

Distr.: General
20 April 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والعشرون

البند ٩ من جدول الأعمال

العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من أشكال التعصب، متابعة وتنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان

تقرير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، موتوما روتيري

موجز

التمييز العنصري والإثني، الذي يُعرّف على أنه اعتماد أفراد سلطات إنفاذ القانون والأمن ومراقبة الحدود على العرق، أو اللون، أو النسب، أو الأصل القومي أو الإثني كأساس لإخضاع الأشخاص لعمليات تفتيش دقيقة، وعمليات تحقق من الهوية وتحرّيات، أو لتحديد ما إذا كان الشخص متورطاً في نشاط إجرامي، ما فتئ يشكل مسألة مزمنة ومستشرية في مجال إنفاذ القانون، وكثيراً ما تُطرح مسألة اللجوء إليه عندما يتعلق الأمر بسياسات الأمن القومي والهجرة. وكثيراً ما يؤدي التمييز العنصري والإثني إلى تفاقم التمييز الذي يعاني منه الناس أصلاً بسبب الأصل الإثني أو الانتماء إلى أقلية، ولا يزال يشكل تحدياً كبيراً يعترض أعمال حقوق مختلف المجموعات العرقية والإثنية والدينية في جميع أنحاء العالم.

وفي هذا التقرير، يبحث المقرر الخاص السياقات التي مهدت للجوء إلى التمييز العنصري والإثني، ويقدم لمحة عامة عن مختلف تجليات هذه الظاهرة لدى الوكالات المعنية بإنفاذ القانون. ويناقش الأطر القانونية والسياسات والتنظيمية التي تحظر التمييز العنصري والإثني، والسياسات والقوانين المعتمدة على الصّعد الدولي والإقليمي والوطني، ثم يعرض نماذج مختلفة من الممارسات الجيدة المستحدثة لمكافحة اللجوء إلى التمييز العنصري والإثني والقضاء عليه.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-07999 050515 060515



* 1 5 0 7 9 9 9 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٥-١	.....	أولاً - مقدمة
٤	١١-٦	.....	ثانياً - أنشطة المقرر الخاص
٤	٨-٦	.....	ألف - الزيارات القطرية
٤	١١-٩	.....	باء - أنشطة أخرى
٥	٦٢-١٢	.....	ثالثاً - التنميط العنصري والإثني في وكالات إنفاذ القانون
٥	١٥-١٢	.....	ألف - السياق
٦	٢٤-١٦	.....	باء - مظاهر التنميط العنصري والإثني من جانب وكالات إنفاذ القانون
		.....	جيم - السياسات القانونية والأطر التنظيمية التي تحظر التنميط العنصري والإثني، والتدابير والسياسات والقوانين المماثلة المعتمدة على الصّعد الدوليّة والإقليمية والوطنية
١٠	٤٢-٢٥	.....	دال - نماذج من المبادرات المتخذة على المستوى الوطني لمواجهة التنميط العنصري والإثني والتصدي له
١٦	٦٢-٤٣	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٣	٧٥-٦٣	.....	

أولاً - مقدمة

١ - يُقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٢٥. وهو يستند إلى تقرير المكلف السابق بالولاية (A/HRC/15/53)، الذي ناقش فيه المقرر الخاص آنذاك، من بين مسائل أخرى، مسألة التنميط العنصري من جانب وكالات إنفاذ القانون، وأعرب عن القلق إزاء تعرض أفراد من أبناء الأقليات أو المهاجرين بصورة منتظمة للتوقيف والتفتيش، والاستجواب والاعتقال على يد الشرطة وموظفي الهجرة، بطريقة تمييزية، على أساس انتمائهم الإثني أو الديني المظنون. ويعتمد أيضاً على التقارير عن الزيارات القطرية (A/HRC/20/33/Add.1 و A/HRC/23/56/Add.2)، ويأخذ في الحسبان التطورات الأخيرة والمعلومات المجمعة، ولا سيما من خلال اجتماع للخبراء ومزيد من البحث بشأن هذه الظاهرة.

٢ - ويُقصد عادة بالتنميط العنصري والإثني اعتماد سلطات إنفاذ القانون والأمن ومراقبة الحدود على العرق واللون والنسب أو الأصل القومي أو الإثني كأساس لإخضاع الأشخاص لعمليات تفتيش دقيقة وتحقيق من الهوية وتحريات، أو لتحديد ما إذا كان الشخص متورطاً في نشاط إجرامي. وما فتئ التنميط العنصري والإثني يشكل مسألة مزمنة ومستشرية في مجال إنفاذ القانون، وكثيراً ما تُطرح مسألة اللجوء إليه عندما يتعلق الأمر بسياسات الأمن القومي والهجرة. وغالباً ما يستهدف أفراد الشرطة وموظفو الهجرة وموظفو مراكز الاحتجاز مختلف الفئات الإثنية أو الدينية أو العرقية. ومنذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، باتت الروايات تشير إلى أشكال جديدة وسياقات جديدة من التنميط العنصري والإثني في الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان أخرى، تتعرض لها أعداد متزايدة من الأفراد ومجموعات الأقليات. وفي أوروبا، تفيد التقارير أن الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين يستهدفون مجموعات مماثلة، لا سيما منذ اندلاع الأزمة الاقتصادية الأخيرة. وأبلغ أيضاً عن ممارسة التنميط العنصري والإثني في أنحاء أخرى من العالم، مثل أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط. ومن شأن التنميط العنصري والإثني أن يفاقم التمييز الذي يقاسيه الناس أصلاً بسبب الأصل الإثني أو الانتماء إلى أقلية.

٣ - والمقرر الخاص مكلف بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٧ المؤرخ ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٨ بالنظر في ممارسة التنميط وعلاقة ذلك بتدابير مكافحة الإرهاب. وتناول من تناولوا من المكلفين بالولاية هذه المسألة من خلال زياراتهم القطرية ورسائلهم إلى الدول الأعضاء. ووجه المقرر الخاص الحالي الانتباه إلى مسألة التنميط العنصري في تقرير عن زيارة قطرية قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/23/56/Add.2). وأبرز المقرر الخاص في تقاريره مختلفة السياقات الجديدة التي تزيد الأمر سوءاً، وحثّ الدول على اتخاذ تدابير عاجلة وشاملة لمكافحة هذه الظاهرة.

٤ - واتخذت تدابير هامة على الصّعد الدولي والإقليمي والوطني للتصدي لتحدي التنميط العنصري والإثني، تتراوح بين وضع إطار قانوني دولي، وإجراء تقييمات منتظمة للدول من جانب الأمم المتحدة والآليات الإقليمية، واستحداث تدابير تشريعية وإجراءات للعدالة الجنائية

على الصعيد الوطني وتعزيزها، وتحسين عملية جمع البيانات وتدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. ومع ذلك، استمر التنميط العنصري والإثني وما زال يشكل تحدياً خطيراً يعترض إعمال حقوق الأفراد المنتمين إلى بعض المجموعات العنصرية والإثنية والدينية في شتى أنحاء العالم، وخاصة في ضوء التدابير المعاصرة لمكافحة الإرهاب.

٥- ويوجز المقرر الخاص في هذا التقرير أنشطته، ويبحث السياق الذي أدى إلى اللجوء إلى التنميط العنصري والإثني، ويقدم لمحة عامة عن مختلف تجليات التنميط العنصري والإثني لدى وكالات إنفاذ القانون مثل الشرطة ووكالات الهجرة وغيرها من الأجهزة الأمنية. ثم يقدم لمحة عامة عن الأطر القانونية والسياساتية والتنظيمية التي تحظر التنميط العنصري وكذا السياسات والقوانين ذات الصلة التي اعتمدت على الصّعد الدولي والإقليمي والوطني، قبل أن يعرض نماذج مختلفة من الممارسات الجيدة المستحدثة والمنفذة لمكافحة اللجوء إلى التنميط العنصري في مجال إنفاذ القانون على يد المنظمات الدولية والإقليمية، والحكومات، ووكالات إنفاذ القانون نفسها، والمجتمع المدني. والاستنتاجات والتوصيات مُبيّنة في الفرع رابعاً.

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص

ألف- الزيارات القطرية

٦- يود المقرر الخاص أن يشكر حكومة اليونان ويرحب بالاتفاق على مواعيد زيارته في أيار/مايو ٢٠١٥. ويأمل أيضاً أن يتلقى رداً إيجابياً على طلبيه بزيارة كل من الأرجنتين وجنوب أفريقيا قبل نهاية عام ٢٠١٥.

٧- وجدد المقرر الخاص طلباته بزيارة تايلند وفيجي والهند واليابان، حيث ما زال حتى كتابة هذا التقرير ينتظر توجيه الدعوة إليه.

٨- وزار المقرر الخاص جمهورية كوريا في الفترة من ٢٩ أيلول/سبتمبر إلى ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ (انظر A/HRC/29/46/Add.1). وهو يعرب عن امتنانه للحكومة لما أبدته من تعاون وانفتاح في إعداد الزيارة وأثناءها.

باء- أنشطة أخرى

٩- كان المقرر الخاص هو المتحدث الرئيسي في اجتماع مائدة مستديرة بشأن التنميط العنصري والإثني في عمليات التوقيف والتفتيش التي تقوم بها الشرطة، نظمتها الوكالة الاتحادية لمكافحة التمييز في ألمانيا، في ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٤ في برلين. وحضر الاجتماع خبراء دوليون وأكاديميون أتوا لمناقشة التحديات والممارسات الجيدة في أوروبا بشأن هذه المسألة.

١٠- وعلى هامش الدورة السادسة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان، المعقودة في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٤، نظّم المقرر الخاص مناسبة جانبية عن العنصرية على شبكة الإنترنت وفي وسائط التواصل الاجتماعي، بمشاركة الأمين التنفيذي للجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، ونائب رئيس اللجنة الاتحادية لمكافحة العنصرية في سويسرا، وممثل عن رابطة الاتصالات التقدمية (A/HRC/26/49).

١١- وفي ٢٤ و٢٥ آذار/مارس ٢٠١٥، دُعي المقرر الخاص، بوصفه محاوراً رئيسياً، إلى اجتماع مائدة مستديرة عقدته منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في مقر اليونسكو في باريس بعنوان "مكافحة العنصرية والتمييز: التاريخ والذاكرة والتحديات المعاصرة"، تخليداً لليوم الدولي للقضاء على التمييز العنصري. ودرس الاجتماع استخدام المحفوظات المتعلقة بتجارة الرقيق من أجل الحفاظ على الذاكرة التاريخية ولأغراض التوعية والتثقيف.

