



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
13 December 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于牙买加第二十一至第二十四次合并定期报告的结论性 意见*

1. 委员会在 2022 年 11 月 24 日和 25 日举行的第 2943 和第 2945 次会议上¹ 审议了牙买加以一份文件提交的第二十一至第二十四次合并定期报告。² 委员会在 2022 年 12 月 1 日举行的第 2952 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第二十四次合并定期报告。委员会还欢迎与缔约国高级别代表团的对话，感谢代表团在对话期间提供的资料和对话后提供的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2016 年 10 月 11 日批准国际劳工组织(劳工组织)《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法、政策和体制措施：

- (a) 于 2018 年设立部际人权委员会；
- (b) 于 2017 年 9 月通过《国家贫困政策》和《国家减贫方案》；
- (c) 于 2015 年任命贩运人口问题国家报告员；
- (d) 通过了《国家发展计划：牙买加 2030 年愿景》。

* 委员会第一百零八届会议(2022 年 11 月 14 日至 12 月 2 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2943](#) 和 [CERD/C/SR.2945](#)。

² [CERD/C/JAM/21-24](#)。



C. 关注的问题及建议

统计数据

5. 委员会注意到，缔约国在报告中和对话期间提供的统计数据说明了本国人口的族裔多样性，该国人口由非洲人、印度人、华人、阿拉伯人和欧洲人后裔构成。委员会还注意到，缔约国目前正在进行的人口普查将马龙人列为一个类别。但委员会仍感到关切的是，缔约国没有收集按族裔或民族血统分类的关于国内各类人群社会经济状况的数据，包括关于马龙人、泰诺人、拉斯特法里人以及移民、难民和寻求庇护者等非公民的数据，从而限制了委员会适当评估缔约国内不同族裔群体平等享有《公约》所保护的所有权利的情况的能力(第一和第五条)。

6. 委员会回顾其关于《公约》第一条第一款和第四款的解释和适用问题的第 8 号一般性建议(1990 年)、根据《公约》提交报告的准则³ 和以往建议，⁴ 建议缔约国收集并向委员会提供关于人口构成的最新的全面统计数据，统计数据应以自我认同原则为依据，按族裔或民族血统分列，包括关于马龙人、泰诺人、拉斯特法里人以及移民、难民、寻求庇护者和无国籍人等非公民的统计数据，并提供相关社会经济指标，以便能够准确评估在所有群体平等享有《公约》所载权利而不受歧视方面的进展。

对公约的保留

7. 委员会仍然关切的是，缔约国保持了宽泛模糊的对《公约》的保留，保留称，牙买加批准《公约》并不意味着接受超越宪法限制的义务，也不意味着接受任何关于出台超越宪法规定之司法程序的义务(第二条)。

8. 委员会重申其建议，建议缔约国重新审查对《公约》的宽泛模糊的保留，并敦促缔约国撤销保留，因为保留有碍充分执行《公约》条款。⁵

将《公约》纳入国内法律秩序

9. 委员会注意到缔约国实行双重法律制度，委员会感到关切的是，缔约国尚未采取充分和适当的措施将《公约》条款纳入国内法(第二条)。

10. 委员会建议缔约国将全部实质性条款纳入国内法，以确保全面保护免遭种族歧视。

禁止种族歧视

11. 委员会注意到，缔约国代表团提供的资料显示，内阁已于 2022 年 11 月 17 日批准设立宪法改革委员会，除其他事项外，该委员会预计将审议《宪法》第三章，也称为《基本权利和自由宪章》，并对这一章提出建议。然而，消除种族歧视委员会感到关切的是，《宪章》第 13 节第(3)款之(一)和(二)保障不受歧视的权利，但没有包括《公约》第一条列举的全部理由，特别是世系和民族或人种。委员会又感到关切的是，《宪章》所载部分权利受到保留条款的限制。委员会还感

³ CERD/C/2007/1.

⁴ CERD/C/JAM/CO/16-20, 第 11 段；和 CERD/C/60/CO/6, 第 9 段。

⁵ CERD/C/JAM/CO/16-20, 第 6 段。

到关切的是，缔约国尚未通过全面的反歧视立法，在立法中包含种族歧视的定义并禁止公共和私人领域的直接和间接种族歧视。此外，委员会特别关切地注意到，缔约国称，牙买加的正式制度和结构中没有可见的种族主义和种族歧视，因此没有专设消除种族主义和种族歧视的正式结构或机制(第一、第二、第五和第六条)。

