



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7日

议程项目9

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，使其免受执法人员过度使用武力和其他侵犯人权行为侵害

在执法工作中推进种族正义和平等的国际独立专家机制的报告

概要

根据人权理事会第 47/21 号决议，在执法工作中推进种族正义和平等的国际独立专家机制提交了第一份报告，报告介绍了该机制的工作方法和履行任务的方式，并概述了该机制自 2021 年 12 月成立以来开展的活动。

专家机制尤其侧重于收集、公布和分析关于非洲人和非洲人后裔与执法当局和刑事司法系统互动的数据(按种族或族裔分列)，这是推动对执法领域和刑事司法系统中的系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施一个基本要素。专家机制在这方面提出了一系列建议。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 47/21 号决议提交理事会。
2. 2021 年，继联合国人权事务高级专员提交关于种族正义和平等的报告之后，¹ 人权理事会设立了“在执法中推进种族正义和平等的国际独立专家机制”。2021 年 12 月 16 日，理事会主席任命伊冯娜·莫克戈罗(南非)、特蕾西·基西(美利坚合众国)和胡安·门德斯(阿根廷)担任该机制的专家。莫克戈罗女士目前担任主席。²
3. 本报告概述了专家机制自成立以来开展的活动，并介绍了专家机制的主要工作方法以及为履行任务而采用的方法。专家机制还就收集、公布、分析和使用关于非洲人和非洲人后裔与执法当局和刑事司法系统互动的数据(按种族或族裔分列)的重要性提供了思考和建议，这是推动对系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施的一个核心要素。

二. 任务和指导原则

4. 根据人权理事会第 47/21 号决议，专家机制的任务是在全球执法的背景下，特别是在与殖民主义和奴隶贸易的遗留问题相关的方面，实现进一步变革，促进种族正义和平等。专家机制的任务还包括调查各国政府对反种族主义和平抗议的应对，以及所有违反国际人权法的行为，并协助追究责任和救济受害人。
5. 专家机制审查系统性种族主义，包括在执法和刑事司法系统中的根源、执法人员过度使用武力、种族定性和其他违反国际人权法的行为，以及模式、政策、程序和具体事件。专家机制的任务还包括审查种族优越运动与执法领域和刑事司法系统内的行为者之间的任何关系。
6. 专家机制的任务是在与各国、执法人员、受害者、直接受影响的社区、民间社会和其他利益攸关方接触的基础上，就消除信任赤字、加强机构监督、采取替代和补充警务、使用武力方面、鼓励总结经验教训等问题提出建议。
7. 专家机制还就以下方面提出建议：如何使国内关于使用武力的规定符合国际人权标准；在有严格保障和遵守国际法的情况下，收集和公布按种族或族裔分列的数据，以推动对执法领域和刑事司法系统中的系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施。此外，专家机制的任务是建议需要采取哪些具体步骤，以确保执法人员对非洲人和非洲人后裔过度使用武力和其他侵犯人权案件得以诉诸司法、追究问责和获得补救。

¹ [A/HRC/47/53](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf)，并见所附会议室文件，可查阅 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/Pages/Implementation-HRC-Resolution-43-1.aspx>。

² 见 <https://www.ohchr.org/en/hrc-subidiaries/expert-mechanism-racial-justice-law-enforcement/experts>。

8. 人权理事会第 47/21 号决议责成专家机制监测高级专员报告³ 中关于结束执法人员侵权行为不受惩罚现象的建设的执行情况，并查明充分执行这些建议所面临的障碍。
9. 与执法人员和刑事司法系统的互动被理解为主要包括但不限于拦截搜查、逮捕、关于审前预防性拘留和拒绝保释的决定、诉诸司法、调查、起诉、判刑和剥夺自由。虽然专家机制侧重于执法领域，但它深知其任务的影响力延伸到每个国家刑事司法系统这个更大的范围，而执法是其中的一个关键因素。
10. 专家机制认识到，必须采取多利益攸关方、协商和包容性的办法来履行其任务。该机制在整个工作过程中纳入了性别和跨部门视角，特别注意听取非洲人和非洲人后裔的生活经历，并以此作为分析的依据。还特别考虑到受害者及其社区，确保倾听他们的心声是专家机制完成任务的核心，并确保在落实程序时以无障碍和包容的方式对待残疾人。
11. 专家机制还强调，必须协调其工作并加强与联合国所有相关机制的接触与合作。
12. 强调在执法和刑事司法系统中可行的举措和做法是关键，因此专家机制力求从各国和其他相关利益攸关方获得关于非洲人和非洲人后裔与执法当局和刑事司法系统互动方面所采取行动的信息和收集的证据。
13. 为此，专家机制将开展包容性的接触和磋商，包括通过国家访问和在线磋商，采取跨部门办法，特别是与世界各地的执法当局接触。
14. 专家机制遵循独立、透明、公正、廉正和不造成损害的原则；如证词泄露会对证人造成损害，则对证词来源保密。

三. 活动

15. 专家机制于 2022 年 2 月 28 日至 3 月 4 日在日内瓦举行了第一届现场非公开会议，会议期间还举行了一次面向所有利益攸关方的公开会议，就专家机制任务的执行向所有利益攸关方征集信息和意见。
16. 此外，该机制还与各国、联合国人权机制(包括非洲人后裔问题专家工作组和当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍行为特别报告员)、联合国各机构、国家人权机构、并鼓励民间社会组织和直接受影响的个人等广泛的利益攸关方举行了超过 15 次远程和现场会议及磋商。在日内瓦举行的第一届会议期间，专家机制与来自世界各地 20 个民间社会组织的约 30 名代表举行了一次非公开会议，其中许多人是非洲人后裔。
17. 2022 年 2 月，专家机制主席参加了咨询委员会第二十七届会议，协助履行人权理事会赋予咨询委员会的任务，即“尽可能与高级专员办事处和根据人权理事会第 47/21 号决议设立的在执法工作中推进种族正义和平等的国际独立专家机制协商，编写一份研究报告，审查助长种族歧视事件的模式、政策和进程，并提出

³ A/HRC/47/53 以及所附会议室文件，可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf.

