



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
4 October 2016
Chinese
Original: Spanish

消除种族歧视委员会

关于巴拉圭第四至第六次定期报告的结论性意见 *

1. 委员会在 2016 年 8 月 8 日和 9 日举行的第 2458 次和第 2459 次会议 (CERD/C/SR.2458 和 SR.2459) 上, 审议了以一份文件提交的巴拉圭第四至第六次定期报告 (CERD/C/PRY/4-6), 并在 2016 年 8 月 22 日举行的第 2477 次和第 2478 次会议上通过了如下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国合并提交第四至第六次定期报告, 赞赏与缔约国高级别代表团进行的开放而有建设性的对话以及对话后提供的补充信息。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2012 年 6 月 6 日批准 1961 年《减少无国籍状态公约》, 于 2014 年 7 月 1 日批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》。

4. 委员会欢迎缔约国在报告期内采取的立法和机构措施, 特别是:

(a) 2015 年 9 月 7 日颁布了第 5469/2015 号《土著卫生法》, 通过该法成立了全国土著人民卫生局和全国土著人民卫生理事会;

(b) 2016 年 7 月成立了全国土著人民教育理事会;

(c) 2014 年建立了旨在监督落实各个人权机制所提国际建议的监测系统。

5. 委员会满意地注意到, 缔约国对人权理事会特别程序任务负责人进行查访提出了开放、长期的邀请。在这方面, 委员会欢迎土著人民权利问题特别报告员在

* 委员会在第九十届会议(2016 年 8 月 2 日至 26 日)上通过。



2014 年 11 月进行的查访，并鼓励缔约国确保特别报告员报告(见 A/HRC/30/41/Add.1, 第 78 至 92 段)中所列的全部建议能得到顺利落实。

6. 委员会赞扬缔约国与联合国人权事务高级专员办事处的人权顾问建立的密切合作关系。

C. 关注的问题和建议

人口构成

7. 委员会欢迎缔约国提供有关 2012 年开展的第三次全国住房和人口普查结果的信息，但遗憾的是，这些信息并没有充分反映出缔约国的人口构成情况，没有提到任何人权和社会经济指标，可用以评估全面落实《公约》所载权利方面取得的进展。委员会感到遗憾的是，缔约国未提供有关非洲裔巴拉圭人的可靠分类数据，这就限制了对这一人口群体所处状况的评估(第二条第一款)。

8. 委员会回顾了关于缔约国报告提交问题的第 4(1973)号一般性建议(《公约》第一条)中关于人口构成的建议，以及前一次提出的建议(见 CERD/C/PRY/CO/1-3, 第 9 段)，委员会敦促缔约国收集和提供可靠、最新、全面的有关人口组成情况的统计数据，特别是有关非洲裔巴拉圭人的数据，以及按种族、性别、年龄、地区、城市和农村区域(包括最偏远的地区)分列的人权和社会经济指标。委员会提醒缔约国，这种信息对制定适当的公共政策和方案保护易遭种族歧视的弱势群体，评估《公约》在社会各群体中的落实情况是必不可少的。

结构性歧视

9. 委员会感到关切的是，土著人民持续遭受结构性歧视，以及非洲裔巴拉圭人面临的歧视和被忽视，这表现在土著人民和非洲裔巴拉圭人与其他人口相比，在享有人权方面的不平等差距(第一、第二和第五条)。

10. 委员会建议，缔约国采纳一项打击种族主义和种族歧视的综合性国家政策，这项政策旨在促进社会包容和减少影响土著人民和非洲裔巴拉圭人的高度不平等和贫困状况。同时，根据关于《公约》中特别措施的意义和范围的第 32(2009)号一般性意见，委员会促请缔约国采取特别措施或平权行动，消除对土著人民和非洲裔巴拉圭人的结构性歧视。根据关于对非洲裔巴拉圭人的种族歧视的第 34(2011)号一般性意见，委员会敦促缔约国实施计划，承认非洲裔巴拉圭人的地位并给予其更多重视。

种族歧视的定义

11. 委员会继续感到关切的是，缔约国尚未按照《公约》第一条的规定明确种族歧视的定义，并对国会尚未通过任何有关歧视的法案表示遗憾。此外，委员会关切地注意到，国家刑法中尚未对种族歧视行为和《公约》第四条中所列行为作出刑事认定(第一条第一款和第四款)。

