



人权理事会
少数群体问题论坛
第八届会议
2015年11月24日至25日

关于刑事司法系统中少数群体的建议草案

秘书处的说明



目录

	页次
一. 引言	3
二. 一般性考虑因素	4
三. 对国家的建议	4
四. 向各国提出的专题建议	5
A. 数据收集与研究	5
B. 少数群体和警务/警察行动	5
C. 少数群体受害者诉诸司法的情况	6
D. 拘留设施内的少数群体	7
E. 司法诉讼程序和判决	7
五. 在司法领域内防止歧视少数群体的必要措施	8
A. 培训	8
B. 社区参与	8
C. 通过系统促进多样性	9
D. 独立监督与问责制机制	9
六. 对非国家行为者的建议	9
七. 向国际和区域组织提出的建议	11

一. 引言

1. 根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议，本文件载有建议草案，作为少数群体问题论坛第八届会议的讨论基础(2015 年 11 月 24 日至 25 日)。在第八届会议上，论坛参与者将审议议题“刑事司法系统内的少数群体”，将以专题建议的形式向与会者提供实质性的会议成果。本文件所载建议草案旨在指导论坛讨论，以期进一步巩固充实建议的内容。这些建议将由少数群体问题特别报告员提交人权理事会第三十一届会议审议。
2. 本建议草案主要依据《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》所载条款。建议草案承认全面实施少数人权利和建立适当机制与政策框架能够有效地有助于消除各种各样对少数社区成员的歧视，且能够促进他们在没有任何歧视的情况下享有法律面前的充分平等。
3. 建议草案还以现有的人权标准为依据，包括国际与区域文书、刑事司法过程每个阶段公正有效捍卫少数权利的各项原则与准则。还具体提到了联合国各条约机构的判例和一般性意见，以及包括少数问题特别报告员工作在内的不同特别程序任务负责人的相关报告和建议。在这方面，建议草案还考虑了在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视委员会的第 31 号一般性意见，并且扩展了其中有关对所有民族或种族、宗教和语言少数民族歧视的各项建议的范围。
4. 建议草案考虑了全球各种各样的法律制度和少数群体的状况，并承认侵犯少数群体权利的形式可能依制度不同而不同，因而，在特定国家内的刑事诉讼程序中可能需要采取保护少数群体权利的不同措施。本文件既没有声称研究国家刑事司法制度的多样性，也没有探讨具体的制度如何可能促发或加剧对少数群体歧视的特别形式。
5. 正如先前各届少数群体问题论坛所提到的那样，重要的是应该提到建议草案所论述各种各样问题并不是包罗一切的，只论述了在司法领域内少数群体权利遭到侵犯的各种情况。建议草案旨在在不同政治、宗教、历史和文化背景的各国内得到落实，充分尊重普遍人权标准而不论具体国家的思想意识、宗教或价值系统。秘书处真诚地希望与会者能够本着合作与公开对话的精神，以积极的方式改进建议草案。
6. 少数群体问题论坛第八届会议提供了一个机会，得以使所有利益攸关者讨论和探讨在所有刑事司法程序各个阶段影响属于少数群体的个人或群组享有基本权利的表现形式、可能的起因和歧视性的机制和形式。论坛还向与会者提供了一个机会，分享各种意见，例如现有的积极做法、方针和机制，和能够有效的解决其他国家的问题或在其他国举一反三。
7. 在这方面，本建议草案向各国当局、决策者、公务员、少数群体、非政府组织、学术界和其他利益攸关者，包括媒体，概述了解决具体问题的具体方法，以及少数群体在各种各样的刑事司法过程阶段中的需求以及可能的策应。

二. 一般性考虑因素

8. 本文件所提议的建议草案，由于其也适用于刑事司法制度内应该予以防止和/或解决的歧视状况，因而，本建议草案应该与少数问题论坛前七届会议所制定的实质性的行动导向的各项建议一起考虑。

