



大会

Distr.: General
20 April 2015
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十九届会议

议程项目 9

种族主义、种族歧视、仇外和相关的不容忍现象，
《德班宣言和行动纲领》的后续行动和执行情况

当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为
问题特别报告员穆图马·鲁泰雷的报告

概要

种族和族裔脸谱化是指执法、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的依据，这已经成为执法工作中一个长期和普遍性的问题，而且常常是在涉及国家安全和移民政策上采用这种做法。种族和族裔脸谱化常常加重本已因族裔出身或少数民族身份而受到的歧视，成为世界各地不同种族、族裔和宗教群体实现权利的一个严重挑战。

在本报告中，特别报告员审查了导致使用种族和族裔脸谱化做法的背景情况，综述执法机构在这方面的各种具体的不同表现。报告员讨论禁止族裔和种族脸谱化的法律、政策和监管框架以及国际、区域和国家层面通过的各种政策和法律，并介绍为反对和消除使用族裔和种族脸谱化做法而采取的各种良好做法范例。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 特别报告员的活动.....	6-11	4
A. 国别访问.....	6-8	4
B. 其他活动.....	9-11	4
三. 执法机构中的种族和族裔脸谱化问题.....	12-62	4
A. 背景	12-15	4
B. 执法机构种族和族裔脸谱化做法的表现.....	16-24	5
C. 禁止种族和族裔脸谱化做法的法律政策和 规范框架以及在国际、区域和国家层面通 过的类似措施、政策和法律.....	25-42	8
D. 国家层面为打击和反对种族和族裔脸谱化 而开展的举措范例.....	43-62	12
四. 结论和建议.....	63-75	18

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 25/32 号决议提交。报告基于前位特别任务负责人的报告(A/HRC/15/53)，当时的特别报告员在报告中讨论了执法机构采取种族脸谱化做法的问题，表示关注来自少数群体或有移民背景的人员经常性被警察和移民官员歧视性地拦截和搜查、盘问和逮捕，依据就是猜想的族裔或宗教身份。本报告的来源还包括几次国别访问的报告(A/HRC/20/33/Add.1 和 A/HRC/23/56/Add.2)，并吸收了近期的发展及收集到的资料，特别是通过关于这一现象的一次专家会议和补充研究所收集的资料。

2. 种族和族裔脸谱化通常被理解为执法、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。种族和族裔脸谱化已经成为执法工作中一个长期和普遍性的问题，而且常常是在涉及国家安全和移民政策上采用这种做法。警察、移民和羁押官员常常针对不同的族裔、宗教或种族群体。据报告，在美利坚合众国，自 2001 年 9 月 11 日以来，关于种族和族裔脸谱化的新的模式和情况已经涉及到越来越多的个人和少数群体。在欧洲，有报告称，执法官员也是针对类似的群体，特别是在近期的经济危机发生之后。种族和族裔脸谱化的做法在世界其它地区也有报道，如非洲、亚洲和中东。因此，种族和脸谱化会加重因族裔出身或少数群体身份业已遭受的歧视。

3. 人权理事会 2008 年 3 月 28 日第 7/34 号决议要求特别报告员讨论脸谱化做法及其与反恐措施的关联问题。前后几任任务负责人都通过对会员国的国别访问和通信来研究这个问题。现任特别报告员在他向人权理事会提交的一份国别访问报告(A/HRC/23/56/Add.2)中提请注意种族脸谱化的问题。特别报告员在各份报告中都重点指出加剧这一问题的新的背景情况，并敦促各国采取紧急和综合性措施，打击这一现象。

4. 国际、区域和各国也都采取了重要措施，应对种族和族裔脸谱化的挑战，从拟订一份国际法律框架到由联合国和区域机制定定期对各国进行评估，从各国颁布和加强立法和刑事司法进程到改进数据收集和培训执法人员。但是，世界各地始终存在种族和族裔脸谱化现象，并继续对某些种族、族裔和宗教群体成员享有权利构成严重挑战，特别是在当前反恐措施背景下。

5. 在本报告中，特别报告员总结了自己的活动，研究导致种族和族裔脸谱化做法的背景情况，综述警察、移民机构和其它安全部门等执法机构种族和族裔脸谱化现象的各种不同表现。报告接下来综述关于禁止种族脸谱化的法律、政策和规范框架以及国际、区域和各国采取的相关政策和法律，然后介绍国际和区域组织、各国政府、执法机构自身以及民间社会为反对执法工作中的种族脸谱化做法而启动和实施的各种良好做法范例。最后的结论和建议载于第四节。

二. 特别报告员的活动

A. 国别访问

6. 特别报告员感谢希腊政府，欢迎该国同意他 2015 年 5 月访问该国的日期。关于他请求在 2015 年底以前访问阿根廷和南非一事，他也希望能够得到肯定答复。
7. 特别报告员重申访问斐济、印度、日本和泰国等国的要求，在撰写本文件之时，他还在等待邀请。
8. 特别报告员于 2014 年 9 月 29 日至 10 月 6 日访问了大韩民国(见 A/HRC/29/46/Add.1)。他感谢韩国政府在其访问准备阶段和访问过程中表现的合作和开放态度。

B. 其他活动

9. 特别报告员作为主旨演讲人，参加了德国联邦反歧视机构于 2014 年 6 月 16 日在柏林举行的关于警察在盘问和搜查行动中的种族和族裔脸谱化做法圆桌讨论会。会议集中了国际专家和学者，讨论欧洲在这个问题上的挑战 and 良好做法。
10. 利用人权理事会第二十六届会议召开之际，特别报告员在 2014 年 6 月 26 日举行了一场关于互联网和社交媒体中的种族主义问题会外会，欧洲反对种族主义和不容忍问题委员会执行秘书、瑞士联邦反种族主义委员会副主席以及进步通信联盟的一名代表参加了这场活动。(A/HRC/26/49)。
11. 2015 年 3 月 24 日和 25 日，特别报告员作为专题发言人，参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)为纪念国际消除种族歧视日而在巴黎总部举行的“打击种族主义和歧视：历史、记忆和当代挑战”圆桌讨论会。会议研究了使用有关奴隶贸易的档案来保存历史记忆并进行宣传教育的问题。

