



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/38/Add.1
27 February 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会

第十届会议

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利^{*}

秘书长的报告

增 编

关于警务工作中纳入多样性问题专家会议的报告
2008 年 1 月 15 日至 16 日，维也纳国际中心，奥地利维也纳

^{*} 迟交。

一、背景

1. 根据少数群体问题工作组和少数群体问题独立专家提出的建议，人权事务高级专员办事处(人权高专办)与国际劳工组织(劳工组织)、联合国毒品和犯罪问题办事处(毒品和犯罪问题办事处)以及独立专家合作，于 2008 年 1 月 15 日至 16 日在奥地利维也纳国际中心举行了关于警务工作中纳入多样性问题专家会议。会议由奥地利政府主办。

2. 人权高专办邀请了世界不同区域和国家(巴西、喀麦隆、加拿大、匈牙利、印度、爱尔兰、尼日利亚、巴基斯坦、萨摩亚和南非)警务部门的 10 名专业人员作为专家参加会议，并重点就共享关于警务工作中多样性的良好经验和得到的教训发言。¹ 除了共享良好经验和得到的教训以外，会议的主要目标是决定人权高专办是否有必要以当前的草案(E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1)为依据，就与融合多样性相关的人权原则和条款的实际适用性问题制定指导方针。

二、导言和工作的安排

3. 奥地利欧洲与国际事务部少数群体问题司司长 Georg Heindl 致开幕词。他强调，奥地利政府长期以来一直支持联合国在少数群体方面的工作，尤其涉及参与问题的的工作，警务中多样性问题可纳入这类工作。毒品和犯罪问题办事处法治科科长 Timothy Lemay 强调就警务问题开展机构间合作的重要性，建议将融合多样性问题纳入毒品和犯罪问题办事处正在更新的警务手册蓝皮书。

4. 劳工组织平等、移徙工人和土著以及部落人民问题小组的法律事务官 Martin Oelz 指出，从劳工组织的角度出发，融合多样性警务问题主要是工作场所的平等和人权问题。他指出，劳工组织认为，公平和包容的工作场所效率更高，而且劳工组织正在为此目的促进制定和实施切实的工具以及工作场所的政策。人权高专办土著和少数民族股协调员 Julian Burger 概述了人权高专办在少数群体问题方面的工作，以及人权机制近期发生的体制变化。他还代表少数群体问题独立

¹ 全体与会者名单可在以下网站查阅：<http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/docs/RepDiversityPolicing.doc>。

专家作了简短发言，转达了独立专家不能参加会议的遗憾以及她对筹备指导方针、收集最佳做法和国家案例研究倡议的支持。

5. 指导方针草案的作者 Tom Hadden 介绍该文件，重点说明文件涉及的一些主要问题。他补充说，众所周知，他能够参考的材料有限，因此今后还需做进一步工作，以确保最终商定的版本能够反映所有区域的问题和要求。他解释说，他解决少数群体问题的方式是融合性的，他认为，针对警务这样的实际领域，我们应该脱离人权说教，而致力于制定一个现实的“工具包”，这些工具以人权标准为基础，但不会让使用者望而却步。他请与会者就如何最好地编制警察愿意阅读和使用的成果文件发表意见，并希望使该工具成为一项机构间工具。

6. 会议商定由 Julian Burger 和 Martin Oelz 协助会议事务，由 Ilona Alexander 就会议的情况编写说明性报告，在定稿前分发给所有的与会者征求意见和批准。会议一致通过议程草案。然后，与会者在圆桌会议上进行简要自我介绍并介绍他们有关纳入多样性方面的工作。

三、共享良好经验和学到的教训——国家警务部门专家的发言

斐济和萨摩亚

7. 萨摩亚警察项目培训咨询师、前斐济警察教育和培训处处长 Kasanita Seruvatu 介绍由于低工资等不利条件导致难以吸引少数群体某些成员的问题。考虑到斐济人为多数民族，印度裔居民是最大的少数民族，斐济警察的录用一直采用比例制。在招聘警察的所有过程中，吸收的大部分人为斐济人，然后是印度裔和其他族裔。招聘少数群体的条件已有所改善，取消了招聘选拔中对身高、体重、年龄和胸围的义务性要求。此外，平均年龄从 18 至 25 岁提高至 35 岁。虽然该变化起初遭到很大怀疑，但现在已经广为接受，招聘过程不再歧视社区的某些成员，尤其是身材矮小者。

8. Seruvatu 女士还报告说，2006 年，警察专员和管理局作出了另一项让步，旨在促进融合多样性。这一让步是允许参加斐济警察部队中的穆斯林按照其宗教信仰留胡须。所有的少数民族报纸，即斐济语、英语、印第语和中文报纸都刊登招聘广告，以便吸引所有的少数群体。斐济警察部队至今为止还没有吸收华裔参

加，为了纠正该现象，斐济警方将派一名斐济警官到中国大陆学习两年普通话，以便帮助消除语言障碍，使他更好地应对华人社区的需求。Seruvatu 女士还描述了有意思的社区警务概念。在萨摩亚，该概念是以传统酋长制为依据的，在斐济，该概念则以三个支柱为基础，即文化、教堂和政府之间的联系，该概念颇为成功，因为据此可深入所有社区，从而推动加速融合。

