

Distr.: General
30 August 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

القضاء على العنصرية والتمييز العنصري، وكراهية
الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب: التنفيذ الشامل
لإعلان وبرنامج عمل ديربان ومتابعتهما

برنامج الأنشطة لتنفيذ العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي

تقرير الأمين العام**

موجز

في إطار برنامج الأنشطة الرامية إلى تنفيذ العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي، تولى أهمية كبيرة لمنع التمييز العنصري ومواجهته. ويتضمن هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٦/٦٩، لحة عامة عما يتعرض له المنحدرون من أصل أفريقي من تمييز عنصري، وهو يستند في ذلك إلى الردود على استبيان عممته على أصحاب المصلحة الرئيسيين مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وهو يسلط الضوء على الإطار القانوني الدولي المنطبق، وعلى التدابير التي تتخذها الآليات الدولية لحقوق الإنسان، ويعرض أمثلة موثقة عن الممارسات الجيدة. كما يتضمن التقرير توصيات محددة لمواجهة التمييز العنصري ومنعه.

* A/73/150.

** قُدم هذا التقرير متأخراً بسبب تأخر في عملية الموافقة عليه لأسباب تقع خارج سلطة الكيان الذي أعده.



الرجاء إعادة استعمال الورق

250918 190918 18-14343 (A)



أولا - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

١ - هذا التقرير مقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٦/٦٩، الذي اعتمدت الجمعية بموجبه برنامج الأنشطة لتنفيذ العقد الدولي للمنحدرين من أصل أفريقي، وطلبت فيه إلى الأمين العام تقديم تقرير مرحلي سنوي عن تنفيذ أنشطة العقد. وقد أشارت الجمعية العامة، في القرار، إلى مشكلة التنميط العنصري المشتركة، ودعت إلى تصميم وتنفيذ وإنفاذ تدابير ترمي إلى القضاء على المشكلة. ويقدم التقرير لمحة عامة عن أنواع التنميط العنصري الذي يتعرض له المنحدرون من أصل أفريقي، وهو يستند في ذلك إلى الردود على استبيان عممته على أصحاب المصلحة الرئيسيين مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان^(١)، وإلى الإطار القانوني الدولي المنطبق، والتدابير التي تتخذها الآليات الدولية لحقوق الإنسان، ويعرض أمثلة موثقة عن الممارسات الجيدة.

٢ - وفي حين أن التقرير يقدم أمثلة توضيحية عن مظاهر التنميط العنصري وآثاره على المنحدرين من أصل أفريقي، فإنه يتعين بذل جهود أكبر لجمع المعلومات من بلدان أخرى للتصدي للمشكلة.

باء - تعريف التنميط العنصري

٣ - تُفهم فكرة التنميط بأشكال عديدة. ففي سياق إنفاذ القانون، يُعرف التنميط بأنه "الربط المنهجي لمجموعات من الخصائص البدنية أو السلوكية أو النفسية بجرائم معينة واستخدام تلك المجموعات أساساً لاتخاذ قرارات إنفاذ القانون"^(٢). وقد أشار المقرر الخاص السابق المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في تقريره لعام ٢٠١٥ إلى أن التنميط العنصري والإثني يمكن أن يُفهم عموماً على أنه يعني "اعتماد موظفي إنفاذ القانون والأمن ومراقبة الحدود على العنصر أو اللون أو المنشأ أو الأصل القومي أو الإثني أو العرقي كأساس لإخضاع الأشخاص لعمليات تفتيش وتدقيق في الهويات وتحقيقات تفصيلية"، أو كأساس للبت فيما إذا كان الشخص المعني منخرطاً في نشاط إجرامي (A/HRC/29/46، الفقرة ٢).

٤ - ويتناقى التنميط العنصري مع حماية حقوق الإنسان ويمكن أن يوجد على الصعيد العملي بين أجهزة الشرطة والجمارك والهجرة والأمن الوطني. وهو كثيراً ما يتجلى في سياق حالات الإيقاف، والتحقق من الهوية، والتفتيش الشخصي، والاعتقالات، والغارات، وعمليات التفتيش الحدودية والجمركية، وعمليات تفتيش المنازل، والاستهداف بقرارات المراقبة أو الهجرة التي تنفذها تلك الوكالات.

(١) في آذار/مارس ٢٠١٨، عممت مفوضية حقوق الإنسان استبياناً على جميع أصحاب المصلحة تطلب فيه معلومات لأغراض هذا التقرير، وتلقت بيانات خطية من ١٣ دولة عضو (الاتحاد الروسي، والأرجنتين، وإسبانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وتركيا، ورومانيا، وقبرص، وكولومبيا، والمكسيك، ونيجيريا، والولايات المتحدة الأمريكية)، ومن خبراء مرتبطين بميثاق معاهدات حقوق الإنسان والمكلفين بولايات الإجراءات الخاصة؛ والآليات الوطنية لحقوق الإنسان؛ والمنظمات غير الحكومية. ويمكن الاطلاع على هذه البيانات في الموقع www.un.org/en/events/africandescentdecade.

(٢) الأمم المتحدة، الفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون في سياق مكافحة الإرهاب والتابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب، الدليل المرجعي لحقوق الإنسان الأساسية: إيقاف الأشخاص وتفتيشهم في سياق مكافحة الإرهاب، طبعة ثانية محدثة، (نيويورك، آذار/مارس ٢٠١٤)، الصفحة ١٢.

- ٥ - ويجوز لعناصر إنفاذ القانون أن تستخدم بشكل مشروع العنصر أو اللون أو المنشأ أو الأصل القومي أو الإثني، وذلك كجزء من توصيفات ذات مصداقية للمشتبه بهم تتعلق بجرائم محددة، وعلى سبيل المثال، وفق ما يقدمه الشهود أو المصادر الاستخبارية^(٣). على أنه في مثل هذه الحالات، يستند الشك إلى أسس معقولة وموضوعية بشأن جريمة معينة أو مشتبه به محدد، وليس إلى قوالب نمطية أو تعميمات حول أنواع الأشخاص الذين يميلون إلى ارتكاب جرائم.
- ٦ - وتجدر الإشارة إلى أن التمييز يمكن أيضاً أن يكون متحيزاً على أساس الجنس أو الجنسية أو الدين أو على أساس أسباب محظورة أو متقاطعة أخرى. وينبغي التصدي لتلك الممارسات أيضاً.

