



消除一切形式種族歧視 國際公約

Distr.: General
17 December 2020
Chinese
Original: English

消除種族歧視委員會

關於防止和打擊執法人員種族定性行為的第 36 號一般性意見(2020 年)*

一、導言

1. 消除種族歧視委員會第九十二屆會議決定就“當今世界的種族歧視：種族定性、族裔清洗以及當前全球問題和挑戰”這一專題進行討論。專題討論會於 2017 年 11 月 29 日在日內瓦舉行，重點分析了迄今在打擊種族定性和族裔清洗方面的經驗、挑戰和教訓，以及委員會如何加強其打擊種族定性和族裔清洗的工作，以便在當地產生更大影響。
2. 經討論後，委員會表示打算起草一項一般性意見，在防止和打擊種族定性方面提供指導，以協助締約國履行其義務，包括報告義務。本一般性意見對所有利益攸關方反對種族歧視的鬥爭具有實質意義，而且通過公布該意見，委員會力求促進加強民主、法治以及社區、人民和國家之間的和平與安全。

3. 在第九十八屆會議上，委員會開始進行審議，以期與所有有關各方協商，起草一項關於防止和打擊種族定性的一般性意見。¹ 委員會還與各領域的學者進行了辯論，重點是人工智慧對種族定性的影響。

二. 既定原則和做法

4. 在起草本一般性意見時，委員會考慮到其在處理執法人員種族定性行為方面的廣泛做法，主要是在審查締約國報告和主要一般性意見的框架內。委員會在其關於對非公民的歧視的第 30 號一般性意見(2004 年)中明確述及種族定性問題，建議締約國確保在反恐鬥爭中採取的任何措施不根據種族、膚色、世系或民族或人種蓄意或實際進行歧視，不以種族或族裔臉譜化或公式化的方式對待非公民(第 10 段)；委員會在其關於在刑事司法系統的司法和運作中預防種族歧視的第 31 號一般性意見(2005 年)中，建議締約國採取必要措施，預防實際上單憑某人的外表、某人的膚色或特徵或屬於某一種族或族裔群體，或使他/她更加倍受懷疑的任何描述對此人進行的提問，逮捕和搜查(第 20 段)；委員會在其關於針對非洲人後裔的種族歧視的第 34 號一般性意見(2011 年)中，建議締約國採取果斷行動反對執法人員、政治家和教育家在種族基礎上對非洲人後裔採取針對行動、醜化、持有陳舊定型觀念或進行劃線(第 31 段)。其他建議也與種族定性有關，如關於培訓執法人員保護人權的第 13 號一般性意見(1993 年)，其中委員會強調，執法

¹ 一般性意見草案資料可在以下網站查閱：www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx。

人員應當接受訓練，以確保他們不分種族、膚色或民族或族裔血統，捍衛所有人的人權(第 2 段)；關於原住民的權利的第 23 號一般性意見(1997 年，其中委員會強調，原住民應不受任何歧視，尤其是基於原住民血統或身份的歧視(第 4 (b)段)；關於對羅姆人的歧視的第 27 號一般性意見(2000 年)，其中委員會建議締約國根據各自的具體情況，採取措施防止員警對羅姆人非法使用武力，特別是逮捕和拘留(第 13 段)，並在羅姆人社區和員警之間建立信任；關於《公約》中特別措施的含義和範圍的第 32 號一般性意見(2009 年)，其中委員會提出“多元交錯”的概念，處理雙重或多重歧視的情況，例如基於性別或宗教的歧視，將歧視的“理由”擴展了，所謂多元交錯，是指基於性別或宗教一類理由的歧視與《公約》第一條列舉的理由並存(第 7 段)；關於打擊種族主義仇恨言論的第 35 號一般性意見(2013 年)。

5. 委員會在其結論性意見中多次對執法人員種族定性行為表示關切，並建議締約國採取措施制止這種做法。²
6. 此外，其他一些國際人權機制也明確強調種族定性違反了國際人權法。2009 年，人權事務委員會通過對 *Williams Lecraft* 訴西班牙案的裁決，³ 成為第一個直接承認種族定性是非法歧視的條約機構。在最近的結論性意見中，人

² CERD/C/RUS/CO/23-24，第 15 至 16 段；CERD/C/CAN/CO/21-23，第 15 至 16 段；CERD/C/ITA/CO/19-20，第 27 至 28 段；CERD/C/ESP/CO/21-23，第 27 段；CERD/C/SVN/CO/8-11，第 8(d)段；CERD/C/POL/CO/20-21，第 11 段；CERD/C/NLD/CO/19-21，第 13 至 15 段；CERD/C/CHE/CO/7-9，第 14 段；CERD/C/USA/CO/7-9，第 8 和 18 段。

