



## 人权理事会

## 第四十七届会议

2021年6月21日至7月9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

## 促进和保护非洲人和非洲人后裔的人权和基本自由，使其免受执法人员实施的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报告\* \*\*

## 概要

2020年5月25日乔治·弗洛伊德被害事件以及随后在世界范围内发生的大规模抗议活动，是反对种族主义斗争的一个分水岭。在一些国家，人们现在普遍认识到，影响非洲人和非洲人后裔生活的种族主义具有系统性，并认识到为确保能够维护所有人尊严和权利的未来生活条件，需要处理以往的问题。我们有共同的责任立即处理这些问题，不论其出现在何处。

本综合报告根据人权理事会第43/1号决议编写，应联系一份相关的会议室文件加以阅读。本报告认识到存在着前所未有的变革机会，提出一项争取实现种族正义和平等的变革议程。

附件所载这项变革议程的目的是：转变否认氛围，消除系统性种族主义，加快行动步伐；终止执法人员侵犯人权行为的有罪不罚现象，弥合这一领域的信任缺失；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；并承认和正视历史遗留问题，包括为此实行问责和提供补救。

联合国人权事务高级专员呼吁各国将这一议程转化为行动计划和具体措施，这些计划和措施通过全国对话并在非洲人后裔的有意义参与下制定，以处理各国

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。

\*\* 本报告附件接收到的文本翻译印发。



的特定历史问题，正视以往的经历和当前的现实。高级专员办事处期待着与各国和人权理事会合作，以执行这一议程，包括为此：加强对各国和其他利益攸关方的援助；记录和跟踪特定事件；征求受害者、幸存者和受影响社区的意见，并与其结成伙伴关系合作；并为需要额外专门能力的国家在相关的种族司法程序方面提供指导。

高级专员还建议人权理事会继续密切关注这些问题，并建立一个具体的、有时限的机制，或者加强现有机制，为其提供更多的能力，以便在世界各地的执法工作中推进种族正义和平等，包括为此审查相关的型态、事件、政策和程序，如本报告和相关会议室文件中提及的型态、事件、政策和程序。

## 目录

	页次
一. 导言和方法.....	4
二. 转变否认氛围，消除系统性种族主义，加快行动步伐.....	6
三. 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.....	10
四. 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.....	15
五. 正视历史遗留问题，包括为此进行问责和提供补救.....	19
六. 结论.....	22
附件	
进行变革，争取实现种族正义和平等的四点议程.....	23

## 一. 导言和方法

1. 乔治·弗洛伊德 2020 年 5 月 25 日在美利坚合众国明尼苏达州被害事件，随后多国发生的大规模抗议活动以及对一名负责的执法人员作出的重要判决，<sup>1</sup> 是反对种族主义斗争中具有重大影响的节点。

2. 世界各地的人们纷纷行动起来，呼吁实现种族正义，这迫使人们开始处理种族主义这一久拖未决的问题，并将辩论的焦点转向种族主义的系统性和致使种族主义长期存在的制度。在这种势头推动下，2020 年 6 月 17 日，人权理事会就当前因种族而引发的侵犯人权行为，系统性种族主义，警员施暴和以暴力方式处置和平抗议活动等问题，举行了紧急辩论。2020 年 6 月 19 日，理事会以协商一致方式通过了第 43/1 号决议，其中请联合国人权事务高级专员编写一份报告，述及系统性种族主义以及执法机构对非洲人和非洲人后裔实施的违反国际人权法情事，尤其是导致乔治·弗洛伊德以及其他非洲人和非洲人后裔丧生的事件，以促进追究责任和救济受害人；审查政府对反种族主义和平抗议的反应，包括据称发生的针对抗议者、旁观者和记者过度使用武力的情况；并向理事会第四十七届会议提交一份内容全面的报告。

3. 本报告应联系一份相关的会议室文件<sup>2</sup> 加以阅读。在本报告中，高级专员对非洲人和非洲人后裔<sup>3</sup> 因边缘化和无法平等获得机会、资源和权力，而在生活各个方面面临日益加剧的不平等问题进行探讨。她述及系统性种族主义在执法领域的表现，侧重导致死亡的事件——系统性种族主义最明显而又不可逆转的结果，以及追究责任和对受害者的补救一贯缺乏的问题。高级专员强调，有必要确保非洲人后裔和所有反对种族主义的人的声音得到倾听。她认为，早就需要正视奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义等历史遗留问题，并寻求补偿性正义。高级专员在认识到必须采取行动的情况下，在本报告中提出一项争取实现全球非洲人和非洲人后裔的种族正义和平等的变革议程(见附件)。

4. 鉴于这一时刻至关重要，高级专员成立了一个小组，专门负责执行人权理事会第 43/1 号决议。高级专员办事处(人权高专办)认识到，有必要在现行国际人权法义务特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》所载义务的基础上，扩充和加强数十年来在这些问题上开展的研究、提出建议和采取的行动。

5. 人权高专办进行的分析基于：应向各国和其他利益攸关方发出的请求提交材料的详细呼吁提交的 110 多份材料，该呼吁列有与人权理事会第 43/1 号决议中提出的所有问题相关的具体问题；<sup>4</sup> 对公开的材料审查，以及以在线方式进行的 23 次听取 340 多人(其中 65% 以上为妇女)的意见活动的结果，被听取意见者多数

<sup>1</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27016&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27016&LangID=E).

<sup>2</sup> 将以文号 A/HRC/47/CRP.1 印发。还见 [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26326&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26326&LangID=E); [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26921&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26921&LangID=E)。

<sup>3</sup> 非洲人后裔是指《德班宣言和行动纲领》所称且自认为属于非洲人后裔的人(消除种族歧视委员会，第 34 号一般性建议(2011 年)，第 1 段)。

<sup>4</sup> 一些国家(阿尔及利亚、安道尔、阿根廷、多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、塞浦路斯、芬兰、危地马拉、墨西哥、瑞典、乌克兰、美利坚合众国)、政府间组织、国家人权机构、联合国机构和专门机构以及非政府组织等其他利益攸关方提交了材料。见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/Pages/Call-Implementation-HRC-Resolution-43-1.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/Pages/Call-Implementation-HRC-Resolution-43-1.aspx)。

为非洲人后裔。认真听取了被执法人员杀害的非洲人后裔的家属的意见，还认真听取了学者、从业人员、民间社会、企业、国家人权机构和平等机构的代表，以及区域人权专家的意见。就本报告的主题——系统性种族主义，执法政策和行为，追究责任以及对受害者的补救——专门听取了有关方面的意见。为制定建议，谋求实现变革，人权高专办极有必要了解非洲人后裔及其群体的以往的经历。

6. 还听取了联合国特别程序任务负责人和人权条约机构成员的意见。人权高专办尤其受益于非洲人后裔问题专家工作组、当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为问题特别报告员以及和平集会和结社自由权问题特别报告员持续提出的观点和见解，所有这些观点和见解都丰富了本报告。

7. 人权高专办收到了关于 250 多起非洲人和非洲人后裔死亡事件的资料，其中至少有 190 起由执法人员造成。这 190 起事件据说 98% 发生在欧洲、拉丁美洲和北美。虽然这些事件发生在实行不同的法律制度的国家，但一些做法、型态和挑战是相同的。鉴于这项有时限的全球任务的固有局限性，人权高专办选择了七起标志性事件，对其进行详细审查，以阐明这些做法、型态和挑战，并为结构和体制变革提出具体建议。关于这七起事件，人权高专办联系了有关国家，这些国家的意见概要载于相关的会议室文件。

8. 人权高专办对提交材料和听取意见结果进行的分析表明，针对非洲人和非洲人后裔的种族主义和种族歧视的根源往往在于以降低个人的社会地位为基础的政策和做法。<sup>5</sup> 在有奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和/或产生了大量非洲人后裔的殖民主义历史，或与奴役、奴隶贸易及殖民主义有着明显联系的国家，这些政策和做法造成的影响尤为明显，虽然此种影响并不仅限于这些国家。提交材料和被听取意见者再三提及非洲人后裔在这些国家的状况。尽管本报告将反映这一重点，但人权高专办和多个联合国人权机制对非洲人和非洲人后裔在世界各地遭受种族主义和种族歧视侵害提出了关切，这一现象尤其见于当代移徙趋势<sup>6</sup> 和较小的非洲人后裔群体的经历中。<sup>7</sup>

9. 在听取专家的意见之后，为本报告之目的，针对非洲人和非洲人后裔的系统性种族主义，包括与结构性和体制性种族主义有关的系统性种族主义，是指：国家机构、私营部门和社会结构中一个复杂、相互关联的法律、政策、做法和态度体系的运作，这几个因素结合在一起，可产生基于种族、肤色、血统或民族或族裔的直接或间接、有意或无意、法律上或事实上的歧视、区别、排斥、限制或偏好。系统性种族主义往往表现为普遍存在的种族成见、偏见和不公正，其根源往往在于奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义的历史。

<sup>5</sup> 人权高专办的公开报告、联合国和区域人权机制的调查结果以及开放源信息补充了这一分析。

<sup>6</sup> A/HRC/38/52. 还见 CCPR/C/AUS/CO/6; [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741); [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765); [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/LBY/INT\\_CERD\\_SWA\\_LBY\\_8609\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/LBY/INT_CERD_SWA_LBY_8609_E.pdf); <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23339>; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3275>.

<sup>7</sup> CERD/C/PAK/CO/21-23; <https://minorityrights.org/minorities/siddi/>; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25213>.

