



大会

Distr.: General
4 February 2016
Chinese
Original: English

人权理事会
第三十一届会议
议程项目 5
人权机构和机制

少数群体问题论坛第八届会议：少数群体与刑事司法制度
(2015 年 11 月 24 日和 25 日) 的建议



目录

	页次
一. 导言	3
二. 一般性考虑因素	3
三. 对国家的一般性建议.....	4
四. 对国家的专题建议.....	5
A. 数据收集和研究	5
B. 少数群体诉诸司法的机会	6
C. 拘留设施中的少数群体	9
D. 司法诉讼和判决	11
五. 司法过程中防止歧视少数群体的必要措施.....	12
A. 教育、培训和能力建设	12
B. 社区参与	13
C. 改善全系统的多样性	13
D. 独立监督和廉正机制	14
六. 对非国家行为体的建议.....	15
七. 对国际和区域组织的建议.....	16

一. 引言

1. 根据人权理事会第 6/15 号和第 19/23 号决议，本文件载有少数群体问题论坛提出的建议。论坛第八届会议于 2015 年 11 月 24 日和 25 日举行，审议了“刑事司法制度中的少数群体”专题。论坛的工作得到了少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克的指导。本届会议的主席是印度的约书亚·卡斯泰利诺。包括各成员国、少数群体社区、非政府组织、联合国专门机构、区域和国际组织以及国家人权机构代表在内的 500 多名与会者出席会议。
2. 本文件所载各项建议主要以《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》载有的各项规定为依据。《宣言》承认全面实施少数人权利并建立适当机制和政策框架能够有效地帮助消除对少数群体社区成员的一切形式的歧视，且能够促进他们在法律面前享受不受任何歧视的充分平等。
3. 这些建议还以现有的人权标准、国际和区域文书、涉及刑事司法过程各个阶段的公平性及有效捍卫少数群体权利的各项原则和准则为依据，包括判例、联合国各条约机构的一般性意见，以及不同的特别程序任务负责人的相关报告和建议。
4. 建议把全球各种各样的法律制度和少数群体的状况纳入考虑，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。本文件既没有主张研究国家刑事司法制度的多样性，也没有探讨具体的制度会怎样产生或突出对少数群体歧视的特定形式。
5. 建议旨在向国家主管机构、决策者、政府官员、少数群体、非政府组织、学术界和其他利益攸关方概述少数群体在刑事司法程序各阶段所面临的一些关键挑战，并就此提出一些切实的解决办法。

二. 一般性考虑因素

6. 本文件提出的建议，应当结合少数群体问题论坛前七届会议制定的注重行动的实质性建议一并阅读，因为它们也适用于预防和刑事司法制度中的歧视问题。
7. 特别是，前几届会议的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根本、长期存在的问题以及根深蒂固的挑战，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。本建议承认解决社会经济排斥和政治边缘化的系统性问题的重要性，包括对少数群体的制度性歧视问题，将其作为排斥和犯罪之间错综复杂的联系一个根本要素。本建议因而认为，国家必须对包括早期预防方案在内的各种倡议进行投资，从而遏制少数群体在社会、经济和政治上的不利状况。在此方面，国家还应该考虑对少数群体采取特别措施。

8. 应该铭记，落实涉及少数群体妇女的法律、方案和措施需要采取性别敏感的方针，因为在刑事司法的各个阶段，包括在几乎所有国家的监狱中，少数群体妇女，不论其身份是受害者、肇事者，还是证人，均可能遭到多重和交叉形式的歧视。
9. 还应该根据青少年司法和保护儿童权利方面的国际标准，来落实解决少数群体儿童的需求和权利问题的各项措施。
10. 为执行这些建议所采取的一切措施，均应尽可能与包括妇女在内的少数群体进行协商，并在其有效参与下加以拟订、设计、执行、监测和评估。
11. 少数群体地位的认定应仅由国家决定。如人权事务委员会在关于少数群体权利的第 23 号一般性意见(1994 年)中所作的权威性解释(第 5.2 段)，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. 对国家的一般性建议

12. 无论特定国家的刑事法律如何，或遵循的程序如何(抗辩制、纠问制，或两者相结合)，国际法均要求各国确保受其管辖的所有个人在整个刑事司法系统中享受基本人权；有权受到依法成立的主管、独立和公正法院的公平审判，并有权获得法律援助；无罪推定；较严厉刑事法律的合法性和不溯及既往原则；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口供；以及人身自由与安全权，禁止民事债务拘禁并需有适当的程序来保护这些权利。
13. 国家应采取专门措施，促进少数群体在刑事司法制度中的平等待遇。刑事司法制度要想切实可行，社会必须相信在整个过程的每个阶段，从警方对罪行的初步调查到起诉和惩治，都将根据法律规定的平等待遇基本保障，使情况相似的个人得到相同待遇。
14. 各国应与少数群体代表合作，着眼于消除刑事司法制度中的歧视性机制，其中包括发现并处理与实体和(或)程序相关立法中法律上的歧视，以及表面上中立但在实践中具有歧视性结果的法律、政策或做法产生出的间接歧视。应鼓励进行进一步研究，以确定问题的性质和范围，及旨在消除歧视(包括对少数群体的体制性歧视)的国家战略或行动计划的执行情况。
15. 全面落实少数群体的权利保护、平等和不歧视方面的国际标准是司法各阶段旨在预防和解决歧视少数群体的任何行动或倡议的基础。尽管大多数国家具有此类一般性法律，但少数群体往往处于法律、法庭前的形式平等和结构性歧视之间的尴尬境地；这种歧视通过区别、排斥、限制和优待等体现出来，导致待遇有别和不平等现象加重。
16. 有效的反恐措施和保护人权(包括少数群体的权利)是互补和相辅相成的目标，必须把它们作为国家保护受其管辖的个人的责任的一部分来一并追求。因此，国家应确保一切反恐措施，包括反恐立法和更多的警方、军事和情报行动，符合国际人

