

国際連合

CERD/C/GC/36



あらゆる形態の
人種差別の撤廃に
関する国際条約

配布：一般
2020年12月17日

原文：英語

人種差別撤廃委員会

法執行機関職員による人種プロファイリングの防止及び撲滅に関する一般的勧告第36号（2020年）※

I. 序章

1. 人種差別撤廃委員会は、その第90会期において、「今日の世界における人種差別：人種プロファイリング、民族浄化及び現在の世界的な問題と課題」をテーマとした討論会を開催することを決定した。テーマ別討論は2017年11月29日にジュネーブで開催され、これまでの人種プロファイリング及び民族浄化を撲滅するための取組における経験、課題、教訓を分析し、現場により大きな影響を与えるために委員会がどのように人種プロファイリング及び民族浄化に対する取組を強化できるかに焦点が当てられた。

2. 議論の後、委員会は、報告義務を含む締約国の義務の履行を支援するために、人種プロファイリングの防止及び撲滅に関するガイダンスを提供するための一般勧告の起草に取り組む意向を表明した。本一般勧告は、人種差別との闘いにおける全ての利害関係者に関連するものであり、委員会は、その公表を通じて、共同体、人民及び国家間の民主主義、法の支配及び平和と安全の強化に貢献しようとしている。

3. 委員会は、第98会期において、全ての関係者と協議の上、人種プロファイリングの防止及び撲滅に関する一般的勧告を起草するための検討を開始した。¹委員会は、人種プロファイリングに対する人工知能の意味合いに重点を置いて、様々な分野の研究者との討論も行った。

* 第102回委員会（2020年11月16日～24日）で採択。

¹ 一般的勧告案に対する意見は、

www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx に掲載されている。

II. 確立された原則及び実践

4. 本一般的勧告を起草するに当たり、委員会は、主に締約国報告書の審査及び重要な一般的勧告の文脈における、法執行機関職員による人種プロファイリングに対処する際の広範な実務を考慮に入れてきた。委員会は、市民でない者に対する差別に関する一般的勧告第30号（2004年）において人種プロファイリングの問題を明確に取り上げ、その中で、テロとの闘いにおいて取られたあらゆる措置が、目的又は効果において、人種、肌の色、世系、又は国若しくは民族的出自を理由に差別されないこと、及び、市民でない者が人種若しくは民族的プロファイリング又はステレオタイプ化の対象とならないこと（パラ10）を各国が確保するよう勧告し、刑事司法制度の運営及び機能における人種差別の防止に関する一般的勧告第31号（2005年）では、委員会は、締約国に対し、実際には人の身体的外見、その人の肌の色、人種的若しくは民族的集団の特徴やメンバーであること、又は、その人をより大きな疑惑にさらすプロファイリング（パラグラフ20）のみに基づいている尋問、逮捕及び捜索を防止するために必要な措置を講じるよう勧告した。また、アフリカ系の人々に対する人種差別に関する一般的勧告第34号（2011年）では、委員会は、法執行機関職員、政治家、教育者がアフリカ系の人々を人種に基づいて標的にし、汚名を着せ、ステレオタイプ化し、又はプロファイリングする傾向に対抗するために毅然とした行動を採るよう各国に勧告している（パラグラフ31）。他の勧告も人種プロファイリングに関連しており、例えば人権保護における法執行機関職員の訓練に関する一般的勧告第13号（1993年）では、委員会は法執行機関職員が人種、肌の色、又は国や民族的出自の区別なしに全ての人の人権を守ることを確保するための訓練を受けるべきであると強調した（パラ2）；先住民の権利に関する一般的勧告第23号（1997年）では、委員会は先住民がいかなる差別、特に先住民であるという出自やアイデンティティに基づく差別から自由であるべきであると強調した（パラ4(b)）；ロマに対する差別に関する一般的勧告第27号（2000年）では、委員会は、各国がそれぞれの具体的な状況を考慮に入れて、特に逮捕と勾留に関連して、ロマに対する警察の違法な有形力の行使を防止するための措置を講じること（パラ13）、及びロマのコミュニティと警察との間の信頼を構築することを勧告した。人種差別撤廃条約における特別措置の意味と範囲に関する一般的勧告第32号（2009年）では、委員会は「交差性」の概念に言及しており、この概念を通じて、ジェンダーや宗教を理由とした差別等、そのような理由に基づく差別が条約第1条に記載されている1つ又は複数の理由と組み合わせて存在すると思われる二重又は多重の差別を取り上げた（パラ7）。そして、人種主義的ヘイトスピーチとの闘いに関する一般的勧告第35号（2013年）がある。

5. 委員会は、その総括所見において、法執行機関職員による人種プロファイリングの使用について繰り返し懸念を表明しており、締

約国に対し、その実践を終わらせるための措置を講じるよう勧告してきた²。

6. さらに、他のいくつかの国際人権メカニズムは、人種プロファイリングを国際人権法違反として明示的に強調してきた。2009年には、ウィリアムズ・レクラフト対スペイン事件の決定を通じて³、自由権規約委員会は、人種プロファイリングを違法な差別であると直接認めた最初の条約機関となった。より最近の総括初見において、自由権規約委員会は、移民、庇護希望者、アフリカ系の人々、先住民、ロマ⁴を含む宗教的・民族的少数者のメンバーなど、特に特定の集団を対象とした法執行機関職員による人種プロファイリングの継続的な実践に定期的に懸念を表明してきた⁵。

7. 2001年に南アフリカのダーバンで開催された人種主義、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容に反対する世界会議で加盟国が採択したダーバン行動計画において、各国は、人種プロファイリングを排除するための効果的な措置を設計し、実施し、強制力を持って実行するよう求められた（パラ72）。

8. 2007年に人権理事会に提出された報告書の中で、テロリズムに対抗しながらの人権と基本的自由の促進と保護に関する特別報告者は、2001年9月11日以降、様々な国の法執行当局が、推定される人種、民族、出身国、宗教などの特徴を含むテロリストのプロフィールに基づいた措置を採用してきたことを指摘した。特別報告者は、「人種」に基づくテロリストのプロフィール化の実践は人権の原則とは相容れず、潜在的なテロリストを特定するのに不適當で非効果的な手段であり、テロとの闘いにおいてそのような手段を逆効果にしかねない相当否定的な結果をもたらしていると強調した⁶。

9. 今回の一般的勧告は、持続可能な開発のための2030アジェンダの枠組みの中で、また、同アジェンダの実施への貢献として起草されたものである。その包括的な公約である「誰一人取り残さず、最も届きにくいところから取り組む」は、特に人や国の不平等をなくすという目標10及び持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、全ての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築するという目標16との関係で委員会の作業に重要な入口と機会を提供する。

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

³ CCPR/C/96/D/1493/2006.

⁴ CCPR/C/NZL/CO/6, paras. 23-24; CCPR/C/AUT/CO/5, paras. 19-20; CCPR/C/FRA/CO/5, para. 15; CCPR/C/ESP/CO/6, para. 8; CCPR/C/RUS/CO/7, para. 9; 及び CCPR/C/USA/CO/4, para. 7.

⁵ CAT/C/USA/CO/3-5, para. 26; CAT/C/CPV/CO/1, para. 20; CAT/C/ARG/CO/5-6, para. 35; 及び CAT/C/NLD/CO/7, paras. 44-45.

⁶ A/HRC/4/26, paras. 34 and 83.

III. 範囲

10. 委員会は、人の推定される人種、肌の色、子孫、国や民族的出自等の特定の特徵に基づいて様々な少数者集団を標的とする法執行機関職員による人種プロファイリングの使用について、しばしば懸念を表明してきた。委員会は、警察官や国境管理官などの法執行機関職員が職務を遂行している間、恣意的な警察力に基づく停止、恣意的な身元確認、鉄道駅、列車、空港でのあらゆる人の所持品の無作為検査及び恣意的な逮捕を行っているとの報告に懸念を表明してきた。⁷委員会は、特定の民族集団のメンバーに対する偏見と不寛容を悪化させるテロリズムと移住に関する現代的な懸念のために、人種プロファイリングが増加していることに懸念を持って留意している。

11. 委員会は、移民、難民及び庇護希望者、アフリカ系の人々、先住民族、ロマを含む国民的及び民族的少数者等の特定のグループが、人種プロファイリングに対して最も脆弱であることを認識してきた⁸。

12. さらに、委員会は、安全保障、国境管理、社会サービスへのアクセスなどの分野において、人工知能を含む新しい技術ツールの使用が増加していることが、人種主義、人種差別、外国人排斥、及び他の形態の排除を深刻にする可能性があると認めている。しかし、今回の一般的勧告では、委員会は、法執行機関職員による人種プロファイリングに関連したアルゴリズムによる意思決定と人工知能に焦点を当てており、したがって、潜在的に有害な人工知能に関連する他の多くのトピックは、今回の一般的勧告の範囲外である。委員会は、いくつかの分野では人工知能が多くの意思決定過程の有効性を高めることに貢献する可能性があることを認識している一方で、人工知能が法執行の文脈での意思決定に使用される場合、アルゴリズムによる偏見の現実的リスクがあることも認識している。アルゴリズムによるプロファイリングには深刻な懸念があり、被害者の権利に関する結果は非常に深刻なものになる可能性がある。

IV. 人種プロファイリングの定義及び理解

13. 国際人権法には人種プロファイリングの普遍的な定義はない。しかし、世界のあらゆる地域で根強い現象として、様々な国際・地域人権機関が人種プロファイリングの定義を採用しており、それには多くの共通要素がある。人種プロファイリングとは、(a)法執行当局によって行われるものであり、(b)客観的な基準や合理的な正当化事由によって動機付けられておらず、(c)人種、肌の色、世系、国若

⁷ CERD/C/MUS/CO/20-23 and Corr. 1, paras. 20-21; CERD/C/BLR/CO/20-23, paras. 23-24; CERD/C/ESP/CO/21-23, para. 27; 及び CERD/C/DEU/CO/19-22, para. 11.

⁸ CERD/C/MUS/CO/20-23 and Corr. 1, para. 20; 及び CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15 (b) and 16 (c); CERD/C/CAN/CO/21-23, paras. 15 and 16 (a)-(d); 及び CERD/C/ITA/CO/19-20, paras. 27-28.