9. Seruvatu 女士最后说，太平洋多样性警务取得的进展可总结如下：将所有重要的文化、社会和政治问题纳入培训方案；在当地和国外对警官进行人权培训；将性别和平等战略纳入所有的警务领域；积极开展警务工作，利用现有社会结构开展社区警务倡议，以促进警察和社区之间的关系；积极持续地努力，录用少数群体成员加入警务工作。

印 度

10. 泰米尔纳德邦金纳伊的警察总监 Radhakrishnan 先生介绍了印度南部泰米尔纳德邦的经验。该邦 6,000 万人口中 88%为印度人，5.6%为穆斯林，6%为基督教徒。因为印度人和穆斯林的争纷，原教旨主义者在该邦发动了一系列暴力事件。相互猜疑、恐惧和仇恨气氛四处弥漫。人们指责由来自多数人印度社区成员组成的警察机制存在偏见和倾向性。因此，警察当局在冲突中就确保中立问题面临严肃挑战。Radhakrishnan 先生介绍了帮助警察对肇事者采取严厉和公平行动并保证法治的各种措施。

11. Radhakrishnan 先生进一步解释说，警方采纳了社区警务概念，在地区委员会、城市治安委员会和男童俱乐部的帮助下，与社区进行协商，查明问题根源，并对自身进行调整，解决社区提出的重要问题。警察培训中纳入了社区观点，以便重新认识文化问题、价值观和传统，扫除警察头脑中的偏见。该做法的成果是 2004 年一项新培训项目的诞生，项目题为“社区参与的警察社区(宗教)关系管理培训”，包括以下模块：印度各主要宗教的基本教义和宗教的普遍性；印度和泰米尔纳德邦的社会、文化和社区背景；泰米尔纳德邦过去的不和谐事件；警察在处理社区不和谐/相互关系方面的专业性和中立性；发挥社区资源潜力，处理社区关系等。

12. 此外，还制作了记录片和培训手册。资源小组中有 80%成员为社区成员，20%为警官。培训内容包括讲座、角色扮演练习、交流经验、互动讨论、社区情况介绍、小组面谈和汇报。培训中鼓励社区成员对警察的行为和态度提出建设性批评意见，旨在通过相互对话使警察的观念发生预期的变化。培训评估显示，该培训活动成功实现了预期的目标。Radhakrishnan 先生指出，总体而言，少数群体在泰米尔纳德邦的警察部队中所占比例适当。该比例在今后可能上升，因为 2007 年泰米尔纳德邦政府颁布了一项法律，规定为少数群体保留 7%的政府部门职位和教育机构的席位。

巴基斯坦

13. 巴基斯坦国家警察局局长 Muhammad Shoaib Suddle 指出，巴基斯坦面临的主要挑战是必须将警察机构转变为一个对公众友好的机构(对所有公众，而非仅仅对少数群体友好)。在融合多样性方面，巴基斯坦借鉴了爱尔兰彭定康报告中的许多良好做法以及日本的经验。2002 年的《警察令》取代了沿用 141 年之久、早已落后的 1861 年《警察法案》，自那以来，巴基斯坦已作了认真努力，解决警务方面长期存在的系统性问题。按照新的法律及其序言，提供公平警务被视为有效执法的关键因素，因为它寻求提供的警察服务旨在反映其所服务的多样化社区的需求，并对这些需求作出回应，多样性不是问题，而是一项优点。它的目的是使警察非政治化并实现专业化，以便为拥抱多样性采取积极步骤。

14. Suddle 先生指出，为促进民主警务采取了一项重要措施，那就是采取扶持行动，录用更多少数群体警员。更具能代表人口背景的警察队伍不仅对多样化人口的需求更为敏感，还能够帮助解决弱势少数群体不成比例高失业率的问题。政府设立了单独的少数群体事务部，在国家警察局设立专门的少数群体单元的建议原则上已经得到同意。该单元的职能包括：评估、分析、评价和审查警察与少数群体关系的所有方面；就改善警察对少数群体社区的行为和态度提出适当步骤建议；为快速有效地处理少数群体针对执法机构成员的投诉制定政策方针；制定政策措施，查明警官在能力建设和宣传方面的需求；提出扶持行动的建议，解决少数群体在执法机构的代表性问题；提出国家行动计划建议，以履行为少数群体提供平等法律保护的宪法义务。

15. 最后，Suddle 先生表示对人权高专办指导方针的支持，但他建议，需要一个基础更为广泛的方式，需提高警务问题在联合国议程中的地位。他还建议，有必要在千年发展目标和警务工作之间建立联系，因为如果没有正当的警务工作，法治、和平和经济繁荣都无从谈起。他最后呼吁为许多国家所需的警察改革制定合理可行的议程。

巴 西

16. 巴西联邦警察局社会与政治事务司司长、打击针对土著社区犯罪事务司司长 Fernando Oliveira Queiroz Segovia 指出，巴西警察的公共形象相当负面，人们认为警察十分暴力，而且在防止和打击犯罪方面无所作为。非白人对警察心存更多恐惧和不信任，他们认为警察很粗暴，在枪战中伤害无辜群众，还拿黑人作靶。有调查显示，有色人种的年轻男子经常遭到言语的污辱或肢体的殴打。一项案例研究还查明了一些可减少警察歧视问题的措施，如加大国内反歧视宣传的力度；从少数群体中挑选更多成员加入警察部队，因为就其社区问题而言，少数族裔警察比来自其他社区的警官更敏感；警察更多参与黑人社区活动；对歧视行为进行惩处；在警员培训中强调正当执法等。