## 二. 转变否认氛围，消除系统性种族主义，加快行动步伐

10. 提交材料和被听取意见者指出，非洲人后裔面临着相互关联、交叉和复合形式的种族歧视、边缘化和排斥，这三者的形成有其历史原因，而且通过持续了几代人的结构性不平等循环而相互加强，影响到生活各个方面对人权的享有。系统性种族主义之所以难以消除，主要原因在于人们错误地认为，由于奴隶制的废除，跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义的终止以及各国迄今为止采取的措施，基于这些做法的种族歧视结构已经消除不复存在，平等社会已经得到建立。

11. 在许多国家，明显存在的社会经济和政治边缘化严重影响着非洲人后裔的生活。在有相当多的非洲人后裔群体的国家，这些群体的成员更可能过贫困生活或陷入贫困，面临过高的失业率，领取低工资，并占据低技能职位。<sup>8</sup> 他们更可能无法获得适足住房，生活在被隔离、贫困和面临危害的社区。<sup>9</sup> 在一些国家，他们还过多地受环境污染的影响，而且缺乏清洁用水。<sup>10</sup> 在某些情形中，与公民身份和移民身份有关的措施据说对一些非洲人后裔造成了歧视性后果。<sup>11</sup> 尽管采取了一些保护土地权的正规措施，但在一些国家，非洲人后裔仍然处于流离失所，被剥夺土地，被从土地上驱逐和被没收土地的境地。<sup>12</sup>

12. 非洲人后裔在平等获得优质教育和医疗保健方面也面临着障碍。一些报告指出，在有些国家，非洲人后裔的文盲率和辍学率较高，而且在学校遭受种族歧视。<sup>13</sup> 另据报告，与其他族裔群体相比，非洲人后裔所有年龄组的死亡率都较

<sup>8</sup> A/HRC/15/18; A/HRC/38/33/Add.1; A/HRC/36/60/Add.1; A/75/363; Association for the Prevention of Torture 提交的材料; [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf); [www.worldbank.org/en/region/lac/brief/afro-descendants-in-latin-america](http://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/afro-descendants-in-latin-america); [www.cepal.org/es/publicaciones/46191-afrodescendientes-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina-retos-la](http://www.cepal.org/es/publicaciones/46191-afrodescendientes-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina-retos-la); [https://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros\\_2011\\_eng.pdf](https://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros_2011_eng.pdf); [www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/PoliceUseOfForceAfrosUSA.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/PoliceUseOfForceAfrosUSA.pdf).

<sup>9</sup> A/HRC/33/61/Add.2; A/74/274; [www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/PoliceUseOfForceAfrosUSA.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/PoliceUseOfForceAfrosUSA.pdf); [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf).

<sup>10</sup> A/HRC/27/68/Add.1; A/HRC/42/59/Add.2; A/HRC/45/44/Add.1-2; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25814>.

<sup>11</sup> A/HRC/38/52; A/HRC/41/54/Add.2; A/HRC/44/57/Add.2; Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants 提交的材料; <https://committees.parliament.uk/publications/3376/documents/32359/default/>; [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/874022/6.5577\\_HO\\_Windrush\\_Lessons\\_Learned\\_Review\\_WEB\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/874022/6.5577_HO_Windrush_Lessons_Learned_Review_WEB_v2.pdf).

<sup>12</sup> A/HRC/39/69; A/HRC/41/54; A/HRC/45/44/Add.1-2; Cristosal 提交的材料; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30201>.

<sup>13</sup> CERD/C/BRA/18-20; A/HRC/15/18; A/HRC/27/68/Add.1; A/HRC/33/61/Add.2; A/HRC/36/60/Add.1; A/HRC/42/59/Add.1; 墨西哥国家人权委员会提交的材料; <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/Press/2021/20210316-Afrophobie-prov-EN.pdf>; <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-/16809ce4be>; [www.worldbank.org/en/region/lac/brief/afro-descendants-in-latin-america](http://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/afro-descendants-in-latin-america); [www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros\\_2011\\_eng.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros_2011_eng.pdf); [www.enar-eu.org/IMG/pdf/sr\\_key\\_findings-2.pdf](http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/sr_key_findings-2.pdf); <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination,-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>.



高，疾病发生率也较高，非洲人后裔群体规模较大的国家的情况也是如此。<sup>14</sup> 医疗保健领域和健康的主要社会决定因素方面长期存在的结构性不平等，因冠状病毒病(COVID-19)大流行而进一步加剧。<sup>15</sup>

13. 随着贫困的种族化，经济社会权利的享有方面出现的全然不同的结果，因非洲人后裔在决策过程和公共生活中有意义的参与和代表性的缺乏而加剧。在非洲人后裔群体相当大的国家，非洲人后裔在选任机构和其他决策机构中的代表水平远低于其所代表的人口的比例。<sup>16</sup> 例如，在美国，由于一些对非洲人后裔影响过大的措施，包括剥夺被判定犯有重罪的个人的投票权的措施，一些非洲人后裔被剥夺了公民权。<sup>17</sup>

14. 包括生理性别、社会性别、性取向、性别认同、国籍、移民身份、残疾、宗教、社会经济地位和其他地位等在内的若干特性相互交叉或组合在一起这一点，决定着非洲人和非洲人后裔经历的系统性种族主义。非洲裔妇女处在交叉性和不平等的交汇之处，因此面临多种形式的歧视，这些歧视源于其种族或族裔以及基于性别的歧视和有害的性别成见。<sup>18</sup>

15. 将非洲人后裔非人化，是一种源于历史上形成的对种族的虚假社会解释——这种解释旨在为奴役、普遍存在的种族成见<sup>19</sup> 和广泛接受的有害做法和传统<sup>20</sup> 辩护——的做法。这种做法助长并维持了对种族歧视、不平等和暴力的容忍。将包括移民在内的非洲人和非洲人后裔错误地与犯罪活动联系在一起，或者夸大、利用经济甚至国家安全方面的担忧的说法，仍在被用来为刑事审判系统、移民政

<sup>14</sup> A/HRC/36/60/Add.1; A/HRC/38/33/Add.1; CERD/C/USA/CO/7-9; Center for Reproductive Rights 和 National Birth Equity Collaborative 提交的材料; [www.lawrencereview.co.uk/](http://www.lawrencereview.co.uk/); [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_EN.html); [www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros\\_2011\\_eng.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros_2011_eng.pdf); [www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44387/S1800725\\_en.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44387/S1800725_en.pdf); <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51571>.

<sup>15</sup> A/HRC/45/44; A/HRC/45/47; 人权观察社提交的材料; [www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19\\_and\\_Racial\\_Discrimination.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination.pdf); [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25916](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25916).

<sup>16</sup> A/HRC/44/57/Add.2; [www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros\\_2011\\_eng.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros_2011_eng.pdf); <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination,-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>; <http://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/Press/2021/20210316-Afrophobie-prov-EN.pdf>.

<sup>17</sup> A/HRC/33/61/Add.2; A/HRC/38/33/Add.1; CERD/C/USA/CO/7-9.

<sup>18</sup> A/HRC/20/16; A/HRC/29/47; A/HRC/35/10; CERD/C/URY/CO/21-23; CERD/C/ARG/CO/21-23; Working Group on discrimination against women and girls、Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência (巴西) 以及 Woodhull Freedom Foundation/Sex Workers Project (Urban Justice Center) 提交了材料; [www.un.org/sites/un2.un.org/files/women\\_and\\_girls\\_of\\_african\\_descent\\_web.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/women_and_girls_of_african_descent_web.pdf).

<sup>19</sup> A/74/274; [www.enar-eu.org/IMG/pdf/sr\\_key\\_findings-2.pdf](http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/sr_key_findings-2.pdf); [www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros\\_2011\\_eng.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/docs/pdf/afros_2011_eng.pdf).

<sup>20</sup> A/HRC/30/56/Add.1; A/HRC/39/69/Add.2; A/HRC/44/57/Add.2.

策和边境管理方面的法律和做法辩护。<sup>21</sup> 出于种族动机的暴力和仇恨，包括仇恨言论，是借助至上主义意识形态的极右和民粹主义战略所利用的手段。<sup>22</sup>

16. 上述挑战表明，数据十分重要，有助于解释和理解系统性种族主义的不同动态。收集、分析和运用按种族或族裔分列的数据，包括关于法律、政策和做法对某些种族或族裔群体的影响的数据，仍属例外而非常态。即便在收集此类数据的国家，这些数据似乎也没有一贯被用来为有效的决策提供指导。<sup>23</sup>

## 前进之路

17. 以上例子表明，各国急需创造可维护尊严和权利的生活条件。<sup>24</sup> 国际人权法和政治承诺可为实现实质性种族正义和平等提供一个明确的框架，该框架超出纯粹形式上的平等概念的范围。<sup>25</sup> 依据这两者，各国义务消除一切形式种族歧视，<sup>26</sup> 包括系统性种族主义，<sup>27</sup> 无论其法律地位如何。<sup>28</sup> 这还意味着需要通过交叉分析，改革从意图来看也许不具歧视性，但从结果和效果来看却具有歧视性的机构、立法、政策和做法。<sup>29</sup>

18. 各国应审查系统性种族主义的程度和影响，并采取有效的法律、政策和体制措施，处理超出个体行为总和范围的种族主义问题。因此，必须进行严格审查，以消除导致政治、社会和经济不平等的结构和措施，并全面处理系统性种族主义的表现、根源和驱动因素。<sup>30</sup> 应当根据基于影响而非意图的指标来衡量进展。消除致使种族主义长期存在的诱因并确保制度和机构不从中获益，是关键。

<sup>21</sup> A/HRC/38/52; Quaker United Nations Office 提交的材料。

<sup>22</sup> A/HRC/41/55; A/73/312; CERD/C/USA/CO/7-9; [www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf); <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1>; [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_EN.html); [www.enar-eu.org/IMG/pdf/sr\\_key\\_findings-2.pdf](http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/sr_key_findings-2.pdf); [www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-2.pdf](http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-2.pdf); <https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/Pdf/Press/2021/20210316-Afrophobie-prov-EN.pdf>; [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-fundamental-rights-report-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-fundamental-rights-report-2018_en.pdf); [www.pewresearch.org/fact-tank/2017/07/25/1-in-4-black-americans-have-faced-online-harassment-because-of-their-race-or-ethnicity/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/07/25/1-in-4-black-americans-have-faced-online-harassment-because-of-their-race-or-ethnicity/); [www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes](http://www.fbi.gov/investigate/civil-rights/hate-crimes); <https://mkcentrum.se/wp-content/uploads/2014/12/Afrofobi-20140203-executive-summary.pdf>.