³ CCPR/C/96/D/1493/2006。

權事務委員會經常表示關切的是，執法人員繼續進行種族定性，特別是針對特定群體，如移民、尋求庇護者、非洲人後裔、原住民以及包括羅姆人在內的宗教和族裔少數群體成員；禁止酷刑委員會也對此表示關切。^{4、5}

7. 會員國在 2001 年於南非德班舉行的反對種族主義、種族歧視、仇外心理和相關不容忍行為世界會議上通過了《德班行動綱領》，敦促各國制訂、實施和執行有效措施，消除種族定性行為，即員警和其他執法人員在任何程度上根據種族、膚色、族裔或原國籍或民族出身來對人們進行調查活動或確定一個人是否從事犯罪活動的做法（第 72 段）。
8. 反恐中注意促進與保護人權和基本自由特別報告員在 2007 年提交人權理事會的報告中指出，自 2001 年 9 月 11 日以來，各國執法當局根據恐怖分子的特徵採取了一些措施，其中包括推定某人的種族、族裔、原籍或宗教等特徵。特別報告員強調，基於“種族”的恐怖分子定性做法不符合人權原則，並非識別潛在恐怖分子的適當和有效手段，而且會產生相當大的負面後果，可能使這些措施在反恐鬥爭中適得其反。⁶
9. 本一般性意見也在執行《2030 年可持續發展議程》的框架內起草，並作為對執行該議程的一項貢獻。該議程的總體

⁴ CCPR/C/NZL/CO/6，第 23 至 24 段；CCPR/C/AUT/CO/5，第 19 至 20 段；CCPR/C/FRA/CO/5，第 15 段；CCPR/C/ESP/CO/6，第 8 段；CCPR/C/RUS/CO/7，第 9 段；CCPR/C/USA/CO/4，第 7 段。

⁵ CAT/C/USA/CO/3-5，第 26 段；CAT/C/CPV/CO/1，第 20 段；CAT/C/ARG/CO/5-6，第 35 段；CAT/C/NLD/CO/7，第 44 至 45 段。

⁶ A/HRC/4/26，第 34 和 83 段。

承諾是不讓任何一個人掉隊，首先幫助最落後的人，這為委員會的工作提供了重要的切入點和機會，特別是在可持續發展目標 10（減少國家內部和國家之間的不平等）和目標 16（創建和平、包容的社會以促進可持續發展，讓所有人都能訴諸司法，在各級建立有效、負責和包容的機構）方面。

三. 範圍

10. 委員會經常表示關切的是，執法人員根據具體特徵，如推定某人的種族、膚色、出身或民族或族裔，對各少數群體進行種族定性。委員會表示關切的是，有報告稱，員警和邊境管制人員等執法人員在履行職責時，在火車站、火車和機場任意攔截、任意檢查身份、隨機檢查任何人擁有的物品並任意逮捕。⁷ 委員會關切地注意到種族定性有所增加，因為當代人們對恐怖主義和移民感到關切，加劇了對某些族裔群體成員的偏見和不容忍。
11. 委員會認識到，移民、難民和尋求庇護者、非洲人後裔、原住民以及包括羅姆人在內的少數民族和少數族裔等特定群體最容易被種族定性。⁸
12. 此外，委員會注意到，在安全、邊境管制和獲得社會服務等領域日益使用新的技術工具，包括人工智慧，這有可能加深種族主義、種族歧視、仇外心理和其他形式的排斥。

⁷ CERD/C/MUS/CO/20-23 和 Corr. 1，第 20 至 21 段；CERD/C/BLR/CO/20-23，第 23 至 24 段；CERD/C/ESP/CO/21-23，第 27 段；CERD/C/DEU/CO/19-22，第 11 段。

⁸ CERD/C/MUS/CO/20-23 和 Corr. 1，第 20 段；CERD/C/RUS/CO/23-24，第 15 (b) 和 16 (c) 段；CERD/C/CAN/CO/21-23，第 15 和 16 (a) 至 (d) 段；CERD/C/ITA/CO/19-20，第 27 至 28 段。

然而，在本一般性意見中，委員會側重於與執法人員種族定性有關的演算法決策和人工智慧；因此，許多與可能有害的人工智慧有關的其他議題不在其範圍之內。委員會意識到，在某些領域，人工智慧可有助於提高一些決策過程的效力，但委員會也認識到，在執法過程中使用人工智慧進行決策時，確實存在演算法偏差的風險。演算法定性引起了嚴重關切，可能對受害者權利造成非常嚴重的後果。