推进种族正义和平等的提案，提案应坚决致力于落实《2030 年可持续发展议程》和实现其目标，并向人权理事会第五十四届会议提交该研究报告”。⁴

18. 在这次会议上，专家机制主席鼓励咨询委员会以联合国诸多人权机制几十年来所做的卓越分析为基础，这些机制一直寻求解决执法和刑事司法系统对非洲人和非洲人后裔产生过度的歧视性影响并使之长期存在的制度、做法和模式，其中包括一些国家的警察对非洲人和非洲人后裔的骚扰、辱骂和滥用权力、歧视性拦截搜查、虐待、任意逮捕以及过度使用武力。最近的公开报告显示，许多国家仍然发生非洲人和非洲人后裔死于执法人员之手的情况，只有例外情况才会问责。

19. 根据人权理事会第 47/21 号决议⁵，专家机制于 2022 年 5 月举行了一系列虚拟磋商，讨论有必要收集、分析、使用和公布按种族或族裔分列的数据，在执法和刑事司法系统中推进非洲人和非洲人后裔的种族正义和平等，特别是为本报告提供信息。

20. 与来自拉丁美洲、欧洲和北美洲的专家以及更广泛的民间社会代表举行了虚拟磋商。通过这些虚拟磋商，专家机制听取了近 70 名参与者的意见，其中许多人是非洲人后裔。⁶

四. 需要收集、分析、使用和发布按种族或族裔分列的数据，以期在执法和刑事司法系统中推进非洲人和非洲人后裔的种族正义和平等

21. 根据人权理事会第 47/21 号决议第 11 段(d)项，专家机制的任务是“就如何在有严格保障措施和遵守国际法的情况下，收集和公布关于执法人员引起的死亡和严重伤害、相关起诉和定罪以及任何纪律处分的数据(按受害者种族或族裔分列)提出建议，以推动对执法领域和刑事司法系统中的系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施”。

22. 高级专员在 2021 年 7 月提交人权理事会的报告中指出，由于缺乏按种族或族裔分列的官方数据，关于非洲人和非洲人后裔与执法部门的互动对其享有权利的影响的评估受到了阻碍。她的报告进一步指出，在没有官方数据的情况下，一些区域机构、民间社会组织、媒体、大学和智囊团试图填补这一证据缺口。⁷ 高级专员呼吁提供数据，以推动对系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施；高级专员也呼吁收集和公布按种族或族裔、性别、年龄和其他因素分列的全面数据，以期分析法律和政策的影响。⁸

⁴ 人权理事会第 48/18 号决议。另见 [A/HRC/AC/27/2](#)。

⁵ 第 11 段。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-inputs-preparation-report-international-independent-expert->

⁷ 见会议室文件，可查阅

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf，第 80 段。

⁸ 同上，第 70 段。

23. 非洲人后裔问题专家工作组确定，收集分类数据以及提供开放数据，能够使公共利益推动对根深蒂固的种族差异和种族驱动的结果(对非洲人后裔有系统性的不利影响)进行更深入的批判性分析。这些分析促使人们对造成持续种族偏见和不利处境的因素有了新的认识。工作组认为，一些国家拒绝根据种族和族裔收集和分列数据是实现可持续发展目标的最严重障碍之一。⁹

24. 鉴于对执法人员侵犯人权行为仍然报告不足，助长了此类侵权行为的有罪不罚现象，并限制了受害者及其家人诉诸司法的机会，专家机制寻求进一步探讨在其任务范围内缺乏关于执法和刑事司法系统的数据所面临的挑战和可能的解决办法。

A. 分类数据是为非洲人和非洲人后裔实现种族正义和平等的关键要素

25. 收集按种族或族裔分列的数据本身不应被视为目的，而应被视为推动对系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施的工作核心，评估包括客观地衡量纠正措施和后续改革的影响。

26. 此外，需要收集和公布按种族或族裔分列的数据，以便在非洲人后裔社区和广大社会中激起公众对改革的支持和要求，包括警务改革。¹⁰ 磋商强调指出一个事实，即数据确实是改变现有情况的关键。

27. 收集和使用数据的另一个重要理由是，需要确保承认非洲人后裔，并改变他们在历史、社会和结构上不受关注的情况。¹¹

28. 最近的磋商确认了高级专员 2021 年 6 月提交理事会的报告中的结论，并表明一些国家继续否认或未能承认系统性种族主义的存在和影响，特别是针对非洲人和非洲人后裔的制度性种族主义。因此，这些国家没有充分审查其立法、政策和做法对某些人口群体(包括非洲人和非洲人后裔)的不同影响。¹²

29. 收集、公布、分析和使用按种族或族裔分列的数据对于实现不受歧视权也至关重要，《世界人权宣言》和所有主要国际人权条约，特别是《消除一切形式种族歧视国际公约》都规定了不受歧视权。请缔约国采取必要措施，确保在享有人权方面不受歧视，并促进制定政策和采取具体措施，以履行义务。《德班宣言和行动纲领》也重申了这些承诺。¹³ 根据《残疾人权利公约》第三十一条，缔约国还承诺收集适当信息，包括统计和研究数据，以便制定和实施政策，落实《公约》。因此，必须利用数据来支持实现基于条约的权利。

⁹ 见 A/HRC/42/59。

¹⁰ 见 https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/nelsonmandelarules-GoF/UN_System_Common_Position_on_Incarceration.pdf。

¹¹ 见会议室文件，可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf，第 72 段。另见 A/HRC/42/59，第 57 段。

¹² 见会议室文件，可查阅 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf，第 41 段。

¹³ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf。

30. 联合国和区域人权机制和机构一再建议收集和分类数据，包括按种族或族裔分类，以分析法律、政策和方案对特定人口(包括非洲人和非洲人后裔)的影响。¹⁴ 消除种族歧视委员会敦促各国采取步骤，特别是通过收集人口分类数据，查明居住在其领土上的非洲人后裔社区。¹⁵ 《德班宣言和行动纲领》敦促各国“在国家 and 地方各级收集、汇编、分析、散发和发表可靠的统计数据，并采取所有其他有关的必要措施，定期评估遭受种族主义和种族歧视侵害的个人和群体的境况，认识到旨在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象的政策和方案应建立在定量和定性研究的基础上，并纳入性别观点”。¹⁶

31. 非洲人后裔问题专家工作组还建议收集按种族或族裔分列的数据，并强调，为实现非洲人后裔国际十年的目标和可持续发展目标，应将收集关于非洲人后裔的可靠数据视为一个优先事项。¹⁷ 在 2019 年关于“种族正义数据”主题的报告中，工作组敦促各国在国家 and 地方各级收集、汇编、分析、散发和发表可靠的统计数据，并采取所有其他相关的必要措施，定期评估遭受种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象侵害的个人和群体的境况。工作组敦促各国采取立足人权的方针来处理数据，对收集和存储数据过程中的分类、自我认同、透明、隐私、参与和问责作出规定。¹⁸ 工作组还在国家访问后发布了针对具体国家的相关建议。¹⁹

32. 人权条约机构也指出了收集数据的义务与可持续发展目标之间的关联。它们尤其呼吁各国“注意”其人权义务与目标 17.18 之间的关联，该目标力求到 2020 年之前“加强对发展中国家的能力建设支持”，以便大幅增加按收入、性别、年龄、种族、族裔、移民身份、残疾、地理位置和其他与国情相关的特征分列的高质量、及时和可靠的数据。²⁰

33. 当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员在 2015 年的一份报告中确定，收集关于人权指标的分类数据对于监测实现、保护和促进所有人的人权以及维护不歧视和平等原则至关重要，²¹ 并认为“族裔数据可视为不受歧视权的一个组成部分”。²²

34. 数据收集、分析和使用的另一个重要方面是，确保数据能够反映多种身份的交叉和组合，包括生理性别、社会性别、性取向、性别认同、国籍、移民身份、

¹⁴ 见 A/70/335。另见

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/Guidelines_inclusion_2030_Agenda.pdf, <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/54849/en>, <https://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/afro-descendants-in-latin-america> 和 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45202/1/S1900854_es.pdf.