<sup>23</sup> [www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/eu-com-data-collection-field-of-equality-study-2017.pdf](http://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/eu-com-data-collection-field-of-equality-study-2017.pdf); [www.lawrencereview.co.uk/](http://www.lawrencereview.co.uk/).

<sup>24</sup> 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2019 年)。

<sup>25</sup> 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)。

<sup>26</sup> 阿尔及利亚、安道尔、阿根廷、多民族玻利维亚国、哥斯达黎加、塞浦路斯、芬兰、危地马拉、墨西哥、瑞典、美国以及欧洲联盟提交的材料，所有这些材料都介绍了反歧视法律和政策。

<sup>27</sup> 《世界人权宣言》，第 2 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 2 条；《公民及政治权利国际公约》，第二条；《经济社会文化权利国际公约》，第二条；《德班宣言和行动纲领》，第 35 段；消除种族歧视委员会，第 34 号一般性建议(2011 年)；A/75/561。

<sup>28</sup> 消除种族歧视委员会，第 30 号一般性建议(2004 年)，第 3 段；经济、社会和文化权利委员会，第 20 号一般性意见(2009 年)，第 30 段；人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段。

<sup>29</sup> 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)，第 7 段；A/HRC/38/52，第 29 段。

<sup>30</sup> 《德班宣言和行动纲领》；消除种族歧视委员会，第 34 号一般性建议(2011 年)，第 17 段。



19. 系统性种族主义需要系统性应对措施。各国应当采取系统性做法打击种族歧视，采取政府所有部门和全社会参与的应对措施，并对这些措施进行监测。这些措施被列入全面、资源充足的国家和区域行动计划，并在必要时包括确保弱势群体特别是非洲人和非洲人后裔充分和平等地享有人权的特别措施。<sup>31</sup> 这方面有希望的举措<sup>32</sup> 有：美国于 2021 年启动了一项“与我们面临的重大机遇和巨大挑战相称的政府所有部门参与的公平议程”。<sup>33</sup> 各国还应根据国际人权法，防止和应对种族主义行为、暴力和仇恨罪，包括宣扬和煽动对非洲人后裔的种族仇恨或歧视的团体的种族主义行为、暴力和仇恨罪。

20. 各国应在制定严格的保障措施并遵守国际人权法的前提下，收集并公布按种族或族裔以及按性别和其他因素分列的全面数据。<sup>34</sup> 此外，各国应分析法律、政策和做法对特定种族和族裔群体的累积影响。人权高专办意识到一些国家提出的困难，<sup>35</sup> 但同时指出，这类数据有助于利用经验证据来增加对当地的系统性种族主义的严重程度和机构应对措施的了解，并监测政策措施的有效性。在全国人口普查和统计资料中明确承认非洲人后裔，也是朝向承认其特性和身份迈出的一步，而特性和身份是其尊严权之本。各国还应投资于教育课程和文化举措，以提高对非洲和非洲人后裔的文化、历史、传统和贡献的认识。这些是和解和创建基于正义、平等和团结的包容性社会的基本要素。<sup>36</sup>

21. 展望未来，各国应当通过适当的供资机会，确保非洲人后裔包括非洲裔妇女及其组织积极和有意义地参与国家机构，包括执法和刑事审判系统以及决策进程，并在其中切实拥有代表性。各国应提倡与民间社会组织、私营部门、媒体、议会和工会建立伙伴关系。应建立或加强独立的国家人权机构和平等机构，<sup>37</sup> 同时为消除系统性种族主义，包括执法方面和刑事审判体系中的系统性种族主义提供充足的资源和有力的授权。

22. 工商企业必须履行其尊重人权，包括非洲人后裔的权的公司责任。工商企业应避免通过其活动造成或助长不利的人权影响，直接与受影响群体合作，酌情获得这些群体的自由、事先和知情同意，并在出现这种影响时予以补救。<sup>38</sup> 例如，工商企业应采取具体措施，确保多样化、包容性和公平的雇用做法，同时鼓励工商企业为打击种族歧视的努力提供支持。

<sup>31</sup> 消除种族歧视委员会，第 32 号一般性建议(2009 年)。

<sup>32</sup> 例如，见欧洲联盟提交的材料：[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_en.pdf)；[www.oas.org/en/sare/documents/PA\\_Afrodosc\\_ENG.pdf](http://www.oas.org/en/sare/documents/PA_Afrodosc_ENG.pdf)；[www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/speech-throne/2020/speech-from-the-throne.html](http://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/speech-throne/2020/speech-from-the-throne.html)；[www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/anti-racism-engagement/anti-racism-strategy.html](http://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/anti-racism-engagement/anti-racism-strategy.html)；[www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44458/S1801011\\_en.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44458/S1801011_en.pdf)。

<sup>33</sup> [www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/](http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/)。

<sup>34</sup> A/70/335；[www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf)。

<sup>35</sup> A/70/335。

<sup>36</sup> 《德班宣言和行动纲领》，第 106 和 109 段。

<sup>37</sup> [www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2](http://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2)。

<sup>38</sup> [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf)。

23. 各国应抓住机遇推进反种族主义议程，在执行《2030 年可持续发展议程》方面将实现种族公平作为优先事项，并确保非洲人后裔不掉队。2021 年 9 月是 2001 年在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议二十周年，这可以为紧急加快行动提供机遇。“非洲人后裔国际十年”可为推进认可、正义和发展提供了一个补充渠道。非洲人后裔问题常设论坛可为非洲人后裔领导的运动提供一个平台，并可有助于拟定一项关于促进和充分尊重非洲人后裔的人权的联合国宣言。为最大限度地发挥总体影响，应以综合和前瞻性方式利用这些进程。

### 三. 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

24. 系统性种族主义以及把黑人与犯罪和违法行为联系在一起——因而造成长期有害和有辱人格的影响——的做法，也决定着非洲人后裔与执法人员和刑事审判系统之间的相互关系。对这种联系造成的影响的详细评估往往因缺乏官方分类数据而受阻。而在备有数据的情况下，相关数据却令人担忧。例如，2019 年，尽管非裔美国人占美国人口的 13%，但他们却在被捕总人数中占 26%。<sup>39</sup> 加拿大的数据显示，“2013 年至 2017 年间，多伦多黑人在多伦多警察局的致命枪击事件中成为受害者的可能性是白人的将近 20 倍”。<sup>40</sup> 在大不列颠及北爱尔兰联合王国，2019 年 4 月至 2020 年 3 月，“每 1,000 名白人中有 6 人遭到拦截搜查，而每 1,000 名黑人中则有 54 人遭到拦截搜查”。<sup>41</sup>

25. 区域机构、民间社会组织、媒体、大学和智库都在努力填补数据空白。它们指出，与其他族裔群体相比，非洲人后裔与执法部门接触会产生不成比例的不利后果。据报道，种族划线在几个地区广泛得到实行，特别是作为歧视性身份检查和拦截搜查的依据。<sup>42</sup> 据报告，人们还对将算法决策和人工智能<sup>43</sup> 应用于预测性警务<sup>44</sup> 和与判刑相关的风险评估，<sup>45</sup> 如使用面部识别和监控技术跟踪和控制特定的人群，<sup>46</sup> 表示关切。一些报告显示，拦截、逮捕和监禁，包括针对与毒

<sup>39</sup> <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2019/crime-in-the-u.s.-2019/tables/table-43>.

<sup>40</sup> Action Canada 提交的材料；[www.ohrc.on.ca/en/public-interest-inquiry-racial-profiling-and-discrimination-toronto-police-service/collective-impact-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-discrimination-black#Executive%20summary](http://www.ohrc.on.ca/en/public-interest-inquiry-racial-profiling-and-discrimination-toronto-police-service/collective-impact-interim-report-inquiry-racial-profiling-and-racial-discrimination-black#Executive%20summary).

<sup>41</sup> [www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/crime-justice-and-the-law/policing/stop-and-search/latest](http://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/crime-justice-and-the-law/policing/stop-and-search/latest).

<sup>42</sup> 欧洲联盟、欧洲反对种族主义和不容忍委员会、美洲人权委员会、人权观察社、the Association for the Prevention of Torture、Centro de Estudios Legales y Sociales, the International Decade for People of African Descent Assembly–Guyana, Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora (Capítulo México)、Proyecto Afrodescendencia México 提交的材料；[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdf)；[www.amnesty.org/en/latest/news/2021/01/france-systemic-police-discrimination-requires-reforms/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/01/france-systemic-police-discrimination-requires-reforms/).

<sup>43</sup> A/HRC/44/24；A/HRC/44/57；<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/preventing-unlawful-profiling-today-and-future-guide>.

<sup>44</sup> 消除种族歧视委员会，第 36 号一般性建议(2020 年)，第 33 段；[www.nyulawreview.org/online-features/dirty-data-bad-predictions-how-civil-rights-violations-impact-police-data-predictive-policing-systems-and-justice/](http://www.nyulawreview.org/online-features/dirty-data-bad-predictions-how-civil-rights-violations-impact-police-data-predictive-policing-systems-and-justice/).