四. 界定和理解種族定性

13. 國際人權法中沒有關於種族定性的普遍定義。然而，世界所有區域長期存在的一種現象是，各種國際和區域人權機構和組織都採用了種族定性的定義，其中包含一些共同要素。種族定性指：(a) 由執法當局實施；(b) 不是出於客觀標準或合理理由；(c) 基於種族、膚色、出身、民族或族裔血統的理由或與之相互交叉的其他相關理由，如宗教、性或性別、性取向和性別認同、殘疾和年齡、移民身份、或工作或其他身份等；(d) 在特定情況下使用，如控制移民和打擊犯罪活動、恐怖主義或其他據稱違法或可能導致違法的活動。
14. 通過任意攔截、搜查、身份檢查、調查和逮捕等行為或行動實施種族定性。
15. 美洲人權委員會將種族定性定義為：基於種族、膚色、族裔、語言、血統、宗教、國籍或出生地或這些因素的組合，而不是基於客觀的懷疑，出於所謂的公共安全和保護的原因而採取的一種策略，這種策略傾向於以歧視性的方式挑

出個人或群體，其錯誤假設是具有這些特徵的人容易實施特定類型的犯罪。⁹ 阿拉伯人權委員會認為，可將種族定性定義為執法人員使用與推定的種族、膚色、出身、國籍、出生地或民族或族裔血統有關的籠統或定型觀念——而不是客觀證據或個人行為——作為查明某一特定個人正在或曾經從事犯罪活動的依據，從而導致歧視性決策。¹⁰ 歐洲反對種族主義和不容忍委員會於 2007 年通過關於打擊警務工作中的種族主義和種族歧視的第 11 號一般性政策建議，其中將種族定性定義為員警在控制、監視或調查活動中使用種族、膚色、語言、宗教、國籍或民族或族裔血統等理由，而沒有客觀和合理的理由。

16. 當代形式種族主義、種族歧視、仇外心理和相關不容忍行為特別報告員在 2015 年向人權理事會提交的一份報告中指出，執法人員的種族和族裔定性通常被理解為執法、安全和邊境管制人員以種族、膚色、出身或民族或族裔血統為依據，對個人進行詳細搜查、身份檢查和調查或確定個人是否從事犯罪活動。¹¹
17. 聯合國人權事務高級專員指出，種族定性是指執法部門根據種族、膚色、出身或民族或族裔血統的概念而非客觀證據或個人行為，對人們進行攔截、詳細搜查、身份檢查和調查，或判定某人從事犯罪活動。因此，種族定性導致歧視性決策。高級專員進一步指出，無論是由於個別執法人

⁹ Inter-American Commission on Human Rights, “The situation of people of African descent in the Americas” (2011), para. 143.

¹⁰ 見阿拉伯人權委員會提供的資料。

¹¹ A/HRC/29/46，第 2 段。

員的態度和做法，或是基於執法機構的歧視性文化或政策，種族定性是許多機構的長期做法。¹²

18. 就本一般性意見而言，種族定性被理解為《德班行動綱領》第 72 段所述內容，即員警和其他執法官員在任何程度上只根據種族、膚色、族裔或原國籍或民族出身來對人們進行調查活動或確定一個人是否從事犯罪活動的做法。在這種情況下，種族歧視往往與其他理由交叉在一起，如宗教、性和性別、性取向和性別認同、殘疾、年齡、移民身份及工作或其他身份等。
19. 執法人員的種族定性行動還可能包括突襲、邊境和海關檢查、入戶搜查、監視目標、維持或重建法律和秩序的行動或移民決定。可在街頭治安和反恐行動中以不同方式採取這些行動。¹³
20. 種族定性與定型觀念和偏見有關，這些觀念和偏見可能是有意識或無意識的，也可能是個人或體制和結構性的。當定型觀念假設被付諸實踐以損害享受人權時，定型觀念就成為違反國際人權法的行為。¹⁴

五. 《公約》規定的原則和一般義務

21. 查明、防止和打擊執法人員種族定性的做法是實現《消除一切形式種族歧視國際公約》目標的組成部分。執法人員

¹² 聯合國，《防止和打擊對非洲人後裔的種族定性：良好做法和挑戰》(2019 年)，第五頁。

¹³ 見 A/73/354。

¹⁴ 例如見 Simone Cusack, “Gender stereotyping as a human rights violation”, research report commissioned by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2013)。

種族定性的做法違反了人權基本原則，這些原則基於：(a) 不得出於種族、膚色、出身或民族或族裔血統或其他交叉理由進行歧視；(b) 法律之前人人平等。這一做法還可能違反正當法律程序和公平審判權。這些原則和權利是《世界人權宣言》(第二條和第七條)和《公約》(第二條和第五條(子)項)的主旨。