جيم - أمثلة على التمييز العنصري للمنحدرين من أصل أفريقي

- ٧ - أعرب عن شواغل إزاء التمييز العنصري للسكان المنحدرين من أصل أفريقي فيما يتعلق ببلدان مختلفة. وتشمل هذه الشواغل النتائج التي توصلت إليها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، والمقررة الخاصة المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وفريق الخبراء العامل بالمنحدرين من أصل أفريقي، من خلال زيارته القطرية.
- ٨ - فعلى سبيل المثال، وجد الفريق العامل أثناء زيارته إلى البرازيل أن هناك تمثيلاً مفرطاً للبرازيليين المنحدرين من أصل أفريقي في نظام العدالة الجنائية وفي السجون، وأن ثقافة التمييز العنصري منتشرة على جميع مستويات نظام العدالة (A/HRC/27/68/Add.1، الفقرة ٦٧).
- ٩ - وأبرز الفريق العامل، من خلال زيارة إلى كندا، أن هناك أدلة على التمييز العنصري في الممارسات التي تستخدمها سلطات إنفاذ القانون في أوتاوا (A/HRC/36/60/Add.1، الفقرة ٣٥). إن ممارسة الشرطة المتمثلة في "طلب البطاقات الشخصية" أو إيقاف الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جريمة واستجوابهم وتوثيقهم، تؤثر بشكل غير متناسب على المنحدرين من أصل أفريقي. وقد وثق فريق بحث من جامعة يورك يعمل في مشروع جهاز شرطة أوتاوا لجمع البيانات العرقية المتصلة بحالات إيقاف الأشخاص أثناء حركة المرور، أن نسبة إيقاف الشرطة للمنحدرين من أصل أفريقي في سياق حركة المرور عالية بشكل غير متناسب. ومع أن السائقين المنحدرين من أصل أفريقي يمثلون أقل من ٤ في المائة من السائقين في المدينة، فقد أوقفوا ٢٣٨ ٧ مرة خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٥، وهو ما يمثل حوالي ٨,٨ في المائة من مجموع حالات الإيقاف خلال تلك الفترة، أو ٢,٣ مرة أكثر مما يمكن أن يكون متوقعاً بصورة معقولة (المرجع نفسه)^(٤).

- ١٠ - وتناولت المقررة الخاصة الحالية المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، في تقريرها لعام ٢٠١٨، مسألة التمييز في سياق الحصول على مركز المواطنة وغير ذلك من المراكز (A/HRC/38/52). وقد لاحظت أن الأيديولوجيات القومية الإثنية

(٣) وفقاً للفريق العامل، "عندما تُرتكب جريمة إرهابية أو يجري الإعداد لها، ومع توفر أدلة أو معلومات تثير أسساً معقولة لافتراض أن المشتبه به يشبه نمطاً وصفيًا معيناً، فإن من الممكن تبرير الاعتماد على خصائص من قبيل المظهر الإثني أو الأصل القومي أو الدين" (المرجع نفسه، الصفحة ١٤).

(٤) انظر أيضاً: Lorne Foster, Les Jacobs and Bobby Siu, "Race data and traffic stops in Ottawa, 2013-2015: a report on Ottawa and the police districts", research report prepared for the Ottawa Police Service, October 2016, pp. 3-4.

يمكن، في بعض الحالات، أن تتجلى ضمناً في الأطر القانونية والسياساتية التي تستبعد بشكل منهجي بعض الأقليات العرقية أو الإثنية أو القومية من مركز المواطنة، حتى عندما يكون أفراد هذه الأقليات مقيمين في إقليم البلد المعني لعدة أجيال (المرجع نفسه، الفقرة ٤٧). وقد كان لهذه الظاهرة تأثير على المنحدرين من أصل أفريقي في مناطق مختلفة. وعلى سبيل المثال، في الجمهورية الدومينيكية، أفيد بأن الأفراد المنحدرين من أصل هايتي يعاملون معاملة تمييزية في مكاتب التسجيل المسؤولة عن إصدار وثائق هوية مهمة (A/HRC/7/19/Add.5-A/HRC/7/23/Add.3، الفقرة ٦٢). ومع أن كثيراً من السكان في الجمهورية الدومينيكية ليس لديهم وثائق هوية مناسبة، إلا أن الذين "جلدهم غماق اللون ولديهم سمات هايتية" كانوا وحدهم الذين يفترض أنهم "غير شرعيين" (المرجع السابق). وبالمثل، أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري عن قلقها إزاء زيادة استخدام التمييز العنصري من قبل وكالات إنفاذ القانون المحلية في الولايات المتحدة الأمريكية لتحديد وضع الهجرة وإنفاذ قوانين الهجرة (9-CERD/C/USA/CO/7-9، الفقرة ١٨).

ثانياً - القانون الدولي لحقوق الإنسان، والإطار القانوني والسياساتي، وعمل آليات حقوق الإنسان

- ١١ - ينتهك التمييز العنصري عدداً من المبادئ والحقوق الأساسية التي ينص عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويشمل ذلك مبادئ المساواة وعدم التمييز الواردة في المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمواد ١ و ٢ و ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ٢ من اتفاقية حقوق الطفل. وتقدم هذه الصكوك مجموعة من أحكام الحماية المعممة للحقوق والحريات ضد التمييز على أساس العنصر، أو اللون، أو المنشأ، أو الأصل الإثني، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملكية، أو المولد، أو أي مركز آخر. وتشمل الأحكام التزامات تقع على الدول باتخاذ خطوات للقضاء على التمييز من خلال القوانين والسياسات والمؤسسات.
- ١٢ - ووفقاً للمادة ٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن جميع الأشخاص متساوون أمام القانون ولهم الحق دون أي تمييز في الحماية المتساوية أمام القانون وفي الحماية المتساوية من التمييز. وينتهك التمييز العنصري هذه الحقوق.
- ١٣ - وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون للتمييز العنصري أثر سلبي على تمتع الشعوب بعدد من حقوق الإنسان الأخرى، بما في ذلك الحق في الحياة والحرية والأمن؛ وفي الخصوصية؛ وحرية الحركة؛ والحماية من الاعتقال التعسفي وغيره من أشكال التدخل؛ وفي التصحيح الفعال، وفي حماية مصالح الطفل الفضلى.
- ١٤ - وفي حين أن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان لا تشير مباشرة إلى التمييز العنصري أو الإثني، فإن العديد من الآليات الدولية لحقوق الإنسان تسلط الضوء بوضوح على التمييز العنصري باعتباره انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد صدر قرار في عام ٢٠٠٩ عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان كان أول قرار اتخذته هيئة مراقبة المعاهدات يعترف بشكل مباشر بالتمييز العنصري على أنه تمييز غير قانوني (قضية *وليمز ليكرافت ضد إسبانيا*). وفي القضية البارزة هذه، تعرضت امرأة من منشأ أفريقي لفحص الهوية في إحدى محطات السكك الحديدية بسبب إثنيها وحدها. وذكرت اللجنة، في معرض آرائها، أن عمليات التحقق من الهوية التي تقوم بها الشرطة بدافع من الخصائص البدنية أو الإثنية تتعارض

مع الحق الدولي للإنسان في عدم التمييز، وهي بذلك تنتهك المادة ٢٦، مقروءة بالاقتران مع المادة ٢ (٣) من العهد الدولي^(٥).

١٥ - وتناولت لجنة القضاء على التمييز العنصري، وهي الهيئة المنشأة بموجب معاهدة وترصد تنفيذ الدول للاتفاقية الدولية، مسألة التمييز العنصري في ثلاث توصيات عامة. ويشمل ذلك التوصية العامة رقم ١٣ (١٩٩٣) بشأن تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون في مجال حماية حقوق الإنسان، وفيها شددت اللجنة على أن موظفي إنفاذ القانون ينبغي أن يتلقوا تدريباً مكثفاً يضمن أنهم، في سياق أداء مهامهم، يحترمون الكرامة الإنسانية ويحوموها ويحافظون على حقوق الإنسان لجميع الأشخاص ويتمسكون بها، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني.