しくは民族的出自，又はこれらと宗教，性別若しくはジェンダー，性的指向と性自認，障がいと年齢，移住者の地位，又は就労若しくはその他の地位等の他の関連する理由との交差に基づき，(d)特定の文脈，例えば，出入国管理や犯罪活動，テロリズム，又は法律に違反しているか，若しくは法律に違反している可能性があるとするその他の活動との戦いにおいて利用されるものである。

14. 人種プロファイリングは，恣意的な停止，捜索，身元確認，捜査，逮捕等の行動や行為を通じて行われる。

15. 米州人権委員会は，人種プロファイリングを，客観的な疑いではなく，人種，肌の色，民族性，言語，世系，宗教，国籍，出生地，又はこれらの要素の組み合わせに基づくステレオタイプに動機づけられた公共安全と保護を名目上の理由として採用される方策であり，そのような特徴を持つ人々が特定の種類の犯罪に関与しがちであるという誤った仮定に基づいて，差別的な方法で個人又は集団を特定する傾向があるものと定義している⁹。アラブ人権委員会は，人種プロファイリングを，法執行機関が，客観的な証拠や個人の行動ではなく，推定される人種，肌の色，世系，国籍，出生地，国籍又は民族的出自に関連した一般化又はステレオタイプを，特定の個人を犯罪行為に関与している，又は関与していたと特定するための根拠として使用し，差別的な意思決定をもたらすものと定義することができると寄稿している¹⁰。2007年に採択された警察活動における人種主義と人種差別との闘いに関する一般政策勧告第11号において，人種主義と不寛容に反対するヨーロッパ委員会が，人種プロファイリングを，警察が，客観的かつ合理的な正当化事由なく，人種，肌の色，言語，宗教，国籍，国又は民族的出自等の理由を取締り，監視，捜査活動に使用することと定義している。

16. 2015年に人権理事会に提出された報告書の中で，人種主義，人種差別，外国人排斥及び関連する不寛容の現代的な形態に関する特別報告者は，法執行機関職員による人種及び民族プロファイリングは，法執行機関職員や治安維持及び国境管理担当者が，人々を詳細な捜索，身元確認及び捜査の対象とし，又は，個人が犯罪行為に関与したかどうかを判断するための根拠として，人種，肌の色，世系，又は国若しくは民族的出自に依拠することを意味すると一般的に理解されていることを指摘した¹¹。

17. 国連人権高等弁務官は，人種プロファイリングとは，法執行機関が，人々を職務質問，詳細な捜索，身元確認及び捜査の対象としたり，個人が犯罪活動に関与したと判断するために，客観的な証拠や個人の行動ではなく，人種，肌の色，世系，又は国若しくは民族的出自に基づく一般化に依拠する過程を指すとしている。人種プロファイリングは，そのため，差別的な意思決定を生み出す。高等弁務官はさらに，個々の法執行機関職員の態度や実践，あるいは法

⁹ 米州人権委員会「米州におけるアフリカ系の人々の状況」（2011年），para. 43.

¹⁰ アラブ人権委員会の寄稿参照。

¹¹ A/HRC/29/46, para. 2.

執行機関の差別的な文化や方針のいずれに起因するかにかかわらず、人種プロファイリングは多くの機関で長年にわたる慣行になっていると指摘している¹²。

18. 今回の一般的勧告においては、人種プロファイリングとは、ダーバン行動計画のパラグラフ72に記載されているように理解される。すなわち、警察及びその他の法執行機関が、人を捜査活動の対象としたり、個人が犯罪活動に関与しているかどうかを判断するための根拠として、いかなる程度であれ、人種、肌の色、世系、又は国若しくは民族的出自に依拠する慣行のことをいう。この文脈では、人種差別は、しばしば、宗教、性別とジェンダー、性的指向と性自認、障がい、年齢、移住者の地位、又は就労若しくはその他の地位等の他の理由との交差している。

19. 法執行機関職員による人種プロファイリングには、強制捜査、国境及び税関検査、家宅搜索、監視対象化、法と秩序の維持若しくは再確立のための活動、又は出入国管理に関する決定が含まれることもある。これらの行動は、様々な意味で、街頭での警察活動や対テロ活動の文脈で行われることがある¹³。

20. 人種プロファイリングは、ステレオタイプ及び偏見と結び付いており、意識的でも無意識的でもあり得る上、個人的でも制度的でも構造的でもあり得る。ステレオタイプな推測が人権の享受を損なうために実践されると、ステレオタイプ化は国際人権法の違反となる¹⁴。

V. 条約の下での原則と一般的義務

21. 法執行機関職員による人種プロファイリングの実施を特定し、予防し、これを阻止することは、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約の目的を達成するために不可欠である。法執行機関職員による人種プロファイリングの実施は、(a) 人種、皮膚の色、世系、民族的・種族的出身、又はその他の交差的形態の差別が許されないこと、及び(b) 法の前での平等を基礎とする人権の基本原則に違反する。また、デュープロセスや公正な裁判を受ける権利を侵害する可能性もある。これらの原則と権利は、世界人権宣言（第2条及び第7条）及び本条約（第2条及び第5条(a)）の柱となっている。

22. 本条約の前文では、全ての人間は法の前に平等であり、いかなる差別及び差別の扇動に対しても法の平等な保護を受ける権利があることが強調されている。人種プロファイリングという用語は本条約では明示的に言及されていないが、このことは、委員会が人種

¹² 国連、アフリカ系の人々の人種プロファイリングを防止し、対抗する：グッドプラクティスと課題（2019年），p. v.

¹³ A/73/354 参照。

¹⁴ 例えば、シモン・キューザック「人権侵害としてのジェンダーステレオタイプ化」国連人権高等弁務官事務所委託研究報告書（2013年）参照。

プロファイリングの実施を特定し、人種プロファイリングと本条約に定められた基準との関係を調査することを妨げるものではない。

23. 本条約の第2条に基づき、各国は、個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は実施を行わず、国及び地方の全ての公的機関がこの義務を遵守して行動することを確保することを約束する。人種プロファイリングは、人種差別的な事件や人種的偏見やステレオタイプを助長し、永続させる可能性のある行為であるため¹⁵本条約の理念に反している。したがって、締約国は、人種プロファイリングが行われず、促進されないようにするために、政策、法律及び規制を見直す義務がある。締約国は、法律、政策及び制度を通じて差別を撤廃するための措置を積極的に講じる義務がある。人種プロファイリングの行為に関与することの禁止及び公的機関が人種プロファイリングの実施を行わないことを確保する義務は、本条約第5条からも導かれる。人種プロファイリングの実施は、何人も人種、皮膚の色、民族的・種族的出身の区別なく、法の前の平等及び平等な待遇を求める権利を有することと両立しない。さらに、移動の自由など、他の市民的権利が差別なく保証されることも両立しない。

24. 本条約第6条に基づき、締約国は、その国内の全ての人に対して、人種差別から実効的に保護されることを保証する義務を負う。したがって、締約国は、官公庁及び公的機関が人種プロファイリングの慣行に関与しないことを確保するために予防措置を講じなければならない。第6条はまた、締約国に対し、人種差別に対する実効的な救済措置をその国内の全ての者に確保することを求めている。締約国は、自国の国内法秩序が、人種プロファイリングが行われた場合にそのことを明らかにし、そのような行為を終わらせるための適切かつ効果的なメカニズムを含むようにする義務がある。締約国は、さらに、人種プロファイリングという形態での人種差別の結果として被った損害に対して、正当かつ適切な賠償又は満足を求める権利を保障しなければならない。締約国は、この権利が効果的な方法で行使できるようにしなければならない。人種プロファイリングの実施が特定の集団又は集団の構成員に常に影響を及ぼすという事実を鑑み、締約国は、人種プロファイリングに関連して権利を集団的に行使するためのメカニズムの確立を検討することが奨励される。

25. 本条約第7条は、人種差別と闘う上での教授、教育、文化、情報の役割を強調している¹⁶。人種プロファイリングについて言うと、人種差別に加担してはならないとの義務の履行は、官公庁及び公的機関の振る舞いにかかっている。そのため、締約国は、特に、国の法執行機関職員に人種プロファイリングに関与しないようにする義務を十分に認識させることが最重要である。人種プロファイリングは、しばしば慣行とされ問題とされてこなかった官公庁及び公的機関の行為として行われてきたため、締結国が法執行機関職員のような認識を高めることは、人種プロファイリングを防止し、それ

¹⁵ 例えば、CERD/C/C/IRL/CO/3-4, para. 18.

¹⁶ 一般勧告第13号（1993年）参照。

を克服するのに役立つ。したがって、締約国は、法執行に従事する官公庁や公的機関の職員が人種プロファイリングに関与しないように適切な訓練を受けさせることを確保すべきである。

VI. 人種プロファイリングの結果

26. 人種プロファイリングは、日常生活の中で常に人種プロファイリングの対象とされる可能性があることから、個人やコミュニティの態度や幸福に負の累積的な影響を及ぼす¹⁷。人種プロファイリングの被害者は、効果的な救済策や修復手段がない中で、しばしばその影響を控えめに見て、表に出さないことがある。人種プロファイリングは違法であることに加えて、一般的な法執行に際して行われるとその効果を損ない、逆効果となる場合がある。差別的な法執行行為を受けたと認識している人々は、法執行に対する信頼度が低くなり、その結果、法執行に協力する意思が低くなる傾向があり、法執行の有効性が制限される可能性がある。人種プロファイリングが行われると、法執行機関の日常業務に影響を与え、意識的か無意識的にかかわらず、影響を受けたコミュニティに属する犯罪の被害者を支援する能力を弱体化させる。不公平感と屈辱感、法執行に対する信頼の喪失、二次的な被害、報復されることに対する恐怖、法的権利や支援に関する情報へのアクセスの制限は、犯罪の報告の減少や諜報目的の情報の減少につながる可能性がある。

27. 人種プロファイリングとヘイトスピーチは密接に関連しており、委員会はしばしばこれら2つの形態の差別を同時に取り上げてきた¹⁸。人種的又は民族的憎悪に基づく思想の流布、メディアでのヘイトスピーチの継続的な使用、公務員による人種差別的な政治的言説は、法執行機関職員による差別とステレオタイプ化を助長する。ヘイトスピーチの対象とされる民族グループもまた、人種プロファイリングの対象とされる。さらに、法執行機関による人種プロファイリングは、人種差別に直面しているグループが犯罪を犯す傾向が強いかの如く行われるので、それが公の言説に影響を与え、人種差別的な憎悪の拡散を増加させることになる。

28. 人種プロファイリングは、市民的及び政治的権利の享受にも悪影響を及ぼす。かかる権利には、生命に対する権利（市民的及び政治的権利に関する国際規約第6条）、身体的自由及び安全（同規約第9条）、プライバシー権（同規約第17条）、移動の自由（同規約第12条）、結社の自由（同規約第22条）、実効的な救済（同規約第2条(3)）を含む。

29. 人種プロファイリングは、経済的、社会的及び文化的権利にも影響を及ぼす可能性がある。例えば適切な住居に居住する権利（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第11条）、健

¹⁷ 例えば、A/HRC/24/52/Add.2, パラ57を参照。

¹⁸ CERD/C/C/RUS/CO/23-24, paras.15-16; CERD/C/C/SVN/CO/8-11, paras.8-9; 及び CERD/C/C/AUS/CO/18-20, para.14.