9. 特别是，在前几届论坛会议上，与会者讨论了少数群体在获得基本经济、社会、公民和政治权利方面所面临的最为基本长期的问题与根深蒂固的挑战，这些问题和挑战剥夺了少数群体充分平等地为国家的社会经济和政治生活作出贡献的机会。本建议承认重要的是要解决系统的社会性质、经济排斥和政治边缘化，包括歧视性地对待少数群体的现象，因为这是排斥与刑事举止之间复杂模式的关键因素。因此，建议草案认为雷厉风行的刑事司法制度必须首先包括投资，例如进行早期干预，消除少数群体的社会、经济和政治不利状况。在这方面，各国还应为少数群体考虑采取具体的措施。

10. 重要的是，还应提到，落实各项建议的任何措施需要采取性别敏感的方针，因为，几乎在所有国家的刑事司法的各个阶段和在监狱中，少数群体妇女，不论其地位，是受害者还是肇事者，还是见证人，均可能遭到多重和交叉形式的歧视。

11. 为落实各项建议所采取的所有措施应该尽量在与包括妇女在内的少数群体的咨询和有效参与下制定、规划、实施、监督与评估。

12. 少数群体地位的认定不只有国家决定。如人权委员会在其第 23 号一般性评论中(第 5.2 段)所作的权威性解释，应依据客观标准确定少数群体的存在，应尽一切努力确保自我认同原则得到遵守。

三. 对国家的建议

13. 无论特定国家的一套法律适用于刑事司法制度或所执行的程序(对抗性、争辩性或者两者相结合)与否，国际法要求各国确保在其管辖之下的所有人在整个过程中受益于基本人权：有权享有根据法律建立的主管、独立和公正法院进行的公正审讯的权利，有权享有法律援助，享有无罪推定；严重刑事法的合法性和非追溯性原则；双重损害原则；禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇、不得采信通过酷刑或采用残忍、不人道或有辱人格待遇获得的证词和人身自由与安全权，禁止民事债务拘禁、需有适当的程序来保护这些权利。

14. 国家应在刑事司法制度内采取具体措施促进少数群体的平等待遇。刑事司法制度必须始终切实可行，社会必须相信在整个过程的每个阶段——从警方对于罪行的初步调查到提出申诉与惩治——都将根据法律所规定的平等待遇保障同等情况同等待遇。

15. 各国与少数群体代表合作致力于消除刑事司法制度内的歧视性机制,其中包括侦察与解决司法中与事项和/或程序相关的法律歧视,可能从法律、政策或做法方面引起的间接歧视,此类歧视可能来自于看似是中性但在实际上出现歧视性的结果。应鼓励进行进一步的研究,确定问题的性质与范围,及实施旨在消除歧视的国家战略或行动计划的情况,包括对少数群体的体制性歧视。

16. 全面实施少数群体的权利保护、平等和非歧视国际标准,这是司法所有阶段旨在防范和解决歧视少数群体的行动或举措的基础。尽管绝大多数国家具有此类一般性法律,但少数群体往往在法律与法庭前面临形式上的平等,结构性的区别,待遇区别与不平等现象。各国应平等彻底地实施非歧视立法,所有执法和司法官员不得例外,此类立法应明确包括国家、族裔、宗教和语言少数群体。

四. 向各国提出的专题建议

A. 数据收集与研究

17. 建议草案承认,刑事司法系统内打击歧视方面的主要进展障碍是许多国家没有为评估侵权行为的范围与性质以及衡量解决这些问题的进展收集和分析分类数据,也没有采用问责制措施。各国应该在司法各个方面收集涉及属于少数群体人的全面和分类数据。

18. 各国应鼓励和要求公开和透明的数据收集,并在刑事司法诉讼程序的各个阶段予以分享。他们应该公开此类数据,这些数据应该易于解释,易于被所有潜在的使用者使用,其中包括少数群体的个人和团体。

19. 数据收集应在个人自我认同和同意的基础上进行,在刑事司法系统的所有阶段使用数据时应该适当考虑到数据保护和隐私保障。在执法行动中,凡存在较大滥用族裔数据风险加速了种族和族裔的定性而不是减轻这种做法时尤为重要。应对民间社会和少数群体进行数据收集方法培训,使他们参加整个过程,从制定到收集到分析,改进数据收集和评估进程的准确性和连贯性。