<sup>45</sup> [www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing](http://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing).

<sup>46</sup> 消除种族歧视委员会，第 36 号一般性建议(2020 年)，第 35 段；A/HRC/41/35。

品有关的犯罪而采取的拦截、逮捕和监禁做法过多；宣判更为严厉，包括过多地判处死刑等。<sup>47</sup>

26. 例如，在法国，权利维护者组织 2016 年的一项调查结果显示，被视为阿拉伯人/来自马格里布或黑人的青年男子接受身份检查的可能性是其他人的 20 倍。这些人报告说，他们在遭到警方拦截过程中遭遇明显更多的侮辱行为和身体伤害。<sup>48</sup> 一个非政府组织 2019 年在波哥大两个街区进行的一项调查发现，“深肤色的人”遭遇警察、被逮捕或被罚款的可能性要比其他人高 2.5 倍以上。<sup>49</sup> 巴西公共安全论坛表示，在巴西，“2019 年，就警方干预行动造成的死亡率而言，非洲裔人要比白人高 183.2%”。<sup>50</sup> 在美国，一个非政府组织发现，非裔美国人据说占 2020 年被警方杀害者的 28%，<sup>51</sup> 占死囚犯的 41%(截至 2020 年 1 月 1 日)，<sup>52</sup> 占囚犯的 33%(2018 年)。<sup>53</sup>

27. 听取意见过程中经常提出的一个关切是，为黑人团体和社区采取的安保措施过多，因而使黑人团体和社区觉得受到威胁而不是受到保护。<sup>54</sup> 在一些国家，非洲裔儿童更有可能被排除在一些学校之外；而在另一些国家，一些警员被派驻校园，他们有权将人拘留、搜身和将人逮捕，一些儿童因此而被定罪。<sup>55</sup> 同样令人不安的是，据报道，一些国家的执法军事化，在这些国家，军人和装备的部署有时致使致命武力的使用迅速升级。<sup>56</sup>

28. 有些法律和做法，如没收公民财产的法律等，会为种族划线和其他歧视性做法提供经济刺激。<sup>57</sup> 此外，移民和边境执法实践中的据称的侵犯人权行为——特别是死亡、任意拘留和驱逐，或缺乏法律保障——影响到非洲移民和非洲裔移

<sup>47</sup> A/HRC/21/60/Add.1; A/HRC/30/65; A/HRC/31/56/Add.1; A/HRC/33/61/Add.1; CCPR/C/USA/CO/4; Race Equality First、the Association for the Prevention of Torture、Harm Reduction International、Advocates for Human Rights 提交的材料; [www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/89-657-x2019002-eng.htm](http://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/89-657-x2019002-eng.htm); [www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20182019-eng.aspx](http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20182019-eng.aspx); [www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ViolenceLGBTIPersons.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ViolenceLGBTIPersons.pdf).

<sup>48</sup> [www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-enquete\\_relations\\_police\\_population-20170111\\_1.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-enquete_relations_police_population-20170111_1.pdf).

<sup>49</sup> [www.ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2020/06/Abuso-Policial-Final-web.pdf](http://www.ilexaccionjuridica.org/wp-content/uploads/2020/06/Abuso-Policial-Final-web.pdf).

<sup>50</sup> <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>.

<sup>51</sup> <https://mappingpoliceviolence.org/>.

<sup>52</sup> [www.naacpldf.org/wp-content/uploads/DRUSAWinter2020.pdf](http://www.naacpldf.org/wp-content/uploads/DRUSAWinter2020.pdf).

<sup>53</sup> [www.pewresearch.org/fact-tank/2020/05/06/share-of-black-white-hispanic-americans-in-prison-2018-vs-2006/ft\\_20-05-05\\_imprisonmentrates\\_2a/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/05/06/share-of-black-white-hispanic-americans-in-prison-2018-vs-2006/ft_20-05-05_imprisonmentrates_2a/).

<sup>54</sup> 还见 A/HRC/33/61/Add.2; [www.hrw.org/report/2020/06/18/they-talk-us-were-dogs/abusive-police-stops-france](http://www.hrw.org/report/2020/06/18/they-talk-us-were-dogs/abusive-police-stops-france); [www.runnymedetrust.org/uploads/Race%20and%20Policing%20v5.pdf](http://www.runnymedetrust.org/uploads/Race%20and%20Policing%20v5.pdf).

<sup>55</sup> 例如，见 the “school-to-prison pipeline” in the United States ([www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17000](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17000); [www.aclu.org/issues/juvenile-justice/school-prison-pipeline](http://www.aclu.org/issues/juvenile-justice/school-prison-pipeline))。还见联合国儿童基金会(儿基会)联合王国办事处提交的材料。

<sup>56</sup> <https://inquirycommission.org/website/wp-content/uploads/2021/04/Commission-Report-15-April.pdf>; [www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Brasil2021-en.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Brasil2021-en.pdf).

<sup>57</sup> A/HRC/36/37/Add.2; Disability Rights Ohio 提交的材料; [www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy\\_part/projects/pdf/AfricanCanadianClinicIpperwashProject\\_SIUStudybyScotWortley.pdf](http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/projects/pdf/AfricanCanadianClinicIpperwashProject_SIUStudybyScotWortley.pdf).

民。<sup>58</sup> 值得注意的是，人权高专办提及了非洲移民在利比亚遭受严重侵犯和践踏人权行为侵害，包括遭受奴役的情况。<sup>59</sup>

29. 如上文第 7 段所述，人权高专办收到了关于 190 多起非洲人和非洲人后裔在与执法官员接触之后死亡的事件的信息，这些事件有 98% 据说发生在欧洲、拉丁美洲和北美，多数发生在过去十年。多数受害者为男性——特别是来自贫困社区的年轻男性和有心理残疾的男性——但约有 16% 为女性，11% 为儿童，4% 为男女同性恋、双性恋、跨性者或间性人。

30. 人权高专办对这些事件的分析表明，85% 以上与警察有关的死亡事件都有三个主要背景：第一个背景是处理轻罪、拦截车辆和拦截搜查，乔治·弗洛伊德案(美国)、阿达马·特拉奥雷案(法国)、卢安娜·巴博萨·多斯赖斯·桑托斯案(巴西)便是在这种背景下发生；第二个背景是执法人员作为精神健康危机的第一处置者采取干预行动，凯文·克拉克案(联合王国)便是在这种背景下发生；第三个背景是特种警察开展行动，布莱娜·泰勒案(美国)、詹纳·加西亚·帕洛米诺案(哥伦比亚)、若昂·佩德罗·马托托斯·平托案(巴西)便是在这种背景下发生。许多此类干预行动被定性为在“禁毒战争”背景下采取的行动或与打击帮派团伙有关的行动。这些起说明作用的事件和一些国家提供的答复<sup>60</sup> 反映在与本报告相关的会议室文件中。

31. 在以上三种情形中，种族偏见、种族成见和种族划线做法似乎在反复起作用。看来，关于什么或谁具有危险性的错误和陈规定型描述或看法仍在左右着执法过程中做出的推断。<sup>61</sup> 一些交叉因素也会加剧这种情况。种族成见据说导致了使用武力的侵权行为，并致使在执法人员作为第一处置人处理涉及遇到精神健康危机者的情况的情形中，无法提供适当护理。<sup>62</sup>

32. 在所审查的许多事件中，现有信息表明，受害者并不构成致使他人死亡或受到严重伤害的紧迫威胁，因而无需使用实际使用的那种武力。据称的使用武力的侵权行为，最常见的有致命枪击，过度或不必要使用限制措施，使用低致命性武器或这几种做法的结合。

33. 除了这些事件之外，研究表明，许多国家都没有制定可以根据国际人权法使用武力提供明确指示的有效的法律和政策。这种明确性的缺乏会增加侵权风险，还会阻碍问责。<sup>63</sup> 执法人员很少因侵犯人权和对非洲人后裔的犯罪而被追究责任，造成这种状况部分原因在于调查不力，缺乏独立和强有力的监督、申诉

<sup>58</sup> A/HRC/29/36; Centre suisse pour la défense des droits des migrants、the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants、US Human Rights Network 及巴拿马国家人权机构提交的材料；[www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25146&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25146&LangID=E)；[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/874022/6.5577\\_HO\\_Windrush\\_Lessons\\_Learned\\_Review\\_WEB\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/874022/6.5577_HO_Windrush_Lessons_Learned_Review_WEB_v2.pdf)；[www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16270&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16270&LangID=E)。

<sup>59</sup> [www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf)。

<sup>60</sup> 巴西、哥伦比亚、法国、联合王国、美国的作了答复。

<sup>61</sup> A/74/274。

<sup>62</sup> INQUEST 和 Access to Justice Knowledge Hub for Fair Participation 提交的材料。

<sup>63</sup> <https://chicagounbound.uchicago.edu/ihr/14/>；<https://inquirycommission.org/website/wp-content/uploads/2021/04/Commission-Report-15-April.pdf>。



和问责机制，<sup>64</sup> 以及普遍存在的对非洲人后裔作“有罪推定”的做法。<sup>65</sup> 纪律程序往往不充分、不起作用或不受独立监督，而且之后很少实行适当的制裁。<sup>66</sup>

34. 研究显示，与种族相关的不当行为的机构问责制度往往较为薄弱。一些国家进行了审查和调查，提出了明确的改革建议，但却没有依照常规把经验教训纳入决策。<sup>67</sup> 因此，有问题的周期和型态重复出现的可能性很大。除了极少数例外，<sup>68</sup> 调查和司法裁决往往没有考虑到种族歧视和制度偏向可能在死亡中起到的作用。