12. 委员会建议缔约国抓住宪法改革进程带来的机会，修订《基本权利和自由宪章》，纳入全面的歧视理由清单，其中应包括《公约》第一条所列全部理由，并借此机会审查保留条款。委员会还重申，建议缔约国按照《公约》第一条，通过全面的反歧视立法，其中应明确界定种族歧视，包括公共和私人领域的直接和间接歧视。⁶ 由于没有一个国家不存在种族歧视，委员会进一步建议缔约国采取适当步骤，建立负责防止和打击种族歧视的机制。委员会还回顾 2002 年的结论性意见，除其他外，委员会在意见中鼓励缔约国重新考虑该国关于本国境内不存在种族歧视的立场。⁷

交叉形式歧视

13. 委员会注意到，缔约国称，没有证据表明牙买加存在与种族歧视相关的重大问题。关于基于阶级和种族的歧视相互交织的问题，委员会注意到，缔约国称，在牙买加，阶级主义比种族主义更为普遍，奴隶制对牙买加社会的残余影响导致肤色等同于社会流动的机会，牙买加借助公共教育克服这种影响。然而，委员会感到关切的是，有报告称，与肤色有关的社会经济不利条件持续存在，主要是在受教育程度、收入和生活水平方面影响肤色较深的牙买加人。委员会又感到关切的是，有报告称，就业和招聘做法中存在歧视肤色较深的牙买加人的情况，特别是在餐饮和旅游部门。委员会还感到关切的是，有报告称，存在基于种族、肤色或族裔血统和阶级等其他理由的交叉歧视形式，包括海滩出入限制，以及一些学校录取时对特定发型(包括辫子、珠子或长发辮等)的学生设限，这对非洲裔学生产生差别影响(第一、第二和第五条)。

14. 委员会建议缔约国采取立法和政策措施，打击《公约》第一条中规定的一切形式的种族歧视，包括与其他歧视理由交织的歧视。委员会特别建议缔约国：

(a) 对长期存在的与种族和肤色相关的社会经济弱势处境开展研究，特别是在受教育程度、收入和生活水平方面，以便采取一切必要措施，解决基于种族和肤色以及阶级等其他原因所致直接、间接或交叉形式歧视的任何形式的社会不平等；

(b) 加强机制，防止并调查就业和雇用做法中的种族歧视事件，包括基于种族和肤色的歧视，特别是在餐饮和旅游部门；

(c) 审查 1956 年《海滩管制法》，加快通过国家海滩政策，确保政策的内容和执行不导致基于种族、肤色、族裔或阶级等其他理由的直接、间接或交叉形式的歧视；

⁶ 同上，第 7 段。

⁷ 和 CERD/C/60/CO/6，第 5 段。

(d) 确保目前正在制定的着装和仪容政策取消禁止特定发型的入学政策，这些政策实际上是对非洲人后裔学生的歧视或对这些学生产生了差别影响。

国家人权机构

15. 委员会注意到，缔约国提供的资料说明了为建立国家人权机构而采取的步骤。但委员会重申其关切称，缔约国没有符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的独立的国家人权机构(第二条)。

16. 委员会回顾关于设立国家机构推动落实《公约》的第 17 号一般性建议(1993 年)及以往建议，⁸ 建议缔约国加快进程，根据《巴黎原则》建立独立的国家人权机构并赋予该机构打击种族歧视的任务。委员会还建议缔约国确保在这一进程中有效、有意义和具有包容性地请所有相关利益攸关方，特别是民间社会组织，包括请代表最易遭受种族歧视群体的组织参与，并与之协商。

执行《公约》第四条

17. 委员会注意到 2014 年通过了《侵害人身罪法》修正案以处理煽动实施暴力行为的问题，但委员会关切的是，该修正案没有明确纳入出于种族动机的暴力行为。委员会还感到遗憾的是，缔约国的立场是，《公约》第四条(子)项所载的禁止规定可能侵犯对表达自由的宪法保障。此外，委员会重申其关切称，缔约国不具备充分落实《公约》第四条之全部规定的国内法律(第四条)。

18. 委员会回顾关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)和关于执行第四条的第 7 号一般性建议(1985 年)，其中指出，《公约》第四条的所有规定均为强制性，并强调了第四条在制止种族主义和种族歧视方面的预防作用。委员会还回顾关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，其中表示，取缔种族主义仇恨言论和言论自由蓬勃发展之间的关系应视为是相辅相成，而不是一个厚此薄彼的零和游戏。因此，委员会重申以往建议，建议缔约国采取具体的立法、行政和其他措施，以充分落实《公约》第四条的所有规定。⁹

族裔和族裔宗教群体的状况

19. 委员会注意到，缔约国认可《联合国土著人民权利宣言》。委员会还注意到，缔约国认为牙买加没有土著人民，但承认马龙人和泰诺人是牙买加的土著文化。委员会感到关切的是，这种方针可能使缔约国境内自我认同为土著人民的社区边缘化，并可能维持或加剧他们所面临的直接、间接、多重和交叉形式的歧视(第五条)。

20. 委员会回顾第 8 号一般性建议(1990 年)和关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，建议缔约国：