¹⁵ 见委员会第 34 号一般性建议(2011 年)，第 9 段。

¹⁶ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf，第 92-98 段。

¹⁷ A/HRC/42/59，第 85 段。

¹⁸ A/HRC/42/59。

¹⁹ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-african-descent/country-visits>.

²⁰ 例如，见 CRPD/C/HTI/CO/1，第 57 段。另见 CMW/C/ECU/CO/3，第 15 段。

²¹ A/70/335，第 13 段。

²² 同上，第 18 段。

残疾、宗教、社会经济地位和其他地位。只有这样，对此类数据的分析和使用才有助于解决和消除非洲人后裔与执法当局和刑事司法系统互动中的系统性种族主义和种族歧视。专家机制收到的资料还建议对数据进行地理参照，因为采用地域办法可能有助于查明暴力模式以及在地方、区域和国家层面的影响。²³

B. 关于收集和使用按种族或族裔分列的数据的现有指导

35. 联合国人权机制在这方面提供了指导。²⁴ 例如，消除种族歧视委员会声称，如果要监测在消除基于种族、肤色、血统或民族或族裔的歧视方面取得的进展，缔约国在向委员会提交报告时，需要提供具体资料，说明有多少人可能因这些特征而受到不利待遇。²⁵ 此外，委员会还请缔约国定期调查非洲人后裔遭受歧视的现实情况，并记录关于该特定群体的地理分布和经济社会状况等方面的分类数据，包含性别视角。委员会还强调，需要考虑到性别变量，因为妇女往往遭受多重形式歧视。²⁶

36. 为了提供关于在数据收集和分类中采用人权原则的一般准则，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发布了“基于人权的数据处理方法：《2030 年可持续发展议程》不让任何一个人掉队”，初步确定了在数据周期中应遵守的六项原则，即参与、数据分类、自我认同、透明、隐私和问责。参与原则规定，必须通过一系列促进和鼓励参与的进程，将相关人口群体纳入数据周期的每个阶段，包括规划、数据收集、传播和分析。根据分类原则，应按国际人权法确定的关键特征对数据进行分类，以便数据使用者能够比较人口群体，并了解特定群体的情况。自我认同原则是指，为了收集数据的目的，相关人群自我界定身份。个人应有权选择披露或隐瞒有关其个人特征的信息。为了确保透明，数据收集者应提供关于其运作过程的明确、公开的信息，包括关于研究设计和数据收集方法的信息。国家机构收集的数据应向公众开放。隐私原则要求披露的数据受到保护并保密，保持个人回复和个人信息的机密性。最后，问责原则意味着数据收集者有责任在其运作中维护人权，应利用数据要求各国和其他行为体对人权问题负责。²⁷

37. 联合国毒品和犯罪问题办公室支持会员国实施《用于统计目的的国际犯罪分类》，²⁸ 该分类为系统性编制和比较不同刑事司法机构和管辖区的统计数据提供了一个框架。《用于统计目的的国际犯罪分类》目前将受害者的公民身份和犯罪动机(包括仇恨犯罪和种族歧视)作为分类变量，由执法机构收集和传播所有类别的犯罪信息。一些国家已开始在国家层面实施《用于统计目的的国际犯罪分

²³ 国际种族、平等和人权研究所(哥伦比亚)。

²⁴ 例如，见人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)；以及经济、社会及文化权利委员会关于缔约国的报告的第 1 号一般性意见(1989 年)。

²⁵ CERD/C/2007/1，第 11 段。

²⁶ 见委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)。

²⁷ 见

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.

²⁸ 见 https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf.

类》，这将有助于收集和公布数据，最终可能有助于监测执法人员造成非洲人和非洲人后裔死亡和重伤的情况。

38. 在区域层面，欧盟委员会指出，关于平等的数据对于提高认识、提高人们的敏感度、量化歧视、显示长期趋势、证明歧视的存在、评价平等法的执行情况、表明采取积极行动的必要性以及促进循证决策至关重要。²⁹ 为了争取获得正确的数据以作出知情的政策选择，欧盟在其反种族主义行动计划(2020-2025 年)中指出，准确和可比较的数据非常重要，使政策制定者和公众能够评估所遭受歧视的规模和性质，对设计、调整、监测和评价政策也很重要。行动计划还强调，“需要按族裔或种族分列数据”³⁰，这就明确提到了《德班宣言和行动纲领》。行动计划指出，“在欧洲和国家层面收集可靠和可比较的数据是采取有效行动的必要先决条件”，在强调欧洲联盟基本权利署和平等机构所发挥的作用的同时，欧盟委员会得出结论认为，需要采取更重大的步骤，以便采用新办法收集平等数据。³¹

39. 根据该行动计划，这种新办法充分尊重宪法规范、欧盟数据保护法和《欧洲联盟基本权利宪章》，并包含保障措施，以确保敏感的平等数据不能追溯到个人。在这方面，行动计划鼓励成员国改进按种族或族裔分列的数据收集工作，并呼吁《欧洲联盟基本权利宪章》“继续收集和公布关于警察对少数群体态度的数据”。³² 此外，欧盟委员会在其关于反对种族主义和种族歧视的国家行动计划的共同指导原则中，呼吁各国确保循证决策，包括确保在制定、执行和监测国家反对种族主义行动计划时，所有行动都以可靠和强大的平等数据为依据。此外，所有数据收集活动都应符合关于数据收集的人权原则，即参与、数据分类、自我认同、透明、隐私和问责。³³

40. 同样，欧洲议会呼吁欧盟委员会和成员国“采取步骤，进一步收集按种族和族裔分列的数据”，³⁴ 考虑到“根据相关的国家法律框架和欧盟数据保护立法，如果要收集关于族裔歧视和仇恨犯罪的数据库，唯一目的应该是查明仇外和歧视性言论和行为的根源，并予以打击”。³⁵ 事实上，欧洲议会已承认，“数据

²⁹ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0139>，第 2.5 段。

³⁰ 见 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_2025_en.pdf，第 15 页。

³¹ 另见 <https://www.humanconsultancy.com/downloads/691-specific-report-on-equality-data-based-on-racial-and-ethnic-origin-pdf-1-49-mb>，以审查在收集这类数据方面所面临的挑战。

³² 见 https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2020-09/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_2025_en.pdf，第 7 页。

³³ 见 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf，第 9 页。

³⁴ 见 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0173_EN.html 和 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_EN.html。

