



人权理事会

第五十四届会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 日

议程项目 2 和 9

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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》的后续行动和执行情况

**通过争取实现种族正义和平等的变革，促进和保护非洲人和
非洲人后裔的人权和基本自由，使其免受执法人员过度使用
武力和其他侵犯人权行为侵害**

联合国人权事务高级专员的年度报告* **

概要

根据人权理事会第 47/21 号决议，联合国人权事务高级专员在本报告中聚焦非洲人后裔参与公共事务的权利，强调切实落实这项权利对于确保决策以非洲人后裔的生活经历和专门知识为依据至关重要，是通过变革实现种族正义和平等的先决条件。此外，高级专员还概述了自 2022 年 7 月以来各国和其他方面取得的总体进展和采取的行动。

高级专员注意到，一些各级主管部门在采取行动促进种族正义和平等的背景下，采取了提升参与度的措施，同时强调非洲人后裔在切实、包容和安全参与方面仍面临巨大挑战和障碍。

高级专员呼吁各国展现出更强的政治意愿，采取具体的特别措施，切实落实非洲人后裔参与公共事务权的所有要素。此外，他敦促各国利用即将到来的里程碑式时刻，加快行动步伐，采取多管齐下、全面、循证的办法，通过落实影响深远的法律、政治和体制措施，消除生活各个领域的系统性种族主义，并确保非洲人后裔切实参与这些措施的制定、实施和监测。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本文件迟于标准发布日期发布。

** 本报告附件不译，原文照发。



第 47/21 号决议请高级专员为各国和其他利益攸关方，尤其是非洲人后裔及其组织，提供支持并加强援助。根据该决议，高级专员在本报告所附指导说明中，阐明了非洲人后裔在选举之外行使参与权所面临的具体挑战，敦促各国采取行动，制定有针对性的对策，通过跨领域的办法保障他们的参与权。

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 47/21 号决议提交。报告基于高级专员以往的报告，包括关于《进行变革，争取实现种族正义和平等的议程》的报告¹。高级专员聚焦非洲人后裔参与公共事务的权利，承认有效落实这项权利对于确保决策以非洲人后裔的生活经历和专门知识为依据至关重要，是推进变革的先决条件。高级专员在报告中审查了非洲人后裔在行使这项权利时面临的挑战，以及在通过行动促进种族正义和平等方面为加强参与而采取的措施。附件是一份指导说明，重点阐述了在选举之外参与公共事务的权利。此外，报告还概述了自 2022 年 7 月以来各国和其他方面取得的总体进展和采取的行动。

2. 在发出资料征集启事后，收到了 38 份材料²，为本报告和指导说明提供参考，同时与来自不同地区 23 个国家的 110 余人(大多为非洲人后裔)进行了面对面和线上磋商。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)感谢各方提交材料并参加磋商，分享他们的生活经历和专门知识。

二. 非洲人后裔切实、包容和安全的参与

A. 参与作为促进人权和变革的手段

3. 切实、包容和安全的参与有助于促进所有人权。它是切实实现民主、法治、社会包容、经济发展和可持续发展的关键，对于减少不平等和社会冲突至关重要。作为增强个人和群体权能并确保聆听不同声音的手段，它是采取基于人权的办法消除边缘化和歧视的核心要素。如果能实现切实和包容的参与，决策将更加有理有据、更可持续，公共机构将更加有效、透明、负责，更能不加歧视地服务所有社区成员。这增强了国家决定的合法性和社会各界对这些决定的归属感，最终提升公共主管部门与个人和群体，包括边缘化或受歧视个人和群体之间的信任。

4. 国际人权法规定了参与公共事务的权利，包括在基于普遍和平等投票权定期举行的真正选举中以无记名投票方式选举和被选举的权利；直接或经过自由选择的代表参与政事和公共事务的权利；以及平等担任公职的权利。这些权利受到保障，不作任何区分，尤其不分种族、肤色、民族或族裔出身³。

5. 《德班宣言和行动纲领》确认，非洲人后裔有权在平等条件下自由参与政治、社会、经济和文化生活。它敦促各国确保妇女充分、平等和有效参与各级的

¹ 见 A/HRC/47/53 及其附件，以及随附的会议室文件，可查阅：
<https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>；以及 A/HRC/51/53。

² 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-preparation-2023-report-united-nations-high-commissioner-human>。

³ 尤其见《世界人权宣言》，第二十一条；《公民及政治权利国际公约》第二条和第二十五条；人权事务委员会第 25 号一般性意见(1996 年)；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第五条；消除种族歧视委员会第 32 号一般性建议(2009 年)和第 34 号一般性建议(2011 年)；以及《发展权利宣言》，第 1 条第 1 款和第 2 条第 3 款。

决策，特别是参与制定、执行和评估影响其生活的政策和措施⁴。非洲人后裔国际十年再次敦促各国采取措施，确保他们充分、平等和有效的参与⁵。

6. 高级专员的《进行变革，争取实现种族正义和平等的议程》敦促各国保护非洲人后裔和反对种族主义的人，听取其意见，处理其关切。这包括确保非洲人后裔，特别是妇女和青年，能够亲身和派代表参与各级国家机构和决策进程。《各国有效落实参与公共事务权利的准则》为各国提供了指导，以便其确保参与权，包括承认、保护和落实平等和不受歧视的权利，并确保包容各方，包括边缘化或受歧视的个人及群体等⁶。

B. 在确保切实、包容和安全参与方面的挑战

7. 非洲人后裔通过选举和担任民选或政府职位、参与公共辩论、与民选代表进行对话以及和平集会，努力影响决策进程。他们参加线上或面对面磋商、调查、公开听证、工作组、多利益攸关方委员会和其他平台，以及更广泛的民间社会行动和社区行动。在他们的领导、持续倡导和参与下，全球掀起了关于正义和人权的对话，促使他们的诉求被纳入国家、区域和国际议程。他们的行动已经使得立法和政策发生变化，国家反种族主义行动计划获得通过，消除奴隶制及殖民主义遗毒的措施得到落实，学校课程进行了修改，等等。

8. 然而，这些成就的取得也伴随着诸多重大挑战。人权高专办举行的磋商强调，非洲人后裔的有效参与和他们在生活各个方面经历的系统性种族主义密不可分，受到后者的阻碍，这往往表现为无处不在、有辱人格的伤害性种族刻板印象、成见和偏见。在许多国家，由于无法获得身份证件和少数群体地位，加上/或者缺乏按种族或族裔分列的数据，他们在历史、社会 and 结构上不受关注的问题进一步加剧。联合国专家还对缺乏关于参与情况的数据表示关切⁷。

9. 联合国和区域专家强调，非洲人后裔，包括非洲裔妇女，对政治和公共生活的参与不足⁸。有效参与的一项重大障碍是非洲人后裔长期遭到边缘化和排斥，无法平等获得机会、资源和权力，其根源在于奴隶制、贩卖非洲奴隶和殖民主义的遗毒，并与延续几代人的结构性歧视和不平等共同形成相互加强的恶性循环⁹。现有资料表明，非洲人后裔在政治和公共生活中的代表性较低，包括在阿根廷、

⁴ 见 https://www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf。

⁵ 大会第 69/16 号决议。

⁶ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf。

⁷ 见 CERD/C/NIC/CO/15-21 和 CCPR/C/GTM/CO/4。

⁸ 见 CCPR/C/MEX/CO/6、CEDAW/C/BOL/CO/7、CEDAW/C/HND/CO/9、CERD/C/PRT/CO/18-19、https://scm.oas.org/pdfs/2023/CIDH/IA2022_Cap_4A_EN.pdf 和 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/2022-12-20/2022-12-20-EOM-WGEPAD-Australia.pdf>。

⁹ 见 A/HRC/47/53 及其附件，以及随附的会议室文件，可查阅：<https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>。

澳大利亚、巴西和希腊等国¹⁰；非裔妇女的代表性尤其较低，包括在多民族玻利维亚国、洪都拉斯、伊拉克、巴拿马、秘鲁和乌拉圭等国¹¹，毛里塔尼亚的哈拉廷人和非洲黑人妇女也是如此¹²。联合国专家呼吁各国采取措施，包括特别措施，以提高他们的代表性，确保他们平等行使参与权。¹³

10. 多重交叉形式歧视对有效参与，尤其是非洲裔妇女有效参与的影响非常突出¹⁴。关于美洲，美洲人权委员会指出，非洲裔妇女在参与上面临的具体风险因素涉及性别暴力和根深蒂固、历史悠久的歧视文化，这强化了源于殖民主义和奴隶制的陈旧观念¹⁵。在厄瓜多尔，据报告，非洲裔残疾人无法有效、独立地参与对其有影响的各项事项的决策进程¹⁶。此外，磋商还指出，社会经济地位低下和贫困可能阻碍参与，因为这类人群可能都在忙于日常谋生。

C. 参与选举的挑战

11. 有人表示关切的是，限制行使选举权的措施和做法对非洲人后裔的影响格外严重。在巴西，对于被最终判处刑罚且不得上诉的人，在判决有效期内，将不能行使选举权，据报告，这尤其影响到非洲人后裔，因为他们在监狱人口中的比例较高¹⁷。在哥伦比亚，人权高专办注意到，2022 年选举期间选民遭到了公职人员等方面实施的种族主义侵害行为¹⁸。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，有人表示关切的是，非洲人后裔的选民登记率低于平均值¹⁹，开始要求在选举中出示带照片的身份证件后，选民参与率可能受到影响²⁰。在美利坚合众国，2021 年的一项总统行政命令承认，“黑人选民面对对自身社群影响格外严重的歧视性政策和其他障碍”，包括选民登记和身份证明法律方面的政策，缺乏选举信息，进出投票站面临障碍，投票站排队人数过多，选区划分不公正，州一级法律剥夺重罪犯人

¹⁰ See CERD/C/BRA/CO/18-20, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/2022-12-20/2022-12-20-EOM-WGEPAD-Australia.pdf>, 以及权利平等与多样性 2.0 世代组织和国家公设辩护人办公室(阿根廷)提交的材料。