22. 《公約》序言強調指出，人人在法律上悉屬平等並有權享受法律的平等保護，以防止任何歧視及任何煽動歧視的行為。雖然《公約》中沒有明確提到種族定性一詞，但這並不妨礙委員會查明種族定性做法，並探討種族定性與《公約》規定的標準之間的關係。
23. 根據《公約》第二條，締約國承諾不對人、人群或機關實施種族歧視行為或習例，並確保所有全國性及地方性的公共當局及公共機關均遵守此項義務行事。由於種族定性有可能助長和延續種族主義事件、種族偏見和定型觀念，¹⁵ 所以與《公約》的理念背道而馳。因此，締約國有義務審查其政策和法律法規，以確保不發生和不助長種族定性做法。締約國有義務積極採取措施，通過法律、政策和機構消除歧視。禁止種族定性行為和有義務確保公共當局和機構不採用種族定性的做法也源自於《公約》第五條。種族定性的做法有悖於人人法律之前平等和享有平等待遇的權利，不分種族、膚色或民族或族裔血統。此外，這種做法也有悖於對其他公民權利的不歧視保證，如行動自由權等。

¹⁵ 例如見 CERD/C/IRL/CO/3-4，第 18 段。

24. 根據《公約》第六條，締約國有義務保證在其管轄範圍內，人人都獲得有效保護，免受任何種族歧視行為的侵害。因此，締約國必須採取預防措施，以確保公共當局和公共機構不採用種族定性的做法。第六條還要求締約國確保在其管轄範圍內，遭受任何種族歧視行為的每個人都獲得有效補救。締約國有義務確保其國內法律秩序包含充分和有效的機制，通過這些機制可以斷言發生了種族定性行為，並終止這種做法。此外，締約國還必須保證因種族定性形式的種族歧視而遭受損害後，有權尋求公正和充分賠償或補償。締約國必須確保這項權利能夠得到有效落實。鑒於種族定性做法經常影響到一個或多個特定群體的成員，鼓勵締約國考慮建立機制，以便在種族定性情況下集體行使權利。
25. 《公約》第七條強調了教學、教育、文化和資訊在打擊種族歧視方面的作用。關於種族定性，締約國履行不從事種族歧視行為的義務取決於公共當局和公共機構的行為。因此，尤其是國家執法人員適當瞭解其義務至關重要。¹⁶ 由於種族定性往往是公共當局和公共機構既定、不受質疑做法的結果，締約國必須確保國家執法人員充分瞭解如何避免種族定性的做法。提高這種認識有助於防止實行種族定性的做法，並在這些做法根深蒂固的地方加以克服。因此，締約國應確保公共當局和機構從事執法工作的人員得到適當培訓，以確保他們不實行種族定性做法。

¹⁶ 見第 13 號一般性意見(1993 年)。

六. 種族定性的後果

26. 種族定性對個人和社區的態度和福祉具有負面和累積的影響，¹⁷ 因為個人在日常生活中可能經常受到種族定性的影響。面對有效補救措施和恢復手段的缺乏，種族定性的受害者往往低估和內化其影響。除了不合法之外，種族定性作為一種一般執法工具，也可能無效和適得其反。認為自己遭受歧視性執法行動的人往往對執法不太信任，因此往往不太願意合作，從而可能限制執法的效力。種族定性做法影響執法的日常工作，並通過有意識或無意識的行動削弱支持受影響社區犯罪受害者的能力。下述情況可能導致報案減少和用於情報目的的資訊減少：不公正感和羞辱感、對執法失去信任、二次受害、害怕報復以及獲得有關法律權利或援助資訊的機會有限。
27. 種族定性和仇恨言論密切相關，委員會經常同時處理這兩種形式的歧視。¹⁸ 傳播基於種族或族裔仇恨的思想、媒體持續使用仇恨言論以及公職人員使用種族主義政治言論都加劇了執法人員的歧視和成見。遭受仇恨言論的族裔群體也會成為種族定性的目標。此外，執法部門實行種族定性，將面臨種族歧視的群體描繪成更容易犯罪的群體，這將影響公共言論，增加種族主義仇恨的傳播。
28. 種族定性還可能對人們享有公民權利和政治權利產生負面影響，包括生命權（《公民及政治權利國際公約》第六

¹⁷ 例如見 A/HRC/24/52/Add.2，第 57 段。

¹⁸ CERD/C/RUS/CO/23-24，第 15 至 16 段；CERD/C/SVN/CO/8-11，第 8 至 9 段；CERD/C/AUS/CO/18-20，第 14 段。

條)、人身自由和安全權(第九條)、隱私權(第十七條)和行動自由權(第十二條)、結社自由權(第二十二條)和獲得有效補救的權利(第二條第三款)。

29. 種族定性也可能影響人們充分享有經濟、社會及文化權利，如適當住房權(《經濟社會文化權利國際公約》第十一條)、健康權(第十二條)、教育權(第十三至十四條)和工作權(第六條)。¹⁹
30. 執法人員實行種族定性對司法系統的各個層面產生了深遠影響，特別是在刑事司法系統。除其他外，種族定性可導致：(a) 對受《公約》保護的某些類別的人過度定罪；(b) 強化犯罪與族裔之間誤導性帶有成見的聯想，並滋生不法業務行為；(c) 受《公約》保護的群體的監禁率過高；(d) 受《公約》保護的群體成員更容易受到執法人員濫用武力或權力的傷害；(e) 對種族歧視行為和仇恨犯罪的舉報不足；(f) 法院對目標社區的成員作出更嚴厲的判決。

