



# 消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General  
19 December 2022  
Chinese  
Original: English

## 消除种族歧视委员会

### 关于巴西第十八至第二十次合并定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2022 年 11 月 16 日和 17 日举行的第 2931 和第 2932 次会议<sup>1</sup>上审议了巴西以一份文件提交的第十八至第二十次合并定期报告<sup>2</sup>。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十八至第二十次合并定期报告。它还欢迎与缔约国代表团进行的建设性对话。委员会感谢代表团在审议报告期间提供的资料以及在对话后提交的书面材料。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准以下国际文书：

(a) 《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》，2021 年。

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

(a) 《移民法》(第 13 445 号法)，2017 年；

(b) 关于公立高等教育网络和联邦院校配额制度的第 12 711 号法，2012 年；

(c) 《公共服务配额法》(第 12 990 号法)，2014 年；

(d) 《种族平等法》(第 12 288 号法)，2010 年；

(e) 《关于非洲裔巴西人的国家综合健康政策》。

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

<sup>1</sup> CERD/C/SR.2931 和 CERD/C/SR.2932。

<sup>2</sup> CERD/C/BRA/18-20.



## C. 关注的问题及建议

### 分类人口数据收集

5. 委员会注意到，缔约国提供资料说明了人口种族和族裔构成数据的收集情况，并且通过数据分类揭示了各种族和族裔在社会中不同的社会、经济、政治和公民地位。然而，委员会感到关切的是，除其他外，由于缔约国削减了负责收集数据的机构预算，联邦、州和市三级用于协调、整合和核实所收集数据的机制出现了缺口和薄弱环节。委员会还感到关切的是，目前的数据收集方法不能准确反映面临交叉歧视者(包括具有残疾和/或自我认同为男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等(LGBTQI+人士)的非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人)的状况(第一至第二条)。

6. 委员会建议缔约国对其在联邦、州和市三级收集人口数据的所有机制进行彻底评估，并迅速弥补在收集、核实和整合这类数据方面的所有缺口或薄弱环节。这类评估应当重点关注所收集的关于面临交叉形式歧视的非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人(包括其中的残疾人和/或自我认同为 LGBTQI+人士)的状况的数据。缔约国还应向负责收集分类数据的各个国家实体提供充足的资金。

### 《公约》在国内的执行

7. 委员会注意到缔约国制定了许多反歧视法律，但它感到关切的是，没有详细资料说明这些法律的范围，例如，是否涵盖所有形式的种族歧视(包括直接、间接和交叉歧视)。委员会注意到众议院设立法律专家委员会以评估与种族歧视立法框架有关的缺口和挑战方面的进程，并注意法律专家委员会提出了一些具体建议。然而，委员会感到遗憾的是缺乏关于法律专家委员会调查结果和建议的资料。此外，委员会欢迎缔约国批准《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》之举，但它感到遗憾的是，没有资料说明政府为有效履行《公约》规定的义务以及评估需要采取哪些措施来充分履行这些义务所采取的任何措施(第一条)。

8. 委员会建议缔约国：

(a) 确保反歧视立法涵盖一切形式的种族歧视(包括直接、间接和交叉形式的歧视)，从而保证《公约》条款在联邦、州和市三级得到一致适用；

(b) 充分考虑法律专家委员会关于与种族歧视立法框架有关的缺口和挑战的建议，并充分落实涉及缔约国根据《公约》所承担义务的建议；

(c) 加大努力以有效执行《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》。

### 体制框架

9. 委员会感到关切的是，缔约国尚未设立符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)并以确保在联邦、州和市三级有效执行《公约》为明确任务的独立国家人权机构。此外，委员会感到关切的是，由于没有设立国家人权机构，履行缔约国根据《公约》所承担义务的责任似乎分散到了一系列公共机构身上，但其中许多机构近些年来已被撤销、被削减资金和/或剥夺权

力，因此，保护和促进人权和基本自由的力度有所削弱，政府与非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人之间的社会对话空间也受到了限制(第一条)。

10. 委员会回顾了其关于设立国家机构推动执行《公约》的第 17 号一般性建议(1993 年)并重申了这一机构可以发挥的作用，建议缔约国根据《巴黎原则》设立一个以确保执行《公约》和监测缔约国对《公约》条款的遵守情况为明确任务的机构。委员会还建议缔约国投资开展负责人权和种族正义的机构的能力建设，并为政府与非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人开展社会对话创造空间。

### 诉诸司法

11. 委员会仍感关切的是，有效适用了关于种族歧视和种族主义罪行的国内法律规定的案件数量较少，导致多种形式的种族主义和种族歧视持续不受惩罚。委员会关切地注意到，缔约国提供的资料有限，未能充分说明采取了哪些步骤来消除诉诸司法方面的障碍，例如，获得法律援助的机会有限、长时间拖延审判、举证责任标准妨碍问责、种族歧视的受害者对参与司法的公共机构和专业人员信任程度低，以及高水平的宣告无罪率和驳回率导致受害者不愿诉诸司法(第六条)。

12. 委员会回顾指出，没有关于种族歧视的申诉和法律诉讼，可能表明缺乏适当的立法、对现有法律救济认识不足、对司法系统缺乏信任、害怕报复或主管部门不愿起诉此类行为的行为人。委员会重申，其建议缔约国完善就种族主义罪行问题面向从事司法工作的专业人员(包括法官、检察官、律师和执法人员)开展的提高认识和培训方案。<sup>3</sup> 委员会还建议缔约国立即采取步骤，紧急查明并有效消除种族主义罪行的受害人在诉诸司法方面面临的所有障碍，特别是增加获得法律援助的机会、积极培养种族歧视的受害者对参与司法的机构和专业人员的信任、采取措施加快推进司法工作、审查证据标准以加强对歧视行为的问责，以及解决宣告无罪率和驳回率严重偏高并导致种族歧视的受害者不愿诉诸司法的问题。