35. 听取意见结果和提交材料表明，非洲人后裔认为，制度一次次地失信于他们。从非洲人后裔在诉诸司法方面面临的挑战来看，各国有着惊人的相似之处。主要由于有罪不罚现象地存在，许多人表示对执法和刑事审判系统的信任度极低。受害者和家属往往在得不到充分支持的情况下为伸张正义而奔走，而在此之前，他们已经受到过度监管，遭受创伤。此外，一些家庭表示，在往往漫长的财力和情感枯竭过程中，他们无法获得足够的法律援助和心理支持。持久的身心创伤往往波及社区。有些人担心遭到报复和骚扰。受害者往往被认为“理应”受到执法人员所给予的那种待遇，受害者家属认为这尤其令人难以承受。

## 前进之路

36. 设法处理执法人员行为和有罪不罚问题方面的一些有希望的动态有：美国 2021 年《新墨西哥州民权法案》<sup>69</sup> 和巴西最高法院最近发布的禁令，禁止军警在 COVID-19 期间在里约热内卢贫民窟开展行动。<sup>70</sup> 2020 年，加拿大新斯科舍省省长为司法系统中的系统性种族主义正式道歉，并承诺参与恢复性进程，以转变公共安全做法。<sup>71</sup> 欧洲联盟在其 2020-2025 年反种族主义行动计划中呼吁采取

<sup>64</sup> American Civil Liberties Union、INQUEST 以及 the International Federation of Action by Christians for the Abolition of Torture (ACAT) 提交的材料；[www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria](http://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria)；[www.washingtonpost.com/sf/investigative/2015/04/11/thousands-dead-few-prosecuted/](http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2015/04/11/thousands-dead-few-prosecuted/)。

<sup>65</sup> <https://eji.org/issues/presumption-of-guilt>。

<sup>66</sup> ACAT、INQUEST、the NAACP Legal Defense and Educational Fund 以及 the American Civil Liberties Union 提交的材料；[www.justice.gov/opa/file/925846/download](http://www.justice.gov/opa/file/925846/download)；[www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa-2019-num-accessopti.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa-2019-num-accessopti.pdf)。

<sup>67</sup> INQUEST 和 the American Civil Liberties Union 提交的材料。

<sup>68</sup> 例如，见，[https://archive2021.parliament.scot/S5\\_HealthandSportCommittee/General%20Documents/20200521CSJtoMMSheku\\_Bayoh.pdf](https://archive2021.parliament.scot/S5_HealthandSportCommittee/General%20Documents/20200521CSJtoMMSheku_Bayoh.pdf)；[www.policeconduct.gov.uk/news/iopc-announces-thematic-focus-race-discrimination-investigations](http://www.policeconduct.gov.uk/news/iopc-announces-thematic-focus-race-discrimination-investigations)；[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_410\\_es\\_p.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_410_es_p.pdf)；[www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/communiqués\\_liés\\_activité\\_juridictionnelle\\_8004/contr\\_identite\\_discriminatoires\\_8005/contr\\_identite\\_36034.html](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/communiqués_liés_activité_juridictionnelle_8004/contr_identite_discriminatoires_8005/contr_identite_36034.html)；[www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-merrick-b-garland-announces-investigation-city-minneapolis-minnesota-and](http://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-merrick-b-garland-announces-investigation-city-minneapolis-minnesota-and)。

<sup>69</sup> [www.governor.state.nm.us/2021/04/07/gov-lujan-grisham-ratifies-civil-rights-act/#:~:text=%E2%80%9CThe%20New%20Mexico%20Civil%20Rights,a%20fairer%20state%20for%20everyone.%E2%80%9D](http://www.governor.state.nm.us/2021/04/07/gov-lujan-grisham-ratifies-civil-rights-act/#:~:text=%E2%80%9CThe%20New%20Mexico%20Civil%20Rights,a%20fairer%20state%20for%20everyone.%E2%80%9D)。

<sup>70</sup> Conectas Direitos Humanos 提交的材料；[www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF635DECISaO5DEJUNHODE20202.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF635DECISaO5DEJUNHODE20202.pdf)。

<sup>71</sup> <https://novascotia.ca/news/release/?id=20200929002>。

行动，以便防止执法机构内部的歧视态度，并处理种族和族裔成见。<sup>72</sup> 2020年3月，阿根廷就1996年一名非洲裔人士被执法人员杀害一事表示道歉，并承认对此事负有责任。<sup>73</sup>

37. 尽管这些步骤很重要，但仍需要作出全面努力，确保在维持治安工作中采取立足于人权的做法，并确保形成一种完全没有种族主义的机构氛围。各国应进行深刻反思，并鼓励受影响社区参与重新构想警务和改革刑事审判系统的努力。这些努力应被视为确保警察机构更好地保护、代表和平等服务所有社区的真正尝试。自省过程应考虑执法机构在社会中的作用，执法机构的方法及其与以往的不公正的联系对现代执法机构和刑事审判系统的运作的影响。自省过程还应考虑阻碍机构氛围和做法的转变的因素，以及领导人在提倡采取政策，鼓励进行有效同行干预，以制止违法行为并确保惩戒不当行为方面的责任。

38. 开展有效的维持治安工作的最佳途径是合作和说服。警员个人的行为必须与国际人权法相一致。必须修改有缺陷的法律，以使其与可衡量的绩效指标挂钩。独立的监督和问责程序必须确保行为守则和其他政策所含规则不会对社会的某些阶层产生不利影响，并确保通过强有力的业务政策、有效和持续的培训和教育来处理无意的偏见。系统性种族主义由于个人行为而得到延续的现象必须终止，这种做法可能被视为合法的酌处权，但会基于种族或族裔而对有些人进行过度惩罚。

39. 为处理非洲人后裔与执法机构之间缺乏信任的问题，各国必须投资于可持续的跨领域方案，以减少教育、就业、医疗保健和住房方面的不平等和歧视，并投资于减少枪支暴力的有效战略，因为这些方案和战略将产生比主要侧重于逮捕和起诉的做法更积极的结果。国家赞助的具体方案还应处理犯罪的根源和系统性种族主义的复合影响，并注重预防。

40. 采取强有力的措施，根据国际人权法终止有罪不罚现象，确保追究责任并为受害者及其家属提供补救，至关重要。各国应对关于非法使用武力或其他违法行为的每一项指称进行有效、公正和及时的调查，相应给予惩处，并确保类似事件不再发生。此外，各国应建立独立的监督机制，采用标准化方法报告和审查使用武力的情况。各国还应公布关于种族划线、与执法相关的死亡和重伤以及相关的起诉和定罪情况的数据，此种数据应按受害者的种族或族裔分列。

41. 此外，各国应当修改法律、政策、程序和做法，以便按照关于武力和火器的使用的国际原则，特别是合法性、谨慎、必要性、相称性、问责和不歧视原则，对执法人员使用武力实行限制，<sup>74</sup> 并采取措施切实保护生命权和人身安全权。这些原则在特种执法部队开展复杂行动过程中同样适用。<sup>75</sup> 还必须对处于弱势

<sup>72</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_2025\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_2025_en.pdf).

<sup>73</sup> 阿根廷提交的材料；[www.argentina.gob.ar/noticias/historico-reconocimiento-ante-la-corte-inter-americana-de-derechos-humanos-por-casos-de](http://www.argentina.gob.ar/noticias/historico-reconocimiento-ante-la-corte-inter-americana-de-derechos-humanos-por-casos-de).

<sup>74</sup> [www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx); [www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx).

<sup>75</sup> 人权事务委员会，第36号一般性意见(2019年)，第13段。



地位的人采取特别保护措施，这些人的生命和人身安全因先前存在的暴力型态而面临特殊风险。<sup>76</sup>

42. 另外，应适当采用替代方法取代常规维持治安做法和使用武力做法，特别是在教育环境中，在应对精神健康危机情形中，在集会期间以及在移民和边境管理方面。各国应禁止并处理执法实践中包括街头维持治安过程中的种族划线做法。<sup>77</sup>关键是要消除致使种族歧视现象在执法方面和刑事审判系统中长期存在的法律和做法。必须在每个阶段处理刑法的歧视性适用问题，包括为此根据国际人权标准修改会产生歧视性结果的处理毒品问题的政策、法律和做法。

43. 各国应建立独立机制并为其提供资源，以支持家庭和群体了解真相，诉诸司法，包括为单独的尸体解剖提供资金。各国应确保家庭能够受益于受害者赔偿方案，包括获得心理和丧亲援助，并在安葬受害者方面获得支助。各国应当采取措施纪念受害者。

#### 四. 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

44. 2020 年发生了要求伸张种族正义的前所未有的抗议活动。<sup>78</sup> 据估计，2020 年 5 月 26 日至 8 月 22 日，仅在美国各地就举行了 7,750 次抗议活动，其中绝大多数(93%)据报告为和平抗议活动。<sup>79</sup>

45. 其中一些抗议引发了变革。例如，在比利时、瑞士和联合王国，有报告表明，已经承诺考虑从公共场所拆除与奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义有关的雕像和纪念物。<sup>80</sup> 在美国，有几个城市禁止使用窒息性处置手段和催泪弹，一些州通过了立法，设法终止或减少使用有限制的豁免的法律理论来使警员免于承担不当行为的民事责任的现象。<sup>81</sup>

46. 和平集会是一项人权。然而，收到了可信和一致的指称，这些指称表示，政府对一些抗议的处置不符合国际人权法，<sup>82</sup> 包括不必要和过度使用武力等，这

<sup>76</sup> 同上，第 23 段。

<sup>77</sup> 消除种族歧视委员会，第 36 号一般性建议(2020 年)；A/HRC/44/24；欧洲联盟提交的材料：<https://minorityrights.org/trends2020/>。