七. 演算法剖析與種族偏見和歧視

31. 由於技術發展日新月異，執法人員的行動日益由演算法剖析確定或提供資訊，²⁰其中可能包括大資料、自動決策和人工智慧工具和方法。²¹ 雖然這些進步有可能提高執法人員

¹⁹ 另見《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條。

²⁰ 演算法剖析包括任何用於分析資料以確定趨勢、模式或相關性的逐步電腦化技術。European Union Agency for Fundamental Rights, *Preventing Unlawful Profiling Today and in the Future: A Guide* (2018), p. 97。

²¹ 雖然“人工智慧”一詞被廣泛使用，但並沒有明確的定義。促進和保護意見和表達自由權特別報告員指出，人工智慧常常被用作與自動化計算決策相關的日益增強的獨立性、速度和規模的簡稱。人工智慧並不僅僅是一件事，而是指一系列的程式和技術，使電腦能夠補充或取代原本由人類執行的特定任務，如決策和解決問題(A/73/348, 第2段)。

決定和行動的準確性、有效性和效率，但風險很大，也可能複製和強化偏見，加劇或導致歧視性做法。²² 鑒於演算法剖析和決策的不透明性，特別是在使用人工智慧方法時，演算法剖析的歧視性結果往往不如人所作決定的結果明顯，更難發現，因此更難質疑。此外，人權維護者通常不具備足夠的技術能力識別這種歧視性方法。²³

32. 可通過各種切入點將偏見植入演算法剖析系統中，包括系統的設計方式、關於訓練系統所用的資料集來源和範圍的決定、開發人員可能在這些資料集中建立的社會和文化偏見、人工智慧模型本身以及在實踐中實現人工智慧模型輸出的方式。²⁴ 特別是以下與資料有關的因素可能會導致負面結果：(a) 所使用的資料包括有關受保護特徵的資訊；(b) 資料中包含所謂的代理資訊，例如，與城市隔離區相關聯的郵遞區號往往間接表明種族或族裔血統；(c) 所用數據對某一群體不利；²⁵ (d) 所用資料品質差，原因包括資料選擇不當、不完整、不正確或過時。²⁶
33. 當演算法剖析被用於確定犯罪活動的可能性時，就會出現特別的風險，無論是在某些地方，還是由某些群體甚至個人實施。預測性警務依靠歷史資料預測未來可能發生的事

²² 見 A/HRC/44/57。

²³ AI Now, “The AI Now report: the social and economic implications of artificial intelligence technologies in the near-term”, summary of the AI Now public symposium hosted by the White House and the Information Law Institute of New York University on 7 July 2016, p. 7.

²⁴ A/73/348, 第 38 段。

²⁵ 例如，當過去的歧視性做法，如對某一群體成員造成嚴重影響的逮捕，反映在用於特徵分析的資料中時，就會影響演算法剖析的結果。

²⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, “#BigData: discrimination in data-supported decision making”, FRA Focus paper (2018), pp. 4-5.

件，很容易產生歧視性結果，特別是所用資料集存在上述一個或多個缺陷時。²⁷ 例如，一個街區的歷史逮捕資料可能反映出帶有種族偏見的警務工作。如果將這些資料登錄預測性警務模式，使用這些資料就有可能將未來的預測引向相同、帶有偏見的方向，導致員警對同一街區過度執法，進而可能導致該街區更多人被逮捕，形成危險的回饋迴圈。

34. 據報，司法系統中也存在類似的機制。²⁸ 在實施制裁或決定某人是否應被送進監獄、保釋或接受另一種懲罰時，各國日益採用演算法剖析，以預測一個人今後可能犯下一項或多項罪行的可能性。當局收集關於個人犯罪史、其家庭和朋友及其社會狀況(包括工作和學業經歷)的資訊，以便根據演算法提供的分數(通常保密)評估該人構成的“危險”程度。如此採用演算法剖析引起了類似上文第 33 段所述的關切。

35. 日益使用面部識別和監控技術跟蹤和控制特定人口群體引起了對許多人權的關切，包括隱私權、和平集會和結社自由、表達自由和行動自由。此舉旨在根據面部幾何形狀自動識別個人，²⁹ 有可能基於種族、膚色、民族或族裔血統或性別等歧視理由對人進行定性。³⁰ 配備即時面部識別