康を享受する権利（同規約第12条）、教育についての権利（同規約第13・第14条）及び労働の権利（同規約第6条）などである¹⁹。

30. 法執行機関職員による人種プロファイリングは、司法制度、特に刑事司法制度のあらゆるレベルの行政において、広範囲に及ぶ結果をもたらしてきた。人種プロファイリングは、特に以下のようなことにつながる可能性がある。(a) 条約の下で保護されている特定のカテゴリーの人を過度に犯罪者扱いすること、(b) 犯罪と民族性の間の誤解を招くステレオタイプな関連付けを強化し、不公正な法適用をもたらすこと、(c) 条約の下で保護されているグループの不均衡な投獄率、(d) 条約の下で保護されている集団に属する者が法執行機関職員による不当な暴力又は権限の濫用に晒され易いこと、(e) 人種差別及び憎悪犯罪の行為の過小報告、(f) 対象となるコミュニティのメンバーに対する裁判所によるより厳しい判決の言い渡し。

VII. アルゴリズムによるプロファイリングと人種の偏りと差別

31. 技術開発の急速な進歩により、法執行機関職員の行動は²⁰ビッグデータ、自動化された意思決定、人工知能のツールや方法を含むアルゴリズム・プロファイリングによって決定されたり、情報を得たりすることが多くなっている²¹。このような進歩は、法執行機関職員の決定や行動の正確性、有効性、効率性を高める可能性がある一方で、偏見を再生産して強化し、差別的な慣行を悪化させたり導いたりする大きな危険性がある²²。アルゴリズムの分析と意思決定が不透明であることを考えると、特に人工知能の手法が採用されている場合には、アルゴリズムによるプロファイリングの差別的な結果は、人間の意思決定の結果により生じた場合よりも明らかではなく、検出が困難であることが多く、異議を唱えることが難しくなる²³。さらに、人権擁護者は一般的に、このような差別的な方法を識別するための技術的な知見を十分に備えていない。

32. アルゴリズム・プロファイリング・システムにバイアスが浸透する入り口には、システムの設計方法、システムに入力されるデ

¹⁹ あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第5条も参照。

²⁰ アルゴリズムによるプロファイリングには、傾向、パターン、又は相関関係を特定するためにデータを分析するために使用される、段階的なコンピュータ化された技術が含まれる。欧州基本権機関、*Preventing Unlawful Profiling Today and in the Future. A Guide* (2018年)、97頁。

²¹ 「人工知能」という言葉は広く使われているが、明確に定義されているわけではない。言論及び表現の自由の権利の促進及び保護に関する特別報告者は、人工知能は、自動化された計算された意思決定に関連して、独立性、スピード、規模が増大していることに言及する。人工知能は一つのものだけではなく、意思決定や問題解決など、人間が行わなければならない特定の作業をコンピュータが補完したり、代替したりすることを可能にするプロセスや技術の「集まり」を指している(A/73/348, パラ2)。

²² A/HRC/44/57を参照。

²³ AI Now, 「AI Now 報告書：人工知能技術の社会的・経済的な意味合いの近未来」、ホワイトハウスとニューヨーク大学情報法研究所が2016年7月7日に開催したAI Now 公開シンポジウムの概要、7頁。

ータセットの出所と範囲に関する決定、開発者がそれらのデータセットに組み込む可能性のある社会的及び文化的なバイアス、人工知能モデル自体、及び人工知能モデルに実装された実際の出力方法など様々なものがある²⁴。特に、以下のデータ関連の要因が負の結果に寄与する可能性がある。(a) 使用されるデータに保護された特性に関する情報が含まれていること。(b) いわゆる代理差別情報がデータに含まれている場合。例えば、都市の差別された地域にリンクされた郵便番号は、しばしば間接的に人種や民族の出自を示している。(c) 用いられたデータにグループに対するバイアスがかかっている場合²⁵。(d) 用いられたデータが不適切に選ばれたり、不完全だったり、不正確だったり、古かったりして質が悪い場合²⁶。

33. アルゴリズムを用いたプロファイリングが、特定の地域や特定のグループ、あるいは個人の犯罪活動の可能性を判断するために使用されている場合には、特にリスクが生じる。将来起こり得る出来事を予測するために過去のデータに依存した予測的な取り締まりがなされる場合には、特に使用されるデータセットが上述したような欠陥の一つ以上を有している場合には、差別的な結果を容易に生み出す可能性がある²⁷。例えば、ある地域の過去の検挙データは、人種的に偏った取り締まり方法を反映している可能性がある。予測的な取り締まりモデルに投入された場合、これらのデータを使用すると、将来の予測も同じような偏見に導かれ、同じ地域の過剰な取り締まりにつながる危険性があり、その結果、その地域での検挙者数が増加するという、危険な悪循環が発生する可能性がある。

34. 司法制度にも同様のメカニズムが存在することが報告されている²⁸。制裁が課される際、あるいは、人が刑務所に送られるべきか、保釈されるべきか、あるいは別の刑罰を受けるべきかを決定する際に、ある個人が将来一つ又は複数の犯罪を犯す可能性を予測するために、国家はアルゴリズム・プロファイリングの使用にますます頼るようになってきている。当局は、個人の犯罪歴、家族や友人、仕事や学歴などの社会状況に関する情報を収集し、アルゴリズムが提供するスコアから、その人がどの程度の「危険性」を持っているかを評価するが、そのような評価は、通常、秘密に行われている。このようなアルゴリズムによるプロファイリングの使用は、上記のパラグラフ33で説明したものと同様の懸念を生じさせる。

²⁴ A/73/348, para. 38.

²⁵ 例えば、あるグループのメンバーに不釣り合いに影響を与える検挙などの過去の差別的慣行が、プロファイリングに使用されるデータに反映されると、アルゴリズムによるプロファイリングの結果に影響を与えることになる。

²⁶ 欧州基本権機関「#BigData：データで支援された意思決定における差別」、FRA フォーカスペーパー（2018年）、4～5頁。

²⁷ 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 (2019年5月). 参照。

²⁸ 例えば、Julia Angwinら"Machine bias", ProPublica, 2016年5月23日参照。

35. 特定の人口統計学的グループを追跡・管理するための顔認識技術の使用が増加していることは、プライバシーの権利、平和的集会・結社の自由、表現の自由、移動の自由など、多くの人権に関する懸念が生じている。これは、顔の形状に基づいて自動的に個人を識別するように設計されており、人種、皮膚の色、国籍、民族的出自や性別などの差別的な理由に基づいて人々をプロファイリングする可能性がある²⁹³⁰。リアルタイムの顔認識技術を搭載したカメラは、個人を識別し追跡する目的で広く利用されており³¹、政府などが保護された特性に基づいて、多数の個人の動きを記録することを可能にする可能性がある³²。さらに、顔認識技術の精度は、対象となる人の皮膚の色、民族や性別によって異なる可能性があり、それが差別につながる可能性があることが示されている³³。

36. 場合によっては、個人の民族性や国籍を決定するためのDNA検査にアルゴリズムが採用されている。そのようなDNA検査の結果は、プロファイリングにつながる可能性がある。委員会は、科学界のコンセンサスに沿って、個人のDNA組成とその民族性や国籍との間には直接的な関連性がないことに留意する。したがって、委員会は、国家及び法執行当局、特に国境警備当局によるDNAプロファイリングの使用を非難する。さらに、DNAプロファイリングの結果は、特定の少数民族に暴力的な傾向があるという誤った主張をするために法執行当局によって利用され、その結果、それらのグループは差別的な警察業務にさらされてきた³⁴。

VIII. 提言

37. 人種プロファイリングの問題に対抗するために、政府、法執行機関、市民社会組織によって様々な戦略が採用されてきた。委員会は、これらの戦略が、締約国や他の関係者に対する勧告の基礎となるとの見解を持っている。

A. 立法、及び、政策に関連する施策

38. 前提として、また、更なる措置を排除する趣旨ではなく、民法、行政法及び刑法を含む人種差別に対する包括的な立法は、人種プロファイリングと効果的に闘うために不可欠である。締約国は、

²⁹ A/HRC/44/57, para. 14.

³⁰ A/HRC/41/35, para. 12.

³¹ A/HRC/39/29, para. 14.

³² A/HRC/41/35, para. 12.