<sup>78</sup> A/HRC/47/CRP/1；[www.creosotemaps.com/blm2020/](http://www.creosotemaps.com/blm2020/)；<https://blmprotests.forensic-architecture.org/>。

<sup>79</sup> <https://acleddata.com/2020/08/31/us-crisis-monitor-releases-full-data-for-summer-2020>。

<sup>80</sup> A/HRC/47/CRP/1。

<sup>81</sup> <https://leg.colorado.gov/bills/sb20-217>；[www.governor.state.nm.us/2021/04/07/gov-lujan-grisham-ratifies-civil-rights-act/](http://www.governor.state.nm.us/2021/04/07/gov-lujan-grisham-ratifies-civil-rights-act/)。

<sup>82</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25922&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25922&LangID=E)。

种情况尤其发生在美国，<sup>83</sup> 有时也发生在联合王国。<sup>84</sup> 提交材料和被听取意见者提及了美国的一些具体例子：据报告未能对抗议者和反抗议者之间的冲突加以制止；<sup>85</sup> 对反抗议的处置更加宽容；并指出，与美国<sup>86</sup> 和联合王国<sup>87</sup> 的其他抗议相比，对一些反种族主义抗议在维持秩序方面采取的做法有所不同。

47. 据报道，在美国，有关方面以军事化方式对待抗议活动，因而有人将相关经历比作在战区遭遇的情况。<sup>88</sup> 据说在某些情形中，部署了一些没有身份标识的执法人员。<sup>89</sup> 提交材料指出，有大量抗议者被逮捕和拘留，<sup>90</sup> 尽管在美国，对多数被捕者的指控被撤销。<sup>91</sup> 在某些情况下，使用监视工具和其他技术来监测抗议活动，<sup>92</sup> 以及利用应对 COVID-19 的措施来限制抗议活动，<sup>93</sup> 也被列为一个令人关切的问题。此外，有报告指出，有些国家的法律和拟议立法将对抗议实

<sup>83</sup> Submissions by the American Civil Liberties Union, Advocates for Human Rights, the University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now, Andy and Gwen Stern Community Lawyering Clinic/American Civil Liberties Union Pennsylvania, Forensic Architecture/Bellingcat, the NAACP Legal Defense and Educational Fund, the International Network of Civil Liberties Organisations, the Inter-American Commission on Human Rights and Human Rights Watch; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25335>; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25589>; [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25948&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25948&LangID=E); [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/earlywarning/statements/USA.PDF](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/earlywarning/statements/USA.PDF); [www.oas.org/en/iachr/media\\_center/Preleases/2020/129.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/Preleases/2020/129.asp).

<sup>84</sup> Black Protest Legal Support 和 Race Equality First 提交的材料; <https://netpol.org/black-lives-matter/>.

<sup>85</sup> Andy and Gwen Stern Community Lawyering Clinic/American Civil Liberties Union Pennsylvania 提交的材料; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25802>.

<sup>86</sup> Andy and Gwen Stern Community Lawyering Clinic/American Civil Liberties Union Pennsylvania、Forensic Architecture/Bellingcat、University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now、the International Network of Civil Liberties Organisations、Human Rights Watch 提交的材料。

<sup>87</sup> Black Protest Legal Support 和 Race Equality First 提交的材料。

<sup>88</sup> American Civil Liberties Union、Forensic Architecture/Bellingcat、Human Rights First、the NAACP Legal Defense and Educational Fund、University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now、the Committee to Protect Journalists 提交的材料; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25589>; [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25946&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25946&LangID=E); [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25933&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25933&LangID=E).

<sup>89</sup> Human Rights First 提交的材料; <https://news.un.org/en/story/2020/07/1068971>.

<sup>90</sup> American Civil Liberties Union、Forensic Architecture/Bellingcat、University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now、the International Network of Civil Liberties Organisations 提交的材料; [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25948&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25948&LangID=E); <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25589>.

<sup>91</sup> [www.theguardian.com/us-news/2021/apr/17/george-floyd-protesters-charges-citations-analysis](http://www.theguardian.com/us-news/2021/apr/17/george-floyd-protesters-charges-citations-analysis).

<sup>92</sup> University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now 提交的材料; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25589>.

<sup>93</sup> International Network of Civil Liberties Organisations 和 Black Legal Protest Support 提交的材料。

行更多限制。<sup>94</sup> 一些政府人士还发表对某些抗议者进行诋毁的言论。<sup>95</sup> 在美国<sup>96</sup> 以及联合王国，<sup>97</sup> 记者、观察人士和医务人员在抗议过程中受到的待遇被视为一个令人关切的问题。

48. 一些国家出现的反种族主义抗议活动受到压制的现象，必须在一个大背景之下加以看待，在这个背景下，反对种族主义的个人面临报复，包括骚扰、恐吓，有时甚至面临暴力。在欧洲和美国，一些非洲裔民间社会活动分子报告了骚扰、监视、对其安全的威胁，包括在线威胁、污名化和其他形式的压力。<sup>98</sup> 收到的资料显示，据称有 70 名非洲裔人权维护者在拉丁美洲被杀害(57 名男子、12 名妇女和 1 名跨性妇女)。例如，在洪都拉斯，包括加利富纳妇女领袖在内的人权维护者据称面临任意杀害和强迫失踪，<sup>99</sup> 并且因维护加利富纳人民的祖传集体土地和文化权利而面临刑事指控。<sup>100</sup> 在哥伦比亚，据说 2020 年有 14 名非洲裔人权维护者被杀害，另一些人报告说收到死亡和其他威胁。<sup>101</sup> 2018 年，开展运动，反对警察暴力，维护非洲裔人权利的非洲裔政治家和人权捍卫者玛丽埃尔·佛朗哥在巴西被杀害。<sup>102</sup>

<sup>94</sup> University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now 和 the International Network of Civil Liberties Organisations 提交的材料；[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27060&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27060&LangID=E)；[www.justice.gov/opa/pr/over-300-people-facing-federal-charges-crimes-committed-during-nationwide-demonstrations](http://www.justice.gov/opa/pr/over-300-people-facing-federal-charges-crimes-committed-during-nationwide-demonstrations)；[www.libertyhumanrights.org.uk/issue/liberty-responds-to-plans-to-fast-track-prosecutions-for-protesters/](http://www.libertyhumanrights.org.uk/issue/liberty-responds-to-plans-to-fast-track-prosecutions-for-protesters/)。

<sup>95</sup> University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now 和 the International Network of Civil Liberties Organisations 提交的材料；[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25922&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25922&LangID=E)；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25335>；[www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/129.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/129.asp)；[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25980&LangID=E)。

<sup>96</sup> American Civil Liberties Union, Advocates for Human Rights、the University of Southern California Gould School of Law International Human Rights Clinic/Access Now、the Committee to Protect Journalists and Witness 提交的材料；[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25946&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25946&LangID=E)；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25589>；[www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2020/129.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/129.asp)；[www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/453459](http://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/453459)；[www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0173\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0173_EN.html)。

<sup>97</sup> <https://netpol.org/black-lives-matter/>。

<sup>98</sup> <https://rm.coe.int/combating-racism-and-racial-discrimination-against-people-of-african-d/1680a1c0b6>；submission by the University of Minnesota Human Rights Program；<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25639>。

<sup>99</sup> Cristosal 提交的材料；[https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/garifuna\\_se\\_03.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/garifuna_se_03.pdf)。

<sup>100</sup> A/HRC/35/23/Add.1；A/HRC/40/60/Add.2；[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_305\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf)。

<sup>101</sup> A/HRC/46/76；[www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Li%CC%81deres.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Li%CC%81deres.pdf)；<http://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=15518>；<http://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23169>；<http://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24100>；<http://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24886>。

<sup>102</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22901](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22901)；[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22837](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22837)。

## 前进之路

49. “珍视黑人生命”运动和相关的团体展现了非洲人后裔面对本报告所述挑战具有的韧性，这场运动和这些团体作出的共同努力可提供一个以综合做法和交叉叙事为特点的应对种族主义集体平台，从而创造了一个更广阔的空间，据以突出系统性种族主义对整个社会的健康造成的影响。这场运动提供了基层领导力模式，这种模式以倾听社区意见以及提出人权要求所需的能动作用和赋权为基础。

50. 个人，包括人权维护者和记者(其中许多是妇女)以及组织以往和现在的贡献必须得到承认和公开支持。民间社会在推动系统性改革方面发挥了关键作用，包括通过战略诉讼。正如受害者家属所强调的那样，“团结就是力量”。通过行使表达自由与和平集会的权利谴责种族主义，是实现变革的建设性方式。这些权利构成基于民主、人权、法治和多元化的参与性治理制度的基础。<sup>103</sup> 至关重要的是，各国应履行其义务，保护反对种族主义的人，包括人权维护者，使其在集会过程中和其他情形中免受质疑、骚扰、恐吓和更多监视。<sup>104</sup> 为平等运动之间和国家之间的团结提供支持，是扩大这些声音和付诸行动的关键，特别是在青年中。

51. 应当促进和便利和平集会以及通过和平集会表达人权要求。组织者、参与者、记者和观察人士的权利应不受歧视地得到尊重和保护。<sup>105</sup> 应当为带有政治信息的和平集会提供更多便利和保护，尤其应当设法保护遭受或曾经遭受歧视的人的权利。<sup>106</sup> 任何限制，包括以公共卫生为由实行的限制，都应当为民主社会所必需，具有非歧视性，由法律规定，与目标相称，而且属于为实现正当目标所必需。<sup>107</sup> 此外，限制原则上应是内容中立的，不应基于参与者的身份或其与当局的关系。执法人员应保护参与者、旁观者、观察人士、医务人员和记者免受歧视性侵害和攻击，包括非国家行为者实施的歧视性侵害和攻击。<sup>108</sup>

52. 各国有义务有效、公正和及时地调查关于执法人员非法使用武力或实施其他违法行为的任何指称。为了加强有效问责，穿制服的执法官员在集会期间应始终展示易于辨认的身份标识，只有在绝对必要时才部署便衣人员。<sup>109</sup> 军事装备不应用于维持和平集会秩序的目的，一般来说，军队不应参与维持集会秩序。<sup>110</sup> 对和平集会的组织者或参与者实施的任何逮捕和任何刑事或行政制裁都必须具有相称性、非歧视性，而且不得基于定义模糊、含糊或过于宽泛的罪行。<sup>111</sup>

53. 反对种族主义需要在全球、区域、国家和地方四级作出努力。联合国在提供人权方针指导以及监测和报告侵犯人权行为方面发挥着至关重要的作用。秘书长

<sup>103</sup> 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 1 段。

<sup>104</sup> A/HRC/32/20.

