



第七十三届会议

临时议程* 项目 72(b)

消除种族主义、种族歧视、仇外心理和
相关不容忍行为：《德班宣言和行动纲领》
的全面执行和后续行动

落实非洲人后裔国际十年活动方案

秘书长的报告**

摘要

落实非洲人后裔国际十年活动方案高度重视预防和打击种族定性。本报告是按照大会第 69/16 号决议提交，利用联合国人权事务高级专员办事处向重要利益攸关方发送调查问卷后收到的答复，对非洲人后裔遭遇的种族定性经历进行了概述。它重点介绍了适用的国际法律框架、国际人权机制的行动以及有据可查的良好做法实例。报告还提出了打击和预防种族定性的具体建议。

* A/73/150。

** 本报告因并非起草方所能控制的核批流程延误而迟交。



一. 导言

A. 背景

1. 本报告是按照大会第 69/16 号决议提交。大会通过了决议所附的落实非洲人后裔国际十年活动方案，请秘书长每年提交一份进度报告，说明该十年各项活动的落实情况。大会在决议中指出了普遍存在的种族定性问题，呼吁设计、落实和执行一些举措，从而消除这一问题。本报告概述了非洲人后裔遭遇的种族定性的类型，所依据的是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向重要利益攸关方发送调查问卷后收到的答复、¹ 适用的国际法律框架、国际人权机制的行动以及有据可查的良好做法实例。

2. 本报告用一些例子阐述了对非洲人后裔进行种族定性的表现和影响，但要应对这一问题还需更加努力地其他国家收集信息。

B. 定义种族定性

3. “定性”一词的含义有多种理解。在执法背景下，“定性”被定义为“经常性地把某些身体、行为或心理特征的组合与特定的违法行为联系在一起，并以此为依据做出执法决定”。² 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在其 2015 年报告中表示，种族和族裔定性在通常情况下可以理解为“执法、安全和边检人员依照种族、肤色、血统或者民族或族裔出身作为对人进行仔细搜查、查验和调查身份”或确定某人是否从事犯罪活动依据的做法(A/HRC/29/46, 第 2 段)。

4. 种族定性与人权保护相抵触，可能出现在警察、海关、移民和国家安全机构的工作中。该问题经常在上述机构实施的拦截、身份检查、搜身、逮捕、突袭、边防和海关检查、住所搜查、寻找监管目标或移民决定中显现出来。

5. 执法人员可以合法地把种族、肤色、血统、民族本源或族裔血统作为与具体罪行有关的嫌疑人的可靠描述的一部分，例如目击证人或情报来源提供的信息。³ 但在这种情况下，对具体罪行和嫌疑人的怀疑是基于合理和客观的依据，而不是基于对哪类人更有可能犯罪的负面成规定型观念或以偏概全的推断。

¹ 2018 年 3 月，人权高专办向所有重要的利益攸关方发放了调查问卷，为本报告收集信息。人权高专办收到了 13 个会员国(阿根廷、哥伦比亚、塞浦路斯、爱尔兰、意大利、墨西哥、尼日利亚、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、西班牙、土耳其和美利坚合众国)、人权条约机构的专家、特别程序任务负责人、国家人权机制和非政府组织的书面呈件。这些呈件可以查阅人权高专办网站 <http://www.un.org/en/events/african-descent-decade>。

² 联合国反恐执行工作队，在反恐怖主义过程中促进和保护人权及法治问题工作组，《基本人权参考指南：反恐怖主义背景下的拦截与搜查》，经过更新的第 2 版(2014 年 3 月，纽约)，第 12 页。

³ 根据工作组，“当一项恐怖主义罪行已经实施或正在策划当中，且有证据或信息表明有合理理由认为嫌疑人符合某种描述性的介绍，那么对族裔表征、民族血统或宗教等特征的依赖可能是合理的。”(同上，第 14 页)。

6. 值得注意的是，定性还可能基于性特征、性别、宗教或其他被禁止的理由或交叉理由。这些做法同样应予以处理。

C. 非洲人后裔遭遇种族定性的例子

7. 已就一些国家的非洲人后裔遭遇种族定性表示关切。这些关切问题包括人权事务委员会、消除种族歧视委员会、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员以及非洲人后裔问题专家工作组在国别访问期间发现的各种问题。

8. 例如，工作组访问巴西期间发现，非洲裔巴西人在刑事司法系统和监狱囚犯中比例很高，司法体系的各个层面都存在种族定性文化(A/HRC/27/68/Add.1, 第 67 段)。

