一)(卯)条所规定的种族歧视没有被明文禁止。它还注意到在以下方面缺乏明确性: (a) 是否有以低于法律规定的最低刑罚进行处罚或决定对不太严重的罪行不进行刑事起诉的起诉裁量权; (b) 哪些法律和程序分别适用于可归于公民、梵蒂冈城国官员、教廷官员和天主教会官员的种族歧视行为(第二和第四条)。

9. 委员会建议缔约国采取立法措施, 禁止《公约》第二(一)(卯)条所设定的种族歧视。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供进一步资料, 澄清分别适用于禁止梵蒂冈城国公民和官员、教廷官员和天主教会官员的种族歧视行为的民事和刑事规定。此外, 委员会要求缔约国澄清是否存在委员会第35号一般性建议第12段建议的以低于法律规定的最低刑罚进行处罚或决定对不太严重的侵犯行为不进行刑事起诉的起诉裁量权。

获得救济

10. 委员会感到关切的是, 法律可能无法如《公约》第六条所规定的那样确保对种族歧视获得救济和赔偿。委员会注意到缔约国的解释, 即梵蒂冈城国的刑法可以为遭受的任何损害寻求公正和充分的赔偿(见CERD/C/VAT/16-23, 第26段), 委员会指出, 不同于煽动种族歧视, 《第八号法》并不惩处此类歧视。关于《第八号法》处罚的罪行, 委员会感到关切的是, 结合刑事起诉获得赔偿的机会可能无法满足《公约》第六条的要求, 因为受害者获得赔偿的能力取决于推动司法办公室进行刑事处罚的决定。委员会进一步感到关切的是, 结合刑事诉讼要求赔偿的申诉人可能要承担过高的举证责任(第六条)。

11. 委员会建议缔约国审查其关于就种族歧视要求获得救济和赔偿的法律框架并颁布修正案, 以确保法律框架符合《公约》第六条的要求。委员会请缔约国在下一次定期报告中提供进一步资料, 说明种族歧视受害者可用来寻求救济的机制及在寻求此类救济的诉讼过程中适用的举证责任标准, 包括具体说明举证责任是否在任何节点转至被告一方。

监测和处理种族歧视案件

12. 委员会注意到, 资料表明2013年8月梵蒂冈城国家理事机构内部设立了一个专门机构, 负责监督教廷加入的国际协定的执行情况, 但委员会仍然感到关切的是, 缔约国没有国家人权机构或监测、受理和处理有关个人和教廷权力之下运作的机构种族歧视案件的其他有效机制(第二和第六条)。

13. 委员会建议缔约国设立一个独立机制, 针对个人和教廷权力之下运作的机构监测《公约》执行情况。应向该机制提供充足的人力、财力和技术资源, 以便其履行职责。委员会还请缔约国提供进一步资料, 说明该专门机构的工作及该机构是否负有受理和处理种族歧视申诉的任务。

领导职位的多元化

14. 委员会欢迎教皇方济各努力促进红衣主教多元化, 但委员会感到关切的是, 担任领导职位的少数族裔人数仍然较少。委员会还感到遗憾的是, 尽管2000年缔约国上次与委员会对话期间声明将提供分列数据(见CERD/C/SR.1425, 第53段), 但缔约国报告中仍缺少此类数据(第二条)。

15. 委员会鼓励缔约国加紧努力, 确保其治理结构和决策机构中的族裔多元化。委员会请缔约国在下次定期报告中提供有关其领导和高层职位组成的详细分列数据。

土著人民

16. 委员会欢迎教皇方济各2015年7月在多民族玻利维亚国的讲话, 其中他对天主教会在殖民主义背景下对美洲土著人民的行为表示道歉, 但委员会注意到, 土著人民对1493年“教皇子午线”诏书及其相关教皇训令认可的发现理论的当前遗留问题和影响以及其他问题表示关切(第二、第五和第六条)。

17. 委员会建议缔约国与土著人民进行有意义的对话, 以期有效消除他们的关切。在这方面, 委员会注意到缔约国代表团提供资料称, 已安排在罗马举行一次高级别对话, 以消除土著人民所表达的关切, 委员会建议缔约国确保该对话的参与者包括土著人民指定的适当代表。委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料, 说明该会议的成果及采取的具体后续措施。

对卢旺达种族灭绝的问责

18. 委员会欢迎缔约国承认天主教神职人员参与了卢旺达种族灭绝(见CERD/C/VAT/16-23, 第33段), 以及教廷为促进卢旺达的和解与和平所做的各项声明和活动。委员会注意到, 涉嫌参与种族灭绝的一些天主教神职人员已在国家法院或卢旺达问题国际刑事法庭受审, 但委员会指出, 有些神职人员可能尚未被追究责任, 包括1995年逃往法国的基加利Sainte-Famille教区前任负责人Wenceslas Munyeshyaka神父(第二、第四、第五和第六条)。