³⁵ 见 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_EN.html。

的缺乏导致难以衡量问题的确切规模”，这意味着现有数据不一定能清楚显示基于种族和族裔的歧视和犯罪究竟有多普遍。³⁶

41. 关于拉丁美洲和加勒比地区，联合国指出，“在设计、实施和监测旨在保障非洲人后裔权利的行动中，数据和信息成为了基本工具。数据和信息也是推动进展的强有力因素，对建设公平和平等的社会至关重要。”³⁷ 拉丁美洲和加勒比经济委员会和人权高专办推出了一套指标，用以衡量该地区非洲人后裔和非非洲人后裔人口之间的族裔和种族不平等以及差距，并指出这套指标将是监测为消除族裔和种族不平等而实施的政策的重要工具，并将作为进一步追求平等的指南，在该区域这是一个日益紧迫的问题。³⁸ 拟议的指标主要以衡量《2030 年议程》的指标框架和人权机制的其他相关协定和建议为基础；并以《人口与发展问题蒙得维的亚共识》等区域文书为基础，各国在该文书中特别同意通过参与性进程，生成关于非洲人后裔的可靠和及时的信息，按性别、年龄、社会经济地位和其他变量分列。

42. 拉丁美洲和加勒比地区的区域人权机制也提出了相关建议。美洲人权委员会表示，“如果没有可靠的数据、没有指标和定期测量，就无法做出旨在处理歧视问题的各种政治决定。这些数字还具有明显的政治因素，因为对那些受影响的人而言，数据意味着他们的隐形成状态正在被扭转，他们与其他人一道得到承认。”³⁹ 关于使用武力问题，委员会强调，要将官方数据最大限度地用于人权监测，必须对此类数据进行分类，并定期和持续地收集此类数据。官方统计数据应区分使用武力事件的背景(例如，公众示威、驱逐、突袭、拘留场所事件、常规警务活动、紧急状态)、⁴⁰ 所涉行为者(国家行为体和受害者，按种族、肤色、性别认同、性取向、年龄、语言、出身和教育程度等分类；如果是国家人员，还应说明他们所属的安全机构)、所使用的武器、所侵犯的权利、时间和地点等情况。⁴¹ 还必须汇编关于正在进行的调查和诉讼的数据，包括具体说明管辖权以及事件的结果。

43. 美洲人权委员会也对包括美国在内的一些国家发出了类似的呼吁，⁴² 美洲人权法院在 *Acosta Martínez* 案中请阿根廷“采取措施，揭露和防止基于种族定性的警察暴力行为”。这包括实施一种机制，以收集声称因种族定性而被任意拘留者的申诉，以便对这些情况进行记录，并对申诉采取行动。这还包括实施一项制度，记录和保存关于该国非洲人后裔以及上述逮捕情况的统计数据，以便“统计

³⁶ 见

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690525/EPRS_BRI\(2021\)690525_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690525/EPRS_BRI(2021)690525_EN.pdf), 第 6 页。

³⁷ 见 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/02/19-00854_people_of_african_descent-web.pdf, 第 5 页。

³⁸ 同上，第 16 页。

³⁹ 见 <https://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2012/afrodescendantseng.pdf>, 第 38 段。

⁴⁰ 磋商还强调了关于私人保安人员在公共场所维持治安的信息以及如何追究他们的责任的信息很重要。

⁴¹ 见 <http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2015/doc-en/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-EN.pdf>, 第 253 段。

⁴² 例如，见 <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/PoliceUseOfForceAfrosUSA.pdf>。

非洲人后裔的逮捕情况和他们提出的申诉，并将其与总人口进行比较”。美洲人权法院还要求阿根廷每年公布这一信息，确保公众可以获取这些信息，同时对受害者的身份保密。⁴³ 收到的资料表明，民间社会没有可用的数据。⁴⁴

C. 在收集和使用按种族或族裔分列的数据方面的挑战

44. 专家机制获悉，许多国家仍然不愿意收集和使用按种族或族裔分列的数据。有些国家甚至通过法律禁止收集基于族裔的统计数据。⁴⁵ 即使对仇恨犯罪进行记录和调查，也没有具体记录为针对非洲人或非洲人后裔的犯罪或事件。各国对隐私权以及与滥用此类数据有关的悲惨历史背景的遗留问题表示关切。这种关切促使法律禁止收集此类数据。

45. 联合国各人权机制，包括当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员，早就承认存在这种挑战。⁴⁶ 高级专员承认，一些国家不愿意收集和分析按种族或族裔分列的数据。指出的理由包括：认为收集这种数据是建立统一的国家身份的障碍；担心会导致进一步歧视以及加剧不同族裔群体之间的紧张关系；禁止数据分类的论点依据是法律确保所有公民在法律面前一律平等，不分种族或族裔；还涉及人权关切，如为种族主义和排斥性政策滥用数据、侵犯隐私权以及对保护个人数据的关切。⁴⁷

46. 在欧洲，对数据保护、隐私和立法规定的关切继续阻碍收集按种族或族裔分类的数据，例如在法国和意大利。欧盟的行动计划确实指出，有些成员国收集此类数据，而另一些成员国则有意避免这种做法。此外，欧盟《通用数据保护条例》⁴⁸ 第 9 条规定，一般禁止处理透露种族或族裔等特征的个人数据。

47. 但是，并没有全面禁止；也有例外情况，在为收集客观的匿名数据而制定的数据保护保障措施范围内，仍可收集显示国籍、姓名和地理来源的数据。事实上，磋商显示，欧洲国家的许多调查侧重于歧视观念，或使用“代理数据”，如公民身份或国籍、出生国、父母出生国或语言，这有助于为监测一段时间内的变化提供一致的基础。事实上，磋商表明，在法国，国家人权咨询委员会已在有关人员同意的情况下为收集此类数据制定了严格的指导方针和保障措施。此外，欧洲立法在某些情况下也对匿名数据收集规定了豁免。欧盟的《通用数据保护条例》(第(EU) 2016/679 号条例)规定，在获得明确同意的情况下，出于特定目的以及出于重大公共利益、统计目的或科学或历史研究目的而需要处理数据时，可要求提供数据。

⁴³ 见 https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_410_ing.pdf.

⁴⁴ 阿根廷非洲人后裔组织(DIAFAR)。

⁴⁵ 法国的情况就是如此(《数据保护法》，1978 年，第 6 条；以及《刑法典》，第 226-19 条)。

⁴⁶ 见 A/70/335。

⁴⁷ 见会议室文件，可查阅

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Racism/A_HRC_47_CRP_1.pdf，第 44 段。

⁴⁸ 欧盟第 2016/679 号条例 — 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>。

48. 专家机制认为，在尚且无法收集其他数据的情况下，使用代理数据(如国籍标准)是有益的。但是，在突出非洲人和非洲人后裔所面临的歧视方面，代理数据的作用也是有限的。事实上，根据欧洲经济委员会的出版物《贫困计量：数据分类指南》，“使用代理信息对某些群体而言可能是一项挑战，需要谨慎处理。例如，由于归化政策的差异，基于国籍的数据可能是一个很弱的族裔指标，也不能作为土著人民或本土族裔群体的可用指标。”⁴⁹ 欧盟委员会平等数据小组建议，收集和分析自我认同数据和代理数据，以提供关于受保护群体的更全面信息。⁵⁰