١٦ - وقدمت اللجنة في توصيتها العامة رقم ٣١ (٢٠٠٥) بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وسير عمل نظام العدالة الجنائية، توجيهات تفصيلية إلى الدول فيما يتعلق بالاستراتيجيات الوطنية الرامية إلى مكافحة التمييز العنصري في نظام العدالة الجنائية، بما في ذلك إدخال تغييرات على التشريعات، وتطوير التدريب، وجمع الإحصاءات المتعلقة بمشاركة مختلف الفئات الاجتماعية ضمن نظام العدالة الجنائية. ومن الأهمية بمكان أن اللجنة أشارت إلى أنه ينبغي للدول أن تمنع عمليات الاستجواب والاعتقال والتفتيش التي تستند في الواقع إلى المظهر البدني للشخص أو لونه أو سماته أو عرقه أو إثنيتها أو أي تمييز يعرض هذا الشخص لمزيد من الشكوك.

١٧ - وفي التوصية العامة رقم ٣٤ (٢٠١١)، الصادرة عن اللجنة، بشأن التمييز العنصري ضد المنحدرين من أصل أفريقي، والتي تتضمن فرعاً عن إقامة العدل، اقترحت اللجنة على الدول الأطراف أن تتخذ التدابير لمنع التمييز، من جانب الشرطة أو غيرها من وكالات ومسؤولي إنفاذ القانون، ضد المنحدرين من أصل أفريقي، لا سيما فيما يتعلق بالاعتقال والاحتجاز، وأن تضمن ألا يكون المنحدرون من أصل أفريقي ضحايا لممارسات التمييز العنصري أو الإثني.

١٨ - وفي الملاحظات الختامية الصادرة عن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات والتي تستجيب لتقارير دورية من الدول الأطراف في مختلف الصكوك، توفر هذه الهيئات فرصاً لتسليط الضوء على التطورات الإيجابية والسلبية في تنفيذ المعاهدات ولتقديم التوصيات لتحسينها. وقد أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري واللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن شواغل تتعلق باستخدام التمييز العنصري وأوصت الدول بالتصدي لهذه الممارسة. وأصدرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان توجيهات تفصيلية توصي باعتماد تشريعات لحظر التمييز العنصري، وتسجيل حالات الإيقاف والتفتيش، وإتاحة السجلات للأشخاص الذين أوقفوا أو فتشوا، ومعاينة المسؤولين الذين يمارسون التمييز العنصري^(٦).

١٩ - وفي إعلان وبرنامج عمل ديربان، الذي اعتمده الدول الأعضاء في المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، المعقود في ديربان بجنوب أفريقيا

(٥) رسالة اللجنة رقم ١٤٩٣/٢٠٠٦، قضية *وليمز ليكرافت ضد إسبانيا*، آراء اعتمدها اللجنة في ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

(٦) انظر على سبيل المثال: CERD/C/ESP/CO/21-23، الفقرتان ٢٧ و ٢٨ (إسبانيا)؛ و CERD/C/SVN/CO/8-11، الفقرة ٨ (د) (سلوفينيا)؛ و CERD/C/POL/CO/20-21، الفقرة ١١ (بولندا)؛ و CERD/C/IRL/CO/3-4، الفقرة ١٨ (أيرلندا)، و CERD/C/NLD/CO/19-21، الفقرات ١٣-١٦ (هولندا)؛ و CCPR/C/GBR/CO/6، الفقرة ٢٩ (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)؛ و CCPR/C/AUT/CO/5، الفقرة ٢٠ (النمسا)، و CCPR/C/JPN/CO/6، الفقرة ٢٠ (أ) (اليابان).

في عام ٢٠٠١، حُثت الدول على تصميم وتنفيذ وإنفاذ تدابير فعالة للقضاء على التمييز العنصري، الذي يمارسه عناصر الشرطة وغيرهم من موظفي إنفاذ القانون بالاستناد، إلى أي درجة كانت، على العرق أو اللون أو المنشأ أو الأصل القومي أو الإثني كأساس لإخضاع الأشخاص لأنشطة التحقيق أو لتحديد ما إذا كان الفرد المعني متورطاً في نشاط إجرامي.

٢٠ - وعلى الصعيد الإقليمي، تدين المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، في توصيتها السياسية العامة رقم ١١ (٢٠٠٧) بشأن مكافحة العنصرية والتمييز العنصري في أعمال الشرطة، صراحةً التمييز العنصري باعتباره شكلاً من أشكال التمييز العنصري. كما حددت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التمييز العنصري كمشكلة تؤثر على المنحدرين من أصل أفريقي على وجه الخصوص^(٧). ويتضمن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب أيضاً الحق في الحرية من التمييز، وفي المساواة أمام القانون والحماية المتساوية أمام القانون، وفي الحرية الشخصية والحماية من الاعتقال التعسفي وحرية التنقل، وكلها حقوق يقوضها التمييز العنصري.

ثالثاً - آثار التمييز العنصري

٢١ - في حين أن نتائج التمييز العنصري لم تكن موضوعاً لبحث منهجي، فإن الدراسات المختلفة تشير إلى أنه قد يكون للتمييز آثار سلبية على مواقف ورفاه الشعوب والمجتمعات التي يستهدفها. فعلى سبيل المثال، وجد فريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي، أثناء زيارته إلى بنما، أن الشرطة غالباً ما تستهدف الشباب المنحدرين من أصل أفريقي، الأمر الذي يولد الغضب والإحباط وعدم الثقة في قوة الشرطة (A/HRC/24/52/Add.2).

٢٢ - وقد أشار المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، في تقريره لعام ٢٠٠٧، إلى أن سلطات إنفاذ القانون في جميع أنحاء العالم اتخذت، منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تدابير تستند إلى تمييز للإرهابيين يتضمن ما يُفترض في الشخص المعني من خصائص من قبيل الجنس أو العرق أو الأصل القومي أو الدين (A/HRC/4/26، الفقرة ٣٤). وشدد على أن ممارسات تمييز الإرهابيين القائمة على أساس "العرق" تتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان وأن ممارسات التمييز هذه تعتبر وسيلة غير ملائمة وغير فعالة لتحديد الإرهابيين المحتملين، كما تترتب عليها عواقب سلبية كبيرة قد تجعل لتلك التدابير نتائج عكسية في مكافحة الإرهاب (المرجع نفسه، الفقرة ٨٣).

٢٣ - وتقترح الدراسات أن التمييز العنصري قد يكون غير فعال وغير ناجح كأداة عامة لإنفاذ القانون. وعلى وجه التحديد، تشير البحوث إلى أن الأشخاص المستهدفين من جانب سلطات إنفاذ القانون يميلون إلى أن يكونوا أقل ثقة في تلك السلطات وبالتالي أقل استعداداً للتعاون مع الشرطة، مما قد يحد من فعاليتها. ويمكن أن يسهم التمييز العنصري في الوصم والقبولبة النمطية السلبية على نطاق واسع للجماعات المستهدفة، مما يقلل من الفرص الاجتماعية والاقتصادية المتاحة لأعضاء هذه المجموعات، بل ويمكن أن يؤدي إلى احتضانهم لأنماط في الحياة إجرامية أو غير مشروعة^(٨).

(٧) Inter-American Commission on Human Rights, *The Situation of People of African Descent in the Americas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc.62).

(٨) Open Society Justice Initiative, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of good practices* (New York, Open Society Foundations, 2012).