### 非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女的状况

13. 委员会注意到，缔约国人口在享有经济和社会权利方面存在差异，其中，黑人和土著妇女的状况尤为艰难，她们遭受着结构性种族主义、贫困以及 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的不同负面影响这三者交织所带来的苦难。委员会注意到，即使是在 COVID-19 之前，这些妇女在贫困人口中所占的比例也是最高的，收入仅为白人家庭收入的一半。绝大多数单亲家庭的户主是黑人妇女(第二和第五条)。

14. 委员会建议，缔约国在制定特别措施时，应当首先改善黑人和土著妇女享有经济和社会权利的情况，正如《2030 年可持续发展议程》所鼓励的那样，首先帮助落在最后面的人。<sup>4</sup>

### 健康权与 COVID-19 大流行的影响

15. 委员会注意到，缔约国通过了《关于非洲裔巴西人的国家综合健康政策》，但它感到遗憾的是，有报告称，缔约国没有足够的资金来执行政策，也缺乏强有力的领导，无法解决奴隶制和殖民主义时代遗留下来的黑人人口、土著人口和白

<sup>3</sup> CERD/C/64/CO/2, 第 18 段。

<sup>4</sup> 大会第 70/1 号决议，第 4 段。

人人口之间长期存在的健康结果差异问题。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国制定了一项政策以冻结对卫生和教育部门的额外供资。此外，委员会注意到，缔约国采取了一些措施来应对 COVID-19 大流行和优先向土著社区分发疫苗，但它深感关切的是，有报告称，非洲裔巴西人的 COVID-19 死亡率是白人的两倍。

16. 委员会尤为关切的是：

(a) 非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女的孕产妇死亡率较高，而且孕产妇死亡率在 COVID-19 大流行期间大幅上升，对这些妇女产生了不利影响；

(b) 巴西法律对人工流产规定了限制性条件，但有报告称，当非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女和女童寻求获得避孕药具和合法人工流产时，她们和为她们提供上述服务的医生和其他医务人员都会遭受骚扰、暴力侵害和刑事定罪；

(c) 为防止少女怀孕所开展的工作在巴西白人群体中取得了成效，但在非洲裔巴西人群体中并无效果；

(d) 有报告称，非洲裔巴西妇女(包括其中的残疾妇女和自我认同为 LGBTQI+ 的妇女)在接受性和生殖健康服务时，遭受了毫无尊严的暴力产科治疗；

(e) 暴力侵害非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女(包括其中自我认同为 LGBTQI+ 人士的妇女)事件、尤其是杀害女性的事件发生率很高，而国家采取的各项措施、包括打击杀害女性行为的国家计划存在不足；

(f) 有报告称，暴力侵害非洲裔巴西人的情况非常普遍，必须将其视为公共卫生危机。委员会感到关切的是，非洲裔巴西妇女和社区不断遭受军事化警察在不加警示或不出示授权令的情况下暴力闯入其家庭和街区，他们之中因子女和家人被谋杀而陷入长久悲痛者持续承受着精神痛苦和创伤。委员会还感到关切的是，这种暴力行为对精神健康造成了深远的后果，但缔约国没有提供明确资料说明向受影响最严重的人员提供社会心理支助服务的情况(第二和第五条)。

17. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保充分和有效执行《关于非洲裔巴西人的国家综合健康政策》，包括提供充足资金和体制结构。缔约国还应与非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女协商，以查明和处理在消除保健不平等方面无效的现行政策和服务。缔约国还应：

(a) 制定和实施有效措施，以便在平等基础上对非洲裔巴西人、土著人民、基隆布人和非公民给予保护，防止他们受到 COVID-19 大流行以及未来各种突发公共卫生事件的影响。这些措施的制定和实施工作应当与受 COVID-19 大流行影响最严重的社区协商。除其他外，这些措施应当确保所有非洲裔巴西人、土著人民、基隆布人和非公民获得并维持疫苗的全面接种，包括采取有针对性的措施消除他们在接种疫苗方面的任何具体障碍；

(b) 采取一切有效措施，降低非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女和女童的孕产妇死亡率；

(c) 确保所有非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女能够在保证安全和尊严的前提下合法自愿终止妊娠，而且其本人或医疗服务提供者不被骚扰或刑事定罪；

(d) 确保非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女和女童能够获得避孕服务，同时，经与非洲裔巴西人社区的代表充分协商，开展有效且更具针对性的工作以减少少女怀孕；

(e) 加强面向参与为非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女(包括其中的残疾妇女和自我认同为 LGBTQI+的妇女)提供性和生殖保健的所有卫生保健专业人员的反种族主义和基于人权的培训，同时确保对一切形式的产科暴力进行问责和提供救济；

(f) 采取一切必要步骤，防止和消除暴力侵害非洲裔巴西人的行为，详述如下。此外，缔约国应当向受此类暴力侵害影响最大的人提供全面的心理健康服务，并审查处理暴力侵害黑人妇女行为的现行措施，例如，打击杀害女性行为的国家计划。