喀麦隆

17. 喀麦隆国家警察局负责警察专员和警官管理的警察局长 Richard Blaise Eboa Ebouele 指出，喀麦隆有 250 至 300 种地方语言、部落或文化，是一个世俗多宗教社会，有基督教徒、穆斯林和泛灵论信徒。喀麦隆《宪法》承诺通过人人平等和消除一切形式歧视等方式促进多样性，并特别声明对少数群体提供保护。尽管做出这些承诺，警务当局并未在融合多样性方面付出大量努力。最大的少数群体——俾格米人还被排斥于警察队伍之外(喀麦隆和中非国家总体如此)。这些社区成员常常受到虐待，其权益遭到侵犯。国家警察部队排斥俾格米人是规定了最低身高为 1.52 米这项歧视性录用要求，俾格米人的平均身高仅有 1.30 米。第二大少数群体——波洛洛人在警察队伍中的比例极低(0.3%)而且职等也很低。

18. Eboa Ebouele 先生指出，自从法语和英语成为喀麦隆两种官方语言以来，政府一直通过《宪法》条款和培训机构推行双语制。为了提高代表性，政府

自 1975 年以来还在公共部门就业方面实施了名额制和保留职位的政策。Eboa Ebouele 先生表示支持指导方针草案，但呼吁以联合国其他语文举行进一步会议。他还呼吁消除录用少数群体成员的障碍，以及所有中非国家积极参与全面和可持续改革，提高将少数群体融入警察队伍的程度。

尼日利亚

19. 尼日利亚政府助理警察专员 Peace Abdallah Ibekwe 指出，在尼日利亚，警务工作中的性别平等问题比融合不同族裔和宗教群体问题更为敏感。尼日利亚的警务多样性没有种族涵义，主要以文化、语言和宗教各异的不同族裔群体为基础。她介绍了社区警务的有意思的概念，即：只有一支联邦警察部队，不论警官的族裔和宗教背景如何，接受培训后他们可在国家的任何地方工作。但是存在一个趋势，即这些警官在同一职位工作时间应当长久些，这样才能够与社区建立关系。Ibekwe 女士报告说，在尼日利亚传统酋长看来，早在社区警务概念成为正式战略之前，某些类型的社区警务(与社区协商的角度看)早已存在。尼日利亚的实例表明，社区警务提升了尼日利亚警察部队的形象，使其不再被视为专横，其中部分原因是警察工作条件的改善，警官更为满意，因此专横程度有所减轻。

20. Ibekwe 女士进一步解释说，社区警务项目小组通常由来自全国各地的警官组成。这些小组之所以成功，前提条件是在入伍时对所有征聘对象进行培训，消除其族裔、宗教或语言方面的差异。培训后的人员可在全国任一地方任职；尽管存在不同族裔群体、语言和宗教，但体现国家一体/统一的精神最为重要。尼日利亚人民将具有多样性本质的警察视为联邦警察部队，他们愿意接受任何警官，即使这些警官的原籍与被派驻工作的地点不同。尼日利亚人首先将所有男女警员看作警员，很少去分辨他们来自哪个州。也许这正得益于确保所有族裔群体代表性的录用政策以及培训，该培训使所有录用者做好一致准备，不论其差异如何，可在国家的任何地方工作。但同时，语言和宗教差异有时对警察在某些地区，尤其是农村地区的工作造成困难。

南 非

21. 前南非警察局准将(局长)、南非过渡时期(1994-2002)警察局人权单元第一任首长 Pieter Cronje 指出, 鉴于种族隔离的历史和不同社区及种族之间严重的互相不信任, 设立非种族和多元化警察机构、反映国家的人口多元化状况、为整个南非社会提供专业服务是新型的南非警察署最大的挑战之一。在种族隔离期间, 无人预期黑人警官识字, 不得逮捕白人, 只能在严格划定的范围内工作, 通常受白人监督。同等级别的黑人警官的工资一般比白人警官低 30%, 没有职业发展体制; 直到 1978 年, 黑人警官才能与白人同事穿相同制服。印度裔和其他非白种人警官也受到类似的歧视, 但他们的地位比黑人警员略高一点。

22. Cronje 先生报告说, 南非警察局于 1991 年开始内部改革进程, 实施各种方案和政策, 以解决多样化以及平等问题, 并纠正过去的错误。该进程基于非歧视原则。快速升职和加速发展方案为过去处境不利的警员或警察局中那些其能力有目共睹的成员提供了快速升职的机会。启动了继任规划, 全警察局高级和高层管理部门向过去处境不利的警员开放, 从而使最高一级管理梯队体现出代表性、效率和延续性。优惠/扶持培训以及“职务挂靠”帮过去处境不利的警员提高文化程度、技术和知识水平, 使他们在警察局的工作有效率和效果, 并获得管理经验和专门知识。此外, 还实施了平行聘用方案, 通过增加和补充现有能力解决内部人力资源能力有限的问题, 以便实现扶持行动的目标。这些方案分别取得了成功, 有些进程还在继续。