9. 工作组访问加拿大之后着重指出，有证据表明渥太华的执法机构有种族定性的做法(A/HRC/36/60/Add.1, 第 35 段)。警方“查验身份证”或对涉嫌犯罪的主体进行拦截、质询和记录的做法对非洲人后裔的影响尤其之大。在“渥太华警察局交通拦截种族数据收集项目”中，约克大学一个研究团队的记录显示，非洲人后裔在交通中被拦截的概率异常高。非洲人后裔驾车者占该市驾车人口的比例不到 4%，但 2013 到 2015 年期间，他们被拦截了 7 238 次，约占总拦截次数的 8.8%。这意味着非洲人后裔遭到拦截的次数是合理预期的 2.3 倍(同上)。⁴

10. 现任当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员在其 2018 年报告中谈论了在获得公民身份和其他身份方面的种族定性问题(A/HRC/38/52)。她在报告中指出，族裔-民族主义意识形态在某些情况下可能会隐含在法律和政策框架上，这些框架系统地把特定种族、族裔或民族少数群体排除在获得公民身份的资格之外，即使这些少数群体已连续几代在该地区居住(同上，第 47 段)。这一现象已经对不同地区的非洲人后裔产生影响。例如，有报告称在多米尼加共和国负责发放重要的身份证件的登记办公室，海地人后裔受到歧视性对待(A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3, 第 62 段)。虽然多米尼加共和国的许多人没有适当的身份证件，只有那些具有“深色皮肤和海地人特征”的人被认定为“非法”(同上)。同样，消除种族歧视委员会表示关切美国地方执法机构越来越多地使用种族定性来确定移民身份和实施移民法律(CERD/C/USA/CO/7-9, 第 18 段)。

二. 国际人权法、法律和政策框架以及人权机制的工作

11. 种族定性违反了国际人权法规定的多项重要原则和权利。这包括《世界人权宣言》第二条、《公民权利和政治权利国际公约》第二条、《消除一切形式种族歧视国际公约》第一、二和五条，以及《儿童权利公约》第 2 条规定的平等和不歧

⁴ 另见 Lorne Foster, Les Jacobs and Bobby Siu, “Race data and traffic stops in Ottawa, 2013 – 2015: a report on Ottawa and the police districts”, research report prepared for the Ottawa Police Service, October 2016, pp. 3-4.

视原则。这些条款提供了一系列权利和自由的广义保护，反对基于以下理由的歧视，包括种族、肤色、血统、族裔血统、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族本源或社会出身、财产、出生或其他身份。这些条款规定了各国采取行动、通过法律、政策和机构消除歧视的各种义务。

12. 根据《世界人权宣言》第七条和《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条，所有人在法律面前一律平等，并有权不受任何歧视地获得法律的平等保护，以及免于歧视的平等权利。种族定性侵犯了这些权利。

13. 而且，种族定性可能对人们享受其他人权产生负面影响，包括生命权、自由权和安全权；隐私权；行动自由权；免于任意逮捕和其他干涉的权利；获得有效补救的权利；对儿童最高利益的保护。

14. 虽然国际人权条约没有直接提及种族或族裔定性，多个国际人权机制已明确地强调指出，种族定性是违反国际人权法的行为。人权事务委员会 2009 年通过的一项决定是条约监督机构首次直接承认种族定性为非法歧视的决定(Williams Lecraft 诉西班牙案)。在这一具有里程碑意义的案件中，一名非洲裔妇女只是因为自己的族裔，在火车站遭到身份检查。人权事务委员会指出，警方根据体貌或族裔特征而实施的身份检查有悖不歧视这一国际人权，违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条(连同第二条第 3 款一并阅读)。⁵

15. 负责监督各国落实《消除一切形式种族歧视国际公约》情况的条约机构即消除种族歧视委员会在三项一般性建议中讨论了种族定性问题。这包括关于培训执法人员保护人权的第十三(1993)号一般性建议，其中强调指出，执法人员应当接受密集的训练，以确保在他们执行任务时，不分种族、肤色或民族或族裔血统，能够尊重并保护人的尊严，保持和捍卫所有人的人权。

16. 消除种族歧视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三十一(2005)号一般性建议为各国制定打击刑事司法系统中种族歧视行为的国家战略提供了详细的指导意见，包括修改立法、开展培训，以及收集刑事司法系统内部不同社会群体参与情况的统计数据。重要的是，委员会指出，各国应预防实际上单凭某人的外表、某人的肤色或特征或属于某一种族或族裔群体，或使他/她更加倍受怀疑的任何描述对此人进行的提问、逮捕和搜查。

17. 消除种族歧视委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34(2011)号一般性建议包含了关于司法的章节。它指出各缔约国应采取措施防止警察或其他执法机构和官员歧视非洲人后裔，尤其是在采取逮捕和拘留行动时，确保非洲人后裔不是种族和族裔定性做法的受害者。

18. 各条约机构针对相关文书缔约国提交的定期报告发表的结论性意见为突显条约实施方面的积极进展和消极态势并提出改进建议提供了机会。消除种族歧视委员会和人权事务委员会均对使用种族定性表示关切，建议各国应对这种做法。