²⁷ 見 Rashida Richardson, Jason M. Schultz and Kate Crawford, “Dirty data, bad predictions: how civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice”, *New York University Law Review*, vol. 94 (May 2019)。

²⁸ 例如見 Julia Angwin and others, “Machine bias”, ProPublica, 23 May 2016。

²⁹ A/HRC/44/57, 第 14 段。

³⁰ A/HRC/41/35, 第 12 段。

技術的攝像頭被廣泛用於標記和跟蹤個人，³¹ 這可能使政府和其他方面能夠記錄許多個人的行動，可能基於受保護的特徵。³² 此外，事實證明，面部識別技術的準確性可能因被評估者的膚色、種族或性別而有所不同，這可能導致歧視。³³

36. 在某些情況下，演算法被用於 DNA 檢測，以確定個人的族裔或民族。這種 DNA 檢測的結果可能導致定性分析。委員會注意到，根據科學界的共識，個人的 DNA 構成與其族裔或民族之間沒有直接聯繫。因此，委員會譴責國家和執法當局，特別是邊境安全局採用 DNA 定性分析。此外，DNA 定性分析的結果還被執法當局用於謊稱某些少數族裔更有暴力傾向，反過來，這些群體也受到警方歧視性做法的影響。³⁴

八. 建議

37. 各國政府、執法機構和民間社會組織採取各種戰略應對種族定性問題。委員會認為，這些戰略為委員會向各國和其他行為體提出建議奠定了基礎。

³¹ A/HRC/39/29，第 14 段。

³² A/HRC/41/35，第 12 段。

³³ 見 Joy Buolamwini and Timnit Gebru, “Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification”, Proceedings of Machine Learning Research, vol. 81 (2018) on the proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency; and Inioluwa Deborah Raji and Joy Buolamwini, “Actionable auditing: investigating the impact of publicly naming biased performance results of commercial AI products” (2019), Conference on Artificial Intelligence, Ethics, and Society.

³⁴ Ruha Benjamin, *Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code* (Polity, 2019).

A. 立法和政策相關措施

38. 作為一個先決條件，在不妨礙採取進一步措施的情況下，反種族歧視的全面立法，包括民法、行政法和刑法，對於有效打擊種族定性行為不可或缺。各國應制訂和有效執行界定和禁止執法人員種族定性行為的法律和政策。在採取這些措施的同時，還應為執法機構提供明確的指導，確保內部政策，包括標準作業程式和行為守則符合人權標準和原則。各國還應瞭解有可能助長或便利種族定性的法律法規。各國應進行研究，以確定這些法律，並相應地予以修訂或廢除。
39. 各國應確保執法機構與有關團體協商，制訂詳細的截查準則和精確標準，以防止種族定性。它們應建立有效、獨立的內部和外部監測機制，並設想在不當行為案件中適用的紀律措施。它們還應該在獨立專家的幫助下進行定期審計，以查明內部政策和做法的差距。強烈建議此類程式的結果保持透明，因為這可能會加強執法問責及目標個人和社區之間的信任。
40. 根據《公約》第六條，締約國必須保證在其管轄範圍內，人人均能對違反本《公約》侵害其人權及基本自由的任何種族歧視行為獲得有效保護與救濟，並有權就因此種歧視而遭受的任何損失請求公允充分的賠償或補償。
41. 鼓勵各國採取以受害者為中心的辦法，並有效協調其支助服務，為此推廣當局、社區、民間社會組織(包括代表遭受交叉形式歧視的群體的組織)和國家人權機構之間的合作模式。委員會強調《公約》第五條(子)項和第六條之間

的相互聯繫，並指出，應與司法當局和其他司法機關進行有效協商，並讓其參與這些進程，以防止在刑事訴訟中延續種族定性的影響。

B. 人權教育和培訓

42. 各國應為執法機構制訂專門的強制性培訓方案，使執法人員更加認識到偏見對其工作的影響，並展示如何確保不歧視行為。應盡可能讓被污名化的群體，包括其成員遭受交叉形式歧視的群體參與擬定和提供此類培訓。執法機構應確保進行在職培訓以打擊歧視和基於偏見的警務行動，同時輔之以機構干預措施，旨在限制自由裁量權和加強對易受定型觀念和偏見影響領域的監督。此外，鑒於培訓在改變態度和行為方面的局限性令人關切，應定期評估和更新關於不歧視和偏見的培訓，以確保其產生預期效果。
43. 人工智慧專家和資料解讀員都必須清楚地瞭解基本權利，以避免輸入可能包含或導致種族偏見的資料。各國應為解讀數據的專家和人員、司法幹事和執法人員等提供關於種族主義和種族歧視的培訓。各國應根據禁止種族歧視的強制性條款制訂採購政策。
44. 各國應與國家人權機構和專門實體合作，促進對民間社會組織進行關於演算法偏差和新興技術的培訓。
45. 人權教育和培訓對確保警官不歧視至關重要。國家人權機構與民間社會組織合作，可以在培訓執法人員、審查可能