23. Cronje 先生说, 融合多样性仍然是一项挑战。南非是一个多元社会, 但是, 不同的族裔群体生活在国家某些特别区域。南非警察局将社区警务作为一项业务运作的战略。社区警务的工作之一是在警察和社区之间建立伙伴关系, 并采纳一种应对社区需要的解决问题的方式。因此, 主要的挑战是在能够建立伙伴关系的地区部署警力, 而且警官应该了解当地的风俗、传统和语言。对于南非这样的国家, 该模式的风险在于有人可能将其理解为建立在种族隔离基础上的模式。目前, 地方社区还没有受到关于多样化警务的宣传。虽然民主已经实行了十多年, 但是还残存大量种族主义和不信任。

北爱尔兰

24. 爱尔兰共和国爱尔兰警察局监察司高级监察员、前北爱尔兰警务委员会监察专员 Mark Reber 报告说，北爱尔兰的经验体现了人权高专办指导方针草案中提出的所有主要步骤。Reber 先生的发言着重介绍了北爱尔兰警察机构在 1999 年至 2007 年间的做法。1998 年，天主教徒仅占警察队伍的 8%，而北爱尔兰 40% 的人口为天主教徒。有必要纠正北爱尔兰皇家警察队伍中的这种不平衡现象。还需要开展有效的警务工作，以便在警察和社区之间建立信任。正如联合王国和爱尔兰政府都承认，并在《贝尔法斯特协定》中明确指出，北爱尔兰许多看起来难以解决的族裔间紧张关系一直阻碍着更广泛的政治解决方式，警务是该问题的核心。

25. Reber 先生报告说，作为回应，联合王国政府设立了北爱尔兰维持治安独立委员会，通称“彭定康委员会”。其建议旨在启动改革方案，使警察机构能体现它所服务的社会的民族性、区域和性别状况、对其所服务的社区负适当责任、并有效实现其执法目标。为此，整个选拔和录用过程都进行了重新设计，录用警官和公务员的工作承包给私营部门。进行了全面的宣传运动，宣传范围超越多数族裔社区，并明确地以过去警务工作代表性不足的地区为目标。新聘用者必须达到选拔过程要求的具体资格标准，如果合格，这些人可进入人才库，然后从其中挑选人数相同的新教徒和天主教徒。该做法后来称为“50:50”录用法，产生了积极的短期影响，天主教徒的比例自 1999 年以来增加了两倍。这些措施还得到人权组织的一致支持，并成功地经受了法律的考验。为了确保改革不被忽视或被选择性地实施，彭定康委员会还制定了一项至关重要的机制，允许对发生变革的步伐和程度进行独立监测。这些评估定期在公共进展报告中发布。通过这种方式，彭定康委员会实现了在警察队伍中平衡天主教徒比例的目标。

加拿大

26. 爱尔兰共和国爱尔兰警察局监察司副总监监察员、前安大略省警察局总警监和监察员 Gwenneth Marie Boniface 解释说，加拿大过去的做法是警察强迫土著儿童离开家庭，把他们送到居民区的学校去上学。在学校里，这些孩子因为讲自己的语言和从事其文化信仰而受到惩罚，警察和土著社区之间形成了一种不信任关系。Boniface 女士报告说，已经举行了公开听证会，对人权高专办指导方针草案

中提出的在社区和警察之间建立关系所必须采取的步骤进行了讨论，讨论的结果是确定了最佳做法，以使警察和土著社区之间建立和维持关系，而这些做法并能适当体现警察作为社区贡献者而非仅仅作为执法者的作用。

27. Boniface 女士指出，确定的最佳做法如下：

- 建立警官小组，每天与土著社区直接联系；
- 确保土著警务机构的参与，在应对土著抗议和占领时为土著调解人提供援助；
- 为警官提供敏感意识到文化特点的培训(应由第三方评估者对培训进行评估，确保培训不断更新，有实际价值)；
- 制定针对土著占用和抗议的公共秩序警务战略，其中特别重视这类事件的历史、法律和行为差异(培训的重点应该是在这类事件之前、期间和之后要求维和、沟通、谈判和建立信任)；
- 公开、透明的政府/政策互动，对警察行动的独立审查，以及警察和政府之间的关系。

28. 为了改善传统上土著警官比例低的问题，确保留用这些警官，制定了外联方案，内容包括：直接在社区招募录用(如在文化活动期间等等)；举行开放日活动，允许 120 名参观者了解警察的工作方式；并制定一个夏季工作方案。这些措施成功增加了录用人数。此外，改善与土著社区关系的措施包括举行领导作用论坛，为与社区和社区顾问理事会合作制定议程。

匈牙利

29. 匈牙利布达佩斯警察总部预防犯罪司犯罪与联络官 Gyorgy Makula 先生介绍了罗姆人出身的少数民族警官联合会的工作情况。匈牙利的罗姆人占人口的 5.5%到 6%，社会的所有阶层都应有他们的代表，包括执法机构。警察、罗姆人非政府组织和罗姆人自治政府之间的合作始于 1994 至 1995 年。内政部也主动于 1996 至 1997 年进行了一项警察部队内部对罗姆人态度的调查。据此，罗姆少数群体自治政府和警察总部之间签署了协定。此外还向罗姆人中学生提供警察奖学金和(定期)夏令营，使警察这个职业更受欢迎。这些措施的目的在于提高国家政府执法部门中的罗姆人数量。