12. 根据关于《公约》第一条第一款的第 14(1993)号一般性意见, 委员会重申其上一次的建议(见 CERD/C/PRY/CO/1-3, 第 9 段), 并敦促缔约国加快通过旨在预防种族主义和种族歧视的必要立法, 在其中纳入包含了《公约》第一条第一款中所载的全部要素, 以及涵盖在所有权利和公共生活领域中构成直接和间接种族歧视行为的种族歧视定义。根据关于《公约》第四条的适用的第 7(1985)号一般性意见, 以及关于《公约》第四条的第 15(1993)号一般性意见, 委员会敦促缔约国将种族歧视行为认定为刑事犯罪, 并根据关于打击种族仇恨言论的第 35(2015)号一般性意见, 将《公约》第四条中所列行为认定为刑事犯罪。此外, 建议缔约国确保基于种族原因的犯罪动机被视为犯罪刑罚中的量刑加重情节。

权利监察员办公室

13. 委员会感到关切的是, 自 2008 年时任权利监察员任期结束后, 没有再任命新的权利监察员, 这对国家人权机构的独立性、合法性及其效率产生了影响。此外, 委员会还关切地注意到, 权利监察员办公室的资质已经被国家人权机构全球联盟(前身为国家人权机构国际协调委员会)暂时吊销(第二条第一款)。

14. 委员会促请缔约国立即采取一切必要措施, 通过透明和具有参与性的选拔和任命程序, 按照功绩、能力和公正性任命权利监察员。委员会建议, 缔约国采取必要的立法和行政措施, 以确保权利监察员办公室完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

全国土著事务局

15. 委员会感到遗憾的是, 缔约国未采取必要措施, 确保土著人民在全国土著事务局的代表性, 以及加强其机构自主权。此外, 委员会还关切地注意到, 大幅度降低了分配给该事务局的预算, 从而限制了全国土著事务局有效执行其使命的能力(第二条, 第一款)。

16. 根据其先前的建议(见 CERD/C/PRY/CO/1-3, 第 14 段), 委员会促请缔约国采取一切必要的措施, 将全国土著事务局转变为一个由土著人民代表的自主机构, 同时拥有足够的权力制订和协调所有与土著人民有关的公共政策。此外, 委员会还建议, 缔约国确保该事务局具备充足资金、物力、技术和人力资源, 以便有效履行其职能。

事前协商

17. 委员会注意到, 代表团在对话期间提出, 要在短期内提交事前协商的相关法案这一目标, 并通过社会行动秘书处的《关注土著社群协定》落实事先协商权。但是, 委员会感到关切的是, 事前协商并没有以系统的方式进行, 因此, 让土著人民自由表达知情同意的事前协商权, 在可能影响到土著人民的决策过程中没有完全得到尊重。此外, 委员会还关切地注意到, 在农业、畜牧业、林业和石油勘探活动许可证审批过程中, 并未向受影响的土著人民事前协商(第二条和第五条)。

18. 根据关于土著人民权利的第 23(1997)号一般性意见，委员会促请缔约国：

(a) 启动就事前协商法案向土著人民进行广泛协商并使其广泛参与的程序，确保这些法案符合国际标准，特别是国际劳工组织的《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)和《联合国土著人民权利宣言》；

(b) 采用适当的程序，以确保事前自由表达知情同意，通过系统、诚信的方式执行事前协商，在合理的时间内及时向土著人民提供足够和适当的信息，此外，还应遵守每个民族的传统习惯和文化特点；

(c) 确保可能影响土著人民的所有自然资源开发利用项目及所有立法或行政措施都遵守事前协商程序，让土著人民在事前知情的情况下自愿表示同意。

土著人民的土地、领地和资源

19. 委员会注意到土著人民在其领地方面拥有的权利受到了宪法承认，并赞赏缔约国在向土著人民归还土地方面作出的努力，但是，委员会感到关切的是，缔约国尚未出台适当和有效的机制，以便赔偿和归还土著人民祖传的土地和领地，大量土著人民仍然缺乏土地，或尚未获得法定所有权。此外，委员会还感到关切的是，缺乏保护土著人民对土地、领地和资源所享有权利的有效机制，在某种程度上，由于缺乏地籍登记，以及私营实体、公司或个人对土地的囤积，已经引起了社会冲突并导致土著居民被迫迁离其土地或领地(第五条)。

