



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
13 September 2022
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于智利第二十二次和第二十三次合并报告的结论性意见*

1. 委员会在 2021 年 11 月 24 日和 25 日举行的第 2851 次和第 2852 次会议¹ 上审议了智利以一份文件提交的第二十二次和第二十三次合并定期报告²。在 2021 年 12 月 1 日举行的第 2861 次会议上，委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国第十三次来到委员会，提交第二十二次和第二十三次合并定期报告。委员会赞赏与缔约国高级别代表团举行的建设性对话，赞赏缔约国在审议报告期间提供资料，以及在对话之后提交补充书面资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准或加入了以下国际人权文书：

(a) 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》，均于 2018 年加入；

(b) 国际劳工组织(劳工组织)2011 年《家庭工人公约》(第 189 号)，2016 年。

4. 委员会还欢迎缔约国采取的以下立法和体制措施：

(a) 2021 年《第 21.325 号法令》，该法令确认国籍权为一项基本权利(《移民和外国人法》)；

(b) 2020 年《第 21.273 号法令》，该法令承认 Chango 人为智利第十个土著群体；

(c) 2019 年《第 21.151 号法令》，该法令对智利非洲裔部落人民给予法律上的承认；

* 委员会第 105 届会议(2021 年 11 月 15 日至 12 月 3 日)通过。

¹ 见 [CERD/C/SR.2851](#) 和 [CERD/C/SR.2852](#)。

² [CERD/C/CHL/22-23](#)。



(d) 2017 年“智利承认”计划，在智利出生、父母具有非正常移民身份的儿童在该项目之下获得了智利国籍，这是在防止和消除无国籍状态方面采取的一个重要步骤；

(e) 2017 年《第 21.045 号法令》，依据该法令，成立了文化、艺术和遗产部，以促进文化多样性；

(f) 2016 年《第 20.885 号法令》，依据该法令，成立了隶属于司法和人权部的主管人权事务的副部长办公室。

5. 委员会满意地注意到，缔约国维持着对人权理事会所有特别程序任务负责人发出的访问该国的长期有效邀请。

C. 关注的问题和建议

统计资料

6. 委员会认识到，2017 年社会经济特征调查列入了一些问题，因此有可能收集关于立法中承认的土著人民的统计数据，这些人占人口的 12.8%。然而，委员会关切地注意到，这项调查未列入关于非洲人后裔的问题，因此无法确定该国非洲人后裔的人数，而且生成可靠数据和指标的可能性受到限制，而这些数据和指标将有助于提供人口中少数群体需求的清晰和客观的情况。此外，委员会感到遗憾的是，它没有关于缔约国境内的罗姆人和其他少数民族的准确的统计数据(第一条和第五条)。

7. 委员会建议缔约国确保 2023 年人口普查列有将生成关于智利的非洲人后裔和罗姆人的统计数据的问题。此外，委员会建议公共机构有系统地将非洲人后裔、土著人民和移民的分类数据纳入其行政记录和数据收集方法。委员会还建议缔约国列入关于罗姆人和其他少数民族及非公民的社会经济指标和统计数据。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于缔约国报告人口构成情况的第 4 号一般性建议(1973 年)。

宪法动态

8. 委员会注意到缔约国提供资料介绍以下情况：负责起草新宪法的制宪会议仍在开展工作，为土著群体成员保留了一些席位，制宪会议主席是一名女性，马普切族人。委员会还注意到在制宪会议内设立了一个与土著人民协商临时委员会。这一进程提供了一个充满希望的机会，可据以在宪法中规定承认土著人民及其权利，并制定一个适合处理智利土著人民诉求的宪法框架。然而，委员会关切地注意到，制宪会议没有为非洲人后裔和其他少数群体保留席位。委员会还关切地注意到，划拨给与土著人民协商临时委员会的资金不足，这可能会对协商的范围产生影响(第二条和第五条)。