三. 执法机构中的种族和族裔脸谱化问题

A. 背景

12. 种族脸谱化是本任务长期关注的一个问题。时任特别报告员在提交人权理事会的关于诋毁宗教的表现特别是当前仇恨伊斯兰教现象对伊斯兰教徒享有各项权利的严重影响问题的报告中，重点指出一些种族和族裔脸谱化案例，强调他关注来自少数群体或移民背景的个人仅仅由于其被认定的族裔或宗教身份而经常性地受到执法和移民官员歧视性拦截和搜查、盘问和逮捕的问题。他呼吁各国不要采取国际法所禁止的这种歧视性做法(A/HRC/15/53 和 Corr.1)。

13. 现任特别报告员在各份报告中强调指出持续存在的种族和族裔脸谱化问题。具体来说，在反恐方面，他注意到移民和少数群体特别容易成为脸谱化的目标，而全球经济危机更加恶化了已有的歧视。特别报告员一直都在收到关于全球各地种族和族裔脸谱化问题的报告，说明在日常执法活动中始终存在这个问题，而不仅仅是反恐领域。

14. 本报告旨在重点列出持续的侵权问题，并提出解决种族和族裔脸谱化问题的措施。特别报告员在报告中举例说明世界各地不同执法机构种族和族裔脸谱化现象的一些表现。他讨论国际、区域和国家层面的适用法律和标准，并介绍各国政府和地方当局以及民间社会采取的一些良好做法范例。

15. 报告吸收了前几位任务负责人所开展的工作、其他特别程序任务负责人的研究和报告以及现任特别报告员的前几份研究报告。为讨论脸谱化的不同表现，研究业已存在的良好做法，特别报告员与加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院合作，于 2014 年 11 月 11 日和 12 日召开了一次专家会议，来自各方面的专家、学者和民间社会组织的代表参加了会议。会上对警方行动、边境和移民机构以及拘押机构中种族和族裔脸谱化现象不同表现的主要趋势、执行人员此类行为不受处罚和缺少问责、需要分门别类地收集和分析数据以记录这些表现以及需要提出替代执法方式建议等问题进行了讨论。与会者还就国际、区域和国家层面上实施的主要法律和政策、各国、国际和区域组织、民间社会和私营部门为打击种族和族裔脸谱化现象采取的一些良好做法等交换了看法。本报告记录了其中一些做法。特别报告员感谢加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院提供协助，使专家会议取得圆满成功。

B. 执法机构种族和族裔脸谱化做法的表现

16. 警察、移民和拘押官员经常以多种恶劣的方式采用种族和族裔脸谱化做法。政府的政策也会助长选择式做法，允许执法当局基于肤色、衣着或讲述的语言而选中个人或群体作为目标。有时，私下的偏见也会使人采取脸谱化做法。虽然一些研究已经表明种族和族裔脸谱化根本没有作用，但官员们仍坚持采取这种做法。¹ 一种表现是针对少数群体使用拦截和搜身或拦截和检查机制。这种做法导致这些常常是弱势的人群过多地成为目标。² 例如，在一个南太平洋国家，黑人男子接受警察现场接触的比例比他们在总人口中的比例高 2.4 倍。³ 在欧洲，

¹ 开放社会研究所，《莫斯科地铁中的族裔脸谱化现象》(2006 年，纽约)，网址见 http://www.lambersconsulting.com/uploads/Ethnic_Profiling.pdf；马萨诸塞州美国公民自由联盟基金会：《黑人、棕色人种和目标人群：2007-2010 年波士顿警方街头遭遇情况报告》(美国公民自由联盟种族正义方案，2014 年)。

² Rachel Neild 等著，《欧洲联盟的族裔脸谱化问题：普遍、无效而具歧视性》(2009 年，开放社会研究所，纽约)，网址见 http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf。

³ Flemington 和 Kensington 社区法律中心，Gordon 和 Henstridge 首次报告缩编。

罗姆人社区接受身份检查的频率更高，有些情况下，警察拦截罗姆行人的比例是非罗姆行人的三倍。⁴ 在北美一个国家，尽管非裔人口占总人口的 24%，但他们在警方拦截平民的案例中占到 63.3%。⁵

17. 此外，警方会过多地将某些少数群体作为交通检查的对象。在一个北美国家，据观察员记录，警方根据外表而不是平均地拦截司机。⁶ 观察员们发现，尽管他们在驾驶行为统计数据上并没有显著差异，但在拦截和逮捕者中有 73.2% 为非裔人口，但他们在司机和乘客总人数中只占到 13.5%。⁷ 另一份报告发现，非裔人口在某个城市的比例为 67%，但被警方拦截的车辆中有 85% 来自这一人群，受法庭传唤和被逮捕的比例则分别为 90% 和 93%；此外，在警察使用武力的案例中有 88% 是针对非裔人口。与此相似，在该市的司法体系中，行人违法定罪案例和妨害和平定罪案例中这一人群的占比分别为 95% 和 92%。⁸

18. 种族和族裔脸谱化的一个相关表现还体现在官员表面上为解决非法移民问题而进行身份检查的时候。在这些拦截行动中，警方或移民当局要求出示身份证件，以核实在该国的居留身份。当局利用身份检查将这些人作为目标，拦截和逮捕寻求庇护者。⁹ 在欧洲，当局还可能根据外表拦截非裔和中东裔男子以及其他少数群体的成员。对一个东欧国家的研究显示，警方在地铁中主要以非斯拉夫人相貌者为目标。¹⁰ 执法官员还根据宗教确定目标人群，在清真寺外进行大规模的身份检查。¹¹

⁴ 开放社会研究所，《“我可以随心所欲地拦截和搜查任何人”：保加利亚、匈牙利和西班牙警方拦截族裔少数群体问题》(2007 年，纽约)，网址见 http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20070419.pdf。

⁵ Rachel Neild 等著，《欧洲联盟的族裔脸谱化问题：普遍、无效而具歧视性》；马萨诸塞州美国公民自由联盟基金会：《黑人、棕色人种和目标人群：2007-2010 年波士顿警方街头遭遇情况报告》。

⁶ Amy Farrell 等著，“马萨诸塞州种族和性别脸谱化问题最终报告：内容提要”，种族和正义研究所(2004 年)，网址见 http://iris.lib.neu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=race_justice_pubs。

⁷ John C. Lamberth, “带偏见的警务执勤问题数据收集和制订基准”(2006 年，Lamberth 咨询公司)。

⁸ 美国司法部，民权司，“弗格森警方调查”，网址见 www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report_1.pdf。

⁹ Aida Alami, “莫斯科的非洲移民讲述受辱故事”，《纽约时报》，2012 年 11 月 28 日。网址见 www.nytimes.com/2012/11/29/world/middleeast/african-migrants-in-morocco-tell-of-abuse.html?pagewanted=all&_r=1 Nov. 28, 2012。