权标准；不仅仅因少数群体身份，或因实际是或被认为是某一少数群体的成员，而不成比例地把少数群体社区成员作为目标。

四. 对国家的专题建议

A. 数据收集和研究

17. 许多国家没有收集和分析充分分类的数据，这仍然是在刑事司法系统中遏制歧视少数群体现象领域取得进步的一个根本障碍。这一空白不利于作出高质量、权威性的诊断，从而提供客观信息，说明少数群体人员涉入司法行政各个方面的情况。数据可以突出国家在刑事司法具体领域中面临的现有挑战，还可用作说明国家取得进展的一个重要指标。

18. 应该在适当考虑自我认同原则和同意原则的条件下来收集和使用数据。在此方面，必须认识到个人的自我定义可能与政府官员或研究人员对他们的定义迥然不同。为了与国际最佳做法相一致，应该给与受访者这样一种选项，可说明其从属于多重族裔或不从属于任何族裔。这在执法行动中尤为重要，执法行动具有滥用族裔信息来方便种族和族裔脸谱化的真实风险。此外，执法官员被认为多是信奉多数主义的，人们常常发现这种观念推动着族裔脸谱化，因而这些观念应成为所收集的数据的一部分。

19. 各国应确保保障数据保护和披露控制的健全措施就位。待收集数据的性质应基于公共参与，以及对这些数据潜在使用方式所造成影响的理解。为此，各国应考虑建立适当的数据保护机制或负有监督权限的机构，从而确保数据的收集、记录、存储、查询、发送、拦截或删除坚持管理这些活动的严格隐私规定。

20. 各国应确保这些数据能够公开查询，便于包括少数群体个人和团体在内的所有潜在用户解读或获取。

21. 一些数据表明某些少数群体因刑事犯罪而被捕和入狱方面的人数偏高，各国应制定处理这些数据的适足规程，从而确保这些数据不使把少数群体身份与犯罪活动相联系的负面成见增多。这一点之所以重要，是因为刑事司法系统中的少数群体人数偏高更主要的原因往往是结构性歧视和因素，例如对少数群体社区过度用警等。

22. 各国应开发包括计算机化系统在内的一整套标准化工具，协助它们参照一套客观标准来评估其刑事司法制度。这些标准应包括：刑事司法程序各阶段中受到侵犯的权利的类型；受害者的相关特性或身份(包括性别)，以及肇事者的相关特性或身份，即国家工作人员、私营公司或个人；发生侵权的地点和时间；以及补救程序的结果，即定罪、判决和赔偿。国家工作人员或者因培训，或者出于隐性的偏见，有可能认为少数群体比非少数群体更易参与犯罪活动；国家应对此给予应有的注意，并收集数据来对这些观念加以查问。

23. 各国应对有关少数群体据称受到侵害事件的投诉和报案进行系统分类，从而支持后续工作并使对整个刑事司法系统的历时剖面比较成为可能。为此，各国应考虑

成立由关键刑事部门的代表组成的协调委员会或专门小组，从而确保案件信息在整个系统内得到保密、及时和高效地交流，保证所有案件信息得到计算机化且便于分析。

24. 鼓励各国开展犯罪受害情况调查(或受害者调查),这会使扩大对(包括未报案的)犯罪活动的描述范围成为可能,可能揭示出关于受害者及其对刑事司法系统的感受、罪犯以及犯罪事件的其他特性的具体细节。这将使加深对犯罪的理解成为可能,包括对少数群体的影响。联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)以及联合国欧洲经济委员会编写的《受害情况调查手册》对开展此类调查提供了实用指导,就与少数群体处境相关的报案率、数据分析方法以及结论报告模式等方面设计了一些问题。

25. 各国应考虑开展法庭用户调查,从而更好地理解用户对法庭的感受。这些工具已被证明可有效发现案件积压的严重影响、执行审理结果久拖不决、受到外部压力的情况、腐败、缺乏适足资源,或者特别影响少数群体的其他方面。这些调查可能引起政策干预,加强司法部门机构的规划和预算制定、监督、高层宣传和跨部门对话的能力,并且应对包括少数群体在内的社会各部门的期待,揭示出这些期待的障碍,为刑事司法系统提供提高无障碍性的机遇。

26. 各国应收集并公布关于执法人员和司法机关构成情况的数据,并按性别、族裔、职业和各岗位人数等分类,从而为政策制定者和司法专业人员提供一个实用、详细的工具,来更好地理解刑事司法系统的成分。这会加强透明度,可能提高公众对刑事司法系统的信心,改善公平和机会均等情况,最终提高刑事司法系统的效率和质量。

