



CRI(2007)39

**ECRI GENERAL POLICY
RECOMMENDATION N° 11**

**ON
COMBATING RACISM
AND RACIAL DISCRIMINATION
IN POLICING**

ADOPTED ON 29 JUNE 2007

Strasbourg, 4 October 2007



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Published by the
European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)
Council of Europe - 2007
Printed in Strasbourg

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI):

Having regard to Article 14 of the European Convention on Human Rights, Protocol No12 to this convention and the case-law of the European Court of Human Rights;

Having regard to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination;

Recalling ECRI's General Policy Recommendation No 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination;

Recalling ECRI's General Policy Recommendation No 8 on combating racism while fighting terrorism;

Recalling Recommendation Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001;

Recalling the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Human Rights and the Fight against Terrorism;

Recalling the standards adopted by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;

Recalling General Recommendation XXXI on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System, adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on 17 August 2005;

Recalling the OSCE High Commissioner on National Minorities' Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, of February 2006;

Stressing that, in its country reports, ECRI regularly recommends to member States the adoption of effective measures aimed at combating racism and racial discrimination in policing;

Stressing the positive role the police must play in combating racism and racial discrimination and promoting human rights, democracy and the rule of law;

Stressing the need to provide the police with all the necessary human, financial and other means to fully play this role;

Aware that combating crime, including terrorism, constitutes a challenging task for the police to accomplish;

Stressing that in order to fully accomplish their tasks, the police must ensure that the rights and security of all persons are protected and guaranteed;

Recommends to the governments of member States:

I. As concerns racial profiling

1. To clearly define and prohibit racial profiling by law;

For the purposes of this Recommendation, racial profiling shall mean:

“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 investigation activities”;

2. To carry out research on racial profiling and monitor police activities in order to identify racial profiling practices, including by collecting data broken down by grounds such as national or ethnic origin, language, religion and nationality in respect of relevant police activities;
3. To introduce a reasonable suspicion standard, whereby powers relating to control, surveillance or investigation activities can only be exercised on the basis of a suspicion that is founded on objective criteria ;
4. To train the police on the issue of racial profiling and on the use of the reasonable suspicion standard;

II. As concerns all forms of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police

5. To ensure that legislation prohibiting direct and indirect racial discrimination cover the activities of the police;
6. To train the police in human rights, including the right to be free of racism and racial discrimination, and in the legal provisions in force against racism and racial discrimination;
7. To take measures to make the police aware of the fact that acts of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police will not be tolerated;
8. To provide for support and advice mechanisms for victims of racial discrimination or racially-motivated misconduct by the police;
9. To ensure effective investigations into alleged cases of racial discrimination or racially-motivated misconduct by the police and ensure as necessary that the perpetrators of these acts are adequately punished;
10. To provide for a body, independent of the police and prosecution authorities, entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police;

III. As concerns the role of the police in combating racist offences and monitoring racist incidents

11. To ensure that the police thoroughly investigate racist offences, including by fully taking the racist motivation of ordinary offences into account;
12. To establish and operate a system for recording and monitoring racist incidents, and the extent to which these incidents are brought before the prosecutors and are eventually qualified as racist offences;
13. To encourage victims and witnesses of racist incidents to report such incidents;
14. To these ends, to adopt a broad definition of racist incident;

For the purposes of this Recommendation, a racist incident shall be:

“any incident which is perceived to be racist by the victim or any other person” ;

IV. As concerns relations between the police and members of minority groups

15. To place the police under a statutory obligation to promote equality and prevent racial discrimination in carrying out their functions;
16. To train the police in policing a diverse society;
17. To recruit members of under-represented minority groups in the police and ensure that they have equal opportunities for progression in their careers;
18. To establish frameworks for dialogue and co-operation between the police and members of minority groups;
19. To provide to the extent possible those who are in contact with the police and do not understand the official language, with access to professional interpretation services;
20. To ensure that the police communicate with the media and the public at large in a manner that does not perpetuate hostility or prejudice towards members of minority groups.

EXPLANATORY MEMORANDUM

Introduction

21. This General Policy Recommendation (hereafter: the Recommendation) focuses on combating racism and racial discrimination in policing. The Recommendation does not, however, aim to cover all aspects relevant to combating racism and racial discrimination in policing with the same level of detail. Combating racism and racial discrimination in policing has been the subject of extensive national and international attention from different angles, and recommendations have been issued accordingly by other international organisations. Therefore, while trying to be as comprehensive as possible, ECRI has decided to make a special focus on those aspects of combating racism and racial discrimination in policing in respect of which it can bring specific added value as an independent human rights monitoring body of the Council of Europe specialised in combating racism and racial discrimination.
22. For the purposes of this Recommendation, the term “police” refers to those exercising (or having by law) the power to use force in order to maintain law and order in society, normally including prevention and detection of crime. This Recommendation applies regardless of how such police are organised; whether centralised or locally oriented, whether structured in a civilian or military manner, whether labelled as services or forces, or whether they are accountable to the state, to international, regional or local authorities or to a wider public. This includes secret security and intelligence services and border control officials. It also includes private companies exercising police powers as defined above.
23. By avoiding racism and racial discrimination, the police responds to two important aspects of its mission. Firstly, it can meet the challenges posed by the need to counter crime, including terrorism, in a way that both enhances human security and respects the rights of all. Secondly, it promotes democracy and the rule of law. The aim of this Recommendation is therefore by no means to highlight bad policing and stigmatise the police, but to help them to promote security and human rights for all through adequate policing.
24. The Recommendation covers racism and racial discrimination in the context of combating all crime, including terrorism. In its country-by-country monitoring reports, ECRI regularly deals with problems linked to racism and racial discrimination in policing in the context of fighting crime and makes recommendations to member States as how to combat such phenomena. Recently, ECRI has expressed concern in its monitoring reports at information according to which cases of racism and racial discrimination in policing, including racial profiling, have intensified and taken on a new dimension, particularly as a result of the fight against terrorist crime.
25. ECRI is aware that the police often works in a difficult context and that the everyday reality of combating crime, including terrorism, pose real challenges that need to be met. However, ECRI is convinced that racism and racial discrimination, including racial profiling, cannot constitute a possible response to these challenges. Firstly, because they violate human rights. Secondly, because they reinforce prejudice and stereotypes about certain minority groups and legitimise racism and racial discrimination against them among the general population. Thirdly, because racial profiling is not effective and is conducive to less, not more human security. ECRI believes that it is trust in the police by all

segments of society that enhances overall security. It is not possible for the police to work effectively, including against specific security challenges, without the co-operation of all components of society, majority and minority.

26. It is paramount that effective safeguards against racist acts committed by the police are provided for. There can be no confidence in the police, if its members are allowed to abuse with impunity the powers that this institution needs to fulfil its mission.

I. As concerns racial profiling

Paragraph 1 of the Recommendation:

“To clearly define and prohibit racial profiling by law;

For the purposes of this Recommendation, racial profiling shall mean:

‘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 investigation activities’”

27. The Recommendation provides a definition of racial profiling. Since racial profiling constitutes a specific form of racial discrimination, the definition of racial profiling adopted by ECRI draws inspiration from the definition of racial discrimination contained in its General Policy Recommendation No.7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (hereafter: GPR 7) and on the definition of discrimination used by the European Court of Human Rights in its case-law.
28. Racial profiling is the use by the police of certain grounds in control, surveillance or investigation activities, without objective and reasonable justification. The use of these grounds has no objective and reasonable justification if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.
29. ECRI stresses that even when, in abstract terms, a legitimate aim exists (for instance the prevention of disorder or crime), the use of these grounds in control, surveillance or investigation activities can hardly be justified outside the case where the police act on the basis of a specific suspect description within the relevant time-limits, i.e. when it pursues a specific lead concerning the identifying characteristics of a person involved in a specific criminal activity. In order for the police to avoid racial profiling, control, surveillance or investigation activities should be strictly based on individual behaviour and/or accumulated intelligence.
30. With respect to differential treatment on the ground of ethnic origin, the European Court of Human Rights indicates that “[i]n any event, [it] considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person’s ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures” (ECHR, 13 December 2005, *Timishev v. Russia*, § 58). As concerns differential treatment on the ground of nationality, the European Court of Human Rights includes this ground among those for which “very weighty reasons” are required in order for differential treatment to be justified (ECHR, 16 September 1996, *Gaygusuz v. Austria*, § 42). More generally, as it has already highlighted in GPR 7, ECRI stresses that the notion of objective and

reasonable justification should be interpreted as restrictively as possible with respect to differential treatment based on any of the enumerated grounds.

31. Bearing these principles in mind, different considerations should be taken into account in order to assess whether the proportionality test between the means employed and the aims sought to be realised is satisfied in the context of racial profiling. These considerations are:
32. i) effectiveness criterion: the ability of the concrete measure to achieve the ends for which it was conceived. The effectiveness criterion includes considering: the extent to which the measure in question has led to identification of criminals; the extent to which the measure in question affects the ability of the police to work with minority groups to identify criminals; the extent to which the measure in question may divert the police away from identifying real criminal activities.
33. ii) necessity criterion: the existence or otherwise of other, less invasive, measures in order to achieve the same aim.
34. iii) harm criterion: the extent to which the concrete measure affects the rights of the individual (right to respect for private and family life, right to liberty and security, right to be free from discrimination, etc.). Beyond considerations relating to the individual rights affected, the harm criterion should be understood in more general terms, as including considerations on the extent to which the measure in question institutionalises prejudice and legitimises discriminatory behaviour among the general public towards members of certain groups. Research has shown that racial profiling has considerably negative effects. Racial profiling generates a feeling of humiliation and injustice among certain groups of persons and results in their stigmatisation and alienation as well as in the deterioration of relations between these groups and the police, due to loss of trust in the latter. In this context, it is important to examine, as part of the assessment of the harm criterion, the behaviour of the police when conducting the relevant control, surveillance or investigation activity. For instance, in the case of stops, courtesy and explanations provided on the grounds for the stop have a central role in the individual's experience of the stop. It is also important to assess the extent to which certain groups are stigmatised as a result of decisions to concentrate police efforts on specific crimes or in certain geographical areas.
35. The definition of racial profiling used by ECRI contains a list of grounds, which is a non-exhaustive list. In addition to the grounds explicitly mentioned, other grounds on which racial profiling can intervene include, for instance, a person's country of origin. An illustration of this are certain checks carried out on passengers on board flights originating from specific countries. As concerns the ground of "race", ECRI stresses that although it rejects theories based on the existence of different "races", it has nevertheless decided to use this term in the Recommendation to ensure that those persons who are generally and erroneously perceived as belonging to "another race" are not excluded from the scope of the protection that this Recommendation intends to provide. The term "grounds" used in the definition of racial profiling must include grounds which are actual or presumed. For instance, if a person is questioned on the presumption that he or she is a Muslim, when in reality this is not the case, this would still constitute racial profiling on grounds of religion.