٢٤ - كما يضيّع التنميط العنصري الفرصة أمام تطبيق استراتيجيات أكثر فعالية. ففي سياق عمل الشرطة في الشارع، على سبيل المثال، أبرزت الأبحاث استراتيجيات لها تأثير حقيقي على الجريمة، من قبيل "عمل الشرطة في الأماكن الساخنة"، حيث تتركز جهود الإنفاذ على مناطق جغرافية صغيرة جداً تتركز فيها الجريمة؛ ومن قبيل نُهج عمل الشرطة الموجهة نحو المشاكل اعتماداً على طرائق حل المشاكل؛ ونُهج الردع المركز التي تستخدم مجموعة متنوعة من الاستراتيجيات لزيادة ردع الجريمة فيما يتعلق بالمجرمين الحقيقيين الذين لديهم معدلات إجرام عالية^(٩).

رابعاً - الممارسات الجيدة

ألف - نظرة عامة

٢٥ - يمارس الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين التنميط العنصري لأسباب مختلفة، بما في ذلك عوامل فردية وتحيزات لدى الشخص المعني قد تكون ضمنية أو كامنة في اللاوعي. كما يمكن لهذه العوامل والتحيزات أن تتعزز من خلال التأييد الجماعي للتنميط العنصري داخل المؤسسات وبسبب الافتقار إلى أي ثقافة لحقوق الإنسان في وكالات إنفاذ القانون. وتتطلب معالجة المسألة توفر إطار سياسي شامل.

٢٦ - ولحسن الحظ، فقد ازداد الاعتراف بالتنميط العنصري، كما ازدادت الاستراتيجيات التي تعتمدها الحكومات ووكالات إنفاذ القانون ومنظمات المجتمع المدني للتصدي للمشكلة. وقد تتضمن هذه الاستراتيجيات قوانين وسياسات تحظر التنميط العنصري وتقدم التوجيهات بشأن السلوك الملائم من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين؛ ونظماً لجمع البيانات والرصد تتعقب أنشطة الشرطة؛ وآليات للمساءلة الداخلية والخارجية لموظفي إنفاذ القانون؛ ومشاركة مجتمعية أكبر في وضع سياسات وممارسات إنفاذ القانون؛ وتحسينات في تدريب وتعيين موظفي إنفاذ القانون.

٢٧ - ومع أن قلة من هذه الممارسات كانت موضع بحث وتقييم صارمين، فقد أشارت بعض الدراسات إلى أن هذه الممارسات، عند الجمع بينها، قد تساعد في الحد من أشكال التنميط العنصري. واعتُبر أن ذلك قد تحقق فعلاً في بعض وكالات الشرطة الإنكليزية بعد تطبيق إصلاحات مصممة لمواجهة التحيز في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإيقاف والتفتيش^(١٠). كما شوهد ذلك في إسبانيا، حيث طرأ انخفاض ملحوظ في التحيز في المواجهات بين الشرطة وأعضاء الجمهور بعد إدخال الإصلاحات كجزء من سلسلة من البرامج التحريبية^(١١).

(٩) انظر على سبيل المثال: Anthony A. Braga, Andrew V. Papachristos and David M. Hureau, "The effects of hot spots: policing on crime: an updated systematic review and meta-analysis", Justice Quarterly, vol. 31, No. 4 (2014).

(١٠) Joel Miller, "Stop and search in England: a reformed tactic or business as usual?" *British Journal of Criminology*, vol. 50, No. 5 (1 September 2010).

(١١) Open Society Justice Initiative and Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Fair and Effective Police Stops: Lessons in Reform from Five Spanish Police Agencies – Technical Report* (New York, Open Society Foundations, 2015).

باء - حظر التنميط العنصري والتوجيهات بشأن الإنفاذ غير التمييزي للقانون

٢٨ - من الأهمية بمكان أن تضمن الدول فرض حظر رسمي على التنميط العنصري. وقد يتخذ هذا الحظر شكل قوانين، أو مدونات سلوك وأخلاقيات، أو إجراءات تشغيل موحدة تُفرض على وكالات إنفاذ القانون. وعلى المستوى الأعم، هناك أطر قانونية تحظر التمييز العنصري ويمكن أن تنطبق على ممارسة التنميط العنصري. ويتضمن الإطار ١ مثلاً على أحد القوانين التي تدعم المساواة، وقد صدر في كولومبيا. وهناك عدة بلدان أخرى أبلغت عن قوانين مماثلة، بما في ذلك الأرجنتين وإسبانيا وأيرلندا وتركيا وجنوب أفريقيا والمكسيك.

الإطار ١

كولومبيا: الحماية القانونية ضد التمييز

أبلغت كولومبيا عن وجود قواعد قانونية مختلفة تهدف إلى حماية المنحدرين من أصل أفريقي وأعضاء مجموعات الأقليات الأخرى من التنميط العنصري من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. وتشمل هذه القواعد الدستور السياسي لعام ١٩٩١، الذي ينص على أنه لا يجوز التمييز ضد أي شخص بسبب الجنس أو العرق أو الأصل القومي أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو الفلسفة، وأنه، على هذا الأساس، يجب أن يتلقى جميع الناس نفس المعاملة وأن يتمتعوا بنفس الحقوق والفرص. بالإضافة إلى ذلك، تحظر المادة ٣٥ من القانون ٧٣٤ لعام ٢٠٠٢ أي تمييز أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل، من جانب أي موظف عمومي، على أساس العرق أو اللون أو المنشأ أو الأصل القومي أو الإثني الذي له غرض أو أثر يبطل أو يعطل الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو في أي مجال آخر من مجالات الحياة العامة، أو التمتع بهذه الحقوق والحريات أو ممارستها على قدم المساواة.

٢٩ - وبالإضافة إلى هذه الأطر العامة، أصدرت بعض الدول مبادئ توجيهية رسمية وصریحة تحظر تحديداً التنميط الإثني أو العنصري، وتهدف إلى مساعدة الشرطة عند اتخاذ قرارات تستند إلى شكوك. وقد تأخذ هذه المبادئ التوجيهية شكل قوانين مكتوبة أو مدونات لقواعد السلوك أو سياسات تأخذ بها الوكالة المعنية. ويتضمن الإطاران ٢ و ٣ وصفاً لهذه المبادئ التوجيهية المستخدمة في هولندا وفي إنكلترا وويلز، على التوالي.

الإطار ٢

هولندا: مبادئ توجيهية للشرطة بشأن تجنب التمييز في سياق أنشطة المراقبة

على أساس قانون الشرطة لعام ٢٠١٢، صدرت مبادئ توجيهية منقحة إلى الشرطة الوطنية الهولندية بشأن كيفية اختيار الأشخاص "المشتبه بهم" والسيارات "المشتبه بها" عند تنفيذ عمليات المراقبة، وهي تستخدم مبادئ توجيهية قدمتها المفوضية الأوروبية لمكافحة العنصرية والتعصب في توصيتها السياساتية العامة رقم ١١ (٢٠٠٧) بشأن مكافحة العنصرية والتمييز العنصري في أعمال الشرطة. ويجب على ضباط الشرطة الآن أن يشرحوا كل عملية مراقبة، فيما يتعلق بأي شخص، من حيث سلوك الفرد المعني، باستخدام معايير موضوعية، مع تجاهل الخصائص الشخصية مثل الإثنية أو لون الجلد. ونتيجة لذلك، لم يعد يجوز للشرطة اختيار أشخاص مشتبه بهم بالاستناد فقط أو بصورة غالبية إلى لون الجلد و/أو المنشأ و/أو الدين^(أ).