B. 少数群体和警务/警察行动

20. 各国应颁发具体的法律,明确禁止和惩罚纯粹基于或者主要基于一个人的外貌或者属于少数群体个人外貌进行审讯、逮捕和搜查,包括禁止执法机构采用以种族和族裔定性的做法。

21. 各国应通过行动议定书、行为准则、规章制度和培训向所有执法官员提供详尽实际的指导,使他们知道如何确保公正非歧视地实施法律,避免在警察和治安行动中针对任何具体的少数群体。

22. 少数群体,特别是处于不利地位和被边缘的少数群体,他们的人权可能会遭到执法官员的极度侵犯,在逮捕和其审讯期间常常受到辱骂、骚扰、到极度使用武力、

酷刑和不人道或有辱人格的待遇，以及法外处决和死于拘留之中。各国应确保警方使用武力的规则尊重《执法人员使用武力和火器的基本原则》规定的相称性和严格必要性原则，只有在为保护生命不可避免的情况下，才可以故意使用致命性的武力。

23. 各国应该调拨足够的资源用于独立、及时和彻底地对执法官员的过度或非法使用武力的歧视做法的指控立案、调查和起诉。

24. 各国应确保在地方、区域和国家各层次的执法机关的组成人员能够反映人口的多样性。在少数群体代表不足的基层或高层，增加招聘少数群体的人员，在警察部队消除对少数群体的征聘、留用和纵向流动的间接或直接的歧视性障碍。

25. 各国应酌情确保执法巡逻队内包括女性官员及其他人员，酌情对他们进行培训，使之能处理强奸受害者的妇女和其他基于性别的暴力行为的妇女。重要的是少数群体妇女应能够积极地参与警察—社区伙伴关系。至关重要的是要有一支混合的巡逻队，其成员要包括来自有关少数群体社区和能讲少数群体语言的妇女。

26. 警察应采取步骤，鼓励举报对少数群体的罪行，其中包括非国家行为者的带有种族主义或族裔主义动机的暴力行为，确保这些罪行如实登记，并进行调查。特别在族裔关系紧张和/或对少数群体暴力蔓延的地方，各国必须保障有关当局雷厉风行的调查任何针对少数群体个人或社区的罪行，包括调查具有歧视动机的攻击指控。

C. 少数群体受害者诉诸司法的情况

27. 刑事司法系统必须警觉因国籍、族裔、宗教或语言特性蓄意进行攻击的做法。包括暴力行为的攻击可能造成长期的伤害；因此，刑事诉讼程序必须旨在赋权少数群体的受害者，伸张正义给予赔偿，并恢复他们的尊严和生活机会。

28. 警方、检察官和司法当局必须确保少数群体成员的刑事诉讼与其他诉讼一样雷厉风行的处理。各国应确保刑事司法系统必须促进少数群体和国家当局之间的信任气氛，不能容忍有罪不罚文化，因为有罪不罚将助长进一步犯罪，包括对少数群体的暴力行为。

29. 各国应该确保以适用其状况的语言和方式向少数群体成员积极地通报他们作为罪行受害者的权利，以及如何获得支持，包括法律支持和翻译服务。为此目的，各国应考虑建立一个与相关少数群体社区有联系的联络办事处。

30. 各国应确保平等有效的诉诸司法和问责措施，消除所有妨碍少数群体受害者的障碍，包括那些社区内最为脆弱的群体，如儿童、残疾人、老年人、及处于极端贫困的少数群体和受到冲突或流离失所影响的少数群体，帮助他们消除无法举报罪行的障碍。为此目的，各国应确保有利于少数群体获得正式司法援助的环境，包括保障他们个人安全与治安的环境。确认和克服少数群体，特别是少数群体妇女在行使其诉诸司法权利方面可能遇到的法律、行政、社会和文化障碍。这类障碍可能包括繁琐和歧视性的举证规则和程序要求，不相信当局能够保护少数群体受害者，害怕罪行肇事者报复，以及被其自己的社区/或其他社区毁名。