20. 委员会敦促缔约国：

(a) 建立适当和有效的机制，赔偿和归还祖传土地和领地，并确保划拨适当的人力、技术和财政资源，使该机制能够有效运作；

(b) 采取必要的立法和行政措施，包括根据国际标准，通过适当的法律认可和司法保护，确保保护土著人民安全地拥有、使用、开发和控制其土地、领地和资源的权利；

(c) 采取一切必要措施，包括预警和紧急行动，避免土著民族的成员成为第三方入侵其土地、领地和资源的受害者，并保证保护其不会被迫迁离其土地和领地。

美洲人权法院判决的执行

21. 委员会赞赏缔约国为遵守美洲人权法院关于 Yakyé Axa、Sawhoyamaxa 和 Xákmok Kásek 案件的判决作出的努力。但是，委员会仍然感到关切的是，这些判决尚未全部执行，这继续影响着以上土著社区权利的行使(第六条)。

22. 回顾先前的建议(见 CERD/C/PRY/CO/1-3, 第 17 段)，委员会促请缔约国加倍努力，迅速和有效地履行美洲人权法院对 Yakyé Axa 土著社区诉巴拉圭案、Sawhoyamaxa 土著社区诉巴拉圭案和 Xákmok Kásek 土著社区诉巴拉圭案的判决中尚未执行的内容。

自然资源开发的影响

23. 委员会感到关切的是，某些对自然资源的开发活动产生的不利影响，例如在土著人民的生活环境中广泛种植大豆和砍伐树木，严重影响了土著人民的传统生活方式及其土地和领地内的水资源(第五条(辰)项)。

24. 考虑到保护人权和消除种族歧视是经济可持续发展的重要组成部分，忆及缔约国和相关私营部门在其中发挥的作用，委员会促请缔约国：

(a) 采取必要措施，控制大豆种植和砍伐树木，以便不会对土著人民的生活条件造成损害；

(b) 对于在土著人民的领地内实施的自然资源的开采，进行社会和环境评估，以保护其传统的生存环境和水资源；

(c) 确保受到在其领地内开采自然资源活动影响的土著人民获得损害或损失补偿，并分享这些活动获得的收益。

自愿隔离或初次接触的土著人民

25. 委员会感到关切的是，缺乏针对位于查科地区和东部地区的自愿隔离或初次接触的土著居民的保护措施。委员会还表示关切的是，Ayoreo Totobiegosode 土著领地尤其受到森林砍伐的影响，危及到了其物质和文化的留存，陷于弱势处境(第五条)。

26. 委员会建议，缔约国立即采取必要措施，确保保护自愿隔离或初次接触的土著人民的物质和文化生存环境，并根据亚马逊地区、格兰查科地区和巴拉圭东部地区自愿隔离或初次接触的土著人民的保护准则，采取必要措施确保其正确实施。此外，委员会敦促缔约国有效落实美洲人权委员会于 2016 年 2 月 3 日在《巴拉圭 Ayoreo Totobiegosode 土著人民自愿隔离事项》中针对 Ayoreo Totobiegosode 土著人民颁布的预防性措施(MC 54/13)。

政治参与

27. 委员会关切地注意到，缺乏促进土著人民和非洲裔巴拉圭人参与公众生活领域决策过程的适当措施。此外，委员会还关切地注意到，缔约国尚未提供有关在各级公共行政管理机构中土著人民代表的信息(第二条和第五条)。

28. 委员会建议，缔约国采取必要措施，确保土著人民和非洲裔巴拉圭人在公共行政管理机构中的充分参与，特别是参与决策岗位，此外，还建议缔约国采取有效措施，确保土著人民和非洲裔巴拉圭人拥有平等的机会担任国家和地方各级公共行政管理机构中的成员，以便公共政策的设计和能够保障他们的权利。委员会还建议，缔约国要提高土著人民和非洲裔巴拉圭人对其有效参与公共和政治生活的重要性的认识。