9. 委员会鼓励缔约国在起草过程中充分处理包括非洲人后裔在内的少数群体的关切，增加与土著人民协商临时委员会的预算拨款，以便与所有土著群体和有关各方进行全面协商，然后由制宪会议审议协商情况。

打击种族歧视的措施

10. 委员会注意到在努力打击种族歧视方面取得的立法进展，但仍然关切地注意到，《反歧视法》(《第 20.609 号法令》)仅限于“任意”形式的歧视，³ 这样，就可能出现一些解释，这些解释会认为某些歧视行为有正当理由，并使实施这些行为的人无须承担责任(第一至第二条)。

11. 委员会重申先前关于使《反歧视法》与《公约》相一致的建议。⁴ 委员会还建议缔约国评估《反歧视法》对预防和消除族裔——种族歧视的影响，以及该国总的反歧视立法的影响，并在下次定期报告中介绍评估情况。

多重和交叉形式的歧视

12. 委员会关切地注意到，土著人民、移民和非洲裔妇女在缔约国面临多种形式的歧视，这反映在他们就业、接受教育、获得医疗保健和利用移民法规的机会有限等方面。委员会还关切地注意到，有资料显示，对海地妇女和非洲裔妇女的治疗有时受到一些成见——认为她们能够忍受疼痛——的影响，而且不能及时提供(第二条)。

13. 委员会敦促缔约国在打击种族歧视的所有政策和战略中采用性别观点，以终止土著人民、移民和非洲裔妇女面临的多重和交叉形式的歧视。此外，委员会建议缔约国采取基于跨文化方针的措施，以便确保少数民族妇女能够接受教育、就业和获得医疗保健；培训卫生专业人员，使他们能够一视同仁地履行义务；并为医院和护理机构配备克里奥尔语—西班牙语翻译。委员会鼓励缔约国考虑到关于种族歧视与性别相关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年)。

机构框架

14. 委员会赞赏缔约国在建立和加强促进和保护人权的公共机构网络方面取得的进展，但感到遗憾的是，尽管旨在成立国家土著人民理事会和土著人民理事会(《第 10526-06 号公报》)以及成立土著人民事务部(《第 10687-06 号公报》)的法案已于 2016 年提交国会，但这些法案尚未获得通过(第二条)。

15. 委员会建议缔约国加快通过这些重要法律，并请缔约国在下次定期报告中介绍有关这两个机构的权限及其取得的成绩的情况。

国家人权机构

16. 委员会欢迎根据委员会先前的建议增加了对国家人权局的拨款，使得该机构能够扩大其在全国的存在。然而，委员会关切地注意到，资金的增加不足以使该研究所能够充分履行其任务。委员会还关切地注意到，缔约国没有执行委员会关于设立一个监察专员办公室，并在该机构中设置一个专门处理种族歧视问题的部门的建议(第二条)。

³ CERD/C/CHL/CO/19-21，第 9 段。

⁴ 同上。

17. 委员会建议缔约国及时向国家人权局提供充足的人力、技术资源和资金，使其能够有效促进和保护人权。委员会还重申其先前的结论性意见。⁵ 此外，委员会敦促缔约国设立一个监察专员办公室，并在该机构中设置一个专门处理种族歧视问题的部门，其工作人员将包括地方一级的跨文化协调员。委员会还敦促缔约国在下次定期报告中报告该办公室的活动情况。

种族主义仇恨言论和仇恨罪

18. 委员会关切地注意到，缔约国没有提供资料，说明采取了哪些措施来防止政府官员发表针对移民和其他少数群体的仇外言论和仇恨言论，包括利用社交媒体发表此种言论。委员会重申以下关切：缔约国缺乏一项完全符合《公约》第四条的国内法律，这项法律规定，凡传播以种族优越或仇恨为根据的思想，煽动种族歧视、出于种族动机的暴力以及参加煽动种族歧视的组织或活动，概为犯罪行为，依法惩处。⁶ 委员会关切地注意到，有报告称，诋毁性言论和仇恨言论、排斥移民的仇外表现以及针对移民和难民的暴力行为，包括警员过度使用武力的事例等，有所增加(第四条)。