¹⁰ 开放社会研究所，《莫斯科地铁中的族裔脸谱化现象》。

¹¹ Rachel Neild 等著，《欧洲联盟的族裔脸谱化问题：普遍、无效而具歧视性》。

19. 种族和族裔脸谱化的另一个表现是执法官员针对少数群体人口更多地使用武力。¹² 在一个拉丁美洲国家，非裔人口遭受警方使用致命武力的比率比其在总人口中的占比高出两倍。¹³ 该国警方经常性地针对少数群体社区使用致命武力，理由常常是控制这些社区与当地人口之间的骚乱。

20. 在移民方面，种族和族裔脸谱化在入境之时就开始了，包括正式过境通道以及机场、火车站和汽车站等交通枢纽。在这些地方，海关和边检人员强迫某些个人或群体接受额外的安全检查和面谈。这些人成为目标，常常是由于移民身份与国籍、种族或族裔之间的相互关联。反恐方面颁布的安全措施和监视政策也会促使人们采用种族和族裔脸谱化做法。事实上，世界各国都就这些程序做出了正式规定，使其成为移民体系中长期性的固定制度。¹⁴

21. 在国家内部，国家和地方当局也在执行移民规定时采用种族和族裔脸谱化做法(A/HRC/17/33/Add.4)。在有些联邦制国家，中央政府与地方警察机构之间达成协议，对可能采取脸谱化做法的人员赋予过多地一线权力，造成非移民官员直接执行移民政策的局面。各省市都颁布政策，作为联邦法律的补充。在这两种情况下，自行裁量权使人们可以在拦截、逮捕、调查和起诉阶段采取脸谱化做法。¹⁵

22. 移民的脸谱化还限制了受害者旅行的能力。例如，由于国家拒绝对某些群体成员颁发生证和身份证件，使他们无法出境，也无法享受国家福利(A/69/398)。有时，国家允许甚至助长私营行为者使用种族和族裔脸谱化做法。据称，有一个中东国家限制某一族裔的流动，包括本国公民中属于这一族裔的成员。此外，有报道称，该国允许一家航空公司对这个族裔实行大面积的搜查程序(A/HRC/25/67)。技术也为私营和政府行为者的脸谱化做法提供了方便。有些公司开发了“风险分析”软件，卖给执法机构，供边境检查站和犯罪数据库使用。这导致人们担心脸谱化制度化的问题。¹⁶

¹² Robert Chanin 等著，“恢复国家共识：需要终结美洲的种族脸谱化问题”，领导力会议(2011年)。

¹³ Ignacio Cano 著，“巴西警方在使用致命武力时的种族偏见问题”，《警务实践和研究：国际期刊》(2010年)。

¹⁴ Rachel Neild 等著，《欧洲联盟的族裔脸谱化问题：普遍、无效而具歧视性》。

¹⁵ Hiroshi Motomura,《非法移民》(牛津大学出版社，2014年)。

¹⁶ Frank Gardner,“风险分析软件对抗恐怖主义威胁”，英国广播公司新闻网站，2012年11月21日，见 <http://m.bbc.com/news/technology-20412478>。

23. 种族和族裔脸谱化还体现在各国刑事司法体系中规定的广泛的自由裁量权。研究表明，在少数群体身份与更严厉的刑事处罚之间存在较强的关联。¹⁷ 有些国家的证据显示一些内在的偏见影响到刑事调查，包括关于有色人种较为暴力的成见。

24. 国家刑事司法体系中较大的自由裁量权助长了种族和族裔脸谱化现象，导致少数群体人口在拘押设施中的比例过高。¹⁸ 2014 年，一个北美国家的被羁押人口中有 60% 来自种族和族裔少数群体。¹⁹ 此外，有几个国家启动打击毒品的活动。这些活动导致少数群体在监狱囚犯人员构成中的比例极高。²⁰ 例如，在一个北美国家开展的研究发现，非裔男子因毒品犯罪而被送进监狱的可能性比其他种族男子高出 12 倍，但调查显示这两个人群使用和出售毒品的比例基本持平。²¹

C. 禁止种族和族裔脸谱化做法的法律政策和规范框架以及在国际、区域和国家层面通过的类似措施、政策和法律

25. 针对上述各种表现，特别报告员回顾指出，国际和区域组织以及各国都通过了各种法律和文书，以打击和禁止种族和族裔脸谱化做法。

1. 国际法律政策和规范框架

26. 国际人权法律禁止种族和族裔脸谱化，这一做法也违反有关不受种族歧视的权利、法律面前人人平等的权利、人身自由和安全权以及无罪推定权利等各项条款。具体说来，《消除一切形式种族歧视国际公约》第二、四、五和七条禁止使用种族脸谱化做法。此外，《公民权利和政治权利国际公约》关于平等的总体规定(第二十六条)和其中规定的具体保障禁止在“人身自由和安全权利”方面实行种族歧视，并规定“任意逮捕或拘禁”为非法行为，禁止剥夺自由，“除非依照法律所确定的根据和程序”进行(第九条第 1 款)。

¹⁷ William T. Pizzi、Irene V. Blair 和 Charles M. Judd, “刑罚中基于非洲特征的歧视问题”, 《密歇根种族与法律问题期刊》, 第 10 期(2005 年), 第 327 页。

¹⁸ Angela Y. Davis 和 Dylan Rodriguez, “监狱废止运动的挑战: 对话”, 《社会正义》, 第 27 期(2000 年), 第 212 页。

¹⁹ Christina R. Rivers, “褫夺公权与实行民主: 大规模监禁的‘新吉姆·克劳法’时期的黑人政治力量”, 全国黑人政治学会议(2014 年, Wilmington), 网址见 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2404105。

²⁰ James Austin 等著, “监禁使用在美国”, 《批判犯罪学》, 第 10 期(2001 年); Frank Rudy Cooper, “不平衡的第四修正案: 关于毒品战争、种族脸谱化和 Arvizu 的文化研究”, 《Villanova 法学评论》, 第 47 期(2002 年), 第 851 页。

²¹ Marc Mauer 和 David Cole, “关于监禁的五个神话”, 《华盛顿邮报》, 2011 年 6 月 17 日, 网址见 http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfIWvYH_story.html。