ثالثاً- التنميط العنصري والإثني في وكالات إنفاذ القانون

ألف- السياق

١٢- ما فتئ التنميط العنصري يشكل منذ أمد بعيد مسألة مثيرة للقلق بالنسبة لهذه الولاية. وفي تقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عن مظاهر تشويه صورة الأديان، وبخاصة الآثار الخطيرة المستمرة المترتبة على كره الإسلام في تمتع أتباعه بجميع الحقوق، سلط المقرر الخاص وقتئذ الضوء على بعض حالات التنميط العنصري والإثني وأكد قلقه إزاء تعرض أفراد من أبناء الأقليات أو المهاجرين بصورة منتظمة للتوقيف والتفتيش، والاستجواب والاعتقال بطريقة تمييزية من جانب مسؤولي إنفاذ القانون والمهجرة، بالاستناد حصراً إلى انتمائهم الإثني أو الديني المظنون. ودعا الدول إلى عدم اللجوء إلى هذه الممارسات التمييزية التي يحظرها القانون الدولي (A/HRC/15/53 و Corr.1).

١٣- وسلط المقرر الخاص الحالي الضوء في تقارير مختلفة على استمرار مشكلة التنميط العنصري والإثني. وفيما يتعلق على وجه الخصوص بمكافحة الإرهاب، أشار المقرر الخاص إلى أن المهاجرين ومجموعات الأقليات معرضون بوجه خاص لممارسات إنفاذ القانون هذه، ولاحظ أن الأزمة الاقتصادية العالمية لم تتسبب سوى في تفاقم التمييز الذي كان قائماً أصلاً. وما زال المقرر الخاص يتلقى تقارير عن التنميط العنصري والإثني في جميع أنحاء العالم، تشير كلها إلى استمرار المشكلة في أنشطة إنفاذ القانون الاعتيادية، وليس في مجال مكافحة الإرهاب فحسب.

١٤- ويهدف هذا التقرير إلى تسليط الضوء على الانتهاكات المستمرة، واقتراح تدابير لمعالجة مشكلة التنميط العنصري والإثني. ويوضح المقرر الخاص في التقرير بعض مظاهر التنميط العنصري والإثني الذي تقوم به مختلف وكالات إنفاذ القانون في مختلف أنحاء العالم. ويناقش التشريعات

والمعايير السارية على الصّعد الدولي والإقليمي والوطني، ويقدم بعض نماذج الممارسات الجيدة التي نفذتها الحكومات والسلطات المحلية فضلاً عن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

١٥ - ويستند التقرير إلى أعمال المكلفين السابقين بالولاية وإلى الدراسات والتقارير التي أعدها المكلفون الآخرون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وإلى الدراسات السابقة التي أعدها المقرر الخاص الحالي. ومن أجل مناقشة مختلف مظاهر التمييز، والنظر في الممارسات الجيدة المتبعة، عقد المقرر الخاص اجتماع خبراء، بشراكة مع كلية القانون بجامعة كاليفورنيا، لوس أنجلوس، يومي ١١ و ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، حضرته طائفة واسعة من الخبراء والأكاديميين وممثلي منظمات المجتمع المدني. وعُقدت مناقشات بشأن الاتجاهات الرئيسية لمختلف مظاهر التمييز العنصري والإثني في سياق أنشطة الشرطة، في مرافق الحدود والمجرة، وفي مرافق الاحتجاز، وبسبب الإفلات من العقاب وانعدام المساءلة عن هذه الأفعال التي يرتكبها الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، وبسبب الحاجة إلى جمع البيانات المصنفة وتحليلها بغية توثيق هذه المظاهر، وضرورة اقتراح أساليب بديلة لإنفاذ القانون. وجرى تبادل للآراء بشأن التدابير القانونية والسياساتية الرئيسية التي اتخذت على الصعد الدولي والإقليمي والوطني، وبسبب بعض الممارسات الجيدة في مكافحة التمييز العنصري والإثني التي اتخذتها دول ومنظمات دولية وإقليمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. ويرد في هذا التقرير بعض النماذج من تلك الممارسات. ويشكر المقرر الخاص كلية الحقوق بجامعة كاليفورنيا، لوس أنجلوس، على ما قدمته من مساعدة لإنجاح اجتماع الخبراء.

باء- مظاهر التمييز العنصري والإثني من جانب وكالات إنفاذ القانون

١٦ - كثيراً ما يلجأ أفراد الشرطة وموظفو شؤون الهجرة ومرافق الاحتجاز إلى التمييز العنصري والإثني بطرق كثيرة مختلفة ومؤذية. وقد تُيسر أيضاً السياسات الحكومية ممارسات تقديرية تسمح لسلطات إنفاذ القانون باستهداف فئات أو أفراد على أساس لون البشرة، أو الملابس أو شعر الوجه أو اللغات التي يتحدثها هؤلاء. والتحيز الضمني يكون في بعض الأحيان حافزاً على التمييز. وبالرغم من أن بعض الدراسات أظهرت مدى عدم فعالية التمييز العنصري والإثني، فلا يزال المسؤولون يلجؤون إلى هذه الممارسة^(١). وأحد مظاهر هذه الممارسة هو اللجوء إلى آليات التوقيف والتفتيش الجسدي أو التوقيف والتحقق من الهوية لاستهداف الأقليات. وتؤدي هذه الممارسة إلى استهداف غير متناسب لهؤلاء السكان المستضعفين في كثير

(١) Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006), available from http://www.lamberthconsulting.com/uploads/Ethnic_Profiling.pdf; and American Civil Liberties Union Foundation of Massachusetts, *Black, Brown and Targeted: A Report on Boston Police Department Street Encounters from 2007-2010* (ACLU Racial Justice Program, 2014).

من الأحيان^(٢). فعلى سبيل المثال، تعرض في إحدى دول جنوب المحيط الهادئ الذكور من السود للاحتكاك بأفراد الشرطة بمعدل يفوق ٢,٤ مرة نسبة تمثيلهم في مجموع السكان^(٣). وفي أوروبا، يتعرض الروما لمستويات غير متكافئة من حالات التحقق من الهوية، وفي بعض الحالات، توقف الشرطة الراجلين من الروما بوتيرة ثلاث مرات أعلى من وتيرة توقيف الراجلين من غير الروما^(٤). وفي إحدى دول أمريكا الشمالية، سجل الأشخاص المنحدرون من أصل أفريقي، رغم كونهم لا يمثلون سوى ٢٤ في المائة من مجموع السكان، نسبة ٦٣,٣ في المائة من مجموع حالات توقيف الشرطة لمدينين^(٥).

١٧- وعلاوة على ذلك، قد تستهدف الشرطة بصورة غير متناسبة بعض مجموعات الأقليات في عمليات توقيف المرور. فقد وثق المراقبون في إحدى دول أمريكا الشمالية استهداف الشرطة للسائقين على أساس ملامحهم بطريقة غير متناسبة^(٦). ولم يجد المراقبون أي فرق ذي قيمة إحصائية في سلوك السياقة، ومع ذلك، فإن ٧٣,٢ في المائة ممن أوقفوا واعتقلوا هم من المنحدرين من أصل أفريقي، رغم أن هؤلاء لا يمثلون سوى ١٣,٥ في المائة من السائقين والركاب^(٧). وخلص تقرير آخر إلى أنه في بلدية تشكل هذه الفئة نسبة ٦٧ في المائة من سكانها، كانت ٨٥ في المائة من المركبات التي أوقفتها الشرطة تنتمي إلى هذه الفئة، وكذلك نسبة ٩٠ في المائة ممن استدعوا أمام المحكمة ونسبة ٩٣ في المائة من الموقوفين؛ وعلاوة على ذلك، كانت ٨٨ في المائة من حالات لجوء ضباط الشرطة إلى العنف تخص أشخاصاً منحدريين من أصل أفريقي. وبالمثل، فإن نصيب هذه الفئة من الإدانات الصادرة عن النظام القضائي في

- (٢) Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* (New York, Open Society Institute, 2009) متاح على الرابط التالي: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20090526.pdf
- (٣) Flemington and Kensington Community Legal Centre, summary of Gordon and Henstridge first reports.
- (٤) Open Society Institute, “I Can Stop and Search Whoever I Want”: Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary, and Spain (New York, 2007) متاح على الرابط التالي: http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/profiling_20070419.pdf
- (٥) Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*; and American Civil Liberties Union Foundation of Massachusetts, *Black, Brown and Targeted: A Report on Boston Police Department Street Encounters from 2007-2010*.
- (٦) Amy Farrell and others, “Massachusetts racial and gender profiling final report: executive summary”, Institute on Race and Justice (2004) متاح على الرابط التالي: http://iris.lib.neu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=race_justice_pubs
- (٧) John C. Lamberth, “Data collection and benchmarking of the Bias Policing Project” (Lamberth Consulting, 2006)

هذه المدينة يمثل ٩٥ في المائة بالنسبة لجرائم الراحلين و ٩٢ في المائة بالنسبة لجرائم الإخلال بالنظام^(٨).

١٨ - وهناك مظهر آخر متصل بالمظاهر الأخرى للتنميط العنصري والإثني يتعلق بإقدام المسؤولين على التحقق من الهوية للتصدي بصورة مكشوفة للهجرة غير النظامية. فبمناسبة عمليات التوقيف هذه، تطلب سلطات الشرطة أو الهجرة وثائق الهوية للتحقق من وضع الإقامة في البلد. والسلطات تستخدم التحقق من الهوية لاستهداف هؤلاء الأشخاص وتوقيف ملتمسي اللجوء واعتقالهم^(٩). وفي أوروبا، تميل السلطات إلى توقيف الذكور من أصل أفريقي وشرق أوسطي ومن أقليات أخرى بناء على ملاحظتهم. ويثبت دراسة في إحدى دول أوروبا الشرقية أن الشرطة هناك تستهدف بصورة غير متناسبة ركاب قطارات الأنفاق من الأشخاص الذين ليست لديهم ملامح سلافية^(١٠). واستهدف أيضاً مسؤولو إنفاذ القانون الأشخاص بناء على دينهم، ونظموا حملات واسعة النطاق للتحقق من الهوية خارج المساجد^(١١).

١٩ - ومن تجليات التنميط العنصري والإثني تزايد استخدام مسؤولي إنفاذ القانون العنف ضد السكان من الأقليات^(١٢). وفي دولة من دول أمريكا اللاتينية، تعرض المنحدرون من أصول أفريقية للقوة المميّنة على يد الشرطة بمعدل يفوق مرتين نسبة هؤلاء الأشخاص من مجموع السكان^(١٣). وفي هذا البلد المعني، كثيراً ما تستهدف الشرطة بالقوة المميّنة مجتمعات الأقليات، غالباً بذريعة مكافحة أعمال الشغب التي تندلع بين هذه الفئات والسكان الأصليين.