19. 委员会建议缔约国根据委员会关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)采取以下行动，以履行《公约》第 4 条之下的义务：

- (a) 通过完全符合《公约》第四条的立法；
- (b) 紧急颁布和实施议会正在讨论的关于仇恨言论和煽动种族歧视的法案；
- (c) 在下一次定期报告中列入关于对煽动种族歧视、种族仇恨和出于种族动机的暴力行为展开调查、提起诉讼和作出司法裁决的统计数据和其他资料；
- (d) 制定措施，开展教育和培训，并对公务员和公众进行宣传，以便打击针对移民的仇外言行和歧视性成见，包括媒体和社交媒体上的仇外和歧视性成见；
- (e) 对各种歧视行为尤其是警员或公职人员犯下的歧视行为，立即无一例外地适用现行处罚。

种族歧视与执法

20. 委员会对“宪法紧急状态”的持续以及与马普切人冲突的军事化表示关切，这种冲突已经造成马普切族群成员的死亡，使其身体受到伤害。委员会还关切地注意到，有大量报告称，武警对马普切族群成员过度使用武力，尤其是在他们捍卫权利的示威游行过程中对其过度使用武力。委员会还关切地注意到，据说尽管采取了行政措施并设立了机构来处理这种情况，但并没有一律因执法人员的行为而追究其责任(第二条和第四至第五条)。

21. 委员会敦促缔约国：

- (a) 确保执法人员的行动完全符合人权义务，特别是在大规模示威期间，不对土著群体实施暴力；

⁵ 同上，第 7 段。

⁶ 同上，第 10 段。

(b) 调查关于执法人员作出暴力行为的指称，起诉并对被认定有罪的人进行适当惩治，同时向受害者及其家人提供充分的赔偿；

(c) 加强和扩大对执法和司法人员的人权培训，以确保他们恰当履行职责；

(d) 在与马普切人协商的前提下制定提倡文化间对话和在冲突地区促进和平的公共政策。

种族划线做法

22. 委员会注意到，缔约国没有提供任何关于种族划线事例或为打击这种做法所采取措施的资料。然而，委员会注意到，据说警方和其他执法机构经常对马普切族群、移民群体和非洲人后裔群体成员采取种族划线做法(第四条)。

23. 委员会建议缔约国在考虑到关于防止和处理种族划线做法的第 36 号一般性建议(2020 年)的前提下，颁布法规并实施政策，以处理种族划线做法。

反恐立法

24. 委员会仍然关切地注意到，有报告称，《第 18.314 号法令》(《反恐怖主义法》)过多地适用于马普切族群成员。委员会还关切地注意到，该法的适用和执行缺乏客观标准，而且在援引该法的情况下可对被指控的行为人采取严厉措施，特别是审前拘留和限制正当程序权利等(第六条)。

25. 委员会重申先前的结论性意见，⁷ 并敦促缔约国：

(a) 修改《反恐怖主义法》，使其明确规定涵盖哪些恐怖主义罪行，并使其符合国际标准；

(b) 确保不因马普切族群成员在表达社会需求方面采取的行为而对其适用《反恐怖主义法》；

(c) 监测《反恐怖主义法》和相关做法的适用情况，以弄清对土著人民产生的任何歧视性影响。

人权维护者的状况

26. 委员会关切地注意到以下指称：警方在人权维护者特别是少数群体的人权维护者开展活动过程中，对其进行恐吓，采取种族划线做法，并扬言要将其逮捕。委员会注意到警务规程没有充分述及人权维护者的情况，并对据称对一名环境人权维护者过度使用武力的消息表示关切(第五条)。

27. 委员会建议缔约国采取具体、充分、有效的措施，防止警员实施任何暴力或违法行为，并保护人权维护者特别是属于少数群体的人权维护者，使其免遭任何此类暴力或违法行为的侵害。委员会还建议缔约国采取措施，调查每起暴力或违法案件，并起诉和惩治行为人。