27. 特别报告员回顾指出，一些联合国人权机制曾讨论警察、移民和边检部门及拘押场所实行种族和族裔脸谱化的问题。具体说来，消除种族歧视委员会明确指出，《消除一切形式种族歧视国际公约》禁止缔约国基于种族或族裔实施脸谱化做法。委员会在关于培训执法人员保护人权问题的第 13 号一般性建议中回顾《公约》第二条的规定，其中要求缔约国确保当局及公共机关不实施种族歧视，并回顾缔约国在《公约》第五条中承诺保障人人不分种族、肤色或民族或人种而在法律上一律平等的权利。委员会并解释说，这些义务有赖国家执法官员落实，应当适当地向这些人员说明国家的义务以及《执法官员行为守则》(见大会第 34/169 号决议，附件)。

28. 此外，委员会在关于刑事司法体系行政和运作中防止种族歧视的第 31 号一般性建议中重申了对于种族和族裔脸谱化问题的立场。委员会建议，各国应防止纯粹由于个人外表更让人起疑而实施盘问、逮捕和搜查的做法。具体说来，相关国家官员包括警察、军人、海关人员以及在机场、刑事机构以及社会、医疗和心理服务部门工作的人员。委员会在评价具体缔约国时直接适用了上述关于种族和族裔脸谱化问题的建议。

29. 人权事务委员会在 2009 年得出结论认为，在移民管控方面的种族脸谱化案件构成歧视。在该案中，委员会根据《公民权利和政治权利》第二条第 3 款和第二十六条评估移民身份检查时认为：

为公共安全或一般性预防犯罪或控制非法移民而进行身份检查是出于合法的目的。但是，在当局开展此类检查时，受检查者的体貌或族裔特征本身不应被视为表明他们在该国可能是非法居留。开展检查时也不能只针对具有特别体貌或族裔特征的人。否则的话，不仅会对有关人员的尊严产生不利影响，而且会助长普通公众中仇外观念的蔓延，也有悖打击种族歧视的实际政策。²²

30. 其他联合国机制也申明各国关于消除种族和族裔脸谱化现象的义务。在《德班宣言和行动纲领》中，各国明确呼吁制订、实施并落实有效措施，消除这一现象。²³ 普遍定期审议工作组也经常提醒各国负有消除种族和族裔脸谱化现象的义务。2007 年，非裔人民问题专家工作组第六届会议专门讨论这一问题，并为《德班宣言和行动纲领》中列出的这种做法做出了定义。反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员也在“恐怖主义分子形象”问题上呼吁重视这个问题(A/HRC/13/37)。

²² 第 1493/2006 号来文，*Rosalind Williams Lecraft* 诉西班牙，2009 年 7 月 27 日通过的意见。

²³ 见 A/CONF.189/12 和 Corr.1，第一章，第 72 段。

31. 最后，作为几位特别程序任务负责人的合作成果，“禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨行为拉巴特行动计划”²⁴ 建议各国进一步参与广泛的努力，打击基于民族、族裔、宗教或信仰而对个人和社区的负面成见和歧视。

2. 区域法律政策和规范框架

32. 在欧洲，《欧洲人权公约》没有关于种族和族裔脸谱化的具体规定。但是，公约所保护的若干权利有助于就这种做法提出法律论辩和主张，特别是关于自由和安全权(第 5 条)、尊重私人和家庭生活权(第 8 条)、获得有效救济的权利(第 13 条)以及禁止歧视(第 14 条)的规定。此外，《欧洲人权公约》还有两项相关的议定书，分别规定迁徙自由(第 4 号议定书)和普遍禁止歧视(第 12 号议定书)。²⁵

33. 欧洲人权法院曾就一起关于种族脸谱化问题的起诉作出裁决。法院认定这一做法构成非法歧视行为。²⁶

34. 1993 年欧洲委员会设立的欧洲反对种族主义和不宽容现象委员会关于打击警务工作中种族主义和种族歧视问题的第 11 号一般性政策建议强调指出，在应对打击犯罪包括恐怖主义的日常现实挑战中，种族和族裔脸谱化不是一个可以接受或有效的应对办法。委员会强调，种族和族裔脸谱化是一种种族歧视形式，因此违反了人权，加深了成见，没有效力，使得人们更加没有安全(第 25 段)。此外，委员会就此问题向欧洲联盟成员国发出四条具体建议，即成员国应“通过法律明确定义和禁止种族和族裔脸谱化”(第 1 段)；“开展关于种族脸谱化问题的研究，监督警方活动，以查明种族脸谱化做法，包括收集相关警务活动的的数据，并按民族或族裔出身、语言、宗教和国籍分列”(第 2 段)；“规定合理的怀疑标准，有关控制、监督或调查活动的权力只能基于以客观标准为基础的怀疑进行”(第 3 段)；“对警察进行关于种族脸谱化问题和使用合理怀疑标准的培训”(第 4 段)。

35. 欧洲委员会人权事务专员一贯谴责种族和族裔脸谱化做法，称这有可能构成违反《欧洲人权公约》第 14 条的行为。专员对恐怖主义分子脸谱化做法的深层次推论发出警告，谴责大量无辜人员因这种做法而受到骚扰的现象。专员还质疑这一做法的效力和结果，警告说这会对警方与社区之间的关系产生破坏性效果，建议制订基于个人行为或情报库或两者兼具的有效警务工作方法。同样，专

²⁴ 禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨行为拉巴特行动计划。人权事务高级专员办事处 2011 年举办的第四次区域专家研讨会的结论和建议，2012 年 10 月 5 日由各位专家在拉巴特通过。见 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf。

²⁵ 开放社会研究所，安全分析，《关于族裔脸谱化的国际标准：欧洲体系的标准和决定》(2013 年)。

²⁶ 欧洲人权法院，Timishev 诉俄罗斯，申诉编号 55762/00 和 55974/00，2005 年 12 月 13 日的判决。

员表示，根据族裔或宗教理由采取的拦截和搜查行动是破坏性的，违反了人权标准。专员呼吁建立合理的怀疑标准，作为执法官员进行拦截和搜查的依据。最后，专员谴责针对罗姆人的族裔脸谱化做法，包括特殊(生物指标)数据库、警方突击搜查行动和歧视性边检以及过多的拦截和搜查，呼吁结束这些做法，并建议监测警方活动，特别是收集分类数据。²⁷

36. 欧洲联盟通过了反对种族和族裔脸谱化的法律框架，包括《欧洲联盟条约》合订本和《欧洲联盟运作条约》合订本。此外，《欧洲联盟基本权利宪章》中规定保障法律面前人人平等和禁止歧视。此外，欧洲联盟理事会于 2000 年 6 月 29 日通过了关于种族平等问题的指令，其中庄严载入人人不分种族或族裔出身而获得平等待遇的原则。²⁸