#### 受教育机会方面的差距

18. 委员会对非洲裔巴西人在文盲率方面的差距仍感关切。鉴于教育、识字和就业之间的重要联系，委员会还感到关切的是，有报告称，在所有未完成基础教育(即，17岁以下的小学和中学教育)的人口中，黑人占71.7%。根据缔约国提供的资料，这种差距在COVID-19大流行期间有所扩大，部分原因在于许多非洲裔巴西儿童和土著儿童无法通过互联网参与远程学习。委员会欢迎缔约国通过在2012年颁布第12 711号法律成功拓宽了非洲裔巴西人和土著人民接受高等教育的渠道。该法是一项平权行动法，大幅提高了非洲裔巴西人在高等教育机构的入学率。委员会了解到，在出台10年后的今天，该法目前正在接受审查。然而，委员会关切地注意到，有报告称，配额制度在为面临交叉形式歧视的非洲裔巴西人和土著人民(包括其中的残疾人)提供上大学的机会方面效果欠佳(第一和第五条)。

19. 委员会重申其建议，即，缔约国应当：

(a) 采取适当措施解决文盲问题，<sup>5</sup> 包括防止辍学和让在COVID-19大流行期间辍学的儿童重新入学；

(b) 支持非洲裔巴西人和土著人民获得接入互联网的机会，以便为在线学习提供便利；

(c) 更新面向非洲裔巴西人和土著人民的高等教育机构配额制度。缔约国还应利用十年期审查的机会加强配额制度，包括确保这一制度为面临交叉形式歧视的非洲裔巴西人和土著人民(包括其中的残疾人)进入大学提供便利。

#### 贫困、工作和收入

20. 委员会感到关切的是，缔约国大多数非洲裔巴西人、土著和基隆布人社区长期处于严重贫困状况之中。委员会关切地注意到，有报告称，在2012年至2019

<sup>5</sup> CERD/C/64/CO/2, 第20段。

年，黑人的人均家庭收入仅为白人的一半。委员会还感到关切的是，非洲裔巴西妇女在家政工人(往往在受剥削、不稳定和监管不足的条件下工作)和从事无酬照护工作者中占大多数。委员会感到关切的是，有报告称，由于从事低收入和无酬工作的比例过高，以黑人妇女为户主的家庭中有 65% 面临粮食不安全和饥饿。委员会还关切地注意到，有报告称，5 岁以下土著儿童的慢性营养不良发生率达 28.6%。

21. 缔约国在对话后提供的补充材料中提到，极端贫困人口在 2004 年至 2014 年减少了 63%，<sup>6</sup> 在 2019 年至 2020 年又进一步减少，委员会对此表示欢迎。然而，委员会感到关切的是，这些是 COVID-19 大流行之前的数据，而 COVID-19 大流行对许多非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人的社会和经济状况产生了严重不利影响。委员会还感到关切的是，缔约国最近取消了几百万人依赖的若干现金转移方案(例如，“家庭补助金”方案)，代之以资格标准和规定不同的一些举措(例如，“巴西援助金”)，导致加剧了经济不确定性。委员会还感到关切的是，尽管政府提供的资料称“巴西援助金”旨在比“家庭补助金”方案更有效，但是委员会收到的报告表明情况恰恰相反。

22. 委员会欢迎缔约国采取措施促进获得体面工作机会，例如，制定关于让代表性不足的种族群体获得公共部门工作的《公共服务配额法》。然而，委员会感到关切的是，近年来，这些措施的有效执行工作有所减少(第二和第五条)。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要和有效步骤，消除非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人贫困现象，包括确保制定有效和高效的现金转移方案；

(b) 审查家政工人的监管框架(包括基本生活工资)，以确保为从事这项工作的非洲裔巴西妇女提供更好的劳动力市场保护；

(c) 制定承认照护工作并给予报酬的方案和政策；

(d) 采取有针对性的措施，帮助在 COVID-19 大流行期间丧失就业机会的非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人重新进入劳动力队伍；

(e) 采取步骤以更有效地执行《公共服务配额法》，并将其适用范围扩大到包含其他公共和私营部门的工作；

(f) 投资于其他方案，使更多非洲裔巴西男女和土著男女能够从事有保障和报酬更高的工作。

### 住房方面的歧视和隔离

24. 委员会对巴西普遍存在的住房方面的歧视和隔离问题表示关切。委员会关切地注意到，在以非洲裔巴西妇女为户主的家庭中，超过 60% 居住在贫民窟，那里的住房条件严重不足、不利于身体健康且危险。委员会还对缔约国内大量非洲裔巴西人无家可归且人数持续增长的状况表示关切。委员会注意到缔约国为消除住房方面的歧视和隔离而采取的措施，但它感到关切的是，根据缔约国的定期报告，这些措施还不够。委员会感到关切的是，缔约国的住房方案根据收入标准分

<sup>6</sup> CERD/C/BRA/18-20, 第 67 段。

配支助，但这套标准将贫民窟人口的收入水平排除在外，完全无视种族主义是黑人和土著人民住房和街区选择的决定因素这一现实(第三和第五条)。

25. 委员会建议缔约国与黑人和土著领导团体合作，采取一切必要和有效的措施，通过综合和共同评估与非洲裔巴西人以及收入和就业状况有关的具体指标，全面评估导致住房方面种族隔离和严重劣质问题的种族主义和阶级主义的复杂动态，对症下药。根据从评估中得到的经验教训，缔约国应当执行有效政策，为非洲裔巴西人提供广泛安全而健康的住房选择。缔约国还应对无家可归问题进行类似评估，利用吸取的经验教训来制定有效政策，结束巴西的无家可归现象。

### 政治代表性

26. 委员会感到关切的是：

(a) 非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人在缔约国各政治机构(包括国民议会两院)中的政治代表比率相对于其各自在总人口中所占比例而言非常低；