¹¹ 见 A/77/160。

¹² 见 CEDAW/C/BOL/CO/7、CCPR/C/BOL/CO/4、CEDAW/C/HND/CO/9、CEDAW/C/IRQ/CO/7、E/C.12/PAN/CO/3、CCPR/C/PAN/CO/4、CCPR/C/PER/CO/6、CCPR/C/URY/CO/6 和 CCPR/C/MRT/CO/2。

¹³ 见 CCPR/C/IRQ/CO/6、CEDAW/C/HND/CO/9、CCPR/C/GTM/CO/4、CCPR/C/MEX/CO/6 和 CERD/C/PRT/CO/18-19。

¹⁴ 见 CERD/C/PRT/CO/18-19、CEDAW/C/VEN/CO/9 和 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0289_EN.pdf。

¹⁵ 见美洲人权委员会提交的材料和 https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/PReleases/2021/191.asp。另见 CEDAW/C/COL/CO/9 和 CEDAW/C/BOL/CO/7。

¹⁶ 见 CRPD/C/ECU/CO/2-3。

¹⁷ 见 https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_b_1_en.pdf, 第 15 (III)条和 <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/04/UPR-Direito-de-voto-.docx-1.pdf>。

¹⁸ 见 <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/violencia-territorial-en-colombia> (西班牙文)。

¹⁹ 见 <https://committees.parliament.uk/publications/3376/documents/32359/default/>。

²⁰ 全球非洲人大会议联合王国分会提交的材料。

的投票权，以及程序保障被削弱等²¹。据一家非政府组织称，2020 年总统选举结果出炉后，计票员(其中很多是年纪较长的非洲裔妇女)面临种族虐待、骚扰和暴力威胁²²。

12. 磋商还强调，非洲人后裔难以深入政党，竞选活动的经济支持不足，导致当选机会较少。非洲裔包括非洲裔妇女政治家表示在线上 and 线下遭到了种族虐待和暴力²³。在巴西，关于政治代表性问题，据报告，谋求或正在担任政治职务的非洲裔妇女，尤其是那些被视为 LGBTIQ+ 人士的人，面临威胁、仇恨言论(包括线上仇恨言论)、以及骚扰和暴力²⁴，突尼斯一个非政府组织的一项研究发现，突尼斯黑人经历的种族歧视包括难以获得关于选举进程的信息，代表性不足，不受媒体关注，不愿参与公民、政治和文化生活等²⁵。

D. 在选举之外参与方面的挑战

13. 磋商表明，只有有限的空间和架构帮助非洲人后裔获取信息，以及与非洲人后裔进行磋商、对话、合作以及共同起草，尤其是共同起草影响其生活的政策的空间和架构依然有限。此外，没有作出足够努力，确保面临交叉歧视的人能够参与，并聆听能够代表各种身份、经历和观点的声音。

14. 磋商提请注意，有些一次性或仓促的进程并不能开展真正的磋商，限制了施加影响的可能性。非洲人后裔的观点和提议常常遭到诋毁和/或否定，他们的知识和经历没有得到充分考虑，包括在制定和落实消除种族主义或种族歧视的政策过程中。参与者极少收到反馈，无从知道其意见的采纳情况。一些非洲人后裔领导的组织指出，他们很难在与决策者会面并向其介绍关于非洲人后裔亲身经历的研究结论。

15. 磋商还探讨了经常影响到参与进程可及性的参与模式，例如，不提供关于进程的材料和信息，只能以限定的语言提交意见等。难以获得信息通信技术和进入面对面会议地点，也会障碍参与。一般而言，参与磋商进程没有经济或其他支持，例如差旅或其他成本和误工补助，磋商进程在工作时间内举行，或者没有考虑到育儿问题。这尤其影响到在工作或其他责任之外自愿参与这些进程的人。此外，人们极少有机会提前确定哪些措施将增强他们的权能，包括教育、能力建设和培训，例如在与主管部门互动方面的培训。很少有人认识到，对于同一国家/区域内部或不同国家/区域的不同非洲人后裔社区以及这些社区中存在的各种身份而言，这些需求并不相同。规模较小、资源较少的地方性组织往往难以参与国家和多边决策论坛。

²¹ 见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/03/07/executive-order-on-promoting-access-to-voting/>、CERD/C/USA/CO/10-12 和 A/77/246。

²² 见 <https://www.naacpldf.org/black-poll-workers-protect-democracy/>。

²³ 见会议室文件，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>。

²⁴ 见 CERD/C/BRA/CO/18-20 和 https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2022/159.asp。

²⁵ M'nemty 提交的材料。

16. 磋商中敦促政府主管部门加强非洲人后裔在气候变化²⁶、毒品政策²⁷ 和文化活动²⁸ 等方面参与政治和决策进程。关于解决奴隶制和殖民主义历史遗留的问题，联合国专家建议各国与非洲人后裔社区协商，以采取措施进行赔偿，例如在阿根廷、葡萄牙和美国等国²⁹。2023 年，联合国专家指出，德国和纳米比亚据称未能“确保奥瓦列罗人(Ovaherero)和纳马人(Nama)包括这些族群的妇女通过自己选举的代表切实参与的权利”，这一讨论促成了 2021 年关于德国殖民时期的联合声明。³⁰ 有人批评称，荷兰王国 2022 年 12 月承认其奴隶制历史、为此道歉并宣布提供资金的举动为时过晚，而且据报告没有与过去被奴役的社区进行充分磋商³¹。联合国专家还向毛里求斯和联合王国提出，流亡查戈斯人据称无法有效参与涉及其家园查戈斯群岛的决策³²。

17. 人权高专办注意到和平集会自由权对于提出意见、重塑对话和推动变革性政策目标至关重要，报告了据称执法人员围绕反种族主义和平抗议实施的侵犯人权行为³³。此外，联合国专家还致函厄瓜多尔、瑞士和美国以及若干工商企业，内容涉及这些企业被指控滥用司法系统打击抗议和集体捍卫领地及环境的厄瓜多尔非洲裔社区领袖和人权维护者³⁴。

E. 缺乏安全和有利的环境，包括人权维护者的处境问题

18. 磋商指出，相关进程往往不能提供安全和有利的环境，以便非洲人后裔参与并分享自身生活经历和专门知识，从而影响决策。非洲人后裔在参与性场合不时面临种族虐待和歧视，作为行使参与公共事务权的先决条件的其他权利也遭到侵犯，尤其是平等和不受歧视的权利、意见自由和表达自由权包括知情权，以及和平集会和结社的权利。

19. 磋商强调，一个重大挑战是，公民空间缩小，而民间社会行为体，尤其是非洲裔民间行为体的重要合法作用得不到承认。仍有报告显示非洲裔人权维护者被杀害，尤其是在美洲³⁵。关于哥伦比亚，人权高专办收到指控称，2022 年有 15 名非洲裔人权维护者被杀害，其中包括一名妇女；据报告，武装行为体的暴力严重

²⁶ 见 A/77/226、A/HRC/45/44/Add.2 和 <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA%20Climate%20Change%20Brief.pdf>。

²⁷ 国际减低危害协会提交的材料。

²⁸ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-07/reporta-Informe-Violencia-Territorial-en-Colombia-Recomendaciones-para-el-Nuevo-Gobierno-Oficina-ONU-Derechos-Humanos.pdf> (西班牙文)，CERD/C/JAM/CO/21-24 和国家公设辩护人办公室提交的材料(阿根廷)。

²⁹ CERD/C/ARG/CO/24-26、A/HRC/51/54/Add.2 和 CERD/C/USA/CO/10-12。

³⁰ 见 DEU 1/2023 号和 NAM 1/2023 号函件。本报告提及的所有函件均可在以下网址查阅：<https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>。

³¹ 见 <https://www.hrw.org/news/2022/12/15/dutch-apology-slavery-only-first-step> 和 <https://www.bbc.com/news/world-europe-63993283>。

³² 见 MUS 1/2023 号和 GBR 1/2023 号函件。

³³ 见会议室文件，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>；另见 CERD/C/BRA/CO/18-20。

³⁴ 见 [https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/RelCom?code=USA 16/2022](https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/RelCom?code=USA%2016/2022)。

³⁵ 见 https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2023/026.asp。

伤害了非洲裔领袖，影响了社区生活，损害了社区的组织能力，破坏了社会肌理³⁶。在洪都拉斯，人权高专办发现，相对于非洲裔人权维护者在总人口中的比例，他们遭到的袭击数量畸高³⁷。根据人权高专办的调查结果，2022年7月至2023年5月，有31名非洲裔人权维护者遭到袭击。

20. 非洲裔民间社会行为体遭到的监视、骚扰、恐吓、逮捕和暴力对切实、包容和安全的参与产生了寒蝉效应。据称，在美国，反对警察暴力的非洲裔活动家受到监视和骚扰³⁸。据报告，阿根廷、危地马拉和尼加拉瓜的非洲裔人权维护者遭到威胁、恐吓和报复，成为滥用刑法打击的目标³⁹，多民族玻利维亚国非洲裔妇女人权维护者遭到暴力伤害的问题被重点提出⁴⁰。据称，巴西也有类似问题，并且普遍存在有罪不罚现象，缺乏具体的法律和资源充足的方案来保护面临威胁的人权维护者⁴¹。在圭亚那，据报告，促进非洲人后裔权利的人权维护者在开展工作受到阻挠⁴²。

21. 据报告，在澳大利亚和联合王国等国家，非洲人后裔领导的民间社会组织只能有限地从政府获得持续资助⁴³。有人关切地指出，在巴西，政府与非洲人后裔和基隆布人之间进行对话的空间受限⁴⁴。对于爱沙尼亚，重点提出的一个问题是网络性别主义仇恨言论，尤其是针对在种族主义问题上表达立场或介绍研究的妇女的仇恨言论⁴⁵。据指出，尼加拉瓜也有类似问题，而且维护非洲人后裔权利的民间社会组织被关闭⁴⁶。有人提出，在牙买加⁴⁷和美洲其他国家⁴⁸，事先磋商不充分，尤其是关于工商业活动、自然资源开采和发展项目的磋商。在秘鲁，据指出，社区媒体拿不到许可证，特别是非洲裔秘鲁人的媒体⁴⁹。