37. 特别报告员还注意到，欧洲议会就反恐、执法、移民、海关和边检工作中脸谱化特别是基于族裔和种族的脸谱化问题发布了一项建议，表示种族和族裔脸谱化引发“与不歧视规范相冲突的深度关切”。²⁹ 欧洲议会强调，使用族裔、民族出身或宗教作为执法调查的因素“必须通过有效性、必要性和适度性的监督检查”，并警告说，“基于成见推定的脸谱化做法可能加重普通公众中的敌对和仇外情绪”，建议通过明确的脸谱化做法定义，使用匿名族裔统计数字来查明执法工作中的歧视问题，规定有力的保障措施，并为脸谱化做法受害者建立有效和可以诉诸的平反机制。

38. 欧洲联盟基本权利问题独立专家网络于 2006 年就种族和族裔脸谱化问题发布一项意见，建议通过一个法律框架禁止这一做法，使诸如种族或族裔或宗教或民族出身等因素不得被作为犯罪行为指标，不管是在总体执法还是在具体的反恐工作中。意见还建议利用统计数字突出展示奉行种族脸谱化做法的执法机构的歧视性态度。网络建议各国尽可能明确地界定执法当局在身份检查或拦截搜查程序等领域可行使自行裁量权的具体条件，处罚任何构成种族或族裔脸谱化的行为，不仅做出刑事处罚，还要向受害者提供民事救济或对责任者作出行政或纪律处分。³⁰

39. 2010 年，欧洲联盟基本权利署就种族和族裔脸谱化问题发布了一份全面的报告，其中援引欧洲联盟关于保护个人数据和不歧视的规范。该署警告说，“仅仅或主要”基于某人的种族、族裔或宗教而进行拦截和搜查构成歧视，是违法的。在报告中，该署建议，怀疑应当是基于个人的行为(不包括外表)，并警告族

²⁷ 欧洲委员会人权事务专员，《欧洲罗姆人和游民的人权》(2012 年，欧洲委员会出版社，斯特拉斯堡)，第 84 页。

²⁸ 2000 年 6 月 29 日委员会落实人人不分种族或族裔出身而享有平等待遇原则令(2000/43/EC)。

²⁹ 欧洲议会 2009 年 4 月 24 日就反恐、执法、移民、海关和边检工作中脸谱化特别是基于族裔和种族的脸谱化问题对委员会的建议。(2008/2020(INI))。

³⁰ 欧洲联盟基本权利问题独立专家网络，“族裔脸谱化问题”(CFR-CDF.Opinion4.2006)，第 7 页。

裔脸谱化对于社群关系的破坏性效果和这一做法的无效性。权利署建议，官员们应接受关于种族和族裔脸谱化问题的培训，并通过收集按种族分列的数据来监测官员的拦截和搜查行动，但在收集数据时要保证匿名和知情同意原则。³¹

40. 《非洲人权和人民权利宪章》旨在促进和保护该大陆的人权和基本自由。这份文书中的条款有助于禁止种族和族裔脸谱化，如关于不受歧视权利(第 2 条)、法律面前平等和获得法律平等保护权利(第 3 条)、人身自由和不受任意逮捕权利(第 6 条)以及迁徙自由权利(第 12 条)的规定。³²

41. 美洲国家组织有几份打击歧视的人权文书。《美洲人权公约》中载有关于人身自由权(第 7 条)、隐私权(第 11 条)、迁移和居住自由(第 22 条)和获得平等保护权(第 24 条)的规定。2006 年，美洲国家组织常设理事会成立了一个工作组，起草《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍形式公约》，后于 2013 年 6 月 5 日由该组织大会通过，为美洲消除种族主义和不容忍现象提供了一个统一的法律框架，但在本报告撰写之时，该公约尚未生效。³³

42. 美洲人权委员会在 2009 年将种族和族裔脸谱化界定为“出于假定的公共安全和保护原因而采取的”一个手段，它“出于根据种族、肤色、族裔、语言、血统、宗教、民族、出生地或综合这些因素的成见，而不是客观的怀疑”，“往往以歧视的方式挑出个人或群体，基于错误的假定，即带有这些特征的人员往往会参与具体的犯罪类型”。³⁴ 同样，美洲委员会在关于非裔人群处境的一份报告中，称这些人比其他人群更有可能受到怀疑、追踪、起诉和宣判。委员会曾收到过报告，详细介绍了基于种族脸谱化对这些人的选择性逮捕、无根据的警方监视以及与警方之间的负面接触、过高的被捕率以及这些人在刑事司法体系中比例过高的问题。

D. 国家层面为打击和反对种族和族裔脸谱化而开展的举措范例

43. 特别报告员在本节综述各国以及民间社会行为者等其他利益方为打击和反对种族和族裔脸谱化做法而开展的立法、政策和体制举措。

1. 国家法律框架

44. 各国通过国家框架以及政府发布指南和建议等各种举措来解决种族和族裔脸谱化问题。大不列颠及北爱尔兰联合王国 2000 年的《种族关系法》(修正案)

³¹ 欧洲联盟基本权利署，《实现更有效的警务工作：了解和防止歧视性族裔脸谱化做法：指南》(2010 年，欧洲联盟出版办公室，卢森堡)，第 64 页。

³² 非洲人权和人民权利委员会。网址见 [www.achpr.org/instruments/achpr/](http://www.achpr.org/instruments/achpr/(2015年2月2日浏览))(2015 年 2 月 2 日浏览)。

³³ 网址见 http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp。

³⁴ 美洲人权委员会，第 26/09 号报告(可以受理及其案情)，案件编号 12.440, Wallace de Almeida (巴西)，2009 年 3 月 20 日，第 143 段。

将禁止种族歧视的范围扩大到公共当局履行公共职能的活动，包括警察、边检机构和其他政府部门。其中第 19B (1)条规定，“公共当局在履行本当局任何职能时作出的任何构成歧视的行为均为非法”。³⁵

45. 联合王国 2010 年的《平等法》将现有各项不歧视法律合并为一部统一的法律，建立了保护个人权利和推进平等机会的法律框架。这部法律适用于所有提供公共服务的组织，包括警察、海关和国税、税务、卫生和安全、移民当局以及监狱和缓刑部门。³⁶ 这部法律旨在消除非法歧视、骚扰、害人以及法律所禁止的其他行为，推进少数群体的机会平等，培养少数群体与其他群体之间的良好关系。