49. 联邦国家在收集和使用数据方面还存在其他挑战，即如何协调州/地方层面的数据与联邦层面的数据，因为这些数据的收集不同，质量水平也参差不齐。在区域层面，比较数据和确定趋势也是一项挑战。欧洲议会指出，“欧盟成员国的平等数据收集既不成体系，也不是基于自我认同，还往往忽略了移民后裔或第三代及以上移民”。⁵¹

50. 磋商还表明，即使按种族或族裔收集和分列了数据，也不会公布。⁵² 因此，这些数据要么未被使用，因而不能用于推动对系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施；要么需要国家层面的研究人员或民间社会组织填补空缺，例如将通过不同调查收集的数据与人口普查数据进行交叉对比，以确定趋势和模式，从而将信息“转化”为全面和有意义的资源，能够证实歧视的存在。⁵³ 这导致人们对国家在这一领域的义务产生误解，而且据报也给民间社会行为体带来风险，它们可能因批评执法当局和刑事司法系统而成为被攻击的目标。因此，关键是继续倡导各国收集、发布和使用关于执法和刑事司法系统中的数据(按种族或族裔分列)。

D. 执法和刑事司法系统相关数据的具体挑战

51. 收集、公布和使用关于执法和刑事司法系统中的数据(按种族或族裔分列)还存在其他挑战。磋商表明，在各区域，这类数据被视为敏感数据，被视为对权威的挑战，导致人们极不情愿甚至拒绝编制或公布这些数据。即使有数据，由于缺乏统一的数据收集系统，数字有时也报告不足，而且难以获取。

52. 欧盟委员会强调，一般而言，成员国报告与平等机构工作有关的投诉和/或决定的数据，但很少公布关于警方收到的投诉或法院收到的投诉和/或作出的裁决的数据。⁵⁴ 还强调了收集和/或处理数据的潜在政治成本；让一个有可能侵犯非

⁴⁹ 见 <https://unece.org/sites/default/files/2021-01/ECECESSTAT20204.pdf>, 第 256 段。

⁵⁰ 见 <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/en-guidelines-improving-collection-and-use-of-equality-data.pdf>, 第 11 页。

⁵¹ 见 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0239_EN.html。

⁵² 例如，见阿根廷非洲人后裔组织(DIAFAR)提供的资料，<https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-preparation-report-international-independent-expert-mechanism>。

⁵³ 例如，关于美国的情况，请参阅 <https://mappingpoliceviolence.org>。

⁵⁴ 见 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report_on_the_application_of_the_racial_equality_directive_and_the_employment_equality_directive_en.pdf, 脚注 127。

洲人和非洲人后裔某项人权的机构去收集数据，这本身就无法让人信任；以及缺乏这样做的动力。

53. 然而，专家机制回顾称，这一领域的数据和透明至关重要，在该领域国家及其代理人有权在有限的情况下使用武力并可能使用致命武力。按种族或族裔分列的数据确实至关重要，可以向社区表明，执法人员使用这种武力是必要且相称的。按种族或族裔分列的数据也是任何变革的先决条件，以重建执法人员与其所服务社区之间的信任。

54. 关于收集按种族或族裔分列的数据的准则一般建议采用自我认同。然而，非洲人后裔群体一直以来是种族定性或歧视的目标，有些人可能不愿意自我认同为这个群体的成员。然而，依靠由执法人员指定种族或族裔的数据也有问题。专家机制认为，除了执法人员指定的数据外，基于自我认同的数据有其内在价值。专家机制也承认，一些数据汇总是不可避免的，因为族裔不一定被细分为多个类别。

55. 执法和刑事司法领域的另一个关切是，在使用人工智能方面面临的挑战越来越大，包括在诸如面部识别等技术创新中的偏见，由于计算机算法系统中嵌入的偏见，带有种族偏见的数据库就有可能助长对非洲人后裔社区的过度监管和过度针对。然而，应对这一挑战的前提是收集有关执法行为的定量和定性分类数据，如身份检查、交通拦截和边境搜查，其中包含关于被禁止的种族歧视理由的信息，包括种族歧视的交叉形式，以及执法行动的原因和结果。⁵⁵

56. 另一个突出的挑战是信息和数据是分散的，据此难以全面了解与执法当局的互动情况。虽然在某些领域强制要求收集数据方面取得了一些进展，但在具体的互动方面并非总是如此。例如，欧盟禁止基于种族和族裔的歧视的第一个主要文书是《种族平等指令》，该指令落实了不论种族或族裔一视同仁的原则。这适用于因使用人工智能而产生的歧视，⁵⁶但并不涵盖更广泛的执法或刑事司法。欧盟委员会主席已承诺在必要时加强欧盟法律，包括欧盟非歧视立法尚未涵盖的领域(如执法)。⁵⁷

57. 强调了在执法领域使用数据的复杂性。在美国，各种数据都被用来评估种族定性，包括关于拦截、警察逮捕、驾驶执照、机动车交通事故和违规行驶的数据。研究表明，这种方法有其固有的局限性，并导致要求使用辅助数据来源，如调查、直接观察和基于事件的数据，并要求继续完善数据收集和评估方法。提交的材料还表明，在大不列颠及北爱尔兰联合王国，“在警察拘留期间或之后”死亡的定义不包括一个人在死亡前与警察直接接触但未被逮捕或拘留的情况。因此，涉及直接与警察接触中死亡的重点案件(如涉及使用武力和限制手段的案件)被纳入了更广泛的类别，没有单独的数据。

⁵⁵ 消除种族歧视委员会，第 36 号一般性建议(2020 年)，第 50 段。

⁵⁶ 见

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report_on_the_application_of_the_racial_equality_directive_and_the_employment_equality_directive_en.pdf，第 18 页。

⁵⁷ 根据《受害者权利指令》，欧盟及其成员国必须收集按年龄、性别和残疾分列的犯罪受害者数据，以确定特定的犯罪受害者群体并满足其具体需求。也可以考虑其他因素，例如种族或民族、性取向、性别认同和难民身份。

58. 收集分类数据的工作还应侧重于执法人员的族裔情况，通过报告整个刑事司法干预过程中执法人员的族裔情况，确定是否存在偏见和歧视。应开展进一步研究，以定量分析执法人员所属的种族对执法结果的影响。

E. 克服在收集和使用按种族或族裔分列的数据方面的挑战

59. 专家机制认为，以国际人权法为基础的务实解决方案和保障措施可以应对上述挑战，为此，可将这些方案和措施分为(a) 方法和(b) 观念两类。

60. 关于观念方面，关键是要解决人们的关切，人们认为收集和使用数据是执法和刑事司法人员使用的一种惩罚性措施。应当作出具体努力，解释收集和分类数据的益处，可提高执法和刑事司法行为者为社区服务时的专业性、透明度和合法性。

61. 关于方法方面，当代形式种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为特别报告员建议，应适当考虑隐私权和数据保护，数据收集过程应是参与性的，并基于知情同意和自我认同。⁵⁸ 在区域层面，欧盟委员会的“关于改进国家层面平等数据收集和使用的准则”⁵⁹ 强调，只要收集方式适当，欧盟的《通用数据保护条例》并不妨碍收集平等数据，包括按种族和族裔分列的数据。⁶⁰