(b) 缔约国采取了一些措施来增加担任政治职务的非洲裔巴西人人，以确保非洲裔巴西人的政治代表性与其在总人口中的比例相称，但没有成效；

(c) 缺乏资料说明旨在确保政治代表性的措施是否涵盖土著人民和基隆布人；

(d) 非洲裔巴西妇女、土著妇女和基隆布妇女的政治代表性低；

(e) 缔约国存在针对寻求或担任政治职务的非洲裔巴西妇女、特别是其中被视为LGBTQI+的妇女的威胁、仇恨言论(包括网上的仇恨言论)、骚扰和暴力行为，而缔约国缺乏对这类侵犯人权行为的问责(第二和第四至第六条)。

27. 委员会建议缔约国采取一切有效措施，大幅提高非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人的政治代表性，包括：

(a) 查明并消除影响这些群体在相关机构(包括国民议会以及州和市级机构)中的政治代表性的一切障碍；

(b) 对现行措施开展审查，并经与非洲裔巴西人、土著和基隆布人社区的代表协商，制定和执行各项提案以建立更有效的机制，从而保证充分的政治代表性；

(c) 立即采取行动，防止和消除针对寻求或担任政治职务的非洲裔巴西妇女(包括其中被视为LGBTQI+的妇女)的一切形式的暴力行为，追究行为人的责任并向受害者提供救济。

### 特别措施

28. 委员会注意到缔约国提供了关于立法、司法和公共服务部门特别措施的资料，但它感到关切的是，缺乏关于这些措施的范围、地位和/或效力的说明(第二和第四至第五条)。

29. 委员会建议缔约国在所有相关的公共和私营机构中采取并加大力度使用特别措施，以消除巴西白人与非洲裔巴西人、土著人民和基隆布人在享有人权和基本自由方面由来已久的重大差距。委员会回顾指出，根据其关于《公约》规定的特别措施的意义和范围的第32号一般性建议(2009年)，联邦主管部门有责任制定

一个关于在缔约国各地一致适用特别措施的框架，此外，特别措施的制定和执行应当事先与受影响社区进行协商，并得到这些社区的积极参与。

### 种族主义仇恨言论和仇恨犯罪

30. 委员会感到关切的是：

(a) 缔约国媒体往往长期存在种族陈规定型观念，基于这种有害观念的种族主义仇恨言论和种族主义仇恨犯罪事件越来越多；

(b) 公共主管部门(包括政府高级官员)多次发表种族主义仇恨言论；

(c) 缺乏资料说明立法框架(包括《刑法典》中惩处“种族诋毁”罪的条款)是否按照《公约》第四条的要求，涵盖了一切形式的种族主义仇恨言论；

(d) 针对网上的仇恨言论的立法框架存在不确定性，缺乏资料说明刑法对网络空间的适用和执行情况；

(e) 缺乏资料说明缔约国采取了哪些步骤来消除种族主义仇恨言论和仇恨犯罪的根源以及防止这类行为，例如，解决媒体频繁传播有害的种族陈规定型观念的问题；

(f) 尽管多种形式的种族主义仇恨言论和种族主义仇恨犯罪发生率不断上升，但是起诉率和定罪率仍然非常低(第四条)。

31. 委员会回顾其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，建议缔约国：

(a) 审查现行的立法框架，以确保缔约国的反歧视立法涵盖了《公约》第四条定义的一切形式的种族主义仇恨言论(包括网上的种族主义仇恨言论)并规定它们为犯罪；

(b) 消除关于网络空间是否在法律上被承认为可能发生犯罪的领域并可适用缔约国的反歧视法这一问题的不确定性；

(c) 采取具体步骤防止公共主管部门(包括政府高级官员)发表仇恨言论，并追究它们的全部责任；

(d) 采取有效措施促进和鼓励举报种族主义仇恨言论(包括网上的种族主义仇恨言论)和仇恨犯罪，特别是确保举报渠道的可得性和可及性；

(e) 紧急查明并消除导致种族主义仇恨言论(包括网上的种族主义仇恨言论)和仇恨犯罪起诉率和定罪率极低的根源，途径包括：审查举证责任标准；加强针对歧视的受害者的法律援助制度；向警察、检察官和法官提供关于种族主义仇恨言论和仇恨犯罪案件的识别、登记、调查和起诉方法的培训；采取措施提高易受歧视群体成员在执法和司法系统中的代表性；以及采取其他措施加强种族主义仇恨言论和仇恨犯罪的受害者对执法和司法系统的信任；

(f) 收集关于对种族主义仇恨言论和出于种族动机的仇恨犯罪的申诉、起诉和定罪以及对这类行为的处罚的分类数据，并将这些数据纳入下一次定期报告。

## 出于种族动机的凶杀

32. 委员会感到关切的是，在缔约国，非洲裔巴西人(包括儿童)遭到不明身份袭击者杀害和暴力致死的比率极高。委员会深为关切地注意到，凶杀是导致 15 至 29 岁的非洲裔巴西男性死亡的主要原因。委员会对缔约国承认需要采取大规模行动之举表示欢迎，但它感到遗憾的是，缔约国提供的资料有限，无法说明为防止凶杀或确保对此类罪行问责而采取了哪些与问题严重性相称的具体措施。委员会感到关切的是，缔约国在定期报告中称实施“青年万岁计划”是其应对以非洲裔巴西男性青年为对象的凶杀率高的主要措施，但该计划近年来数次暂停实施。委员会还感到关切的是，缔约国境内面向公民个人的枪支销售呈现不断增加的趋势，然而缺乏关于为有效监管和减少私人拥有枪支而采取的措施的资料(第二条和第四至第六条)。