27. 各国应鼓励并支持非政府组织、学术机构和研究人员对少数群体在刑事司法系统中的处境开展独立研究。各国应确保消除可能阻碍研究以及这些研究的产出和出版的立法和官僚障碍。

B. 少数群体诉诸司法的机会

1. 少数群体与执法和维持治安行动

28. 执法行动中对少数群体的歧视可能呈现出用警过度和出警不力的形式。用警过度往往通过种族划线做法表现出来,导致逮捕率、拘留率和判刑率上升。¹ 与之相伴的往往是把少数群体的社会抗议定为犯罪,这导致审前羁押后释放的发生率更高;在收集数据的情况下,这一现象不一定在关于刑事程序的官方数据中体现出来。²

29. 出警不力往往发生在执法机关未能采取适当行动,对侵害少数群体的犯罪行为进行调查和起诉(见下文 C 小节),以及未能就针对少数群体的仇恨言论和仇恨犯罪

¹ 见当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员关于种族和族裔脸谱化的报告(A/HRC/29/46)。

² 见和平集会和结社自由权利问题特别报告员关于风险最高群体在行使和平集会和结社自由权方面面临的威胁的报告(A/HRC/26/29)。

采取适当行动的情况下。用警过度和出警不力一直问题不断，助长了刑事司法系统中少数群体人数过多的情况，并促进了少数群体中间对刑事司法程序的不信任。

30. 各国应颁布立法，明确规定，执法机构不得采用种族和(或)族裔划线做法，仅基于或主要基于个人的外貌，或认为其属于某一少数群体，就对其进行盘问、搜身和逮捕；并规定，采用种族和(或)族裔划线做法对人盘问、搜身并将其逮捕的行为将受到惩治。

31. 各国应通过行动规程、行为准则、规章制度和培训向所有执法人员提供详尽实用的指导，使他们知道如何确保公正、不歧视地适用法律，以及如何避免因各类犯罪而在治安行动中把注意力完全放在任何特定少数群体上面。

32. 在执法部门种族脸谱化盛行的地区和区域，各国应考虑引入包括妇女在内的社区联络官制度，或由相关少数群体社区的联系人发起或与之合作的其他外联机制。应使社区知悉存在这些机制，他们有权申诉，以及申诉的方式和地点。

33. 各国应为执法机构制定调查仇恨犯罪(包括仇恨言论)、事件和暴力犯罪的规程和行为准则。这些工具可促进对事件的及早发现，有助于确保情况不升级。

34. 少数群体，特别是处于不利地位和被污名化的少数群体，他们的人权可能不成比例地遭到执法官员的侵犯，在公共集会期间受到普遍辱骂和骚扰，对少数群体的社会抗议用警过度，在逮捕和调查期间受到过度使用武力、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遵守《执法人员使用武力和武器的基本原则》规定的相称性和必要性原则，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武力。执法官员在管理集会时应受该《原则》的指导：使用武力仅限于严格必要的情况，同时要确保不对任何人过度或不加区分地使用武力。根据《禁止酷刑和其他残忍，不人道或有人格的待遇或处罚公约任择议定书》，执法部门的所有拘留场所均应受到监督和监控。

35. 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歧视少数群体，或对其使用致命武力、过度使用武力、或使用在其他情况下为非法的武力的指控立案、调查和起诉。军警部队等军事机构往往根据不同的法律制度开展行动，他们不应免于此类调查。承包履行执法职能的私营保安公司应适用相同的标准，在受到针对少数群体的歧视或虐待做法的任何指控时应受到调查。³

36. 视频功能、手持设备和闭路电视等新技术为民间监督执法行为提供了新渠道，能够成为少数群体社区的有力宣传工具，用来曝光在与执法机关打交道的过程中受到侵害的情况。应该注意使用这些工具的方式，从而确保问责，为少数群体伸张正义。

³ 见毒品和犯罪问题办公室《对民间私营保安服务的国家监管及其对预防犯罪和社区安全的贡献手册》。可查阅：www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Ebook0.pdf。

2. 少数群体罪犯诉诸司法的机会

37. 各国应确保少数群体罪犯有机会平等有效地获得诉诸司法和进行问责。各国应确保用少数群体成员的语言并以与其情况相适应的手段，使其完全知悉作为罪犯的权利；并且应保障其获得支持的机会，包括获得适当的法律援助和口译服务。

38. 根据《联合国关于在刑事司法系统中获得法律援助机会的原则和准则》(第 8 段)，各国应确保把法律援助作为以法治为依据的公正、人道和高效的刑事司法系统的一个基本要件。法律援助应包括法律建议、协助和代理、法律教育，以及获得法律信息的机会；当少数群体罪犯无力获得或符合司法利益时，应向其不加歧视地免费提供。这在刑事程序的早期阶段尤为重要，因为采取行动与否将决定罪犯有无能力享受其他人权，如受到公平审判权、法律面前的平等权或人身自由和安全权，以及获得有效补救权。