36. The definition of racial profiling refers to control, surveillance or investigation activities. Acts that fall in this definition include: stops and searches; identity checks; vehicle inspections; personal searches; searches of homes and other premises; mass identity checks and searches; raids; surveillance (including wire-tapping); data mining/data trawling. While this list is non-exhaustive, police activities that are carried out for purposes other than control, surveillance and investigation (such as the treatment of persons held in custody) do not fall in ECRI's definition of racial profiling. However, these activities may well be in breach of the prohibition of racial discrimination (on this point, see Section II).
37. Racial profiling is mainly the result of stereotypes existing among the police, whereby certain groups of persons designated by grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin are presumed to be more prone than others to commit offences or certain kinds of offences. However, the prohibition of racial profiling must also cover those situations where the link between stereotypes and racial profiling is more difficult to establish.
38. In the same way as racial discrimination, racial profiling can take the form of indirect racial discrimination (see the definition of indirect racial discrimination below in paragraph 49-b). In other words, the police may use (without objective and reasonable justification) criteria which are apparently neutral, but impact disproportionately on a group of persons designated by grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin. For instance, a profile that tells the police to stop all women who wear a headscarf could constitute racial profiling inasmuch as it would impact disproportionately on Muslim women and would not have an objective and reasonable justification. The prohibition of racial profiling also covers these indirect forms of racial profiling. Furthermore, in the same way as racial discrimination, racial profiling can take the form of discrimination by association. This occurs when a person is discriminated against on the basis of his or her association or contacts with persons designated by one of the grounds mentioned above.
39. The Recommendation refers to the need to "prohibit racial profiling by law". As concerns sanctions for violations of this prohibition, since racial profiling constitutes a form of racial discrimination, the sanctions provided for in GPR 7 for racial discrimination should apply. In addition to legal sanctions and remedies designed essentially for individual officer behaviour, more flexible remedial mechanisms should be available to address the type of racial profiling that results from institutional policies and practices. For instance, upon receipt of credible reports of racial profiling by a police service, appropriate authorities could be entitled to conduct a policy audit to examine this question by means of a review of established policy, training, operational protocols or other factors existing within that service. Especially where existing administrative mechanisms do not provide a vehicle for such policy audits, the latter could be carried out by an independent authority. This might be the independent body entrusted with the investigation of alleged acts of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police (the establishment of which is recommended in paragraph 10) or the specialised body which ECRI recommends be established in its General Policy Recommendation No.2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level.

Paragraph 2 of the Recommendation:

“To carry out research on racial profiling and monitor police activities in order to identify racial profiling practices, including by collecting data broken down by grounds such as national or ethnic origin, language, religion and nationality in respect of relevant police activities”

40. Very little research and monitoring are carried out within the member States of the Council of Europe concerning racial profiling. There are serious gaps in knowledge both as concerns research on methods aimed at identifying and measuring racial profiling and as regards studies that would cover the different aspects mentioned above with respect to the definition of racial profiling, namely the effectiveness, necessity of and harm caused by racial profiling. ECRI considers that these gaps in knowledge effectively allow racial profiling practices to continue unhindered and to intensify in specific security contexts.
41. As concerns monitoring of police activities in order to identify racial profiling practices, one of the main reasons for the gap in knowledge about racial profiling is the lack, in the vast majority of the member States of the Council of Europe, of data broken down by grounds such as national or ethnic origin, language, religion and nationality. In its country monitoring reports, ECRI consistently recommends that member States collect such data, in order to monitor the situation of minority groups and identify possible patterns of direct or indirect discrimination they may face in different areas of life. Policing and, more generally, the criminal justice system are crucial areas in respect of which ECRI has called for this type of data to be collected in order to foster accountability and provide a common foundation of knowledge for policy-making. ECRI also consistently stresses that such data should be collected with due respect to the principles of confidentiality, informed consent and the voluntary self-identification of persons as belonging to a particular group and in close co-operation with all the relevant actors, including civil society organisations.
42. For data broken down by grounds such as national or ethnic origin, language, religion and nationality to be used to identify and measure racial profiling, such data should be collected in respect of relevant police activities, including identity checks, vehicle inspections, personal searches, home/premises searches and raids. Data should also be collected on the final results of these activities (in terms of prosecutions and convictions) so as to be able to assess whether the ratio between checks carried out and actual convictions is any different for members of minority groups compared to the rest of the population. In order to be useful, research and monitoring of racial profiling must also respond to high standards of scientific research, which are to be reflected in the methodology used. Good practices have already been developed in this respect to document and measure racial profiling in Europe and abroad. For instance, when monitoring possible racial profiling in stops and searches carried out in a particular area at a particular time, care should be taken to measure the composition of the population in that area and at that time in order to determine whether the police are disproportionately stopping members of minority groups in that particular context.
43. ECRI stresses that by collecting this type of data, the police demonstrate good will and a readiness to listen to the complaints of minority groups. If no racial profiling is established, this can help to re-establish or consolidate confidence and decrease the risk that police may be subject to aggressive behaviour. ECRI

also stresses that the perception that the police may be resorting to racial profiling can be just as harmful as racial profiling itself.

Paragraph 3 of the Recommendation:

“To introduce a reasonable suspicion standard, whereby powers relating to control, surveillance or investigation activities can only be exercised on the basis of a suspicion that is founded on objective criteria”

44. The European Code of Police Ethics provides in its paragraph 47 that “[p]olice investigations shall, as a minimum, be based upon reasonable suspicion of an actual or possible offence or crime”. As explained in its Explanatory Memorandum to the Code, this means that there needs to be a suspicion of an offence or crime that is justified by some objective criteria before the police can initiate an investigation. ECRI believes that the introduction of a reasonable suspicion standard in the exercise of police investigation powers and in the exercise of police powers relating to control and surveillance activities is a particularly important tool in combating racial profiling. It therefore recommends that such a standard be introduced in the legal or regulatory frameworks which, in the different member States, govern the exercise of these police powers.

Paragraph 4 of the Recommendation:

“To train the police on the issue of racial profiling and on the use of the reasonable suspicion standard”

45. This training must cover the unlawfulness of racial profiling as well as its ineffectiveness and harmful nature as described above.
46. Training on the use of the reasonable suspicion standard should include practical examples of operational situations indicating the behaviour expected of police officers in the exercise of their powers. It should also include practical principles to be used by police officers in concrete situations in order to assess whether they are acting in compliance with the reasonable suspicion standard. One such principle could be, for instance, that the concrete grounds on which the officer builds his or her suspicion should be enough to give rise to that suspicion in a reasonable third person. Another principle could be that there can be no reasonable suspicion when the officer knows in advance that the exercise of his or her power has little or no likelihood of resulting in an offence being detected. At the same time, when the officer has a reasonable suspicion that an offence has been or may be committed in a clearly identified geographical area, the officer may exercise his or her powers with respect to all persons within that area, provided that this is done without discrimination.
47. In order to be effective, such specific training must be accompanied by more general training to raise the awareness among the police of human rights issues and of the need to combat racism and racial discrimination (on this point, see the other parts of the Recommendation covering training and awareness raising).

II. As concerns all forms of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police

48. The recommendations made under this section apply to all forms of racial discrimination (including racial profiling) and racially-motivated police misconduct.

Paragraph 5 of the Recommendation:

“To ensure that legislation prohibiting direct and indirect racial discrimination cover the activities of the police”

49. With this recommendation ECRI reiterates its call on member States, already made in its GPR 7, to bring the activities of the police under the scope of antidiscrimination legislation. In GPR 7, ECRI defines direct and indirect racial discrimination as follows:

- a) “racial discrimination” shall mean any differential treatment based on a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, which has no objective and reasonable justification. Differential treatment has no objective and reasonable justification if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.
- b) “indirect racial discrimination” shall mean cases where an apparently neutral factor such as a provision, criterion or practice cannot be as easily complied with by, or disadvantages, persons belonging to a group designated by a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, unless this factor has an objective and reasonable justification. This latter would be the case if it pursues a legitimate aim and if there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

50. In addition to providing these definitions, in its GPR 7 ECRI enumerates the key elements that effective antidiscrimination legislation should contain, including as concerns the burden of proof in discrimination cases, the sanctions that should be available for such cases and the specific acts to be explicitly considered as acts of discrimination. All these key elements should therefore also apply to the activities of the police. ECRI reiterates here that these key components might also be included in broader legislation encompassing the fight against racism and racial discrimination in policing. For example, when adopting legal measures against discrimination in policing, member States might prohibit, alongside racial discrimination, other forms of discrimination such as those based on gender, sexual orientation, disability, political or other opinions, social origin, property, birth or other status.

Paragraph 8 of the Recommendation:

“To provide for support and advice mechanisms for victims of racial discrimination or racially-motivated misconduct by the police”

51. Victims of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police are in a particularly vulnerable situation, since the police are in principle the natural interlocutors for victims of these acts when they are committed by others. It is therefore necessary to ensure that legal advice and adequate psychological support are available, be it within the police or outside of it, so as

to encourage victims to come forward to have their rights protected. Their access to legal aid and medical assistance should also be guaranteed. Furthermore, victims should be protected against retaliation by police officers, including abusive counter-charges.

52. Support mechanisms for victims of racial discrimination and racist acts should also be available when such acts are committed by persons other than police officers. In these cases, the police have an even more active role to play in encouraging and advising victims by referring them to the structure that is best suited to their specific situation.
53. An example of support mechanism is the establishment of a free telephone helpline, which can provide victims with legal advice and/or psychological support in different languages 24 hours a day. Persons who complain of racial discrimination or racially-motivated misconduct by the police should be informed about social services and civil society organisations that provide support and advice to victims. For instance, information leaflets concerning support for victims of racial discrimination or racially-motivated misconduct by the police could be made available.

Paragraph 9 of the Recommendation:

“To ensure effective investigations into alleged cases of racial discrimination or racially-motivated misconduct by the police and ensure as necessary that the perpetrators of these acts are adequately punished”

54. By “effective investigation” ECRI means an investigation that meets the criteria established by both the European Court of Human Rights and the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). To be effective, an investigation must in particular be adequate, comprehensive, thorough, prompt, expedient and independent. See the case-law of the European Court of Human Rights (for instance, ECHR, 26 January 2006, *Mikheyev v. Russia*) and the CPT standards (*The CPT Standards*, October 2006, from p. 81 onwards, Extract from the 14th General Report [CPT/Inf (2004) 28]). Measures must be taken to ensure that victims are kept informed about the investigations and their results.
55. As concerns investigations into racially-motivated police misconduct, in the case of *Nachova v. Bulgaria* of 6 July 2005 and other subsequent cases, the European Court of Human Rights has underlined the obligation for the national authorities to carry out an investigation on the possible racist motives behind the conduct of law enforcement officials when there are indications of the existence of such motives. Failing a satisfactory investigation on this point, the State is responsible for violating article 14 of the Convention (prohibition of discrimination) in combination with another article (for instance article 2– right to life, or article 3 – prohibition of torture or inhuman or degrading treatment or punishment) from the point of view of procedure.
56. As concerns the need to ensure that police officers who are responsible for racial discrimination and racially-motivated misconduct are adequately punished, ECRI recalls the key elements of effective criminal legislation against racism and racial discrimination it identified in its GPR 7. In particular, it recalls that the racist motivation of an offence should be provided by law as a specific aggravating circumstance in sentencing. Victims of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police should also benefit from adequate compensation for any material and moral damages they have suffered.

57. The police must provide for an internal quality-check mechanism of police work, covering questions related to cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct. Police leaders must give a high priority to these questions and communicate such priority to their subordinates.