### 33. 委员会建议缔约国：

(a) 确保继续和不间断地实施“青年万岁计划”或同等措施；

(b) 采取大规模行动，预防和解决大量非洲裔巴西人被杀害的问题，并确保对这类罪行追究全部责任，除其他外，在彻底评估这一问题(包括与受影响的社区协商并让它们参与)的基础上实施一项旨在减少凶杀数量的国家方案，在联邦和州两级解决这一问题，以及纳入若干具体和可衡量的目标；

(c) 确保对私人拥有枪支情况进行更有效、更全面的监管，采取措施限制面向公民个人的枪支销售和一般枪支的传播。

## 执法人员和军事人员过度使用武力

34. 委员会对巴西执法人员和军事人员持续过度使用致命武力问题深感关切。委员会严重关切的是，根据《2022 年巴西公共安全年鉴》，2021 年，警察暴力行为的受害者中有 84.1% 是非洲裔巴西人。<sup>7</sup> 委员会特别关切的是：

(a) 来自多个国家安全实体的执法人员(包括军队、民警和联邦公路警察)对贫民窟进行了多次高度军事化的警察突袭；

(b) 在这些突袭中，执法人员在人口稠密地区使用重型机枪不分青红皂白地射击，造成了大量伤亡，伤亡者大多数是居住在贫民窟的非洲裔巴西平民，包括孕妇和儿童；

(c) 有报告称，执法人员在突袭贫民窟期间实施了其他形式的严重暴力行为，包括主要对非洲裔巴西人实施了性暴力和殴打；

(d) 尽管联邦最高法院已判令停止这种突袭，但是在 COVID-19 大流行期间仍然发生了此类突袭；

(e) 联邦最高法院的其他判决、包括命令执法人员使用执法记录仪的判决未得到一以贯之的执行；

(f) 存在保护执法人员以使其免受问责的法律规定和做法，包括：对过度使用致命武力的严重事件缺乏有效和及时的独立调查、推定武力使用具备合理

<sup>7</sup> 见 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policial-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021.pdf>.

理由，以及对在民事警务活动中发生的某些过度使用致命武力的案件适用军事法律；

(g) 有报告称，立法提案(第 733/2022 号法案)如获通过，将扩大对过度使用致命武力的执法人员的法律保护；

(h) 受害者及其家人缺乏诉诸司法和获得救济的机会。

35. 委员会还注意到，缔约国没有充分认识到问题的严重性，也没有充分认识到其根据《公约》和更广泛的国际法承担的积极责任的范围，即，立即采取全面措施预防和制止这些严重侵犯非洲裔巴西人的人权的行为以及确保对这些行为追究责任。尽管联合国许多人权机构(包括法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员、防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会以及当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员)此前都曾参与处理这个问题，但情况依然如此(第二和第五至第六条)。

36. 委员会建议缔约国立即果断采取行动，制止执法人员和军事人员过度使用致命武力，包括：

(a) 确保巴西的执法活动非军事化；

(b) 确保用于培训所有相关执法人员和安保人员的准则和手册根据相称性、必要性和合法性原则以及与种族平等有关的标准概述使用武力的规程，并确保培训切实有效并经常进行；

(c) 确保在警务活动期间，特别是在平民(包括非洲裔巴西人)密集地区部署低致命性武器；

(d) 充分遵守并有效执行联邦最高法院关于过度使用致命武力的所有判决；

(e) 加强对缔约国所有执法实体的独立监督机制，并且确保制定关于及时、有效、独立调查且适当考虑到种族歧视问题的规程，以及在执法人员使用武力导致平民伤亡的案件中严格适用这些规程；

(f) 查明并修正阻碍追究对非洲裔巴西人过度使用致命武力的执法人员责任的法律规定和做法(包括旨在扩大对执法人员保护的未决立法提案)，以及停止对在民事警务活动中发生过度或致命武力的案件适用军事法律；

(g) 提供有效救济，保证不再发生侵权行为，同时向警察暴行的所有受害者及其家人作出赔偿和公开道歉；

(h) 就解决警察暴行问题的所有措施与非洲裔巴西人社区代表协商。

## 刑事司法

37. 委员会感到关切的是，缔约国境内被监禁的非洲裔巴西人、尤其是青年人和妇女人数特别多，审前拘留的比例也很高。委员会注意到，缔约国采取了一些措施以解决累犯问题和在刑事司法系统中适用人权标准，例如，“监狱系统中的种族/肤色：尊重和获得权利”项目。然而委员会感到关切的是，这个问题很严重，而缔约国缺乏有效措施消除导致非洲裔巴西人监禁率过高的根源，包括：警察过度执法、种族定性、执法机构和参与司法的其他机构内部的系统性种族歧

视，以及将持有毒品定为刑事犯罪的政策。此外，委员会感到关切的是，有报告称监狱条件不可接受，包括过度拥挤、虐待和暴力行为(第二和第五至第六条)。

38. 委员会回顾了其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)，建议缔约国彻底审查相关法律、政策和做法，以有效消除导致非洲裔巴西人监禁率过高的根源，包括警察过度执法、种族定性、执法机构和参与司法的其他机构内部的系统性歧视，以及将持有毒品定为刑事犯罪的政策。此外，委员会呼吁缔约国采取措施确保监狱条件符合国际标准。同时，缔约国应当采取一切必要步骤，大幅减少监狱内非洲裔巴西人的人数过多的问题。