39. 各国应与律师协会、执法机关、检察官、司法机关、非政府组织和民间组织等关键利益攸关方密切协商，制定法律援助国家战略，明确法律援助的需求，对少数群体社区和个人给予适当关注，特别是最边缘化和最易受到虐待的人。这一战略还应根据这些需求概括出妥善提供法律援助的最佳办法。

40. 各国应制定并颁布法律援助提供方的职业行为准则，包括律师、律师助理和提供法律援助服务的机构，把保护客户利益的国际人权标准具体纳入进来，包括诚实守信的责任以及公正行事的责任，而不论客户的背景、出身或信念如何。

3. 对少数群体受到的犯罪行为(少数群体是受害者)的调查

41. 各国应消除所有妨碍少数群体受害者举报侵权行为和诉诸正规司法的障碍，包括社区内最为脆弱的群体，如儿童、残疾人、老年人、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。

42. 执法机关、检察官和司法机关必须确保用对待其他投诉一样的严厉和尽职态度，对少数群体成员提出的犯罪投诉追究到底。各国应保障刑事司法系统必须促进少数群体与国家当局之间的信任氛围，不能容许促进有罪不罚文化，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。

43. 各国应考虑在现有的检察机关内建立专设专门的单位，来应对尤其难以发现和起诉且对少数群体受害者和社会整体具有特别严重影响的犯罪，包括仇恨犯罪或因性别而杀害妇女，包括少数群体妇女在内。

44. 警方应采取步骤，鼓励举报对少数群体的罪行，包括非国家行为体出于种族或族裔动机而实施的暴力行为，确保这些罪行得到全面登记和彻底调查。在发生过族裔关系紧张和(或)对少数群体暴力的地方，国家必须确保有关当局有效、迅速地调查任何针对少数群体个人和社区的罪行，包括审查对这些罪行的歧视动机的任何指控。

45. 各国应确保有利于少数群体诉诸正规司法的环境,包括保障他们的人身安全和安保,明确并克服少数群体,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、社会或文化障碍。这类障碍可能包括繁琐和歧视性的举证规则和程序要求,因不相信当局会保护少数群体受害者而害怕罪行肇事者报复,以及害怕被自己的社区和(或)其他社区污名化。

46. 各国应保障采取有效措施,向少数群体受害者、证人和肇事者告知其权利和案件进展,在诉讼的适当阶段考虑其观点,对他们提供全程协助,采取有效的保护措施,并且避免不必要的拖延,从而确保刑事司法系统的有效性。各国应调查并惩治在此方面玩忽职守的官员,解决损害少数群体对司法系统的感受的深层成见,包括结构性歧视在内。

47. 刑事司法系统必须对因民族、族裔、宗教或语言身份而蓄意把某些人作为目标的方式保持敏感。设定目标往往包含着暴力,会造成长期伤害。刑事司法系统应着眼于增强少数群体受害者诉诸司法的能力,对康复和赔偿提供支持,恢复其尊严,以及构建互信。

48. 各国应特别确保受性别暴力的少数群体妇女能够获得补救,因为她们的少数群体出身(包括种姓)、性别,以及所遭受罪行的性质可能使她们面临多重污名和交叉形式的歧视。对性别问题的敏感认识至关重要,使政府和执法官员得以理解少数群体妇女在其社区中面临的挑战,包括往往被归为文化惯例的歧视形式(包括强迫婚姻和早婚,或残割女性生殖器),从而使他们能帮助建立报告和预防此类侵害行为的适当平台。

49. 各国应确保从属于少数群体的个人能够平等有效的得到向犯罪受害者提供的咨询、支持和康复机制。

50. 各国应认识到,如司法机构未能认识到犯罪行为的少数群体受害者的受害遭遇,则可能对其造成次级伤害。在刑事调查至审判的整个过程中,决定是否起诉、调查的彻底程度、审判行为本身、罪犯的判决及其最终释放都可能使受害者再度受害。负责下令启动刑事司法流程和程序的国家行为体应认识到发生了针对少数群体个人或社区的犯罪这一背景,把受害者的视角纳入考虑。

4. 少数群体证人

51. 任何刑事司法官员不得因有害成见、对表述和行为的错误解读、或因认为少数群体背景的证人不大可信或可靠的偏见而加以歧视对待。

C. 拘留设施中的少数群体

52. 在少数群体被拘留或以其他形式被剥夺自由的情况中,社会上的系统性、制度性和结构性歧视可能助长把针对少数群体的歧视、暴力、酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚合法化和不断发生的情况。各国应防止、调查和惩治工作人员或其他被拘留者对少数群体被拘留者的暴力、骚扰和虐待;确保从逮捕直至最

后释放期间的全部时间内，少数群体被拘留者的身心完整和尊严得到尊重。各国应确保在拘留场所内不得容忍对少数群体的歧视、恐吓和迫害。做到这一点的途径有：促进不歧视和平等的文化，建立允许工作人员和被拘留者对歧视事件提出挑战的机制，并促进工作人员和被拘留者发展良好关系。

53. 促请尚未行动的国家使国家立法和做法符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（《曼德拉规则》）。应特别注意不歧视原则（规则 2），以及采取措施以保护和促进有特殊需求的囚犯的权利的义务。各国还应确保遵守《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》（《曼谷规则》）。这两个文书代表的是基线标准，各国均应努力达到，从而确保少数群体被拘留者得到基本水平的保护。