³³ Joy Buolamwini と Timnit Gebru, "Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification", Proceedings of Machine Learning Research, vol. 81 (2018) on the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, 及び, Inioluwa Deborah Raji と Joy Buolamwini, "Actionable audits: investigating the impact of public naming biased performance results of commercial AI products" (2019), Conference on Artificial Intelligence, Ethics, and Society 参照。

³⁴ Ruha benjamin, "Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code" (Polity, 2019)

法執行機関職員による人種プロファイリングを定義し、禁止する法律及び政策を策定し、効果的に実施すべきである。このような措置は、法執行機関に対する明確な指針を伴うべきであり、標準的な実施手続及び行動規範を含む内部方針が人権基準及び原則に沿ったものであることが保証されなければならない。締約国はまた、人種プロファイリングを可能にしたり、容易にしたりする可能性のある法律及び規制にも注意を払うべきである。締約国は、そのような法律を特定するための調査を行い、その結果に応じてそれらの法律を改正又は廃止するべきである。

39. 締約国は、人種プロファイリングを防止するために、法執行機関が、関連団体と協議の上、正確な基準をもって、職務質問の実施に関する詳細なガイドラインを作成することを確保すべきである。法執行機関は、効果的で独立した監視メカニズムを内外に確立すべきであり、不正行為があった場合に適用される懲戒措置を想定すべきである。また、独立した専門家の支援を受けた定期的な監査を実施し、内部方針と実務との間のギャップを明らかにすべきである。このような手続の結果の透明性は、法執行の説明責任と、対象となる個人や地域社会の信頼を強化する可能性があるため、強く推奨される。

40. 条約第6条に基づき、締約国は、条約に反する人権及び基本的自由を侵害する人種差別の行為に対する効果的な保護及び救済、並びにそのような差別の結果として被った損害に対する公正かつ適正な賠償又は救済を求める権利を、その管轄にある全ての者に保証しなければならない。

41. 締約国は、被害者中心のアプローチを採用し、当局、地域社会、市民社会組織（交差的な形態の差別を経験しているグループを代表するものを含む）、及び国内人権機関との間の協力モデルを促進することにより、支援サービスを効果的に調整することが奨励される。委員会は、条約の第5条(a)と第6条の間の相互関係を強調し、刑事手続における人種プロファイリング効果が継続することを防止するために、司法当局及び司法を管理する他の機関に効果的に意見聴取し、そのようなプロセスに関与させべきであることに留意する。

B. 人権教育、及び、研修

42. 締約国は、法執行機関に対して、偏見が業務に与える影響について法執行機関職員の間で意識を高め、非差別的な行為を確保する方法を実証するような、専門的かつ義務的な研修プログラムを開発すべきである。交差的な形態の差別を経験しているメンバーを含む、汚名を着せられたグループは、可能であれば、そのような訓練の開発と実施に関与すべきである。法執行機関は、ステレオタイプや偏見の影響を受けやすい分野では、裁量を制限し、監督を強化するため、差別や偏見に基づく取り締まりに対抗するための実地研修に対して、制度的に介入してこれを補完するべきである。さらに、

態度や行動の変化に関する研修の限界についての懸念を考慮すると、差別・偏見をなくすための研修は定期的に評価され、それが望ましい影響を与えることを確かなものとするために更新されるべきである。

43. データを解釈する人工知能の専門家や公務員も、人種的偏見を含む、あるいは結果的に人種的偏見をもたらす可能性のあるデータの入力を避けるために、基本的な権利を明確に理解していなければならない。締約国は、データを解釈する専門家や公務員、及び、司法官、法執行機関職員などに対し、人種主義や人種差別に関する研修を提供すべきである。締約国は、人種差別を禁止する必須条件に基づく調達方針を策定すべきである。

44. 締約国は、国内人権機関や専門機関と協力して、アルゴリズム・バイアスや新技術に関し、市民社会組織への研修を促進すべきである。

45. 人権教育と研修は、警察官が差別をしないことを確実にするために不可欠である。国内人権機関は、市民社会組織と協力して、法執行機関職員を訓練し、また、差別につながる可能性のある新しい技術的ツールを調査し、実務上の他のリスクを明らかにするための中心的な役割を果たすことができる³⁵。

C. 採用に関する対策

46. 締約国は、法執行機関が、自分達が仕える集団の構成を反映した多様な労働力を促進するための採用、委託、及び昇進に関する戦略を策定することを確保すべきである。このような戦略には、内部割当の設定や少数民族のための採用プログラムの開発などが含まれる可能性がある。これは、より偏見のない意思決定を生み出すために、機関の文化や職員の態度に影響を与える可能性がある。

47. 締約国は、法執行機関が採用・昇進に関する方針を定期的に評価し、必要な場合には、様々な国民的又は民族的マイノリティ集団、及び、特に宗教、性とジェンダー、性的指向、障がい、年齢に基づく交差的形態の差別を経験している集団を代表する者が少ないという状況に対して効果的に対処するため、一時的な特別措置を実施することを確保すべきである。

D. 地域社会における警察活動

48. 締約国は、法執行機関が、人種差別に直面している個人や集団と効果的に関与するための戦略を、異なるコミュニティの固有の文脈、力学、及び需要を考慮に入れて策定することを確保すべきである。これは、対話を改善し、不信感や人種プロファイリングのレベルを下げるのに役立つはずである。女性を含む多くの集団は、地域社会の指導者レベルでは適切に配置されていないため、警察と地

³⁵ Contribution from Nicaragua.

域社会の対話は地域社会の指導者以外にも拡大されるべきであり、献身的で繊細なアウトリーチ活動が必要となる可能性がある。警察から最もよく狙われる若者がその重要な例であろう。

49. 締約国は、警察その他の法執行機関からの公開情報が、信頼できる客観的な統計に基づいており、差別の対象とされている民族集団に対する固定観念や偏見を永続させないことを確保するための措置を採用すべきである。さらに、締約国は、そのような開示が厳格に必要であり、かつ、指名手配通知の場合のような正当な目的に資する場合を除き、加害者とされる者についての個人データのうち、人種、肌の色、世系、又は国籍もしくは民族的出身の推定と結びつく情報の開示を控えるべきである。

E. 集積されたデータ

50. 締約国は、身元確認、交通規制、国境調査などの関連する法執行の実施について、交差的形態によるものを含む人種差別の禁止事由に関する情報、及び法執行の根拠と遭遇の結果に関する情報を含む、集積された量的・質的データを定期的に収集し、監視すべきである。このような実務によって生成された匿名化された統計は、一般に公開され、地域社会の人々との間で議論されるべきである。データは、人権基準・原則、データ保護規則、プライバシーの保証に則って収集されるべきである。この情報は悪用されてはならない。

51. 締約国はまた、自然人に関する特定の個人的側面を評価するための情報で構成された個人データ、特に、その人の仕事上のパフォーマンス、経済状況、健康、個人的嗜好、関心、信頼性、行動、場所、又は移動に関する側面を分析又は予測するための個人情報で構成された個人データの自動処理の形態からも保護しなければならない³⁶。

F. 説明責任

52. 締約国は、人種差別、人種主義、人種的・民族的プロファイリングに関する市民からの苦情を受けるための通報制度、独立した法執行機関、及び、その他関連する機関を創設すべきである³⁷。そのような制度は、迅速かつ効果的に申し立てを調査し、市民社会や人権監視機関と連携して活動する力を持たなければならない。また、データ保護規則や人権基準に従って、その調査結果を公に報告しなければならない。このような制度は、交差的な形態による差別の場

³⁶ 犯罪の予防、捜査、取調べ、犯罪者の起訴または刑事罰の執行を目的とした管轄当局による個人データの処理に関する自然人の保護、及び、当該データの自由な移動に関する2016年4月27日付欧州議会及び理事会のEU指令2016/680、及び理事会枠組決定2008/977/JHA第3条(4)の廃止。

³⁷ 人種差別と不寛容に反対する欧州委員会、一般政策勧告第11号、パラ10と解説。

合には、障がいを持つ人々の特別なニーズを考慮しなければならない。

53. 締約国は、差別的行動を防止するために、法執行機関の内部及び外部に、監督制度を確立すべきである。そのような制度は、人種プロファイリングと闘い、防止するための内部指針、方針、規則を策定し、それに違反した職員に対して懲戒処分を行うことにより、内部の説明責任を確保すべきである。

54. 法執行機関による人種プロファイリングが起きた場合は、国際的な人権基準に従って効果的に調査されるべきである。責任のある者は起訴され、そして、仮に有罪判決を受けた場合には、適切な刑罰をもって制裁され、被害者に補償が与えられるべきである。

55. 締約国は、法執行機関内の上級職員が、その機関内で非差別方針及び実践を推進し、職員の行動を厳正に監視し、内部の独立した監視機構を通じて不正行為に及んだ職員に説明責任を負わせることを確実にすべきである。³⁸これらの行動は、職員の意味決定と実際の行動に関するデータが利用可能であること、及び、その分析が助けとなり得る。上級職員はまた、テロ対策を含め、周縁化されたグループやコミュニティに不均衡な影響を与え得る法の適用や業務遂行による影響を検証すべきである。

56. 国内人権機関及び市民社会組織は、人種プロファイリングの事件を監視し、そのようなプロファイリングの被害者を支援するよう奨励される。それらの機関は、市民の意識を高め、調査結果を公表し、改革のためにロビー活動を行い、法執行機関その他の国や地方の機関と建設的に関わるべきである。

57. 国際的及び地域的な人権機構、国内人権機関及び平等機関、市民社会グループ及び一般市民は、法執行機関の差別的な業務遂行に関する苦情を申し立てる可能性を持つべきである。一般市民は、独立したメカニズムを通じて苦情を申し立てることができるようにすべきである。

G. 人工知能

58. 締約国は、法執行の目的で使用されるアルゴリズム・プロファイリング・システムが国際人権法を完全に遵守していることを確保すべきである。そのために、国は、そのようなシステムを準備又は導入する前に、その使用目的を決定し、人権侵害を防止するための制限及び担保を可能な限り正確に規定するための適切な立法、行政及びその他の措置を採用すべきである。このような措置は、特に、アルゴリズム・プロファイリング・システムの導入が、差別されない権利、法の下での平等の権利、身体的自由及び安全についての権利、推定無罪の権利、生命に対する権利、プライバシー権、移動の自由、平和的集会及び結社の自由、恣意的逮捕及びその他の介入に対する

³⁸ 上記のパラ53を参照のこと。

保護、及び効果的な救済を受ける権利が損われないようにすることを目的とすべきである。

59. 締約国は、顔認識技術を採用する前に、データ収集における意思の不在により誤認につながる可能性のある、人権への潜在的な影響を慎重に評価すべきである。国として導入する前に、締約国は、皮膚の色に基づく誤認やプロファイリングの潜在的な事例を軽減するために、人口の多様な構成を反映する個人を含む独立した監視機関の監督の下で試験的な期間を設けることを検討すべきである。

60. 締約国は、法執行の目的のために導入されるアルゴリズム・プロファイリング・システムが透明性を確保し、研究者や市民社会がコードにアクセスして精査することができるようにすべきである。それらのシステムのライフサイクルを通して、それらのシステムの人権への影響について継続的な評価と監視が行われるべきであり、締約国は、人権へのリスクや害が特定された場合には、適切な緩和措置を講じるべきである。これらのプロセスでは、人種、肌の色、世系、国籍又は民族的出身、及び、これらの差別事由と他の事由、例えば宗教、性別とジェンダー、性的指向と性自認、障がい、年齢、在留資格、就労又はその他の状況を含む他の理由との交差に基づくアルゴリズム・プロファイリングの潜在的及び現実の差別的影響を検証すべきである。これらのプロセスは、可能な限り、そのようなシステムの開発又は取得に先立ち、あるいは少なくともシステムの使用に先立ち、かつ、使用している全期間にわたって実施されるべきである。このようなプロセスには、地域社会への影響評価が含まれるべきである。潜在的又は実際に影響を受ける可能性のあるグループ、及び関連する専門家を、評価及び緩和プロセスに含めるべきである。