<sup>105</sup> A/HRC/31/66.

<sup>106</sup> 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)第 25 段和第 32 段；A/HRC/31/66。

<sup>107</sup> 人权事务委员会，第 29 号(2001 年)、第 34 号(2011 年)和第 37 号一般性意见(2020 年)。

<sup>108</sup> 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)；A/HRC/31/66。

<sup>109</sup> 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)。

<sup>110</sup> 同上；A/HRC/31/66；[www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx).

<sup>111</sup> 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)；A/HRC/31/66；A/HRC/40/52。

在呼吁采取行动维护人权时强调，公众参与和保护表达和集会自由(公民空间)是本组织的优先事项。<sup>112</sup> 倾听和高度重视包括非洲人后裔在内的落在后面的人的声音，对于实现《可持续发展目标》也至关重要。所有利益攸关方都应当申明，为种族正义和平等而斗争的行为者的工作是正当的，而且应当将保护这些人士自由、安全地开展行动所需空间列为优先事项。

54. 秘书长已将在内部消除种族主义和种族歧视作为本组织的一个优先事项，并且设立了联合国处理种族主义和促进所有人的尊严工作队，<sup>113</sup> 以制定战略行动计划和提出建议。人权高专办在工作队中发挥着关键作用，并正在制定自己的补充战略，以确保多样性和包容性。

## 五. 正视历史遗留问题，包括为此进行问责和提供补救

55. 据估计，曾经有 2,500 万至 3,000 万人被强行带离非洲，沦为奴隶。<sup>114</sup> 几十年来，不同国家的非洲人后裔一直呼吁就因奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易、殖民主义和一系列种族歧视政策和制度而遭受的伤害进行问责和提供补救。

56. 《德班宣言和行动纲领》确立了过去、现在和未来之间的联系，并认识到非洲人后裔仍然因奴隶制、奴隶贸易和殖民主义造成的后果而受害。<sup>115</sup> 然而，各国尚未采取全面的补救或和解措施，也没有采取措施充分承认、处理和减轻历史遗留问题在当代造成的有害影响以及这些问题的持续表现形式。

57. 最近，地方、国家和区域三级举措已开始设法寻求真相和提供有限形式的补偿，包括纪念、承认、道歉和诉讼等。例如，在美国，就 1921 年的大屠杀事件对俄克拉荷马州塔尔萨市提起了诉讼；<sup>116</sup> 马里兰州私刑真相与和解委员会已经成立；<sup>117</sup> 阿拉巴马州蒙哥马利市举行了纪念活动；<sup>118</sup> 补偿将设法“处理埃文斯顿市的非洲裔美国人/黑人居民面临的历史造成的财富和机会上的差距”；<sup>119</sup> 在联邦一级，已经提出了一项法案(HR40)，以建立一个委员会，研究和制定对非裔美国人进行补偿的建议。<sup>120</sup> 一些大学和宗教团体就其与奴役的历史关系，在州

<sup>112</sup> [www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The\\_Highest\\_Asperation\\_A\\_Call\\_To\\_Action\\_For\\_Human\\_Right\\_English.pdf](http://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Asperation_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf).

<sup>113</sup> [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26921&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26921&LangID=E); [www.un.org/sg/en/content/secretary-generals-remarks-the-general-assembly-observance-of-the-international-day-for-the-elimination-of-racial-discrimination-delivered](http://www.un.org/sg/en/content/secretary-generals-remarks-the-general-assembly-observance-of-the-international-day-for-the-elimination-of-racial-discrimination-delivered).

<sup>114</sup> [www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/slave-route/transatlantic-slave-trade/](http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/slave-route/transatlantic-slave-trade/).

<sup>115</sup> 《德班宣言和行动纲领》，第 13-14 段。

<sup>116</sup> 牧师 Robert Turner 提交的材料；[www.hrw.org/news/2021/05/21/us-failed-justice-100-years-after-tulsa-race-massacre](http://www.hrw.org/news/2021/05/21/us-failed-justice-100-years-after-tulsa-race-massacre)；[www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2020/11/tulsa-reparations0520\\_web.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/media_2020/11/tulsa-reparations0520_web.pdf).

<sup>117</sup> <https://msa.maryland.gov/lynching-truth-reconciliation/index.html>.

<sup>118</sup> <https://museumandmemorial.eji.org/>.

<sup>119</sup> [www.cityofevanston.org/government/city-council/reparations](http://www.cityofevanston.org/government/city-council/reparations).

<sup>120</sup> [www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/40?q=%7B%22search%22%3A%5B%22reparations%22%5D%7D&s=2&r=2](http://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/40?q=%7B%22search%22%3A%5B%22reparations%22%5D%7D&s=2&r=2).



和地方两级发起了弄清情况、道歉和补偿倡议。<sup>121</sup> 私营部门也开始表示正式道歉，并做出了某些提供补偿的承诺。<sup>122</sup>

58. 比利时于 2020 年成立了一个议会委员会，负责调查该国在刚果民主共和国以及布隆迪和卢旺达的殖民历史，包括君主制、教会和工商企业的作用。<sup>123</sup> 在加勒比地区，加勒比共同体赔偿委员会制定了一项 10 点赔偿计划，这项计划概述了“实现和解，了解真相以及为受害者及其后代伸张正义的途径”。<sup>124</sup> 2020 年，欧洲议会宣布奴隶制为危害人类罪<sup>125</sup>——法国在 2001 年就已经这样做。<sup>126</sup> 人们现在鼓励其他国家考虑采取类似举措。

59. 美国和欧洲的城市已经开始对话，包括如上所述就拆除雕像进行对话。<sup>127</sup> 2020 年，阿根廷成立了历史上承认非洲裔阿根廷人群体国家委员会，负责通过恢复对该群体具有特殊意义的遗址，寻求对阿根廷非洲裔人的历史补偿。<sup>128</sup> 在哥伦比亚，真相与和解委员会于 2020 年就武装冲突对非洲人后裔的影响举行了一些讲述真相对话，有人在对话过程中承认了他们造成的伤害。<sup>129</sup> 2019 年，法国设立了一个基金会，以便就法国在非洲奴隶贸易中所扮演的角色建立一个博物馆和一些纪念馆。<sup>130</sup>

60. 然而，没有一个国家对系统性种族主义以往或目前的影响作出详细解释。一些人反对追究责任和就历史遗留问题提供补救，指出考虑涉及现已死亡的行为人和受害者的数百年前发生的严重侵犯人权行为并非易事，并且认定随着奴隶制的废除，系统性种族主义已经不再具有危害。此外，界定国家责任以及设计涉及时间和实质范围及可能的受益者的有效赔偿方案并为这些方案供资等问题，需要进一步加以确定并进行谈判——包括但不限于对经济赔偿请求的具体关切。<sup>131</sup> 现在是通过政治领导、创造性对策、赋权措施和就这些历史遗留问题对当代形式种族主义的影响展开真诚对话，克服这些障碍的时候了。

61. 然而，隐藏在当今的系统性种族主义、种族暴力、非人化和排斥背后的，是与奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义的影响关系密切或从中受益而且仍在从中受益的国家、机构、宗教团体、大学、工商企业和个人的责任，没有得到正式承认。

<sup>121</sup> A/HRC/47/CRP/1.

<sup>122</sup> 例如，见 [www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/i-cant-breathe-refrain-reignited-movement/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/i-cant-breathe-refrain-reignited-movement/)。

<sup>123</sup> [www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1462/55K1462001.pdf](http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1462/55K1462001.pdf); [www.hrw.org/news/2020/06/30/belgium-moving-regrets-reparations](http://www.hrw.org/news/2020/06/30/belgium-moving-regrets-reparations).

<sup>124</sup> <https://caricomreparations.org/caricom/caricoms-10-point-reparation-plan/>.

<sup>125</sup> [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0173\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0173_EN.html).

<sup>126</sup> [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000405369/](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000405369/).

<sup>127</sup> A/HRC/47/CRP/1; [www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/i-cant-breathe-refrain-reignited-movement/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/i-cant-breathe-refrain-reignited-movement/).

<sup>128</sup> 阿根廷提交的材料。

<sup>129</sup> <https://especiales.comisiondelaverdad.co/la-verdad-del-pueblo-negro/>.

<sup>130</sup> <https://memoire-esclavage.org/>.

<sup>131</sup> A/74/321.