54. 按照相关国际人权标准的规定和要求，包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有人格的待遇或处罚公约任择议定书》在内，成立的独立机构，应含有适足的少数群体代表；独立机构应有权突然察访所有拘留场所。由于拘留监督机构的目的是预防性质的，这些机构应努力关注被拘留少数群体的处境。它们应有权不受阻挠地接触所有被拘留的少数群体人员，在保持通讯保密的条件下接触全部案卷。各国必须确保，在独立机构访问之前、期间或之后发生的报复和恐吓行为的所有指控得到迅速、公正和有效的调查，将肇事者绳之以法，并向受害者提供有效救济。独立机构关于被拘留者待遇和条件的所有报告均应公布。

55. 促请各国遵守《曼德拉规则》，特别注意拘留或服刑的适足条件，以及工作人员对合理满足少数群体囚犯在文化、饮食、宗教和语言上的特性的意识。

56. 在获得服务和康复方案方面，监狱当局应通过业务规程、行为准则、规章制度以及对歧视少数群体的现有监督和分析工作进行培训等，制定详细实用的指导意见。这方面应包括：注意拘留期间的居住、就业机会、保健、职业培训、教育、纪律措施等，利用体育设施、图书馆、宗教场所等，以及获得暂时释放和假释的决定。在获得这些服务方面受到直接或间接歧视的投诉应得到记录、调查和惩处。

57. 各国应确保相关人员知悉其有权获得法律援助和其他程序性保障，以及在任何审讯前和在自由被剥夺时如自愿放弃这些权利将产生的后果。应使这些信息可公开查询。

58. 各国应特别注意并寻求减少少数群体被拘留在安保等级高的拘留所中的情况。使用纪律处分、限制性干预措施或特别安全措施，如行政隔离等，应遵照明确的程序并受到经常性监督和评估，以确保不对少数群体成员过度使用这些措施。

59. 正如《曼德拉规则》声明的那样，囚犯的待遇不应侧重把他们排斥于社会之外，而应注重他们继续成为组成社会的成员（规则 88）。这些权利对少数群体成员可能更加重要，对他们而言，与外界宗教代表或文化团体的联络可能与家人和律师的联络同样重要。各国应保障自由被剥夺的少数群体因而能够保持与家人和社区的联络，包括与宗教和文化领袖联络，确保将其安置在离家较近的拘留所，同时确保其访客不受监狱工作人员歧视，不遭受无礼的语言和歧视性态度，包括故意使用全面搜身、猥亵或严重身体伤害和威胁。

1. 审前羁押

60. 各国应确保某人是某个少数群体的成员身份,无论在法律上或在事实上均不构成将其置于审前羁押之下的充分理由。审前羁押不应超过必要时限,应以人道的方式实施,且尊重一切个人的固有尊严。被控犯罪的少数群体个人如被审前羁押,应有机会获得有效的司法援助制度,不加歧视地确保其有权向司法当局或向其他有权管辖该案的独立当局提出上诉。

61. 根据《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》),各国应将审前羁押作为最后手段使用(并适当考虑对被指称违法犯罪行为的调查和对社会及受害者的保护),鼓励使用保释或个人担保等替代措施,从而确保少数群体享受与其他罪犯相同的条件。

2. 少数群体妇女和女童被拘留的问题

62. 各国应全面落实《曼谷规则》规定的标准,从而应对狱中的少数群体妇女和女童可能面临的独特需求和多重形式的歧视。这一点包括对她们获取性别和文化相关方案,以及获取监狱制度各方面服务(如保健、康复方案、探视权等)的机会进行评估。监狱当局应与少数群体女性囚犯本人以及相关社区协商,提供满足这些需要的综合方案和服务,确保释放前后的各项服务对少数群体女性囚犯适当且可以获得。

63. 监狱服务必须满足陪伴服刑妇女的儿童在医疗、身体或精神方面的全面需求。这些儿童不是囚犯,因而不能受到囚犯般的待遇。《规则》还要求对入狱前的母亲作出特别规定,使她们能为留在拘留场所之外的子女安排替代照料。

3. 儿童拘留问题

64. 根据《儿童权利公约》,只有在作为最后手段、在极个别情况下才可对儿童实施拘留,期限应为最短的适当时间。应优先使用拘留的替代办法。《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)规定了多种适用于面临刑事指控的儿童的非拘禁选项,包括不予拘留的“观护办法”,即把他们安置或引导到社区中与其年龄相适应的程序或方案中。根据儿童权利委员会的建议,承担刑事责任的最低年龄应从18岁开始⁴。

65. 各国应确定来自宗教、族裔、民族或语言少数群体社区的青少年的被监禁率是否显著高于其在总体人口中的比例。在这种情况下,各国应制定并落实有力的预防犯罪方案,提供监禁的替代措施,着重于康复,同时强调把入狱服刑作为最后手段。

D. 司法诉讼和判决

66. 不管法院的特性或惯例如何,各国都必须确保其完全符合国际人权标准,特别是法律面前人人平等,以及保障根据法治由主管、独立和公正法庭进行公平审判。

⁴ 见儿童权利委员会,关于少年司法中的儿童权利问题的第10号一般性意见(2007年)。

67. 各国应确保被指控的少数群体人员在司法诉讼的各个阶段均能获得法律援助，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。