62. 消除种族歧视委员会重申，自我认同是收集按族裔分列的数据的一个支柱。⁶¹ 虽然将基于自我认同的数据与执法人员报告的数据进行比较有一定价值(后者面临的阻力较小，而且可能会明显发现潜在的种族定性)，但专家机制赞同，在执法和刑事司法系统中，自我认同应作为收集数据的规范。

63. 但是，这应辅以具体的保障措施，以确保自我认同不会导致额外的歧视性待遇，如种族定性。还应确保尊重自愿披露自己的种族。应该介绍数据收集的好处，包括在社区内外建立一个支持群体以推动变革和维护权利的目标。

64. 应与非洲人后裔协商确定类别，以确保使用适当和合法的术语。然而，增加或重新界定新的类别可能会在比较和分析数据和长期进展方面带来更多挑战。通过向普查人员和数据输入人员提供培训，并分配相应的资源用于分析数据，可以克服一部分挑战。

F. 应对挑战的创新方式

65. 专家机制获悉，在一些无法获得直接警务数据的国家，其他官方调查可能会揭示警务或刑事司法系统方面存在的差异。例如，可以扩大对被剥夺自由者的调查，以突出他们从被捕开始在整个刑事司法系统中的经历。与健康有关的调查也可以强调在出现心理健康危机时，被剥夺自由者面对的第一响应者是执法人员，他们获得的待遇存在差异。此外，受害情况调查和仇恨犯罪调查表明了诉诸司法

⁵⁸ A/70/335，第46段。

⁵⁹ 见 <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/en-guidelines-improving-collection-and-use-of-equality-data.pdf>。

⁶⁰ 欧盟第2016/680号指令，第10条。

⁶¹ 见关于《公约》第一条第一和第四款的解释和适用的第8号一般性建议(1990年)。

可能面临的障碍，例如，为什么某些申诉从未有人提出，仇恨犯罪受害者与执法人员可能有什么关系。⁶² 可以通过其他调查获得关于非洲人和非洲人后裔日常遭受种族歧视的信息，包括关于拦截搜查(以及被搜查者是步行还是乘车，是在城市还是农村等)的数据。而且，如前所述，使用代理数据也可以在一定程度上揭示与执法当局和刑事司法系统的互动情况。总之，应收集来自不同部门的不同数据来源，用于对证据进行交叉验证，并且可将其应用于更广泛的统计数据。

66. 磋商表明，提供按种族或族裔分列的数据的最常见方式是通过非政府组织、学术和研究机构以及国家人权机构收集和分析数据，包括通过利用知情权立法、同意法令或使用强制披露的立法。在本来就没有数据可公布的情况下，这种做法是值得欢迎的，但给申请者造成过重负担，并可能延误重要数据的公布和相关的补救行动。

67. 巴西公共安全论坛和应用经济研究所利用卫生部的死亡率信息系统的数据库编制和出版的《暴力地图集》⁶³ 被认为是一项示范性举措。此外，磋商强调了欧盟平等机构等具体机构的作用，这些机构有权收集数据、提出改革倡议建议并开展特别调查和研究。⁶⁴

68. 还强调指出，区域机构能够进行一些在国家层面可能无法进行的数据收集工作。例如，欧洲联盟基本权利署在 2021 年发布了一项调查，为欧盟提供了关于人们被警察拦截的频率、在何种情况下被拦截、警察在拦截时采取的行动以及是否认为警察行为尊重当事人等统计数据。⁶⁵ 根据发布的该项调查，所提供的数据“使人们得以首次比较欧盟所有成员国的一般民众和某些移民和少数民族群体被警察拦截的经历”。

69. 磋商建议在国家层面强制收集和公布数据，并授权国家人权机构等独立机构公布数据。

70. 毒品和犯罪问题办公室和禁止酷刑公约倡议最近就在警务和执法活动中有效落实有国际法和人权标准提出了实用建议，包括关于遵循不歧视原则的拦截搜查程序的指导。⁶⁶ 例如，执法人员应当能够并应当被要求解释他们实施该程序的原因。一种良好的做法是记录所有拦截搜查以及收到的所有投诉，并对拦截搜查程序进行独立的定期审查。⁶⁷ 向专家机制报告的另一种良好做法是通过执法机构披露统计数据来提高透明度。例如，牙买加独立调查委员会自 2010 年以来定期收集、分析和公布关于使用武力及其影响的数据，据报近年来与警察使用武力有关的死亡人数减少了约 50%。⁶⁸

⁶² 例如，见 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting_en.pdf.

⁶³ 见 <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>.

⁶⁴ 例如，见 https://www.igualdad.gob.es/ministerio/dgigualdadtrato/Documents/Executive_summary.pdf.

⁶⁵ 见 <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-survey-police-stops>.

⁶⁶ 见 <https://cti2024.org/resources-for-states/police-resourcekit/>.

⁶⁷ 见毒品和犯罪问题办公室和人权高专办，“执法中使用武力和枪支问题资源手册”(2017年)，第34页。

⁶⁸ 同上，第158页。

G. 关于使用按种族或族裔分列的数据的准则

71. 专家机制重申，数据收集本身不是目的，未经分析的数据没有多大价值。委员会回顾，收集、公布和分析按种族或族裔分列的数据的目的是推动对执法领域和刑事司法系统中的系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施。因此，为了推动这一变化，必须获得每种情景下的正确数据，而且各国必须建设能力，确保对数据进行分析，以推动采取应对措施并评估这些应对措施。

72. 需要按种族或族裔分列数据，以重新设计非洲人和非洲人后裔的公共安全，减少他们在互动中遇到的伤害。磋商表明，更广泛的数据可以让人更全面地了解某一国家或该国某一地区的安全状况。数据可以显示如何将警务资源分配给特定社区，警察如何处理投诉，以及有多少受害者和家庭获得法律援助，从而超越了较显眼的侵犯人权行为，进而审查法律和做法对非洲人后裔反复造成的其他过度影响。除了收集互动数据外，还需要就“安全”对非洲人和非洲人后裔及其社区意味着什么进行定性调查。例如，在那些由执法人员在心理健康危机中担任第一响应者的国家，这种调查可以包括接听紧急电话以及互动情况。

73. 磋商还强调了需要了解数字背后的故事，即揭示隐藏的数据。虽然这种信息可能会受到执法人员的质疑(即使数据是官方的)，因为对犯罪行为的偏见可能会影响对数据的解读，但这类轶事数据也有助于显示全貌，包括通过社区监控数字之外的信息。此外，在有些情况下，数据比较容易获得，但数据并没有导致真正的政策变化，那么获得数据的目的仍然是为了在知情的情况下倡导改革。