(أ) انظر أيضاً: European Commission against Racism and Intolerance, *ECRI Report on*

.the Netherlands: Fourth Monitoring Cycle (CRI(2013)39)

الإطار ٣

إنكلترا وويلز، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية: توجيهات بشأن الاشتباه المسموح به وغير المسموح به في عمليات التفتيش التي تقوم بها الشرطة

ينظم قانون الشرطة والأدلة الجنائية لعام ١٩٨٤ سلطات الشرطة في إنكلترا وويلز. ويعتمد القانون على العديد من مدونات الممارسة، والتي تخضع للتعديل دورياً. وتنص المدونة ألف الناظمة لممارسة ضباط الشرطة للصلاحيات القانونية المتعلقة بالإيقاف والتفتيش، على أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال دعم الاشتباه المعقول بالاستناد إلى العوامل الشخصية. ووفقاً لذلك، ما لم توجد لدى الشرطة معلومات أو معلومات استخباراتية تعطي وصفاً للشخص المشتبه بأنه يحمل شيئاً تتوفر للشرطة بخصوصه سلطة الإيقاف والتفتيش، فإنه لا يمكن استخدام العاملين التاليين، سواء بمفرد كل منهما، أو بالاقتران بينهما، أو بالاقتران بأي عامل آخر، كسبب لإيقاف وتفتيش أي فرد، بما في ذلك أي مركبة يقودها أو أي وسيلة يُحمل فيها:

(أ) المظهر البدني للشخص المعني، وعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالعمر أو الإعاقة أو الانتماء الجنسي أو الحمل أو الأمومة أو العرق أو الدين أو المعتقد أو الجنس أو التوجه الجنسي أو كون الشخص معروفاً بأن لديه قناعة سابقة؛

(ب) تعميمات أو صور نمطية لمجموعات أو فئات معينة من الناس بأنها أكثر عرضة للتورط في نشاط إجرامي.

وينبغي عادة ربط الأسس المعقولة للاشتباه بمعلومات أو معلومات استخباراتية دقيقة وحديثة تتعلق بأشياء تتوفر للشرطة بخصوصها سلطة الإيقاف والتفتيش ويحملها الأفراد أو هي موجودة في المركبات في أي مكان، ولكن يمكن أن توفر هذه الأسس أيضاً بدون معلومات أو معلومات استخباراتية محددة وعلى أساس سلوك الشخص المعني.

جيم - التوعية والتدريب والتوظيف

٣٠ - تتطلب الجهود الرامية إلى التأثير على سلوك وكالات إنفاذ القانون وعلى اتخاذ قراراتها توعية هذه الوكالات بسياق المجتمعات التي تخدمها، وفهمها التام للقوانين والسياسات التي تهدف إلى تنظيم سلوكها. وينبغي أن تجري هذه الجهود على المستوى المؤسسي وفي سياق إصلاحات أوسع نطاقاً تعالج السياسات وأنظمة المساءلة، على النحو المبين أدناه. وينبغي أن يقود التوعية كبار المسؤولين عن صياغة السياسات الداخلية وكذلك المسؤولون عن المساءلة الداخلية والتدريب.

٣١ - ويتمثل أحد نُهج التوعية في تدريب موظفي إنفاذ القانون. وتقدم دول عديدة، من بينها أستراليا وغواتيمالا وقبرص ونيجيريا، تدريباً يركز على حقوق الإنسان ويعالج التمييز العنصري. ويقدم الإطار ٤ وصفاً لحلقات عمل للتوعية نظمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في البرازيل، وهي موجهة للهيئات الحكومية والمجتمع المدني على وجه الخصوص.

الإطار ٤

البرازيل: توعية المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني من خلال حلقات عمل تنظمها الأمم المتحدة

في تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، نظم فريق الأمم المتحدة القطري في البرازيل ومفوضية حقوق الإنسان وإدارة شؤون الإعلام، من خلال مركز الأمم المتحدة للإعلام في ريو دي جانيرو، حلقتي عمل بشأن التنميط العنصري. وحضر الحلقتين ممثلون عن منظمات المجتمع المدني والهيئات الحكومية والأوساط الأكاديمية ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ووكالات الأمم المتحدة في البلد. وتمثل الهدف من حلقتي العمل في تبادل الخبرات والممارسات الجيدة وتحديد فرص العمل داخل الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية لمنع ومواجهة التنميط العنصري. وأجرى المشاركون تحليلات لسياق وتحديات معالجة التنميط العنصري والتعذيب وسوء المعاملة من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون في البرازيل. وعُرضت قضايا فردية وسجلات الانتهاكات كطرق لزيادة الوعي بهذه الممارسات. وقد نُظمت حلقتنا العمل في إطار حملة إعلامية تحمل اسم "حياة السود" (Vidas Negras)، بقيادة الفريق القطري وبدعم من إدارة شؤون الإعلام. وتهدف الحملة إلى التوعية، خاصة بين صناع القرار والمجتمع البرازيلي، حول العنف ضد الشباب السود في البرازيل وعواقبه القاتلة. وعملت الحملة مع جهات فاعلة عامة رئيسية، ووصلت، منذ إطلاق موقعها على الإنترنت (<https://nacoesunidas.org/vidasnegras>) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ إلى أكثر من ٣٥ مليون شخص من خلال منصات وسائل الإعلام الاجتماعية المختلفة.

٣٢ - كما يجري دعم الإنفاذ غير التمييزي للقانون من خلال تعيين واستبقاء ضباط من خلفيات متنوعة، لجعلهم أكثر تمثيلاً للمجموعات السكانية التي يراقبوها. ومن الممكن لهذا التمثيل المتزايد أن يؤثر على ثقافة الوكالات ومواقف الموظفين، مما يُتوقع أن يؤدي بدوره إلى اتخاذ قرارات أقل انحيازاً. ويرد وصف هذا النهج للتعيين المتنوع في السويد في الإطار ٥.

الإطار ٥ السويد: التنوع في تعيين الشرطة
<p>قبل البدء بمشروع Spira في عام ٢٠٠٥، كان لدى الشرطة في ستوكهولم عدد قليل من الموظفين من خلفية غير بلدان الشمال الأوروبي. وتمثل الهدف من المشروع في زيادة تمثيل الأقليات الإثنية في قوة الشرطة، ابتداءً من منطقة سودرتاليه. ومن أصل ١٤٠ طلباً قدمها أشخاص من الأقليات الإثنية، تم تعيين ١٧ شخصاً في وظائف مدنية مختلفة، مع توقع أنهم سيضطلعون في وقت لاحق بأدوار ضباط الشرطة. وجرى فيما بعد تعميم المشروع ليشمل بقية مدينة ستوكهولم. وفي عام ٢٠٠٩، قُدمت عروض لـ ٧٠ شخصاً، معظمهم من خلفية غير بلدان الشمال الأوروبي، للعمل في الشرطة^(أ).</p>
(أ) Open Society Justice Initiative, Reducing Ethnic Profiling in the European Union

دال - المشاركة المجتمعية

٣٣ - يساهم العمل البناء بين وكالات إنفاذ القانون ومثلي المجتمع المحلي في سياسات وممارسات الإنفاذ غير التمييزي للقانون. ويمكن لهذا النهج أن يحسن التواصل بين سلطات إنفاذ القانون والمجتمع، وأن يساعد على توعية موظفي إنفاذ القانون باحتياجات وتوقعات أعضاء الجماعات العرقية والإثنية والدينية التي يخدمونها. كما يمكنه أن يمكن أفراد المجتمع المحلي من المساهمة في وضع سياسات الشرطة ومساءلة سلطات إنفاذ القانون عن سياساتها وممارساتها، بسبل منها على سبيل المثال من خلال استعراض السجلات والإحصاءات والسياسات الخاصة بعمل الشرطة. ويقدم الإطار ٦ مثلاً على الرصد المجتمعي لحالات الإيقاف والتفتيش في لندن. وبالمثل، يرد وصف للمشاركة المجتمعية في تدريب الشرطة وبناء قدراتها في بيرناموكو، البرازيل، في الإطار ٧.