68. 各国应尽可能与少数群体社区进行磋商，在对文化敏感的法院、诉讼和方案中纳入少数群体社区的文化、宗教、语言方面或其他方面的特征。如没有此类法院，各国应确保当局在开展司法诉讼的整个过程中，适当地承认、尊重和考虑被告、受害者和证人的文化背景。

69. 各国应确保向不能熟练运用法院所用语言的少数群体被告人提供口译服务，使这些人能够使用自身语言。对于有历史联系且数量庞大的少数群体，各国应承认这些少数群体成员有权用其母语进行诉讼。

70. 各国应确定，表面上中立但实践中对少数群体成员产生迥然不同的影响的法律、政策或做法是否会产生直接或间接的歧视。这方面应包括特别审查强制判决法律对少数群体的适用情况，以及是否实施更为严厉的刑罚，或在判决或判决的执行中存在过度拖延。各国应明确直接或间接歧视在此方面发挥的任何作用；一旦发现，则应采取旨在提供充分救济和补救的措施。

71. 有证据表明，某些国家从属于某些具体种族或族裔群体的人判处和执行死刑较为常见。各国应对这一事实加以考虑，将其作为赞成废除死刑的一个决定性论据。

72. 在尚未废除死刑的国家，国家应确保不因对法律的歧视性或任意适用而应用死刑，包括没有提供平等地获取适当法律援助的机会，或阻碍与多数监狱囚犯平等地对其判决行使上诉权以及寻求赦免或减刑。各国应落实保障措施，保障对死囚的权利的保护。各国应开展进一步研究，明确造成死刑的适用上出现种族和族裔实质差异的深层因素，从而制定旨在消除歧视性做法的有效战略。

73. 根据《儿童权利公约》，严禁各国对儿童判处死刑，包括少数群体儿童在内。各国应停止任何可能对儿童造成精神或身体创伤的处罚，包括死刑和终身监禁、不得假释等。

74. 各国应确保在少数群体儿童的审理和审判程序中，儿童的权利和获得公平审判的保障得到不加歧视地贯彻。不论儿童的背景、性别或出身怎样，判决均应符合其最佳利益。各国应采取包括立法措施在内的适当措施，确保审理机构保障少数群体儿童对庭审程序的参与，确保任何判决均由法官或治安法官用其能够理解的语言加以明确传达。

五. 司法过程中防止歧视少数群体的必要措施

A. 教育、培训和能力建设

75. 对执法和司法官员开展人权和少数群体权利方面的强制培训、教育和能力建设活动，强调不歧视原则和文化敏感度，这对于确保司法系统的公平有效至关重要，从而促进包容、对多样性的尊重，并将性别视角纳入其各个方面。这项工作涉及编

写警务手册和行为准则，在多元文化环境中实施司法行政，并且制定强制落实的适当措施。培训和教育材料的设计和编写应在少数群体的有效参与下进行。

76. 各国不应把努力仅限于提供孤立、专门的人权培训上，而应投资于范围更广、协调一致和持续不断的教育、培训和能力建设努力，从而提高对少数群体人权的明确性、深度和理解。

77. 各国应设计并执行有效战略，提高所有警官对其服务社区的反应速度。为此，各国应执行证明能够成功减少警方行动中歧视性做法发生情况的教育方案，包括通过基于证据的培训，为制定协调一致的办法提供框架，以及运用经过检验的科学概念和标准，把证据与预防犯罪的有效性联系起来。

78. 各国应考虑审查法律职业的各项标准和教学手册，包括法官、检察官、律师和警察院校在内，从而确保它们强调包容和全面有效的司法系统提出的要求和为此设计的手段。与司法机关工作相关的多种人权专题，包括少数群体权利在内，应成为法律教育中必不可少的一部分。

B. 发动社区

79. 各国应建立各项机制、职务政策和做法，从而确保少数群体与国家进行对话、协商和参与，帮助国家理解少数群体在遭遇刑事司法系统时的处境、问题和关切。这种联系将促进他们全面、公平地诉诸刑事司法系统的机会，使提高刑事司法系统的效能成为可能，朝建立信任迈出重要步伐。各国应考虑开展关注社区的倡议，使国家官员和少数群体一道为少数群体社区的安全而努力，确保在司法行政、对话和伙伴关系中，以及在推动国家官员与少数群体社区的联系中坚持不歧视。

80. 警方应与少数群体在当地合作，与少数群体社区建立长期联络机制，从而联合制定审查和修订相关政策和做法的本地战略，保持沟通渠道的开放，为建立互信做出贡献。

81. 各国应把社区警务工作作为传统警务做法的一个战略补充而加以促进，建立警民伙伴关系，使警务部门、相关政府机构和少数群体社区可以在解决问题方面积极合作。社区警务工作的一个核心要素是少数群体社区的参与程度。把问责制纳入重证据的警务工作中使得警方更倾向于与少数群体社区合作。