74. 在欧盟行动计划中，欧盟委员会指出了关于收集平等数据的新办法所需的若干要素，包括充分尊重宪法规范、欧盟数据保护法和《欧洲联盟基本权利宪章》。目标应该是成员国在充分尊重其国情的情况下，“着手收集按种族或族裔分列的数据，以便掌握歧视和受害的主观经历以及种族主义和歧视的结构性因素。这种数据应全面、可靠、定期、及时；被纳入欧盟和国家的调查；具有代表性和可比性。”⁶⁹

75. 2021年9月，欧盟委员会发布了关于基于种族或族裔的平等数据收集和使用的指导说明，⁷⁰ 其中指出，为避免滥用数据，在出于收集数据或数据分类目的而使用统计(分析)类别时都应始终遵循人权高专办提出的不造成伤害这一基于人权的首要原则。⁷¹ 欧盟委员会提出的指导原则首先是对提供种族或族裔资料的现有数据来源进行一次摸底；然后对按种族或族裔分列的数据的(潜在)用户需求评估；调整与种族或族裔有关的定义、分类和分级，并将种族或族裔数据纳入欧盟和国家的调查；以及完全按照《通用数据保护条例》和国家数据保护规则收集和使用平等数据。

⁶⁹ 见第15页。

⁷⁰ 见 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance_note_on_the_collection_and_use_of_equality_data_based_on_racial_or_ethnic_origin.pdf。有关其他相关指南和做法简编，见 <https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool>。

⁷¹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>。

76. 指导原则就如何收集基于种族或族裔的自我认同信息，以及在无法实现自我认同的情况下收集种族或族裔数据时如何使用代理信息提供了指导，同时还指出，代理信息很少能可靠地说明种族化群体和少数族裔受到的歧视。因此，欧盟委员会建议收集关于不同群体在不同生活领域因不同理由遭受歧视的经历了的数据，作为对反歧视立法的有效实施进行评估的最有效方法之一。最后的建议包括为定期开展的调查提供足够的预算，以收集关于种族或民族的平等数据，还提出了进一步的伦理考虑因素，如创造一个安全的环境和寻求知情同意参与，以及因答案可能导致自证其罪而拒绝回答某个问题的权利。

77. 国家人权机构也提供了指导。例如，在加拿大安大略省，《人权法》允许收集和分析基于种族和其他理由的数据，条件是收集数据的目的是符合《人权法》，例如监测歧视、查明和消除体制性障碍、解决历史性不利条件和促进实质性平等。⁷² 此外，2018年，安大略省推出了《识别和监测系统性种族主义的数据标准》，目的是“针对系统性种族主义，确保安大略省人民平等地受益于公共政策、方案和服务”，包括关于司法领域的公共部门组织必须如何在未来五年内开始在全省收集、分析和报告基于种族的信息的准则。⁷³

H. 示范性举措

78. 国家层面的举措突出了在收集和使用按种族或族裔分列的数据方面的差距和挑战。在比利时，平等机构 Unia(与联邦司法公共服务局平等机会小组合作)实施了一个项目，旨在改进该国平等数据的收集和发展。Unia 开发了一个“数据中心”，可根据三组歧视标准(包括种族)对比利时的所有数据来源进行盘点。⁷⁴ 这次摸底使 Unia 注意到“缺乏关于警察行动中的歧视或种族主义的可靠数据”。⁷⁵ 最后报告中提出了一些建议，特别是需要关于处理个人数据的立法的更清晰的信息，以及需要采取协调一致的办法收集和处理平等数据。⁷⁶

79. 2022年5月2日，加拿大不列颠哥伦比亚省出台了《反种族主义数据法》，旨在“查明和消除政府方案和服务中的系统性种族主义，为建立一个更加公正和公平的省份铺平道路”。该法旨在引入一个系统，以安全地收集和分析关于种族、族裔、信仰、生理性别、社会性别、能力、收入和其他社会身份标志的人口信息，目的是显示哪里存在“系统性不平等”，从而解决歧视、不平等和服务差

⁷² 见 <https://www.ohrc.on.ca/en/racism-and-racial-discrimination-data-collection-fact-sheet>.

⁷³ 见 <https://news.ontario.ca/en/bulletin/49155/ontario-launches-provincial-standards-for-race-based-data-collection> 和 <https://www.ontario.ca/document/data-standards-identification-and-monitoring-systemic-racism>.

⁷⁴ 见 <https://www.equalitydata.unia.be/fr/>.

⁷⁵ 见 <https://www.unia.be/en/articles/still-too-few-figures-on-inequality-and-discrimination-in-belgium>.

⁷⁶ 见 https://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Report_-_Improving_equality_data_collection_in_BE_EN.pdf.

距等问题。⁷⁷ 反种族主义数据立法是基于不列颠哥伦比亚省人权专员关于政府如何利用分类数据解决系统性歧视问题的初步建议而制定的。⁷⁸

80. 在法国，国家人权咨询委员会强调了最近一项将研究和受影响个人参与相结合的举措：在 **PoliCité** 项目的范围内，研究人员和沃昂沃兰街区的居民一道，研究执法人员与当地居民之间的关系，目的是为建设性的微妙对话制定具体程序。因此，与执法人员举行了几次会议；并到国外进行了研究访问，采用比较法。据报这一经验的成果非常积极，特别是在解决先前存在的偏见方面。⁷⁹

81. 在美国，根据《关于通过联邦政府促进种族平等和支持服务不足社区的行政命令》，设立了公平数据工作组，研究“现有的联邦数据收集政策、方案和基础设施，以查明不足之处，并提出建议，即制定一项战略，增加可用于衡量公平和代表美国人民多样性的数据”。⁸⁰ 2022年4月该小组基于以下原则提出了“公平数据愿景”：使分类数据成为保护隐私时的规范；促进现有联邦基础设施利用未充分利用的数据；建设能力，为政策制定和方案实施开展健全的公平评估(认识到需要采取交叉办法)；激发各级政府和研究界之间建立各种伙伴关系；并对美国公众负责。强调的美国其他举措包括国家司法数据库(该数据库跟踪关于警察行为的国家统计数据，使数据收集做法标准化，并力求基于数据推动改革)，⁸¹ 以及纽约州特别针对“拦截盘查”采取的举措。⁸²

82. 此外，治理统计普拉亚小组⁸³ 编写的《治理统计手册》载有各国在收集执法数据方面的经验，其中一些数据按种族或族裔分列。其中包括第二次欧盟少数群体和歧视调查、一般社会调查-加拿大人的安全以及族裔多样性调查、执法核心统计数据(美国)、全国警察标准和专业培训调查(墨西哥)、有效诉诸司法指数(哥伦比亚)以及非洲统计协调战略。人权高专办正在支持普拉亚小组不歧视和平等问题工作组的工作，以利用调查和行政数据开发衡量歧视的工具。这包括按族裔和种族分类。作为可持续发展目标指标 10.3.1 和 16.b.1 的监管机构，人权高专办正在收集关于基于国际法禁止的理由(包括基于种族、肤色和族裔)的歧视之普遍程度的数据。⁸⁴

⁷⁷ 见 <https://engage.gov.bc.ca/antiracism/> 和 <https://engage.gov.bc.ca/antiracism/data-act/>.

