



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
27 May 2019
Chinese
Original: Spanish

消除种族歧视委员会

关于危地马拉第十六次和第十七次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2019 年 4 月 25 日和 26 日举行的第 2715 次和第 2716 次会议 (CERD/C/SR.2715 和 2716) 上审议了危地马拉在一份文件 (CERD/C/GTM/16-17) 中提交的第十六和第十七次合并定期报告。委员会在 2019 年 5 月 7 日和 8 日举行的第 2731 次和第 2732 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国在一份文件 (CERD/C/GTM/16-17) 中提交第十六和第十七次合并定期报告。委员会也欢迎与缔约国代表了政府所有分支部门的高级别代表团进行的坦诚对话，并欢迎对话之后提供的补充信息，赞赏缔约国努力按时提交报告。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的下列立法和政策措施：

(a) 通过关于土著人士诉诸司法的 2017-2025 年政策，以及检察院设立土著人民秘书处负责该政策的执行、监测和评价；

(b) 卫生和社会福利部 2015 年通过关于属于危地马拉 4 个民族的助产士的国家政策。

4. 委员会欢迎 2018 年完成第十二次全国人口普查和第七次住房普查，普查中首次允许普查对象填报基于自我认同的族裔和传统。

5. 委员会满意地注意到，缔约国向人权理事会特别程序任务负责人发给了访问该国的无限期有效邀请。在这方面，委员会欢迎土著人民权利问题特别报告员 2018 年 5 月的访问，并鼓励缔约国确保该报告员的报告 (A/HRC/39/17/Add.3) 所载全部建议都得到恰当的执行。

* 委员会第九十八届会议 (2019 年 4 月 23 日至 5 月 10 日) 通过。



6. 委员会欢迎包括土著人民以及非洲人后裔负责机构和组织在内的危地马拉民间社会组织和人权监察员办公室通过书面和口头向委员会提供信息积极参与报告进程。委员会促请缔约国继续促进吸收民间社会参与的机会，并加强与人权监察员办公室的合作。

C. 关注和建议

数据收集

7. 委员会注意到第十二次全国人口普查和第七次住房普查增加了自我认同一项，并且今年内可通报普查的初步调查结果，但关注有报告称，缺乏充分信息说明各个类别应当如何运用，可能会有碍于一些人的自我认同，主要是有碍于不自认为属加利福纳群体的非洲人后裔和罗姆人等其他族裔群体的自我认同。此外，委员会遗憾地注意到，缺乏社会经济和人权指标，无以评估各族裔群体的生活水平和实现《公约》之下各项权利方面的成就(第二条)。

8. 委员会提醒缔约国，关于本国人民人口构成的可靠、最新和完整统计数据对于制订保护弱势群体免遭种族歧视的公共政策和方案至关重要，对于评估《公约》对社会不同群体的落实情况至关重要。因此，委员会建议缔约国，促进有关公共机构系统收集数据，包括关于族裔和传统的数据，并制订按性别、年龄、区域以及城乡地区(包括最边远地区)分类的社会经济和人权指标。委员会进一步建议缔约国修改用于自我认同的类别，以期收集关于缔约国在所有族裔群体的信息。委员会提请缔约国注意委员会在人口构成方面关于缔约国报告的第 4 号一般性建议(1973 年)。

立法

9. 委员会仍然关注旨在消除种族歧视和保护土著人民和非洲人后裔权利的拟议立法的辩论和通过进程没有取得进展(第二条)。

10. 委员会重申先前的建议(CERD/C/GTM/CO/14-15, 第 9 段)，并促请缔约国在立法议程中优先讨论和通过旨在加强打击种族歧视并促进和保护土著人民和非洲人后裔权利的法案，包括根据《和平协议》提交国会的法案。

体制措施

11. 委员会关注以下情况：尽管做了努力，但为消除种族歧视而设立的机构，包括消除歧视和种族主义问题总统委员会，以及为促进土著人民权利而设立的机构，诸如维护土著妇女权利办公室，均未能有效履行任务，以令人满意的方式处理歧视问题，或保护土著人民和非洲人后裔的权利，其原因包括缺乏资源和能力，而且这些机构缺乏土著人民和非洲人后裔的充分参与(第二条)。

12. 参照委员会先前的建议(CERD/C/GTM/CO/14-15, 第 25 段)和关于设立国家机构推动落实《公约》的第 17 号一般性建议(1993), 委员会建议缔约国:

(a) 审查和评估保护土著人民权利和打击种族歧视的体制框架的有效性;

(b) 采取必要步骤, 在土著人民和非洲人后裔的充分和透明参与下, 改革和加强体制框架, 包括消除歧视和种族主义问题总统委员会和维护土著妇女权利办公室;

(c) 确保为负责打击种族歧视和保护土著人民权利的机构提供有效运作和充分履行任务所需的适当人力资源、技术资源和资金。

结构性歧视

13. 委员会关注缔约国包括加利福纳群体在内的土著人民和非洲人后裔所面临历史性和机构行歧视的持续影响, 突出表现为很高的贫困率和社会排斥率。委员会严重关注歧视对享受经济、社会和文化权、特别是食物权、健康权和受教育权的影响。委员会遗憾地注意到, 缺乏信息说明专用于落实帮助土著人民的政策的公共开支所占份额(第二、第五条)。

14. 参照关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)、关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)和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), 委员会建议缔约国:

(a) 采取一种全面的消除种族歧视和种族主义的国家政策, 有效促进土著人民和非洲人后裔的社会融合并降低他们的贫困率和减少他们的不平等, 包括通过采取旨在消除针对土著人民的结构性歧视的特别措施;

(b) 采取必要步骤, 减少土著儿童的慢性营养不良, 并保障土著人民的充足食物权;

(c) 确保保健服务的无障碍、具备和质量, 特别考虑到土著人民的需要、传统和文化特点;

(d) 通过按照促进和保持土著人民文化属性的目标制订跨文化教育计划, 确保土著儿童教育的具备、无障碍和质量, 包括以母语提供的教育, 并加紧努力为土著人民特别是为妇女扫除文盲;

(e) 评估用于帮助土著人民和非洲人后裔的政策的社会公共开支, 适当注意这些群体与人口其他部分之间的差异和差距, 以期采取必要的纠正措施和提高专用于这些群体的社会公共开支的份额。

武装冲突与和平协议

15. 委员会继续关注《和平协议》的执行几乎没有进展, 特别是《土著人民身份与权利协议》, 并继续关注《国家赔偿方案》的执行没有人权和性别重点。尽管在对国内武装冲突期间严重侵犯人权的行为人定罪方面有所进展, 但委员会关注有些侵犯土著人民权利的案件仍存在有罪不罚的情况, 而在提起司法诉讼的情况下则存在长期拖延, 阻碍受害者诉诸司法和获得赔偿。委员会严重关注第 5377 号法案, 该法案将修改《国家和解法》, 在其中增加对国内武装冲突期间严重侵犯人权行为人的大赦(第二、第五、第六条)。

16. 委员会促请缔约国：

(a) 加紧努力，开展有效的调查，以期起诉和处罚武装冲突期间侵权行为的责任人；

(b) 采取必要措施，在注意性别视角的跨文化方针基础上确保土著人民有途径取得有效和及时的补救和全面的赔偿，并执行法庭所判赔偿的措施；

(c) 执行《土著人民身份与权利协议》，并确保在注意性别视角的人权方针基础上执行《国家赔偿方案》，为之分配足够的人力资源、资金和技术资源；

(d) 考虑撤回关于修改《国家和解法》的第 5377 号法案和任何其他将造成不处罚或造成豁免对国内武装冲突期间侵犯人权负有责任的行为人的情况。

煽动种族歧视和仇恨

17. 委员会关切地注意到，在国内法之下，散布基于种族优越或仇恨的思想、煽动种族歧视、处于种族动机的暴力行为或煽动这类行为，没有被界定为《公约》第四条之下要求的应予惩处的罪行。委员会关注据报土著人民和非洲人后裔成为其实言论和行为的目标，有些情况下成为国家官员的此种言论和行为的目标(第二、第四、第七条)。

18. 委员会再次重申先前的建议(CERD/C/GTM/CO/12-13, 第 7 段和 CERD/C/GTM/CO/14-15, 第 19 段)：充分履行《公约》第四条之下的义务，将煽动种族歧视和出于种族动机的一切暴力行为定为刑事罪，确保这类行为受到与其严重性相称的刑罚的惩处。此外，委员会促请缔约国采取有效措施，预防和打击媒体上的种族歧视煽动和种族主义表现，并调查和惩处行为人，不论其职位如何。委员会建议缔约国开展提高公众认识活动，宣传尊重多样性和消除种族歧视。委员会提请缔约国注意委员会关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年)和关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013)年。