⁷ 同上，第 14 段。

土著人民的状况

28. 委员会关切地注意到，由于在涉及土地和领地的问题上与土著人民的协商不力或缺乏，导致了冲突的发生。委员会关切地注意到，土著语言在主流媒体中并不占据突出位置，而且一些替代媒体，包括用于语言振兴的土著社区广播电台，没有得到政府的适当支持和扶持，尽管委员会以前曾经提出过建议。⁸ 委员会仍然深为关切地注意到，Pucón、Coñaripe (Los Ríos)和 Chinay (Villarrica)的 Marta Cayulef 等圣地遭到亵渎，而且由于在缔约国不同地区(包括 Collipulli 和 Lautaro)在土著社区领地上设置废物处理场，土著社区的环境、健康和传统生活方式受到不利影响。此外，委员会感到遗憾的是，对委员会提出的归还祖传土地的问题没有给予足够重视，也没有为此划拨足够的资源，⁹ 这仍然是缔约国与土著人民之间关系紧张的主要根源(第五条)。

29. 委员会回顾关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，重申先前的结论性意见，¹⁰ 敦促缔约国：

(a) 采取必要步骤，切实保护土著人民，使其免遭种族歧视；

(b) 有步骤地进行环境影响评估，并履行其义务，确保在批准任何可能使土著人民对其拥有或历来使用的土地和资源的权利受到不利影响的投资项目之前，与土著人民协商，以便按照相关国际文书的规定，征得土著人民的自由、事先和知情同意；

(c) 按照国际标准加快成立土著人民事务部和国家土著人民理事会，并加快实施《第 19.253 号法令》，该法令阐明关于土著人民的保护、促进和发展以及编制土著土地和水资源历史地籍的规则；

(d) 分配足够的资源，以便振兴土著语言，确保土著人民有机会接受教育，促进土著教师的参与，并采取必要的立法措施和其他措施，减少土著人民在使用社区媒体方面面临的限制，以促进土著语言的使用；

(e) 根据《公约》、其他相关国际文书以及缔约国与土著人民签署的条约，加快归还祖传土地，并提供有效和充分的手段，保护土著人民对其祖传土地和资源的权利。

非洲人后裔的状况

30. 委员会注意到《第 21.151 号法令》(2019 年)，该法令对智利非洲裔部落人民给予法律上的承认；并注意到已将关于非洲人后裔的问题纳入即将进行的 2023 年人口普查。然而，委员会感到关切的是，据以评估该国非洲裔人口状况的统计资料缺乏(第二条和第五条)。

31. 委员会建议缔约国根据关于对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，通过并实施各项政策、方案和措施，包括《公约》第二条第二款之下的特别措施，以确保非洲人后裔平等享有和行使权利。

⁸ 同上，第 15 段。

⁹ 同上，第 13 段。

¹⁰ 同上，第 13 段和第 15-16 段。

移民、寻求庇护者和难民的状况

32. 委员会注意到通过了新的《移民法》(《第 21.325 号法令》), 这是在非正常移民非刑事化方面取得的进展。委员会还注意到为接纳移民、寻求庇护者和难民, 特别是海地和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民、寻求庇护者和难民所做的努力。然而, 委员会关切地注意到, 在实践中, 这些移民因人们的偏见、成见和歧视行为而受害, 在获得基本服务, 特别是就业、医疗保健服务和教育方面面临重大困难, 没有身份证是他们面临困难的原因之一(第五条)。

33. 委员会考虑到关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年), 建议缔约国采取必要行动, 确保外国国民受到保护。具体而言, 委员会敦促缔约国:

- (a) 制定和执行措施, 促进移民充分参与和融入社会;
- (b) 开展提高认识、宣传和教育活动, 以便消除对移民的成见, 避免在一般移民政策中对移民作负面描述;
- (c) 确保及时发放身份证, 从而消除实际上阻碍获得保健服务、接受教育和就业的障碍;
- (d) 采取紧急措施, 及时处理没有任何正式身份证明的移民提交的居留申请, 并确保移民能够获得有关其身份正常化的程序的必要信息。