Paragraph 10 of the Recommendation:

“To provide for a body, independent of the police and prosecution authorities, entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police”

58. The body entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police should exist alongside other structures competent for receiving complaints against police misconduct, such as the internal disciplinary mechanisms (police inspectorate, Department of the Ministry of Interior, etc.) and the prosecutor. Experience shows that victims of police abuses do not generally have confidence in the complaints mechanisms internal to the police. They are often also reluctant to bring cases before institutions which cooperate closely and on a daily basis with the police, such as the prosecution authorities. It is therefore necessary to create a system whereby a victim can bring a complaint in full confidence to an independent body whose main task is to control the activities of the police. See also on this point the Section on Police Accountability and Transparency of the *Guidebook on Democratic Policing*, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, December 2006, from p. 33 onwards.
59. This body entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police should be given all the necessary powers to exercise its task effectively. Therefore, it should have powers such as requesting the production of documents and other elements for inspection and examination; seizure of documents and other elements for the purpose of making copies or extracts; and questioning persons. When the facts brought to its knowledge are of a criminal nature, this body must be required to bring the case before the prosecuting authorities.
60. The body entrusted with the investigation of alleged cases of racial discrimination and racially-motivated misconduct by the police may take different forms. It might be a national institution for the protection and promotion of human rights, a specialised police Ombudsman, a civilian oversight commission on police activities, or the specialised body which ECRI recommends be established in its General Policy Recommendation No.2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level.
61. In addition to investigation powers, this body could be given the following powers for cases which do not entail criminal responsibility: friendly settlement of disputes; monitoring the activities of the police and making recommendations for improving legislation, regulations and practices in order to combat racism and racial discrimination in policing; and the establishment of codes of conduct. The body in question should be required to actively co-operate with the organisations working in the field of combating racism and racial discrimination. It is essential that such a body be easily accessible to those whose rights it is intended to protect. Where appropriate, local offices should be set up in order to increase this body's accessibility.

III. As concerns the role of the police in combating racist offences and monitoring racist incidents

62. The Recommendation makes a distinction between racist offences and racist incidents. Unlike racist offences (which are criminal law concepts), racist incidents consist of any incident which is perceived to be racist by the victim or any other person. Therefore, all racist offences can first be qualified as racist incidents. However, not all racist incidents will eventually constitute racist offences. It is for the investigation, and ultimately the court, to determine whether a criminal offence has been committed and whether, for instance, the motivation of the offence was racist.
63. By racist offences, ECRI means ordinary offences (such as murder, assault and battery, arson or insult) committed with a racist motivation (racially-motivated offences), and other offences in which the racist element is inherent to the offence (such as incitement to racial hatred or participation in a racist organisation).
64. As concerns the grounds covered by the notions of *racist* incident and *racist* offence, in its GPR 7 ECRI has already clarified that racism covers conduct based on grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin.

Paragraph 11 of the Recommendation:

“To ensure that the police thoroughly investigate racist offences, including by fully taking the racist motivation of ordinary offences into account”

65. In the case of *Šečić v. Croatia* of 31 May 2007, concerning police investigations into a racist attack against a person of Roma origin by individuals suspected to belong to a skinhead group, the European Court of Human Rights has underlined that “[t]reating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be turning a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights”. The Court therefore considered it unacceptable that a violent act which was most probably racially-motivated had not been investigated seriously and expeditiously with a view to identifying and prosecuting the perpetrators (See *Šečić v. Croatia*, § 67-69).
66. One practical measure that can be taken to ensure that the police investigate all racist offences thoroughly, and in particular that they do not overlook the racist motivation of ordinary offences in their investigations, is the adoption of the broad definition of racist incident provided in this Recommendation (paragraph 14). As soon as a racist incident is reported in accordance with this definition, the police must be required to pursue that line of investigation thoroughly. To this end, specific guidelines should be provided to police officers on the steps to be taken when a racist incident is reported, including as concerns the following areas: sensitivity towards the victim; action to be taken at the scene to secure evidence; location and questioning of witnesses; seeking the suspect; exploring possible links with organised racist, including neo-Nazi and skinhead, groups; proceeding with a detailed victim statement.
67. Other measures that can be taken in order to ensure that the police thoroughly investigate racist (including racially-motivated) offences comprise the establishment of units within each police division which specialise in dealing with such offences and the issuing of ministerial circular letters and other

documents to raise the awareness among the police of the need to vigorously counter racist (including racially-motivated) offences.

Paragraph 12 of the Recommendation:

“To establish and operate a system for recording and monitoring racist incidents, and the extent to which these incidents are brought before the prosecutors and are eventually qualified as racist offences”

68. In order to gain an overview of the situation as concerns the occurrence of manifestations of racism in society that is as accurate as possible and monitor the response of the criminal justice authorities to such manifestations, it is necessary to develop a reliable system for the recording and monitoring of racist incidents. The adoption of the broad definition of racist incident provided in this Recommendation (paragraph 14) is a key element of such a system. The definition aims to enable uniform monitoring of these incidents by ensuring that all police units and all agencies with a role in receiving reports of such incidents use the same concepts.
69. Furthermore, the police (and all those receiving reports of racist incidents) should gather detailed information on each report. This could be done for instance by filling a racist incident report form, which should contain information on different elements, including as concerns the victim, the suspect or offender, the type of incident, its location and the grounds involved. An example of an incident report, relating to hate crimes generally, is contained in *Combating Hate Crimes in the OSCE Region*, OSCE/ODIHR, 2005, Annex D. See also on this question *Policing Racist Crime and Violence, A Comparative Analysis*, EUMC, September 2005.
70. The collection by the police of detailed and accurate information on racist incidents at this stage is a precondition to effectively monitoring how the criminal justice system as a whole deals with racist incidents and racist offences. However, in order to be able to gain such an overall picture, it is also necessary for the prosecuting authorities and the courts to establish or refine their monitoring systems. These systems should include readily available information on investigations carried out, charges brought and sentences handed down in these cases.
71. The recording of racist incidents also helps the police to improve their investigations of racist offences (as recommended in paragraph 11), in that it provides them with useful background information that can clarify the context within which subsequent offences take place.

Paragraph 13 of the Recommendation:

“To encourage victims and witnesses of racist incidents to report such incidents”

72. There are different ways in which victims and witnesses of racist incidents may be encouraged to report such incidents. In a general manner, all measures aimed at improving the confidence of minority groups in the police, such as those enumerated in Part II and Part IV of this Recommendation have a strong potential for encouraging reporting of racist incidents. From a more specific perspective, examples of measures that would encourage reporting of racist incidents include the establishment of systems whereby victims and witnesses can report racist incidents to different local agencies (apart from the police, these agencies could include local authorities and civil society organisations) acting in a co-ordinated way. All agencies could for instance be trained on the

use of the same definition of racist incident and on what to do when victims or witnesses approach them. Non-police agencies that receive complaints therefore act as intermediaries and may feed, as necessary, the information to the police. This role of intermediary may be especially relevant for persons in particularly vulnerable positions, such as persons without legal status, who may be reluctant to report racist incidents to the police. Another specific measure is specialised training of police in receiving complaints of racism and racial discrimination.

73. Victims and witnesses of racist incidents should be protected against victimisation, i.e. any adverse treatment or consequences as a reaction to reporting an incident or filing a complaint.

Paragraph 14 of the Recommendation:

“To these ends, to adopt a broad definition of racist incident;

For the purposes of this Recommendation, a racist incident shall be:

‘any incident which is perceived to be racist by the victim or any other person’”

74. The Recommendation provides that a racist incident be defined as an incident which is perceived to be racist by the victim or any other person. The adoption of such a broad definition of a racist incident has the advantage of sending the message to the victims that their voice will be heard. This definition is drawn from the 1999 Stephen Lawrence Inquiry Report by Sir William Macpherson of Cluny (Cm 4262, Chapter 47, paragraph 12).
75. As mentioned above, the purpose of adopting a definition of a racist incident is two-fold: firstly, to improve the recording and monitoring of racist incidents and, secondly, to ensure that the police investigate all racist offences thoroughly and do not overlook the racist motivation of ordinary offences.

IV. As concerns relations between the police and members of minority groups

76. In Parts I, II and III of this Recommendation, ECRI has essentially addressed circumstances in which members of minority groups – i.e. for the purposes of this Recommendation, groups designated by characteristics such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin - are victims of racial discrimination, including racial profiling, and racially-motivated conduct, be it at the hands of the police or by private individuals. However, it is also necessary to ensure that the police behave in a professional and impartial manner when dealing with offences that are not racially-motivated and still involve members of minority groups as victims, perpetrators, witnesses, etc. ECRI's country monitoring reports indicate that prejudice on the basis of race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin also affects the way in which the police deal with members of minority groups in the context of these offences. For instance, members of minority groups are more easily believed to be the perpetrators of specific offences. Conversely, the police may be less likely to trust members of minority groups who are witnesses or victims of ordinary crime. Difficulties in this area also result from lack of competence among police officers to work in a diverse society. Although of a more general scope, the recommendations made by ECRI in Part IV aim to address these issues.

Paragraph 15 of the Recommendation:

“To place the police under a statutory obligation to promote equality and prevent racial discrimination in carrying out their functions”

77. In its GPR 7, ECRI had already recommended that public authorities be placed under a statutory obligation to promote equality and prevent racial discrimination in carrying out their functions. With this recommendation, ECRI stresses the importance for the police in particular to be placed under such an obligation. In order to comply with this obligation, the police could be required to draw-up and implement specific programmes aimed at promoting equality and preventing discrimination. These programmes could include a wide range of activities, from training and awareness raising to monitoring and setting equality targets. An example of initiatives that could be included in these programmes is the drawing up of internal codes of conduct against racism and racial discrimination. More generally, police programmes aimed at promoting equality and preventing discrimination should include initiatives and commitments in all areas addressed in this Section (diversity, representation of minority groups in the police, and relations with minority groups and the media). As recommended by ECRI in its GPR 7, police compliance with the statutory obligation to promote equality and prevent racial discrimination could be monitored and enforced through an independent specialised body to combat racism and racial discrimination at national level.

Paragraph 16 of the Recommendation:

“To train the police in policing a diverse society”

78. Training in policing a diverse society includes specific training for police officers who are in contact with members of minority groups, both citizens and non-citizens. It may also include training aimed at teaching majority police officers a language spoken by a minority group. It may include as well training on cultural and religious pluralism and activities aimed at promoting interaction and respect among colleagues of different backgrounds. The training mentioned above should be as practical as possible, for instance through enacting situations and interaction with members of minority groups.

Paragraph 17 of the Recommendation:

“To recruit members of under-represented minority groups in the police and ensure that they have equal opportunities for progression in their careers”

79. Ensuring that the composition of the police reflects the diversity of the population is important for promoting a society whose members feel that they enjoy equal opportunities irrespective of their ethnic, national, religious, linguistic or other background. It is also important in order to equip the police with new competences and skills, including language skills, and to increase police effectiveness by enhancing communication with and trust by minority groups.
80. Different types of measures can be taken in order to recruit members of minority groups in the police. These include positive measures such as: (i) to advertise and carry out other promotion work aimed at encouraging applications for jobs within the police from members of minority groups; (ii) to provide members of minority groups who do not possess the necessary skills to pass police exams with such skills, through preparatory courses; (iii) to identify and remove practices that directly or indirectly discriminate against members of

minority groups (e.g. non-discrimination training of those responsible for recruitment, review of selection criteria, etc.); (iv) to set targets for recruitment of members of minority groups and monitor attainment of these targets. Measures that facilitate the recruitment of members of minority groups into the police should not consist of lowering professional standards.

81. Different types of measures can be taken in order to ensure that members of minority groups have equal opportunities for progression in their careers within the police. These include: (i) to prohibit racial harassment among the police (ii) to adopt and implement no-racism internal policies; (iii) to establish and implement effective internal complaints mechanisms; (iv) to take legal measures against officers who racially offend, insult or harass colleagues; (v) to monitor promotions of members of minority groups; (vi) to provide mentoring schemes for members of minority groups with willingness and potential to advance.