⁵ 第 1493/2006 号来文，Williams Lecraft 诉西班牙案，2009 年 7 月 27 日通过的意见。

人权事务委员会发布了详细指南，建议颁布禁止种族定性的法律，记录拦截和搜查活动，把记录提供给被拦截和被搜查者，并惩处参与种族定性的官员。⁶

19. 2001 年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议上，会员国通过了《德班宣言和行动纲领》，其中敦促各国制订、实施和执行有效措施以消除种族定性做法，包括警方和其他执法官员在任何程度上根据种族、肤色、血统或民族本源或族裔血统对人们进行调查或判断一个人是否从事犯罪活动的做法。

20. 在区域一级，欧洲反对种族主义和不容忍委员会发布了关于打击警务活动中种族主义和种族歧视的第十一(2007)号一般性政策建议，明确谴责种族定性行为，认为它属于种族歧视。美洲人权委员会也认定种族定性是一个尤其会对非洲人后裔产生影响的问题。⁷ 《非洲人权和民族权宪章》还纳入了免于歧视的权利、法律面前一律平等和平等享有法律保护的权利、人身自由和不受任意逮捕的权利以及行动自由权，所有这些权利都受到了种族定性的削弱。

三. 种族定性的影响

21. 虽然对种族定性的影响还没有进行过系统研究，各类调查结果表明，种族定性可能会对它所针对的人群和社区的态度和福祉带来负面影响。例如，非洲人后裔问题专家工作组在访问巴拿马期间了解到，警察往往以非洲人后裔青年为目标，使人们感到愤怒、沮丧，对警察缺乏信任(A/HRC/24/52/Add.2)。

22. 前任反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员在其 2007 年报告中指出，2001 年 9 月 11 日以来，世界各地的执法当局采取了基于恐怖分子特征分析的措施，这些特征包括假定的种族、族裔、民族和宗教特征(A/HRC/4/26，第 34 段)。他强调指出，基于“种族”进行恐怖分子特征分析的做法与人权原则相抵触，而且此类定性做法不仅不是识别潜在的恐怖分子的适当而有效的手段，而且还带来相当大的消极后果，使这些措施在反恐斗争中产生相反作用(同上，第 83 段)。

23. 研究表明，种族定性作为一个通用的执法工具可能也是无效和起反作用的。具体而言，研究表明，执法部门所针对的目标人群对这些部门的信任度往往较低，因而不那么愿意与警方合作，这可能会影响后者的成效。种族定性可能也会导致对目标群体更广泛的污名化和负面成见，使他们的社会和经济机会减少，可能进而导致他们选择非法或犯罪的生活方式。⁸

⁶ 例如见 CERD/C/ESP/CO/21-23，第 27 和 28 段(西班牙)；CERD/C/SVN/CO/8-11，第 8(d)段(斯洛文尼亚)；CERD/C/POL/CO/20-21，第 11 段(波兰)；CERD/C/IRL/CO/3-4，第 18 段(爱尔兰)；CERD/C/NLD/CO/19-21，第 13-16 段(荷兰)；CCPR/C/GBR/CO/6，第 29 段(大不列颠及北爱尔兰联合王国)；CCPR/C/AUT/CO/5，第 20 段(奥地利)；CCPR/C/JPN/CO/6，第 20(a)段(日本)。

⁷ 美洲人权委员会，《非洲人后裔在美洲的境况》(OEA/Ser.L/V/II. Doc.62)。

⁸ 开放社会司法倡议，Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of good practices (New York, Open Society Foundations, 2012)。

24. 种族定性也意味着错失了采取更有效策略的机会。例如在社区治安工作中，相关研究强调了一些真正对犯罪活动产生影响的策略，例如：“热点治安”，即把执法工作的重点放在犯罪活动集中的很小地理范围；依靠解决问题的办法、以问题为导向的治安方法；突出重点、利用不同策略对真正的大概率违法者产生更多震慑作用的震慑方法。⁹

四. 良好做法

A. 概览

25. 执法人员采取种族定性的做法可能有各种各样的原因，包括个人因素和执法人员的偏见，这通常是无意识的或隐性的。此类因素可能也会因为机构内部对种族定性的集体背书以及执法机关内部缺乏人权文化而进一步强化。解决这个问题需要一个全面的政策框架。

26. 幸运的是，随着对种族定性的认识增长，政府、执法机构和民间社会组织为解决这一问题而采取的策略也有增加。这类策略可能包括了禁止种族定性和为执法人员提供适当执法行为指导的法律和政策、追踪警方活动的数据收集和监测系统、对执法人员的内部和外部问责机制、社区对执法政策和做法的更多参与以及执法人员培训和征聘的改进。