人权捍卫者和土著领袖的处境

29. 委员会感到关切的是，公共主管部门据报存在对人权捍卫者，包括土著领袖和土著人民权利捍卫者实施报复、恐吓、威胁的行为，可能还有任意行为(第二条、第五条(丑)项和第六条)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，保护人权捍卫者，包括土著领袖和土著人民权利捍卫者，免遭某个公共主管部门和私营实体利用其职权实施的骚扰、威胁、恐吓、报复以及任何任意行为；

(b) 对任何针对人权捍卫者的骚扰、恐吓、报复和威胁行为进行调查，并根据情况对责任人进行惩罚；

(c) 开展有关人权捍卫者，包括土著领袖和土著人民权利捍卫者的关键性工作的宣传和认识活动，促进形成宽容的氛围，确保其开展工作的过程中免遭任何类型的恐吓、威胁和报复。

工作条件

31. 委员会继续感到关切的是，资料表明土著人所面临的恶劣工作条件，特别是在巴拉圭查科地区的农庄和家畜养殖场中所面临的恶劣工作条件，在有些情况下仍然受到劳动剥削(第二条和第五条(辰)项第(1)目)。

32. 委员会重申其先前的建议(见 CERD/C/PRY/CO/1-3, 第 16 段)并促请缔约国立即采取有效措施，确保巴拉圭查科地区的土著人民权利的充分行使。委员会促请缔约国充分预防、调查和处理所有歧视和劳动剥削案件，确保为受害者伸张正义，以及为其提供充分保护和修复，并根据罪行的严重程度对责任人实施适当的惩罚。委员会促请缔约国采取必要措施，加强劳动监察制度，并在下次定期报告中提供所实施的调查方面的信息，如有必要，还要提供已实施制裁的数量和类型的相关信息。

饮水和食品权

33. 委员会赞赏缔约国为确保土著人民享有充分的食物权和用水权作出的努力，然而，委员会感到关切的是，与其他人口群体相比，土著人民和非洲裔巴拉圭人在享有这些权利方面仍然存在重大差异(第五条(辰)项)。

34. 委员会建议，缔约国加倍努力，有效解决特别是影响土著人民的粮食不安全和儿童营养不良的情况，并确保饮用水和卫生条件对土著人民和非洲裔巴拉圭人(特别是农村和边远地区)的安全供应和可获得性。

健康

35. 委员会赞赏在编制《土著卫生法》实施条例方面的进展，但仍感到关切的是，土著人民主要居住的农村和边远地区，存在基础设施不足，药品短缺，卫生服务质量低下和卫生服务条件不足的情况(第五条(辰)项第(4)目)。

36. 委员会建议，缔约国采取必要措施，包括划拨必要的资源，以确保《土著卫生法》及其实施条例的有效执行，以及全国土著人民卫生局和全国土著人民卫生理事会的有效运行。此外，还建议缔约国继续努力，特别是根据土著人民的需要、传统和文化差异，确保土著人民健康服务的可获得性、可用性和质量。

教育

37. 委员会感到关切的是，在受教育方面存在显著差异，土著儿童和非洲裔巴拉圭儿童受到的影响尤甚。此外还感到关切的是，土著人和非洲裔巴拉圭人的文盲率很高(第五条(辰)项第(5)目)

38. 委员会建议，缔约国加大努力，扫除文盲，并确保土著儿童和非洲裔巴拉圭儿童受教育的资源配置、机会和质量，包括使用其母语和通过制订跨文化的教育计划，推广和保护土著人民和非洲裔巴拉圭人的文化特性。此外，还建议缔约国继续努力，在土著人民高度集中的农村和偏远地区开办学校，以及提高当地学校的质量和基础设施。

获得司法保护

39. 尽管委员会注意到了缔约国为确保土著人民能够获得司法保护而作出的努力，包括承认和协调在刑事法方面的国家和土著司法制度，但对这些举措仅限于刑事司法领域感到关切。委员会尤为关切的是，资料表明司法系统内部持续存在对土著人民根深蒂固的种族歧视(第六条)。