#### 种族定性

39. 委员会感到关切的是，执法人员对非洲裔巴西人进行种族定性的做法持续存在。委员会还感到关切的是，有报告称，面临交叉形式歧视的个人，包括残疾和/或自我认同为 LGBTQI+人士的非洲裔巴西人，特别容易遭到种族定性。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国已开始在执法活动中使用面部识别系统，导致了主要针对非洲裔巴西人的不法逮捕(第二和第四至第六条)。

40. 委员会回顾其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)，建议缔约国加紧努力打击种族定性行为，包括：

(a) 对所有关于种族定性行为的指控进行及时、彻底和公正的调查，追究责任人的责任并向受害者提供救济，包括保证不再发生；

(b) 审查所有政策和法律法规，以确保不发生和不助长种族定性行为；

(c) 评估面部识别系统对人权的影响，以确保此类系统不会加深不平等或产生歧视性结果；

(d) 建立全面的数据收集机制，以监测所有种族定性事件并报告其结果。

#### 和平集会

41. 委员会感到关切的是，在反对种族主义和平抗议中，执法人员对非洲裔巴西人和其他族群过度使用武力，例如，在一起事件中，有报告称有人被橡皮子弹击中受伤而部分失明(第二和第五至第六条)。

42. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，尊重非洲裔巴西人的和平集会权。缔约国在执行集会警务方面应当严格奉行合法性、必要性和相称性原则，并对所有关于抗议期间执法人员过度使用武力的申诉进行迅速和彻底的调查，追究责任人的全部责任并向受害者提供救济。

#### 对信奉非洲裔巴西人宗教者的迫害

43. 委员会深感关切的是：

(a) 由于媒体对非洲裔巴西人宗教(包括 terreiro 宗教)的歧视性描述，关于宗教不容忍和歧视的案件数量多且不断增加；

(b) 防止个人以宗教为由进行各种形式攻击(包括歧视、暴力侵害和亵渎宗教场所)的措施不足；

(c) 存在制度化的宗教不容忍和歧视形式，包括：执法人员暴力袭击、以江湖骗术和使用传统医药等罪名对宗教信仰进行刑事定罪，以及司法系统内对非洲裔巴西人宗教缺乏敏感性；

(d) 在决定子女监护权时，信奉非洲裔巴西人宗教的妇女的宗教信仰是一个不利的考虑因素；

(e) 对攻击和歧视信奉非洲裔巴西人宗教者的行为缺乏问责(第二和第四至第六条)。

#### 44. 委员会建议缔约国：

(a) 消除对非洲裔巴西人宗教的歧视性描述，鼓励宗教多元化；

(b) 与非洲裔巴西人宗教代表协商，审查现行的立法和政策措施，维护宗教多元化和宗教自由；

(c) 采取一切必要步骤，终止关于妇女对子女监护权的决定受到相关妇女宗教派别的不利影响这一做法；

(d) 提高对报告机制(例如，100 热线)的认识，提高联邦公设辩护人办公室和联邦检察院处理基于宗教不容忍的暴力侵害和歧视问题的能力，并解决司法系统对信奉非洲裔巴西人宗教者的待遇问题；

(e) 追究所有宗教不容忍行为人(包括个人和国家行为体)对侵犯信奉非洲裔巴西人宗教者人权行为的全部责任，并向受害者提供有效救济，包括赔偿、重建遭破坏的宗教场所和/或社会心理护理。

#### 人权维护者

45. 委员会感到关切的是，有报告称存在针对非洲裔巴西人、土著人和基隆布人人权维护者(包括妇女)的威胁、骚扰、暴力袭击和杀害行为。委员会关切地注意到，人权维护者处境特别报告员将巴西列为 2015 年至 2019 年期间对人权维护者而言的世界第二大危险国家。<sup>8</sup> 委员会感到关切的是，缔约国没有具体立法保护人权维护者，“保护人权维护者、传播者和环保主义者方案”未获得足够的预算资源，无法为面临威胁的非洲裔巴西人、土著人和基隆布人人权维护者提供切实的保护。委员会还感到关切的是，缔约国滥用反恐法律对人权维护者进行刑事定罪，立法草案将进一步扩大反恐法律框架并且可能导致其被滥用，威胁、骚扰、暴力袭击和杀害非洲裔巴西人、土著人和基隆布人人权维护者的行为普遍不受惩罚(第五至第六条)。

46. 委员会建议缔约国采取一切必要步骤，防止、调查和相应惩处针对非洲裔巴西人、土著人和基隆布人人权维护者的一切形式的威胁、骚扰、暴力袭击和杀害行为。缔约国应当颁布具体立法来保护人权维护者，增加对“保护人权维护者、传播者和环保主义者方案”的供资，并就该方案如何才能有效满足非洲裔巴西人、土著人和基隆布人人权维护者的需求与受影响群体进行协商。缔约国还应采取全面和有效的措施，确保反恐法律不将人权维护者的工作定为刑事犯罪，并开

<sup>8</sup> A/HRC/46/35, 第 41、第 44 和第 75 段。

展及时和彻底的刑事调查，由此解决威胁、骚扰、暴力袭击和杀害行为不受惩罚的问题，以及向受害人提供救济。

#### 发展、环境及工商业与人权

47. 委员会感到关切的是，有报告称，参与合法和非法采矿活动、森林砍伐和伐木的许多行为体(包括企业)以不同形式反复侵入土著人和基隆布人的土地，且情况愈演愈烈。委员会深感关切的是，这类活动并没有获得土著和基隆布人社区的自由、事先和知情同意。委员会还感到关切的是，这些入侵以及随后的自然资源开采造成了环境破坏，由此给土著和基隆布人社区带来了严重的健康危害(例如，汞中毒和接触各种传染病)，也侵害了所有人享有清洁、健康和可持续环境的权利。委员会对声称国家环境法规出现倒退的报告以及缔约国放弃《防止和控制亚马逊地区森林砍伐行动计划》之举感到关切。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明关于有受影响社区代表参与的国家工商业与人权计划(第五条)。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施保护土著和基隆布人社区的土地，包括果断采取步骤终止非法伐木、森林砍伐和采矿；