27. 虽然这些做法几乎没有接受过严格的研究和评估，一些调查结果表明，这些做法的结合运用可能有助于减少种族定性模式。例如，实施了旨在打击拦截和搜查决策中的偏见的改革举措之后，英国一些警察机构的种族定性做法有所减少。¹⁰ 在西班牙也可看到这一情况：作为一系列试点项目实施改革之后，警察与公众接触中发生的偏见做法明显减少。¹¹

B. 种族定性禁令和非歧视性执法指南

28. 国家必须确保正式禁止种族定性。此类禁令可采用国家法律、行为和道德守则或执法机构标准工作流程等形式。在最泛的层面上则是禁止种族歧视并可适用于种族定性做法的法律框架。方框 1 列举了哥伦比亚颁布的一项维护平等的法律。阿根廷、爱尔兰、墨西哥、南非、西班牙和土耳其等其他一些国家报告了类似例子。

⁹ 例如见 Anthony A. Braga, Andrew V. Papachristos and David M. Hureau, “The effects of hot spots policing on crime: an updated systematic review and meta-analysis”, *Justice Quarterly*, vol. 31, No. 4 (2014)。

¹⁰ Joel Miller, “Stop and search in England: a reformed tactic or business as usual?” *British Journal of Criminology*, vol. 50, No. 5 (1 September 2010)。

¹¹ 开放社会司法倡议和多样性管理警务平台, *Fair and Effective Police Stops: Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies — Technical Report* (New York, Open Society Foundations, 2015)。

方框 1

哥伦比亚：免于歧视的法律保护

哥伦比亚报告称，该国颁布了旨在保护非洲人后裔和其他少数群体成员免遭执法人员种族定性的各种法律规范，包括 1991 年的《政治宪法》，其中规定任何人都不应因其性别、种族、民族本源、语言、宗教、政治见解或哲学理念而受到歧视，因此，所有人都必须获得同样的待遇，享受同样的权利和机会。此外，2002 年第 734 号法第 35 条禁止所有公职人员基于种族、肤色、血统、民族本源或族裔血统，对人进行区分、排斥、限制或偏袒，意在或实际上取消或减损对政治、经济、社会、文化或公共生活任何其他领域内人权和基本自由权的承认以及在平等条件下的享有和行使。

29. 除了这类一般性框架，一些国家还发布了正式和明确的准则，特别禁止族裔或种族定性做法，旨在帮助警察依据怀疑做出决定。这些指导原则可能采取法律条文、行为守则或机构政策的形式。方框 2 和 3 分别介绍了荷兰以及英格兰和威尔士采用的此类指导原则。

方框 2

荷兰：警方在管控活动中避免歧视的准则

根据 2012 年《警察法》进行修订的准则已经发布，用于指导荷兰国家警察如何选择“可疑”人员和车辆实施管控，其依据的是欧洲反对种族主义和不容忍委员会关于打击警务活动中种族主义和种族歧视的第十一(2007)号一般性政策建议提供的指导方针。如今，警员必须解释其每一次实施人员控制的原因，必须从个体行为的角度进行解释，使用客观标准，不得考虑族裔或肤色等个人特征。因此，警察可能已不再是单纯或主要基于肤色、血统和(或)宗教信仰而选择可疑分子。^a

^a 另见欧洲反对种族主义和不容忍委员会，ECRI Report on the Netherlands: Fourth Monitoring Cycle (CRI(2013)39)。

方框 3

大不列颠及北爱尔兰联合王国的英格兰和威尔士：关于警方可据以进行搜查的可许怀疑理由和不可许怀疑理由的指导原则

1984 年《警察和刑事证据法》监管着英格兰和威尔士警方的权力。它依靠若干业务守则，这些守则需定期修改。业务守则 A 旨在监管警察如何行使拦截和搜查的法定权力，守则中规定，合理的嫌疑永远不应基于个人因素。这意味着，除非警方拥有的信息或情报显示某人携带了警方有权拦截和搜查的物品，以下因素不能单独或共同或与其他因素结合，作为拦截和搜查任何个人及其驾驶或乘坐的车辆的理由：

(a) 一个人的身体外貌，如涉及年龄、残疾状况、变性、怀孕、种族、宗教或信仰、性别和性取向的特征，或某人据了解有犯罪前科；

(b) 认为某些群体或类型的人更有可能参与犯罪活动的以偏概全的推断或负面成规定型观念。

合理的怀疑理由通常应基于准确和最新的情报和信息，涉及警方有权拦截和搜查的物品，无论是由个人携带还是任何地点的车辆上，但是没有具体的信息或情报，而是根据个人行为而产生的合理怀疑理由可能也会存在。