40. 根据关于防止行政管理和刑事司法机构的运作中的种族歧视的第 31(2005)号一般性意见，委员会促请缔约国：

(a) 根据国际人权法规，加大努力，承认和尊重土著人民的传统司法制度；

(b) 采取必要措施，确保土著人民能够获得司法保护，同时确保尊重他们的基本权利和对正当程序的保障；

(c) 消除司法系统内的种族歧视，包括对司法系统的警务人员、检察官、维权律师、法官和专业人员开展有关土著人民的权利和人权的培训。

多种形式的歧视

41. 委员会感到关切的是，土著妇女和非洲裔巴拉圭妇女在参与决策，获得充足生活水平，获得教育、工作和健康服务，包括性健康和生殖健康服务方面，仍然面临多种形式的歧视(第二条第二款)。

42. 委员会建议，缔约国根据关于与性别有关的种族歧视方面的第 25(2000)号一般性意见，并在所有针对种族歧视制定的政策和战略中纳入性别观念，以打击多种形式的歧视行为，尤其是影响土著妇女和非洲裔巴拉圭妇女的歧视行为。此外，委员会敦促缔约国制定跨文化措施，以改善土著妇女和非洲裔巴拉圭妇女的教育、就业、司法保护和健康，包括性健康和生殖健康的状况。

寻求庇护者的状况

43. 委员会赞赏代表团提供的有关缔约国收容来自阿拉伯叙利亚共和国的寻求庇护者的信息，但是，委员会感到关切的是，缺乏关于为确保对这些寻求庇护者的保护所采取的相关措施的信息(第二条)。

44. 根据关于针对非公民歧视的第 30(2004)号一般性意见，委员会建议，缔约国采取必要措施，保护寻求庇护者，并请缔约国在下次定期报告中列入相关信息。

D. 其他建议

批准其他条约

45. 铭记所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》和《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2013 年《反对种族主义、种族歧视和相关不容忍形式国际公约》以及 2013 年《反对一切形式的歧视和不容忍行为美洲公约》。

根据第十四条发表声明

46. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条所规定的任择声明。

《公约》第八条的修正案

47. 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通过并由大会第 47/111 号决议核可的对《公约》第八条第六款的修正案。在这方面，委员会忆及大会第 61/148 号决议、第 63/243 号决议、第 65/200 号决议和第 67/156 号决议，大会在这几项决议中力促缔约国加速它们对《公约》修正案的国内批准程序，并迅速以书面形式通知秘书长它们对修正案的同意。

《德班宣言和行动纲领》

48. 根据关于德班审查会议的后续行动的第 33(2009)号一般性意见，委员会建议缔约国在将《公约》纳入其国内立法时，结合 2009 年 4 月举行的德班审查会议的成果文件，执行 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》。委员会请缔约国在下次定期报告中就为了在全国执行《德班宣言和行动纲领》而实施的行动计划和其他措施提供具体的资料。

非洲人后裔国际十年

49. 考虑到大会第 68/237 号决议宣布 2015-2024 年为非洲人后裔国际十年，以及关于落实非洲人后裔国际十年活动方案的第 69/16 号决议，委员会建议缔约国制定并执行适宜的措施和政策方案。委员会请缔约国参照第 34 号一般性意见，在下次报告中纳入关于在该框架内采取的具体措施的准确资料。

报告的传播和结论性意见

50. 委员会建议缔约国在提交报告的同时，使用两种官方语言和通用的其它语言向公众公布其报告内容并传播这些结论性意见。

与民间社会组织的协商

51. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和就本结论性意见采取后续行动时，继续与从事人权保护工作(特别是从事打击种族歧视工作)的民间社会组织进行协商并扩大对话。

本结论性意见的后续行动

52. 根据《公约》第九条第 1 款和议事规则修正案第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后的一年之内，就落实上文第 14、第 22 和第 30 b)段所载建议的情况提供资料。

特别重要的段落

53. 委员会谨提请缔约国注意上文第 10、第 20 和 40 段所载建议特别重要，请缔约国在下次定期报告中提供资料，详细说明为落实这些建议采取的具体措施。

编写下次定期报告

54. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的具体报告提交准则(CERD/C/2007/1)，在 2018 年 9 月 17 日之前以一份合并文件提交第七至第八次定期报告，并处理本结论性意见中提出的所有问题。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守定期报告 21,200 字的篇幅限制。