31. 各国为保护少数群体的权利应调查和惩治玩忽职守的官员,调查少数群体受害者在司法系统任何阶段所遭遇的不必要的延误的根源。各国应特别确保受性别暴力的少数群体妇女获得补救,因为她们的少数族裔,社会阶层或她们的性别,以及所遭受罪行的性质可能使她们面临多重毁名和交叉形式的歧视。

32. 各国应确保族裔少数群体的个人能够平等有效的得到向罪行受害者提供的咨询、支持和康复的机制。

33. 各国应认识到凡司法机构不承认少数群体受害者的受害遭遇时,罪行受害者可能再次受到迫害。即刑事调查至审讯的整个过程,从调查、决定是否起诉、审讯本身以及对犯罪者的判决,到个人的最终释放,都可能使他们再次受到伤害。负责下令启动刑事司法程序和过程的国家行为者始终应考虑受害者的背景,以及针对少数群体个人或社区犯罪的前提。

D. 拘留设施内的少数群体

34. 社会中存在的系统和/或体制化的歧视可能助长对处于拘留和其他剥夺自由形式下的少数群体,包括妇女与未成年人的暴力行为和歧视的合法化和不断发生。各国应防止和惩治对少数拘留者的暴力行为,确保在所有时间,包括从逮捕直至最后释放期间少数群体被拘留者的身心完整和尊严得到尊重。

35. 拘留或监禁条件以及相关工作人员应合理考虑少数群体囚犯的文化、饮食、宗教和语言特征。具有相当少数群体代表的独立机构可随时查访拘留场所。

36. 各国应鼓励采取增加招聘少数群体官员和行政人员的措施,以期在拘留设施内建立一个多样化的工作队伍,囚犯中少数群体人数过多时更应如此,拘留所的工作人员应该在文化上、语言上和族裔方面与其类同。

E. 司法诉讼程序和判决

37. 各国应确保被指控的少数群体人员获得法律援助,其中包括免费的援助,不含有任何歧视,特别在可能判以监禁或死刑时更应如此。

38. 各国凡有可能应与少数群体社区进行磋商,在文化方面适合的法庭和诉讼程序中纳入少数群体社区的文化、宗教、语言或其他特征。在没有此类法庭时,各国应确保有关当局在进行刑事诉讼程序的整个过程中,确保适当地承认、尊重和考虑被告、受害人以及证人的文化背景。不管法庭的特征或习惯如何,或必须确保彻底遵守国际人权标准,其中包括保障根据法治由一个合格、独立、公正的法庭进行公开和公正的审讯。

39. 各国应确保向不能流利使用法庭所用语言的少数群体个人提供免费翻译,并允许此类人员使用他们的少数民族语言。各国还应考虑承认具有重要人口和历史联带的少数群体成员的权利,不论在国家 and 地方一级,能够用他们的语言进行诉讼。

40. 各国应查实少数群体是否遭受较为严重的惩治或在判决或者执行判决时过度延误，确定歧视在这方面所产生的直接或间接的影响，一经查实即采取提供充分的补救和赔偿的措施。

41. 实施死刑的各国应采取所有必要措施确保死刑不用于由于检察官、法官、陪审团或律师因种族或族裔偏见而得出的结论。各国有必要进一步开展研究，确认在实行死刑方面的种族与族裔差异的根本因素，以及制定根除歧视的有效战略做法。

42. 如果适用，各国应中止对犯罪时年龄不到 18 岁的属于少数群体者实施予以保释的终身监禁，并且审查那些已经在不得保释终身监禁者的状况。各国应确定是否宗教、族裔、民族或语言少数群体的少年犯的关押远远超过其在整个人口中的代表性；如果确认情况如此，国家应该制定与实施更加有利的方案，如采用其他措施替代监禁、着重于康复，强调强制性监禁仅是最后手段。

五. 在司法领域内防止歧视少数群体的必要措施

A. 培训

43. 对包括监狱工作人员在内的执法和司法官员进行有关人权、少数群体权利，包括非歧视原则和文化能力方面的强制性培训与教育，这是司法系统运作的关键因素，应致力于促成更大对多样化进一步容忍与尊重，在所有方面容入性别平等观念。