对非洲人后裔、土著人民和移民的种族成见

34. 委员会关切地注意到, 据称尤其是在教科书中, 对土著人民、移民和非洲裔人的描述基于成见, 缺乏多样性, 因为学生主要被描绘成具有白人表现型特征, 而移民则被过度种族化(第二条和第五条)。

35. 委员会建议缔约国修订和修改课程, 消除种族成见, 尤其是关于智利历史的教科书中存在的成见。

诉诸司法

36. 委员会注意到缔约国采取措施, 确保卷入刑事案件的土著人民能够获得专门的法律代理、口译员和跨文化协调员以及熟悉工作所在地区的土著语言和文化的官员的帮助。然而, 委员会对以下情况表示关切: 据称正当程序遭到违反, 狱中有人遭受虐待, 一些马普切族囚犯是虐待行为受害者; 而且顾及土著人民的需要, 规定可以信奉传统、习俗和礼仪的有效条例缺乏。委员会还关切地注意到, 受到的资料称, 一些被拘留者被关押在远离当地社区的拘留所(第六条)。

37. 委员会参照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), 敦促缔约国:

- (a) 确保土著人民的基本权利和正当程序保障在任何时候都能得到维护;
- (b) 确保将被拘留者关押在靠近当地社区的拘留所;
- (c) 执行切实有效的规章, 提倡在所有拘留所和监狱中尊重土著人民的文化和传统;
- (d) 组织培训, 提高执法人员和监狱工作人员对土著人民权利、习俗、礼仪和传统的认识。

D. 其他建议

批准其他条约

38. 鉴于所有人权都不可分割，委员会鼓励缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是条款与可能遭受种族歧视的群体直接相关的条约，包括《经济社会文化权利国际公约任择议定书》。最后，委员会建议缔约国考虑批准《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》和《美洲反对一切形式歧视和不容忍公约》。

《公约》第八条修正案

39. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四次会议于 1992 年 1 月 15 日通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

40. 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)，建议缔约国在经由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提供具体资料，说明为在国家一级为执行《德班宣言和行动纲领》所采取的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

41. 参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议和大会关于“落实十年活动方案”的第 69/16 号决议，委员会建议缔约国与非洲人后裔及其组织合作，制定和实施适当的措施和政策方案。委员会请缔约国在下次报告中提供关于在这一框架内采取的具体措施的准确资料，同时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)。

与民间社会协商

42. 委员会建议缔约国在编写下一次定期报告和落实本结论性意见过程中，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行磋商并加强对话。

传播信息

43. 委员会建议缔约国在提交报告时便利公众索取和查阅，向所有负责执行《公约》的国家机构包括各地区和自治市提供委员会关于这些报告的结论性意见，并酌情以官方语文和其他通用语文向公众传播这些结论性意见。

共同核心文件

44. 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》，尤其是提交共同核心文件的准则，更新 2013 年 10 月起提交的共同核心文件。¹¹ 委员会参照大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守此类文件篇幅不超过 42,400 字的规定。

¹¹ HRI/GEN/2/Rev.6，第一章。

本结论性意见的后续行动

45. 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，说明上文第 19(a)和(b)分段(种族主义仇恨言论和仇恨罪)、第 29 段(d)分段(土著人民的状况)和第 33 段(d)分段(移民、寻求庇护者和难民的状况)所载建议的执行情况。

特别重要的段落

46. 委员会提请缔约国注意，上文第 17 段(国家人权机构)、第 21 段(种族歧视与执法)、第 29 段(土著人民的状况)和第 35 段(对非洲人后裔、土著人民和移民的种族成见)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

47. 委员会建议缔约国在 2026 年 11 月 19 日之前以一份文件提交其第 24 至 28 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，¹² 回应本结论性意见提出的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告篇幅不超过 21,200 字的规定。

¹² [CERD/C/2007/1](#).