46. 2003 年，美国政府就不同种族与联邦执法机构官员之间的关系发布一份指导说明。说明在 2014 年进行了更新，由司法部出台，³⁷ 其中建立了打击执法工作中种族和族裔脸谱化现象的机制。对于日常或临时性的执法决定，指导说明规定，联邦执法官员在具体嫌犯描述中绝不能使用种族或族裔因素。在就某项具体调查开展活动时，联邦执法官员可考虑种族和族裔因素，但仅限于：(a) 有可信的情报；(b) 这一情报与地点或时间有关；(c) 情报将某一种族或族裔的人员与一个确认的刑事犯罪事件、计划或组织相联系。在涉及威胁国家安全、灾难性事件或边检事务的调查或情况下，联邦执法官员只能在《宪法》和法律允许的程序下考虑种族或族裔因素。指导说明只适用于联邦机构，不适用于各州和地方当局，后者承担绝大部分的执法功能，但更新版目前也适用于国土安全部和情报部门活动。特别报告员对这份更新的综合版本很满意，希望这能作为其它有关当局包括其他国家的良好做法范例。

47. 美利坚合众国的各州和地方当局都颁布了法律，规定在要求收集数据时的种族脸谱化做法为非法行为。在联邦层面，2013 年 5 月向参议院提交了“终结种族脸谱化法律”；在本报告撰写之时，该法仍在讨论之中。这部法律将禁止执法人员和机构采取种族脸谱化做法，并要求联邦执法机构维持充分的政策和程序，消除种族和族裔脸谱化，并终止现有允许继续这一做法的惯例。法律还将要求申请拨款或联邦资金的州政府或地方政府部门或部落委员会证明自身保持充分的政策和程序，以消除种族和族裔脸谱化，并消除了任何现有此种做法。³⁸ 最后，法律将授权总检察长提供拨款和合同，以便收集有关种族和族裔脸谱化的数据，并制订良好做法和制度，以消除这种现象。

³⁵ 见 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/34/contents>。

³⁶ 网址见 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>。2010 年《平等法》在英格兰、苏格兰和威尔士作为法律通行。北爱尔兰另有法律规定。

³⁷ 网址见 <http://csgjusticecenter.org/law-enforcement/publications/guidance-for-federal-law-enforcement-agencies-regarding-the-use-of-race-ethnicity-gender-national-origin-religion-sexual-orientation-or-gender-identity/>。

³⁸ 网址见 <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1038> (2015 年 2 月 17 日查阅)。

48. 瑞典的《外国人法》规定，不得仅仅基于肤色、名字、语言或其他类似特征而对人进行拦截或搜查。在这方面，标准和指南能够为官员提供明确的指导，即在工作中哪些情况下使用族裔、种族和民族出身指标是允许的，哪些情况下是不允许的。³⁹

2. 政策和体制标准

49. 有些国家为执法人员制订了行为守则，禁止利用族裔、宗教和民族出身将某些人作为嫌犯，其中还规定执法官员应基于合理怀疑而作出决定。⁴⁰ 法国的国民警察行为守则禁止歧视，呼吁对公众和任何被逮捕者给予礼貌和尊重待遇。这份守则适用于该国全体执法官员，包括从事移民和反恐职能的人员。⁴¹ 奥地利和爱尔兰的警察行为守则中规定了类似的标准。

50. 特别报告员得知，在移民执法工作中实行了若干基于行为综述的良好做法。这一点很重要，即将官员的重点放在行为风险因素而不是关于国籍、种族或族裔的假定上。例如，布鲁塞尔机场基于情报的行为分析系统就是一个例子，即使用行为因素的情报分析系统。

51. 使用战略行动计划似乎是各国针对某项查明问题的一个积极步骤；此类计划有时是政治任务，但也通过高级执法领导层实施。战略行动计划是一个政治承诺，即采取步骤解决一个问题，并作为处理种族和族裔脸谱化行动的基础和路线图。⁴²

3. 监督机构和平等机构

52. 一些国家设立了执法监督机构和申诉机制，以解决种族和族裔脸谱化问题。此类机制在查明和提请注意歧视性执法做法和建议补救方面发挥重要的作用。这些机构可以是国家平等机构或专门的警务投诉和监督机构。在联合王国，警务投诉独立委员会负责调查关于行为不当的申诉和指控，并可提出政策建议。委员会对警方投诉系统负有整体责任，并负有法律规定的任务，即增强英格兰和威尔士公众对警方投诉系统的信心。委员会独立于警方和政府之外。⁴³

³⁹ 外国人法(Utlänningslag)(2005:716)。

⁴⁰ 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象：良好做法手册》(2012 年，纽约)，第 38 页。

⁴¹ 国家安全委员会，第 2009.77 号。

⁴² 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象：良好做法手册》，第 51 页。

⁴³ 警务投诉独立委员会，网址见 <https://www.ipcc.gov.uk/> (2015 年 3 月 16 日查阅)。

53. 除了对执法工作的外部平民监督之外，欧洲还存在另外两种模式。丹麦、挪威和瑞典有隶属于总检察长办公室的特别执法官员，负责接受和调查针对警察的投诉。⁴⁴ 法国在 2000 年创建了国家警察道德委员会，这是一个独立的行政机构，负责确保法国执法官员遵守道德规范。个人可通过国民议员或参议员、监察员办公室、反歧视和实现平等最高机构、捍卫儿童机构或拘押和剥夺自由场所总监察员向委员会提出申诉。

54. 其他国家也设立了平等机构，负责就歧视案件开展调查或作出纠正。其中许多有权调查做法、审查政策和发布建议。在这方面，加拿大的安大略人权委员会在 2003 年“付出代价：种族脸谱化的人文成本”报告中发布了关于结束种族和族裔脸谱化的建议。⁴⁵ 荷兰国家反歧视局拥有广泛的权力，包括监督执法工作。在瑞典，反歧视问题监察员可根据 2010 年反歧视法处理针对警察的投诉。在北爱尔兰，人权委员会对移民官员所做决定采取直接观察和与移民官员面谈的办法，审查边境上移民官员的种族和族裔脸谱化案件。⁴⁶

55. 在联合王国，伦敦的大都市警察局成立了一个拦截和搜查监督小组，其法定职责是对大都市警察局的工作进行问责。在美国，非政府组织美国公民自由联盟带头倡导由警方—社区咨询机构进行调查。⁴⁷ 在德国，非政府组织“实现平等待遇局”⁴⁸ 成功地在行政法庭挑战边防警察在火车上和火车站仅仅依据种族和族裔标准并采取自由裁量和歧视性的方式开展身份检查的做法。最后，2013 年，澳大利亚维多利亚市警察局作出了突破性的声明，表示将邀请社区对其工作进行评价，然后开展自查，建立实地接触的政策，其中包括数据收集、为工作人员提供跨文化培训，并发布关于这项工作的公开报告。⁴⁹