事前征求意见

19. 委员会关注：尽管已经批准国际劳工组织(劳工组织)的《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，并且宪法法院已发布相关判决，但缔约国尚未设置机制落实包括加利福纳群体在内的土著人民被征求意见的权利，以期就任何可能影响他们有效享受权利的立法或行政措施征得他们的自由、事先和知情同意。委员会遗憾地注意到，关于土著人民的政策和方案没有适当与之协商。委员会严重关注经济发展项目对土著人民领地、资源和传统生活方式的影响，以及在推出这些项目之前没有经由独立合格的机构开展协商和人权影响研究(第二、第五条)。

20. 委员会忆及，尊重人权和消除种族歧视是可持续经济发展的一个关键部分，国家和私营部门在这方面发挥根本性的作用。据此，委员会建议缔约国：

(a) 与包括加里富纳群体在内的土著人民协商，采取适当措施，保障他们在可能影响其权利的任何立法或行政措施上被征求意见的权利，以期获得他们的自由、事先和知情同意，同时考虑到每个民族的传统和文化特点，包括与决策有关的传统和文化特点；

(b) 保障土著人民被征求意见的权利得到应有的尊重，以便就可能影响其领地和自然资源的经济、工业、能源、基础设施和自然资源开发项目征得他们的

自由、事先和知情同意，确保及时、系统和透明地进行这种咨询，并让受影响的人民有适当的代表；

(c) 确保作为事先征求意见进程的一部分，由公正独立的机构开展人权影响研究，涵盖土著领地上经济和自然资源开发项目的潜在社会、环境和文化影响，以保护其传统生活方式和生计；

(d) 与领地和资源受到影响的土著人民协商，具体说明将采取的缓解措施、将提供的损害或损失赔偿以及将从这些活动中获得的利益份额。

土地、领地和自然资源

21. 委员会关注土著人民的集体财产缺乏保护，特别是在土著人民传统上占有的土地和领地的所有权、划界、标界和归还方面缺乏法律确定性和保障。委员会严重关注，有报告称，土著人民在没有适当法律保护的情况下被强行驱逐出自己的领地，在某些情况下，还过度使用武力(第二、第五条)。

22. 参照委员会关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)，委员会促请缔约国：

(a) 建立一种适当和有效的机制，用以提交土地要求和收回祖传领地和土地，并确保为该机制的正常运作分配足够的人力资源、技术资源和资金；

(b) 确保保护土著人民拥有、使用、发展和充分控制其土地、领地和资源的权利，途径包括根据国际标准提供必要的法律承认和保障；

(c) 在维护土著人民权利、习俗、传统和文化的同时，根据《联合国土著人民权利宣言》第 10 条，提供足够的保护，防止强迫驱逐，为此要征得他们的自由、事先和知情同意、就公正和公平的赔偿达成事先协议、提供文化上适当的搬迁的选择，或在可能的情况下提供返回的选择，并在权利受到侵犯时提供获得有效司法补救的机会；

(d) 采取措施，包括立法措施，防止对土著人民成员过度使用武力、虐待和滥用权力，途径包括坚持诉诸武力的相称性和严格必要性原则，并对执法人员进行关于使用武力和利用传统机制恢复治安的培训。

辛卡人

23. 委员会关注辛卡人的身份和文化受到威胁，而加剧这种威胁的则是，在辛卡人被事先征求意见的权利被剥夺的情况下，San Rafael 矿业公司在辛卡人传统占据的领地上进行作业(第二、第五、第七条)。

24. 委员会建议缔约国采取必要措施，保护和保存土著人民，特别是辛卡人的文化属性，为此要促成一种扶持型的环境，使之能够保持、发展、表达和分享自己的属性、历史、文化、语言、传统和文化。

表达自由

25. 委员会继续关注采取一种有关土著社区媒体的法律框架方面缺乏进展的情况。委员会尤其关注有关社区广播经营人遭受迫害的报告(第二、第五、第七条)。

26. 委员会重申先前的建议(CERD/C/GTM/CO/14-15, 第 24 段), 并促请缔约国在土著人民参与下采用一种有关土著社区媒体的法律框架, 并采取必要步骤防止任意利用《刑法》规定迫害土著社区广播电台经营者。