٢٠ - ويحدث التنميط العنصري والإثني في سياق الهجرة عند نقاط الدخول إلى الدول - المعابر الحدودية الرسمية ومراكز النقل مثل المطارات ومحطات القطارات ومواقف الحافلات. وفي هذه المواقع، تُجرى وكالات الجمارك ومراقبة الحدود أشخاصاً ومجموعات بعينهم على الخضوع لعمليات تفتيش أمني واستجوابات إضافية. وغالباً ما يُستهدف هؤلاء الأشخاص بسبب العلاقة الترابطية بين وضع المهاجر والجنسية والعنصر أو العرق. كما أن التدابير الأمنية وسياسات

(٨) United States Department of Justice, Civil Rights Division, "Investigation of the Ferguson Police Department", متاح على الرابط التالي:

www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report_1.pdf

(٩) Aida Alami, "African migrants in Morocco tell of abuse", *New York Times*, 28 November 2012

متاح على الرابط التالي: www.nytimes.com/2012/11/29/world/middleeast/african-migrants-in-morocco-tell-of-abuse.html?pagewanted=all&_r=1& Nov. 28, 2012

(١٠) Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*

(١١) Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*

(١٢) Robert Chanin and others, "Restoring a national consensus: the need to end racial profiling in America", *The Leadership Conference* (2011)

(١٣) Ignacio Cano, "Racial bias in police use of lethal force in Brazil", *Police Practice and Research: An International Journal* (2010)

المراقبة التي سُنّت في إطار جهود مكافحة الإرهاب تحقّز هي الأخرى على اللجوء إلى التمييز العنصري والإثني. وبالفعل، فقد أضفت الدول في شتى أنحاء العالم طابعاً نظامياً على هذه العمليات حتى أصبحت مكوناً دائماً من منظومات الهجرة^(١٤).

٢١- ودخل الدول، تلجأ السلطات الوطنية والمحلية إلى التمييز العنصري والإثني في إنفاذ قوانينها المتعلقة بالهجرة (A/HRC/17/33/Add.4). وفي بعض الدول الاتحادية، أدت الاتفاقات بين الحكومة المركزية ووكالات الشرطة المحلية إلى إفراط في تفويض سلطة التعامل الأولى إلى أشخاص يميلون إلى استخدام التمييز - وهي حالة يكون فيها مسؤولون من غير موظفي الهجرة هم من ينفذ مباشرة سياسات الهجرة. وسُنّت أيضاً أقاليم وبلديات سياسات مكملة للتشريعات الاتحادية. وفي كلتا الحالتين، تسمح السلطات التقديرية باللجوء إلى التمييز عند التوقيف والاعتقال والتحقيق وفي مراحل المقاضاة^(١٥).

٢٢- ومن شأن التمييز في سياق الهجرة أن يحد أيضاً من قدرة الضحايا على السفر. فعلى سبيل المثال، يتسبب رفض الدول إصدار شهادات الميلاد ووثائق الهوية لمجموعات إثنية بعينها في إعاقة حركة الأشخاص عبر الحدود وإعاقة حصولهم على الاستحقاقات الحكومية (A/69/398). وفي بعض الأحيان، تسمح الدول أو تُسهل لجوء الخواص إلى التمييز العنصري والإثني. وهناك مزاعم بتقييد إحدى دول الشرق الأوسط لحركة المسافرين من فئة إثنية معينة، بينهم مواطنوها. كما تفيد التقارير بأنها تسمح لشركة طيران بإخضاع هذه الفئة لعمليات تفتيش مكثفة (A/HRC/25/67). ويمكن أيضاً أن تُسهل التكنولوجيا لجوء الجهات الخاصة والحكومية إلى التمييز. فالشركات قد طورت برامجيات "تمييز المخاطر" تبيعها لوكالات إنفاذ القانون لكي تستخدمها في المعابر الحدودية وفي قواعد البيانات الجنائية. وقد أثار ذلك شواغل إزاء إضفاء الطابع المؤسسي على التمييز^(١٦).

٢٣- ويتجلى أيضاً التمييز العنصري والإثني في السلطة التقديرية الواسعة المتروكة لنظم العدالة الجنائية في الدول. وقد حددت الدراسات وجود علاقة ترابط قوية بين الانتماء إلى أقلية والأحكام الجنائية القاسية^(١٧). وتشير الأدلة المستقاة من بعض الدول إلى أن التحيز الضمني، بما في ذلك الصورة النمطية بأن الأشخاص الملونين عنيفون، يؤثر في التحقيقات الجنائية.

(١٤) Rachel Neild and others, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*.

(١٥) Hiroshi Motomura, *Immigration Outside the Law* (Oxford University Press, 2014).

(١٦) Frank Gardner, "Risk profiling software tackles the terrorist threat", BBC news website, 21 November 2012، متاح على الرابط التالي: <http://m.bbc.com/news/technology-20412478>.

(١٧) William T. Pizzi, Irene V. Blair and Charles M. Judd, "Discrimination in sentencing on the basis of Afrocentric features", *Michigan Journal of Race and Law*, vol. 10 (2005), p. 327.

٢٤- وارتفاع مستويات السلطة التقديرية في نظم العدالة الجنائية للدول يسهل التمييز العنصري والإثني ويؤدي إلى تمثيل غير متناسب لأبناء الأقليات في مرافق الاحتجاز^(١٨). وفي عام ٢٠١٤، كانت نسبة ٦٠ في المائة من نزلاء السجون في إحدى دول أمريكا الشمالية من أبناء الأقليات العنصرية والإثنية^(١٩). وعلاوة على ذلك، بادرت دول عديدة بإطلاق حملات لمكافحة استعمال المخدرات. وكانت نتيجة تلك الحملات إفراط في التمثيل غير المناسب للأقليات بين نزلاء السجون^(٢٠). فعلى سبيل المثال، خلصت دراسة أجريت في إحدى دول أمريكا الشمالية إلى أن الذكور المنحدرين من أصل أفريقي مرشحون بحوالي ١٢ مرة أكثر من غيرهم من الرجال للسجن بسبب جرائم المخدرات، رغم أن الدراسات الاستقصائية تبين أن معدلات استعمال كلتا الفئتين للمخدرات وبيعها متساوية تقريباً^(٢١).

جيم- السياسات القانونية والأطر التنظيمية التي تحظر التمييز العنصري والإثني، والتدابير والسياسات والقوانين المماثلة المعتمدة على الصّعد الدولية والإقليمية والوطنية

٢٥- في إطار التصدي لتجليات الظاهرة المبينة أعلاه، يشير المقرر الخاص إلى أن المنظمات الدولية والإقليمية والدول قد اعتمدت طائفة من القوانين والصكوك لمكافحة اللجوء إلى التمييز العنصري والإثني وحظره.

١- السياسات القانونية والأطر التنظيمية الدولية

٢٦- التمييز العنصري والإثني محظور بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وهو مناف لأحكام مختلفة منها الحق في حياة خالية من التمييز العنصري، والحق في المساواة أمام القانون، والحق في الحرية الفردية والأمن، والحق في قرينة البراءة. وعلى وجه التحديد، تحظر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اللجوء إلى التمييز العنصري، في موادها ٢

(١٨) Angela Y. Davis and Dylan Rodriguez, "The challenge of prison abolition: a conversation", *Social Justice*, vol. 27 (2000), p. 212.

(١٩) Christina R. Rivers, "Civil death and the execution of democracy: black political power in the 'New Jim Crow' era of mass incarceration, National Conference of Black Political Scientists (Wilmington, 2014)، متاح على الرابط التالي:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2404105

(٢٠) James Austin and others, "The use of incarceration in the United States", *Critical Criminology*, vol. 10 (2001), pp. 17-41 (2001); and Frank Rudy Cooper, "The un-balanced Fourth Amendment: a cultural study of the drug war, racial profiling and Arvizu", *Villanova Law Review*, vol. 47 (2002), p. 851.

(٢١) Marc Mauer and David Cole, "Five myths about incarceration", *Washington Post*, 17 June 2011، متاح على الرابط التالي:

http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfWvYH_story.html

٤ و ٥ و ٧. وعلاوة على ذلك، فإن الحكم العام المتعلق بالمساواة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢٦) وضمانات محددة أخرى واردة في العهد تحظر كلها التمييز العنصري فيما يتعلق بـ "الحق في الحرية والأمن الشخصي" وتحرم "الاعتقال أو الاحتجاز التعسفي"، وتمنع الحرمان من الحرية "إلا لأسباب ينص عليها القانون وطبقاً للإجراء المقرر فيه" (المادة ٩(١)).

٢٧- ويشير المقرر الخاص إلى أن عدداً من آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة قد تناولت مسألة اللجوء إلى التمييز العنصري والإثني في مراكز الشرطة ومراكز مراقبة الهجرة والحدود وفي مرافق الاحتجاز. وعلى وجه التحديد، أوضحت لجنة القضاء على التمييز العنصري أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تحظر على الدول الأطراف اللجوء إلى التمييز على أساس عنصري أو إثني. وأشارت اللجنة في توصيتها العامة رقم ١٣ بشأن تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين في مجال حماية حقوق الإنسان، إلى أحكام المادة ٢ من الاتفاقية، التي تلزم الدول الأطراف بكفالة عدم إتيان السلطات والمؤسسات العامة ممارسات التمييز العنصري، وكذا تعهد الدول الأطراف بضمان الحقوق، الحماية بموجب المادة ٥ من الاتفاقية، في المساواة أمام القانون، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني. وبيّنت اللجنة أيضاً أن تلك الالتزامات تتوقف على الموظفين الوطنيين المكلفين بإنفاذ القانون الذين ينبغي أن يطلعوا بصورة مناسبة على التزامات دولهم وعلى مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (انظر قرار الجمعية العامة ١٦٩/٣٤، المرفق).

٢٨- وعلاوة على ذلك، كررت اللجنة موقفها بشأن التمييز العنصري والإثني في توصيتها العامة رقم ٣١ بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وسير عمل نظام العدالة الجنائية. وأشارت اللجنة إلى أن الدول ينبغي أن تمنع عمليات الاستجواب والتوقيف والتفتيش التي لا تستند إلا إلى المظهر المادي لشخص ما الذي يجعله عرضةً لقدراً أكبر من الاشتباه. ويشمل مسؤولو الدولة المعنيون على وجه التحديد الشرطة وأفراد الجيش وسلطات الجمارك والعاملون بالمطارات والمؤسسات العقابية والخدمات الاجتماعية والطبية والنفسانية. وطبقت اللجنة بصورة مباشرة هذه التوصيات المتعلقة بالتمييز العنصري والإثني على تقييماتها لفرادى الدول الأطراف.