³⁶ 见 A/HRC/52/25；另见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-07/reporta-Informe-Violencia-Territorial-en-Colombia-Recomendaciones-para-el-Nuevo-Gobierno-Oficina-ONU-Derechos-Humanos.pdf> (西班牙文)。

³⁷ 见 A/HRC/52/24；另见 https://www.oas.org/fr/CIDH/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/PReleases/2023/022.asp。

³⁸ 明尼苏达大学人权方案提交的材料。

³⁹ 见 CERD/C/ARG/CO/24-26、E/C.12/GTM/CO/4 和 CERD/C/NIC/CO/15-21。

⁴⁰ 见 CEDAW/C/BOL/CO/7。

⁴¹ 另见 CERD/C/BRA/CO/18-20。

⁴² 见 GUY 1/2023 号函件。

⁴³ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/2022-12-20/2022-12-20-EOM-WGEPAD-Australia.pdf> 和 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/statements/2023-01-27/eom-statement-UK-WGEPAD-2023-01-27.pdf>。

⁴⁴ 见 CERD/C/BRA/CO/18-20。

⁴⁵ 见 <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-estonia/1680a6d5e6>。

⁴⁶ 见 CERD/C/NIC/CO/15-21。

⁴⁷ 见 CERD/C/JAM/CO/21-24。

⁴⁸ 见 A/HRC/52/24、E/C.12/ECU/CO/4、CERD/C/BRA/CO/18-20、CEDAW/C/BOL/CO/7 和 USA 3/2023 号函件。

⁴⁹ 见 <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1239> (西班牙文)。

三. 便利非洲人后裔参与的措施

22. 本章节举例说明为便利非洲人后裔参与和推进落实《进行变革，争取实现种族正义和平等的议程》而采取的措施。

A. 扭转否认文化，消除系统性种族主义，加快行动步伐

23. 各国和其他方面提交的材料重点阐述了在参与、代表性、平等担任公职和/或磋商方面的立法和其他措施⁵⁰。据智利介绍，该国在 2019 年颁布一项规定非洲人后裔在可能对其有影响的拟议立法或行政措施上享有被协商权后，已经采取措施建立与非洲人后裔磋商的程序；还开展了参与性进程，以便为修订 2024 年人口普查方案提供参考并制定国家人权计划。关于特别为非洲裔墨西哥人采取的举措，墨西哥指出，2020-2021 年联邦选举进程引入了平权行动，还制定了相关计划，以确保通过参与性规划进程来拟定行动，并在选举前为从事政治领域活动的妇女提供工具。

24. 关于秘鲁，该国的《2016-2020 年非洲裔秘鲁人国家发展计划》力图加强公共机构，促进参与和进入决策机构；但有人对基线不足和落实不充分表示关切⁵¹。关于葡萄牙，《2021-2025 年打击种族主义和歧视国家计划》要求采取行动，增强参与和代表性，包括非洲人后裔的参与和代表性⁵²。在美国，最高法院最近裁定，阿拉巴马州的选区地图违反了 1965 年联邦《选举权法》，该法规定，除其他外，禁止采取基于种族或肤色剥夺或限制选举权的措施⁵³。

25. 一些主管部门已经通过参与性进程制定了立法和反种族主义计划。在加拿大，2021 年和 2022 年，不列颠哥伦比亚省政府举行了面对面和线上交流会，特别是与非洲人后裔的交流会，在社区组织的主持下，征集关于收集、使用和披露数据的关切、需求及优先事项。公开的结论和调查结果作为制定《反种族主义数据法》提供了依据；一个委员会将确保在执行该法的过程中，考虑到受影响人群的生活经历和专门知识，并继续与受影响社区合作⁵⁴。关于爱尔兰，在制定《2023-2027 年反对种族主义国家行动计划》的过程中，参考了提交的书面材料、一项线上调查和多次磋商的结果，包括与在生活中经历过种族主义的人、民间社会和社区组织的磋商⁵⁵。在瑞士，2020 年，日内瓦州在日内瓦市的参与下，组织了与非洲人后裔的磋商，在此基础上制定了一系列措施以指导反种族主义活动⁵⁶。关

⁵⁰ 智利、厄瓜多尔、墨西哥、沙特阿拉伯、西班牙、布隆迪国家独立人权委员会和尼日利亚全国人权委员会提交的材料。

⁵¹ 见 A/HRC/45/44/Add.2。

⁵² 见 <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDI3NgYAMqHeagUAAA%3d>。

⁵³ 见 https://www.supremecourt.gov/opinions/22pdf/21-1086_1co6.pdf。

⁵⁴ 见 <https://antiracism.gov.bc.ca/history/talking-to-communities/>，<https://antiracism.gov.bc.ca/history/what-they-heard-reports/>和 <https://antiracism.gov.bc.ca/data-act/anti-racism-data-committee/>。

⁵⁵ 见 <https://www.gov.ie/en/publication/14d79-national-action-plan-against-racism/>。

⁵⁶ 见 A/HRC/51/54/Add.1。

于联合王国，威尔士政府在制定《种族平等行动计划》时，特别邀请社区团体申请资金，以便就计划草案进行社区接触，并于2022年8月发布了答复内容摘要⁵⁷。

26. 民间社会组织采取行动加强非洲人后裔的参与。在爱尔兰，AkiDwA 建立了社区反种族主义联盟平台，直接受种族主义影响的人在该平台上分享经历，提出行动方案和解决办法，与专家、政策制定者和盟友共同打击种族主义⁵⁸。在美国，全国黑人公民参与联盟通过面对面和线上活动、社交媒体和公益告示，努力提高非洲人后裔，包括妇女和女童，在2020年人口普查和总统大选中的选举和公民参与度⁵⁹。

B. 终止执法人员侵犯人权行为的有罪不罚现象，弥合信任缺失，加强机构监督

27. 一些国家已经设立相关进程，以指导涉及非洲人后裔的执法和刑事司法对策。墨西哥指出，捍卫非洲人后裔权利的民间社会组织(多由非洲人后裔领导)参与起草了2022年11月法官从多元文化角度开展涉及非洲人后裔群体的司法工作的规程。

28. 在巴西，2023年成立了一个部际工作组，负责制定关于防止非法杀害非洲裔青年男子、减少社会脆弱性和打击系统性种族主义的政策。该工作组允许民间社会参与，但一项提交的材料指出，民间社会不享有永久代表或投票权⁶⁰。在联合王国，2022年《警察种族行动计划草案：改善警务，服务黑人》拟定了“加强社区参与和改善警察与黑人社区关系”以及解决历史遗留创伤和信任缺失问题的行动。这包括“与黑人和外部伙伴合作，设计参与方法，以确保黑人意见得到倾听并能够影响警务工作”⁶¹。据报告，一些行为体，包括为从外部监督该计划落实情况而设立的独立审查和监督理事会，呼吁改革执行团队的架构，并指出有指控称，专业知识和切身经历有时被无视⁶²。

29. 在加拿大，2023年成立了一个由来自黑人社区的司法系统专家组成的指导小组，负责制定黑人社区组织磋商框架，以便为该国的《黑人司法战略》提供参考。指导小组将力图确保该《战略》以这些磋商为基础并根植于黑人社区多元的历史、背景、经历和区域现实。小组将公布调查结论⁶³。

30. 在美国，近两年来，明尼苏达州人权部在对明尼阿波利斯警察局和明尼阿波利斯市的调查中，力图以社区经历为核心。该部门与社区成员进行了访谈，举行了意见倾听会，还会见了社区组织。2022年，社区合作伙伴通过社区交流会，包括与直接受影响个人的交流会，收集意见，以指导设计和谈判达成一份法院可

⁵⁷ 见 <https://www.gov.wales/race-equality-action-plan-anti-racist-wales>。

⁵⁸ 见 <https://akidwa.ie/dismantling-racism/>。

⁵⁹ 见 <https://www.census.gov/library/spotlights/2020/black-civic-participation.html>。

⁶⁰ 大赦国际提交的材料。

⁶¹ 见 <https://assets.college.police.uk/s3fs-public/Police-Race-Action-Plan.pdf>。

⁶² 见 <https://www.policeisob.co.uk/in-the-media> 和 <https://www.bbc.com/news/uk-65708552>。

⁶³ 见 <https://www.canada.ca/en/departement-justice/news/2023/02/critical-work-on-the-next-phase-of-canadas-black-justice-strategy-begins.html>。

强制执行和解协议(同意判决书),以解决警务工作中的种族歧视问题。据报告,社区成员表示希望“进一步了解相关进程,并获得更多参与机会”,以推动变革⁶⁴。

C. 确保非洲人后裔和反对种族主义者的声音得到倾听,他们的关切得到处理

31. 厄瓜多尔和西班牙在提交的材料中强调了包括非洲裔妇女在内的非洲人后裔担任政府职位、领导职位和政策制定职位以及在司法机构中的任职情况,哥伦比亚、德国、葡萄牙和美国也报告了相关情况⁶⁵。在巴西,2023年3月的一项法令规定,到2026年,联邦公共行政部门中30%的职位应分配给土著人和非洲人后裔⁶⁶,同时,一项关于代表性不足种族群体担任公职的法律将于2024年失效⁶⁷。在美国,华盛顿州2022年的一项法律规定为州级管理局、职能委员会、理事会、委员会和其他类似团体中来自低收入或代表性不足社区的成员提供津贴,以提升政策结果的公平性和可持续性⁶⁸。

32. 在不同国家,非洲人后裔领导的民间社会组织呼吁让受影响个人和社区参与地方和国家改革进程,以确保系统性变革带来切实成果⁶⁹。由于在一些多边进程中面临排斥或参与不足,他们举办了平行活动,以放大非洲人后裔的声音⁷⁰。

33. 联合国为非洲人后裔提供了更多阐明挑战和提出解决办法的机会。非洲人后裔问题常设论坛于2022年和2023年举行了第一届和第二届会议。该论坛是非洲人后裔与其他方面进行磋商的机制,包括就拟订关于促进、保护和充分尊重非洲人后裔人权的联合国宣言一事进行磋商。人权高专办和在执法工作中推进种族正义和平等的国际独立专家机制以及非洲人后裔问题专家工作组等一些联合国专家举办的虚拟磋商和面对面磋商则提供了补充空间。