C. 提高认识、培训和征聘

30. 要使旨在影响执法人员行为和决策的努力产生效果，就需使执法人员掌握他们所服务的社区情况，并充分了解旨在规范其行为的法律和政策。这些努力应该发生在机构层面，结合对问责政策和制度的更广泛改革，具体如下文所述。提高认识的工作应由负责起草内部政策以及负责内部问责和培训的主要官员来主导。

31. 提高认识的一种方法是对执法人员培训。澳大利亚、塞浦路斯、危地马拉和尼日利亚等许多国家开展了侧重于人权和反种族歧视的培训。方框 4 介绍了人权高专办在巴西特别为政府机构和民间社会举办的提高认识讲习班。

方框 4

巴西：通过由联合国举办的讲习班帮助政府官员和民间社会提高认识

2017 年 11 月和 12 月，联合国巴西国家工作队、人权高专办和新闻部通过联合国新闻中心在里约热内卢举办了两场关于种族定性问题的讲习班。会议聚集了民间社会组织、政府机构、学术界、美洲人权委员会和联合国驻该国机构的代表。讲习班的目的是交流经验和良好做法，在联合国和其他国际组织内部发现行动机会，从而预防和打击种族定性做法。与会者分析了解决巴西执法人员施行种族定性、酷刑和虐待做法的背景和挑战。会上列举了一些个案和违反相关规定的记录，借以提高对此类做法的认识。讲习班是在公共宣传运动“黑人生命”的框架内举办的，由联合国巴西国家工作队主导，获得了新闻部的支持。这场运动旨在提高认识，特别是决策者和巴西社会对针对巴西黑人青年的暴力活动及其致命后果的认识。“黑人生命”运动一直在吸引公共行为体的参与，而且自其网站(<https://nacoesunidas.org/vidasnegras/>)于 2017 年 11 月上线以来，已经通过各种社交网络平台对 3 500 万人进行了宣传。

32. 加强非歧视执法的另一个办法是招聘和留用来自不同背景的警员，使他们更能代表其所服务的群体。这可能有助于影响警察机构文化和警员态度，期望因此可带来不那么带有偏见的决策。方框 5 描述了瑞典采取的多元化的招聘方法。

方框 5

瑞典：警方招聘人员的多样化

2005 年启动“Spira”项目以前，斯德哥尔摩的警察机构几乎没有非北欧背景的雇员。该项目旨在提高少数族裔在警察队伍中的代表性，在南泰利耶市率先开展。在 140 位少数族裔申请者中，有 17 人受雇于不同的文职岗位，预计他们日后将从事警察工作。该项目随后在斯德哥尔摩其他地区全面推出，2009 年，有 70 人获得了警方提供的就业机会，其中多数是非北欧血统。^a

^a 开放社会司法倡议，Reducing Ethnic Profiling in the European Union。

D. 社区参与

33. 执法机构与社区代表的建设性互动有助于促进非歧视性的执法政策和做法。这种方法有可能改善执法机构与社区的沟通，让执法机构成员意识到他们服务的种族、族裔和宗教群体的需求和期待。它还能够让社区成员为警方的政策制定提供建议，并通过审查执法记录、数据和警务政策等途径监督执法人员为其政策和做法负责。方框 6 列举了伦敦社区监督警方拦截和搜查活动的例子。同样，方框 7 介绍了巴西伯南布哥州警方培训和能力建设中的社区参与。

方框 6

大不列颠及北爱尔兰联合王国：社区监督小组与拦截和搜查活动(伦敦)

在伦敦，每个区都建立了地方社区监督小组，以审查伦敦警察厅的拦截和搜查做法。社区监督小组由社区成员组成，得到一个全市范围的社区监督网络支持。小组成员可利用潜在渠道，包括地方政府、警察协会、地方慈善机构以及基于社区的组织等渠道开展审查活动。这些小组的职责是对警察进行问责，审视他们的拦截和搜查做法，包括拦截和搜查少数族裔成员的模式，并为地方社区提供一个在拦截和搜查问题上面对当地警方的话语权。作为这一项目的一部分，这些小组可以获得有关拦截和搜查的数据，以便加以审查。^a

^a 伦敦警察厅，“A practical guide to stop and search community monitoring groups”，2009 年 8 月。

方框 7

巴西：民间社会团体与警方之间的协作(伯南布哥州)

非洲人后裔问题专家工作组报告指出，在巴西伯南布哥，成立于 2009 年的反对机构种族主义组织与当地警方在若干领域开展协作，包括为宪兵提供培训和能力建设活动。该组织还开设了一条种族主义犯罪的举报热线。此外，该组织举办了反对种族主义的公共宣传活动、文化活动和会议，并为巴西非洲裔社区，包括 quilombola 和 terreiro 社区成员提供支持(见 A/HRC/27/68/Add.1)。