61. 締約国は、アルゴリズム・プロファイリング・システムの使用における透明性を確保するために、全ての適切な措置を講じるべきである。これには、そのようなシステムの使用の公開と、システムがどのように機能するか、使用されているデータセット、人権侵害を防止又は軽減するための措置についての有意義な説明が含まれる。

62. 締約国は、独立した監視機関が、公的機関による人工知能ツールの使用を監視し、不平等を助長したり差別的な結果を生じさせたりしていないことを確保するため、条約に従って策定された基準に照らして評価する権限を有することを確保するための措置を採用すべきである。締約国はまた、欠陥を評価し、必要な是正措置を講じるために、そのようなシステムの機能を定期的に監視、評価することを確保すべきである。ある技術を評価した結果、差別やその他の人権侵害のリスクが高いことが示された場合、締約国は、そのような技術の使用を回避するための措置を講じるべきである。

63. 締約国は、法執行の分野における人工知能システムについて、民間による設計、配備、実施が人権基準を遵守していることを保証

するための措置を採用すべきである。また、締約国は、人種差別又は一般的に条約に違反する可能性のある他のあらゆる形態の差別につながる可能性のあるアルゴリズムのプログラミング、使用及び商業化において、企業が守らなければならないガイドライン及び行動規範の採択及び定期的な改訂を確保すべきである。

64. 締約国は、アルゴリズムの開発、学習、マーケティング、及び利用の過程において、公的機関、民間企業その他の関連組織が、以下のことを確保するための規則を採用すべきである。(a) 平等及び非差別の原則を遵守し、ビジネスと人権に関する指導原則（特に指導原則 1-3, 11 及び 24）に沿って、人権一般を尊重すること、(b) 透明性を確保するために制定された予防原則及びあらゆる行政上又は立法上の措置を遵守すること、(c) 法執行機関が個人に関する私的なデータにアクセスできるかどうかを公表すること、及び、(d) 条約で保護されている社会集団に対する不公平又は不均衡な影響を回避すること。

65. 締約国は、アルゴリズムによる偏見の全ての事例が適切に調査され、制裁措置が課されることを保証すべきである。

66. 締約国は、法執行の目的でアルゴリズム・プロファイリング・システムを開発、販売、運用する企業が、社会学、政治学、コンピュータ・サイエンス、法律などの複数の分野の個人を関与させ、人権に対するリスクを定義し、人権の尊重を確保する責任を負うことを保証すべきである。そのために、締約国は、企業が、以下の内容を伴った人権デューデリジェンスのプロセスを実施することを奨励すべきである。(a) 現実には又は潜在的に悪影響を及ぼす可能性のある人権の影響を特定・査定するための評価を実施すること、(b) それらの評価を総合し、特定された悪影響を防止し、緩和するための適切な措置を講じること、(c) それらの努力の有効性を追跡すること、(d) 人権の影響に対していかに対処したかを正式に報告すること³⁹。

67. 人権への悪影響を特定し、評価し、防止し、軽減するプロセスにおいて、企業は、上記第 27 項で概説されたデータ関連の要因に特に注意を払うべきである。差別的な結果やその他の人権への悪影響を防止するために、研修データを選択し、モデルを設計すべきである。さらに、企業は、アルゴリズム・プロファイリング・システムを開発するチームに、多様性、公平性その他の手段を取り入れることを追求すべきである。また、企業は、アルゴリズム・プロファイリング・システムについて独立した第三者監査を受け入れるべきである⁴⁰。締約国により計画又は予定された使用の性質を原因とする場合を含め、差別やその他の人権侵害のリスクがあまりにも高い、

³⁹ A/HRC/39/29, para. 45 ; 及び「ビジネスと人権に関する指導原則」指導原則 17 ~ 21。Amnesty International 及び Access Now による Toronto Declaration, "Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems" も参照。

⁴⁰ Toronto Declaration, "Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems" 参照。

又は緩和が不可能であると評価された場合、民間企業は、そのアルゴリズム・プロファイリング・システムを販売したり、導入したりしてはならない。

68. 締約国は、人工知能に関連した人種差別の事例、予防措置、制裁措置、救済措置を文書化し、委員会への報告書にそのような情報を含めるべきである。

69. 人権機関、締約国、国内人権機関及び市民社会組織は、研究を実施し、その結果を普及させ、人権遵守及び機械学習の倫理的側面に関連するものを含め、人工知能に由来する人種的バイアスに対処する効果的な措置に関するグッドプラクティスを特定し、また、アルゴリズムのプログラミング及び訓練の過程における解釈又は透明性に関連する基準を特定し、これらをあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約のレンズを通して行うべきである。



International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Distr.: General
17 December 2020

Original: English

Committee on the Elimination of Racial Discrimination

General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials*

I. Introduction

1. At its ninety-second session, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination decided to hold a discussion on the theme “Racial discrimination in today’s world: racial profiling, ethnic cleansing and current global issues and challenges”. The thematic discussion took place in Geneva on 29 November 2017 and was focused on analysing the experiences, challenges and lessons learned in working to combat racial profiling and ethnic cleansing to date and on how the Committee could strengthen its work against racial profiling and ethnic cleansing, for greater impact on the ground.

2. Following the discussion, the Committee expressed its intention to work on drafting a general recommendation to provide guidance on preventing and combating racial profiling in order to assist States parties in discharging their obligations, including reporting obligations. The present general recommendation is of relevance to all stakeholders in the fight against racial discrimination, and through its publication the Committee seeks to contribute to the strengthening of democracy, the rule of law, and peace and security among communities, peoples and States.

3. At its ninety-eighth session, the Committee began deliberations with a view to drafting a general recommendation on preventing and combating racial profiling, in consultation with all interested parties.¹ The Committee also held debates with academics from various fields, with an emphasis on the implications of artificial intelligence on racial profiling.

II. Established principles and practice

4. In drafting the present general recommendation, the Committee has taken account of its extensive practice in addressing racial profiling by law enforcement officials, primarily in the context of the review of State party reports and in key general recommendations. The Committee explicitly addressed the issue of racial profiling in its general recommendation No. 30 (2004) on discrimination against non-citizens, in which it recommended that States ensure that any measures taken in the fight against terrorism did not discriminate, in purpose or effect, on the grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin and that non-citizens were not subjected to racial or ethnic profiling or stereotyping (para. 10); in its general recommendation No. 31 (2005) on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, in which the Committee recommended that States parties take the necessary steps to prevent questioning, arrests and searches which are in reality based solely on the physical appearance of a person, that

* Adopted by the Committee at its 102nd session (16–24 November 2020).

¹ The contributions for the draft general recommendation are available at: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx.



person's colour or features or membership of a racial or ethnic group, or any profiling which exposes him or her to greater suspicion (para. 20); and in general recommendation No. 34 (2011) on racial discrimination against people of African descent, in which the Committee recommended that States take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile people of African descent on the basis of race, by law enforcement officials, politicians and educators (para. 31). Other recommendations are also relevant to racial profiling, such as general recommendation No. 13 (1993) on the training of law enforcement officials in the protection of human rights, in which the Committee stressed that law enforcement officials should receive training to ensure they uphold the human rights of all persons without distinction as to race, colour or national or ethnic origin (para. 2); general recommendation No. 23 (1997) on the rights of indigenous peoples, in which the Committee stressed that indigenous peoples should be free from any discrimination, in particular that based on indigenous origin or identity (para. 4 (b)); general recommendation No. 27 (2000) on discrimination against Roma, in which the Committee recommended that States, taking into account their specific situations, take measures to prevent illegal use of force by police against Roma, particularly in connection with arrest and detention (para. 13), and to build trust between Roma communities and the police; general recommendation No. 32 (2009) on the meaning and scope of special measures in the Convention, in which the Committee mentioned the concept of "intersectionality", whereby the Committee addressed situations of double or multiple discrimination – such as discrimination on grounds of gender or religion – when discrimination on such a ground appeared to exist in combination with a ground or grounds listed in article 1 of the Convention (para. 7); and general recommendation No. 35 (2013) on combating racist hate speech.

5. The Committee, in its concluding observations, has repeatedly expressed concern about the use of racial profiling by law enforcement officials and has recommended that States parties take measures to put an end to the practice.²

6. In addition, several other international human rights mechanisms have explicitly highlighted racial profiling as a violation of international human rights law. In 2009, through its decision in the case *Williams Lecraft v. Spain*,³ the Human Rights Committee became the first treaty body to directly acknowledge racial profiling as unlawful discrimination. In more recent concluding observations, the Human Rights Committee has regularly expressed concern at the continuous practice of racial profiling by law enforcement officials, targeting in particular specific groups such as migrants, asylum seekers, people of African descent, indigenous peoples, and members of religious and ethnic minorities, including Roma;⁴ the concern has been echoed by the Committee against Torture.⁵

7. In the Durban Programme of Action, adopted by Member States at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, held in Durban, South Africa, in 2001, States were urged to design, implement and enforce effective measures to eliminate racial profiling, comprising the practice of police and other law enforcement officials relying, to any degree, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual was engaged in criminal activity (para. 72).

8. In a report submitted to the Human Rights Council in 2007, the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism noted that, since 11 September 2001, law enforcement authorities in various States had adopted measures on the basis of terrorist profiles, which included characteristics such as a person's presumed race, ethnicity, national origin or religion. The Special Rapporteur

² CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15–16; CERD/C/CAN/CO/21-23, paras. 15–16; CERD/C/ITA/CO/19-20, paras. 27–28; CERD/C/ESP/CO/21-23, para. 27; CERD/C/SVN/CO/8-11, para. 8 (d); CERD/C/POL/CO/20-21, para. 11; CERD/C/NLD/CO/19-21, paras. 13–15; CERD/C/CHE/CO/7-9, para. 14; and CERD/C/USA/CO/7-9, paras. 8 and 18.

³ CCPR/C/96/D/1493/2006.