⁷⁸ 见 <https://bchumanrights.ca/publications/datacollection/>. 另见 <https://bchumanrights.ca/news/b-c-s-human-rights-commissioners-police-act-submission-data-reveals-disturbing-pattern-of-discrimination-in-b-c-policing/>.

⁷⁹ 见 <http://entpe.francelink.net/fr/node/159>.

⁸⁰ 见 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/eo13985-vision-for-equitable-data.pdf>.

⁸¹ 见 <https://policingequity.org/what-we-do/national-justice-database>.

⁸² 见 <https://www.nyclu.org/en/press-releases/nyclu-releases-report-analyzing-nypd-stop-and-frisk-data>.

⁸³ 普拉亚小组由统计委员会设立，旨在帮助建立国际标准和方法，以汇编关于治理的主要方面的统计数据：不歧视和平等、参与、开放性、诉诸司法的机会和司法质量、响应能力、无腐败、信任以及安全和安保。

⁸⁴ 关于可持续发展目标指标 10.3.1 和 16.b.1 的元数据和相关指南，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/human-rights-indicators/sdg-indicators-under-ohchrs-custodianship>. 这些指标是利用在国家层面的多种来源编制的，例如国家统计局进行的多指标类集调查和其他住户调查。该模块还被纳入开发署、人权高专办以及毒品和犯罪问题办公室的目标 16 调查倡议，也是普拉亚小组不歧视和平等问题工作组正在开发的调查工具的核心特点。

83. 最后，有希望的潜在举措包括民间社会和学术机构广泛分享其方法，便于其他各方在其他地区复制推广；以及为社区“翻译”数据和分析数据，使社区能够倡导变革。

五. 结论和建议

84. 数据收集本身并不能解决长期存在的种族主义问题。但是，这是至关重要的第一步，有助于强调和解决严重的结构性和系统性种族主义和种族歧视，以及过去的遗留问题(奴役、跨大西洋贸易和殖民主义)与执法和刑事司法中种族主义的当前表现形式之间普遍存在的联系。

85. 专家机制指出，国家收集、公布、分析和使用按种族或族裔分列的数据是为了推动对执法领域和刑事司法系统中的系统性种族主义采取应对措施并评估这些应对措施，一些国家在这方面仍然面临巨大挑战。

86. 专家机制还获悉，由于缺乏收集和使用按种族或族裔分列的数据的能力或意愿，导致人们对这些数据缺乏信任，并怀疑这些数据是否真的会带来任何变化。冠状病毒病(COVID-19 疫情)进一步影响了全球范围内的数据收集，限制了行政系统和调查数据收集系统的能力。

87. 解决缺乏信任的问题并最终解决系统性种族主义问题，需要执法当局发挥领导作用，认识到数据有潜力为其所服务的社区带来积极变化，也能促进执法当局发挥关键作用。

88. 各国应采取基于人权的数据收集、使用和分析办法，通过透明和参与原则，规定分类和自我认同，同时尊重隐私权，并有必要在收集和储存数据方面实行问责制。

89. 加强数据收集系统应当是刑事司法运作的一个优先事项，并应当包括关于与各级执法当局和刑事司法系统直接互动(拦截搜查、逮捕、调查、起诉、判刑和拘留)的自我认同数据。但是，应谨慎使用行政数据作为执法活动的参考信息。大多数罪行从未被举报，某些群体与执法当局之间的特定动态关系可能会因受害者对刑事司法系统的恐惧或不信任而加剧报告不足的情况。因此，全面的数据处理方法还应包括并辅之以执法人员主导的身份数据，用于比较目的，并突出有意识或无意识的偏见；还应包括并辅之以定性调查、一般家庭调查(包括与警察接触的具体问题)以及能够全面了解与执法人员互动情况的定期调查，特别是关于不太可能报案的特定群体的调查。根据《工商企业与人权指导原则》，科技公司有责任确保其产品和服务不会助长侵犯人权行为；这包括关于不歧视的保证。⁸⁵

90. 应提供更强的能力和资源，以便进行分析，并随后提出改革建议，实现变革。专家机制获悉，在中低收入国家，十分之九的国家统计机构缺乏资金，而拉丁美洲和加勒比的大多数国家都表示在满足国际数据报告要求方面面临挑战。还应提供强有力的技术援助，以改变执法机构的态度和认识以及对收集和使用数据的抗拒。

⁸⁵ 另见消除种族歧视委员会，第 36 号一般性建议(2020 年)，第 64 段。

91. 国家反种族主义行动计划应包括关于如何收集、公布和分析按种族或族裔分列的数据的准则、跟踪和监测改革进展情况的指标以及解决执法中系统性种族主义问题的举措。应实施问责指标，以记录关于带有种族主义动机的犯罪、刑事司法系统中非洲人后裔的种族差异以及相关问责和补救措施等的统计数据。这些准则应基于国际人权法和人权高专办关于人权指标的方法。

92. 还应注意交叉形式的歧视，并注意收集、公布和使用数据，以揭示各种身份的交叉性和组合，如生理性别、社会性别、性别认同、性取向、国籍、移民身份、残疾、年龄、宗教、社会经济地位和其他地位。特别是，非洲裔妇女、女童和青年面临多重形式歧视，应揭示这一点。收集分类数据的工作还应关注执法人员的族裔情况，以查明偏见和歧视。

93. 应当承认和支持民间社会组织、研究人员和学术机构在公布关于非洲人后裔与执法当局和刑事司法系统互动的数据和相关分析方面继续发挥的作用。通常这是将数据和证据置于公共领域的唯一方式，以提高可见度并促进倡导变革。至关重要，要继续倾听这些声音，并且要有一个有利的安全和保护性环境，使表达自由权能够继续不受影响。这包括确保这些组织能够获得资金和资源。

94. 同样，应当承认国家人权机构在公布官方和非官方数据方面发挥的重要作用。这项工作，尤其是在基于社区经验的情况下，可以通过持续的宣传促进实现有意义的变革，应继续得到支持和鼓励。

95. 更广泛而言，国家和地方层面的机制和进程应允许非洲人后裔(包含特定的亚群体以确保采取交叉办法)直接参与设计和收集按种族或族裔分列的数据和数据类别。应在受影响社区的参与下制定国家数据战略，并向公众通报。应建立能力，以确保适当收集数据，并确保收集数据的人具有技术能力和社会能力。这类数据战略应包括一个关于数据收集的民事监督机制。

96. 专家机制认识到，收集按种族或族裔分列的数据的问题在有些国家很敏感。即使如此，也有足够的务实方法来解决关切，请各国克服历史挑战，争取确保非洲人后裔不再隐形。

97. 专家机制请联合国相关机制和程序，包括人权高专办、毒品和犯罪问题办公室和联合国开发计划署(开发署)，与专家机制合作，协助各国采用有效的数据收集方法和工具，以期充分落实；引入透明度和监督保障措施；并记录与人工智能有关的种族歧视案件，以及制裁和有效的补救措施。