- (a) 重新考虑对土著人民的态度，适当考虑自我认同原则；
- (b) 就这一问题与马龙人和泰诺人社区进行公开和具有包容性的讨论。

⁸ CERD/C/JAM/CO/16-20, 第 8 段。

⁹ CERD/C/JAM/CO/16-20, 第 10 段；和 CERD/C/60/CO/6, 第 6 段。

21. 委员会注意到，缔约国代表团提供的资料说明了为马龙人社区的节日和发展举措提供财政和后勤支助的情况。但委员会感到关切的是，有报告称，科克皮特地区的铝土矿开采活动对生态系统、当地居住的马龙人社区的传统土地以及这些社区成员的健康产生了负面影响。委员会还感到关切的是，有指控称，铝土矿开采项目的相关决策过程中没有让受影响的马龙人社区参与，也没有征求他们的意见(第五条)。

22. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，防止采矿活动对生态系统、传统土地和科克皮特地区马龙人社区的健康产生任何有害影响，包括建立程序和机制，以确保在可能影响这些社区的决策中有意义、有效和具有包容性地让这些社区参与并为之协商。委员会还建议缔约国采取适当步骤，保证受采矿活动影响的社区能够获得有效法律补救。

23. 委员会注意到，缔约国总理于 2017 年 4 月就 1963 年 4 月的珊瑚公园事件向拉斯特法里社区正式道歉，该事件曾导致拉斯特法里社区成员死亡和入狱。委员会还注意到，缔约国为这一事件的幸存者设立了一个信托基金。但委员会仍感到关切的是，有报告称，拉斯特法里社区成员受到了种族定性的影响，在警方缉毒行动中更有可能被执法人员拦截检查，还感到关切的是，有指控称，某些情况下，拉斯特法里社区成员的长发辮在拘留期间被强行剪掉。委员会还感到关切的是，有报告称，在缔约国保护拉斯特法里非物质文化遗产的工作中，拉斯特法里社区的参与有限(第四和第五条)。

24. 委员会回顾关于防止和打击执法人员种族定性行为的第 36 号一般性建议(2020 年)，建议缔约国出台并有效执行法律和政策以界定并禁止执法人员种族定性行为。委员会又建议缔约国对执法人员进行强制性培训，以消除有偏见的执警行为，包括与毒品犯罪有关的执警行为，并消除对拉斯特法里等族裔宗教群体的虐待行为。委员会还建议缔约国加倍努力，确保有意义、有效和具有包容性地让拉斯特法里社区参与影响自身的决策。

非公民，包括移民、难民、寻求庇护者和无国籍人的状况

25. 委员会注意到，缔约国代表团提供的资料显示，《移民限制(英联邦公民)法》和《外国人法》目前正在审查中，但委员会与保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会有同样的关切，¹⁰ 即这些法律和《驱逐(英联邦公民)法》将非正常移民定为刑事犯罪(第五条)。

26. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括废除或修订《移民限制(英联邦公民)法》、《外国人法》和《驱逐(英联邦公民)法》，将非正常移民去刑罪化。委员会提请缔约国注意保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会 2017 年就此事提出的建议。¹¹

27. 委员会注意到，缔约国提供的资料说明了为保护寻求庇护者和难民的权利而采取的措施，例如 2009 年的国家难民政策。但委员会感到关切的是，缔约国没有关于保护寻求庇护者和难民以及身份认定程序的国家立法。委员会还感到关切的是，缺少资料说明缔约国为消除无国籍状态采取的措施(第五条)。

¹⁰ CMW/C/JAM/CO/1, 第 12 段。

¹¹ 同上，第 13 段。

28. 委员会回顾关于《公约》关于难民和流离失所者的第五条的第 22 号一般性建议(1996 年)建议缔约国颁布保护难民和寻求庇护者权利的全面的法律, 其中应包括审查庇护申请和确定难民身份的公正程序。委员会还建议缔约国通过全面的法律以消除无国籍状态, 其中应包括确定无国籍状态的程序, 并建议缔约国考虑加入《关于无国籍人地位的公约》。

贩运人口

29. 委员会注意到缔约国为防止和打击贩运人口采取的措施, 例如于 2015 年任命了贩运人口问题国家报告员。但委员会感到关切的是, 缔约国没有提供详细资料, 说明采取了哪些措施以改善识别移民、难民和寻求庇护者中的贩运受害者的工作, 并说明向受害者提供的援助和康复服务。委员会还感到关切的是, 有报告称, 没有为贩运人口问题国家报告员办公室划拨足够的人力和资金资源(第五条)。

30. 委员会建议缔约国加强所采取的措施, 尽早查明移民、难民和寻求庇护者中的贩运受害者, 并将他们转往适当的服务机构, 以便他们以获得援助和康复。委员会还建议缔约国为贩运人口问题国家报告员办公室划拨充足的人力和资金资源。