⁴ CCPR/C/NZL/CO/6, paras. 23–24; CCPR/C/AUT/CO/5, paras. 19–20; CCPR/C/FRA/CO/5, para. 15; CCPR/C/ESP/CO/6, para. 8; CCPR/C/RUS/CO/7, para. 9; and CCPR/C/USA/CO/4, para. 7.

⁵ CAT/C/USA/CO/3-5, para. 26; CAT/C/CPV/CO/1, para. 20; CAT/C/ARG/CO/5-6, para. 35; and CAT/C/NLD/CO/7, paras. 44–45.

stressed that terrorist-profiling practices based on “race” were incompatible with human rights principles, were unsuitable and ineffective means of identifying potential terrorists, and entailed considerable negative consequences that might render such measures counterproductive in the fight against terrorism.⁶

9. The present general recommendation is also drafted within the framework of, and as a contribution to, the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, with its overarching commitments to leave no one behind and reach the furthest behind first, which provide critical entry points to and opportunities for the Committee’s work, particularly with regard to Sustainable Development Goal 10, on reducing inequality within and among countries, and Goal 16, on promoting peaceful and inclusive societies for sustainable development, providing access to justice for all and building effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

III. Scope

10. The Committee has often expressed its concern about the use of racial profiling by law enforcement officials targeting various minority groups based on specific characteristics, such as a person’s presumed race, skin colour, descent or national or ethnic origin. The Committee has expressed concern at reports of law enforcement officials, such as police officers and border control officials, while carrying out their duties, engaging in arbitrary police stops, arbitrary identity checks, random inspections of objects in the possession of any person in railway stations, trains and airports, and arbitrary arrests.⁷ The Committee has noted with concern that racial profiling has increased owing to contemporary concerns about terrorism and migration that exacerbate prejudice and intolerance towards members of certain ethnic groups.

11. The Committee has recognized that specific groups, such as migrants, refugees and asylum seekers, people of African descent, indigenous peoples, and national and ethnic minorities, including Roma, are the most vulnerable to racial profiling.⁸

12. In addition, the Committee observes that the increasing use of new technological tools, including artificial intelligence, in areas such as security, border control and access to social services, has the potential to deepen racism, racial discrimination, xenophobia and other forms of exclusion. However, in the present general recommendation, the Committee focuses on algorithmic decision-making and artificial intelligence in relation to racial profiling by law enforcement officials; therefore, many other topics related to potentially harmful artificial intelligence are outside of its scope. While aware that, in some areas, artificial intelligence can contribute to greater effectiveness in a number of decision-making processes, the Committee also realizes that there is a real risk of algorithmic bias when artificial intelligence is used in decision-making in the context of law enforcement. Algorithmic profiling raises serious concerns, and the consequences with regard to the rights of the victims could be very serious.

IV. Defining and understanding racial profiling

13. There is no universal definition of racial profiling in international human rights law. However, as a persistent phenomenon in all regions of the world, various international and regional human rights bodies and institutions have adopted definitions of racial profiling, which have a number of common elements. Racial profiling is: (a) committed by law enforcement authorities; (b) is not motivated by objective criteria or reasonable justification; (c) is based on grounds of race, colour, descent, national or ethnic origin or their intersection with other relevant grounds, such as religion, sex or gender, sexual orientation and gender

⁶ A/HRC/4/26, paras. 34 and 83.

⁷ CERD/C/MUS/CO/20-23 and Corr.1, paras. 20–21; CERD/C/BLR/CO/20-23, paras. 23–24; CERD/C/ESP/CO/21-23, para. 27; and CERD/C/DEU/CO/19-22, para. 11.

⁸ CERD/C/MUS/CO/20-23 and Corr.1, para. 20; and CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15 (b) and 16 (c); CERD/C/CAN/CO/21-23, paras. 15 and 16 (a)–(d); and CERD/C/ITA/CO/19-20, paras. 27–28.

identity, disability and age, migration status, or work or other status; (d) is used in specific contexts, such as controlling immigration and combating criminal activity, terrorism or other activities that allegedly violate or may result in the violation of the law.

14. Racial profiling is committed through behaviour or through acts such as arbitrary stops, searches, identity checks, investigations and arrests.

15. The Inter-American Commission on Human Rights has defined racial profiling as a tactic adopted for supposed reasons of public safety and protection motivated by stereotypes based on race, colour, ethnicity, language, descent, religion, nationality or place of birth, or a combination of these factors, rather than on objective suspicions, which tends to single out individuals or groups in a discriminatory way based on the erroneous assumption that people with such characteristics are prone to engage in specific types of crimes.⁹ The Arab Human Rights Committee has submitted that racial profiling can be defined as the use by law enforcement agents of generalizations or stereotypes related to presumed race, colour, descent, nationality, place of birth, or national or ethnic origin – rather than objective evidence or individual behaviour – as a basis for identifying a particular individual as being, or having been, engaged in a criminal activity, resulting in discriminatory decision-making.¹⁰ In its general policy recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing, adopted in 2007, the European Commission against Racism and Intolerance defined racial profiling as the use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control, surveillance or investigative activities.

16. In a report submitted to the Human Rights Council in 2015, the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance indicated that racial and ethnic profiling by law enforcement officials was commonly understood to mean a reliance by law enforcement, security and border control personnel on race, colour, descent or national or ethnic origin as a basis for subjecting persons to detailed searches, identity checks and investigations, or for determining whether an individual was engaged in criminal activity.¹¹

17. The United Nations High Commissioner for Human Rights has stated that racial profiling refers to the process by which law enforcement relies on generalizations based on race, colour, descent or national or ethnic origin, rather than objective evidence or individual behaviour, to subject people to stops, detailed searches, identity checks and investigations, or for deciding that an individual was engaged in criminal activity. Racial profiling, then, results in discriminatory decision-making. The High Commissioner has further pointed out that, whether arising from the attitudes and practices of individual officers or the discriminatory culture or policies of law enforcement agencies, racial profiling is a long-standing practice in many agencies.¹²

18. For the purposes of the present general recommendation, racial profiling is understood as it is described in paragraph 72 of the Durban Programme of Action, that is, the practice of police and other law enforcement relying, to any degree, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual is engaged in criminal activity. In this context, racial discrimination often intersects with other grounds, such as religion, sex and gender, sexual orientation and gender identity, disability, age, migration status, and work or other status.

19. Racial profiling by law enforcement officials may also include raids, border and custom checks, home searches, targeting for surveillance, operations to maintain or re-establish law and order or immigration decisions. These actions may variously take place in the context of street policing and antiterrorism operations.¹³

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

¹⁰ See the contribution of the Arab Human Rights Committee.

¹¹ A/HRC/29/46, para. 2.

¹² United Nations, *Preventing and Countering Racial Profiling of People of African Descent: Good Practices and Challenges* (2019), p. v.

¹³ See A/73/354.

20. Racial profiling is linked to stereotypes and biases, which can be conscious or unconscious, and individual or institutional and structural. Stereotyping becomes a violation of international human rights law when stereotypical assumptions are put into practice to undermine the enjoyment of human rights.¹⁴

V. Principles and general obligations under the Convention

21. The identification, prevention and combating of the practice of racial profiling by law enforcement officials is integral to the achievement of the objectives of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. The practice of racial profiling by law enforcement officials violates fundamental principles of human rights, which rest on: (a) non-discrimination based on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin, or other intersecting grounds; and (b) equality before the law. It may also violate due process and fair trial rights. These principles and rights are the anchors of the Universal Declaration of Human Rights (arts. 2 and 7) and the Convention (arts. 2 and 5 (a)).

22. In the preamble to the Convention it is emphasized that all human beings are equal before the law and are entitled to equal protection of the law against any discrimination and against any incitement to discrimination. While the term racial profiling is not explicitly referred to in the Convention, this has not impeded the Committee from identifying racial profiling practices and exploring the relationship between racial profiling and the standards set out in the Convention.

23. Under article 2 of the Convention, each State undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and institutions, national and local, act in conformity with this obligation. As racial profiling is a practice that has the potential to promote and perpetuate racist incidents and racial prejudice and stereotypes,¹⁵ it runs counter to the very idea of the Convention. Accordingly, States parties are obliged to review their policies, laws and regulations with a view to ensuring that racial profiling does not take place and is not facilitated. States parties are obliged to actively take steps to eliminate discrimination through laws, policies and institutions. The prohibition on engaging in acts of racial profiling and the obligation to ensure that public authorities and institutions do not apply practices of racial profiling are furthermore derived from article 5 of the Convention. The practice of racial profiling is incompatible with the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law and to equal treatment. It is, furthermore, incompatible with the non-discriminatory guarantee of other civil rights, such as the right to freedom of movement.

24. Under article 6 of the Convention, States parties have an obligation to assure to everyone within their jurisdiction effective protection against any acts of racial discrimination. Accordingly, States parties must take preventive measures in order to ensure that public authorities and public institutions do not engage in practices of racial profiling. Article 6 also requires States parties to ensure to everyone within their jurisdiction effective remedies against any act of racial discrimination. States parties are obliged to ensure that their domestic legal order contains adequate and effective mechanisms through which to assert that racial profiling has taken place and to bring such a practice to an end. States parties must furthermore guarantee the right to seek just and adequate reparation or satisfaction for damage suffered as a result of racial discrimination in the form of racial profiling. They must ensure that this right can be enforced in an effective manner. In light of the fact that the practice of racial profiling regularly affects members of a particular group or groups, States parties are encouraged to consider establishing mechanisms for the collective enforcement of rights in the context of racial profiling.

25. Article 7 of the Convention highlights the role of teaching, education, culture and information in combating racial discrimination. With regard to racial profiling, the fulfilment

¹⁴ See, for example, 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).

¹⁵ See, for example, CERD/C/IRL/CO/3-4, para. 18.

of the obligation of States parties not to engage in acts of racial discrimination depends upon the conduct of public authorities and public institutions. It is therefore of paramount importance that national law enforcement officials in particular are properly informed of their obligations.¹⁶ Since racial profiling is often the result of well-established and unchallenged practices of public authorities and public institutions, States parties must ensure that national law enforcement officials are sufficiently aware of how to avoid engaging in practices of racial profiling. Raising such awareness can help to prevent the implementation of racial profiling practices and to overcome them where they are entrenched. Accordingly, States parties should ensure that the personnel of public authorities and institutions who engage in law enforcement are properly trained to ensure that they do not engage in practices of racial profiling.