Paragraph 18 of the Recommendation:

“To establish frameworks for dialogue and co-operation between the police and members of minority groups”

82. The establishment of frameworks for dialogue and co-operation between the police and members of minority groups is a crucial element to successfully combating racism and racial discrimination in policing. It is also a way to ensure the effectiveness of police work. It is not possible for the police to carry out their tasks effectively without the co-operation of the members of society, including minority groups. This requires the establishment of trust. The establishment of a dialogue benefits the police and the members of the public, and this is bound to impact favourably on society as a whole. To be effective, the establishment of frameworks for dialogue and co-operation should go along with measures to ensure monitoring and enforcement of the duty of dialogue and co-operation.
83. Dialogue between the police and members of minority groups is a means to avoid racial profiling, but also to avoid that members of minority groups feel that they are victims of racial profiling when this is not the case. On this point, see the considerations above concerning racial profiling.
84. The police should not only co-operate with minority groups and civil society in general, but also with public authorities. It should also closely co-operate with the specialised body which ECRI recommends be established in its General Policy Recommendation No.2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level. This body can play the role of an intermediary or mediator, but also co-operate in the establishment of the programmes mentioned above as part of the obligation for the police to promote equality and prevent discrimination.
85. Means to establish a dialogue and co-operation between the police and members of minority groups include the holding of regular consultation meetings with representatives of minority groups and the creation of advisory committees composed of representatives of minority groups. It is also possible to provide for neighbourhood policing and contact points or contact persons (liaison officers) at police stations, specifically responsible for liaising with minority groups. The Explanatory Note to the recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities on Policing in Multi-Ethnic Societies provides many detailed examples of mechanisms which can foster

communication and co-operation between the police and the members of a multi-ethnic society.

86. A way of fostering dialogue and co-operation is the appointment of mediators. Provided that they possess the necessary competencies, including language skills, and that they enjoy trust from both the minority groups concerned and the police, mediators can play an important role as intermediaries, thereby avoiding conflict between the police and the minority group concerned.

Paragraph 19 of the Recommendation:

“To provide to the extent possible those who are in contact with the police and do not understand the official language with access to professional interpretation services”

87. According to the European Convention on Human Rights, everyone who is arrested and/or charged with a criminal offence has the right to be informed in a language which he/she understands of the reasons for his/her arrest and/or of the nature and cause of the accusation against him/her. As concerns persons who are in contact with the police but are not suspects or charged with a criminal offence, such as victims and witnesses, efforts should be made to ensure that interpretation services are available to them, for instance by telephone in cases where it is impossible to find an interpreter on the spot. As a complementary measure, the police could provide for the presence of officers with command of one or more languages in addition to the official language, so as to facilitate communication among persons who do not speak the official language. In those countries which have ratified the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the requirements posed by this convention as concerns the language of communication between the public authorities and the minority groups concerned must also be taken into account.

Paragraph 20 of the Recommendation:

“To ensure that the police communicate with the media and the public at large in a manner that does not perpetuate hostility or prejudice towards members of minority groups”

88. The police should not reveal to the media or to the public information on the race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin of the alleged perpetrator of an offence. The police should only be allowed to disclose this type of information when such disclosure is strictly necessary and serves a legitimate purpose, such as in case of a wanted notice.
89. Especially when making public statistical information, the police should be careful not to contribute to spreading and perpetuating myths linking crime and ethnic origin or linking the increase in immigration with an increase in crime. The police should ensure that they release objective information, in a way that is respectful of a diverse society and conducive to promoting equality.

GLOSSARY

Police:

Those exercising (or having by law) the power to use force in order to maintain law and order in society, normally including prevention and detection of crime. This includes secret security and intelligence services and border control officials. It also includes private companies exercising police powers as defined above.

Racial profiling:

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 investigation activities.

Reasonable suspicion:

A suspicion of an offence that is justified by some objective criteria before the police can initiate an investigation or carry out control, surveillance or investigation activities.

Racist incident:

Any incident which is perceived to be racist by the victim or any other person.

Racist offence:

An ordinary offence (such as murder, assault and battery, arson or insult) committed with a racist motivation (racially-motivated offence), and other offences in which the racist element is inherent to the offence (such as incitement to racial hatred or participation in a racist organisation).

Direct racial discrimination:

Any differential treatment based on a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, which has no objective and reasonable justification. Differential treatment has no objective and reasonable justification if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

Indirect racial discrimination:

Cases where an apparently neutral factor such as a provision, criterion or practice cannot be as easily complied with by, or disadvantages, persons belonging to a group designated by a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, unless this factor has an objective and reasonable justification. This latter would be the case if it pursues a legitimate aim and if there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

THE COUNCIL OF EUROPE

The Council of Europe is a political organisation which was founded on 5 May 1949 by ten European countries in order to promote greater unity between its members. It now numbers 47 European States.¹

The main aims of the Organisation are to promote democracy, human rights and the rule of law, and to develop common responses to political, social, cultural and legal challenges in its member States.

The Council of Europe has its permanent headquarters in Strasbourg (France). By Statute, it has two constituent organs: the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe represents the entities of local and regional self-government within the member States.

The European Court of Human Rights is the judicial body competent to adjudicate complaints brought against a State by individuals, associations or other contracting States on grounds of violation of the European Convention on Human Rights.

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a monitoring body established by the first Summit of Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe. The decision to establish ECRI is contained in the Vienna Declaration adopted by the first Summit on 9 October 1993. The European Conference against Racism, held in Strasbourg in October 2000, called for the strengthening of ECRI's action. On 13 June 2002, the Committee of Ministers adopted a new Statute for ECRI, consolidating its role as an independent human rights monitoring body on issues related to racism and racial discrimination.

The members of ECRI serve in their individual capacity and are independent. The task of ECRI is to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at the level of greater Europe and from the perspective of the protection of human rights. ECRI's action covers all necessary measures to combat violence, discrimination and prejudice faced by persons or groups of persons, notably on grounds of race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin.

ECRI's statutory activities are: country-by-country monitoring; elaboration of General Policy Recommendations; relations with civil society.

For further information on ECRI and its activities, please contact:

*Secretariat of the European Commission against
Racism and Intolerance
Council of Europe
F-67075 Strasbourg cedex
Tel: +33 (0)3 88 41 29 64 - Fax: +33 (0)3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int
Website: www.coe.int/ecri*

¹ Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Georgia, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, San Marino, Serbia, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, "the Former Yugoslav Republic of Macedonia", Turkey, Ukraine, United Kingdom.

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

甲第 74 号証
(和訳)

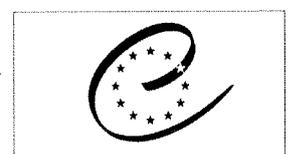
CRI(2007)39

ECRI 一般政策勧告
第11号

警察活動における
人種主義および人種差別に
対する闘いに関して

2007年6月29日採択

2007年10月4日、ストラスブール



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

発行：人種主義と不寛容に反対する欧州委員会（ECRI）
欧州評議会 -2007
ストラスブールにて印刷

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 (ECRI) :

欧州人権条約第14条、同条約第十二議定書および欧州人権裁判所の判例法に照らし、

あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約に照らし、

ECRIの人種主義および人種差別対策に関する国内法についての一般政策勧告第7号を想起し、

ECRIのテロリズムとの闘いにおける人種差別対策についての一般政策勧告第8号を想起し、

2001年9月19日に欧州評議会閣僚委員会が採択した、欧州警察倫理規範についての加盟国に対する閣僚委員会の勧告Rec(2001)10を想起し、

人権とテロとの闘いに関する欧州評議会閣僚委員会の指針を想起し、

欧州委員会が採択した拷問および非人道的または品位を傷つける取扱いまたは刑罰の防止に関する基準を想起し、

2005年8月17日に人種差別撤廃委員会が採択した、刑事司法制度の運営および機能における人種差別の防止に関する一般的勧告XXXIを想起し、

2006年2月のOSCE民族少数者問題高等弁務官による多民族社会における警察活動に関する勧告を想起し、

ECRIは、その国別報告書において、警察活動における人種主義および人種差別と闘うことを目的とした効果的な措置の採用を加盟国に定期的に勧告していることを強調し、

警察が人種主義および人種差別を防止し、人権、民主主義、法の支配を促進する上で果たすべき積極的な役割を強調し、

この役割を十分に果たすために、警察に必要なすべての人的、財政的、その他の手段を提供する必要性を強調し、

テロリズムを含む犯罪との闘いが、警察が直面する困難な任務であることを認識し、

警察がその任務を完全に遂行するためには、すべての人の権利と安全が保護され、保証されることを確保しなければならないことを強調し、

加盟国の政府に対して、以下のことを勧告する。

I. レイシャル・プロファイリングについて

1. レイシャル・プロファイリングを法律で明確に定義し、禁止すること

本勧告において、レイシャル・プロファイリングとは、次の意味を有する：

「警察が、客観的かつ合理的な根拠なく、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的もしくは種族的出自を、取締り、監視、捜査活動の根拠に用いること」

2. レイシャル・プロファイリングの慣行を特定するため、レイシャル・プロファイリングに関する研究を実施し、警察活動を監視すること。これには、関連する警察活動に関して、民族的・種族的出自、言語、宗教および国籍などの根拠別に分類されたデータを収集することが含まれる。
3. 合理的な疑いの基準を導入し、これにより管理、監視または調査活動に関する権限が、客観的な基準に基づく疑いに基づいてのみ行使されるようにすること
4. 警察官に対し、レイシャル・プロファイリングに関する問題および合理的な疑いの基準の適用に関する訓練を実施すること

II. 警察によるあらゆる形態の人種差別および人種差別的動機による不正行為について

5. 直接的および間接的な人種差別を禁止する法令が、警察活動を対象とすることを確保すること
6. 人種主義および人種差別から自由である権利を含む人権ならびに人種主義および人種差別に対抗する現行の法的規定について、警察に対して訓練を施すこと
7. 警察による人種差別行為および人種差別的動機による不正行為は容認されない旨を警察に周知するための措置を講じること
8. 警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の被害者に対する支援・助言メカニズムを提供すること
9. 警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の疑惑事例について効果的な捜査を行うことを確保すること、また、必要に応じて、当該行為の加害者が適切に処罰されるように確保すること
10. 警察および検察当局から独立した機関を設置し、警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を委託すること

III. 人種差別的な犯罪との闘いおよび人種差別的な事例の監視における警察の役割について

11. 通常の犯罪の動機に人種差別的な要素を十分に考慮することを含め、警察が人種差別的な犯罪を徹底的に捜査することを確保すること
12. 人種差別的な事例と検察官に提訴され、かつ最終的に人種差別的な犯罪として認定される当該事例の範囲を記録・監視する制度を構築および運用すること
13. 人種差別的な事例の被害者および証人に対し、そのような事例を報告するよう促進すること
14. この目的のために、人種差別的な事例の広範な定義を採用すること。

本勧告において、人種差別的な事例とは、以下のとおり定義される。

「被害者またはその他の者が人種差別的であると認識するあらゆる事例」

IV. 警察とマイノリティ集団のメンバーとの関係について

15. 警察が、その職務の遂行において、平等を促進し、人種差別を防止する法的義務を負うようにすること
16. 多様な社会における警察活動について警察を訓練すること
17. 警察内で代表性の低いマイノリティ集団のメンバーを採用し、彼らがキャリアにおいて平等な昇進の機会を得られるようにすること
18. 警察とマイノリティ集団間の対話および協力のための枠組みを設けること
19. 警察と接触し、公用語を理解できない者に対し、可能な限り、専門的な通訳サービスを利用できる機会を提供すること
20. 警察が、マイノリティ集団のメンバーに対する敵意や偏見を助長しない方法で、メディアおよび一般市民とコミュニケーションを図ることを確保すること