٢٩- وخلصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩ إلى أن حالة تمييز عنصري في سياق مراقبة الهجرة تشكل تمييزاً. وفي تلك القضية بالذات، وفي معرض تقييم اللجنة على وجه التحديد لعمليات التحقق من الهوية لأغراض الهجرة في ضوء المادتين ٢(٣) و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، رأت اللجنة أن:

عمليات التحقق من الهوية التي تتم لأغراض الحفاظ على الأمن العام أو لأغراض منع الجريمة بصفة عامة، أو في إطار مراقبة الهجرة غير القانونية، تخدم غرضاً مشروعاً. على أنه لا ينبغي أن تكون السمات البدنية أو الإثنية للأشخاص الذين يخضعون لعمليات التحقق من الهوية التي تقوم بها السلطات بمثابة مؤشرات في حد

ذاتها لاحتمال وجود هؤلاء الأشخاص بصورة غير مشروعة في البلاد. كما أنه ينبغي ألا تتم هذه العمليات بشكل يستهدف الأشخاص الذين لهم سمات محددة بدنية أو إثنية دون غيرهم. فالتصرف خلاف ذلك لا يؤثر بصورة سلبية في كرامة الأشخاص المعنيين فحسب، بل يسهم أيضاً في نشر المواقف القائمة على كره الأجانب بين عموم الجمهور، ويتعارض مع اتباع سياسة فعالة ترمي إلى مكافحة التمييز العنصري^(٢٢).

٣٠- وأكدت أيضاً آليات أخرى تابعة للأمم المتحدة التزامات الدول بالقضاء على التمييز العنصري والإثني. وفي إعلان وبرنامج عمل ديربان، حثّت الدول بصريح العبارة على وضع وتطبيق وإنفاذ تدابير فعالة للقضاء على هذه الظاهرة^(٢٣). ودأب الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل على تذكير الدول بالتزاماتها بمكافحة التمييز العنصري والإثني. وفي عام ٢٠٠٧، كرس فريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي دورته السادسة لهذه المسألة واعتمد تعريف الممارسة الوارد في إعلان وبرنامج عمل ديربان. ووجه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب الانتباه أيضاً إلى هذه المسألة في إطار إعداد "مواصفات الإرهابي" (A/HRC/13/37).

٣١- وأخيراً، وفي خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف^(٢٤)، ونتيجة لتعاون العديد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، صدرت توصية للدول بتحسين مشاركتها في الجهود العامة المبذولة لمكافحة القوالب النمطية السلبية والتمييز ضد الأفراد والمجموعات، على أساس الأصل القومي أو الإثني أو الدين أو المعتقد.

٢- السياسات القانونية والأطر التنظيمية الإقليمية

٣٢- فيما يتعلق بأوروبا، لا تتضمن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أحكاماً صريحة تتعلق بالتمييز العنصري والإثني. ومع ذلك، فهناك عدد من الحقوق التي تحميها الاتفاقية لها أهميتها بالنسبة لإعداد الدفوع والحجج القانونية فيما يتصل بالممارسة، ولا سيما الأحكام المتعلقة بالحق في الحرية والأمن (المادة ٥)، والحق في احترام الحياة الخاصة والأسرية (المادة ٨)، والحق في سبيل انتصاف فعال (المادة ١٣) وحظر التمييز (المادة ١٤). وعلاوة على ذلك، هناك بروتوكولان

(٢٢) البلاغ رقم ١٤٩٣/٢٠٠٦، روزاليند وليامز لوكرافت ضد إسبانيا، الآراء المعتمدة في ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

(٢٣) انظر A/CONF.189/12 and Corr.1, chap. I, para. 72.

(٢٤) خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف. الاستنتاجات والتوصيات النابعة من ٤ حلقات عمل للخبراء الإقليميين نظمها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام ٢٠١١، واعتمدها خبراء في الرباط، في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. متاح على الرابط التالي:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

مهمان ملحقان بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ينصان على حرية التنقل (البروتوكول رقم ٤) وعلى الحظر العام للتمييز (البروتوكول رقم ١٢)^(٢٥).

٣٣- وبنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية تتعلق بالتنميط العنصري. وخلصت إلى أن تلك الممارسة تشكل تمييزاً غير مشروع^(٢٦).

٣٤- وأكدت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، التي أنشأها مجلس أوروبا في عام ١٩٩٣، في توصيتها المتعلقة بالسياسة العامة رقم ١١ بشأن مكافحة العنصرية والتمييز العنصري في أنشطة الشرطة، أن التنميط العنصري والإثني ليس رداً مقبولاً ولا صحيحاً على التحديات التي يملئها الواقع اليومي في مجال مكافحة الجريمة، بما في ذلك الإرهاب. وشددت اللجنة على أن التنميط العنصري والإثني شكل من أشكال التمييز العنصري، وهو بالتالي انتهاك لحقوق الإنسان، ومن شأنه أن يعزز القوالب النمطية، فضلاً عن كونه يفتقر إلى الفعالية ويقلل من الأمن البشري (الفقرة ٢٥). وعلاوة على ذلك، أصدرت اللجنة إلى أعضاء الاتحاد الأوروبي أربع توصيات محددة بشأن هذه المسألة، هي أن الدول الأعضاء ينبغي أن "تعرف التنميط العنصري والإثني بوضوح وتحظره بموجب القانون" (الفقرة ١)؛ و"تجري بحثاً بشأن التنميط العنصري وترصد أنشطة الشرطة بغية الكشف عن ممارسات التنميط العنصري، بوسائل منها جمع بيانات عن أنشطة الشرطة ذات الصلة تكون مصنفة حسب اعتبارات منها الأصل القومي أو الإثني، واللغة والدين والجنسية" (الفقرة ٢)؛ و"وضع معيار للشبهة المعقولة، لا يمكن بموجبه ممارسة صلاحيات الرقابة والمراقبة أو أنشطة التحقيق إلا بالاستناد إلى شبهة قائمة على معايير موضوعية" (الفقرة ٣)؛ و"تدريب الشرطة على مسألة التنميط العنصري وعلى أعمال معيار الشبهة المعقولة" (الفقرة ٤).

٣٥- ودأب مفوض مجلس أوروبا لحقوق الإنسان على إدانة ممارسة التنميط العنصري والإثني، وقال إنها قد تشكل انتهاكاً للمادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وحذر المفوض من الافتراض الذي يقوم عليه التنميط الإرهابي وشجب الأعداد الضخمة من الأبرياء الذين تعرضوا للمضايقة جراء هذه الممارسة. وشكك المفوض أيضاً في فعالية هذه الممارسة ونتائجها، وحذر من آثارها الضارة على العلاقات بين الشرطة والمجتمع، وأوصى بتطوير أساليب فعالة لعمل الشرطة تستند إلى السلوك الفردي أو المعلومات الاستخباراتية المتراكمة أو كليهما. وبالمثل، ذكر المفوض أن إجراءات التوقيف والتفتيش القائمة على أسس عرقية أو دينية تؤدي إلى نتائج عكسية وتنتهك معايير حقوق الإنسان. وطالب المفوض بوضع معيار شبهة معقولة يكون أساساً لعميات التوقيف والتفتيش من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون. وأخيراً، ندد المفوض بممارسات التنميط الإثني التي تستهدف الروما، بما في ذلك قواعد البيانات

Open Society Justice Initiative, Case Digests, *International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from the European Systems* (2013) (٢٥)

European Court of Human Rights, *Timishev v. Russia*, Application Nos. 55762/00 and 55974/00, Judgment of 13 December 2005 (٢٦)

(البيومترية) الخاصة، ومداهمات الشرطة، وعمليات التحقق التمييزية عند الحدود، فضلاً عن مستويات غير متناسبة من عمليات التوقيف والتفتيش، ودعا إلى وضع حد لهذه الممارسات، وأوصى برصد أنشطة الشرطة، ولا سيما من خلال جمع بيانات مصنفة^(٢٧).

٣٦- واعتمد الاتحاد الأوروبي إطاراً قانونياً يتضمن أحكاماً ضد التمييز العنصري والإثني، بما يشمل الصيغة الموحدة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي والمعاهدة الموحدة بشأن سير عمل الاتحاد الأوروبي. وعلاوة على ذلك، يتضمن ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية أحكاماً تضمن المساواة أمام القانون وتحظر التمييز. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي أمره التوجيهي المتعلق بالمساواة العرقية في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، الذي يكرس مبدأ المساواة في المعاملة بين الأشخاص بصرف النظر عن أصلهم العرقي أو الإثني^(٢٨).

٣٧- ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً أن البرلمان الأوروبي أصدر توصية بشأن التمييز، ولا سيما على أساس الانتماء الإثني والعنصري، في مجال مكافحة الإرهاب، وإنفاذ القانون، والهجرة، والجمارك، ومراقبة الحدود، مشيراً إلى أن التمييز العنصري والإثني قد أثار "شواغل بالغة بشأن التعارض مع قواعد عدم التمييز"^(٢٩). وأكد البرلمان الأوروبي أن استخدام الانتماء الإثني أو الأصل القومي أو الدين كعوامل في التحقيقات المتعلقة بإنفاذ القانون "يجب أن يجتاز اختبارات الفعالية، والضرورة، والتناسب"، وحذر من أن "التمييز القائم على افتراضات غمطية قد يؤدي إلى تفاقم مشاعر العداء وكره الأجانب بين عموم الجمهور"، وأوصى باعتماد تعريف واضح للتمييز، واستخدام إحصاءات عرقية موجهة لتحديد التمييز في ممارسات إنفاذ القانون، ووضع ضمانات قوية، وآليات انتصاف فعالة يسهل لجوء ضحايا التمييز إليها.

٣٨- وأصدرت شبكة الاتحاد الأوروبي للخبراء المستقلين المعنيين بالحقوق الأساسية رأياً بشأن التمييز العنصري والإثني في عام ٢٠٠٦، أوصت فيه باعتماد إطار قانوني لحظر هذه الممارسة، حتى لا تستخدم عوامل مثل الانتماء العنصري أو الإثني أو الدين أو الأصل القومي كمؤشرات على السلوك الإجرامي، سواء بشكل عام أو في سياق معين هو مكافحة الإرهاب. وأوصت أيضاً باستخدام الإحصاءات لتسليط الضوء على المواقف التمييزية لوكالات إنفاذ القانون التي تمارس التمييز العنصري. وأوصت الشبكة الدول بأن تحدد بأكبر قدر ممكن من الوضوح الشروط التي يمكن بموجبها أن تمارس سلطات إنفاذ القانون سلطات تقديرية في مجالات مثل عمليات التحقق من الهوية أو عمليات التوقيف والتفتيش، وأن تعاقب أي سلوك يصل

(٢٧) Council of Europe Commissioner of Human Rights, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012), p. 84.