人权维护者

27. 委员会注意到缔约国提供的关于制订一项保护人权维护者的公共政策的信息, 以及关于检察院通过对危害人权维护者的罪行进行调查的第 5-2018 号命令的信息。然而, 委员会仍然严重关注包括土著和非洲裔领导人和权利维护者在内的人权维护者成为目标, 遭遇暴力行为、威胁和危及生命的袭击。委员会特别关注一些案件, 犯罪性地不当利用法律程序对土著人民权利和领地的维护者定罪, 特别是对反对在其领地上开展大规模经济发展项目的维护者定罪。此外, 委员会关切地注意到正在媒体上发动的针对包括土著领导人在内的土著权利维护者的污蔑运动(第二、第五条)。

28. 委员会建议缔约国:

(a) 对所有关于侵犯人权维护者生命、人身完整或自由的报告, 以及针对土著领导人和土著及非洲裔权利维护者的暴力、威胁、骚扰、恐吓、欺凌和诽谤行为进行透彻、公正和有效的调查;

(b) 在包括土著人民和非洲人后裔代表在内的民间社会的有效参与下, 加快制订和通过保一项护人权维护者的公共政策, 确保该政策包括有效的保护机制和战略, 同时考虑到文化、区域和性别差异, 并为该政策提供足够的人力资源、技术资源和资金;

(c) 采取有效和及时的步骤, 防止对人权维护者, 特别是对土著领导人和权利维护者的欺凌、骚扰、藐视和入罪, 为此要开展以他们所从事的基本工作为重点的宣传和提高认识运动, 以营造一种宽容的环境, 使他们能够在不受任何恐吓、威胁和报复的情况下开展活动。

政治参与

29. 委员会继续关注土著人民和非洲人后裔, 特别是土著妇女, 在该国政治生活中代表性不足的情况。委员会遗憾地注意到, 《选举和政党法》的 2017 年修改没有引入促进土著人民政治参与的规定, 从而对他们参加 2019 年选举产生了不利影响(第二、第五条)。

30. 委员会忆及先前的建议(CERD/C/GTM/CO/14-15, 第 16 段), 并促请缔约国与土著人民和非洲人后裔协商, 采取有效措施, 包括立法措施, 确保土著人民和非洲人后裔, 特别是妇女, 在决策职位和代表机构充分参与公共事务。委员会建议缔约国确保土著人民和非洲人后裔、特别是妇女平等参与地方和国家各级政府服务的机会。

劳工权利

31. 委员会关注有报告称, 土著工人的工作条件低于标准, 特别是农业部门和非洲棕榈种植园的工作条件低于标准、无法享受劳动权利或获得社会保障, 往往受害于劳动剥削或强迫劳动(第二、第五条)。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 确保土著和非洲人后裔，主要是在农业部门工作的土著和非洲人后裔，在法律上和实践中都能受益于公平和令人满意的工作条件，包括能够为他们及其家庭获得体面生活条件和获得社会保障的报酬；

(b) 预防、调查和起诉所有强迫劳动和劳动剥削案件，确保受害者能够获得有效的司法补救，获得充分的保护和补偿，并确保责任人根据其罪行的严重性受到应有的起诉和惩罚；

(c) 加强劳动监察局，为此应确保其拥有有效履行任务所需的人力资源、技术资源和资金。

土著和非洲裔妇女的境况

33. 委员会关注土著和非洲裔妇女遭受多种形式的歧视，特别是在获得就业、教育和保健方面。委员会注意到为改善土著妇女和青少年获得性健康和生殖健康的机会而采取的步骤，但委员会关注文化和语言相关性的欠缺仍在妨碍获得性健康和生殖健康服务和信息等情况。此外，委员会警觉地注意到，包括性暴力在内的针对土著妇女的暴力发生率很高，有罪不罚现象普遍存在，部分原因是妇女难以诉诸司法。