E. 数据收集

34. 反对种族定性的行动的一个重要组成部分是收集和分析身份检查、交通拦截、移民管制或边境搜查等执法行为的数据，据以记录成为目标对象的个人的种族和族裔血统。因此，为进行分析而收集的这些数据必须明确有别于为了情报目的而收集的信息。在数据的收集、获取、储存和移除方面必须有一个全面和预先确定的法律框架。数据的收集应遵守国际人权和基本自由，利用隐私保障和数据保护条例等机制控制滥用、污名化和负面成规定型观念等风险。保护身份的一种方法是在收集收据之后对其进行匿名处理。

35. 数据收集可能会使执法人员在决策时更加深思熟虑，对执法对象更加负责，并受到更有力的监督和管理。它还便于审视执法个案以及使用警务策略的更广泛模式和趋势。数据分析还将助力对执法活动的战略管理，这应有助于提高警方活动的公正性和有效性。重要的是，它将为衡量种族差异水平和思考解决偏见的策略提供机会。它还社区和人权机构实施外部问责提供机会。方框 8 描述了大不列颠及北爱尔兰联合王国西米德兰兹地区如何利用手机应用程序记录拦截活动。

方框 8

大不列颠及北爱尔兰联合王国西米德兰兹：用于记录警方拦截活动的移动应用程序

2017 年 8 月 30 日，一款新的移动应用程序上线，它旨在让拦截和搜查变得更快速、更高效。据报，这款应用程序让一个法律规定多年的行动变得更容易执行。通过 eSearch 应用程序，警员可以用智能手机详细记录街头执法情况，无需呼叫联络中心的工作人员。全球定位系统自动记录每一次搜查的位置。该应用程序预期将使对联络中心人员的呼叫次数每月减少约 1 000 次。警员将通过手机直接输入详细信息，获得独一无二的编号，无需等待联络中心的员工记录搜查活动。^a

^a 西米德兰兹警署，“新的‘应用程序’将加快拦截和搜查流程”，2017 年 8 月 30 日。

F. 内部问责

36. 执法人员在多大程度上避免种族定性做法、遵守书面的决策和行为准则，这也可能显示出管理者和主管人员在执法机构内部促进非歧视做法、监督人员行为以及在行为偏离政策时进行干预的意愿。有关警员决策和做法的数据和分析结果的可获得性对此有所帮助。它还能反映那些旨在确保时常评估和打击带有种族定性意味做法的政策和程序。

37. 内部问责的一种办法是让警方管理人员开展政策审核，审查可能强化种族定性模式的现行政策、业务和做法。在涉及种族定性的领域，高级官员加强了对执法官员行使自由裁量权的监督，这也同样重要。最好是在广大社区成员的参与性开展政策审核工作，他们可帮助汇总问题并提出关切方面，组织内部各个层级的工作人员也应参与。

38. 方框 9 介绍了加拿大多伦多警察局开展的内部审计。方框 10 提供了一个内部问责的例子，介绍该机制如何直接依赖联合王国赫特福德郡警方日常收集的警方策略数据来检查警员个人行为以及他们的拦截和搜查模式。

方框 9

加拿大：审查机构做法(多伦多)

加拿大多伦多警察局在 2012 年进行了一项内部审计，警察局长启动了对该机构与社区参与有关的做法的审核，侧重于拦截活动。此项审计工作包括与各部门工作人员和社区成员磋商，由此产生了若干建议，包括一项侧重非歧视的新的“核心价值”，还包括设立社区咨询委员会，就种族定性相关问题为警方提供咨询意见，并建立了一个发现警员中可能存在的偏见模式的预警系统。^a

^a 多伦多警察局，The Police and Community Engagement Review (The PACER Report): Phase II — Internal Report and Recommendations (2013)。

方框 10

大不列颠及北爱尔兰联合王国英格兰：发现接触模式可能存在问题的警员

2006 至 2007 年，在大不列颠及北爱尔兰联合王国的赫特福德郡警察局辖区，非洲人后裔被拦截和搜查的概率是大多数人的五倍。2007 到 2008 年期间实施了多项改革新举措，采用了记录拦截活动的表格和软件，用于分析拦截活动的模式。这个软件可以找出哪些警察拦截少数群体成员的频繁程度大大超出根据其工作预期应有的频繁程度。

最初，有 25 名警官被发现拦截少数群体成员的比例较高。这种分析每月进行一次。警察局负责多样性专题的部门与最初被发现对少数群体成员实施了过多拦截和搜查的警官以及拦截和搜查数量合理的警官都进行了谈话。这些对话突显出一些警官对拦截和搜查的正当理由的理解存在问题。对话进一步显示，虽然目的是合法的，但有些业务活动对少数群体带来不成比例的影响。按照该项目继续对警官进行每月一次的评估，自动向警官的主管人员发送邮件，提醒其注意对少数群体拦截和搜查率过高的问题。电子邮件中包括对警员行为的具体描述以及供主管人员向警员提出的问题清单。这些主管人员也接受了与警员谈话策略的培训。主管人员需要在谈话之后提交报告，提出行动或培训建议。