(٢٨) الأمر التوجيهي الصادر عن المجلس في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ القاضي بتطبيق مبدأ المساواة في المعاملة بين الأشخاص بغض النظر عن الأصل العرقي أو الإثني (2000/43/EC).

(٢٩) توصية البرلمان الأوروبي إلى المجلس بتاريخ ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ بشأن مشكلة التمييز، ولا سيما على أساس عنصري وإثني، في مجال مكافحة الإرهاب وإنفاذ القانون والهجرة والجمارك ومراقبة الحدود (2008/2020(INI)).

درجة التمييز العنصري أو العرقي، ليس فقط من خلال فرض جزاءات عقابية، ولكن أيضاً من خلال توفير سبل الانتصاف المدنية للضحايا، أو عن طريق فرض عقوبات إدارية أو تأديبية^(٣٠).

٣٩- وفي عام ٢٠١٠، أصدرت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية تقريراً شاملاً عن التمييز العنصري والإثني أشار إلى معايير الاتحاد الأوروبي بشأن حماية البيانات الشخصية وعدم التمييز. وحذرت الوكالة من أن عمليات التوقيف والتفتيش التي تستند في دوافعها "حصراً" أو أساساً إلى الانتماء العنصري أو الإثني أو الدين تشكل تمييزاً وهي غير قانونية. واقتُرحت الوكالة في تقريرها أن الشبهة ينبغي أن تستند إلى السلوك الفردي (الذي لا يشمل الملامح الجسدية)، وحذرت من الآثار الضارة المترتبة على التمييز الإثني في العلاقات بين أفراد المجتمع، كما حذرت من عدم كفاءة هذه الممارسة. وأوصت الوكالة بتقديم التدريب للضباط في مجال التمييز العنصري والإثني، وإخضاع عمليات التوقيف والتفتيش التي يُجرىها للرصد من خلال جمع بيانات مصنفة حسب العنصر، شريطة ضمان عدم الكشف عن الهويات وضمان الموافقة المستنيرة مضمونة^(٣١).

٤٠- ويهدف الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في القارة. ويتضمن هذا الصك أحكاماً تسهم في حظر التمييز العنصري والإثني، مثل تلك المتعلقة بالحقوق في عدم التعرض للتمييز (المادة ٢)؛ والحقوق في المساواة أمام القانون والمساواة في التمتع بحماية القانون (المادة ٣)؛ والحقوق في الحرية الشخصية والحماية من الاعتقال التعسفي (المادة ٦)؛ والحقوق في حرية التنقل (المادة ١٢)^(٣٢).

٤١- ولدى منظمة الدول الأمريكية العديد من صكوك حقوق الإنسان لمكافحة التمييز. وتتضمن الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان أحكاماً عن الحقوق في الحرية الشخصية (المادة ٧)؛ والحقوق في الخصوصية (المادة ١١)؛ وحرية التنقل واختيار محل الإقامة (المادة ٢٢)؛ والحقوق في المساواة في الحماية (المادة ٢٤). وفي عام ٢٠٠٦، أنشأ المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية فريقاً عاماً لصياغة اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من أشكال التعصب، التي اعتمدتها الجمعية العامة للمنظمة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٣ وتوفر إطاراً قانونياً موحداً للقضاء على العنصرية والتعصب في الأمريكتين، رغم أنها لم تدخل بعد حيز التنفيذ حتى كتابة هذا التقرير^(٣٣).

(٣٠) European Union Network of Independent Experts on Fundamental Rights, "Ethnic profiling" (CFR-CDF.Opinion4.2006), p. 7.

(٣١) European Union Agency for Fundamental Rights. *Towards More Effective Policing: Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010), p. 64.

(٣٢) African Commission on Human and Peoples' Rights. متاح على الرابط التالي: www.achpr.org/instruments/achpr/ (آخر مطالعة بتاريخ ٢ شباط/فبراير ٢٠١٥).

(٣٣) متاح على الرابط التالي: http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp.

٤٢ - وعُرفت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في عام ٢٠٠٩، التمييز العنصري والإثني على أنه تكتيك "يعتمد لأسباب يفترض أنها تتعلق بالسلامة والحماية العامين" ويكون "مدفوعاً بالقوالب النمطية القائمة على أساس العنصر أو اللون أو العرق أو اللغة أو النسب أو الدين أو الجنسية أو مكان الولادة، أو مزيج من هذه العوامل، بدلاً من الاستناد إلى شبهات موضوعية" و"يميل إلى استهداف أفراد أو مجموعات بطريقة تمييزية على أساس الافتراض الخاطيء بأن من يحملون هذه الصفات مهيوون لإتيان أنواع معينة من الجرائم"^(٣٤). وبالمثل، ذكرت لجنة البلدان الأمريكية، في تقرير عن حالة الأشخاص المنحدرين من أصل أفريقي، أن هؤلاء الأشخاص أكثر عرضة للاشتباه بهم، وأكثر عرضة للملاحقة والمقاضاة والإدانة، مقارنة مع بقية السكان. وتلقت اللجنة تقارير تتناول بالتفصيل عمليات الاعتقال الانتقائي لهؤلاء الأشخاص على أساس التمييز العنصري، ومراقبة الشرطة التي لا مبرر لها، والتفاعلات السلبية مع الشرطة، ومعدلات الاعتقال غير المتناسبة، والتمثيل المفرط في نظام العدالة الجنائية.

دال - نماذج من المبادرات المتخذة على المستوى الوطني لمواجهة التمييز العنصري والإثني والتصدي له

٤٣ - يعرض المقرر الخاص، في الفرع أدناه، لمحة عامة عن عدد من المبادرات التشريعية والسياساتية والمؤسسية التي اتخذتها الدول وغيرها من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، لمواجهة التمييز العنصري والإثني والتصدي له.

١ - الأطر القانونية الوطنية

٤٤ - عولجت مسألة التمييز العنصري والإثني من خلال أطر العمل الوطنية ومبادرات مختلفة مثل الأدلة والتوصيات الصادرة عن الحكومات. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وسّع قانون العلاقات بين الأعراق (المعدل) لعام ٢٠٠٠ نطاق حظر التمييز العنصري ليشمل أداء الوظائف العامة من جانب السلطات العامة، بما في ذلك الشرطة، ووكالة مراقبة الحدود والإدارات الحكومية الأخرى وتنص الآن المادة ١٩ بء (١) من القانون المذكور على أنه "لا يجوز للسلطة العامة أن تأتي، في إطار تنفيذ أي من مهام السلطة، أي فعل يشكل تمييزاً"^(٣٥).

٤٥ - وفي المملكة المتحدة أيضاً، وُحد قانون المساواة لعام ٢٠١٠ قوانين عدم التمييز الموجودة في إطار قانون واحد، وأنشأ إطاراً قانونياً لحماية الحقوق الفردية وتعزيز تكافؤ الفرص. وينطبق هذا القانون على جميع الهيئات التي تقدم خدمة عامة، بما في ذلك جهاز الشرطة، والجمارك والمكوس، ومأمورو الضرائب، وضباط الصحة والسلامة، وسلطات الهجرة، ودائرة

(٣٤) Inter-American Commission on Human Rights, report No. 26/09 (admissibility and merits), case 12.440, Wallace de Almeida (Brazil), 20 March 2009, para. 143.

(٣٥) متاح على الرابط التالي: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/34/contents>.

السجون ومراقبة السلوك^(٣٦). وأهداف القانون هي القضاء على التمييز غير القانوني، والتحرش، والإيذاء وأنواع السلوك الأخرى المحظورة بموجب أحكامه، للنهوض بتكافؤ الفرص لصالح الأقليات وتعزيز العلاقات الجيدة بين الأقليات وبقية المجتمع.

٤٦- وفي عام ٢٠٠٣، أصدرت حكومة الولايات المتحدة مذكرة توجيهية بشأن التفاعلات بين مختلف الأجناس وضباط وكالات إنفاذ القانون الاتحادية. والمذكرة التوجيهية، التي تم تحديثها في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠١٤، مصدرها وزارة العدل^(٣٧) وهي تضع آليات لمكافحة التمييز العرقي والإثني في إنفاذ القانون. وفيما يتعلق بالقرارات الروتينية أو العفوية في مجال إنفاذ القانون، تنص المذكرة التوجيهية على أنه لا يجوز لضباط إنفاذ القانون الاتحاديين اللجوء إلى الانتماء العنصري أو الإثني بأي قدر كان في وصف مشتبه به بعينه. ويجوز لضباط إنفاذ القانون الاتحاديين عند القيام بأنشطة تتعلق بتحقيق بعينه الالتفات إلى الانتماء العنصري أو الإثني في حدود الشروط التالية فحسب (أ) وجود معلومات موثوقة (ب) المعلومات مهمة بالنسبة للبلدة أو الإطار الزمني؛ (ج) المعلومات تربط أشخاصاً ذوي انتماء عنصري أو إثني معين بحادث جنائي معلوم أو مخطط إجرامي أو منظمة إجرامية محددتين. وحيثما كانت هناك تحقيقات أو حالات تهديد للأمن القومي، أو كوارث أو مسائل تتعلق بمراقبة الحدود، لا يجوز لضباط إنفاذ القانون الاتحاديين الالتفات إلى الانتماء العنصري أو الإثني إلا بالقدر الذي يسمح به الدستور والقوانين. ولا تسري المذكرة التوجيهية إلا على الوكالات الاتحادية وليس على سلطات الولايات أو السلطات المحلية التي تضطلع بالغالبية العظمى من مهام إنفاذ القانون، ولكن النسخة المحدثة باتت الآن تسري على وزارة الأمن الداخلي وأنشطة المخابرات. والمقرر الخاص مسرور بهذا الإصدار المحدّث والشامل ويأمل أن يكون بمثابة نموذج للممارسة الجيدة تحتذي به باقي السلطات، وكذلك بلدان أخرى.