C. 改善全系统的多样性

82. 消除少数群体参与司法行政的障碍可以对他们受到刑事司法追究的人数过多这一问题提出挑战。通过包容性战略，将其作为政府促进和保护少数群体权利的整体政策的一部分，这将产生出重视社会多样性的更广泛的倡议。协调、全面的少数群体政策要求开展有效的协商，从而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，为更广泛的和谐和安全做出贡献。

83. 各国应确保地方、区域和国家各层面执法机关的人员组成反映出人口的多样性。这就要求采取协调一致的战略(包括立法和行政计划)、组织工作和程序,使从低到高的各个职位提高招聘人数过低的少数群体男女的人数。这就必需消除阻碍警务部门对少数群体进行征聘、留用和晋升的直接或间接歧视性障碍。
84. 各国应确在保执法巡逻队内部署女性官员及其他人员,酌情对他们进行培训,使之能处理性暴力或其他形式的性别暴力的受害妇女。不应低估少数群体妇女在警方与社区伙伴关系中的作用,混合巡逻队有助于创造出警方与少数群体社区间的紧密关系。
85. 许多国家的经验表明,宣布歧视为非法及促进机会平等的法律本身对固有的国家机构招聘和提拔少数群体的模式的影响有限。各国应评估各相关国家机构的目前的人员组成情况,收集并分析按性别、职位类别(初级或高级)和地点分类的数据。
86. 国家应采取广泛的平权行动,以克服阻碍少数群体男女成员在警察、司法机关、检察机关、法律职业和监狱部门中的征聘、晋升和留用的各种障碍,包括结构性歧视。
87. 在少数群体地区采取积极的征聘战略有助于消除阻碍少数群体征聘、留用和晋升的正式和非正式障碍。这些战略需包括:消除在身体和(或)教育上把少数群体排除在外的要求;消除具有文化排外和敌对性、能引起孤立感的做法和徽章;或采取行动来减少或消除工作场所中贬低、歧视和具有成见的态度。应该制定实用、现实的目标,设定将安全、警察和司法机构中的参与情况提高到适当水平的确定时间表,应该与少数群体及现有的少数群体工作人员协商制定这些措施。
88. 各国应鼓励加大招聘少数群体警员和行政人员的措施,目的是在拘留设施中构建一支多样化的工作队伍,尤其是在服刑人员中的少数群体人数过多,而拘留工作人员主要来自社会中在文化、语言或族裔上居主导地位的人群的背景下。

D. 独立监督问责制和廉正机制

89. 各国应保障独立监督和问责机制,包括确保对政策、方案、征聘做法及其他的警务和安全活动进行独立审查;这是维护廉正、预防和威慑渎职、恢复或增进公众对司法系统信任的一个关键要素,也是法治的一个不可或缺的要素。
90. 各国应制定法院工作人员的具体行为准则,从而帮助强化道德操守和不歧视方面的标准,在整个刑事司法系统中促进廉正文化,包括在法院系统中。行为准则不应仅阐明规则,而应促进一支道德、高效和公正的员工队伍的发展。
91. 各国应建立独立有效的机制或具备相应职权和技术能力的专门机构,受理和审理对刑事司法系统内因种族、肤色、民族出身、宗教、年龄、性别、性取向、残疾、性别认同或其他任何特征或身份而非法歧视的投诉。它们应能够适时对直接或间接歧视给受害者和他人造成的影响采取救济。法律应明确禁止对投诉人、证人、以任何方式协助或参与此过程的人的报复行为,并适时予以起诉和纪律处分。从属于少数群体的个人或团体应有充分诉诸这些机制和机构的机会。

92. 各国应建立内、外部监督机制，赋予其广泛权利，包括：有权受理对滥用警力的投诉，对滥用警力的指控自行启动调查，把案件移交警方内部纪律处分，把案件移交给公共检察官，采取纪律处分措施，对警方行为开展更广泛的研究，以及(或者)向警方或政府提议警察服务改革。应赋予监督机制独立开展工作的充分权力，给予其适足资源，监督机构的运作应得到公众和政府机构的支持，应透明运作，将报告公开并将少数群体成员纳入各个方面。

93. 为了保持并加强警方廉正，各国须确保公平执行有效的内部纪律制度，将其作为一个预防警察队伍内歧视行为的手段。如发生渎职，需得到妥善调查和纠正，包括解决造成不法行为的深层原因。这就需要挑战警察中一直存在的缄默法则，这种做法阻挠透明度和问责制，与独立的内外部投诉制度背道而驰，侵蚀少数群体与警方之间的信任，破坏构建更安全、更公平的社会的工作。

六、 对非国家行为体的建议

94. 国家履行打击刑事司法系统中的偏见和歧视的承诺，需要采取发动多个利益攸关方的办法，包括民间社会、少数群体社区、宗教领袖、国家人权机构和政治领袖。

95. 国家人权机构应作为各自社区多样性的代表，应寻求建立专门的监督机制，划拨适当资源和专业技术，从而对刑事司法程序中少数群体的处境进行系统性评估和报告，重点关注警方、司法机关、检察官和法律专业人员的行为，在如不采取行动就会发生歧视的领域采取行动。

96. 国家人权机构应该监督刑事司法程序中从属于少数群体的个人提出的投诉数量，对投诉的结果予以审查，从而评估投诉者是否充分知悉其各种权利，有机会诉诸可用的正规司法机制而不用担心报复，还要依此制定相应的工作计划以及外联和信息战略。