19. 委员会建议缔约国加紧努力, 查明有关卢旺达种族灭绝的刑事责任, 酌情向主张有起诉管辖权的国家当局提供所有相关资料, 并通过其司法机制(包括酌情适用教会刑法)采取任何可用的措施。

天主教神职人员和官员的歧视行为

20. 委员会注意到, 缔约国称, 在批准或加入国际协定时, 教廷“表现其道德权威, 从而鼓励各国批准该条约并履行各自义务”。委员会注意到缔约国的立场, 即“不能因违背了教会法训令的成员的违法行为而追究教会本身的责任(见CERD/C/VAT/16-23, 第33段), 并注意有必要避免干涉教会开展活动的国家的内政, 但委员会感到关切的是, 在世界一些地方, 天主教会公职人员的种族歧视行为可能会破坏缔约国利用教会道德权威促进《公约》目标的努力(第二、第五和第七条)。

21. 委员会鼓励缔约国利用其所掌握的机制, 促进天主教神职人员、宗教教派、社团和教会对种族歧视问题的敏感认识, 尤其是通过教育和培训各级人员。委员会鼓励缔约国, 通过教廷正义与和平委员会, 或通过法庭间委员会或其他适当机构, 拟订一份文件, 就种族容忍以及理解和打击种族歧视的重要性为天主教神职人员和天主教信徒提供指导。

D.其他建议

批准其他条约

22. 铭记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, 特别是有关规定与可能成为种族歧视对象的群体直接相关的条约, 包括《公民权利和社会权利国际公约》及其任择议定书、《经济、社会、文化权利国际公约》及其任择议定书、《消除对妇女一切形式歧视公约》及其任择议定书以及《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

《德班宣言和行动纲领》后续行动

23. 注意到缔约国反对在其定期报告中纳入资料, 说明为执行《德班宣言和行动纲领》和德班审查会议成果文件的行

动计划或采取的其他措施(鉴于这些文件“比《公约》范围更广且不具法律约束力”),委员会谨重申以上第7段的建议。依照其提出意见和建议的任务,委员会鼓励缔约国审查其立场并本着推广最佳做法的精神在消除种族歧视的努力中将这些文件作为有益政策指导方针加以考虑,委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供这方面的资料。

非洲人后裔国际十年

24. 委员会欢迎教廷代表团表示愿意通过一份通谕或其他适当的公开声明阐述消除对非洲人后裔的种族歧视的重要性表示,委员会认为,这在为天主教会参与跨大西洋奴隶贸易和严苛的非洲殖民主义政策提供精神补偿方面可以起到重要作用。委员会鼓励缔约国与非洲人后裔代表举行高级别对话,讨论天主教堂在跨大西洋奴隶贸易中的作用及其后果。在这方面,委员会鼓励教廷考虑大会第68/237号决议宣布的非洲人后裔国际十年(2015-2024年)以及大会关于落实非洲人后裔国际十年活动方案的第69/16号决议和委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第34号一般性建议(2011年)。

与民间社会进行协商

25. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告时在有关这些结论性意见的后续行动中,继续与在保护人权领域,特别是在消除种族歧视领域开展工作的民间社会组织进行协商并扩大对话。

传播

26. 委员会建议教廷在提交报告时做到公众能随时索取和查阅报告,并同样酌情以其他常用语文,向所有负责执行《公约》的国家机构提供委员会关于这些报告的结论性意见。

共同核心文件

27. 委员会鼓励教廷遵照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,特别是共同核心文件准则(见HRI/GEN/2/Rev.6,第一章),提交其核心文件。委员会参照大会第68/268号决议,促请缔约国遵守此类文件不得超过42,400字的限制。

本结论性意见的后续行动

28. 根据《公约》第九条第一款和议事规则第65条,委员会请缔约国在本结论性意见通过后的一年内提供资料,说明就以上第9、第17和第24段所载建议采取的后续行动。

特别重要的段落

29. 委员会提请缔约国注意,以上第11、第15和第21段所载建议尤为重要,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采取的具体措施。

编写下次定期报告

30. 委员会建议缔约国遵照委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1),在2018年5月21日前以一份文件提交第二十四和第二十五次定期报告,并处理本结论性意见中提出的所有要点。委员会参照大会第68/268号决议,促请缔约国遵守定期报告不得超过21,200字的字数限制。