٤٧- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، سنّت الولايات والسلطات المحلية تشريعات تحظر التمييز العنصري وتطلب جمع البيانات في الوقت نفسه. وعلى المستوى الاتحادي، عُرض مشروع قانون إنهاء التمييز العنصري على مجلس الشيوخ في أيار/مايو ٢٠١٣؛ ولا يزال هذا المشروع قيد المناقشة حتى كتابة هذا التقرير. وسيحظر هذا القانون على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين ووكالات إنفاذ القانون اللجوء إلى التمييز العنصري، وسيُجبر وكالات إنفاذ القانون الاتحادية على تعهّد سياسات وإجراءات مناسبة للقضاء على التمييز العنصري والإثني وإنهاء الممارسات القائمة التي تسمح له بالاستمرار في الوقت الحاضر. وسيشترط القانون أيضاً على الهيئات الحكومية الولائية أو المحلية أو المجالس القبلية التي تطلب منحاً أو تمويلات اتحادية تقديم

(٣٦) متاح على الرابط التالي: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>. يسري قانون المساواة لعام ٢٠١٠ في إنكلترا واسكتلندا وويلز. أما أيرلندا الشمالية فمشمولة بتشريع مستقل.

(٣٧) متاح على الرابط التالي: <http://csgjusticecenter.org/law-enforcement/publications/guidance-for-federal-law-enforcement-agencies-regarding-the-use-of-race-ethnicity-gender-national-origin-religion-sexual-orientation-or-gender-identity/>

إفادة تؤكد أن لديها سياسات وإجراءات مناسبة للقضاء على التمييز العنصري والإثني وأنها قد ألغت أي ممارسات قائمة من هذا القبيل^(٣٨). وأخيراً، سيسمح القانون للنائب العام بإسناد منح وعقود لجمع البيانات المتعلقة بالتمييز العنصري والإثني وإعداد ممارسات جيدة ونظم للقضاء على هذه الممارسات.

٤٨ - وفيما يتعلق بالسويد، ينص قانون الأجانب على أنه لا يمكن توقيف شخص والتحقيق من هويته بناء فقط على لون بشرته أو اسمه أو لغته أو سمات أخرى مماثلة. وفي هذا الصدد، يمكن أن تتيح المعايير والتوجيهات تعليمات واضحة للضباط بشأن ما يجوز وما لا يجوز من اللجوء إلى الانتماء الإثني والعنصري والأصل القومي في أداء عملهم^(٣٩).

٢ - المعايير السياسية والمؤسسية

٤٩ - أعدت في بعض البلدان مدونات لقواعد سلوك موظفي إنفاذ القانون تحظر اللجوء إلى الانتماء الإثني والديني والأصل القومي لاستهداف أشخاص كمشتببه بهم، وتفرض أيضاً على ضباط إنفاذ القانون الاستناد في قراراتهم إلى شبهة معقولة^(٤٠). وفي فرنسا، تحظر مدونة قواعد سلوك الشرطة الوطنية التمييز وتدعو إلى معاملة الجمهور وأي شخص موقوف معاملة مهذبة ومحترمة. وتسري أحكام هذه المدونة على جميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون الوطني، بمن فيهم المكلفون بتنفيذ مهام تتعلق بالهجرة ومكافحة الإرهاب^(٤١). وتنص مدونات قواعد سلوك الشرطة على معايير مماثلة في النمسا وأيرلندا الشمالية.

٥٠ - وقد أبلغ المقرر الخاص أن عدداً من الممارسات الجيدة القائمة على الأنماط السلوكية قد نفذت في تطبيق قوانين الهجرة. وهذا أمر مهم بالنسبة لتوجيه اهتمام الضباط إلى عوامل الخطر السلوكية عوضاً عن الاستناد إلى افتراضات بشأن الجنسية أو الانتماء العنصري أو الإثني. وعلى سبيل المثال، يشكل نظام التمييز السلوكي القائم على المعلومات في مطار بروكسيل مثلاً على نظام تمييز قائم على الاستخبارات ويستعين بالعوامل السلوكية.

٥١ - ويبدو أن اللجوء إلى خطط العمل الاستراتيجية مصنف بين الخطوات الإيجابية التي اتخذتها الدول للتصدي لمشكلة محددة؛ ويصدر في بعض الأحيان تكليف سياسي بإعداد هذه الخطط وأحياناً أخرى تعدها القيادة العليا المعنية بإنفاذ القانون. وهي تمثل التزاماً سياسياً باتخاذ

(٣٨) متاح على الرابط التالي: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1038> (accessed on 17 February 2015).

(٣٩) Aliens Act (Utlanningslag) (2005:716).

(٤٠) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices* (New York, 2012), p. 38.

(٤١) Commission nationale pour la déontologie de la sécurité, saisine No. 2009.77.

خطوات لمعالجة مشكلة ما ويمكن أن تكون بمثابة أساس وخريطة طريق لإجراءات التصدي للتنميط العنصري والإثني^(٤٢).

٣- هيئات الرقابة والمساواة

٥٢- أنشأ عدد من الدول هيئات للرقابة على إنفاذ القانون وآليات تظلم لمعالجة التنميط العنصري والإثني. وتضطلع هذه الآليات بدور مهم في تحديد ممارسات إنفاذ القانون التمييزية وتوجيه الانتباه إليها، واقتراح سبل انتصاف منها. ويمكن أن تكون هذه المؤسسات هيئات وطنية للمساواة، أو هيئات تظلم ورقابة متخصصة تابعة للشرطة. وفي المملكة المتحدة، تحقق لجنة شكاوى الشرطة المستقلة في الشكاوى والادعاءات المتعلقة بسوء السلوك ويمكن أن تقدم توصيات بشأن السياسة العامة. واللجنة مسؤولة مسؤولية عامة عن نظام شكاوى الشرطة، وهي مكلفة بموجب القانون بزيادة ثقة الجمهور في نظام شكاوى الشرطة في إنكلترا وويلز. واللجنة مستقلة عن الشرطة أو الحكومة^(٤٣).

٥٣- وبالإضافة إلى الرقابة المدنية الخارجية على إنفاذ القانون، يوجد نموذجان آخران في أوروبا. فالدانمرك والنرويج والسويد لديها ضباط خاصون لإنفاذ القانون ملحقون بالنيابة العامة هم من يتلقون الشكاوى ضد ضباط الشرطة ويحققون فيها^(٤٤). وفي فرنسا، تسهر اللجنة الوطنية لأخلاقيات الشرطة، وهي سلطة إدارية مستقلة أنشئت في عام ٢٠٠٠، على كفالة امتثال ضباط إنفاذ القانون الفرنسي لقواعد الأخلاق. ويمكن للأفراد أن يقدموا شكاوى إلى اللجنة عن طريق عضو من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، أو ديوان المظالم، أو الهيئة العليا لمكافحة التمييز وتحقيق المساواة، أو محامي الأطفال، أو المشرف العام على أماكن الاحتجاز والحرمان من الحرية.

٥٤- وأنشأت بلدان أخرى هيئات للمساواة تضطلع بالتحقيقات أو توفر وسائل الجبر في حالات التمييز. والعديد منها يتمتع بسلطة التحقيق في الممارسات ومراجعة السياسات وإصدار التوصيات. وفي هذا الصدد، نشرت لجنة حقوق الإنسان في أونتاريو، في كندا، توصيات لإنهاء التنميط العنصري والإثني في تقرير عام ٢٠٠٣ بعنوان "دفع الثمن: التكلفة الإنسانية للتنميط العنصري"^(٤٥). وفي هولندا، يتمتع المكتب الوطني الهولندي لمكافحة التمييز بسلطات واسعة النطاق تشمل الرقابة على إنفاذ القانون. وفي السويد، يجوز لأمين المظالم ضد التمييز أن يبت في الشكاوى ضد الشرطة بموجب قانون مكافحة التمييز لعام ٢٠١٠. وفي أيرلندا الشمالية،

(٤٢) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 51.

(٤٣) الموقع الشبكي للجنة شكاوى الشرطة المستقلة / <https://www.ipcc.gov.uk/> (تاريخ آخر مطالعة ١٦ آذار/مارس ٢٠١٥).

(٤٤) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 57.

(٤٥) متاح على الرابط التالي: <http://www.ohrc.on.ca/en/paying-price-human-cost-racial-profiling>.

تدرس لجنة حقوق الإنسان حالات التمييز العنصري والإثني على الحدود من قبل موظفي الهجرة، وذلك بالاستعانة بالملاحظة المباشرة وإجراء المقابلات مع موظفي الهجرة بشأن طريقة اتخاذ قراراتهم^(٤٦).

٥٥ - وفيما يتعلق أيضاً بالمملكة المتحدة، أنشأت هيئة شرطة العاصمة في لندن لجنة لتقصي الحقائق في عمليات التوقيف والتفتيش، مسؤولة قانوناً عن مساءلة دائرة شرطة العاصمة عن أفعالها. وفي الولايات المتحدة، اضطلع الاتحاد الأمريكي للحريات المدنية، وهو منظمة غير حكومية، بدور قيادي في الدعوة لإجراء التحقيقات من قبل الهيئات الاستشارية المشتركة بين الشرطة والمجتمع^(٤٧). وفي ألمانيا، نجح مكتب تنفيذ المساواة في المعاملة، وهو منظمة غير حكومية^(٤٨)، في الطعن أمام المحاكم الإدارية في ممارسة عمليات التحقق من الهوية التي تقوم بها شرطة الحدود في القطارات ومحطات القطارات بالاستناد فقط إلى المعايير العنصرية والإثنية وبطريقة استنسابية وتمييزية. وأخيراً، صدرت في أستراليا في عام ٢٠١٣، عن شرطة ولاية فيكتوريا إعلانات غير مسبقة بأنها ستدعو الأهالي إلى التعليق على ممارساتها ومن ثم ستخضع نفسها لفحص ذاتي، وتعدّ سياسة عامة عن التعاطي الميداني، ستشمل جمع البيانات، وتوفير التدريب المتعدد الثقافات لوكلائها، ونشر تقرير عن نتائج العملية يطلع عليه العموم^(٤٩).

٤ - التدريب والتوعية

٥٦ - اطلع المقرر الخاص على أمثلة مختلفة على التدريب الذي أجرته وكالات إنفاذ القانون من أجل القضاء على التمييز العنصري والإثني الذي يقوم به موظفوها. ومع ذلك، فمن المهم أن نلاحظ أن من الصعوبة بمكان القضاء على هذه الممارسة عن طريق تدابير التدريب وحدها، بل ينبغي الجمع بين هذه التدابير وتدابير أخرى للحد من استخدام التمييز، مثل الممارسات الرقابية الجيدة والإجراءات التشغيلية الواضحة. ويوجد أيضاً تدريب على التنوع ومراعاة حساسية القضايا في دوائر أخرى من دوائر القطاع العام غير إنفاذ القانون. ويسعى التدريب على مراعاة الحساسية الثقافية إلى توعية الضباط بثقافات المجموعات الإثنية التي غالباً ما يتكون بها، ولكنهم غير معتادين شخصياً عليها^(٥٠).