説明覚書

序論

21. この一般政策勧告（以下「本勧告」という。）は、警察活動における人種主義および人種差別との闘いに焦点を当てている。ただし、本勧告は、警察活動における人種主義と人種差別との闘いに関連するすべての側面を同じ詳細さで網羅することを目的としていない。警察活動における人種主義と人種差別との闘いは、さまざまな角度から国内外の広範な注目を浴びており、他の国際機関からもこれに応じた勧告が出されている。したがって、ECRIは、可能な限り包括的であろうと努めながら、人種主義と人種差別との闘いを専門とする欧州評議会の独立した人権監視機関として、独自の付加価値を提供できる警察活動における人種主義と人種差別との闘いの側面に特に焦点を当てることにした。
22. 本勧告の目的上、「警察」とは、社会の法と秩序を維持するために武力を行使する（または法律によりその権限を有する）者を指し、通常は犯罪の防止と発見を含む。本勧告は、そのような警察がどのように組織されているか（中央集権的か地方指向か、民間的または軍事的な方法で組織されているか、行政または軍隊と分類されているか、または彼らが国家、国際、地域または地方当局に対して、またはより広範な公衆に対して責任を負っているかどうか）に関係なく適用される。これには、秘密の治安機関や諜報機関、および国境管理官などが含まれる。また、上記に定義される警察権限を行使する民間企業も含まれる。
23. 人種主義と人種差別を回避することにより、警察はその使命の二つの重要な側面に対応する。第一に、テロリズムを含む犯罪に対抗する必要性から生じた課題に、人間の安全保障を強化しつつ、すべての人の権利を尊重する形で対抗することができる。第二に、民主主義と法の支配を促進する。したがって、本勧告の目的は、決して悪質な警察活動を強調し、警察に汚名を着せることではなく、適切な警察活動を通じて警察がすべての人の安全と人権を促進するための支援を提供することにある。
24. 本勧告は、テロリズムを含むすべての犯罪との闘いの文脈における人種主義と人種差別を対象としている。ECRIは、国別のモニタリングレポートで、犯罪との闘いという文脈で、警察活動における人種主義と人種差別に関連する問題を定期的に取り上げ、加盟国に対し、このような現象とどのように闘うかについて勧告を行っている。最近、ECRIはモニタリングレポートで、レイシャル・プロファイリングを含む警察活動における人種主義と人種差別の事例が激化し、特にテロ犯罪との闘いの結果として、新たな様相を帯びているという情報に対して、懸念を表明している。
25. ECRIは、警察がしばしば困難な状況で活動していること、また、テロリズムを含む犯罪との闘いの日常的な現実が、克服すべき真の課題を提起していることを認識している。しかし、ECRIは、レイシャル・プロファイリングを含む人種主義と人種差別は、これらの課題への対応可能な手段になってはならないと確信している。第一に、これらは人権を侵害するからである。第二に、これらは特定のマイノリティグループに対する偏見と固定観念を強化し、一般の人々の間で彼らに対する人種主義と人種差別を正当化するからである。第三に、レイシャル・プロファイリングは効果的ではなく、人間の安全保障を強化するのではなく、むしろ弱体化させるからである。ECRIは、社会のあらゆる層が警察を信頼することが、全体的な安全保障を強化すると考えている。社会のすべての構成要素、多数派と少数派の協力なしには、警察が特定の安全保障上の課題への対処を含め、効果的な活動を行うことは不可能である。

26. 警察による人種差別的行為に対する効果的な保護措置を講じることが最も重要である。警察のメンバーが、この機関がその使命を果たすために必要な権限を罰せられることなく濫用することが許されるなら、警察への信頼は築けない。

I. レイシャル・プロファイリングについて

本勧告第1項

「レイシャル・プロファイリングを法律で明確に定義し、禁止すること
本勧告において、レイシャル・プロファイリングとは次の意味を有する：
『警察が、客観的かつ合理的な理由なく、人種、肌の色、言語、宗教、国籍又は民族的・種族的出自を、取締り、監視、捜査活動の根拠に用いること』」。

27. 本勧告はレイシャル・プロファイリングの定義を規定している。レイシャル・プロファイリングは人種差別の具体的な一形態であるため、ECRIが採用したレイシャル・プロファイリングの定義は、人種主義及び人種差別と闘う国内法に関する一般政策勧告第7号（以下「GPR第7号」という。）に含まれる人種差別の定義および欧州人権裁判所が判例で使用している差別の定義から影響を受けている。
28. レイシャル・プロファイリングとは、警察が取締り、監視、捜査活動において、客観的かつ合理的な理由なく特定の根拠を用いることである。合法的な目的を追求しない場合又は採用された手段と実現しようとする目的との間に比例原則に基づく合理的な関係性がない場合、これらの根拠の使用は客観的かつ合理的な正当性を有しない。
29. ECRIは、抽象的な意味合いで合法的な目的（例えば無秩序や犯罪の防止）が存在する場合でも、警察が関連する時間内に特定の容疑者の記述に基づいて行動する場合、すなわち特定の犯罪活動に関与している人物の識別特性に関する特定の手がかりを追求する場合を除き、取締り、監視、捜査活動においてこれらの根拠を使用することはほとんど正当化できないと強調している。警察がレイシャル・プロファイリングを避けるためには、取締り、監視、捜査活動は、個人の行動や蓄積された情報に厳密に基づくべきである。
30. 民族的出自を理由とする差別待遇に関して、欧州人権裁判所は、「いかなる場合においても、人の民族的出自のみにまたは民族的出自に決定的な程度に基づく待遇の差は、多元主義と異文化の尊重の原則の上に築かれた現代の民主主義社会において、客観的に正当化されうるものではないと考える」（ECHR, 13 December 2005, *Timishev v. Russia*, § 58）と示している。国籍を理由とする差別待遇に関して、欧州人権裁判所は、差別待遇が正当化されるために「非常に重要な理由」が必要とされる差別事由の中に国籍を含めている（ECHR, 16 September 1996, *Gaygusuz v. Austria*, § 42）。より一般的には、すでにGPR第7号で強調したように、ECRIは、列挙されたいかなる事由に基づく差別待遇に関して、客観的かつ合理的な正当化の概念は可能な限り制限的に解釈されるべきであると強調している。
31. これらの原則を念頭に置いた上で、レイシャル・プロファイリングの文脈において、採用された手段と実現しようとする目的との間の比例原則のテストが満たされるかどうかを評価するためには、様々な要素を考慮に入れる必要がある。これらの考慮要素は、以下のとおりである：

32. i) 有効性の基準：具体的な措置が、その目的を達成する能力。有効性の要素には、当該措置が犯罪者の特定にどの程度関連したか、当該措置がマイノリティ集団と協力して犯罪者を特定する警察の能力にどの程度影響するか、警察による実際の犯罪行為の特定から注意を逸らす可能性の程度、などを考慮することが含まれる。
33. ii) 必要性の基準：同じ目的を達成するために、より制限的でない他の手段が存在するか否か。
34. iii) 害悪の基準：具体的な措置が個人の権利（私生活と家族生活を尊重される権利、自由と安全を保障される権利、差別から自由である権利など）にどの程度影響を及ぼすか。影響を受ける個人の権利に関する考慮だけでなく、より一般的な用語として、問題の措置が偏見を制度化し、特定の集団の構成員に対する一般大衆の差別的行動を合法化する程度に関する考慮を含むものとして、害悪の基準は理解されるべきである。レイシャル・プロファイリングには、かなりの悪影響があることが調査で明らかになっている。レイシャル・プロファイリングは、特定の集団に屈辱感や不公平感を与え、彼らの汚名や疎外感を招くだけでなく、警察に対する信頼の喪失によって、これらの集団と警察との関係を悪化させる。この文脈では、害悪の基準の評価の一環として、関連する取締り、監視、捜査活動を行う際の警察の行動を調べるのが重要である。例えば、制止の場合、礼節や制止の理由についての説明が個人の制止の経験において中心的な役割を占める。また、特定の犯罪や地理的地域に警察の精力を集中させるという決定の結果、特定の集団がどの程度汚名を着せられているかを評価することも重要である。
35. ECRIが使用しているレイシャル・プロファイリングの定義には根拠が列挙されているが、これは非網羅的なリストである。レイシャル・プロファイリングが介入しうる根拠としては、明示的に言及されているものに加え、例えばその人の出身国などがある。この例として、特定の国から発着する航空便の乗客に対して行われる特定の検査がある。「人種」という根拠に関して、ECRIは異なる「人種」の存在に基づく理論を否定するものの、それでも本勧告でこの用語を使用することにしたのは、一般的に「別の人種」に属すると誤って認識される人が、本勧告が意図する保護の範囲から排除されないようにするためであると強調する。レイシャル・プロファイリングの定義で使用される「根拠」という用語には、実際の根拠または推定される根拠が含まなければならない。例えば、実際にはそうでないにもかかわらず、ある人がイスラム教徒であると推測されて尋問を受けた場合、これはやはり宗教を理由とするレイシャル・プロファイリングに該当する。
36. レイシャル・プロファイリングの定義は、取締り、監視、捜査活動を指す。この定義に該当する行為には、停車と捜索、身元調査、車両検査、身辺調査、家宅捜索、その他の施設捜索、集団身元調査および捜索、監視（盗聴を含む。）、データマイニング/データ・トローリングが含まれる。このリストは非網羅的であるが、取締り、監視、捜査以外の目的で実施される警察活動（身柄拘束者の処遇等）は、ECRIのレイシャル・プロファイリングの定義には該当しない。しかし、こうした活動は人種差別の禁止に違反する可能性がある（この点についてはセクションIIを参照。）。
37. レイシャル・プロファイリングとは、主に警察の間に存在する固定観念の結果であり、人種、肌の色、言語、宗教、国籍又は民族的・種族的出自などの理由によって指定された特定の集団が、他の集団よりも犯罪や特定の種類の犯罪を犯しやすいと推定されるものである。しかし、レイシャル・プロファイリング

の禁止は、ステレオタイプとレイシャル・プロファイリングとの関連性を立証するのがより困難な状況も対象としなければならない。

38. 人種差別と同様に、レイシャル・プロファイリングも間接的な人種差別の形をとることがある（パラグラフ49-bの間接的人種差別の定義を参照）。言い換えれば、警察は、（客観的かつ合理的な正当化なしに）一見中立であるが、人種、肌の色、言語、宗教、国籍、民族的・種族的出自などの理由によって指定された集団に不釣り合いな影響を与える基準を使用する場合がある。例えば、警察にスカーフを被る女性全員を止めるように指示するプロファイリングは、イスラム教徒の女性に不釣り合いな影響を与え、客観的かつ合理的な正当性がない以上、レイシャル・プロファイリングとなりうる。レイシャル・プロファイリングの禁止は、このような間接的な形態のレイシャル・プロファイリングも対象とする。さらに、人種差別と同じように、レイシャル・プロファイリングは関連付けによる差別という形をとることがある。これは、ある人が上記のいずれかの理由で指定された人との関連や接触に基づいて差別される場合に発生する。
39. 勧告は「レイシャル・プロファイリングを法律で禁止する」必要性に言及している。この禁止に違反した場合の制裁については、レイシャル・プロファイリングは人種差別の一形態であるため、GPR第7号に規定されている人種差別に対する制裁が適用されるべきである。基本的に個々の警察官の行動に対して設けられた法的制裁や救済措置に加え、組織的な政策や慣行から生じるレイシャル・プロファイリングに対処するため、より柔軟な救済メカニズムを利用できるようにすべきである。例えば、警察によるレイシャル・プロファイリングの信憑性の高い報告を受けた場合、関連当局は、そのサービス内に存在する確立された政策、訓練、運用プロトコルまたはその他の要因の見直しによって、この問題を検討するための政策監査を実施することができる。特に、既存の行政機構がそのような政策監査の手段を提供しない場合には、独立した機関が政策監査を実施することができる。これは、警察による人種差別および人種差別を動機とする不正行為の疑惑の調査を委託された独立機関（上記段落10でその設置が勧告されている。）、またはECRIが国家レベルでの人種主義、排外主義、反ユダヤ主義および不寛容と闘う専門機関に関する一般政策勧告第2号で設置を勧告している専門機関かもしれない。