(b) 在影响土著和基隆布人社区及其土地的所有项目中，严格奉行国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)第16条规定的自由、事先和知情同意原则；

(c) 保护和促进享有清洁、健康和可持续环境的权利，包括防止和减轻在土著人和基隆布人土地上进行的采掘活动造成的环境破坏影响；

(d) 阻止在规范环境和森林砍伐的法律和政策框架内的倒退；

(e) 在民间社会、特别是代表受影响最严重群体的组织的参与下，制定并有效执行一项关于工商业与人权的国家计划。

#### 土著和基隆布人社区

49. 委员会感到关切的是：

(a) 暴力侵害土著和基隆布人社区(包括杀害)往往是在他们捍卫其土地的背景下和/或由于他们作为土著人权维护者开展工作而发生的；

(b) 土著妇女和基隆布妇女普遍遭受暴力侵害，包括威胁、骚扰、性暴力和杀害；

(c) 严重暴力侵害土著和基隆布人社区的行为普遍不受惩罚；

(d) 近年来，全国印第安人基金会的体制被严重削弱，包括预算被大幅削减；

(e) 国家法律和政策没有反映出土著和基隆布人社区的多样性(第五至第六条)。

## 50. 委员会建议缔约国：

(a) 与土著和基隆布人社区和妇女充分协商，采取步骤防止和消除暴力侵害土著人民和基隆布人(包括妇女)的根源；

(b) 对暴力侵害土著人民和基隆布人(包括人权维护者和妇女)的所有事件进行及时和有效的调查，确保追究行为人的责任以及向受害者提供救济；

(c) 与缔约国各个土著和基隆布人社区的代表协商，制定能够充分反映这些社区需求的政策和法律；

(d) 确保全国印第安人基金会能够有效履行其任务，包括提供充足的资金。

## 对土著人和基隆布人土地的法律保护

51. 委员会感到关切的是，尽管缔约国于 2004 年宣布了关于在 2007 年之前完成土著人和基隆布人土地划界的目标，<sup>9</sup> 但是相关进展停滞不前，自 2016 年以来没有进行过新的土地划界。委员会注意到，缔约国在对话期间提供了关于 COVID-19 大流行影响相关进展的资料，但它仍然感到关切，特别是因为土地划界工作在大流行出现之前的几年就已停滞，以及有报告称划界工作的预算在 2022 年遭到总统否决。委员会还对“时间地标”理论的适用和制度化深感关切，根据该理论，只有土著人民在 1988 年通过《宪法》时占有的土地才被认为有资格划界。委员会还感到关切的是，有报告称，在土著人和基隆布人土地划界工作停滞的情况下，司法机构正在利用“安全中止机制”批准在土著人土地上实施一些项目，而未获得受影响者的自由、事先和知情同意。此外，委员会感到关切的是，有报告称，未经与土著和基隆布人社区协商而制定的一些立法提案(例如，第 191/2020 号法案)将允许对土著人土地上的自然资源进行经济开发，并削弱环境监管框架。

52. 委员会感到关切的是，缺乏有效法律保护的状况对蒙杜鲁库和亚诺马米社区的权利产生了影响，据报道，这两个社区的人权遭到了严重侵犯，美洲人权委员会因此发布了预防性措施。委员会还感到关切的是，美洲人权委员会向美洲人权法院提交了阿尔坎塔拉的基隆布人社区案，在该案中，152 个社区的集体财产遭到侵犯，原因是没有颁发土地所有权证、在未经适当协商和事先同意即修建航空航天基地、征用这些社区的土地和领土，以及缺乏对这种情况的司法救济(第五至第六条)。

53. 委员会回顾其先前的结论性意见<sup>10</sup> 和关于土著人民的权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，建议缔约国重新开始并加快土著人和基隆布人土地的划界进程，包括确保为这项工作分配足够的预算资源。委员会敦促缔约国拒绝并终止“时间地标”理论的适用和制度化。缔约国还应拒绝并暂停使用“安全中止机制”，并根据国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)第 16 条，在涉及影响土著人和基隆布人土地的所有项目的法律诉讼中严格适用自由、事先和知情同意原则。缔约国还应立即停止和纠正国家法律框架中的任何倒退，以保护土著人和基隆布人的土地。缔约国还应采取一切必要步骤，充分保护蒙杜鲁库、亚诺

<sup>9</sup> CERD/C/64/CO/2, 第 15 段。

<sup>10</sup> 同上。

马米和阿尔坎塔拉社区的土地权，包括充分遵守美洲人权委员会发布的相关预防措施。缔约国还应就缺乏对土著人和基隆布人土地的有效法律保护所导致的所有侵犯人权行为提供救济，包括保证不再发生。

#### 移民、难民和寻求庇护者

54. 委员会感到关切的是，缔约国在 2020 年颁布了一系列广泛的行政规则，对入境者一律实施限制，即便是寻求国际保护者也不例外。委员会感到关切的是，关闭安全和合法移民渠道而不予寻求国际保护者任何例外，这样做更易滋生人口贩运问题。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明其如何将性别和种族因素纳入第三个《打击贩运人口活动国家计划》以及如何有效执行该计划。委员会还感到关切的是，有报告称，移民、难民和寻求庇护者(尤其是来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民、难民和寻求庇护者)在获得社会保护服务和进入劳动力市场等方面遭遇了歧视和仇外心理(第二和第五条)。