(٤٦) Northern Ireland Human Rights Commission, *Our Hidden Borders* (Belfast, 2009). متاح على الرابط التالي:

<http://www.statewatch.org/news/2009/apr/Our%20Hidden%20Borders%20April%202009.pdf>

(٤٧) انظر <http://crr.ca/divers-files/en/onGoing/racProf/rep/eRacProfRepRacProfFctSh.pdf>

(٤٨) Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e.V.

(٤٩) انظر http://www.policeaccountability.org.au/wp-content/uploads/2014/03/Equality-is-not-the-same_Victoria-Police-Response-to-Community-Consultation-and-Reviews2.pdf

(٥٠) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p.125

٥٧- وفي أيرلندا، وأيرلندا الشمالية (المملكة المتحدة)، يقدم برنامج التدريب المعنون "التنوع صالح"، الذي وضع بالاشتراك بين وكالتي الشرطة، التدريب لموظفي إنفاذ القانون في القضايا المشتركة بين الثقافات وقضايا التنوع. وفي السويد، تلقى الضباط تدريباً في "تكتيكات الشرطة الخاصة" تناول التنميط العنصري والإثني وأوضح المعايير المعمول بها والأمثلة العملية للقضاء على هذه الممارسة^(٥١). وفيما يتعلق ببلجيكا، يتوافر للشرطة القضائية الاتحادية البلجيكية خبران في الإسلام (مختصان في الدراسات الإسلامية والعربية)، يقدمان المشورة والتدريب لضباط الشرطة المكلفين بمسؤوليات في مجال مكافحة الإرهاب ويشجعانهم على عدم الاعتماد على الصور النمطية أو التنميط عند إجراء تقييمات للأفراد أو المنظمات^(٥٢).

٥٨- وأبلغ المقرر الخاص أن مجموعة أخرى من التدابير اتخذتها بعض الدول تتعلق باستعراض السياسات لتحديد العوامل المؤسسية التي قد تكون محركاً للتنميط العنصري والإثني أو مساعداً عليه. وتقدم هذه الاستعراضات توصيات متعلقة بالسياسة العامة لمعالجة التنميط العنصري والإثني. وهي تعطي لمؤسسات إنفاذ القانون فرصة لإعادة النظر في سياساتها سواء على صعيد القوة أو على المستوى المحلي، لمعرفة كيفية ترجمة السياسات إلى ممارسة، لتقييم فعاليتها، وقياس أثرها في المجتمعات المختلفة^(٥٣).

٥٩- وقد استخدمت هذه الاستعراضات لمعالجة التنميط الإثني من قبل قوات الشرطة في كندا والمملكة المتحدة، وبشكل أكثر تحديداً لإعادة النظر في استخدام صلاحيات الإيقاف والتفتيش من جانب وكالات إنفاذ القانون هذه. وفي أيرلندا الشمالية، يتعين على إدارة الشرطة أن تستجلي تأثير كافة التغيرات المدخلة على السياسات؛ ونتيجة لذلك، غُذلت تلك التي تبين أنها ذات تأثير غير متناسب في مجتمعات بعينها^(٥٤). وفي هولندا، تعاقبت شرطة أمستردام مع مراجعين مستقلين لفحص جهاز الشرطة وعمله. وركز أحد المراجعين على المعلومات والأفكار المسبقة التي تتحكم في خيارات الشرطة بشأن عمليات التدخل. وأعقبت تلك البحوث دراسة نوعية تضمنت مقابلات مع ما بين ٥٠ و ٦٠ من ضباط الشرطة بشأن مبرراتهم لتقرير من يخضع للتوقيف والتفتيش^(٥٥). وفيما يتعلق برومانيا، وضعت المبادرة الاستراتيجية للشرطة الرومانية نموذجاً مماثلاً لتقييم أنشطة الشرطة الموجهة لأبناء الروما^(٥٦).

(٥١) المرجع نفسه.

(٥٢) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 133.

(٥٣) المرجع نفسه، ص ١٣٥.

(٥٤) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 136.

(٥٥) المرجع نفسه.

(٥٦) انظر <http://www.europeandialogue.org>.

٥- التواصل مع الأقليات

٦٠- من الممارسات الجيدة الأخرى والمهمة توظيف أشخاص متممين إلى أقليات في وكالات إنفاذ القانون. وأنشأت بعض الدول، على سبيل المثال في أوروبا، وحدات تنوع متخصصة لمكافحة التمييز العنصري والإثني وزيادة تمثيل وكالاتها وتنوعها. وباستطاعة هذه الوحدات أن تعالج قضايا التنوع داخل وكالة إنفاذ القانون نفسها، ومن خلال التواصل مع مجتمعات الأقليات.

٦١- ويرى المقرر الخاص أن التواصل مع المجتمع وإشراكه يشكل مجموعة أخرى من الممارسات الجيدة. وينبغي أن تشترك في الجهود المبذولة لمعالجة التمييز العنصري والإثني المجتمعات المحلية على مستوى القاعدة الشعبية. وهذا يشمل وكالات إنفاذ القانون، التي يجب أن تشارك مع مجتمعاتها المحلية من أجل كسب ثقتها واحترامها. وفي المملكة المتحدة، تعقد شرطة غرب يوركشاير بانتظام "جلسات إحاطة في الشارع"، حيث يقدم كبار الضباط إحاطات في الأماكن العامة مثل الحدائق والمراكز الأهلية، والشوارع التجارية. وبوسع أفراد الجمهور الاستماع إلى الإحاطة، التي يقدمها الضباط قبل التحرك في دورية، وهم مدعوون للمشاركة في هذه الجلسات وتسليط الضوء على القضايا والاهتمامات المحلية. وكان رد الفعل على هذه الإحاطات إيجابياً، لأنها تزيد من وضوح الرؤية وتساعد الضباط على فهم القضايا المحلية واستهدافها^(٥٧). وفي هولندا، يضم مركز الخبرة القومي للتنوع فريقاً من الخبراء يناهز ٥٠ من ضباط الشرطة المتنوعي الانتماءات الإثنية منتدبون إلى الفريق لمدة تصل إلى ٨٠ ساعة في السنة على أساس الاحتياج. ويمكن استدعاء فريق الخبراء لمعالجة مشاكل في مناطق متعددة الأعراق. وهو لا يتناول القضايا التي تنشأ فحسب، بل يساعد أيضاً جهاز الشرطة على الخلوص إلى أية استنتاجات مهمة مثل الافتقار إلى تمثيل الأقليات في مجال إنفاذ القانون^(٥٨). وفي أيرلندا، يعقد المكتب الثقافي المتعدد الأعراق مشاورات سنوية مع الأقليات العرقية لمناقشة الممارسات الجيدة واحتياجات الأقليات وشواغلها، وعمل ضباط الاتصال العرقي، وخلاف ذلك من المواضيع^(٥٩). وتشمل الأمثلة الإيجابية الأخرى التي تم تحديدها العمل مع الفئات المهمشة تقليدياً مثل الشباب، والرحل والمهاجرين غير الشرعيين. وفي جنوب أفريقيا، عمل المركز الأفريقي للهجرة والمجتمع مع أعضاء الجاليات المهاجرة ممن كانوا ضحايا للهجمات المعادية للأجانب والذين استهدفت متاجرهم، جنباً إلى جنب مع الشرطة المحلية وقادة المجتمعات المحلية، من أجل وضع حد للتمييز، وتعزيز الحوار، والتحقيق في ممارسات الشرطة.

(٥٧) انظر <http://www.westyorkshire.police.uk/hatecrime>.

(٥٨) Open Society Foundations, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, p. 155.

(٥٩) Justice Initiative interviews with Travellers, June 2008; Caroline Keane, *Pavee Point Travellers' Centre*, June 2008; Finglas Gardai, June 2008.

٦- جمع البيانات

٦٢- أخيراً، يود المقرر الخاص أن يشير إلى أهمية جمع بيانات مصنفة فيما يتعلق بالتنميط العنصري والإثني، وهو أمر ضروري من أجل قياس تصرفات وكالات إنفاذ القانون، ولا سيما فيما يتعلق بالإجراءات الاستثنائية مثل التحقق من الهوية، والتوقيف والتفتيش. ويمكن أن يكون جمع البيانات بمثابة أداة لزيادة شفافية وكالات إنفاذ القانون ومساءلتها. وفي أوروبا، تعد المملكة المتحدة هي البلد الوحيد الذي يجمع البيانات الوطنية عن إنفاذ القانون والشؤون العرقية بشكل منتظم وبموجب ولاية قانونية. ويلزم القانون البريطاني قوات الشرطة في إنكلترا وويلز بجمع البيانات الإثنية عن ممارسات التوقيف والتفتيش التي تقوم بها الشرطة^(٦٠). وتصدر قوات شرطة مقاطعة سوفولك وغرب يوركشاير إيصالاً للشخص الذي أوقف تُسجل فيه تفاصيل سبب التوقيف، وهوية كل من الشخص المعني وضابط الشرطة. ونفذت مبادرة مماثلة في بلدية فوينلابرادا، إسبانيا، بدعم من المفوضية الأوروبية. وبوسع جمع البيانات على هذا النحو أن يكون أداة للحد من التنميط الإثني وتحسين ثقة مجتمعات الأقليات في الشرطة. وفي الولايات المتحدة، أطلقت جمعية المساعدة القانونية، في نيويورك، "برنامج مساءلة الشرطي"، وهو عبارة عن قاعدة بيانات تحتوي على معلومات عن مخالفات ضباط شرطة مدينة نيويورك، أنشئت لمساعدة المحامين العامين في جلسات الاستماع بالمحاكم على الطعن في مصداقية ضباط الشرطة المخالفين لقواعد السلوك والمتورطين في سوء سلوك. ومن شأن استخدام تلك المعلومات لمراقبة أداء الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون أن يحد من سلطاتهم التقديرية الفردية ويجبرهم على الاعتماد على مؤشرات موضوعية للشبهة بدلاً من التركيز على العوامل الذاتية، عند تقرير من يوقفون. وقد تبين أن هذه الممارسة الجيدة تؤدي إلى زيادة كفاءة الشرطة.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٦٣- يشكل التنميط العرقي والإثني في إنفاذ القانون انتهاكاً لحقوق الإنسان للأفراد والجماعات المستهدفة بهذه الممارسات، وذلك بسبب طبيعتها التمييزية في الأساس، ولأنها تؤدي إلى تفاقم التمييز الذي يعاني منه الناس أصلاً بسبب الأصل الإثني أو الانتماء إلى أقلية. وعلاوة على ذلك، يضر التنميط العنصري والإثني بالعلاقات الهشة أصلاً بين وكالات إنفاذ القانون ومجتمعات الأقليات، في الوقت الذي يحتاج أفراد الأقليات إلى طمأننتهم بشأن إدماجهم في المجتمع ومشاركتهم فيه. ومن المؤسف أن اللجوء إلى التنميط العنصري والإثني قد زاد في أعقاب الهجمات الإرهابية في الولايات المتحدة وأوروبا. وقد استهدفت هذه الممارسة أفراداً ومجتمعات بعينهم بالاستناد حصراً على انتمائهم العنصري أو الإثني أو أصلهم القومي أو دينهم، وقد لاقت إقبالا غير متناسب من وكالات إنفاذ القانون في وقت تتسم فيه مواردها بالشح.