本勧告第2項

「レイシャル・プロファイリングの慣行を特定するため、レイシャル・プロファイリングに関する研究を実施し、警察活動を監視すること。これには、関連する警察活動に関して、民族的・種族的出自、言語、宗教および国籍などの根拠別に分類されたデータを収集することが含まれる。」

40. 欧州評議会の加盟国では、レイシャル・プロファイリングに関する調査やモニタリングはほとんど行われていない。レイシャル・プロファイリングの特定と観測を目的とした方法に関する研究に関しても、レイシャル・プロファイリングの定義に関して前述したさまざまな側面、すなわち、レイシャル・プロファイリングの有効性、必要性およびレイシャル・プロファイリングによって引き起こされる害悪を網羅するような研究に関しても、知識のギャップは深刻である。ECRIは、このような知識のギャップが、レイシャル・プロファイリングが特定の安全保障の文脈で妨げられることなく継続され、強化されることを許容していると考えられる。

41. レイシャル・プロファイリングの慣行を特定するための警察活動のモニタリングに関して、レイシャル・プロファイリングに関する知識のギャップの主な理由のひとつは、欧州評議会の加盟国の大部分において、民族的・種族的出自、言語、宗教、国籍等の根拠別に分類されたデータが欠如していることである。ECRIはその国別モニタリング報告書の中で、マイノリティ集団の状況をモニタリングし、彼らが生活の様々な場面で直面する可能性のある直接的または間接的な差別のパターンを特定するために、加盟国に対し一貫してそうしたデータを収集するよう勧告している。警察と、より一般的には刑事司法制度は、ECRIが説明責任を促進し、政策立案のための共通の知識基盤を提供するために、この種のデータを収集するよう求めてきた極めて重要な分野である。また、ECRIは一貫して、この種のデータは、守秘義務、インフォームド・コンセント、特定の集団に属する者の自発的な自認という原則を十分に尊重し、市民社会組織を含むすべての関係主体との緊密な協力の下に収集されるべきであると強調している。
42. レイシャル・プロファイリングを特定し観測するために、民族的・種族的出自、言語、宗教、国籍等の根拠別に分類したデータを使用するためには、身元調査、車両検査、身体検査、家宅捜査等、関連する警察活動に関するデータを収集すべきである。また、これらの活動の最終的な結果（起訴・有罪判決）についてもデータを収集し、実施された検査等と実際の有罪判決との比率が、マイノリティ集団の一員にとって、それ以外の人々と比べて何らかの違いがあるかどうかを評価できるようにすべきである。レイシャル・プロファイリングの調査とモニタリングが有用であるためには、その手法に反映された科学的研究の高い水準に応えなければならない。この点については、ヨーロッパや海外でレイシャル・プロファイリングを記録し、観測するためのグッドプラクティスがすでに構築されている。例えば、特定の地域で特定の時間に行われる職務質問におけるレイシャル・プロファイリングの可能性をモニタリングする場合、その特定の状況において警察がマイノリティ集団の一員を不当に職務質問していないかどうかを判断するために、その地域とその時間における人口構成を観測するよう注意すべきである。
43. ECRIは、この種のデータを収集することで、警察は善意をもって、マイノリティ集団の訴えに耳を傾ける用意があることを示すことができると強調している。レイシャル・プロファイリングが立証されることがなければ、信頼を回復・強化するのに役立つ、警察が攻撃的な行動に出るリスクを減らすことができる。ECRIはまた、警察がレイシャル・プロファイリングを行っている可能性があるという一般の認識があることは、レイシャル・プロファイリングそのものと同様に有害であると強調している。

本勧告第3項

「合理的な疑いの基準を導入し、これにより管理、監視または調査活動に関する権限が、客観的な基準に基づく疑いに基づいてのみ行使されるようにすること」

44. 欧州警察倫理綱領第47項は、「警察の捜査は、最低限、現実の犯罪または犯罪のおそれについての合理的な疑いに基づかなければならない。」と規定している。これは、同綱領の解説書で説明されているように、警察が捜査を開始する前に、何らかの客観的基準によって正当化される犯罪の疑いが必要であることを意味する。ECRIは、警察の捜査権限の行使や、取締り・監視活動に関する警察権限の行使において、合理的な疑いの基準を導入することは、レイシャル・プロファイリングと闘う上で特に重要な手段であると考えている。したがって、ECRIは、各加盟国においてこれらの警察権の行使を規定する法的または規制的

枠組みに、かかる基準を導入することを勧告する。

本勧告第4項

「警察官に対し、レイシャル・プロファイリングに関する問題および合理的な疑いの基準の適用に関する訓練を実施すること」

45. この研修では、レイシャル・プロファイリングの違法性だけでなく、上述のような非効果的で有害な性質も網羅しなければならない。
46. 合理的な疑いの基準の使用に関する研修には、権限の行使において警察官に期待される行動を示す実践的な運用状況の例を含めるべきである。また、警察官が合理的な疑い基準を遵守して行動しているかどうかを評価するために、具体的な状況において警察官が使用する実践的な原則を含めるべきである。そのような原則のひとつは、たとえば、警察官が疑いを抱く具体的な根拠は、合理的な第三者に疑いを抱かせるに足るものでなければならないというものである。もう一つの原則は、警察官がその権力の行使が犯罪の摘発につながる可能性がほとんどないことを事前に知っている場合には、合理的な疑いは持ち得ないというものである。同時に、地理的に明確に特定された地域で犯罪が行われた、または行われる可能性があるという合理的な疑いを警察官が抱いた場合、差別なく行われるのであれば、警察官はその地域内のすべての人に対してその権限を行使することができる。
47. 効果的であるためには、このような具体的な研修は、人権問題や人種差別と闘う必要性に対する警察官の意識を高めるため、より一般的な研修と併せて行われなければならない（この点については、研修と意識向上をカバーする本勧告の他の部分を参照されたい。）。

II. 警察によるあらゆる形態の人種差別および人種差別的動機による不正行為について

48. 本セクションにおける勧告は、あらゆる形態の人種差別（レイシャル・プロファイリングを含む。）および人種差別的動機による不正行為に適用する。

本勧告第5項：

「直接のおよび間接的な人種差別を禁止する法令が、警察活動を対象とすることを確保すること」

49. この勧告により、ECRIは、GPR第7号で既に表明した、警察の活動を差別禁止法の適用範囲に含めることを加盟国に求める要請について、改めて表明する。GPR第7号において、ECRIは、直接のおよび間接的な人種差別を次のとおり定義している。
 - a) 「人種差別」とは、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に基づく、客観的かつ合理的な正当性のない差別的な取扱いをいう。差別的な取扱いは、正当な目的を追求していない場合、または採用された手段と実現しようとする目的との間に比例原則に基づく合理的な関係性がない場合、客観的かつ合理的な正当性がないものとされる。
 - b) 「間接的な人種差別」とは、規定、基準、慣行などの一見中立的な要因が、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に基づき指定された集団に属する者によって容易に遵守できない場合、またはかかる者に不利益を及ぼす場合をいう。ただし、この要因が客観的かつ合理的な正

当性を有する場合を除く。後者が適用されるためには、正当な目的を追求していること、かつ採用された手段と実現しようとする目的との間に比例原則に基づく合理的な関係性があることが必要である。

50. ECRIは、GPR第7号において、これらの定義を提供するほか、有効な差別禁止法に盛り込むべき重要な要素を列挙している。これには、差別事件における立証責任、当該事件に対して適用可能な制裁措置および差別行為であると明示的にみなすべき具体的な行為が含まれる。したがって、これらの主要な要素はすべて、警察の活動にも適用されるべきである。ECRIは、これらの主要な要素を、警察活動における人種主義および人種的差別に対する闘いを包含するより広範な立法にも含めることが可能であることをここで改めて強調する。例えば、警察活動における差別に対する法的措置を採択する際、加盟国は、人種差別に加え、ジェンダー、性的指向、障がい、政治的見解その他の意見、社会的身分、財産、出生またはその他の地位に基づく差別を含む他の形態の差別を禁止することができる。

本勧告第8項：

「警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の被害者に対する支援・助言メカニズムを提供すること」

51. 警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の被害者は、これらの行為が他者によって行われた場合原則として警察が被害者の自然な相談相手となるため、特に脆弱な立場に置かれている。したがって、被害者が自らの権利保護を求める申し出を行うことを促すため、警察内外を問わず、法的助言と適切な心理的支援の利用可能性を確保する必要がある。また、被害者による法的援助および医療支援へのアクセスも保証されるべきである。さらに、被害者は、不当な反訴などの警察官による報復行為から保護されるべきである。
52. 人種差別および人種主義行為の被害者に対する支援メカニズムは、警察官以外の者によってかかる行為が行われた場合にも利用可能とすべきである。このような場合、警察は、被害者にその具体的な状況に最も適した支援体制を紹介し、励まし、助言を与えるなどさらに積極的な役割を果たす。
53. 支援メカニズムの一例としては、24時間対応の、多言語で被害者に法的助言および／または心理的支援を提供できる無料の電話相談窓口の設置が挙げられる。警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為について苦情を申し立てた者には、被害者に支援や助言を提供する社会福祉サービスおよび市民団体に関する情報が提供されるべきである。例えば、警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の被害者に対する支援に関する情報パンフレットを用意するなどの方法がある。

本勧告第9項：

「警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の疑惑事例について効果的な捜査を行うことを確保すること、また、必要に応じて、当該行為の加害者が適切に処罰されるように確保すること」

54. ECRIの言及する「効果的な捜査」とは、欧州人権裁判所と拷問および非人道的または品位を傷つける取扱いまたは刑罰の防止に関する欧州委員会（CPT）が定めた基準を満たす捜査を意味する。捜査が効果的であるためには、特に、適切で、包括的、徹底的、迅速、効率的かつ独立している必要がある。欧州人権裁判所の判例（例えば、ECHR、2006年1月26日、*Mikheyev v. Russia*事件）およびCPTの基準（CPT基準、2006年10月、p. 81以降、第14回一般報告書からの抜

粹[CPT/Inf (2004) 28])を参照のこと。被害者が捜査とその結果について確実に情報提供を受けるよう、必要な措置を講じなければならない。

55. 警察による人種差別的動機による不正行為に関する捜査について、2005年7月6日の*Nachova v. Bulgaria*事件およびその後の類似の事件において、欧州人権裁判所は、法執行官の行為にかかる動機が存在する兆候がある場合、国家当局には、その行為の背後に存在する可能性のある人種差別的な動機について捜査する義務があることを強調した。この点に関する十分な捜査を行わない場合、国家は、手続上の観点から条約第14条（差別禁止）と別の条項（例えば第2条（生命権）または第3条（拷問または非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の禁止））との組合せにより、条約違反の責任が問われる。
56. 人種差別または人種差別的動機による不正行為の責任を負う警察官が適切に処罰される必要性について、ECRIは、そのGPR第7号において特定した人種主義および人種差別に対する効果的な刑事立法の主要な要素を想起している。特に、犯罪の人種差別的な動機は、量刑における特定の加重要因として法律で明示されるべきであることを想起する。警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の被害者は、自らが被った物質的および精神的損害に対し、十分な賠償を受けるべきである。
57. 警察は、人種差別および人種差別的動機による不正行為の事案に関する疑問を含む、警察内部の業務品質チェックメカニズムを設けなければならない。警察幹部は、かかる疑問への対応に高い優先度を与え、その優先度を部下にも周知徹底しなければならない。

本勧告第10項：

「警察および検察当局から独立した機関を設置し、警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を委託すること」