4. 培训和提高意识

56. 特别报告员了解到执法机构为消除工作人员的种族和族裔脸谱化而开展的各种不同培训范例。但是，必须指出的是，这种做法很难仅仅依靠培训措施消除，还应当结合以其它措施，以减少脸谱化做法，如良好的监督做法和明确的业务程序。除了执法部门外，公共部门其它单位也有多样性和敏感性培训。文

⁴⁴ 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象：良好做法手册》，第 57 页。

⁴⁵ 网址见 <http://www.ohrc.on.ca/en/paying-price-human-cost-racial-profiling>。

⁴⁶ 北爱尔兰人权委员会，《我们的隐蔽边界》(2009 年，贝尔法斯特)，网址见 <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Our%20Hidden%20Borders%20April%202009.pdf>。

⁴⁷ 见 <http://crr.ca/divers-files/en/onGoing/racProf/rep/eRacProfRepRacProfFctSh.pdf>。

⁴⁸ Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V。

⁴⁹ 见 http://www.policeaccountability.org.au/wp-content/uploads/2014/03/Equality-is-not-the-same_Victoria-Police-Response-to-Community-Consultation-and-Reviews2.pdf。

化敏感性培训旨在就官员们经常接触但并不熟悉的特殊族裔群体的文化对官员开展教育。⁵⁰

57. 爱尔兰和北爱尔兰(联合王国)的警察部门联合开发了“多样性有益”的培训项目，为执法官员提供跨文化的多样性培训。在瑞典，官员们要接受“特殊警务策略”培训，它针对种族和族裔脸谱化问题，并解释关于消除这种做法的适用标准和实践范例。⁵¹ 比利时的联邦司法警察部门有两名伊斯兰教专家(接受过伊斯兰和阿拉伯研究培训)，为负责反恐的警察提供咨询和培训，并鼓励他们在对个人或组织进行评估时不要依靠成见或脸谱化办法。⁵²

58. 特别报告员了解到，有些国家采取的另一套措施涉及政策审计，以查明可能导致或允许种族和族裔脸谱化的体制因素。此种审计为解决种族和族裔脸谱化问题提供政策建议。审计为执法机构提供了机会，以审查整个机构和地方层面的政策，了解政策的落实情况，评估政策效力，并衡量其对不同社区的效果。⁵³

59. 加拿大和联合王国的警察部门就采用此种审计来解决警察中的族裔脸谱化问题，特别是审查执法机构使用拦截和搜查权力的情况。北爱尔兰要求警察部门就所有政策变化的影响征求意见；对于认定对具体社区影响过大的政策加以修订。⁵⁴ 荷兰的阿姆斯特丹警察局与独立审计机构签订合同，负责审查该机构及其工作情况。其中一家审计机构重点审查决定警方选择干预办法的信息和预想。在开展这项研究之后，还进行了量化研究，对 50 到 60 名警察决定拦截和搜查哪些人的理由进行面谈。⁵⁵ 罗马尼亚的警察战略倡议制订了类似的模式，评估对罗姆人的警务工作。⁵⁶

5. 接触少数群体

60. 另一项重要的良好做法是招聘有少数群体背景的人员进入执法机构。例如，欧洲的一些国家设立了专门的多样化工作股，打击种族和族裔脸谱化现象，加强本机构的代表性和多样性。这些工作股通过与少数群体社区接触，解决执法机构内的多样化问题。

⁵⁰ 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象:良好做法手册》，第 125 页。

⁵¹ 同上。

⁵² 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象:良好做法手册》，第 133 页。

⁵³ 同上，第 135 页。

⁵⁴ 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象:良好做法手册》，第 136 页。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 见 <http://www.europeandialogue.org>。

61. 特别报告员认为，社区接触和参与是另外一种良好做法。解决种族和族裔脸谱化问题的的工作应当让草根层面的地方社区参与进来；这就包括执法机构，它们必须参与自己的社区，以便赢得信任和尊重。在联合王国，西约克郡警察局定期举办“街头宣讲”活动，由资深官员在公园、社区中心和商业大街上进行宣讲。警察在巡逻前开展这种宣讲活动，公众可以聆听，并应邀参与，指出当地的问题和关切。这些宣讲活动反应良好，提高了警方工作的影响力，并有助于警察理解当地问题并有针对性地开展工作的。⁵⁷ 荷兰的国家多样化专家中心有一个专家小组，由来自不同族裔背景的约 50 名警察组成，他们每年根据工作需要借调到小组工作最多 80 个小时。专家组可应邀为多族裔地区的问题排忧解难。专家组不仅在问题出现后予以解决，而且帮助警方找出任何相关的问题，如执法部门缺乏少数群体代表。⁵⁸ 在爱尔兰，种族间文化办公室每年与少数族裔社区进行磋商，讨论良好做法、少数群体的需要和关切、族裔问题联络员的工作等一些工作。⁵⁹ 其它确认的积极范例包括与传统上被边缘化的群体合作，如青年、游民和非法移民。在南非，非洲移民和社会中心与遭受仇外攻击和专门被拦截的移民社区成员共同努力，并与地方警察局和社区领袖一道，以结束歧视，促进对话和合作，对警务执法工作进行问询。

6. 数据收集

62. 最后，特别报告员回顾在种族和族裔脸谱化问题上收集分类数据的重要性，为衡量执法机构的行动，特别是有关身份检查和拦截搜查等自由裁量行动，这项工作至关重要。数据收集可以作为提高执法机构透明度和问责的一项工具。在欧洲，联合王国是唯一一个根据法律规定系统收集全国执法与族裔问题数据的国家。英国法律规定，英格兰和威尔士的警察部门要收集警方拦截和搜查工作中的族裔方面数据。⁶⁰ 萨福克县和西约克郡警察部门为被拦截者提供收据，其中详细说明拦截原因以及被拦截者和警察的身份。西班牙丰拉夫拉达市在欧盟委员会的支持下也制订了类似的举措。此类数据收集工作可以作为减少族裔脸谱化问题、提升少数群体社区对警察信任度的一项工具。美国纽约的法律援助学会启动了“警察问责方案”，这是一个数据库，含有纽约市警察行为不当的信息，建立这个数据库是帮助公设辩护人在法庭审讯中质疑行为不当和行为不端的警察的信誉。使用此类信息来监测执法人员的表现能够削弱其个人的自由裁量权，迫使他们依靠客观的怀疑指标而不是主观因素来决定拦截哪些人。事实表明，这种做法提高了警方的效力。