55. 委员会建议缔约国确保终止 2020 年出台的所有限制人员入境巴西的行政指令，并根据 2017 年《移民法》的规定，采取措施保障可能在此期间进入缔约国领土的人员的权利。委员会还敦促缔约国采取步骤，确保打击人口贩运的所有工作(包括第三个《打击贩运人口活动国家计划》)充分纳入对性别和种族因素的考虑，并得到充分有效执行。委员会还建议缔约国防止和消除针对移民、难民和寻求庇护者的一切形式的歧视和仇外心理。

#### 罗姆人

56. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明关于罗姆人状况的数据的收集情况。此外，委员会仍感关切的是，在向罗姆人提供普遍获取民事文件(包括出生登记)的机会方面缺乏进展(第五条)。

57. 委员会重申，其建议缔约国消除与出生登记有关的一切障碍和所有形式的歧视，<sup>11</sup>并确保罗姆人能够普遍获取民事文件。委员会还建议缔约国采取步骤确保收集关于罗姆人状况的全面数据，以便制定旨在维护其人权的法律、政策和方案并监测其有效性。

#### 努力打击种族偏见、增进谅解和解决历史不公正的遗留问题

58. 委员会注意到，巴西的种族主义具有结构性、交叉性和多层次性，贯穿经济、社会、文化和政治生活的所有机构，是以征服土著人民和约 500 万被奴役的非洲人为基础建立巴西国家的遗留问题。委员会欢迎缔约国承认该国的殖民主义和奴隶制历史，但关切地注意到，没有资料说明缔约国采取了任何基础广泛的举措对过去的遗留问题进行补救，这些遗留问题在缔约国继续助长了多种形式的种族主义和种族歧视，影响了所有巴西人在平等基础上充分享有所有人权和基本自由。

59. 委员会提请缔约国注意《公约》第七条，该条呼吁各国采取措施，尤其是通过教育、文化和新闻举措，增进人口中不同种族群体间的谅解和宽容。委员会感到关切的是，关于非洲和非洲裔巴西人历史研究的第 10 639/2003 号法没有得到有效执行，近年来尤其如此。委员会还感到关切的是，作为保护非洲裔巴西人社

<sup>11</sup> 同上，第 17 段。

会的文化、社会和历史价值观的主要机构之一，帕尔马雷斯文化基金会对其旨在维护的价值观表现出敌意(第二和第七条)。

60. 委员会回顾《公约》第七条所述教育在打击导致种族歧视的偏见和增进社会所有群体间的谅解、容恕与睦谊方面的重要性，以及消除潜藏在所有社会机构中的结构性种族主义的重要性，建议缔约国：

(a) 与非洲裔巴西人和土著人民协商，制定和执行打击所有公共机构内的体制性种族主义的准则；

(b) 对所有公务员进行关于群体间关系和打击公共行政部门内体制性种族主义的强制性培训，并制定指标以衡量官员执行上述准则的程度；

(c) 确保帕尔马雷斯文化基金会忠实地履行其任务，包括：制定和执行各项指标以便对照基金会的使命来衡量各项方案，制定程序以供基金会所服务社区的成员对基金会工作进行公开评估，以及定期采用这些指标来评估进展情况和作出积极改变；

(d) 采取一切必要步骤，有效资助和大力执行根据关于非洲和非洲裔巴西人历史研究的第 10 639/2003 号法制定的方案，与整个社区进行协商制定各项指标以衡量这些方案的有效性，以及定期采用这些指标来评估进展情况和作出积极改变；

(e) 与非洲裔巴西人、土著和基隆布人社区的代表进行讨论，以建立一个国家委员会，负责研究和制定赔偿方案，由此对历史上的不公正作出补救。

## 其他建议

### 批准其他条约

61. 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《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

### 《公约》第八条修正案

62. 委员会建议缔约国接受《公约》缔约国第十四次会议 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。

### 依照《公约》第十四条作出声明

63. 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》

64. 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

65. 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。

#### 与民间社会协商

66. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，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、包括最容易遭受种族歧视群体的代表组织进行协商并加强对话。

#### 传播相关信息

67. 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联邦、州、地方各级负责执行《公约》的各国家机构转发并在外交部网站上公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

#### 后续落实本结论性意见

68. 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执行上文第 17(a)段(健康权与 COVID-19 大流行的影响)、第 19(c)段(受教育机会方面的差距)、第 23(a)段(贫困、工作和收入)和第 36(a)–(d)段(执法人员和军事人员过度使用武力)所载建议的落实情况。

#### 特别重要的段落

69. 委员会谨请缔约国注意，第 17(b)–(c)和(e)–(f)段(健康权与 COVID-19 大流行的影响)、第 23 段(贫困、工作和收入)、第 27(c)段(政治代表性)、第 33 段(出于种族动机的凶杀)、第 46 段(人权维护者)、第 48 段(发展、环境及工商业与人权)、第 50 段(土著和基隆布人社区)、第 53 段(对土著人和基隆布人土地的法律保护)和第 60(e)段(努力打击种族偏见、增进谅解和解决历史不公的遗留问题)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

70. 委员会建议缔约国在 2026 年前以一份文件提交第二十至第二十二次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则<sup>12</sup>，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。

<sup>12</sup> CERD/C/2007/1.