VI. Consequences of racial profiling

26. Racial profiling has negative and cumulative effects on the attitudes and well-being of individuals and communities,¹⁷ given that a person may be regularly subjected to racial profiling in his or her daily life. Victims of racial profiling often understate and interiorize its impact in the face of a lack of effective remedies and restorative tools. In addition to being unlawful, racial profiling may also be ineffective and counterproductive as a general law enforcement tool. People who perceive that they have been subjected to discriminatory law enforcement actions tend to have less trust in law enforcement and, as a result, tend to be less willing to cooperate, thereby potentially limiting the effectiveness of law enforcement. Racial profiling practices influence daily routines of law enforcement and undermine, whether through conscious or unconscious actions, the capacity to support victims of crimes belonging to the affected communities. A sense of injustice and humiliation, the loss of trust in law enforcement, secondary victimization, fear of reprisals and limited access to information about legal rights or assistance may result in reduced reporting of crimes and reduced information for intelligence purposes.

27. Racial profiling and hate speech are closely interrelated, and the Committee has often addressed those two forms of discrimination simultaneously.¹⁸ The dissemination of ideas based on racial or ethnic hatred, the persistent use of hate speech in the media and the use of racist political discourse by public officials exacerbate discrimination and stereotyping by law enforcement officers. Ethnic groups that are subjected to hate speech will also become targets of racial profiling. Moreover, racial profiling by law enforcement portrays groups that face racial discrimination as more prone to commit crimes, which will influence the public discourse and increase the dissemination of racist hatred.

28. Racial profiling may also have a negative impact on people's enjoyment of civil and political rights, including the rights to life (article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights), liberty and security of person (art. 9), privacy (art. 17) and liberty of movement (art. 12), freedom of association (art. 22) and to an effective remedy (art. 2 (3)).

29. The full enjoyment of people's economic, social and cultural rights, such as the right to adequate housing (article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), health (art. 12), education (arts. 13–14) and work (art. 6), could also be affected by racial profiling.¹⁹

30. Racial profiling by law enforcement officials has far-reaching consequences at all levels of administration of the justice system, particularly in the criminal justice system. Racial profiling can lead to, among other things: (a) the overcriminalization of certain categories of persons protected under the Convention; (b) the reinforcement of misleading stereotypical associations between crime and ethnicity and the cultivation of abusive

¹⁶ See general recommendation No. 13 (1993).

¹⁷ See, for example, A/HRC/24/52/Add.2, para. 57.

¹⁸ CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15–16; CERD/C/SVN/CO/8-11, paras. 8–9; and CERD/C/AUS/CO/18-20, para. 14.

¹⁹ See also article 5 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

operational practices; (c) disproportionate incarceration rates for groups protected under the Convention; (d) the higher vulnerability of persons belonging to groups protected under the Convention to abuse of force or authority by law enforcement officials; (e) the underreporting of acts of racial discrimination and hate crimes; and (f) the handing down by courts of harsher sentences against members of targeted communities.

VII. Algorithmic profiling and racial bias and discrimination

31. Owing to rapid advances in technological development, the actions of law enforcement officials are increasingly determined or informed by algorithmic profiling,²⁰ which may include big data, automated decision-making and artificial intelligence tools and methods.²¹ While such advances have the potential to increase the accuracy, effectiveness and efficiency of the decisions and actions of law enforcement officials, there is a great risk that they may also reproduce and reinforce biases and aggravate or lead to discriminatory practices.²² Given the opacity of algorithmic analytics and decision-making, in particular when artificial intelligence methods are employed, discriminatory outcomes of algorithmic profiling can often be less obvious and more difficult to detect than those of human decisions and thus more difficult to contest.²³ In addition, human rights defenders generally are not adequately equipped technologically to identify such discriminatory methods.

32. There are various entry points through which bias could be ingrained into algorithmic profiling systems, including the way in which the systems are designed, decisions as to the origin and scope of the datasets on which the systems are trained, societal and cultural biases that developers may build into those datasets, the artificial intelligence models themselves and the way in which the outputs of the artificial intelligence model are implemented in practice.²⁴ In particular, the following data-related factors may contribute to negative outcomes: (a) the data used include information concerning protected characteristics; (b) so-called proxy information is included in the data, for example, postal codes linked to segregated areas in cities often indirectly indicate race or ethnic origin; (c) the data used are biased against a group;²⁵ and (d) the data used are of poor quality, including because they are poorly selected, incomplete, incorrect or outdated.²⁶

33. Particular risks emerge when algorithmic profiling is used for determining the likelihood of criminal activity either in certain localities, or by certain groups or even individuals. Predictive policing that relies on historical data for predicting possible future events can easily produce discriminatory outcomes, in particular when the datasets used suffer from one or more of the flaws described above.²⁷ For example, historical arrest data

²⁰ Algorithmic profiling includes any step-by-step computerized technique used for analysing data to identify trends, patterns or correlations. European Union Agency for Fundamental Rights, *Preventing Unlawful Profiling Today and in the Future: A Guide* (2018), p. 97.

²¹ Although widely used, the term “artificial intelligence” is not clearly defined. The Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression has noted that artificial intelligence is often used as shorthand for the increasing independence, speed and scale connected to automated, computational decision-making. It is not one thing only, but rather refers to a “constellation” of processes and technologies enabling computers to complement or replace specific tasks otherwise performed by humans, such as making decisions and solving problems (A/73/348, para. 2).

²² See 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, para. 38.

²⁵ For example, when past discriminatory practices, such as arrests disproportionately affecting members of one group, are reflected in the data used for profiling, it will affect the outcomes of algorithmic profiling.

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

²⁷ See 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).

about a neighbourhood may reflect racially biased policing practices. If fed into a predictive policing model, use of these data poses a risk of steering future predictions in the same, biased direction, leading to overpolicing of the same neighbourhood, which in turn may lead to more arrests in that neighbourhood, creating a dangerous feedback loop.

34. Similar mechanisms have been reported to be present in judicial systems.²⁸ When applying a sanction, or deciding whether someone should be sent to prison, be released on bail or receive another punishment, States are increasingly resorting to the use of algorithmic profiling, in order to foresee the possibilities that an individual may commit one or several crimes in the future. Authorities gather information regarding the criminal history of the individual, their family and their friends and their social conditions, including their work and academic history, in order to assess the degree of “danger” posed by the person from a score provided by the algorithm, which usually remains secret. This use of algorithmic profiling raises concerns similar to those described in paragraph 33 above.

35. The increasing use of facial recognition and surveillance technologies to track and control specific demographic groups raises concerns with respect to many human rights, including the right to privacy, freedom of peaceful assembly and association, freedom of expression and freedom of movement. It is designed to automatically identify individuals based on their facial geometry,²⁹ potentially profiling people based on grounds of discrimination such as race, colour, national or ethnic origin or gender.³⁰ Cameras equipped with real-time facial recognition technology are widely applied for the purpose of flagging and tracking of individuals,³¹ which may enable Governments and others to keep records of the movements of large numbers of individuals, possibly based on protected characteristics.³² Moreover, it has been demonstrated that the accuracy of facial recognition technology may differ depending on the colour, ethnicity or gender of the persons assessed, which may lead to discrimination.³³

36. In some instances, algorithms are being employed in DNA testing to determine the ethnicity or nationality of individuals. The results of such DNA testing can lead to profiling. The Committee notes, in line with consensus among the scientific community, that there are no direct linkages between an individual’s DNA composition and their ethnicity or nationality. Therefore, the Committee condemns the use of DNA profiling by States and law enforcement authorities, especially border security. Additionally, results of DNA profiling have been used by law enforcement authorities to make false claims that certain ethnic minorities are more prone to violence and, in turn, those groups have been subjected to discriminatory police practices.³⁴

VIII. Recommendations

37. A variety of strategies have been adopted by Governments, law enforcement agencies and civil society organizations to counter the problem of racial profiling. The Committee is of the view that those strategies provide the basis for its recommendations to States and other actors.

²⁸ See, for example, Julia Angwin and others, “Machine bias”, ProPublica, 23 May 2016.

²⁹ A/HRC/44/57, para. 14.

³⁰ A/HRC/41/35, para. 12.

³¹ A/HRC/39/29, para. 14.

³² A/HRC/41/35, para. 12.

³³ See 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. Legislative and policy-related measures

38. As a prerequisite, and without prejudice to further measures, comprehensive legislation against racial discrimination, including civil and administrative law as well as criminal law, is indispensable to combating racial profiling effectively. States should develop and effectively implement laws and policies that define and prohibit racial profiling by law enforcement officials. Such measures should be accompanied by clear guidance for law enforcement agencies, ensuring that internal policies, including standard operating procedures and codes of conduct, are in line with human rights standards and principles. States should also be aware of laws and regulations that potentially enable or facilitate racial profiling. They should conduct studies to identify such laws and amend or repeal them accordingly.

39. States should ensure that law enforcement agencies develop, in consultation with relevant groups, detailed guidelines for stop-and-search practices with precise standards, in order to prevent racial profiling. They should establish effective, independent monitoring mechanisms, both internal and external, and envisage disciplinary measures for application in cases of misconduct. They should also carry out periodic audits, with the help of independent experts, to identify gaps in internal policies and practices. Transparency around the outcomes of such procedures is strongly recommended, as it may strengthen law enforcement accountability and trust among targeted individuals and communities.

40. In accordance with article 6 of the Convention, States must assure to everyone within their jurisdiction effective protection and remedies against any acts of racial discrimination which violate his or her human rights and fundamental freedoms contrary to the Convention, as well as the right to seek just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination.

41. States are encouraged to adopt victim-centred approaches and to coordinate their support services effectively by promoting models of cooperation among the authorities, communities, civil society organizations, including those representing groups experiencing intersecting forms of discrimination, and national human rights institutions. The Committee stresses the interconnection between articles 5 (a) and 6 of the Convention and notes that judicial authorities and other organs administering justice should be effectively consulted and involved in such processes to prevent the perpetuation of a racial profiling effect in criminal proceedings.

B. Human rights education and training

42. States should develop specialized, mandatory training programmes for law enforcement agencies that raise awareness among law enforcement officials about the impact of biases on their work and that demonstrate how to ensure non-discriminatory conduct. Stigmatized groups, including those whose members experience intersecting forms of discrimination, should be engaged in the development and delivery of such training, where possible. Law enforcement agencies should ensure that in-service training to counter discrimination and bias-based policing is complemented by institutional interventions aimed at limiting discretion and increased oversight in areas vulnerable to stereotyping and biases. In addition, given concerns about the limitations of training on changing attitudes and behaviour, non-discrimination and bias training should be regularly evaluated and updated to ensure that it has the desired impact.