الإطار ٦ المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية: مجموعات الرصد المجتمعي وأنشطة الإيقاف والتفتيش (لندن)
<p>في لندن، تم إنشاء سلسلة من مجموعات الرصد المجتمعي المحلي داخل كل منطقة في لندن لاستعراض ممارسة الإيقاف والتفتيش من قبل شرطة العاصمة. وتتكون مجموعات الرصد المجتمعي من أعضاء من المجتمع المحلي وتدعمها شبكة للرصد المجتمعي على مستوى لندن. ويمكن أن يعتمد أعضاء المجموعة في إجراء استعراضهم على المصادر المحتملة، بما في ذلك الحكومة المحلية وجمعيات الشرطة والجمعيات الخيرية المحلية والمنظمات المجتمعية. ويتمثل دور المجموعات في مساءلة الشرطة، ودراسة ممارسة الإيقاف والتفتيش، بما في ذلك أنماط إيقاف أفراد الأقليات الإثنية وتفتيشهم، وفي</p>

إعطاء المجتمعات المحلية صوتاً تخاطب من خلاله الشرطة المحلية فيما يتعلق بأنشطة الإيقاف والتفتيش. وكجزء من هذا المشروع، تزود هذه المجموعات ببيانات عن حالات الإيقاف والتفتيش التي يمكنها أن تستعرضها^(أ).

(أ) Metropolitan Police Authority, "A practical guide to stop and search community monitoring groups", August 2009

الإطار ٧

البرازيل: التعاون بين مجموعات المجتمع المدني والشرطة (بيرنامبوكو)

أفاد فريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي بأنه في بيرنامبوكو، البرازيل، تتعاون مجموعة مناهضة العنصرية المؤسسية، التي أنشئت في عام ٢٠٠٩، مع قوة الشرطة المحلية في عدد من المجالات. ويشمل هذا التعاون توفير التدريب وبناء القدرات للشرطة العسكرية. كما تدير المجموعة خطاً ساخناً للإبلاغ عن الجرائم العنصرية. بالإضافة إلى ذلك، تنفذ المجموعة حملات عامة ضد العنصرية، وتنظم فعاليات ومؤتمرات ثقافية، وتقديم الدعم للمجتمعات البرازيلية المنحدرة من أصل أفريقي، بما في ذلك أعضاء مجتمعي كيلومبولا وتيريرو (انظر: A/HRC/27/68/Add.1).

هاء - جمع البيانات

٣٤ - يمثل جمع وتحليل البيانات المتعلقة بممارسات إنفاذ القانون عنصرين لهما أهمية في الجهود المبذولة لتحدي التمييز العنصري. وتشمل هذه الممارسات، على سبيل المثال، عمليات التحقق من الهوية أو الإيقاف أو مراقبة الهجرة أو التفتيش الحدودي، التي يسجل من خلالها الأصل العرقي والإثني للأفراد المستهدفين. ولذا لا بدّ من الفصل بشكل واضح بين البيانات التي تُجمع لأغراض التحليل والمعلومات التي تُجمع لأغراض الاستخبارات. وهناك حاجة إلى إطار قانوني شامل ومحدّد مسبقاً فيما يتعلق بجمع هذه البيانات والوصول إليها وتخزينها وحذفها. وينبغي جمع البيانات وفقاً لحقوق الإنسان الدولية والحريات الأساسية، باستخدام آليات مثل ضمانات الخصوصية واللوائح الناظمة لحماية البيانات، وذلك للحدّ من مخاطر إساءة الاستخدام والوصم والقوالب النمطية السلبية. وتمثل إحدى طرق حماية هوية الأفراد في إضفاء صفة الإغفال على البيانات المجموعة.

٣٥ - وقد يؤدي جمع البيانات إلى زيادة تفكير وكلاء إنفاذ القانون في اتخاذهم للقرارات، وجعلهم أكثر عرضة للمساءلة أمام الأشخاص الذين يستهدفونهم، وإخضاعهم لإشراف وإدارة أقوى. كما يسمح بتدقيق المواجهات الفردية والأنماط والاتجاهات الأعم في استخدام أساليب عمل الشرطة. ويدعم تحليل البيانات أيضاً الإدارة الاستراتيجية لعمليات إنفاذ القانون، بحيث يمكن لهذه الإدارة أن تساعد على تحسين العدالة والفعالية في أنشطة الشرطة. ومن الأهمية بمكان أن التحليل سيتيح الفرصة لقياس مستويات التفاوت العرقي وللنظر في استراتيجيات لمعالجة التحيزات. كما سيوفر فرصاً للمساءلة الخارجية من جانب المنظمات المجتمعية ومنظمات حقوق الإنسان. ويرد في الإطار ٨ وصف لاستخدام التطبيقات الجوّالة لتسجيل حالات الإيقاف في منطقة ويست ميدلاندز بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

الإطار ٨
ويست ميدلاندرز، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية: تطبيق جوال لتسجيل مواقف الشرطة
<p>في ٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٧، تم إطلاق تطبيق جوال جديد لجعل عمليات الإيقاف والتفتيش أكثر سرعة وفعالية. ويفاد بأن التطبيق يجعل من السهل تنفيذ ممارسة يتطلبها القانون منذ سنوات عديدة. ويسمح تطبيق eSearch لضباط الشرطة بتسجيل تفاصيل المواجهات في الشوارع على هواتفهم الذكية دون الحاجة إلى الاتصال بموظفي مركز الاتصال. ويتم تسجيل موقع كل تفتيش تلقائياً بواسطة نظام تحديد المواقع العالمي، ومن المتوقع أن يخفف التطبيق الطلب على موظفي الاتصال في الشرطة بما يقرب من ١٠٠٠ مكالمة في الشهر. ويتعين على الضباط إدخال التفاصيل مباشرة عبر هواتفهم والحصول على رقم مرجعي فريد دون الحاجة إلى انتظار موظفي مركز الاتصال لتسجيل عمليات التفتيش^(١).</p>
(أ) شرطة ويست ميدلاندرز، "تطبيق جديد لتسريع عملية الإيقاف والتفتيش"، ٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٧.