導致歧視的新技術工具和查明實踐中的其他風險方面發揮核心作用。³⁵

C. 徵聘措施

46. 各國應確保執法機構制訂招聘、留用和晉升戰略，促進反映出所服務人口構成的勞動力多元化。這些戰略可包括設定內部配額和制訂少數族裔招聘方案。這有可能影響機構文化和工作人員態度，從而減少帶有偏見的決策。
47. 各國應確保執法機構定期評估招聘和晉升政策，並在必要時採取暫行特別措施，有效解決各民族或族裔少數群體以及遭受基於宗教、性和性別、性取向、殘疾和年齡等交叉形式歧視的群體代表性不足的問題。

D. 社區警務

48. 各國應確保執法機構制定有效接觸面臨種族歧視的個人和群體的戰略，同時考慮到不同社區的獨特背景、動態和需求。這應有助於改善溝通，降低不信任和種族定性的程度。員警與社區的對話應擴大到社區領導人以外，因為包括婦女在內的許多群體在社區領導層任職人數偏低，可能需要作出專門和有敏感認識的外聯努力。最常成為員警目標的年輕人就是一個重要的例子。
49. 各國應採取措施，確保警方和其他執法機構提供的公共資訊以可靠和客觀的統計資料為基礎，不延續對遭受歧視的族裔群體的定型觀念和偏見。此外，各國應避免披露與推定的種族、膚色、出身或民族或族裔血統有關的被控犯罪

³⁵ 尼加拉瓜提供的資料。

人的個人資料，除非這種披露絕對必要，而且是為合法目的，例如在通緝令的情況下。

E. 分類資料

50. 各國應定期收集和監測有關執法做法的分類定量和定性資料，如身份檢查、交通攔截和邊境搜查，其中包括關於被禁止的種族歧視理由的資訊，包括種族歧視的交叉形式，以及執法行動的原因和遭遇的結果。應向公眾提供這種做法產生的匿名統計資料，並與當地社區討論。資料的收集應符合人權標準和原則、資料保護條例和隱私保障。此類資訊不得被濫用。
51. 各國還應防止對個人資料進行各種形式的自動處理，包括使用個人資料評價與自然人有關的某些個人方面，特別是分析或預測與該人工作表現、經濟狀況、健康、個人偏好、興趣、可靠性、行為、位置或行動有關的方面。³⁶

F. 問責

52. 各國應建立一個獨立於執法和其他相關機構的報告機制，接受公民對種族歧視、種族主義及種族和族裔定性的投訴。³⁷ 這種機制必須有權迅速有效地調查指控，並與民間社會和人權監督機構合作。該機制還必須根據資料保護條

³⁶ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, art. 3 (4).

³⁷ European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 11, para. 10 and explanations.

例和人權標準公開報告調查結果。這種機制應考慮到殘疾人在交叉歧視情況下的特殊需要。

53. 各國應在執法機構內外建立監督機制，以防止歧視行為；這種機制應制訂內部準則、政策和條例，以打擊和防止種族定性，並通過對違規人員採取紀律行動，確保內部問責。
54. 應根據國際人權標準，對執法機構的種族定性事件進行有效調查。應起訴責任人，如果被定罪，應給予適當懲罰，並向受害者提供賠償。
55. 各國應確保執法機構內的高級官員在其機構內促進不歧視政策和做法，嚴格監督工作人員的行為，並通過內部獨立監督機制對工作人員的不當行為追責。³⁸可通過提供和分析關於工作人員決策和做法的資料支援這些行動。高級官員還應審查適用立法和行動的效果，包括反恐立法和行動的效果，因為這些立法和行動可能對邊緣化群體和社區產生過大的影響。
56. 鼓勵國家人權機構和民間社會組織監測種族定性事件，並協助種族定性的受害者。它們應提高公眾認識，公佈調查結果，為改革遊說，並與執法機構及其他國家和地方機構進行建設性接觸。
57. 國際和區域人權機制、國家人權機構和平等機構、民間社會團體和公眾應當有可能對執法機構的歧視性做法提出投訴。公眾應能通過獨立機制提起投訴。