⁶⁴ 见

https://mn.gov/mdhr/assets/Community%20Engagement%20-%20Shaping%20a%20Consent%20Decree%20in%20Mpls%20-%20MNJRC%20-%20203-31-23_tcm1061-571216.pdf。

⁶⁵ 见 <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/violencia-territorial-en-colombia>, <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/14/former-refugee-aminata-toure-becomes-germanys-first-black-female-cabinet-minister>, A/HRC/51/54/Add.2 和 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/27/fact-sheet-the-biden-%E2%81%A0harris-administration-advances-equity-and-opportunity-for-black-americans-and-communities-across-the-country/>。

⁶⁶ 见 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-03/decreto-institui-cotas-raciais-em-30-dos-cargos-de-confianca> (葡萄牙文)。

⁶⁷ 见 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm (葡萄牙文)。

⁶⁸ 见 <https://lawfilesex.leg.wa.gov/biennium/2021-22/Pdf/Bills/Session%20Laws/Senate/5793-S2.SL.pdf#page=1>。

⁶⁹ 例如,见 <https://blackequityorg.com/our-response-to-the-baroness-casey-review-into-the-met-police/>和 <https://www.ohchr.org/en/statements/2023/01/un-high-commissioner-human-rights-volker-turk-concludes-official-visit-colombia>。

⁷⁰ 例如,见 <https://www.openglobalrights.org/participation-in-high-level-decision-making-regional-migration/>。

D. 正视历史遗留问题，包括为此进行问责和提供补救

34. 在荷兰王国，2022-2023 年，乌得勒支的居民获邀就如何讲述这座城市与奴隶制的渊源建言献策，并得到专项资金⁷¹。2022 年，荷兰银行为其在奴隶贸易中的作用道歉并宣布为多项举措提供资金时，引用了与草根和民间社会组织以及被奴役者后代讨论形成的见解⁷²。在美国，2022 年 12 月，旧金山非裔美国人赔偿咨询委员会发布了一份赔偿计划草案，在制定该草案的过程中，多次举行了线上和面对面公开会议、外联活动和调查⁷³。英格兰教会委员会在 2023 年发布关于其奴隶制历史的报告后，宣布建立一个由来自受影响社区的人组成的监督小组，并与合作制定和落实应对措施⁷⁴。

四. 通过变革实现种族正义和平等：进展和行动

35. 针对非洲人和非洲人后裔的系统性种族主义继续影响在生活各个方面享有人权。虽然很多国家缺乏按种族或族裔分列的数据，但自 2022 年 7 月以来，不断有报告指出，种族主义无处不在，并以多重、交叉和相互联系的形式出现⁷⁵。根据法国的一项非政府调查，91%的黑人或非洲人后裔表示经历过种族歧视⁷⁶。在瑞典，政府委托进行的一项研究调查强调，存在“针对非洲人的仇恨犯罪”⁷⁷。非政府组织对比比利时⁷⁸和瑞士⁷⁹等国家的实际生活经历进行了循证研究。联合国专家指出，对于社交媒体上针对非洲人后裔的仇恨言论，包括煽动仇恨和种族主义的言论，应对不力⁸⁰。

36. 针对非洲裔妇女和 LGBTIQ+ 人士的交叉歧视在很多国家普遍存在⁸¹，包括世代相传的贫困、排斥和卫生方面的歧视⁸²，例如孕产妇保健不完善、孕产妇死亡

⁷¹ 见 <https://www.utrecht.nl/zorg-en-onderwijs/discriminatie-en-gelijke-behandeling/slavernijverleden/> (荷兰文)。

⁷² 见 <https://www.dnb.nl/en/general-news/press-release-2022/dnb-apologises-for-its-historical-links-to-slavery/>。

⁷³ 见 <https://sf.gov/departments/african-american-reparations-advisory-committee>。

⁷⁴ 见 <https://www.churchofengland.org/media-and-news/press-releases/church-commissioners-publishes-full-report-historic-links>。

⁷⁵ 见 CERD/C/FRA/CO/22-23、CERD/C/NIC/CO/15-21、CERD/C/SUR/CO/16-18、E/C.12/PRT/CO/5 和 https://scm.oas.org/pdfs/2023/CIDH/IA2022_Cap_4A_EN.pdf。

⁷⁶ 见 https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/02/15/racisme-91-des-personnes-noires-en-metropole-se-disent-victimes-de-discrimination_6161879_3224.html (法文)。

⁷⁷ 见 <https://bra.se/bra-in-english/home/publications/archive/publications/2022-11-24-afro-phobic-hate-crime.html>。

⁷⁸ Sankaa 提交的材料。

⁷⁹ 见 <https://africancouncil.ch/wp-content/uploads/2023/04/Rapport-2022.pdf> (法文)。

⁸⁰ 见 OTH 125/2022、OTH 126/2022、OTH 127/2022 和 OTH 128/2022 号函件。

⁸¹ 见 GUY 1/2023 号函件和 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/05/states-must-tackle-racism-and-stigma-against-lgbt-persons>。

⁸² 见 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0389_EN.html。

率较高、性和生殖健康及权利受损⁸³；性别暴力⁸⁴；无法获得土地、资源和清洁、健康、可持续的环境⁸⁵；以及较高的性贩运风险⁸⁶。据报告，全球都存在劳工剥削和歧视⁸⁷，古巴⁸⁸和欧洲国家⁸⁹尤其突出，美洲的非洲裔妇女家政工人也受到影响⁹⁰。在加拿大，加拿大人权委员会中存在“反黑人种族主义、性别主义和系统性歧视”，据报告，“联邦公共部门中的黑人职员面临反黑人仇恨、反黑人种族主义和系统性歧视”⁹¹。在多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、危地马拉和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国家，非洲裔妇女在诉诸司法方面遇到的障碍被重点提出⁹²。非洲裔儿童在生活各个方面都面临种族歧视和不平等⁹³。

37. 有人表示关切的是，移民政策对非洲移民和非洲裔移民以及难民和寻求庇护者实行歧视性待遇，产生迥然不同的影响，尤其是在澳大利亚、摩洛哥、沙特阿拉伯、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国⁹⁴。此外，有人对下列问题表示关切：试图穿越地中海中部的人处境堪忧⁹⁵；在塞浦路斯，针对非洲裔移民

⁸³ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/statements/2023-01-27/eom-statement-UK-WGEPAD-2023-01-27.pdf>, CEDAW/C/TUN/CO/7 和 https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UNFPA-Factsheet_MaternalHealthWGAD.pdf。

⁸⁴ 见 A/HRC/52/23 和 <https://www.amnesty.org/en/documents/amr23/6234/2022/en/>。

⁸⁵ 见 A/HRC/52/33。

⁸⁶ 见 A/77/170、CAT/C/BRA/CO/2、CEDAW/C/VEN/CO/9 和 CEDAW/C/CRI/CO/8。

⁸⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/un-expert-says-contemporary-forms-slavery-affecting-minority-communities>。

⁸⁸ 见 https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/PReleases/2022/127.asp。

⁸⁹ 见 https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/2022_EqualAtWork_RacismLabourMarket.pdf。

⁹⁰ 见 https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/PReleases/2022/167.asp, CERD/C/BRA/CO/18-20 和 CCPR/C/PAN/CO/4。

⁹¹ 见 <https://www.blackclassaction.ca/post/canadian-human-rights-commission-found-guilty-of-discrimination-against-black-and-racialized-workers> 和 <https://www.amnesty.ca/human-rights-news/amnesty-international-canada-decries-anti-black-racism-in-federal-public-service-in-letter-to-un-special-rapporteur/>。

⁹² 见 CEDAW/C/BOL/CO/7、CEDAW/C/CRI/CO/8、A/HRC/52/23 和 CEDAW/C/VEN/CO/9。

⁹³ 见 A/HRC/51/54 和 <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099039105022317731/idu1050118ce18776143e7180aa1797837fbffea>。

⁹⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/08/un-experts-urge-more-action-ensure-dignity-equity-and-justice-migrants-refugees>, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/2022-12-20/2022-12-20-EOM-WGEPAD-Australia.pdf>, CMW/C/MAR/CO/2, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde23/5826/2022/en/>, <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries>, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/tunisia-must-immediately-stop-hate-speech-and-violence-against-migrants>, CEDAW/C/TUN/CO/7, CAT/C/ARE/CO/1, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/statements/2023-01-27/eom-statement-UK-WGEPAD-2023-01-27.pdf>, CERD/C/USA/CO/10-12, 人权优先组织提交的材料和 <https://haitianbridgealliance.org/our-impact-2/>。

⁹⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/turk-sounds-alarm-escalating-migrant-crisis-central-mediterranean>。

的种族主义愈发明显⁹⁶；在巴拿马，移民妇女和女童，尤其是非洲裔移民妇女和女童遭到暴力伤害。⁹⁷

38. 仍然令人关切的是，执法人员使用武力侵害人权和种族定性的行为尤其影响到非洲人和非洲人后裔，包括在阿根廷、巴西、丹麦、法国、摩纳哥、尼加拉瓜、葡萄牙、俄罗斯联邦、联合王国和美国等国家⁹⁸，预测性警务所用人工智能算法中的偏见⁹⁹ 也对非洲人和非洲人后裔有格外严重的影响。据报告，刑事司法系统中存在种族不平等¹⁰⁰，有人对死刑在沙特阿拉伯、美国和也门的适用¹⁰¹以及毒品政策的执行情况¹⁰²表示关切。据报告，在洪都拉斯、尼加拉瓜和葡萄牙等国家，诉诸司法面临挑战，侵犯人权行为有罪不罚¹⁰³。还有人对于下列问题提出关切：法国的反恐法律可能对非洲裔穆斯林产生负面影响，西班牙的《公民安全法》也可能对非洲人后裔产生不利影响¹⁰⁴。

39. 仍有关于非洲人后裔在与执法人员互动期间或之后死亡的报告。在巴西，2021 年在与警察冲突中死亡的总人数九年来首次下降，但非洲人后裔死亡的人数上升¹⁰⁵。关于巴西，联合国专家指出，2022 年 10 月一名 14 岁的非洲裔男童据称在一次警方行动中被杀害，还有指控称证据被篡改，没有进行有效的法医调