44. 为在司法各个方面促进和加强少数群体的有效参与与加入，各国应确保在所有机构内的所有人员，包括高级官员，都得到培训，内容包括可能阻止少数群体应聘的重大文化、社会和政治问题以及应予以避免的举止或行为。这可能将涉及出版有关警务方面的行为手册与守则，多文化环境的司法问题以及为实施规章制度采用适当的结构。此类培训与教育材料的制定和分发应有广大少数群体参与。

B. 社区参与

45. 各国应建立各种机制、职务政策与做法确保和少数群体进行对话与磋商，帮助各国遇到司法制度相冲突时理解少数群体的状况，他们的问题与关注，促进他们彻底平等地诉诸刑事司法制度。各国应考虑采取社区导向的举措，将国家官员与少数群体联合一起为少数群体社区的安全、司法非歧视、建立信任、对话与伙伴关系，尊敬国家官员融入少数社区等开展工作。警察部队还应在地方一级与少数群体进行协调，建立由少数社区成员参与的永久性的联络机制，携手制定地方战略，审查与修订相关的政策与做法，保持联络渠道畅通，建立相互信任，还可为少数群体建立申诉机制。

C. 通过系统促进多样性

46. 在行使司法系统内,少数群体受害者和被告人数量过多的现象还可通过消除少数群体参与司法的障碍来克服。包容少数群体的战略应该是政府促进和保护少数人权利的全盘政策的一部分。在刑事司法系统内纳入少数群体的孤立做法很可能因其做法与其他领域内的少数群体相关的政策相冲突而变得无效。因而统一与全面的少数群体政策需要进行有意义的磋商,以便针对一定社会内少数群体的特殊需求和情况,使他们能够充分平等地参与该国内生活的方方面面。

47. 许多国家的经验表明,宣布歧视为非法及扶植机遇的平等的法律本身对固有的国家机构招聘和促进少数群体的方式影响甚微。国家应评估国家相关机构的目前的组成情况,包括收集和分析以性别为类别(低级/高级)和地理分布的数字。

48. 国家应考虑通过各种各样的措施,包括采取积极行动,克服各种各样的潜在或现有的障碍,以便在警察、司法、安检、法律专业、监狱工作人员征聘、晋升与留用代表性不足的少数群体的成员,包括采取针对实现这个目标的具体措施,与少数群体和现有的少数群体工作人员进行磋商。这样的措施应包括在少数群体地区积极征聘战略,消除阻碍征聘的形式,如消除少数群体难以符合的具体体力或教育要求;消除在文化上具有排斥性或者助长产生排斥心理的做法和标志;采取行动在工作场所减少或消除有辱人格或歧视性的言论或玩笑。在治安、警务和司法机构内应确定在确定时间内实现适当程度的适当可行的目标。

D. 独立监督与问责制机制

49. 各国应确保独立监督和问责制机制,包括确保独立的审查、警务、方案、征聘做法及其他的警务和安全活动,作为一种关键因素来维护正直、约制错误行为,恢复和增进公众对司法制度的信任,作为法治的一种不可缺少的因素。在这方面,各国应该根据司法结构和传统建立独立的监视或调查机构监督警方、检察官和法庭的工作,处理歧视性的或者不能接受做法的申诉。此类机构应确保专业的行为守则禁止对少数群体的歧视,迅速公正地调查少数群体的申诉,一旦确定申诉属实,即启动公正的纪律程序。

50. 监督和问责制机构应包括少数群体的成员,应具有一定的职责和技术能力来处理少数群体的不公正待遇和虐待的申诉,其中包括采取收集数据的方式,以便于监督直接或间接的歧视,进行自发的调查。

六. 对非国家行为者的建议

51. 在刑事司法系统内打击偏袒和歧视做法需要一个多种利益相关者的做法。在这方面,非国家行为者,包括民间社会、少数群体社区和宗教领袖、国家人权机构和政治领导的作用是极为根本的。