⁵⁷ 见 <http://www.westyorkshire.police.uk/hatecrime>。

⁵⁸ 开放社会基金会，《减少欧洲联盟的族裔脸谱化现象:良好做法手册》，第 155 页。

⁵⁹ 正义倡议开展的游民面谈，2008 年 6 月；Caroline Keane, Pavee Point 游民中心，2008 年 6 月；Finglas Gardai, 2008 年 6 月。

⁶⁰ 1991 年刑法第 95 条。

四. 结论和建议

63. 执法工作中的种族和族裔脸谱化做法侵犯了其所针对的个人和群体的人权，因为它从根本上是歧视性的，并加重了人们因族裔出身或少数群体身份而业已遭受的歧视。此外，种族和族裔脸谱化损害了执法机构与少数群体社区之间本已紧张的关系，而当前正是要让少数群体社区成员相信自己参与并为社会所包容的时刻。遗憾的是，在美国和欧洲发生恐怖主义袭击之后，使用种族和族裔脸谱化的情况有所增加。这种做法仅凭种族、族裔、民族出身或宗教而针对具体的个人和社区，并且在执法机构资源紧张之时占用了其过多的精力。

64. 打击执法工作中的种族和族裔脸谱化做法是一项新的复杂挑战。但是，特别报告员强调，《德班宣言和行动纲领》以及《消除一切形式种族歧视国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》等其他国际人权文书以及前文提到的一些区域性文书为消除执法工作中的种族和族裔脸谱化做法提供了全面的框架。因此，特别报告员欢迎消除种族歧视委员会继续注意和重视这一问题，在此问题上，委员会已经为各国发布了有益的一般性建议。

65. 特别报告员注意到，在区域和国家层面上已经启动了众多的法律和政策努力，以解决种族和族裔脸谱化问题，并提供可行和可信的替代办法。立法措施是任何消除执法机构歧视和种族主义战略的核心；为此，特别报告员鼓励尚未颁布具体立法规定种族和族裔脸谱化为非法的国家考虑为此颁布法律。

66. 特别报告员建议明白无误地禁止执法机构使用种族和族裔脸谱化做法。规定种族和族裔脸谱化为非法就要求修订国家法律，做出明文禁止使用此类脸谱化做法的规定。区域层面上也应考虑将种族和族裔脸谱化规定为非法行为。

67. 特别报告员呼吁政治领导人和执法机构负责人公开发声，反对歧视，不要发表将种族或族裔与犯罪行为、非法移民或恐怖主义相联系的说法，以修复因种族和族裔脸谱化做法而对少数群体社区造成的伤害，确保这些群体和个人能够充分融入社会。

68. 特别报告员建议各国收集执法数据，包括按族裔和种族分列的统计数字，这对于证明种族和族裔脸谱化问题的存在和程度至关重要。这种统计数字也是基本的工具，以便发现基于对族裔和犯罪的成见而过度且无益关注种族和族裔少数群体的执法实践。为恰当地收集此类数据，必须密切监测收集、保存和获取这三个主要阶段，以防止数据被滥用的可能性。这在执法方面尤其重要，因为存在族裔数据被用来推动而不是减少种族和族裔脸谱化的明确风险。在隐私权和无罪推定的前提下，必须在数据保护标准与执法机构收集和保存数据以发现、预防和调查犯罪之间实现平衡。

69. 如果有了按种族和族裔分列的执法行动数据，就可以提供关于执法工作的深入了解，它也是证明种族和族裔脸谱化做法存在的依据。可利用这些统计数字来制订新的政策和做法，特别是当人口统计数据不存在或看来不准确或没有可用

的执法数据并存在种族脸谱化问题关切时。同样，与少数群体社区分享数据是某些国家采取的一个积极步骤，应加以鼓励。

70. 此外，特别报告员鼓励调查监督机构监督执法机构的行为和做法，调查个人投诉。监督机构应有权力处理种族和族裔脸谱化指控，并提出具体的政策修改建议，以消除种族和族裔脸谱化做法。这些机构应当能够收集数据，以监测直接和间接歧视情况，并自行启动调查，这是查明执法机构的脸谱化等歧视现象的根本要求。

71. 特别报告员建议执法机构在培训工作中采取务实的整体性方针。与执法部门特殊权力、行动和活动相联系的务实培训往往比一般化的多样性培训更有效。培训还要与其他补充措施相结合，以减少脸谱化现象，如实施监督做法和规定业务程序，同时要有少数群体社区的参与。

72. 特别报告员强烈建议执法机构为官员规定明确的标准和指示，即在工作中哪些情况下使用族裔、种族和民族出身因素是允许的，哪些情况下是不允许的。要求执法官员根据个人的行为而不是其外表作为合理怀疑的客观依据是针对族裔脸谱化做法的一项根本保障，应当明确其作为警方和移民官员任何拦截行为的前提条件。业务手册、规定和培训也为全体执法官员提供关于充分遵守不歧视标准履行职责的详细和实用指导。

73. 在这方面，特别报告员呼吁限制执法机构的自行裁量权，以减少种族和族裔脸谱化的风险。这方面有几种办法，彼此并不排斥，而是相辅相成。此类战略包括提高情报收集的质量和准确性，确保执法人员在作决定时使用这种情报，加强对执法官员自行所作决定的监督，加强平民对面对执法人员时权利和责任的理解，提高其对执法人员行使权力进行问责的能力。同样，应当为平民监督机构、民间社会行为者和国际组织提供必要的渠道，有效监督各个执法机构之间的制衡。

74. 特别报告员提醒全体利益方，收集信息非常重要；并应适当地向各个少数群体社区传播。此外，执法机构应欢迎和支持与平民的自愿接触和互动，这体现了其对透明和社区监督的承诺。在这方面，特别报告员鼓励与少数群体社区接触，建议执法机构与少数群体社区之间更好地开展协作。

75. 最后，打击执法机构的种族和族裔脸谱化做法要求采取多利益方的办法。在这方面，民间社会具有根本性的作用。特别报告员强调民间社会行为者在公众教育和宣传方面开展的工作，包括努力游说通过数据收集和反脸谱化立法，代表遭受执法机构脸谱化做法的个人提出起诉等。