58. 警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を委託される機関は、警察の不正行為に関する苦情を受け付ける権限を有する他の機関（内部懲戒機関（警察監察局、内務省など）および検察官など）と並立して存在するべきである。過去の経験上、警察による職権濫用の被害者は、一般的に警察内部の苦情対応体制を信頼していないことが明らかである。また被害者は、検察当局など、警察と日常的に緊密に協力している機関に事例を訴えることを嫌がる場合も多い。したがって、被害者が、警察活動を監督することを主な任務とする独立した機関に対し、完全に信頼して苦情を申し立てることができる制度を設ける必要がある。この点については、欧州安全保障協力機構（OSCE）事務総長上級警察顧問による「民主的な警察活動に関するガイドブック」の「警察の責任と透明性」の項（2006年12月、p. 33以降）も参照のこと。
59. 警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を担当するこの機関には、その任務を効果的に遂行するために必要なすべての権限が付与されるべきである。そのため、調査および審査のために文書その他の資料の提出を請求する権限、複写または抜粋の作成のために文書その他の資料を押収する権限、ならびに関係者を尋問する権限を有するべきである。当該機関が知った事実が犯罪に該当する場合、当該機関は必ず検察当局に事件を移送する義務を負うべきである。
60. 警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を担当する機関は、様々な形態を採ることができる。具体的には、人権の

保護と促進を目的とする国家機関、警察の専門的なオンブズマン、警察活動に関する民間監視委員会、またはECRIが国家レベルで人種主義、排外主義、反ユダヤ主義および不寛容と闘うための専門機関に関する一般政策勧告第2号において設立を推奨する専門機関などが、これに該当する。

61. 調査権のみならず、この機関には、刑事責任を伴わない案件について、以下の権限を付与することも可能である。すなわち、紛争の友好的な解決、警察の活動を監視し、警察活動における人種主義および人種差別と闘うための立法、規制および慣行の改善に関する提言を行うこと、ならびに行動規範を制定することである。当該機関は、人種主義および人種差別と闘うために活動する組織と積極的に協力する義務を負うべきである。当該機関は、その保護対象となる権利を有する者にとって容易にアクセス可能なものでなければならない。適切な場合、当該機関へのアクセス性を高めるために、地方事務所を設置するべきである。

III. 人種差別的な犯罪との闘いおよび人種差別的な事例の監視における警察の役割について

62. 本勧告では、人種差別的な犯罪と人種差別的な事例を区別している。人種差別的な犯罪（これは刑事法上の概念である。）とは異なり、人種差別的な事例とは、被害者またはその他の者が人種差別であると認識したあらゆる事例を指す。したがって、すべての人種差別的な犯罪は、まず人種差別的な事例として分類できる。しかし、全部の人種差別的な事例が最終的に人種差別的な犯罪を構成するわけではない。犯罪の成否および例えば犯罪の動機が人種差別的であったかどうかを判断するのは捜査機関であり、最終的には裁判所である。
63. ECRIが言及する人種差別的な犯罪とは、人種差別的な動機（人種差別的動機による犯罪）をもって犯された通常の犯罪（殺人、暴力、暴行、放火、侮辱など）および人種差別的な要素が犯罪に内在するその他の犯罪（人種差別的な憎悪の扇動や人種差別的組織への参加など）を意味する。
64. 人種差別的な事例および人種差別的な犯罪の概念が適用される根拠について、ECRIは、GPR第7号において、人種差別とは、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に基づく行為を含むことを既に明確にしている。

本勧告第11項：

「通常の犯罪の動機に人種差別的な要素を十分に考慮することを含め、警察が人種差別的な犯罪を徹底的に捜査することを確保すること」

65. スキンヘッド集団への所属が疑われる者たちによる1名のロマ系出身者に対する人種差別的な暴力に対する警察の捜査に関する *Šečić v. Croatia* 事件（2007年5月31日）において、欧州人権裁判所は、次のように強調した。「人種差別的な動機に基づく暴力と残虐行為を、人種差別的な要素のない事件と同等に扱うことは、基本的人権に対して特に破壊的な性質を有する行為の特異性を無視している」。そのため、同裁判所は、人種差別を動機とする可能性が非常に高い暴力行為が、加害者の特定と起訴を目的として真剣かつ迅速に捜査されなかったことは容認できないと判断した（*Šečić v. Croatia* 事件、§ 67-69）。
66. 警察がすべての人種差別的な犯罪を徹底的に捜査し、特に通常の犯罪の捜査において人種差別的動機を見逃さないようにするための実践的な措置の一つは、本勧告（第14項）で示されている人種差別的な事例の広範な定義を採用することである。この定義に従って人種差別的な事例が報告された場合、警察は、か

かる動機を迫及する捜査を徹底的に進めることを義務付けられる必要がある。この目的のため、警察官に対し、人種差別的な事例が報告された際に講じるべき措置に関する具体的なガイドラインを策定すべきで、具体的には以下の分野を含むべきである。すなわち、被害者への配慮、現場での証拠確保のための措置、証人の特定と聴取、容疑者の捜索、組織的な人種差別団体（ネオナチやスキンヘッドを含む。）との関係性の調査、ならびに詳細な被害者陳述書の作成である。

67. 警察が人種差別的（人種差別的動機を含む。）な犯罪を徹底的に捜査するために講じることができるその他の措置としては、各警察署内にかかる犯罪の取扱いを専門とする部署を設置すること、および人種差別的（人種差別的動機を含む。）な犯罪に積極的に対処する必要性に関する警察官の意識を高めるための省庁通達およびその他の文書を発出することが挙げられる。

本勧告第12項：

「人種差別的な事例と検察官に提訴され、かつ最終的に人種差別的な犯罪として認定される当該事例の範囲を記録・監視する制度を構築および運用すること」

68. 社会における人種差別的な事象の発生状況について、可能な限り正確な概要を把握し、かつかかる事象に対する刑事司法当局の対応を監視するためには、人種差別的な事例を記録・監視する信頼できる制度を構築することが必要である。本勧告（第14項）で示される人種差別的な事例の広範な定義を採用することは、当該制度の重要な要素となる。この定義の目的は、すべての警察機関および当該事例の報告を受ける役割を持つすべての機関が同じ概念を確実に使用することで、これらの事例の統一的な監視を可能にすることである。
69. さらに、警察（および人種差別な事例に関する報告を受けるすべての関係者）は、各報告について詳細な情報を収集すべきである。この方法として、例えば、被害者、容疑者または加害者、事例の種類、発生場所および関連する理由など、様々な要素に関する情報を記載した人種差別的な事例報告書の記入などが考えられる。ヘイトクライムに関する一般的な事件報告書の例は、OSCE/ODIHRの「OSCE地域におけるヘイトクライムの防止」（2005年）の付属書Dに収録されている。この問題に関する追加情報としては、EUMCの「人種差別の犯罪と暴力の警察対応：比較分析」（2005年9月）も参照のこと。
70. この段階において、警察が人種差別的な事例に関する詳細かつ正確な情報を収集することは、刑事司法制度全体が人種差別的な事例および人種差別的な犯罪にどのように対処しているかを効果的に監視するための前提条件である。しかしながら、このような全体像を把握するためには、検察当局や裁判所もそれぞれの監視システムを確立または改善する必要がある。これらの制度には、当該事例に関する捜査、起訴、判決にかかる情報が容易に入手できることが含まれるべきである。
71. 人種差別的な事例を記録することは、その後の犯罪の背景を明らかにする有用な情報を警察に提供することになるため、人種差別的な犯罪の捜査の改善にも役立つ（第11項で推奨）。

本勧告第13項：

「人種差別的な事例の被害者および証人に対し、そのような事例を報告するよう促進すること」

72. 人種差別的な事例の被害者および証人がそのような事例を報告するよう促進す

る方法は様々である。一般的な方法としては、本勧告の第II部および第IV部に列挙されているような、マイノリティ集団の警察に対する信頼の向上を目的としたあらゆる措置は、人種差別的な事例の報告を促進する上で大きな可能性を秘めている。より具体的な観点からは、人種差別的な事例の報告を促進する措置の例として、被害者や証人が、組織的に行為する異なる地方機関（警察以外に、これらの機関には地方自治体や市民団体が含まれ得る。）に人種差別的な事例を報告できるシステムの確立が挙げられる。すべての機関は、例えば、人種差別的な事例についての統一された定義の使用や、被害者や証人が接触してきた場合の対応方法について訓練を受けることが考えられる。警察以外の機関が苦情を受理した場合、これらの機関は仲介役として機能し、必要に応じて警察に情報を提供することができる。この仲介役としての役割は、警察に人種差別的な事例を報告することをためらう可能性がある、法的地位のない人などのとりわけ脆弱な立場にある人々にとって特に重要となり得る。別の具体的な措置として、人種主義および人種差別に関する苦情の受理についての警察の専門的な訓練が挙げられる。

73. 人種差別的な事例の被害者および証人は、被害者化、すなわち、事例を報告したり苦情を申し立てたりしたことに対する報復として、不利な扱いを受けたり、不利益を被ったりすることから保護されなければならない。

本勧告第14項：

「この目的のために、人種差別的な事例の広範な定義を採用すること。

本勧告において、人種差別的な事例とは、以下の通り定義される。

『被害者またはその他の者が人種差別的であると認識するあらゆる事例』」

74. 本勧告では、人種差別的な事例とは、被害者またはその他の者が人種差別的であると認識する事例と定義されている。人種差別的な事例についてこのように広範な定義を採用する利点は、自身の声が聞かれるというメッセージを被害者に発信することができる点にある。この定義は、Sir William Macpherson of Clunyによる1999年のStephen Lawrence Inquiry Report (Cm 4262, Chapter 47, paragraph 12) から引用されたものである。
75. 前述のように、人種差別的な事例を定義する目的は2つある。1つ目は、人種差別的な事例の記録および監視を改善すること、そして2つ目は、警察がすべての人種差別的な犯罪を徹底的に捜査し、通常の犯罪の人種差別的動機を見逃さないことを確実にすることである。

IV. 警察とマイノリティ集団のメンバーとの関係について

76. 本勧告の第I部、第II部および第III部において、ECRIは、マイノリティ集団のメンバー（本勧告の目的上、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自などの特性によって指定された集団を指す。）が、警察または私人のどちらによるものであれ、レイシャル・プロファイリングを含む人種差別および人種差別的動機に基づく行為の被害者となる状況について、主に取り上げてきた。しかし、人種的動機に基づく犯罪ではないものの、マイノリティ集団のメンバーが被害者、加害者、証人などとして関与する場合、警察が専門的かつ公平な態度で対応することを確実にすることも必要である。ECRIの各国監視報告書によると、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に基づく偏見は、これらの犯罪に関連して警察がマイノリティ集団のメンバーに対応する方法にも影響を及ぼしている。例えば、マイノリティ集団のメンバーは、特定の犯罪の加害者としてより容易に疑われる傾向がある。逆に、警察

は、マイノリティ集団のメンバーが通常の犯罪の証人または被害者である場合、彼らを信頼する可能性が低い。この分野の問題は、多様な社会で働く警察官の能力不足からも生じている。ECRIが第IV部で示した勧告は、より一般的な範囲を対象としているが、これらの問題に対処することを目的としている。