واو - المساءلة الداخلية

٣٦ - من المرجح أن يكون مدى تفادي ضباط إنفاذ القانون لممارسات التنميط العنصري وتمسكهم بالمعايير المكتوبة لاتخاذ القرارات وللسلوك دليلاً على استعداد المديرين والمشرفين لتعزيز الممارسات غير التمييزية داخل وكالات إنفاذ القانون، ولرصد السلوكيات ومواجهتها عندما تحيد عن السياسة. ويمكن دعم هذا النهج من خلال توافر البيانات والتحليلات المتعلقة بممارسات الضباط واتخاذهم القرارات. كما يعكس النهج السياسات والإجراءات التي تُخضع الممارسات التي تشير إلى التنميط العنصري للتقييم والتحدي بشكل روتيني.

٣٧ - وتمثل إحدى الطرق في قيام مديري الوكالات بإجراء عمليات مراجعة للسياسات يستعرضون فيها السياسات والعمليات والممارسات القائمة التي قد تساهم في أشكال التنميط العنصري. ومن الأهمية بمكان أيضاً أن كبار المسؤولين قد زادوا من الإشراف على استخدام الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون للسلطات التقديرية في المجالات المتعلقة بالتنميط العنصري. ومن الناحية المثالية، ينبغي إجراء عمليات المراجعة هذه بمشاركة من أعضاء المجتمع الأوسع، الذين يمكنهم المساعدة في صياغة الأسئلة وعرض الشواغل، وكذلك بمشاركة الموظفين على مستويات مختلفة داخل المنظمة.

٣٨ - ويقدم الإطار ٩ وصفاً لمراجعة داخلية أجرتها دائرة شرطة تورونتو في كندا. ويقدم الإطار ١٠ مثلاً للمساءلة الداخلية التي تعتمد بشكل مباشر على بيانات أساليب عمل الشرطة التي يجمعها بشكل روتيني مركز شرطة هيرتفوردشاير في المملكة المتحدة، من أجل فحص أنماط سلوك الأفراد وأنماط الإيقاف والتفتيش.

الإطار ٩ كندا: مراجعة ممارسات الوكالة (تورنتو)
<p>في كندا، أجرت دائرة شرطة تورونتو مراجعة داخلية في عام ٢٠١٢، عندما استهل رئيس الشرطة مراجعة لممارسات الوكالة فيما يتعلق بالمشاركة المجتمعية، مع التركيز على حالات إيقاف الأشخاص من جانب الشرطة. وشملت عملية المراجعة مشاورات مع مجموعة عشوائية من الموظفين وأعضاء المجتمع المحلي وأدت إلى عدة توصيات، بما في ذلك تحديد "قيمة أساسية" جديدة تركز على عدم التمييز، وإنشاء لجنة مجتمعية استشارية لتقديم المشورة للوكالة بشأن المسائل المتعلقة بالتنميط العنصري وتطوير نظام إنذار مبكر للكشف عن أنماط التحيز المحتمل بين ضباط الشرطة^(١).</p>
(أ) Toronto Police Service, <i>The Police and Community Engagement Review (The PACER Report)</i> : Phase II – Internal Report and Recommendations (2013)

الإطار ١٠ إنجلترا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية: تحديد ضباط الشرطة الذين لديهم أنماط سلوك يحتمل أن تكون إشكالية
<p>في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، في منطقة شرطة هيرتفوردشاير بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، كان معدل تعرض المنحدرين من أصل أفريقي للإيقاف والتفتيش أعلى بخمسة أضعاف من معدل تعرض أغلبية السكان. وبموجب إصلاحات جديدة نُفذت في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، استُخدمت استمارات وبرمجيات لتحليل أنماط الإيقاف والتفتيش. وأجريت البرمجة لتحديد الضباط الذين يقومون بإيقاف أعضاء مجموعات الأقليات بشكل أكبر في كثير من الأحيان مما يمكن توقعه بالنظر إلى مهامهم الوظيفية.</p>
<p>في البداية، نبه التحليل إلى ٢٥ ضابطاً من حيث ارتفاع معدلات إيقافهم لأعضاء الأقليات. وأعيد التحليل شهرياً. وأجرت وحدة التنوع في قوة الشرطة مقابلات مع الضباط الذين جرى التنبيه إليهم في البداية لقيامهم بعدد غير متكافئ من عمليات إيقاف أعضاء الأقليات وتفتيشهم، ومع الضباط الذين تم تحديدهم على أنهم يقومون بأنشطة الإيقاف والتفتيش بمعدلات متناسبة. وأبرزت المقابلات مشاكل في فهم بعض الضباط للأسباب الملائمة لإجراء عمليات الإيقاف والتفتيش. واقترح كذلك أن بعض العمليات، رغم وجود أهداف مشروعة لها، تسببت في آثار غير متناسبة على أفراد مجموعات الأقليات. وفي إطار هذا البرنامج، استمر استعراض الضباط على أساس شهري، مع إرسال رسائل إلكترونية تلقائياً إلى المشرفين على الضباط الذين جرى التنبيه إليهم في البداية لقيامهم بعدد غير متكافئ من عمليات إيقاف أعضاء الأقليات وتفتيشهم. وشملت الرسائل الإلكترونية تفاصيل سلوك الضباط وقائمة بالأسئلة التي ينبغي على المشرفين تناولها مع الضباط. كما تلقى المشرفون تدريباً على استراتيجيات ينبغي استخدامها عند إجراء المقابلات مع الضباط المعنيين. وكان من المتوقع من المشرفين أن يقوموا بالإبلاغ عن تلك المقابلات وتقديم توصيات باتخاذ تدابير أو بالتدريب.</p>

ونتيجة لذلك، انخفضت معدلات عدم التناسب بين الضباط المستهدفين والقوة ككل^(أ).

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

٣٩ - ويمكن أيضا استخدام البيانات التي يتم جمعها عن المواجهات مع الشرطة للتفكير بشكل نقدي حول النمط الأوسع لأساليب عمل الشرطة وأثرها على الأقليات. وفي مثال من إسبانيا (انظر الإطار ١١)، استُخدم تحليل للسجلات الناتجة عن الرصد الإثني والعرقى لعمليات الإيقاف التي تقوم بها الشرطة، وذلك لإعادة تشكيل سياسات الشرطة وممارستها بحيث تقلل من أنماط التحيز.

الإطار ١١

إسبانيا: إعادة تركيز عمليات الشرطة للتحقق من الهوية على أساس بيانات الرصد (فونيلابرادا)

ذكرت مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح أنه جرى في فونيلابرادا رصد عمليات الشرطة للتحقق من الهوية من خلال مشروع تجريبي لتسجيل مثل هذه العمليات. وأظهر تحليل لبيانات الرصد في بداية المشروع التجريبي معدلات عالية من عمليات التحقق من الهوية التي تميزت بما يتمتع به الضابط من سلطة تقديرية في تقرير الشخص الذي سيجري إيقافه. وشملت أنواع عمليات التحقق من الهوية التي تم رصدها الإيقاف في "المناطق الخاضعة لرقابة الشرطة المكثفة"، وكجزء من "العمليات الوقائية"، والإيقاف على أساس "السلوك المشبوه". وربما لأن السلطة التقديرية لدى الضباط تسمح لهم بالاعتماد على التعميمات والقوالب النمطية، فإن عمليات التحقق هذه انطوت على معدل عال من تمثيل الرعايا الأجانب الزائد. وبعد تحليل بيانات الرصد، أجرى المديرون تعديلاً على الطريقة التي يتم بها تكليف الضباط بالعمل على الخطوط الأمامية. وعلى مدى فترة ستة أشهر، أدت هذه التعديلات إلى انخفاض كبير في الأنواع الثلاثة من عمليات التحقق من الهوية التي يجري رصدها (المناطق الخاضعة لرقابة الشرطة المكثفة، والعمليات الوقائية، والسلوك المشبوه)، بنسبة ٩٠ في المائة و ٧٦ في المائة و ٥٦ في المائة على التوالي. ومن المهم أن الانخفاض في عمليات التحقق من الهوية استناداً للسلطة التقديرية كان مصحوباً بتخفيض كبير في التمثيل الزائد للأجانب خلال فترة الستة أشهر التجريبية بأكملها^(أ).