(٦٠) المادة ٩٥ من قانون العدالة الجنائية لسنة ١٩٩١.

٦٤- ومكافحة اللجوء إلى التمييز العنصري والإثني في إنفاذ القانون يشكل تحدياً جديداً ومعقداً. ومع ذلك، يؤكد المقرر الخاص على أن إعلان وبرنامج عمل ديربان، وسائر الصكوك الدولية لحقوق الإنسان مثل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبعض الصكوك الإقليمية المشار إليها سابقاً توفر إطاراً شاملاً لمكافحة اللجوء إلى التمييز العرقي والإثني في إنفاذ القانون. وتحقيقاً لتلك الغاية، يرحب المقرر الخاص بالاهتمام المستمر والعناية المبذولة من لجنة القضاء على التمييز العنصري، التي أصدرت توصيات عامة مفيدة للدول الأطراف في هذا الصدد.

٦٥- ويلاحظ المقرر الخاص الجهود القانونية والسياساتية المتعددة المبذولة على الصعيدين الإقليمي والوطني لمعالجة اللجوء إلى التمييز العنصري والإثني وتقديم بدائل ناجعة وذات مصداقية. والتدابير التشريعية أساسية بالنسبة لأية استراتيجية لمكافحة التمييز والعنصرية من جانب وكالات إنفاذ القانون؛ ولهذا السبب، يشجع المقرر الخاص الدول، التي لم تسن تشريعات محددة تحظر استخدام التمييز العنصري والإثني، على النظر في القيام بذلك.

٦٦- ويوصي المقرر الخاص بحظر واضح لا لبس فيه لاستخدام وكالات إنفاذ القانون للتمييز العنصري والإثني. وسوف يتطلب تحريم التمييز العنصري والإثني تعديل التشريعات الوطنية لكي يدرج فيها حظر صريح لاستخدام مثل هذا التمييز. وينبغي أيضاً أن يُنظر في تحريم التمييز العنصري والإثني على الصعيد الإقليمي.

٦٧- ويهيب المقرر الخاص بالقادة السياسيين ورؤساء وكالات إنفاذ القانون أن يعلنوا جهاراً مناهضتهم للتمييز، ويتجنبوا الإدلاء بتصريحات تربط الانتماء العنصري أو الإثني بالسلوك الإجرامي أو الهجرة غير الشرعية أو الإرهاب، من أجل جبر الضرر الذي لحق بالأقليات بسبب استخدام التمييز العنصري والإثني، والحرص على تمكّن هذه المجموعات والأفراد من الاندماج الكامل في مجتمعاتهم.

٦٨- ويوصي المقرر الخاص الدول بجمع البيانات المتعلقة بإنفاذ القانون، بما في ذلك الإحصاءات المصنفة حسب الانتماء الإثني والعنصري، التي تعتبر ضرورية من أجل إثبات وجود التمييز العنصري والإثني وتحديد مدها. وهذه الإحصاءات هي أداة جوهرية لتمكين الكشف عن ممارسات إنفاذ القانون التي تركز اهتماماً غير متناسب وغير مبرر على الأقليات العنصرية والإثنية على أساس الصور النمطية التي تربط بين الانتماء الإثني والجريمة. ولكي تُجمع هذه البيانات بشكل صحيح، يلزم التدقيق عن كذب في المراحل الثلاث الأساسية المتعلقة بجمع البيانات وتخزينها والوصول إليها، وذلك لمنع أي احتمال إساءة استخدام لهذه البيانات. ويصدق هذا أكثر ما يصدق على إنفاذ القانون، حيث توجد مخاطر واضحة باستخدام البيانات الإثنية لتسهيل التمييز العنصري والإثني

بدلاً من الحد منه. ويجب أن تُوازن معايير حماية البيانات بين حاجة إنفاذ القانون إلى جمع البيانات والاحتفاظ بها لأغراض الكشف عن الجرائم ومنعها والتحقيق فيها، والحق في الخصوصية وقرينة البراءة.

٦٩- وعندما توجد إحصاءات مصنفة حسب الانتماء العنصري والإثني عن إجراءات إنفاذ القانون، فإنها توفر نظرة مهمة للاطلاع على ممارسات إنفاذ القانون، علاوة على كونها حجر الزاوية في عملية إثبات اللجوء للتنميط العنصري والإثني. وقد تكون هذه الإحصاءات مفيدة لتقرير سياسات وممارسات جديدة، لا سيما عند الافتقار إلى بيانات مستقاة من تعداد السكان أو عندما تبدو تلك البيانات غير دقيقة، أو حيث لا توجد بيانات عن إنفاذ القانون وتكون هناك مخاوف بشأن التنميط العنصري. وبالمثل، فإن تبادل البيانات مع مجتمعات الأقليات يعد خطوة إيجابية اتخذتها بعض الدول وينبغي التشجيع على مواصلة.

٧٠- وعلاوة على ذلك، يشجع المقرر الخاص هيئات التحقيق الرقابية على رصد سلوك وكالات إنفاذ القانون وممارساتها والتحقيق في الشكاوى الفردية. ويجب أن تتمتع الهيئات الرقابية بسلطة النظر في مزاعم التنميط العنصري والإثني، وينبغي أن تخرج بتوصيات عملية ترمي إلى تغيير السياسات العامة من أجل القضاء على استخدام التنميط العنصري والإثني. وينبغي أيضاً أن تكون هذه الهيئات قادرة على جمع البيانات لرصد التمييز المباشر وغير المباشر وإجراء التحقيقات بمبادرة ذاتية منها، لأن هذه أمور أساسية بالنسبة للكشف عن ممارسات التمييز مثل التنميط من جانب وكالات إنفاذ القانون.

٧١- ويوصي المقرر الخاص بأن تعتمد وكالات إنفاذ القانون نهجاً في التدريب يكون عملي المنحى وشاملاً. والتدريب العملي المتعلق بصلاحيات وإجراءات وأنشطة محددة في مجال إنفاذ القانون عادة ما يكون أكثر فعالية من التدريب العام في مسائل التنوع. وينبغي أن يقتصر التدريب بتدابير تكميلية أخرى للحد من التنميط الإثني، مثل الممارسات الإشرافية والإجراءات التشغيلية، بمشاركة مجتمعات الأقليات.

٧٢- ويوصي المقرر الخاص بقوة أيضاً بأن تقدم وكالات إنفاذ القانون إلى ضباطها معايير وتعليمات واضحة بشأن ما يجوز وما لا يجوز في إطار أداء عملهم من اللجوء إلى الانتماء الإثني والعنصري والأصل القومي. واشتراط استناد ضباط إنفاذ القانون إلى أسس موضوعية للشبهة المعقولة بناء على سلوك الشخص وليس بناء على ملامحه يشكل ضماناً أساسية ضد التنميط الإثني، وينبغي أن يحدد بوضوح كشرط مسبق قبل أية عملية توقيف تجريها الشرطة أو سلطات الهجرة. وينبغي أن توفر البروتوكولات التشغيلية واللوائح وكذا التدريب إرشادات مفصلة وعملية لجميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون بشأن كيفية القيام بواجباتهم في ظل الامتثال الكامل لمعايير عدم التمييز.

٧٣- وفي هذا الصدد، يدعو المقرر الخاص إلى تقييد السلطات التقديرية لوكلاء إنفاذ القانون من أجل الحد من مخاطر التنميط العنصري والإثني. وهناك عدة نُهج تتّبع لتقييد السلطة التقديرية؛ ولا تعارض بين هذه النُهج المختلفة، بل يمكن اتباعها بطريقة يكمل بعضها بعضاً. ويمكن أن تشمل هذه الاستراتيجيات تحسين نوعية ودقة جمع المعلومات الاستخبارية والتأكد من استعانة الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون بهذه المعلومات في ما يتخذونه من قرارات، وزيادة الرقابة على القرارات الاستثنائية التي يتخذها الموظفون المكلفون بإنفاذ القانون، وتعزيز فهم المدنيين لحقوقهم ومسؤولياتهم عند التعامل مع وكلاء إنفاذ القانون وتعزيز قدرتهم على مساءلة هؤلاء عن استخدام سلطاتهم. وبالمثل، ينبغي أن يمنح المراقبون المدنيون والجهات الفاعلة في المجتمع المدني والمنظمات الدولية فرص الوصول اللازمة من أجل الرصد الفعال لضوابط مختلف أنواع وكالات إنفاذ القانون وآليات الرقابة عليها.

٧٤- ويُذكر المقرر الخاص جميع أصحاب المصلحة بأهمية تبادل المعلومات؛ فالمعلومات ينبغي أن تنشر بشكل مناسب بين مختلف مجتمعات الأقليات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن ترحب وكالات إنفاذ القانون وتؤيد الاتصالات والتفاعلات الطوعية مع المدنيين، التي تبرهن على الالتزام بالشفافية والرقابة الأهلية. وفي هذا الصدد، يشجع المقرر الخاص التواصل مع مجتمعات الأقليات ويوصي بتحسين التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون ومجتمعات الأقليات.

٧٥- وأخيراً، تتطلب مكافحة لجوء وكالات إنفاذ القانون للتنميط العنصري والإثني اتباع نهج متعدد أصحاب المصلحة. وفي هذا الصدد، فإن دور المجتمع المدني دور جوهري. وأبرز المقرر الخاص العمل الذي اضطلعت به الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في مجالات التثقيف العام والدعوة، بما في ذلك مساعي الضغط من أجل تمرير تشريعات بشأن جمع البيانات ومكافحة التنميط، فضلاً عن رفع الدعاوى نيابة عن الأفراد الذين كانوا ضحايا لممارسات وكالات إنفاذ القانون هذه.