其后，接受谈话的警员乃至整个队伍的执法不平衡现象都有减少。^a

^a 欧洲联盟基本权利机构，Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling — A Guide (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010)。

39. 警方执法的有关数据也可用于批判性地反思警务策略的更广泛模式及其对少数群体的影响。在另一个来自西班牙的例子(方框 11)中，根据从族裔和种族方

面对警方拦截活动进行监督的记录分析结果修正警务政策、改变做法，以最大限度地减少偏见倾向。

方框 11

西班牙：根据监督数据调整警方身份盘查重点(丰拉夫拉达)

开放社会司法倡议报告称，在丰拉夫拉达，通过一个记录警方身份盘查活动的试点项目监督警方身份盘查活动。试点项目开始时的监督数据分析结果显示，在很多的身份盘查活动中，警方在决定拦截哪些人时都行使了自由裁量权。所监督的盘查类别包括在“警方严控地带”、作为“预防行动”一部分和针对“可疑行为”实施的拦截。也许是因为这种自由裁量权使警员可利用以偏概全的推断和负面成规定性观念，这些身份盘查所针对的外国人比例明显过高。根据对监督数据的分析，管理人员调整了一线警务人员的工作任务。在六个月的时间内，这些调整导致所监督的三种情况下身份盘查(警方严控地带、预防行动和可疑行为)的次数大幅减少，分别下降了 90%、76% 和 56%。重要的是，在整个六个月试点期间，在警方自由裁量的拦截次数减少的同时，外国人遭到过多拦截的现象也大幅缓解。^a

^a 开放社会司法倡议，Fair and Effective Police Stops。

G. 外部问责

40. 外部行为体——无论是公众、社区团体、媒体或国际人权机制、国家人权机构还是平权机构——挑战不正当执法做法的能力，提供了遏制种族定性的另一种途径。确保他们能够获得有关警察决策和做法的信息、数据和分析结果，或使他们能够在审查公众投诉方面发挥作用，有助于他们挑战不正当执法做法。

41. 外部问责的一种方法是向当事人的公众提供拦截或搜查记录，其中包括进行拦截或搜查的理由。这就提供了一种“现场”问责，往往与上文所述的数据收集方法相结合。保加利亚、西班牙和联合王国等一些国家已经在使用类似方法。

42. 外部问责的另一种渠道是负责回应有关歧视的公共投诉的委员会或监察员。葡萄牙、南非和联合王国等国已有这方面的例子。方框 12 介绍了澳大利亚人权委员会的例子，该机构负责处理与歧视有关的公众投诉。方框 13 提供了美国的例子。美国司法部民权局可以对参与种族定性的机构进行调查或提起诉讼。

方框 12

澳大利亚：保护不受歧视的权利(澳大利亚人权委员会)

据澳大利亚人权委员会报告，澳大利亚各司法管辖区均已颁布禁止种族歧视的法律。为了捍卫这些标准，澳大利亚人权委员会依法任命了一位种族歧视问题专员，负责调查根据反歧视法律提出的指控。该委员会根据其申诉处理职能审议基于种族和种族仇恨的歧视指控。调查和调解服务提供了一个自由和公正的机制，使各方能够解决有关涉嫌种族歧视的投诉，而无需诉诸法院。许多

通过委员会的调查和调解服务而得以解决的投诉都不止涉及个人赔偿，往往还带来了系统性的成果，例如反歧视方面的培训或政策的改变。如调解失败，个人可以寻求联邦法院的裁定。

方框 13

美利坚合众国：对参与种族定性的机构提起诉讼

据美国报告，司法部民权局可以对参与或表现出违反宪法的种族定性模式或做法的机构进行调查或提起诉讼。例如，2015 年，民权局与洛杉矶郡警局就一桩诉讼达成全面和解，该案指控洛杉矶郡警局在警务活动中存在针对羚羊谷社区的非洲裔美国人的系统性歧视。在对密苏里州弗格森市受到高度关注的警察开枪事件进行调查之后，民权局在 2016 年 3 月与该市达成协议，解决了关于对非裔美国人存在歧视性警务活动的指控。

43. 外部问责包括议会监督，民间社会团体发挥作用，监督警方活动和宣传监督结果。媒体在这方面也可以发挥重要作用。例如在西班牙，地方民间社会团体积极监督警方对民众的拦截和偏见模式，并发布研究成果(见方框 14)。