30. Makula 先生进一步报告说，2006 年 11 月 24 日在布达佩斯成立了欧洲罗姆执法官员公共利益兄弟联合会，有五个欧洲国家的代表参加(保加利亚、捷克共和国、匈牙利、罗马尼亚和斯洛伐克)。该联合会是由匈牙利罗姆和非罗姆人出身的警官发起建立的。匈牙利司法部和执法部以及执法机构的高级官员承诺，将从一开始就与罗姆人合作。在其活动范围内，联合会直接帮助打击歧视，此外还加强罗姆人的教育和就业、改善其住房条件并为他们提供摆脱贫困的机会。

31. Makula 先生解释说，欧洲罗姆执法官员公共利益兄弟联合会的目标包括：促进匈牙利和其他欧盟成员国执法机构内部的机会平等；减少执法机构和罗姆人社区之间相互偏见；增加执法机构中罗姆人职员的人数；改善目前在职的罗姆人员工的生活和服务条件。希望在其他欧洲国家建立会员组织。Makula 先生强调，该联合会采用的是融合方式，入会是自愿的，也吸纳非罗姆人。最后，他呼吁协调旨在改善欧洲罗姆人社区状况的项目，并呼吁政府间组织中的警务单元与他所在的联合会以及其他少数群体警官联合会进行合作。

32. 发言之后进行了简短讨论，主要内容包括：民事监督作为民主警务重要组成部分的必要性；对少数群体警官的伤害和虐待问题；在少数群体居住区域部署少数群体警员的需求问题。

四、共享良好经验和得到的教训——政府间组织和其他相关机构代表的发言

33. 来自政府间组织和其他相关机构的七名代表就共享与融合多样性警务工作相关的经验和得到的教训作了简短发言。

34. Martin Oelz 简要介绍了劳工组织与该讨论相关的三项主要文书——1958 年关于就业及职业歧视的第 111 号公约、关于工作中基本原则和权利宣言、以及公共紧急事务社会对话准则。这些准则为提供高质量的公共紧急事务服务，包括就业多样性提供了以最佳做法为基础的准则。做法主要包括：积极宣传，录用和留用年轻人、妇女和少数群体候选人，确保招聘单位态度的转变；将社会对话作为实现更多多样性承诺的有效手段；制定有效政策和程序，解决部门中的歧视和骚扰问题。

35. Timothy Lemay 简要介绍了毒品和犯罪问题办事处的工作，包括涉及制作工具和培训资料的工作，如编写《联合国预防犯罪和刑事司法标准和规范(包括最佳做法)简编》。他指出，毒品和犯罪问题办事处近期还没有单纯针对多样性警务的方案。然而，多样性问题在毒品和犯罪问题办事处与法律官员打交道的过程中常常出现，所以毒品和犯罪问题办事处也是这个领域的相关合作伙伴，也因此希望与其他在该领域活跃的部门进行合作，以确保毒品和犯罪问题办事处提供的援助体现所有的国际警务标准。这类援助可能涉及的方面有：警察改革规划、增加少数群体在警察队伍中的人数、就多样性问题为执法官员提供培训、在监狱中公平对待少数群体、对警察机构的监管(由多样化的调查机构，如独立监察员或投诉专员监督警察的工作；建立制度，调查警察对少数群体歧视的情况；以及起诉施行虐待的警察的内部纪律程序)。就得到的教训而言，毒品和犯罪问题办事处认为，更具有代表性的警察机构意味着更高的合法性和效率。需将警务工作多样化纳入所有技术援助方案，警察机构的所有层面及特别的职能中都应体现多样性。

36. 欧洲安全与合作组织(欧安组织)少数民族事务高级专员的政治顾问 Dmitri Alechkevitch 强调讨论该主题的重要性，他指出，警察有能力影响人们对于少数群体以及对国家公正负责行事能力的看法。人们与警察的接触多于同法官和其他官员的接触。同样，警察在影响少数群体对国家的态度方面发挥着重要作用。少数民族事务高级专员办事处非常高兴人权高专办的指导方针大量采纳了欧安组织少数民族事务高级专员就多民族社会的警务工作提出的建议。Alechkevitch 先生指出人权高专办指导方针的一些优点，如以最佳做法为范例。他说，融合多样性对所有人都是有益的，应该采用全面的方式，包括有必要改革整个刑法体系，以确保警察不在真空中操作。他还建议，指导方针应更加突出讨论留住少数族裔成员的努力，因此可在指导方针草案中纳入一项检查单。他表示有兴趣与所有的与会者就此问题展开进一步合作。

37. 欧安组织战略警务股副股长 Manuel Marion 简要介绍了欧安组织与社区警务的体制建设和能力建设、警察培训、人力资源和调查相关的工作。他介绍了三本与多样性等问题相关的重要书籍。《民主警务指南》强调，保护和提升少数群体成员是在国家和国际层面实现民主、和平、公正和稳定的重要因素。指南呼吁警察打击种族主义和仇外行为，警方的调查应具有对少数群体的敏感性，应与