⁹⁶ 见 <https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-cyprus/1680aa6876>。

⁹⁷ 见 CCPR/C/PAN/CO/4。

⁹⁸ 见 CERD/C/ARG/CO/24-26, CERD/C/BRA/CO/18-20, 丹麦人权研究所提交的材料, CERD/C/FRA/CO/22-23, <https://rm.coe.int/ecri-sixth-report-on-france-adopted-28-june-2022-published-21-septembe/1680a81883%20>, 欧洲委员会提交的材料, <https://rm.coe.int/4th-ecri-report-on-monaco/1680a6d5e9>, CERD/C/NIC/CO/15-21, A/HRC/51/54/Add.2, CERD/C/PRT/CO/18-19, CERD/C/RUS/CO/25-26, CCPR/C/RUS/CO/8, 全球非洲人大会联合王国分会和 INQUEST 提交的材料, <https://www.met.police.uk/SysSiteAssets/media/downloads/met/about-us/baroness-casey-review/update-march-2023/baroness-casey-review-march-2023a.pdf>, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/usa-whole-government-leadership-needed-address-legacy-slavery-and-redefine>, CERD/C/USA/CO/10-12, 以及“母亲反对警察暴行”组织提交的材料。

⁹⁹ 见欧洲联盟基本权利署提交的材料。

¹⁰⁰ 见 A/HRC/51/54/Add.2, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/wgeapd/amicus-curiae/20221206-WGEPAD-Amicus-Mumia-Abu-Jamal.pdf>, <https://www.cps.gov.uk/publication/cps-charging-decisions-examining-demographic-disparities-outcomes-our-decision-making>, <https://documents.manchester.ac.uk/display.aspx?DocID=64125>, https://scm.oas.org/pdfs/2023/CIDH/IA2022_Cap_4A_EN.pdf 和 <https://www.law.umich.edu/special/exoneration/Documents/Race%20Report%20Preview.pdf>。

¹⁰¹ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2022/11/saudi-arabia-resumption-executions-drug-related-offences>, <https://deathpenaltyinfo.org/facts-and-research/dpic-reports/dpic-special-reports/deeply-rooted-how-racial-history-informs-oklahomas-death-penalty> 和第 OTH 9/2022 号函件。

¹⁰² 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/drug-policies-high-commissioner-calls-transformative-changes>, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/06/un-experts-call-end-global-war-drugs> 和国际减少伤害协会提交的材料。

¹⁰³ 见 A/HRC/52/24、CAT/C/NIC/CO/2 和 CERD/C/PRT/CO/18-19。

¹⁰⁴ 见 CERD/C/FRA/CO/22-23 和第 ESP 5/2022 号函件(西班牙文)。

¹⁰⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries> 和 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15> (葡萄牙文)。

查，证人和与受害者有关系的人遭到骚扰和恐吓¹⁰⁶。在英国，2023年3月，警察行为独立办公室完成了对一名警官在2022年9月开枪射杀 Chris Kaba 致其死亡事件的调查，并将证据转交皇家检察署决定是否提出指控¹⁰⁷。在美国，根据非政府组织的数据，“黑人只占人口的13%，但在2022年被警察杀害的人数中占比达26%”¹⁰⁸。联合国专家提到在美国发生的具体事件，尤其是2023年1月导致 Keenan Anderson 和 Tyre Nichols 死亡的事件。¹⁰⁹

40. 下文中，高级专员根据本报告定稿时收到的资料，介绍以往报告¹¹⁰中作为例子重点提及的七个与警察有关的非洲人后裔死亡事件的最新情况，说明有关国家作出的答复和评论。

41. 在美国，就2020年乔治·弗洛伊德遇害一事，联邦司法部于2022年7月指出，由于剥夺了弗洛伊德先生的宪法权利，“四名警官均已被联邦法院定罪和判刑入狱，犯罪行为受到追究”¹¹¹。在州一级，2023年4月，明尼苏达州上诉法院维持了对前警官德里克·肖文多项罪名的有罪判决，特别是三级谋杀罪、二级过失杀人罪和二级非故意谋杀罪。此外，三名前警官被判多项州级罪名成立，包括协助及教唆二级过失杀人罪。其中两人已被判刑，第三名前警官定于2023年8月宣判。2023年3月，明尼苏达州人权部提交了一项同意判决书，要求明尼阿波利斯市和明尼阿波利斯警察局改变组织文化，打击基于种族的警务行为，加强公共安全。一个独立的评估小组将提供支持，监测进展，并定期发布公开报告¹¹²。

42. 同样在美国，关于2020年 Breonna Taylor 之死，司法部于2022年8月以联邦罪名指控路易斯维尔市警察局的四名现任和前任警官。其中一名警官被指控用他的执勤武器通过关闭的窗户和关闭的玻璃门向 Taylor 女士的公寓内开枪。另外两人被指控填写和批准虚假的搜查令，导致 Taylor 女士死亡。一名警官承认阴谋伪造对 Taylor 女士住宅的搜查令，并在事后掩盖真相。

43. 2023年3月和6月，在开展两次单独的调查后，联邦司法部得出结论认为，路易维尔一杰斐逊县政府/路易维尔市警察局和明尼阿波利斯市警察局/明尼阿波利斯市的“行为模式或做法违反了《美国宪法》和联邦法律”。司法部认为，两个警察局均有过度使用武力的行为，包括不合理使用泰瑟枪；在执法活动中非法歧视黑人；并与市政府一道，“响应危机报警”或求助请求时，“歧视有行为残疾的人”。司法部还指出，政策、培训、监督和问责方面的不足助长了违法

¹⁰⁶ 见 BRA 11/2022 号函件，以及大赦国际就据称发生的其他事件提交的材料。

¹⁰⁷ 见 <https://www.policeconduct.gov.uk/news/iopc-makes-referral-cps-over-fatal-shooting-chris-kaba>，以及 INQUEST 就所称发生的其他事件提交的材料。

¹⁰⁸ 见 <https://mappingpoliceviolence.us/>。

¹⁰⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/un-experts-call-new-approaches-policing-united-states-following-deaths> 和 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries>。

¹¹⁰ 见 A/HRC/47/53；见会议室文件，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4753-promotion-and-protection-human-rights-and-fundamental-freedoms-africans>；以及 A/HRC/51/53。

¹¹¹ 见 <https://www.justice.gov/opa/pr/former-minneapolis-police-officers-tou-thao-and-j-alexander-kueng-sentenced-prison-depriving>。

¹¹² 见 https://mn.gov/mdhr/assets/FINAL%20Two%20Pager_tcm1061-571844.pdf。

行为¹¹³。关于路易斯维尔，司法部还指出，“警察在没有正当理由的情况下申请搜查令，并非法开展不敲门搜查……导致普通公民受到伤害”¹¹⁴。在这两起事件中，市政府和警察局原则上同意通过同意判决书来处理调查结果。司法部承诺征求社区成员关于如何处理调查结果的意见。另外六项针对执法部门的联邦调查仍在进行中¹¹⁵。美国回应了人权高专办关于通报最新情况的请求。

44. 在联合王国，关于 2018 年 Kevin Clarke 之死，警察行为独立办公室于 2021 年 8 月宣布将重启对此案相关情形的调查，但之后并未报告其他进展。没有人因 Clarke 先生的死亡而受到指控。联合王国回应了人权高专办关于通报最新情况的请求。

45. 在法国，关于 2016 年阿达玛·特拉奥雷(Adama Traoré)之死，人权保护官(Défenseur des droits)于 2023 年 6 月发表了关于在行动中使用武力的必要性和相称性问题的结论意见。她着重指出，宪兵未能履行保护和尊重被剥夺自由者的义务，未能履行维护生命、健康和尊严的义务，向家属通报死亡的方式也存在不足。值得注意的是，人权保护官建议对四名宪名实行纪律处罚，并向国家宪兵队介绍卧倒姿势的风险¹¹⁶。2022 年 12 月，消除种族歧视委员会呼吁法国结束调查，以便将责任人绳之以法，并给予适当处罚¹¹⁷。

46. 在答复人权高专办关于通报最新情况的请求时，法国提及其以往关于此案的函件¹¹⁸，表示已经采取多项行动，尤其是出具医学鉴定报告，以明确确定死亡的情形和原因。法国表示，至今没有人被起诉，为尊重无罪推定原则，必须等待调查结束。

47. 在哥伦比亚，关于 2020 年詹纳(汉纳)·加西亚·帕洛米诺(Janner (Hanner) García Palomino)死亡案，在一名巡回法官决定控告程序应由普通法院而非军事刑事法院继续审理后，下一步是就一名警官受到的控告举行听证。据称该名警官继续在帕洛米诺先生身亡的考卡省警察局中任职。据报告，截至 2023 年 5 月，他被安排担任行政职务。没有提供关于纪律处罚或家属提出民事诉求的进一步资料。应人权高专办关于通报最新情况的请求，哥伦比亚提供了关于此案的信息。

48. 在巴西，关于 2020 年若昂·佩德罗·马托斯·平托(João Pedro Matos Pinto)死亡案，因存在加重情节，三名民警被指控犯有“双重加重杀人罪”和涉嫌破坏犯罪现场的程序欺诈罪。对他们的第一阶段审判于 2022 年 9 月开始，第一次听

¹¹³ 见 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-finds-civil-rights-violations-louisville-metro-police-department-and> 和 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-finds-civil-rights-violations-minneapolis-police-department-and-city>。

¹¹⁴ 见 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-finds-civil-rights-violations-louisville-metro-police-department-and>。

¹¹⁵ 见 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-finds-civil-rights-violations-louisville-metro-police-department-and> 和 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-finds-civil-rights-violations-minneapolis-police-department-and-city>。