97. 法官、检察官和律师的独立专业协会应该提供有关少数群体权利的指导和培训，如有关隐性偏见和间接歧视方面的培训，并且确保其组织内有适当数量的少数群体成员。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。

98. 政治领袖应公开挑战歧视，不发表将宗教、民族、语言、种族或族裔与刑事行为、非法移徙或恐怖主义相联系的言论。各政治党派应避免散布煽动性和种族主义论调，确保公众言论不持有对特定少数群体的具有成见、种族主义、仇恨性或歧视性的观点。抵制这种言论的有效行动将确保公共空间的纯洁，并长期推动全社会的大讨论，从而建立信任和信心。

99. 民间组织应系统地和相关利益攸关方一起开展工作，以便消除执法机构和(或)司法机关的非法歧视性做法和态度，包括解决问责制问题，并使少数群体更加有效地诉诸司法。民间组织应与少数群体紧密合作，制定专门倡议，着重于已明确的问题领域。

100. 应该将包括少数群体组织在内的民间组织作为可信赖的合作伙伴加以重视，从而保障少数群体的权利在执法部门和司法机关内部得到促进和保护，强化数据收集倡议，并监督刑事司法系统的表现。

101. 民间组织应倡导警务机构制定明确或更好的书面政策，指导执法机构和(或)司法机关如何记录歧视性做法；应提供程序方面的建议，来克服阻碍少数群体受害者诉诸司法和获得补救的障碍。民间组织应该对在刑事程序任何阶段沦为受害者的少数群体个人提供支持。

102. 民间组织应发挥作用，促进并支持旨在在少数群体社区与警方之间构建积极关系的倡议，包括改善相互理解和互信。这项工作可以延伸，为包括少数群体社区在内的公众提供伴随警官巡逻的机会，从而支持警方采取努力，使拦截搜查活动的情报导向更强，更为有效。

103. 民间组织应宣传国际、区域和(或)国家各级已经采取的良好做法，以期在刑事司法系统内减少针对少数群体的不平等现象和消除对他们的歧视。

104. 包括社交媒体在内的大众传媒在构造公众对犯罪和司法的知识方面发挥重要的作用。公众对受害者、肇事者、证人和执法官员的观念大部分取决于大众传媒对他们的刻画。公共和私人媒体机构如果传播对少数群体的负面成见，将其表现为罪犯、暴力、不值得信赖、不忠诚、格格不入或肮脏等，助长某一特定少数群体可能有犯罪倾向的不实或错误的假设、观点或笼统的看法，使之可能发展成根深蒂固的歧视态度和偏见，则应受到挑战。

105. 媒体机构应通过道德和行为准则，执行并促进道德标准，并用不同少数群体的语言宣传普及。少数群体专业人员在媒体机构各个职位和各个级别任职，以及参与独立的媒体监督机构是确保对少数群体进行客观、无成见报道的关键。媒体机构应实施各种方案，从而培训、征聘和支持少数群体的媒体工作者。媒体机构还应考虑明确负责大众传媒中少数群体问题的联络人，培养他们在少数群体权利相关问题上的能力。

七. 对国际和区域组织的建议

106. 联合国相关机构、机制和专门机构应支持各国政府明确在警方行动和司法行政中存在哪些隐性或显性的偏见或歧视的表现形式，提交具体的改进建议和提议，包括立法和(或)宪法改革。特别是监督拘留问题的国际机构，包括预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会和禁止酷刑委员会，应在其工作中积极审议少数群体问题，并将少数群体纳入其成员构成。

107. 联合国各机构、机制和专门机构应利用联合国系统现有的各项倡议和政策框架，包括《2030年可持续发展议程》和“人权先行”倡议，从而帮助强化联合国系统有效预防和应对刑事司法系统中少数群体遭遇的各种复杂情况的能力。为此，应继续支持和扩大联合国种族歧视和少数群体保护网的工作。

108. 毒品和犯罪问题办公室应考虑将刑事司法系统中的少数群体的多样性及权利作为一个具体关注的重点，将其作为犯罪预防和刑事司法方面各方案和项目的一个专题优先任务。

109. 在司法行政改革进程领域，包括在安全部门和警务改革领域工作的联合国国家工作队应设立针对具体国家的专门结构来处理少数群体问题。

110. 国际和区域组织应携手共同努力，审查和支持在打击制度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来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罚的因素，并通过辅导和能力建设支持对犯有种族主义或其他歧视行为的人的调查、起诉和判决，支持研究和数据收集以便向决策进程提供资料。

111. 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，帮助各国制定并实施对警察、司法机关和拘留设施的独立监督和问责机制，以便推动法律面前不受任何歧视的完全平等。

112. 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女执法人员、检察官、法官、律师和其他工作人员，并酌情提供有关少数群体权利的培训。

113. 国际和区域组织应向国家、本地和民间组织提供技术援助和能力建设，从而改善它们在少数群体权利领域的报告、研究和宣传工作。这方面可包括关于数据收集战略培训或其他定量工具，这些可帮助相关组织在影响国家的政策制定领域开展宣传工作，从而在整个刑事司法系统中预防和解决针对少数群体的歧视现象。