少数群体社区进行沟通。《基本警务培训》中有一个章节阐述了文化多样性培训的目的、目标和内容。《社区警务手册》依据的基本原则是引起公众注意或易于公众接近、对社区需求做出回应、倾听社区的关切、鼓励和调动社区参与、承担责任。Marion 先生描述了欧安组织在巴尔干融合少数群体警务工作相关的活动。欧安组织从该经历中了解到，虽然开始时人们对这类努力持怀疑态度，但是信任已有所增加。注重司法也同样重要，因为在巴尔干，警察和司法机关之间的合作程度很低。尽管如此，也曾经有过一些错误。例如：由于国际社会要求短期培训大量警官的压力，结果导致培训过于仓促，背景调查不够。他还介绍了欧安组织的警务在线信息系统网站 (www.polis.osce.org)。

38. Blaz Mamuza 来自欧安组织属下的仇恨犯罪的预防与调查区域网络。他介绍了该网络的活动，包括根据最佳做法拟定课程大纲的培训方案等。他指出，过去 20 年中，欧安组织区域内反犹太主义、种族主义、仇外心理、反穆斯林的和其他出于仇恨的事件不断增加。该网络一直根据所确定的“最佳做法”制定课程大纲/培训资源，其中包含了对各国差异的认识(政治/社会环境、立法框架和资源等)。他强调，仇恨犯罪不仅影响个人，而且影响整个群体，因此，适当处理仇恨罪对改善警察与社区之间的关系和合作是至关重要的。他指出，警官本身被人们用有色眼镜看待的群体，他们也经常成为仇恨犯罪的受害者。他说，推动实现基于社区的警务目标可以减少仇恨罪。他还介绍了该网络的一些可用培训资源，如欧安组织的容忍与非歧视信息系统网站(<http://tandis.odhr.pl/>)。

39. 维持和平行动部(维和部)警务司战略政策与发展科副科长 Patrick Atayero 介绍了维和部与本此会议主题相关的和平协定所涉及的政策(如：关于少数群体在执法机构代表性的政策、关于非歧视和就业扶助行动的政策等)。他还列举了联合国维持和平特派团良好做法的实例。联合国利比里亚特派团支持国家警察设立非政府组织参与的社区警务论坛。在征聘宣传中还利用了流动征聘小组和名人参与，以便利征聘工作以及与地方社区的合作。还按照族裔对应聘人员进行追踪记录，以便确保所有 17 个部落的代表性，每个部落的比例不超过 13%。联合国科索沃特派团采纳了一些规则，使科索沃警察部队对人员的录用及部署能体现出科索沃的多民族构成。联合国科索沃特派团的指导方针还要求警察公平对待少数群体，科索沃警察部队的《政策和程序手册》确保少数民族获得平等培训，并且确

保所有级别的警员中的比例平衡。除了少数群体有资格参加的一般性招聘以外，还作了大量努力录用少数民族成员，包括来自少数民族的前警官。

40. 维也纳警察局负责人力资源管理的 Rudolf Battisti 中校介绍了旨在提高移民身份警官比例的招聘活动的情况。截至 2006 年底，约有 32 万非奥地利公民身份的人居住在维也纳(占人口的 19%)。然而，如果将取得奥地利公民身份的人也计算在内，该比例则升至约三分之一。目前，维也纳区域警察署仅有 1%的警官是移民。目标是在 2012 年前，在维也纳的每个警察分局中都至少有一名移民警官。希望招聘活动“维也纳需要你”对实现该目标有推动作用，而在招聘活动的框架内涉及了约 600 个移民联合会和目标机构。该招聘活动主要以第二代年轻人为目标，即出生于奥地利或从童年起就生活在维也纳的人，他们拥有跨文化知识、德语很好并且懂得他们父母的语言。由于其他国家的名额制有过负面经历，所以维也纳希望考虑实施名额制。

41. 罗马尼亚内政和行政改革部专家 Cristina Palaghie 简要介绍了融合罗姆人的一系列方案，其中包括招聘罗姆人进入警察部队、通过流动单元免费提供身份证明等。招聘活动包括查明可招聘的年轻罗姆人以及在学校组织关于少数群体和警察关系的辩论等。

42. 来自欧盟基本权利署的 Joanna Goodey 向会议介绍了该署在仇恨罪方面的警务工作，所有欧盟成员国为执行该项工作设立了联络点，还向公众提供报告。她指出，欧盟国家一直没有公开关于仇恨罪和暴力数据的传统，因此，欧盟机构完全缺乏这方面的资料。她还提到，在欧盟国家中，弱势的少数群体对警察缺乏信任，建议设立独立的警察投诉机关，作为协助少数群体社区建立信任的重要机制。