¹¹⁶ 见 https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21693。

¹¹⁷ CERD/C/FRA/CO/22-23, 第 26 段。

¹¹⁸ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36822> (法文)。

证于 2023 年 5 月举行。关于民事诉求，此前里约热内卢州对于其中的一些内容，尤其是道歉和举行葬礼，以及精神损害赔偿金额提出异议，目前尚未作出裁决。

49. 同样在巴西，关于 2016 年卢安娜·巴尔博扎·多斯雷斯·桑托斯(Luana Barbosa dos Reis Santos)死亡案，三名军警的审判日期尚未确定，须待对双方的审前申诉，包括关于是否再次审理杀人罪的加重情节，作出决定。关于民事诉求，2022 年 8 月，一个上级法院维持此前关于圣保罗州应对该受害者死亡负责的判决，并下令对她的母亲和儿子进行赔偿。关于该判决的执行，尚未作出司法决定。

50. 应人权高专办关于通报最新情况的请求，巴西提供了关于这些案件的信息。巴西还提及旨在打击暴力伤害弱势群体行为、规范武力使用和减少警察致人死亡事件的政策、工具和培训，以及目前审查和更新相关条例和法理的努力。

51. 更广泛而言，高级专员、联合国专家和收到的材料重点指出一些法律条款和做法妨碍问责，继续呼吁追究施害者的责任，给予适当处罚，并呼吁整个政府部门一体联动，消除奴隶制的遗毒，重塑警务工作¹¹⁹。还有人指出，种族在执法行动和问责程序中起到的作用未能得到考虑¹²⁰。强调需要收集按种族或族裔分列的执法和刑事司法系统数据¹²¹。

52. 不断有报告称，国家对死于执法人员之手者的亲属的支持不足¹²²；一些亲属及其律师遭到骚扰、监视和威胁¹²³。2022 年 11 月，消除种族歧视委员会向法国指出，有指控称，阿达马·特拉奥雷(Adama Traoré)的姐姐，即阿达马协会(Comité Adama)创始人艾萨·特拉奥雷(Assa Traoré)与委员会合作后，出现了针对她的网络诽谤和威胁信息，包括两个警察职业工会的推特账号发布的信息¹²⁴。2023 年 1 月，法国政府指出，它继续关注特拉奥雷女士及其亲属的安全，巴黎检察官办公室已经对此事启动刑事调查¹²⁵。

¹¹⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries>、[CERD/C/BRA/CO/18-20](https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial)、[CERD/C/USA/CO/10-12](https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial)、[CERD/C/FRA/CO/22-23](https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial)、<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/usa-whole-government-leadership-needed-address-legacy-slavery-and-redefine>、BRA 7/2022 号函件和“母亲反对警察暴行”组织提交的材料。

¹²⁰ 见 A/HRC/51/54/Add.2，以及 Ilex Acción Jurídica 和 INQUEST 提交的材料。

¹²¹ 见 A/HRC/51/55，<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc54crp1-international-independent-expert-mechanism-advance-racial>，以及 Ilex Acción Jurídica 提交的材料。

¹²² “母亲反对警察暴行”组织提交的材料。

¹²³ INQUEST 和明尼苏达大学人权方案提交的材料。

¹²⁴ 见 CERD/C/FRA/CO/22-23，https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FRLE%2FFRA%2F9685&Lang=en (法文)和国际人权服务社/阿达马协会提交的材料。

¹²⁵ 见 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=hot5z0drKAT9ox06h/uLZ6PszUFTdrkZcvTwC0pUaCHLvCo5LipNJdhaUOIW/BBdCS2+x10Fkuv09cEX4gwctg == (法文)。

促进种族正义和平等的行动实例

53. 各国和国家人权机构提交的材料重点介绍了为打击种族主义和种族歧视而采取的立法和其他框架及措施¹²⁶。一些国家采取步骤制定方案和计划，打击种族主义和种族歧视，包括针对非洲人后裔的种族主义和种族歧视¹²⁷，并加强在人口普查中收集按种族或族裔分列的数据，尤其是关于非洲人后裔的数据¹²⁸。2022 年 12 月，欧盟委员会通过了旨在强化平等机构，特别是强化其独立性、资源和权力的立法提案¹²⁹。

54. 2022 年 10 月，美国总统宣布采取措施消除对吸食大麻者的逮捕、起诉和定罪中存在的种族不平等¹³⁰。葡萄牙¹³¹ 和巴西圣保罗¹³² 都采取了旨在加强对执法人员问责的措施，如佩戴摄像机和视频监控。

55. 据报告，一些国家已经采取措施推进对历史遗留问题进行赔偿，其中包括美国，尽管试图设立一个委员会以研究和制定非裔美国人赔偿提案的联邦 H.R.40 法案没有取得进展¹³³。国家主导的措施包括：法国承诺开放在喀麦隆殖民时期的档案¹³⁴；哥伦比亚设立国家跨部门历史赔偿委员会，处理种族主义包括结构性种族主义、种族歧视、殖民主义和奴隶制的影响¹³⁵；承认“荷兰在奴隶制历史中的作用”并道歉(见上文第 16 段)¹³⁶。据报告，关于比利时殖民历史的议会委员会于 2022 年 12 月结束任期，未就正式发表道歉等事宜达成一致¹³⁷。非洲人权和民族权委员会建议设立一个委员会，以进行磋商，寻求真相，确立赔偿的必要性，追究过去犯罪行为的责任，杜绝历史重演，实现和解¹³⁸。据报告，比利时、法国、

¹²⁶ 智利、多米尼加共和国、厄瓜多尔、墨西哥、沙特阿拉伯、西班牙、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、布隆迪国家独立人权委员会和尼日利亚全国人权委员会提交的材料。

¹²⁷ 见 <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/presidente-lula-assina-decretos-e-institui-acoas-nos-20-anos-das-politicas-de-igualdade-racial-no-brasil> (葡萄牙文)和 <https://np2022.bureauncdr.nl/en/summary/>。

¹²⁸ 见 CERD/C/ARG/CO/24-26 和 https://scm.oas.org/pdfs/2023/CIDH/IA2022_Cap_4A_EN.pdf。

¹²⁹ 见 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7507。

¹³⁰ 见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/06/statement-from-president-biden-on-marijuana-reform/>。

¹³¹ 见 A/HRC/51/54/Add.2。

¹³² 大赦国际提交的材料。

¹³³ 见 <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/40/all-actions>, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-concurrent-resolution/44>, <https://bush.house.gov/media/press-releases/congresswoman-bush-introduces-legislation-urging-federal-reparations>, 圣塔克拉拉大学国际人权诊所, <https://www.sfreparations.org/> 和 <https://oag.ca.gov/system/files/media/full-ca-reparations.pdf>。

¹³⁴ 见 <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-20057-fr.pdf> (法文)。

¹³⁵ 见 <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=142919&dt=S> (西班牙文)。

¹³⁶ 见 <https://www.government.nl/latest/news/2022/12/19/government-apologises-for-the-netherlands-role-in-the-history-of-slavery>。

¹³⁷ 见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/frr_2023_belgium_en.pdf。

¹³⁸ 见 <https://achpr.au.int/en/adopted-resolutions/543-resolution-africas-reparations-agenda-and-human-rights-africans>。

纳米比亚和瑞士等国家为解决这些历史遗留问题做出了努力，包括在政府层面¹³⁹。根据加勒比共同体(加共体)赔偿委员会的《十点计划》，格林纳达种植园共有园主的一些后代公开为祖先参与奴役道歉，并向一个教育基金捐款¹⁴⁰。一些大学¹⁴¹、工商企业¹⁴²、宗教团体¹⁴³和博物馆¹⁴⁴努力直面自身与奴隶制和殖民主义的联系。

五. 人权理事会第 47/21 号决议的执行情况

56. 积极听取非洲人后裔的意见，开展双向对话，始终是人权高专办在种族正义和平等问题上开展工作的核心。2022 年 11 月和 12 月，人权高专办分别与来自南美洲的非洲裔人权维护者和来自欧洲的非洲人后裔活动家、从业人员和学者进行了面对面磋商。2023 年 2 月和 3 月，人权高专办分别与来自欧洲以及中东和北非的非洲裔民间社会活动家举行了线上磋商。

57. 人权高专办通过驻地代表处等，开展建设能力工作，提高问题能见度，倡导采取行动以促进种族正义和平等¹⁴⁵。在本报告发布之时，人权高专办已经在曼谷、贝鲁特、布鲁塞尔和圣地亚哥部署打击种族歧视和保护非洲人后裔等少数群体问题区域顾问。在哥伦比亚，人权高专办协助拟定了一项关于非洲裔哥伦比亚人、拉萨尔人和帕伦克罗人权利的提案；开展了反对仇恨言论的社交媒体运动；支持落实政府的平等和反种族主义政策及方案，并支持非洲裔青年艺术家的反种族主义活动。在洪都拉斯，人权高专办支持非洲裔社区代表与国家官员交流，并向为落实 2015 年美洲人权法院关于加里富纳人土地和领地权的判决而成立的一

¹³⁹ 见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/frr_2023_belgium_en.pdf, Kas La Shène 提交的材料, <https://www.dw.com/en/namibia-statue-of-german-colonial-ruler-removed/a-63863454> 和 https://www.neuchatelville.ch/fileadmin/sites/ne_ville/fichiers/presse/communiqués_presse/imported/2022/Communique_installations_statue_de_Pury_2710.pdf (法文)。

¹⁴⁰ 见 <https://caricomreparations.org/historic-reparative-apology-guided-by-the-uwi-and-caricom-reparations-commission/> 和 <https://www.heirsofslavery.org/>。

¹⁴¹ 见 <https://www.cam.ac.uk/stories/legacies-of-enslavement-inquiry#group-section-Announcement-nGV8OClFV> 和 <https://slavery.virginia.edu/universities-studying-slavery/>。

¹⁴² 见 <https://www.theguardian.com/news/series/cotton-capital>。

¹⁴³ 见 <https://quaker.org.uk/resources/reparations> 和 <https://www.churchofengland.org/sites/default/files/2023-01/church-commissioners-for-england-research-into-historic-links-to-transatlantic-chattel-slavery-report.pdf>。

¹⁴⁴ 见 <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/baerbock-return-of-benin-bronzes-to-nigeria/2570334> 和 <https://www.horniman.ac.uk/story/six-objects-to-return-to-nigeria-as-horniman-formally-transfers-ownership-of-benin-bronzes/>。