方框 14

西班牙：民间社会组织与警察问责制

据安达卢西亚人权协会报告，西班牙的地方民间社会团体一直在积极监督和反对该国警方的种族定性行为。例如，该人权协会与格拉纳达大学和平与冲突调查研究所一起于 2016 年发表了一份报告，介绍一项通过直接观察格拉纳达当地公交车站发生的警察拦截活动等途径开展的研究。研究结果显示非洲人后裔被检查的次数是高加索人的 42 倍。报告强调了这些检查背后显而易见的种族主义动机。^a

^a 安达卢西亚人权协会与该人权协会与格拉纳达大学和平与冲突调查研究所，Identificaciones Basadas en Perfil Étnico en Granada: Estudio Realizado Mediante Observación y Entrevistas Directas (Identity Checks Based on Ethnic Profiling in Granada: Study Conducted via Direct Observation and Face-to-Face Interviews) (Granada, 2016)。

44. 民间社会组织也可以利用联合国人权机制反对族裔和种族定性做法，这些人权机制力图挑战某些做法，并帮助建立和强化有据以问责执法机构的先例。在欧洲，一个最重要的例子是与西班牙的一桩种族定性案件有关的诉讼努力，具体情况见方框 15。

方框 15

西班牙：利用联合国人权机制

Williams Lecraft 诉西班牙案与一名拥有西班牙公民身份的非洲裔美国妇女有关。1992 年，她在一个火车站被一名西班牙警察拦截并要求提供身份证件，这名警员表示，她被拦截是因为她的外表显示她更有可能是非法移民。Williams Lecraft 女士提出申诉，但被西班牙国家法院驳回，她后来向西班牙宪法法院提出上诉，也没有成功。

后来，Williams Lecraft 女士将此案提交人权事务委员会，并获得了三个民间社会组织的支持：开放社会司法倡议、全世界妇女纽带和马德里种族主义 SOS。人权事务委员会做出了有利于 Williams Lecraft 的裁定，认为这一事件违反了《公民权利和政治权利国际公约》第二十六条连同第二条第 3 款一并做出的规定。

人权事务委员会呼吁修订西班牙规范警察实施身份检查权力的规定，并指出种族、族裔和(或)身体特征不应成为拦截和实施身份检查的决策依据，除非它们是对嫌疑人描述的一部分。委员会还要求西班牙指示所有警察单位向警官发放业务指导手册并遵守这些原则。^a

^a 第 1493/2006 号来文，Williams Lecraft 诉西班牙案。

五. 结论和建议

45. 执法机构的种族定性做法违反了国际法律规范，包括不歧视原则以及法律面前一律平等的权利和平等受到法律保护的权利。而且，有证据表明，种族定性做法并非一种有效的执法工具，应当被更有效的办法所取代。事实还表明，种族定性可能对它所针对的民众和社区的态度和福祉造成负面影响。

46. 为了应对与种族定性做法有关的负面影响，各国执法部门和政府机构制定了法律和政策，禁止在执法活动中普遍使用种族、族裔和其他被禁止的歧视理由作为怀疑和决策依据。在许多情况下，这些法律和政策是与地方和国际民间社会行为体以及国际人权机制协作制定。会员国应禁止种族定性做法，并确保任何以执法人员为对象的方针都配有关于非歧视性决策的使用指导。

47. 会员国还应鼓励执法机构开发有针对性的培训方案，让警员认识到可能影响自身行为的各种社会偏见。培训材料应包括国际人权标准和原则，以及管理警察行为的国家法律和政策。至关重要的是，警察必须意识到各种不当行为的后果，警察单位和司法机构必须将举报的事件追查到底，利用所有问责措施解决问题。警察机构还应制定征聘和留用策略，推动建立能够代表其所服务人群的多样化的警察队伍。

48. 加大力度收集按目标群体的种族和族裔身份分列的相关执法做法的数据，如身份检查、交通拦截和边境搜查等做法，将有助于了解当地的趋势，提高执法人

员对此问题的认识。这些数据可以帮助警察机构监督警察行为，并有助于完善内部问责措施。所有数据收集都应依据人权和基本自由的规定，利用数据保护条例和隐私保障规定等机制。

49. 与社区领袖、民间社会、国家人权机构和平权机构的对话机会增多或可改善警民关系，减轻种族定性的程度和感受。这种对话有可能影响机构文化和警察的态度，从而产生不那么抱有偏见的决策。利益攸关方，包括受害者团体、国家人权机构、平等机构以及国家和地方行为体之间密切协作，且往往得到国际组织以及国际机制和人权机制判例的支持，带来了近年来一些最有前途的打击种族定性的做法。应鼓励这种动态的接触，并可以本着合作的精神，在国家和地方执法机构和政府当局中分享从中汲取的经验教训。联合国相关实体可提供专门知识和支持，以帮助各国采取这样一种全面的策略来消除种族定性。