## 前进之路

62. 现有倡议表明，认识到需要就奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义造成的持续影响进行补救的意愿在增强，这方面的做法正在出现。在这些举措的基础上，各国应启动全面进程，以制止、扭转这些历史遗留问题在本国特定情形中造成的持久后果和依然存在的表现形式，并就此进行补救。<sup>132</sup> 这些程序应旨在寻求真相，界定伤害，谋求正义和补偿，并有助于杜绝历史重演和实现和解。

63. 非洲人后裔和非洲人后裔群体应通过有效参与，包括广泛和包容性协商，为这些进程的设计和 implementation 提供指导。<sup>133</sup> 继续收集关于以往经历和历史的信息<sup>134</sup> 对于寻求真相和承认共同的叙事至关重要，这是通过积极和相互尊重的对话牢记受害者的痛苦，同时不忘其韧性和尊严的一种手段，这种对话可为每个人提供在安全环境中自由表达自己得看法所需的空間。弄清系统性种族主义和历史遗留问题的根源及其影响，对于在决策者和广大公众中确立对补偿的支持和转变话语至关重要。纪念、教育和提高认识是一种催化剂，有助于为要求变革的呼声提供支持，还有助于揭露使一系列种族歧视政策和制度得以持续存在的虚假陈述。

64. 为处理以往的问题而采取的措施应寻求改变未来。在奴役、殖民主义和一系列种族歧视政策和制度基础上设计并受其影响的结构和制度必须得到转变。<sup>135</sup> 补偿不应只是等同于经济赔偿。补偿还包括旨在恢复原状、康复、满足和保证不再重犯的措施，例如包括正式承认和道歉、<sup>136</sup> 纪念<sup>137</sup> 以及机构和教育改革等。补偿对于改变歧视和不平等的关系，对于共同致力于并投资于一个更强大、更具韧性的人人享有尊严、平等和不歧视的未来至关重要。补偿性正义需要采取以国际人权法为基础的多管齐下的做法。补偿是问责和补救的一个要素。对于每一项侵权行为，都应该通过充分、有效和及时的补偿来弥补造成的损害。<sup>138</sup> 补偿有助于促进对机构的信任和权利可能受到减损的人重新融入社会，同时承认受害者和幸存者作为权利持有人。<sup>139</sup>

65. 国家进程应辅之以包含国家间、跨界对话与合作，包括与前殖民地受影响社区对话与合作的举措。此外，相关工商企业应当考虑其自身在当前和以往的业务中与奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义的联系，并研究提供补偿的可能性。

<sup>132</sup> A/HRC/27/68; A/HRC/45/47; A/74/321. 还见针对特定国家的建议，例如，载于 A/HRC/33/61/Add.2; A/HRC/36/60/Add.1; A/HRC/39/69/Add.2; A/HRC/42/59/Add.1。

<sup>133</sup> A/69/518, 74–80 段。

<sup>134</sup> <https://en.unesco.org/themes/fostering-rights-inclusion/slave-route>.

<sup>135</sup> A/74/321, 第 10 段。

<sup>136</sup> A/74/147.

<sup>137</sup> A/HRC/45/45; [www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf).

<sup>138</sup> 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)；大会第 60/147 号决议。

<sup>139</sup> A/HRC/34/62.

## 六. 结论

66. 本报告和与其相关的会议室文件以受害者家属和非洲人后裔的亲身经历为基础，他们的勇气和决心正在促使各国、联合国和其他方面采取更为大胆的步骤，以处理长期存在的侵犯人权问题，并伸张补偿性正义。

67. 今天，实现种族平等和正义转折点的重大机遇。非洲人和非洲人后裔同所有人一样，生来自由，在尊严和权利上平等。根据国际义务和承诺，各国必须拿出更强烈的政治意愿，加快采取促进种族正义和平等的行动，包括为此采取具体步骤，落实联合国和区域人权机制、国家调查委员会、国家人权机构和平等机构提出的建议。迄今为止已经提出了大量的建议。现在，是需要采取行动的时候了。

68. 倾听非洲人后裔的声音，显然需要一个争取实现种族正义和平等的全球变革议程。附件所载四点议程列出了需要进行的关键变革步骤，这些步骤也在本报告“前进方向”的小标题之下得到阐述。这项议程如能得到全面实施，将会：

- (a) 转变否认氛围，消除系统性种族主义，加快行动步伐；
- (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；
- (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；
- (d) 正视历史遗留问题，包括为此进行问责和提供补救。

69. 高级专员呼吁所有国家将该议程转化为通过全国对话制定的行动计划和具体措施。

70. 具体而言，高级专员期待与各国和人权理事会合作，实施变革议程，包括为此加强对各国和其他利益攸关方，特别是非洲人和非洲人后裔及其组织的援助，记录具体事件并采取后续行动，听取受害者、幸存者和受影响群体的意见并与其合作，并为各国相关的种族正义进程提供指导，这些进程需要额外资源。

71. 高级专员建议人权理事会继续密切关注这些问题，并建立一个具体的、有时限的机制，或者加强现有机制，为其提供更多的能力，以便在世界各地的执法工作中推进种族正义和平等，包括为此审查相关的型态、事件、政策和程序，如本报告和相关的会议室文件中强调的提及的型态、事件、政策和程序。

## 附件

### 进行变革，争取实现种族正义和平等的四点议程

本报告以非洲人和非洲人后裔的经历为基础，提出了一整套迫切需要采取的措施，这些措施旨在终止系统性种族主义，处理种族歧视和执法人员的侵权行为。A/HRC/47/CRP/1 号文件对这些措施作了进一步阐述。<sup>1</sup> 为取得实际成果，需要采取彻底、综合的做法——需要一项变革议程——以便消除系统性种族主义根源及其影响。

我们需要加紧努力，谋求正义，倾听并提供补救。

#### 一. 加紧努力：不再否认，开始纠正

系统性种族主义需要系统性对策，以迅速扭转否认局面，改变导致在生活各个方面对非洲人和非洲人后裔直接或间接实行歧视的结构、制度和行为。

1. 实施旨在消除系统性种族主义的有“政府各部门”和“全社会”参与的改革和应对措施，这些改革步骤和应对措施在全面的、资源充足的国家和区域行动计划中得到阐述。
2. 就执行终止系统性种族主义的国家和区域战略和行动计划作出有时限的公开承诺，并授权独立机构监测和报告这些承诺的履行情况。
3. 利用数据推动和评估处理系统性种族主义的措施，并在制定实施严格的保障措施和遵守国际人权法的前提下收集并公布按种族或族裔、性别、年龄和其他因素分列的全面数据，以便分析法律和政策对非洲人和非洲人后裔的影响。
4. 全力依靠法律的力量和领导力来应对种族主义行为、暴力和仇恨罪，包括为此大声疾呼并追究行为者的责任。
5. 加快执行联合国和区域人权机制、国家委员会和调查、国家人权机构和平等机构提出的建议，并监测和报告进展情况。

#### 二. 谋求正义：终止有罪不罚现象，建立信任

确保因对非洲人和非洲人后裔犯下的侵犯人权行为和其他罪行而追究执法人员的责任，弥合信任缺失，并加强机构监督。

1. 通过支持和实施社区驱动的尊严和集体安全模式，不加歧视地保护和服务社区所有成员，重新设计警务和刑事审判系统。
2. 实施改革，限制使用武力，禁止采取种族划线做法；因执法人员对非洲人和非洲人后裔犯下的违法行为而无一例外地切实将其绳之以法；并为受害者及其家属提供补救。

<sup>1</sup> 在 A/HRC/47/53 中提出。

3. 定期公布关于执法人员造成的死亡和严重伤害的按受害者种族或族裔分列的数据，以及关于相关起诉和定罪及任何纪律处分的数据。
4. 建立和/或加强执法机构行为独立监督和申诉程序和机制；将导致死亡或重伤的使用武力行为的报告和审查制度化 and 标准化，并总结经验教训。
5. 建立独立机制并为其提供资源，以便为受执法人员的违法行为影响的家庭和社区提供支持，具体做法有：为单独进行尸体解剖提供资金，制订执行受害者赔偿方案，提供心理社会和丧亲援助，为安葬受害者提供支助，诉诸司法等。

### 三. 倾听：必须听取非洲人后裔的意见

确保非洲人后裔和反对种族主义的人受到保护，听取其意见，他们的关切得到处理。

1. 确保非洲人后裔特别是妇女和青年切实参与各级国家机构包括执法机构、刑事审判系统及决策进程，并在其中切实具有代表性。
2. 承认反对种族主义的组织和现在作出的贡献，鼓励和支持各项平等运动相互声援。
3. 确保充分尊重表达自由与和平集会的权利，并承认和平抗议的权利是一种实现变革的方式。
4. 保护抗议活动的组织者、参与者、观察人士和记者的安全和权利，特别关注遭受或曾经遭受种族歧视的群体的成员。
5. 有效、公正、及时地调查关于对反对种族主义的组织和组织犯下侵犯人权行为或其他侵害行为的指称。

### 四. 补救：正视历史遗留问题，采取特别措施，伸张补偿性正义

认识到隐藏在当今的系统性种族主义、非人化和排斥背后的，是没有承认对奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义的责任，也没有就造成的伤害提供补救。

1. 承认就奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义及其遗留问题查明的真相、伸张正义和作出补偿，有助于防止历史重演和实现和解，造福全社会。
2. 建立和加强国家进程和其他进程，为这些进程提供充足资金，以形成一个关于奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义及其对非洲人和非洲人后裔造成的持久影响的共同叙事。
3. 确保非洲人后裔及其社区的有效参与，以便为这些进程的设计和 implementation 提供指导，包括进行广泛和包容性协商。
4. 通过国内和国际广泛和有意义的举措，包括通过正式承认和道歉、说出真相和提供各种形式的补偿，就数百年的暴力和歧视赔礼道歉。
5. 消除在奴役、殖民主义和一系列种族歧视政策和制度基础上设计并受这三者影响的结构和制度；重新设想公共空间，包括为此纪念非洲人后裔作出的贡献，

不忘对他们造成的危害，并确保奴役、跨大西洋非洲奴隶贸易和殖民主义不被美化。

---