34. 参照关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)，委员会促请缔约国：

(a) 加紧努力，与土著和非洲裔妇女遭受的多种形式的歧视作斗争，包括将性别问题纳入所有关于种族歧视问题的政策和战略的主流；

(b) 采取步骤，确保土著和非洲裔妇女获得教育、就业和保健，同时考虑到文化和语言差异；

(c) 确保土著妇女获得对其文化相关的性健康和生殖健康服务，包括实施关于土著助产士的国家政策；

(d) 采取步骤，防止针对土著和非洲裔妇女的基于性别的暴力，透彻调查所有此类暴力案件，包括性暴力，确保责任人受到应有的惩罚，并保障受害者能够诉诸司法以及有效和文化上适当的保护机制。

歧视的多种形式

35. 委员会注意到所提供的关于为促进残疾人融入所采取措施的信息。然而，委员会遗憾地注意到，缺乏信息说明这些措施在减少土著和非洲裔残疾人遭受的多种形式歧视方面的实际影响(第一、第二、第五条)。

36. 委员会建议缔约国采取必要步骤，与残疾人面临的多种形式的歧视做斗争，包括将族裔层面纳入为反对基于残疾的歧视所采取的措施的主流。

诉诸司法

37. 委员会注意到缔约国努力确保土著人民诉诸司法的途径；然而，委员会关注缺乏司法独立、司法系统中顽固存在种族歧视以及缺乏文化和语言上的相关性仍在妨碍土著人民、特别是妇女有效诉诸司法。委员会还关注，尽管法律上承认土

著法律制度共存，但关于土著法律制度的法案尚未通过，一些机构不承认这一制度。最后，委员会关注涉及种族歧视的法院案件很少(第二、第六条)。

38. 参照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)，委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，确保土著人民诉诸司法的途径、基本权利的维护和正当程序的保障，确保能够获得及时有效的司法补救，并向所有种族歧视受害者提供赔偿；

(b) 采取必要步骤，通过保护法官的廉正等途径，保障司法机关的独立性，以此作为保障享有人权和打击种族歧视的手段；

(c) 采取必要步骤，按照国际人权法承认和尊重土著司法系统，包括可能时通过关于土著司法系统的法案，加强普通司法系统与土著司法系统当局之间的合作与协调；

(d) 消除司法系统中的种族歧视，为此要为警官、检察官、律师、辩护人、法官和司法系统官员提供培训，以提高他们对种族歧视危害的认识，并确保《公约》的有效适用。

D. 其他建议

批准其他条约

39. 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，如《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任择议定书》、《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》和《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》。此外，委员会建议缔约国考虑批准《美洲反对一切形式歧视和不容忍公约》和《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍形式公约》。

《公约》第八条的修正

40. 委员会建议缔约国批准 1992 年 1 月 15 日第十四次《公约》缔约国会议通过、1992 年 12 月 16 日大会第 47/111 号决议批准的对《公约》第八条第六款的修正。

《公约》第十四条所述的声明

41. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第十四条所述的任择声明，据以承认委员会有权接收并审查个人来文。

《德班宣言和行动纲领》的后续行动

42. 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)，委员会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现象世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦召开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信息，说明在国家一级为执行《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

43. 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，委员会建议缔约国继续努力，与包括加利福纳群体在内的非洲人后裔组织合作，制订和执行适当的方案、措施或政策。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供详细信息，说明在该框架内采取的具体措施，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

44. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和贯彻落实本结论性意见方面继续与在保护人权领域工作的、特别是从事打击种族歧视工作的民间社会组织协商并扩大对话。

传播信息

45. 委员会建议缔约国在提交报告后立即将其公布于众，并以官方语言及缔约国其他通用语言传播本结论性意见。

共同核心文件

46. 委员会鼓励缔约国遵照 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(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，尤其是关于提交共同核心文件的准则，更新 2012 年 2 月 2 日起提交的共同核心文件。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 字的篇幅限制。

后续落实结论性意见

47. 根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则修正案第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供信息，说明上文第 10 段(立法)和第 16(a)、(c)、(d)段(武装冲突与和平协议)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

48. 委员会提请缔约国注意上文第 14 段(结构性歧视)、第 20 段(事先协商)和第 22 段(土地、领地和自然资源)所提各项建议的特别重要性，并请缔约国在下次定期报告中提供详细信息，说明为落实这些建议所采取的具体措施。

编写下次报告

49. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的条约专要报告准则(CERD/C/2007/1)，在 2022 年 2 月 17 日之前以一份文件提交第十八至第二十次合并定期报告，回应本结论性意见中提出的所有问题。参照大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守这类文件不超过 21,200 字的篇幅限制。