¹⁴⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/global-update-high-commissioner-outlines-concerns-over-40-countries>, <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/remembering-victims-trans-atlantic-slavery>, <https://www.ohchr.org/en/statements/2023/03/assistant-secretary-general-brands-kehris-statement-general-assembly-event>, <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/08/international-day-people-african-descent-video-message-michelle-bachelet-united>, <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/09/statement-nada-al-nashif-acting-united-nations-high-commissioner-human-rights>, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_32/Statements/Item_3_-_OHCHR.pdf 和 <https://universaldeclarationhumanrights75.podbean.com/e/overcoming-the-enemies-of-equality/>。联合国毒品和犯罪问题办公室提交的材料。

个国家机制提供技术援助。联合国伊拉克援助团(联伊援助团)人权办公室 2022 年举行了多次关于促进少数群体权利、实现和平共处和帮助境内流离失所者安全返回的研讨会，参加人员来自各少数群体，包括非洲裔伊拉克人。

58. 2022 年 10 月，人权理事会与在执法工作中推进种族正义和平等的国际独立专家机制举行了首次强化互动对话。人权高专办为活动提供支持，来自美国和巴西的两名直接受影响个人参加了对话¹⁴⁶。为纪念《世界人权宣言》通过七十五周年，高级专员于 2023 年 3 月呼吁聚焦种族正义，敦促各国在受影响个人及其社区的参与下，采取切实措施消除原有和新兴的各种形式的种族歧视，打击长期以来的侵犯人权行为，包括根植于奴隶制和殖民主义遗毒的上述问题¹⁴⁷。2023 年 3 月，人权高专办支持设立由非洲裔活动家组成的中东和北非发展与反种族主义区域网络¹⁴⁸。

六. 结论和建议

59. 实现种族正义和平等，前提是非洲人后裔及其社区和组织能够左右对实现和尊重其权利的努力有影响的法律、政策、做法和进程。辅以按种族或族裔分列的数据，这对于确保在政策制定、执行和措施评估时以他们的需求和经历为核心并吸收他们认同的解决方案至关重要。

60. 虽然采取了一些促进非洲人后裔参与公共事务的措施和进程，但仍存在巨大挑战和障碍。非洲人后裔切实、包容、安全的参与和他们经历的多重、交叉、相互联系的系统性歧视有密不可分的联系，受到后者的阻碍，此外还有根植于奴隶制和殖民主义的长期边缘化和排斥。同时，缺乏安全和有利的环境对实现参与产生了寒蝉效应。

61. 确保有效参与的前提是公共当局的政治意愿和长期承诺，尤其是要表现出能动性，改变做事方式和思维。否则，政策制定过程就缺乏专门知识的支持，可能会失去正当性。各国应采取切实和专门的措施，保障非洲人后裔享有公共事务参与权的方方面面。这就要求采取措施，建立安全有利的线下和线上环境，以消除参与的一切障碍，推动和重视在从地方到全球的各级决策中的参与。

62. 人权高专办随时准备协助各国落实《进行变革，争取实现种族正义和平等的议程》中的 20 项建议、《各国有效落实参与公共事务权利的准则》以及联合国专家的建议。附件中的指导说明阐明了非洲人后裔在选举之外面临的具体挑战，敦促国家采取行动制定有针对性的对策，以确保非洲人后裔的参与。

63. 系统性种族主义继续影响非洲人和非洲人后裔在生活各个方面，包括在与执法人员的接触中享有人权。高级专员注意到，对乔治·弗洛伊德之死负有责任的前警官已经被判处一系列刑罚，一些更广泛的问责措施正在落实中，以确保悲剧

¹⁴⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/10/enhanced-id-acting-high-commissioner-and-international-independent>。

¹⁴⁷ 见 <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/03/concrete-action-needed-end-racial-discrimination-un-human-rights>。

¹⁴⁸ 见 <https://www.youtube.com/watch?v=pjPX7McLKZY> (阿拉伯文)。

不再重演。但总体而言，在问责和补救方面进展甚微，各国类似情形下的有罪不罚现象普遍存在，亲属面临长期艰难抗争。

64. 各国必须采取坚定和迅速的行动，对所有案件追究责任，提供补救，并保障不再犯。这包括加强独立的监督机制，并审查种族歧视、成见和偏见在执法和问责程序中可能起到的作用。高级专员重申其建议，即在非洲人和非洲人后裔的参与下，改革警察执法和刑事司法系统。必须重建对这些机构的信任，确保它们不加歧视地保护和服务所有社会成员。

65. 2021 年《德班宣言和行动纲领》通过二十周年等各种里程碑时刻已经过去，但很多国家非洲人后裔的生活并没有实质性改善。2023 年是《世界人权宣言》发表七十五周年，借此具有象征意义的机会，应重申全球在禁止种族主义和种族歧视等人权问题上的共识。2024 年将是非洲人后裔问题专家工作组成立二十周年和非洲人后裔国际十年的最后一年。各国应利用这些里程碑式时刻，加快行动步伐，采取多管齐下、全面、循证的办法，通过落实影响深远的法律、政治和体制措施，消除生活各个领域的系统性种族主义，并确保非洲人后裔切实参与这些措施的制定工作。

Annex

Guidance Note

How to effectively implement the right to participate in public affairs: A spotlight on people of African descent

For people everywhere, the ability to influence and shape their futures is critical. To this end, international human rights law enshrines the right to participate in public affairs without discrimination. Its effective implementation is key to building and preserving trust, an essential element for societies to be able to inclusively confront challenges and agree on ways forward without leaving people behind.

An urgent need for targeted State action

Despite the leadership and persistent advocacy by people of African descent which has resulted in their demands being placed on national, regional and international agendas, people of African descent continue to be marginalized and excluded from decision-making processes, including those that directly affect them. Barriers to their meaningful participation in public affairs are inextricably linked to daily experiences of systemic racism in every area of life. Systemic racism persists in part due to a failure to fully reckon with the legacies of enslavement, the trade in enslaved Africans and colonialism, and has been mutually reinforced through cycles of structural discrimination and inequalities that have lasted for generations. This historical context is so entrenched that concerted efforts are needed to ensure the effective participation of people of African descent.

Recognizing that the meaningful, inclusive and safe participation of people of African descent is a prerequisite to achieving vibrant democracies and advancing towards transformative change for racial justice and equality, this note aims to:

- Give new impetus to States to fulfil their obligation to facilitate meaningful, inclusive and safe participation of people of African descent, at all stages of decision-making
- Bring visibility to the specific challenges faced by people of African descent regarding effective participation
- Serve as a tool for people of African descent and their organizations within and across countries and regions to make their voices heard and to ensure their concerns are acted upon

It focuses on the right to take part in the conduct of public affairs in non-electoral contexts - a broad concept that covers all aspects of public administration, and the formulation and implementation of policy at all levels, from local to global.

The note, contained in an annex to [A/HRC/54/66](#), is grounded in international human rights norms and standards and draws on consultations convened by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), notably with people of African descent from different regions. It builds on past and ongoing findings of United Nations human rights mechanisms, and should be implemented in conjunction with detailed recommendations elaborated in the [guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs](#).

Why is participation important?

Meaningful, inclusive and safe participation enables the advancement of all human rights. It is key to an effective democracy, the rule of law, social inclusion, and economic and sustainable development, and essential for reducing inequalities and social conflict. As a means for empowering individuals and groups and ensuring that different voices are heard, it is a core element of human rights-based approaches aimed at eliminating marginalization

and discrimination. OHCHR has found that greater transparency, structured listening and real two-way dialogue builds legitimacy, ownership, and trust in State decisions.

When people of African descent are actively engaged in local, national, regional and international initiatives, they bring their lived experiences and expertise to shape decision-making processes, including the design, implementation and evaluation of laws, policies, programmes and processes, notably those that affect them. Policymaking without this active engagement foregoes a specific form of expertise and may lack legitimacy. Their participation – through online or in-person consultations, surveys, public hearings, working groups, multi-stakeholder committees and other forums – allows authorities to deepen understanding of specific issues and helps to identify gaps, such as the disparate impact of legislation, policies and programmes on people of African descent. It also provides legislative, policy and programmatic options that can lead to structural changes to address contemporary forms and manifestations of racism and racial discrimination and related legacies of enslavement and colonialism. This in turn informs decision makers and ensures that all members of society are served without discrimination.

What are the barriers and challenges?

Historically and today, movements for freedom and rights led by people of African descent have catalysed global conversations about justice and human rights that have shaped the international human rights framework that we rely upon today. Specifically, participation by people of African descent, alongside civil society and community action, has been instrumental to developing national action plans against racism, bringing about legislative and policy changes, revising school curricula, undertaking measures to address legacies of enslavement and colonialism and much more. These gains have been achieved, however, in the face of considerable challenges.

As highlighted by people of African descent, in particular during consultations, barriers and challenges to meaningful, inclusive and safe participation take many forms.

A wider context of systemic racism

- Multiple, intersecting and interconnected manifestations of **systemic racism**, often expressed in pervasive, harmful and degrading racial stereotypes, prejudice, bias and violence obstructs the effective enforcement of the right to participate without discrimination for people of African descent. Historically, policy, legislative and legal spaces have enabled racial hierarchy and successive racially discriminatory practices, which persist despite broad-based commitments to reform. As such, individuals are denied their fundamental rights to equality and non-discrimination – basic principles underpinning equal participation.
- **Socioeconomic marginalization** experienced notably in housing, employment, health, education, poverty and access to land, shapes the lives of many people of African descent in different countries. People of African descent also face system-wide, disproportionate and discriminatory impacts in their encounters with **law enforcement and the criminal justice system**.
- In some countries, the **absence of data, disaggregated by race or ethnic origin**, and other issues such as denial of identity documentation and minority status reinforces the historical, social and structural invisibility of people of African descent.
- **Intersectional and inclusive approaches are limited**, with insufficient action to ensure participation is inclusive of individuals who are exposed to multiple and intersecting forms of discrimination and voices that encapsulate the full spectrum of identities, experiences and views – such as those of women, youth, older persons, persons with disabilities, LGBTIQ+ people, religious and linguistic minorities, migrants, people with lower socioeconomic status, people living in rural areas and other groups of African descent.