五、审查警务工作中纳入多样性的挑战和机遇以及前进方向

43. 人权高专办指导方针的作者 Tom Hadden 总结了国家案例研究中提出的主要问题，而当前指导方针对这些问题的处理尚不充分：

- 许多前殖民地国家的结构性问题：
 - 将警察作为政府代理进行政治控制(巴基斯坦/南非)；
 - 警察部队内部各族裔群体的等级制(南非/巴西)；

- 历史遗留下来的殖民地警务结构(斐济);
 - 不同警务级别——国家和地方/宪兵和民警(尼日利亚和民法管辖范围);
 - 性别方面的问题——特别作用与所有层面的融合两者间的关系(尼日利亚)。
- 实际问题:
 - 语言问题——培训当前警员学习少数族裔语言和/或录用或部署当地警员(喀麦隆/南非);
 - 部署战略——多民族单元和巡警，相对于仅针对社区的巡警和/或录用当地辅警(印度/泰米尔纳德邦);
 - 土著社区警务——多大程度自治以及对传统/修复结构有多大程度依赖(加拿大/萨摩亚)
 - 关注腐败与低收入/低地位之间的关系(巴基斯坦)。

44. 他请与会者讨论指导方针的价值以及前进方向。收集最佳做法是该指导方针拥有主要附加价值的部分之一。他提问：如果制定该指导方针，应以谁为方针的对象，对象是联合国的外勤官员，还是非政府组织和/或警官。

45. 讨论表明，与会者一致支持制定指导方针，并对有益作用达成了一致。一名与会者说，“工具包”的标题有误导性，因为该指导方针不是一种提供工具包的模式，并没有提供行动的具体范例。另一名与会者建议，指导方针应明确加强内部警务程序以加强可信度的方式，以及维持成熟的良好做法的方式。应该为此目的在联合国框架内建立一个监督机制，或至少建立一个公认的国际非政府组织。另一与会者建议，现有的国家机构，如监察员和议会委员会可参与监察和后续工作。一些与会者建议，在该问题的框架中简要讨论安全和刑事司法的领域非常重要，但是指导方针的重点应该是警务工作。有人建议指导方针应针对政策制定者和培训手册编制者，还有一名与会者说，当前的指导方针草案看似更适合于管理层。

46. 有人建议，指导方针应该特别注重人权，以扫除人权削弱警务和导致警务无效的消极说法。一名与会者指出，在许多国家，警察工作的重点完全不是人权和融合少数群体(个别警官或小组的努力除外)，而是毒品、恐怖主义等等，因

此，联合国现在应更加关注警务中融合少数群体工作等问题，以启发国家参与这些事务。一名非政府组织的代表指出，一些与融合多样性相关的关键文件，如少数民族事务高级专员的建议和《鹿特丹宪章》认为，与非政府组织的合作伙伴关系是融合多样性的重要因素。因此，非政府组织欢迎联合国就它们可在这方面采取的行动提供明确指导。例如：它们应该在此进程中发挥倡导和宣传作用。在制定指导方针的过程中还应该与少数群体自身的代表进行协商。例如：可以在联合国少数群体问题论坛上介绍该指导方针，如果这方面的工作能够持续，则可以在大会上介绍该指导方针，以便激发会员国的兴趣。

录用警员以及提升和留用警员工作中的多样性

47. 讨论集中焦点在于：是否有必要建立少数群体警官联合会、招聘名额的用处以及工会在促进多样性方面的作用。一些与会者认为，少数群体警官联合会对少数群体成员来说非常重要，因为它们可以通过联合会相互支持，并向警察局的领导层反映其社区遇到的问题。但是另一些人提出警告，认为这样的联合会常常导致更严重的隔离并加深分化。一名个人首先应该是一名警官，对任何方面的忠诚都应该是第二位的。一名与会者说，关于多样性的培训能够为少数群体警官创造更好的工作环境，从而有助于留住他们。关于招聘名额的用处，与会者意见各异。一名与会者认为，名额制在政治上很流行，但是对警务人员来说并非如此，在一些国家，名额制甚至造成在录用最低资格(如：扫盲)候选人方面的问题。另一名与会者认为应避免优惠待遇，而其他人认为可以接受名额制，但只应该在例外的情况下使用。

48. 在工会方面，与会者指出，有些国家禁止警官组成或加入工会或参加罢工。虽然关于自由结社的国际标准允许对警官参加工会的权利加以限制，但是这种做法使他们在争取改善工作条件(如低工资)的斗争中失去了一项重要工具。如果有警察工会或联合会，他们就可能解决警察部队内部的平等和多样性问题，并提高平等和多样性程度。在招聘少数群体的障碍方面，不仅需要注意教育和物质要求，这些要求可能对一些少数群体造成歧视，而且需要注意某些少数群体社区的可能聘用者缺乏身份证件的问题。在留用工作人员最佳做法方面，有人提出秘鲁的警察监察员办公室的实例。

与少数群体社区的对话与合作

49. 社区警务及其多种模式是这个主题下的重要概念。在讨论过程中，一些与会者列举了他们国家与少数群体社区合作的实例。在斐济和萨摩亚，警察在基层开展了各种外联活动，例如有教会团体的年轻人以及妇女组织参与的活动。在加拿大，建立土著顾问理事会是有有效做法。有人建议，指导方针应该包括一个备选方案汇集，因为不同的模式对不同情况和时间阶段更为适用。所有与会者都同意地方一级的社区和警察之间的关系非常重要，但是一些与会者提醒说，查明社区真正的代表经常十分困难，由人权高专办的指导方针提出与查明社区领袖相关的一些最佳做法是有益的。另有与会者提出，社区的参与对地方一级预防犯罪至关重要，提出这方面的最佳做法也是有益的。