³⁸ 見上文第 53 段。

G. 人工智慧

58. 各國應確保為執法目的使用的演算法剖析系統完全符合國際人權法。為此，在採購或部署此類系統之前，各國應採取適當的立法、行政和其他措施，以確定其使用目的，並盡可能準確地規範防止侵犯人權的參數和保障。這些措施尤其應旨在確保演算法剖析系統的部署不損害不受歧視的權利、法律面前人人平等的權利、人身自由和安全權、無罪推定權、生命權、隱私權、行動自由權、和平集會和結社自由權、免受任意逮捕和其他干預的權利以及有效補救權。
59. 各國應在採用面部識別技術之前認真評估潛在的人權影響，因為資料收集缺乏代表性，可能導致錯誤識別。在國家部署之前，各國應考慮在一個獨立監督機構的監督下試行一段時間，該機構包括反映不同人口構成的個人，以減少任何潛在的錯誤識別和基於膚色的定性事件。
60. 各國應確保為執法目的部署的演算法剖析系統的設計具有透明度，並應允許研究人員和民間社會獲取代碼並對其進行審查。應持續評估和監測這些系統在其整個生命週期中對人權的影響，如果發現危害或損害人權的情況，各國應採取適當的減災措施。這些流程應審查基於下述理由的演算法特徵分析的潛在和實際歧視性影響：種族、膚色、出身或民族或族裔血統，以及與之交叉的其他理由，包括宗教、性和性別、性取向和性別認同、身障、年齡、移民身份和工作或其他身份。應儘可能在開發或驗收完成系統之前進行這些流程，至少應在系統的正式全面使用前及使

用期間進行。這些流程應包括社區影響評估。應將可能或實際受影響的群體和相關專家納入評估和減災流程。

61. 各國應採取一切適當措施，確保演算法剖析系統使用的透明度。包括公開披露這些系統的使用情況，並對系統的工作方式、正在使用的資料集以及為防止或減輕對人權的損害而採取的措施作出有意義的解釋。
62. 各國應採取措施，確保授權獨立的監督機構監測公共部門使用人工智慧工具的情況，並根據《公約》制定的標準對其進行評估，以確保它們不會加深不平等或產生歧視性結果。各國還應確保定期監測和評價這些系統的運行情況，以評估不足之處並採取必要的糾正措施。當對某項技術的評估結果表明存在歧視或其他侵犯人權行為的高風險時，各國應採取措施避免使用這種技術。
63. 各國應採取措施，確保私營部門依照人權標準在執法領域設計、部署和實施人工智慧系統。各國還應確保通過並定期修訂公司在演算法的程式設計、使用和商業化過程中必須遵守的準則和行為守則，因為這些演算法可能導致種族歧視或一般而言可能違反《公約》的任何其他形式的歧視。
64. 各國應通過法規，確保公共部門機構、私營工商企業和其他相關組織在演算法的開發、學習、行銷和使用過程中：
 - (a) 遵守平等和不歧視原則，並按照《工商企業與人權指導原則》(特別是指導原則 1 至 3、11 和 24)，普遍尊重人權；
 - (b) 遵守預防原則和為確保透明度而頒佈的任何行政或立法措施；
 - (c) 公開披露執法部門是否可以獲取個人的

私人資料；(d) 避免對受《公約》保護的社會群體造成不同或過大的影響。

65. 各國應確保對演算法偏差的所有情況進行適當調查並實施制裁。
66. 各國應確保為執法目的開發、銷售或運行演算法剖析系統的公司有責任讓多學科的人員，如社會學、政治學、電腦科學和法律等，參與界定人權面臨的風險並確保尊重人權。為此，各國應鼓勵公司開展人權盡職調查，這需要：
- (a) 進行評估，以確定和評估任何實際或潛在的負面人權影響；
 - (b) 整合這些評估，並採取適當行動，以防止和減輕已查明的負面人權影響；
 - (c) 跟蹤其努力的有效性；
 - (d) 正式報告它們如何處理其人權影響。³⁹
67. 在查明、評估、預防和減輕負面人權影響的過程中，公司應特別注意上文第 27 段概述的與資料有關的因素。應選擇培訓資料並設計模型，以防止歧視性結果和其他對人權的負面影響。此外，公司應在開發演算法剖析系統的團隊中推行多樣性、公平和其他包容手段。公司還應對獨立的協力廠商審計其演算法剖析系統開放。如果歧視或其他侵犯人權行為的風險被評估為過高或不可能減輕，包括由於國家計畫或可預見使用的性質，則私營部門行為體不應出售或部署演算法剖析系統。⁴⁰

³⁹ A/HRC/39/29，第 45 段；《工商企業與人權指導原則》，指導原則 17 至 21。另見 Amnesty International and Access Now, Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems。

⁴⁰ 見 the Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems。

68. 各國應記錄與人工智慧有關的種族歧視案件，以及預防措施、制裁和補救措施，並將此類資訊納入提交委員會的報告。
69. 人權機構、各國、國家人權機構和民間社會組織應開展研究並傳播研究結果，確定在解決人工智慧產生的種族偏見的有效措施方面的好做法，包括與遵守人權和機器學習的道德方面有關的措施，並確定演算法程式設計和訓練過程中的解讀或透明度方面的相關標準，並應通過《消除一切形式種族歧視國際公約》的視角這樣做。