52. 国家人权机构其本身应代表各自社区的多样性,考虑建立专门监督机构并划拨适当的资源和专长知识有系统地评估和报告刑事司法程序内少数群体的状况,包括警察、司法、检察官和法律专业人员的行为举止,在发现确有歧视性案件时采取行动。
53. 国家人权机构应该监督从属于少数群体的个人收到的申诉数量,特别在刑事司法程序方面的诉讼数量,评估申诉者是否充分意识到他们的各种权利,享受无限制的正式司法机制,而不用担心报复,还要制定相应的工作计划,外部联系和信息战略。
54. 法官、检察官和律师的独立的专门协会应该提供有关少数群体权利的指导和培训,如有关偏见和间接歧视方面的培训。凡在这方面存在对少数群体的歧视,应采取纪律和补救措施。
55. 政治领袖应公开反对歧视,在发表演讲时不能毫无顾忌地将宗教、国籍、语言、种族或族裔与犯罪行为、非法移民或恐怖主义相联系。各政治党派应该尽量避免散布煽动性的种族言论。确保公众言论不维持对特定少数群体的陈旧、种族、仇恨或歧视性观点,应采取有效的行动抵制这种言论。
56. 民间社会组织应系统地和相关的利益攸关者一起开展工作以便促进消除执法机构和/或司法部门的非法歧视性做法与态度,例如解决问责制问题,使少数群体更加有效地诉诸司法。民间社会组织应与少数群体紧密合作,考虑制定专门举措,着重于已确认领域内已确认的问题。
57. 在执法和司法方法,民间社会组织,包括少数群体组织在保障促进和保护少数群体权利,包括加强其数据收集举措方面的工作应是可贵的伙伴。民间社会组织应对执法机构和/或司法的歧视性做法的受害者少数群体个人给予支持,包括通过诉讼给予支持。
58. 民间社会组织应确认和宣传国际、区域和/或国家各级早已采取的良好做法以期在刑事司法系统内减少与消除针对少数群体的不平等和歧视现象。
59. 大众媒体,包括社交媒体在构造公众对刑事和司法知识方面发挥重要的作用。受害者、犯罪者、见证人和法官的观念大部分取决于媒体对他们的报道。公众和私人媒体机构与来源不应推波助澜广泛传播少数群体是罪行、暴力、不信任、不忠诚、外国人或肮脏等的负面陈旧观,不应该助长少数群体可能有犯罪倾向的不正确或错误的假设、观点或笼统的看法,这可能会发展为根深蒂固的歧视态度和偏见。
60. 媒体机构应通过行使和促进种族标准的道德和行为准则,并用不同的少数群体的语言宣传普及。少数群体专业人员在媒体机构担任所有责任或在所有层次的参与以及独立的媒体监督机构均是确保少数群体客观和无陈旧形象的关键。媒体机构应实施各种方案培训,征聘和支持来自少数群体的媒体工作者。

七. 向国际和区域组织提出的建议

61. 联合国相关实地机构、机制和专门机构应支持各国政府确认在警察行动或司法方面所表现的隐秘或公开的偏见或歧视做法，提交具体的改进建议与提案。
62. 在司法改革过程工作的联合国国家工作队应该为少数群体建立专门的国家磋商结构。
63. 国际和区域组织应携手共同努力，审查和支持在打击机构性种族主义和歧视以及改革刑事司法系统方面发挥关键作用的国家机构的各项活动，例如向各国提供法律援助帮助他们审查刑事司法，包括将种族歧视及其他形式歧视作为刑事案件中加重刑法的因素，并通过辅导和能力建设支持对犯有种族主义和其他歧视行为人的调查、起诉和判决，支持研究和数据搜集以便向决策进程提供资料。
64. 国际和区域组织应该按照联合国标准和准则及其他相关的国际和区域文书帮助各国制定与实施独立的警察司法监督和问责制机制，以便进一步促进法律面前没有任何歧视的彻底平等。
65. 国际和区域组织应支持国家司法和/或安全部门的改革计划，以便鼓励征聘来自少数群体的男性和女性的执法官员、检察员、法官、律师和其他工作人员，并酌情向以上人员提供有关少数群体权利的培训。