- **Political and public participation** of people of African descent also affects participation in non-electoral contexts. These other forms of participation are affected by lower-than-average voter registration rates alongside restrictive voting laws and measures that disproportionately affect or effectively target people of African descent in some countries. Some people of African descent report difficulties in penetrating political parties and insufficient financial support for campaigns.
- People of African descent are **underrepresented in elected and other decision-making bodies**, with unequal access to opportunities, resources and power.

Specific barriers and challenges to effective participation of people of African descent

- **LACK OF A SAFE AND ENABLING ENVIRONMENT:** Often, participatory processes do not provide a safe and enabling environment that empowers people of African descent to share their knowledge and expertise. People of African descent sometimes face racial abuse and discrimination in participatory spaces, and, more generally, violations of other rights that are a prerequisite for the exercise of their right to participate in public affairs, notably the right to equality and non-discrimination, freedoms of opinion and expression, including access to information, and of peaceful assembly and association. This occurs in a context in which civil society actors of African descent face surveillance, harassment, intimidation, arrest and violence. In addition, politicians of African descent report being subjected to racial abuse and violence, online and offline, with women politicians of African descent exposed to particularly heinous attacks.
- **CURSORY PROCESSES:** Spaces and structures for people of African descent to access information, to engage in consultation, dialogue, and partnership, and for co-drafting, notably of policies which affect their lives, remain limited. Where in place, processes can be tokenistic, one-off or cursory, not lending themselves to genuine consultation and limiting possibilities for exerting influence. People of African descent often find and experience that their views and proposals are discredited and/or dismissed, and their knowledge and experience insufficiently considered, including in the design and implementation of policies for eliminating racism. Feedback is frequently not given to participants on how their inputs were used.
- **INSUFFICIENT IMPACT:** When the outcomes of participatory processes fail to encompass concrete and robust actions that people of African descent have proposed, it leads to frustration and fatigue, and undermines confidence and trust in structures or processes established to facilitate participation. It further diminishes the likelihood of actions taken following such processes resulting in significant improvements in the lives of people of African descent.
- **INADEQUATE MODALITIES RESTRICTING ACCESSIBILITY:** Participatory processes are frequently not made accessible to people of African descent. In particular, limited modalities of participation can affect their ability to meaningfully participate. This can be due to relevant material and information about processes not being made available and restrictions on which languages can be used to contribute in, for example. Limited access to information and communication technologies (ICT), the location of in-person meetings and associated travel and other costs can also hinder participation.
- **LACK OF RESOURCES AND CAPACITY:** Typically, there is no financial or other support for taking part in consultative processes – for example for travel or other costs and time off from work. This particularly affects people of African descent whose voluntary participation in these processes is additional to their employment or other responsibilities, when processes are organized during working hours or without considering childcare responsibilities. Generally, people of African descent are rarely given the opportunity to identify up front which measures would empower them – through education, capacity-building and training, for example in engaging with authorities. There is seldom recognition that these needs vary among different communities of African descent within and across countries and regions, and among the diverse identities existing within them.

What should States do?

Show greater political will, accelerate the pace of action and eliminate obstacles to effective participation

States should develop tailored responses at the national level to ensure the participation of people of African descent, including by:

- Taking steps to address the specific challenges and lived experiences of people of African descent with regard to the effective exercise of the right to participate in public affairs, taking into account the **adverse impacts of systemic racism** and the need to confront past legacies and deliver reparatory justice through a multi-pronged, comprehensive and intersectional approach, grounded in international human rights law.
- Adopting **special measures and institutional arrangements** to promote and ensure equal representation and participation of people of African descent, adapted to the national context and accompanied by other participatory programmes, with particular attention to **women, youth and other groups of African descent**, who face specific, unique and compounded challenges.
- Developing – with the participation of people of African descent – **specific formal and permanent mechanisms** that enable sustained participation, particularly of women and youth of African descent.
- Providing an **adequate budget and human resources** to ensure meaningful, inclusive and safe participation processes.
- Ensuring **diversity and inclusion** in participatory processes, including as a means to integrate intersectional approaches which reflect the lived experiences of women, youth and other groups of people of African descent when developing laws, policies and programmes.
- Cultivating **long-term and authentic engagement** with people of African descent by ensuring these measures are not cursory approaches that convey the perception of public participation without meaningfully guaranteeing legitimacy or investing in the benefits and opportunities of effective participation.
- Raising **awareness** among people of African descent of the importance of their active participation in public and political life, including developing and implementing targeted **civic education and capacity building programmes** for people of African descent, which take into account specific challenges, including language barriers, in order to empower their active participation in public life.
- Organizing education and **training programmes** to improve the political, policy-making and public administration skills of public officials and political representatives of African descent.
- Systematically collecting and analysing **data** on participation by people of African descent, further disaggregated by factors such as sex, gender and age – with strict safeguards and in accordance with international human rights law – and produce evidence-based research to inform policies and strategies to enhance their effective participation.
- Respecting and guaranteeing the right to **prior consultation** of communities of African descent, where relevant, when adopting or implementing measures that affect their rights.

Create a safe and enabling environment, offline and online

- Where **all human rights**, in particular prerequisite rights such as to equality and non-discrimination, freedoms of opinion and expression, including access to information, and of peaceful assembly and association, are **fully respected**.

- Where people of African descent are **adequately represented in political and public life** in comparison with their respective share of the overall population.
- That **values and takes into account the contributions** of people of African descent – including by promoting greater knowledge and recognition of and respect for the culture, history and heritage of people of African descent through research and education – and ensures that they are empowered and equipped with the knowledge and capacity necessary to claim and exercise their rights.
- That recognizes how **exclusion and injustice** towards people of African descent **harm all members of the community and society more broadly**.
- That tailors **channels for participation and outreach to their needs**.
- That recognizes the **legitimate and vital role of civil society actors** of African descent and protects them, in particular women, from threats, acts of intimidation, attacks, reprisals, and harassment, including hate speech and violence.
- Where the right to participate in public affairs is recognized as a continuum that requires **long-term commitment of public authorities, political will and a shift in mindset** regarding the way of doing things.
- With a legislative and regulatory framework that upholds an **independent and diverse media and online space** that is inclusive, representative, and protective of people of African descent and the issues they face, and that ensures that media do not perpetuate negative stereotypes.

Key recommendations at different stages of decision-making

People of African descent should be able to participate from an early stage and at all stages of decision-making. Public authorities should give genuine consideration to the contributions of people of African descent throughout the different stages.

Participation before decision-making

- Notify people of African descent across communities and identities where a proposed project, plan, programme, law or policy is likely to affect them or where they might have a particular interest in the subject-matter so that they can participate. Such notification should be timely, adequate, and effective, taking into account barriers to access, such as language.
- Enable people of African descent to participate in shaping the agenda and modalities of decision-making processes to ensure that their priorities and needs are reflected in the identification of the subject matter, content, and format for discussion, as well as in the planning and budgeting stages.
- Allow people of African descent sufficient time to prepare and make contributions before and during decision-making processes.

Participation during decision-making

- Maximize transparency and tailor formats and information regarding modalities and other aspects so they are accessible to people of African descent, especially women and youth, in a manner that takes into consideration barriers to access.
- Allow for submissions of any information, analysis, and opinions to public authorities through various modalities of participation, such as through the use of ICT and other online tools and in-person – with equal weight given to all contributions.
- Enhance capacity of public officials on meeting facilitation, data collection and reporting, bearing in mind the needs of people of African descent.

Participation after decision-making

- Provide information on the outcome of participation processes in a timely, comprehensive, and transparent manner. Such information should include feedback on how contributions were considered.
- Involve people of African descent in the implementation, monitoring and evaluation phases.
- Ensure equal and effective access to justice and effective remedies by competent judicial authorities for violations of the right to participate in public affairs.

Without adhering to these standards and principles, participation is likely to be perceived as tokenistic and result in decision-making that is divorced from the lived experiences and expertise of people of African descent, thereby failing to meet the obligations and commitments of States to guarantee the right to participate in public affairs and bring about transformative change towards racial justice and equality.

Key international human rights norms and standards relating to the right to participate in public affairs

The [Universal Declaration of Human Rights](#) laid the foundations of the right to participate in public affairs by setting out the rights to take part in government, directly or through freely chosen representatives; to equal access to public service; and to periodic and genuine elections by universal and equal suffrage and by secret ballot. (Article 21)

The [International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination](#) provides that States parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, including in relation to the right to participate in elections – to vote and to stand for election – on the basis of universal and equal suffrage; to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level; and to have equal access to public service. (Article 5)

The [International Covenant on Civil and Political Rights](#) defines the obligations of States parties with regard to the right to participate in public affairs, including the rights to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; to vote and to be elected at genuine periodic elections by universal and equal suffrage and secret ballot; and to have equal access to public service. It guarantees the rights in the Covenant without distinction of any kind, such as race, colour, or national or social origin, among other prohibited grounds. (Articles 25 and 2)

The [Durban Declaration and Programme of Action](#) recognizes the right of people of African descent to participate freely and in equal conditions in political, social, economic and cultural life. It further calls on States to ensure the full, equal and effective participation of women in decision-making at all levels, in particular in the design, implementation and evaluation of policies and measures which affect their lives.

The [International Decade for People of African Descent](#) reiterates the call on States to adopt measures to enable their full, equal and effective participation.

The [Declaration on the Right to Development](#) highlights the right to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, and the duty of States to formulate appropriate national development policies on the basis of active, free and meaningful participation. (Articles 1(1) and 2(3))

Further relevant international human rights resources

- Human Rights Committee [General Comment No.25](#) on ‘the right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service’ (Article 25)
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination General Recommendations [No.32](#) on ‘the meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination’ and [No.34](#) on ‘racial discrimination against people of African descent’
- [Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs](#)
- [Agenda towards transformative change for racial justice and equality \(A/HRC/47/53, its annex and accompanying conference room paper A/HRC/47/CRP.1\); A/HRC/51/53; and A/HRC/54/66.](#)
- [Protecting Minority Rights – A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation \(HR/PUB/22/6\).](#)