本勧告第15項：

「警察が、その職務の遂行において、平等を促進し、人種差別を防止する法的義務を負うようにすること」

77. GPR第7号において、ECRIは、公的機関が、その職務の遂行において平等を促進し、人種差別を防止する法的義務を負うよう既に勧告している。この勧告において、ECRIは、特に警察がそのような義務を負うことの重要性を強調している。この義務を遵守するため、警察は、平等を促進し差別を防止するための具体的なプログラムを策定し実施することを求められることが考えられる。これらのプログラムには、訓練や意識向上から監視や平等目標の設定まで、幅広い活動が含まれ得る。これらのプログラムに含まれる可能性のある取組みの例としては、人種主義および人種差別に対する内部行動規範の策定が挙げられる。より全般的には、平等を促進し差別を防止するための警察のプログラムには、本セクションで取り上げられたすべての分野（多様性、警察内でのマイノリティ集団の代表性、マイノリティ集団とメディアとの関係）における取組みおよびコミットメントが含まれるべきである。ECRIがGPR第7号で勧告しているように、平等を促進し人種差別を防止する法的義務に関する警察の遵守について、国家レベルで人種主義および人種差別と闘うため、独立した専門機関を通じて監視・執行することも考えられる。

本勧告第16項：

「多様な社会における警察活動について警察を訓練すること」

78. 多様な社会における警察活動のための訓練には、市民および非市民の両方のマイノリティ集団のメンバーと接触する警察官を対象とした特別な訓練が含まれる。また、マジョリティ集団の警察官にマイノリティ集団が話す言語を教えることを目的とした研修も含まれ得る。さらに、文化的・宗教的多元主義に関する研修や、異なる背景を持つ同僚間の交流および尊重を促進するための活動も含めることが考えられる。上記の訓練は、例えば、状況の再現やマイノリティ集団のメンバーとの交流を通じて実施するなど、可能な限り実践的なものとするべきである。

本勧告第17項：

「警察内で代表性の低いマイノリティ集団のメンバーを採用し、彼らがキャリアにおいて平等な昇進の機会を得られるようにすること」

79. 警察の人員構成が人口の多様性を反映することは、その構成メンバーが、民族、国籍、宗教、言語、その他の背景に関係なく、平等な機会を享受していると感じる社会を促進するために重要である。また、言語能力を含む新たな能力やスキルを警察に身につけさせ、マイノリティ集団とのコミュニケーションと信頼関係を強化することで、警察の有効性を高めるためにも重要である。

80. 警察内でマイノリティ集団のメンバーを採用するために、様々な措置を講じることができる。これには、(i)マイノリティ集団のメンバーによる警察の仕事への応募を奨励することを目的とした広告やその他の広報活動を実施すること、(ii)警察試験に合格するために必要なスキルを持たないマイノリティ集団のメ

ンバーに対し、予備コースを通じてそのようなスキルを提供すること、(iii)マイノリティ集団のメンバーに対して直接的または間接的に差別的な慣行を特定し、排除すること（例：採用担当者の差別禁止研修、選考基準の見直しなど）、(iv)マイノリティ集団のメンバーの採用目標を設定し、その達成状況を監視することなどの積極的な措置が含まれる。警察内のマイノリティ集団のメンバーの採用を促進する措置は、職業上の基準を低下させるものであってはならない。

81. 警察内でマイノリティ集団のメンバーがキャリアにおいて平等な昇進の機会を得られるようにするため、様々な措置を講じることができる。これには、(i)警察内での人種差別的ハラスメントを禁止すること、(ii)人種差別禁止に関する内部方針を策定し実施すること、(iii)効果的な内部苦情処理制度を確立し実施すること、(iv)同僚に対して人種差別的な言動や侮辱、ハラスメントを行った警察官に対して法的措置を講じること、(v)マイノリティ集団のメンバーの昇進をモニタリングすること、また、(vi)昇進意欲および潜在能力を有するマイノリティ集団のメンバーに対してメンター制度を提供することが含まれる。

本勧告第18項：

「警察とマイノリティ集団間の対話および協力のための枠組みを設けること」

82. 警察とマイノリティ集団間の対話および協力の枠組みを確立することは、警察における人種主義と人種差別を効果的に防止するための重大な要素である。また、警察の業務の有効性を確保する手段でもある。警察は、マイノリティ集団を含む社会の一員の協力なしに、その任務を効果的に遂行することはできない。これには信頼関係の構築が不可欠である。対話の確立は、警察と市民双方に利益をもたらし、ひいては社会全体に好影響を及ぼすことになる。効果的であるためには、対話および協力の枠組みを確立するとともに、対話および協力の義務の履行を監視・執行する措置を併せて講じる必要がある。
83. 警察とマイノリティ集団のメンバー間の対話は、レイシャル・プロファイリングを回避する手段であるだけでなく、マイノリティ集団のメンバーが、レイシャル・プロファイリングの被害を受けていないにもかかわらず、被害を受けていると感じることを防ぐためのものでもある。この点については、レイシャル・プロファイリングに関する上述の考察を参照のこと。
84. 警察は、マイノリティ集団や市民社会全般と協力するだけでなく、公的機関とも協力すべきである。また、ECRIが、人種主義、排外主義、反ユダヤ主義および不寛容と闘うための専門機関に関する一般政策勧告第2号で設立を推奨している専門機関とも緊密に協力すべきである。この機関は仲介者または調停者の役割を果たすだけでなく、警察が平等を促進し差別を防止する義務の一環として、上記プログラムの設立にも協力することができる。
85. 警察とマイノリティ集団間の対話および協力を確立するための手段には、マイノリティ集団の代表者との定期的な協議の開催およびマイノリティ集団の代表者で構成される諮問委員会の設置などが含まれる。また、警察署に、マイノリティ集団との連絡を担当する地域警察や連絡窓口、連絡担当者（連絡官）を設置・配置することも可能である。OSCE少数民族問題高等弁務官の「多民族社会における警察活動に関する勧告」の解説書には、警察と多民族社会の一員との間のコミュニケーションと協力を促進するメカニズムに関する多くの詳細な例が示されている。
86. 対話および協力を促進する方法の一つは、調停人の任命である。言語能力を

む必要な能力を有し、関係するマイノリティ集団と警察の両方から信頼されている調停人は、仲介役として重要な役割を果たし、警察と関係するマイノリティ集団との間の紛争を回避することができる。

本勧告第19項：

「警察と接触し、公用語を理解できない者に対し、可能な限り、専門的な通訳サービスを利用できる機会を提供すること」

87. 欧州人権条約によると、逮捕され、または刑事事件で起訴された者は、逮捕の理由および／または起訴の内容・原因について、本人が理解できる言語で通知を受ける権利を有する。警察と接触しているものの容疑者または刑事事件の被疑者ではない者（被害者や証人など）については、通訳サービスが利用可能となるよう努力するべきである（例えば、現場で通訳者を確保できない場合、電話による通訳サービスを提供することが考えられる。）。補完措置として、警察は、公用語以外の言語を1つ以上話す警官を配置し、公用語を話さない者とのコミュニケーションを円滑にすることも可能である。少数民族の保護に関する枠組み条約を批准した国においては、同条約が公的機関と関係するマイノリティ集団との間のコミュニケーション言語に関して定める要件も考慮に入れる必要がある。

本勧告第20項：

「警察が、マイノリティ集団のメンバーに対する敵意や偏見を助長しない方法で、メディアおよび一般市民とコミュニケーションを図ることを確保すること」

88. 警察は、犯罪の容疑者の人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に関する情報を、メディアおよび一般市民に公開してはならない。警察は、当該情報の開示が厳格に必要であり、正当な目的（例えば、指名手配の場合など）に資する場合に限り、この種の情報を開示することが認められる。
89. 特に、統計情報を公表する際には、犯罪と民族的出自との関連性、または移民の増加と犯罪の増加との関連性を主張する俗説を助長する情報を流すことのないよう、警察は細心の注意を払うべきである。警察は、多様な社会を尊重し、平等を促進する形で、客観的な情報の公表を確保する必要がある。

用語集

警察：

社会の法と秩序を維持するために武力を行使する（または法律によりその権限を有する）者を指し、通常は犯罪の防止と発見を含む。これには、秘密の治安機関や諜報機関および国境管理官などが含まれる。また、上記に定義される警察権限を行使する民間企業も含まれる。

レイシャル・プロファイリング：

警察が、客観的かつ合理的な理由なく、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自などの根拠を取締り、監視や捜査活動に用いること。

合理的な疑い：

警察が捜査を開始する前、または取締り、監視や捜査活動を行う前に、何らかの客観的基準によって正当化される犯罪の疑いが必要であること。

人種差別的な事例：

被害者またはその他の者が人種差別であると認識したあらゆる事例。

人種差別的な犯罪：

人種差別的な動機（人種差別的動機による犯罪）をもって犯された通常の犯罪（殺人、暴力、暴行、放火、侮辱など）および人種差別的要素が犯罪に内在するその他の犯罪（人種差別的な憎悪の扇動や人種差別的組織への参加など）。

直接的な人種差別：

人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に基づく、客観的かつ合理的な正当性のない差別的な取扱いをいう。差別的な取扱いは、正当な目的を追求していない場合、または採用された手段と実現しようとする目的との間に比例原則に基づく合理的な関係性がない場合、客観的かつ合理的な正当性がないものとする。

間接的な人種差別：

規定、基準、慣行などの一見中立的な要因が、人種、肌の色、言語、宗教、国籍または民族的・種族的出自に基づき指定された集団に属する者によって容易に遵守できない場合、またはかかる者に不利益を及ぼす場合をいう。ただし、この要因が客観的かつ合理的な正当性を有する場合を除く。後者が適用するためには、正当な目的を追求していること、かつ採用された手段と実現しようとする目的との間に比例原則に基づく合理的な関係性があることが必要である。

欧州評議会

欧州評議会は、その加盟国間のより強い団結を促進すべく、1949年5月5日に欧州の10か国によって設立された政治的機関です。現在、欧州の47か国が加盟しています。¹

機関の主な目的は、民主主義、人権、法の支配を促進し、加盟国における政治的、社会的、文化的小および法的な課題に対する共通の対応を策定することです。

欧州評議会は、フランスのストラスブールに常設本部を置いています。規程により、欧州評議会は、閣僚委員会と議員会議という2つの構成機関を有します。地方自治体会議は、加盟国における地方自治体を代表しています。

欧州人権裁判所は、個人、団体または他の締約国が、欧州人権条約の違反を理由に国家に対して提起する申立てを審理する権限を有する司法機関です。

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 (ECRI) は、欧州評議会の加盟国首脳会議の第1回サミットにより設立された監視機関です。ECRI設立の決定は、1993年10月9日に第1回サミットで採択されたウィーン宣言に含まれています。2000年10月にストラスブールで開催された、人種主義に反対する欧州会議において、ECRIの活動を強化することが要請されました。2002年6月13日、閣僚委員会はECRIの新たな規程を採択し、人種主義および人種差別に関する問題における、独立した人権監視機関としてのECRIの役割を強固にしました。

ECRIのメンバーは個人として活動し、独立しています。ECRIの任務は、欧州全体のレベルで、人権保護の観点から人種主義、排外主義、反ユダヤ主義および不寛容と闘うことです。ECRIの取り組みは、個人または集団が直面する暴力、差別および偏見、とりわけ人種、肌の色、言語、宗教、国籍または国民的・民族的出自を理由とするものと闘うために必要なすべての方策を含みます。

ECRIの規程による活動は、国別監視、一般政策勧告の策定、市民社会との連携です。

ECRIとその活動の更なる情報については、以下までご連絡ください：

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 事務局

欧州評議会

F-67075 Strasbourg cedex

電話：+33 (0)3 88 41 29 64 - ファックス：+33 (0)3 88 41 39 87

メール：combat.racism@coe.int

ウェブサイト：www.coe.int/ecri

¹ アルバニア、アンドラ、アルメニア、オーストリア、アゼルバイジャン、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ共和国、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ジョージア、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、モルドバ、モナコ、モンテネグロ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、ロシア連邦、サンマリノ、セルビア、スロバキア共和国、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、「旧ユーゴスラビア・マケドニア共和国」、トルコ、ウクライナ、英国。

翻譯：