50. 一名与会者强调，虽然与社区的协商至关重要，但是协商必须以解决问题为重点，否则社区会很快失去兴趣。此外，高层领导的承诺以及资源分配对与少数群体社区对话和合作至关重要。另一名与会者强调有必要通过访问学校等活动联系年轻人，还列举了为少数群体代表提供自愿工作的实例，但是，该做法在年轻人中似乎并不流行。一名非政府组织的与会者强调，非政府组织的作用应超越协商而以联合解决问题为重点。从他的经验来看，非政府组织可帮助警察和少数群体坐下来进行谈判。人权高专办的指导方针应该为非政府组织的参与提出实际的建议。

培 训

51. 一些与会者提出关切，某些国家的警察培训人员经常知识贫乏而且不够专业。开展培训不被看作一项必要的专门技能。警官常常因为受惩罚而被分配到培训机构的岗位，例如对工作效率差的惩罚。但是，有些国家这种现象已经开始改变，招聘培训人员的选拔过程更有竞争性。培训人员自己常常带有偏见，因此首先必须改变培训人员的观念，才能改变受训者的观念。一名与会者甚至建议由心理学家帮助提供适合成为培训人员的候选者背景情况，重点关注态度，寻找对文化特征有敏感性、对变革持开放态度的人。

52. 许多与会者强调，在培训中纳入社区的观点至关重要。少数群体代表应参加培训，他们应该与培训忽然听见或与受训人员交谈，以便他们对少数群体的

问题、文化等等有更好的了解。除了非常专业的警务主题以外，培训人员本身最好来自社区。少数群体也应在培训期间提供反馈。一些与会者建议非警察辅助人员，如学术界人士等参与培训。一名与会者警告说，想提供培训的外部组织可能很难与警察取得联系。还存在一个障碍，即培训的优先事项和资源通常是提前几年确定的，并不适合当时的实际需求。此外，多样化培训有时被看作是一次性的过程，而非持续的过程及每年课程设置的必要组成内容。个别与会者指出，所有培训，包括基于能力的培训都应纳入人权原则，而不应将其作为一个单独课程。

53. 许多与会者指出，联合国和其他培训资料理论性太强，而警官则对非常实际的问题和适用的做法感兴趣。维和部代表回答说，编制维和部培训资料时通常邀请会员国的警官参与，以这种方式编制出标准培训资料，各国可根据需要对其进行调整。同样，与会者认为，培训资料常常以欧洲的情况为中心，因此，许多与会者建议，除了基于能力的培训可能普遍适用以外，培训资料都应该依照地方的情况编制，地方培训者在实施培训之前应该共同讨论这一问题。有人认为，人权高专办的指导方针应该提供指导，告诉实践者在哪里可找到好的培训资料。应该优先提供关于互动培训的参考，因为这类培训一直非常受欢迎。一名与会者强调，警察院校纳入少数群体对改善多数和少数群体的关系以及警察部队内部的关系非常重要，因为在上学期间能够结下长期的友谊。

对变革过程的监测和监督

54. 与会者建议，应该对侵犯权利的行为以及最佳做法进行监测。有人列举了名为 Altus 的组织的实例。该组织为每个国家的民间社会监测人员提供培训，这些监测人员对地方警察分局进行突然视察，对其工作进行排名，确定哪个分局的工作最佳，以促进区域竞争。一些与会者强调必须有外部审计，但是，另外一些与会者指出，组织内部的初步监测也至关重要。一名与会者指出，应该与少数群体社区举行会议，以便进行审查和监测。除了警察以外，政府代表也应该参加这些会议。一名与会者强调，制定业绩评估的标准和基准至关重要，然而，由于缺乏数据，如由于数据保护法导致缺乏数据，致使评估存在问题。

六、结论及后续活动建议

55. 与会者商定以下结论以及后续活动的建议：

- 本次会议是一项有益举措；
- 有必要以联合国其他语文与警方从业人员进行进一步区域协商；
- 有必要在当前草案的基础上，制定关于融合多样性警务工作的人权高专办指导方针；同会议的与会者进行(电子)协商，在指导方针中纳入关于一系列广泛主题的“最佳做法”实例；
- 人权高专办在制定指导方针时可参考联合国系统现已掌握的一些良好经验和工具；
- 应邀请专门的非政府组织共享经验并与联合国合作，以促进融合多样性警务工作；
- 少数群体代表应参加人权高专办制定指导方针的协商进程，以便使指导方针更为合理，并确定指导方针在实践中是否可行；
- 有必要激发各国政府对融合少数群体的更广泛问题的兴趣，并提高该问题在政治议程中的地位；
- 应成立一个小型指导小组，由部分与会者组成，以便今后推进指导方针和其他后续行动；
- 关于会议的说明性报告应分发给所有的与会者征求意见，并与经过修改的人权高专办指导方针草案一道，提交少数群体问题论坛第一届会议。²

-- -- -- -- --

² 这一点未能实现，因为该论坛完全致力于“少数群体与受教育权”的主题，因此本报告直接提交人权理事会。