种族歧视申诉

31. 委员会注意到, 缔约国提供的资料显示, 公设辩护人办公室没有收到关于基于种族的歧视的申诉。委员会关切的是, 缺少资料说明发生在缔约国的涉及基于种族、肤色、世系、民族或族裔血统的直接或间接歧视的申诉或案件, 国内法院进行调查、起诉、定罪、制裁的情况以及向受害者提供的赔偿和补救(第二和第六条)。

32. 委员会提请缔约国注意委员会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, 没有与种族歧视有关的申诉和法律诉讼不意味着缔约国没有种族歧视, 而是可能表明缺乏适当立法, 对可用的法律补救办法认识不足, 对司法系统缺乏信任, 担心遭受报复, 或当局缺乏起诉此类行为实施者的意愿。委员会回顾以往建议,¹² 建议缔约国:

(a) 采取有明确时限的措施, 评估种族歧视受害者可用的补救办法的有效性, 包括开展调查和收集关于基于种族、肤色、世系或民族或族裔血统的歧视的资料, 在这一工作中应确保与民间社会组织, 包括代表最易遭受种族歧视群体的组织进行有效、具有包容性和有意义的磋商并确保其参与;

(b) 为执法人员、法官、检察官和其他公职人员开展关于查明和登记种族歧视事件的培训方案;

(c) 开展公众教育运动, 宣传《公约》所载权利以及如何就基于种族、肤色、世系、民族或族裔出身的直接或间接歧视提出申诉;

¹² CERD/C/JAM/CO/16-20, 第 9 段。

(d) 建立机制，用于收集关于种族歧视申诉的统计数据，并收集关于调查、起诉、定罪、惩处和向受害者提供赔偿的统计数据，按年龄、性别和族裔或民族血统分类，并将这些统计数据列入下一次定期报告。

反对种族歧视的教育和培训

33. 委员会注意到，缔约国代表团提供的资料显示，国家赔偿委员会包含一个内部赔偿司法方案，该方案承认，在某些领域，缔约国必须审查其对本国人民采取的行动，资料还显示，缔约国目前正在制定一项赔偿政策。委员会还注意到，国家赔偿委员会与教育部进行了协商，结合该国的历史和平等对待各族裔群体的必要性，启动了一项学校课程改革方案。委员会注意到标准教育课程包括人权问题，但感到关切的是，缺少详细资料说明学校课程中关于打击基于种族、肤色、世系或民族或族裔血统的歧视以及关于《公约》所载权利的内容(第七条)。

34. 委员会建议缔约国继续努力，在各级学校课程中纳入人权教育，特别是关于《公约》和打击种族歧视以及该国各族裔群体的历史和文化的教育，同时促进有效、具有包容性和有意义地让各族裔群体参与当前的学校课程改革进程。

民间社会的参与

35. 委员会感到遗憾的是，非政府组织没有参与缔约国报告的编写过程，参与缔约国报告审议的筹备进程的非政府组织数量很少。

36. 委员会建议缔约国加大努力，在执行结论性意见的进程中以及在缔约国下次定期报告审议的筹备进程中，让人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织，包括最容易遭受种族歧视群体的代表组织参与并与之磋商。

D. 其他建议

批准其他条约

37. 鉴于所有人权不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是其条款与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)以及《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》。委员会还鼓励缔约国考虑批准《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》以及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

依照《公约》第十四条作出声明

38. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审查个人申诉。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

39. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第33号一般性建议(2009年)，建议缔约国在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行为世界会议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成果文件。委员会请缔约

国在下次定期报告中具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

40. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行一个适当的措施和政策方案。委员会请缔约国考虑到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)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

传播相关信息

41. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅，并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言向负责执行《公约》的各国家机构包括市政机构转发委员会关于缔约国报告的结论性意见，并将之发布在外交和外贸部网站。

共同核心文件

42. 委员会鼓励缔约国按照 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》，尤其是编写共同核心文件的准则，¹³ 更新该国日期为 1997 年 1 月 6 日的共同核心文件。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超过 42,400 字的字数限制。

后续落实本结论性意见

43. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 20(b)段(族裔和族裔宗教群体的状况)、第 30 段(贩运人口)和第 32(b)和(c)段(种族歧视申诉)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

44. 委员会谨请缔约国注意上文第 12 段(禁止种族歧视)、第 16 段(国家人权机构)和第 26 段(非公民，包括移民、难民、寻求庇护者和无国籍人的状况)所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

45. 委员会建议缔约国在 2026 年 7 月 4 日前以一份文件提交第二十五至第二十九次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则，¹⁴ 回应本结论性意见提到的所有问题。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超过 21,200 字的字数限制。

¹³ [HRI/GEN/2/Rev.6](#), 第一章。

¹⁴ [CERD/C/2007/1](#)。