43. Both artificial intelligence experts and officials who interpret data must have a clear understanding of fundamental rights in order to avoid the entry of data that may contain or result in racial bias. States should provide training on racism and racial discrimination for experts and officials who interpret data, judicial officers and law enforcement officers, among others. States should develop procurement policies based on mandatory terms prohibiting racial discrimination.

44. States, in cooperation with national human rights institutions and specialized entities, should promote the training of civil society organizations on algorithmic bias and emerging technologies.

45. Human rights education and training are vital to ensuring that police officers do not discriminate. National human rights institutions, in cooperation with civil society organizations, can play a central role in training law enforcement officials, in auditing new technological tools that could lead to discrimination and in identifying other risks in practice.³⁵

C. Recruitment measures

46. States should ensure that law enforcement agencies develop recruitment, retention and advancement strategies that promote a diverse workforce that reflects the composition of the populations they serve. Such strategies could include setting internal quotas and developing a recruitment programme for ethnic minorities. This has the potential to influence the culture of agencies and the attitudes of staff with a view to producing less biased decision-making.

47. States should ensure that law enforcement agencies regularly evaluate recruitment and promotion policies and, if necessary, undertake temporary special measures to effectively address the underrepresentation of various national or ethnic minority groups and of groups experiencing intersecting forms of discrimination based on, *inter alia*, religion, sex and gender, sexual orientation, disability and age.

D. Community policing

48. States should ensure that law enforcement agencies develop strategies for effective engagement with individuals and groups facing racial discrimination that take into account the unique context, dynamics and needs of different communities. This should help to improve communication and reduce levels of distrust and of racial profiling. Police-community dialogue should be expanded beyond community leaders, as many groups, including women, are underrepresented at the community leadership level and may need dedicated and sensitive outreach efforts. Young people who are most commonly targeted by police would be a key example.

49. States should adopt measures to ensure that public information from the police and other law enforcement agencies is based on reliable and objective statistics and does not perpetuate stereotypes and bias against ethnic groups that are subjected to discrimination. In addition, States should refrain from releasing personal data about alleged perpetrators that are linked to presumed race, colour, descent or national or ethnic origin, unless such disclosure is strictly necessary and serves a legitimate purpose, such as in the case of a wanted notice.

E. Disaggregated data

50. States should regularly collect and monitor disaggregated quantitative and qualitative data on relevant law enforcement practices, such as identity checks, traffic stops and border searches, which include information on the prohibited grounds for racial discrimination, including its intersecting forms, as well as the reason for the law enforcement action and the outcome of the encounter. The anonymized statistics generated by such practices should be made available to the public and discussed with local communities. The data should be collected in accordance with human rights standards and principles, data protection regulations and privacy guarantees. This information must not be misused.

51. States should also guard against forms of automated processing of personal data consisting of the use of personal data to evaluate certain personal aspects relating to a natural person, in particular to analyse or predict aspects concerning that person's performance at

³⁵ Contribution from Nicaragua.

work, economic situation, health, personal preferences, interests, reliability, behaviour, location or movements.³⁶

F. Accountability

52. States should create a reporting mechanism, independent of law enforcement and other related agencies, for receiving complaints of racial discrimination, racism and racial and ethnic profiling from citizens.³⁷ Such a mechanism must have the power to promptly and effectively investigate allegations and work in concert with civil society and human rights monitoring bodies. It must also report publicly on its findings in accordance with data protection regulations and human rights standards. Such mechanisms should take into account the special needs of persons with disabilities in cases of intersectional discrimination.

53. States should establish oversight mechanisms, both within and external to law enforcement bodies, in order to prevent discriminatory behaviour; such mechanisms should develop internal guidelines, policies and regulations to combat and prevent racial profiling and ensure internal accountability by taking disciplinary action against officials who violate them.

54. Incidents of racial profiling by law enforcement agencies should be investigated effectively, in accordance with international human rights standards. Those responsible should be prosecuted and, if convicted, they should be sanctioned with appropriate penalties and compensation should be granted to victims.

55. States should ensure that senior officials within law enforcement agencies promote non-discriminatory policies and practices within their agencies, rigorously monitor the conduct of staff and hold staff accountable for misconduct through the internal, independent oversight mechanism.³⁸ These actions can be supported through the availability of data on and analysis of the decision-making and practices of staff. Senior officials should also review the impact of the application of legislation and operations, including those for countering terrorism, which may have a disproportionate impact on marginalized groups and communities.

56. National human rights institutions and civil society organizations are encouraged to monitor incidents of racial profiling and assist victims of such profiling. They should increase public awareness, publicize findings, lobby for reforms and engage constructively with law enforcement agencies and other national and local institutions.

57. International and regional human rights mechanisms, national human rights institutions and equality bodies, civil society groups and members of the public should have the possibility to make complaints regarding discriminatory practices of law enforcement agencies. Members of the public should be able to file complaints through independent mechanisms.

G. Artificial intelligence

58. States should ensure that algorithmic profiling systems used for the purposes of law enforcement are in full compliance with international human rights law. To that effect, before procuring or deploying such systems States should adopt appropriate legislative, administrative and other measures to determine the purpose of their use and to regulate as accurately as possible the parameters and guarantees that prevent breaches of human rights. Such measures should, in particular, be aimed at ensuring that the deployment of algorithmic

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.

³⁸ See paragraph 53 above.

profiling systems does not undermine the right not to be discriminated against, the right to equality before the law, the right to liberty and security of person, the right to the presumption of innocence, the right to life, the right to privacy, freedom of movement, freedom of peaceful assembly and association, protections against arbitrary arrest and other interventions, and the right to an effective remedy.

59. States should carefully assess the potential human rights impact prior to employing facial recognition technology, which can lead to misidentification owing to a lack of representation in data collection. Before national deployment, States should consider a pilot period under the supervision of an independent oversight body that is inclusive of individuals who reflect the diverse composition of the population, to mitigate against any potential instances of misidentification and profiling based on skin colour.

60. States should ensure that algorithmic profiling systems deployed for law enforcement purposes are designed for transparency, and should allow researchers and civil society to access the code and subject it to scrutiny. There should be continual assessment and monitoring of the human rights impact of those systems throughout their life cycle, and States should take appropriate mitigation measures if risks or harms to human rights are identified. Those processes should examine potential and actual discriminatory effects of algorithmic profiling based on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin and their intersection with other grounds, including religion, sex and gender, sexual orientation and gender identity, disability, age, migration status and work or other status. They should be conducted prior to the development or acquisition of such systems, wherever possible, and at the very least prior to and during the full period of the use of the systems. Such processes should include community impact assessments. Groups that are potentially or actually affected and relevant experts should be included in the assessment and mitigation processes.

61. States should take all appropriate measures to ensure transparency in the use of algorithmic profiling systems. This includes public disclosure of the use of such systems and meaningful explanations of the ways in which the systems work, the data sets that are being used, and the measures in place to prevent or mitigate human rights harms.

62. States should adopt measures to ensure that independent oversight bodies have a mandate to monitor the use of artificial intelligence tools by the public sector, and to assess them against criteria developed in conformity with the Convention to ensure they are not entrenching inequalities or producing discriminatory results. States should also ensure that the functioning of such systems is regularly monitored and evaluated in order to assess deficiencies and to take the necessary corrective measures. When the results of an assessment of a technology indicate a high risk of discrimination or other human rights violations, States should take measures to avoid the use of such a technology.

63. States should adopt measures to ensure that private sector design, deployment and implementation of artificial intelligence systems in the area of law enforcement comply with human rights standards. States should also ensure the adoption and periodic revision of guidelines and codes of conduct that companies must observe in the programming, use and commercialization of algorithms that may lead to racial discrimination or, in general, any other form of discrimination likely to be in violation of the Convention.

64. States should adopt regulations ensuring that public sector bodies, private business enterprises and other relevant organizations, in the process of developing, learning, marketing and using algorithms: (a) comply with the principle of equality and non-discrimination, and respect human rights in general, in line with the Guiding Principles on Business and Human Rights (in particular guiding principles 1–3, 11 and 24); (b) respect the precautionary principle and any administrative or legislative measure enacted to ensure transparency; (c) disclose publicly whether law enforcement has access to private data on individuals; and (d) avoid causing disparate or disproportionate impact on the social groups protected by the Convention.

65. States should ensure that all instances of algorithmic bias are duly investigated and that sanctions are imposed.

66. States should ensure that companies that are developing, selling or operating algorithmic profiling systems for law enforcement purposes have a responsibility to involve

individuals from multiple disciplines, such as sociology, political science, computer science and law, to define the risks to, and ensure respect for, human rights. To that end, States should encourage companies to carry out human rights due diligence processes, which entail: (a) conducting assessments to identify and assess any actual or potentially adverse human rights impacts; (b) integrating those assessments and taking appropriate action to prevent and mitigate adverse human rights impacts that have been identified; (c) tracking the effectiveness of their efforts; and (d) reporting formally on how they have addressed their human rights impacts.³⁹

67. In the process of identifying, assessing, preventing and mitigating adverse human rights impacts, companies should pay particular attention to the data-related factors outlined in paragraph 27 above. Training data should be selected, and models designed, so as to prevent discriminatory outcomes and other adverse impacts on human rights. Moreover, companies should pursue diversity, equity and other means of inclusion in the teams developing algorithmic profiling systems. Companies should also be open to independent third-party audits of their algorithmic profiling systems.⁴⁰ Where the risk of discrimination or other human rights violations has been assessed to be too high or impossible to mitigate, including because of the nature of a planned or foreseeable use by a State, private sector actors should not sell or deploy an algorithmic profiling system.

68. States should document cases of racial discrimination associated with artificial intelligence, as well as prevention measures, sanctions and remedies, and include such information in their reports to the Committee.

69. Human rights bodies, States, national human rights institutions and civil society organizations should carry out, and disseminate the results of, studies, identify good practices on effective measures addressing racial biases derived from artificial intelligence, including those related to human rights compliance and ethical aspects of machine learning, and identify relevant criteria in terms of interpretation or transparency in the processes of the programming and training of algorithms, and should do so through the lens of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

³⁹ A/HRC/39/29, para. 45; and Guiding Principles on Business and Human Rights, guiding principles 17–21. See also Amnesty International and Access Now, Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems.

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