(أ) .Open Society Justice Initiative, Fair and Effective Police Stop

زاي - المساءلة الخارجية

٤٠ - يتمثل شكل آخر من أشكال الحد من التنميط العنصري في قدرة الجهات الفاعلة الخارجية على تحدي ممارسات إنفاذ القانون غير الملائمة، سواء كانت هذه الجهات الفاعلة من الجمهور أو الفئات المجتمعية أو وسائل الإعلام أو الآليات الدولية لحقوق الإنسان أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو الهيئات المعنية بالمساواة. ويمكن دعم قدرة هذه الجهات الفاعلة على تحدي تلك الممارسات عن طريق

ضمان وصولها إلى المعلومات والبيانات والتحليلات المتعلقة باتخاذ ضباط الشرطة للقرارات وممارساتهم، أو من خلال ممارسة دورها في استعراض الشكاوى العامة.

٤١ - ويتمثل أحد النهج إزاء المساءلة الخارجية في توفير سجل للإيقاف أو التفتيش للجهة الفاعلة المعنية، على أن يتضمن هذا السجل معلومات عن المواجهة والأسباب التي دعت إليها. ويوفر هذا النهج شكلاً من أشكال المساءلة "الفورية" وكثيراً ما يقترن بنهج جمع البيانات الموصوف أعلاه. وقد استخدمت أشكال مختلفة منه في عدة بلدان، منها إسبانيا وبلغاريا والمملكة المتحدة.

٤٢ - ويمكن أيضاً أن تتولى مسؤولية المساءلة الخارجية للجان المسؤولة، أو أمناء المظالم المسؤولون، عن الاستجابة للشكاوى العامة المتعلقة بالتمييز. ويمكن العثور على أمثلة على ذلك في البرتغال وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة. ويقدم الإطار ١٢ مثلاً من اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان، وهي الهيئة المسؤولة عن الشكاوى العامة المتعلقة بالتمييز. ويقدم الإطار ١٣ مثلاً من الولايات المتحدة، حيث يمكن لشعبة الحقوق المدنية التابعة لوزارة العدل أن تحقق في الوكالات التي تمارس التمييز العنصري وأن تقيم الدعوى عليها.

الإطار ١٢

أستراليا: حماية الحقوق في عدم التمييز (اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان)

أفادت اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان بأن الولايات القضائية الأسترالية لديها تشريعات تحظر التمييز العنصري. وللتمسك بهذه المعايير، عينت اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان بصفة قانونية مفوضاً للتمييز على أساس العرق لديه ولاية التحقيق في الشكاوى بموجب قانون مكافحة التمييز. وبموجب وظيفتها المتعلقة بمعالجة الشكاوى، تنظر اللجنة في مسائل التمييز المزعوم على أساس العرق والكرهية العنصرية. وتوفر خدمة التحقيق والمصالحة آلية حرة ونزيهة للأطراف لحل الشكاوى المتعلقة بالتمييز العنصري المزعوم دون الحاجة إلى الذهاب إلى المحكمة. إن العديد من نتائج الشكاوى التي يتم حلها من خلال خدمة التحقيق والمصالحة التابعة للجنة تنطوي على ما هو أبعد من التعويض الفردي وغالباً ما تتضمن نتائج منهجية مثل التدريب ضد التمييز أو تغييرات في السياسة. وفي حال فشل المصالحة، يجوز للشخص المعني أن يطلب من المحاكم الفيدرالية البت في المسألة.

الإطار ١٣

الولايات المتحدة الأمريكية: إقامة الدعاوى على الوكالات التي تمارس التمييز العنصري

أفادت الولايات المتحدة أنه يمكن لشعبة الحقوق المدنية التابعة لوزارة العدل أن تحقق في الوكالات التي تمارس التمييز العنصري أو تُظهر أشكاله أو تتبنى ممارساته، انتهاكاً للدستور. وعلى سبيل المثال، في عام ٢٠١٥، وصلت الشعبة إلى تسوية شاملة مع إدارة شرطة مقاطعة لوس أنجلوس في دعوى تزعم وجود تمييز منهجي في أعمال الشرطة ضد الأمريكيين من أصل أفريقي من أهالي منطقة أنتلوب فالي. وفي أعقاب تحقيق بعد حادث إطلاق نار من قبل الشرطة في مدينة فيرغسون بولاية ميسوري، وهو حادث حظي باهتمام إعلامي واسع، توصلت الشعبة

إلى اتفاق مع المدينة في آذار/مارس ٢٠١٦، لتسوية اتهامات التمييز في أعمال الشرطة ضد الأمريكيين من أصل أفريقي.

٤٣ - وتشمل المساءلة الخارجية قيام هيئات الرقابة الحكومية ومجموعات المجتمع المدني بدور نشط في رصد أنشطة الشرطة ونشر النتائج التي يتم التوصل إليها. كما يمكن لوسائل الإعلام أن تؤدي دورا هاما في هذا الصدد. ففي إسبانيا، على سبيل المثال، تشارك جماعات المجتمع المدني المحلية بنشاط في رصد حالات إيقاف الشرطة لأفراد من الجمهور وتفتيشهم وفي نشر الدراسات عن تلك الحالات وعن أنماط التحيز (انظر الإطار ١٤).

الإطار ١٤

إسبانيا: منظمات المجتمع المدني ومساءلة الشرطة

أفادت جمعية حقوق الانسان في الأندلس "Asociación Pro Derechos Humanos de Andalusia" أن مجموعات المجتمع المدني المحلية في إسبانيا تنشط في رصد التمييز العنصري الذي تمارسه الشرطة في البلاد وفي الدعوة ضده. وعلى سبيل المثال، في عام ٢٠١٦، نشرت الجمعية تقريرا، بالاشتراك مع مؤسسة السلام والتحقيق في المنازعات، وهي مؤسسة تابعة لجامعة غرناطة، حول دراسة اشتملت على ملاحظات مباشرة لعمليات إيقاف الشرطة للأشخاص في محطة الحافلات المحلية في غرناطة. وأشارت النتائج إلى أن معدل إيقاف المنحدرين من أصل أفريقي يتجاوز بأكثر من ٤٢ مرة معدل إيقاف الأشخاص من أصل "فوقازي". ويسلط التقرير الضوء على الدوافع العنصرية التي توجه عمليات الإيقاف^(١).

(١) Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía and Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, Identificaciones Basadas en Perfil Étnico en Granada: Estudio Realizado Mediante Observación y Entrevistas Directas (Identity Checks Based on Ethnic Profiling in Granada: Study Conducted via Direct Observation and Face-to-Face Interviews) (Granada, 2016).

٤٤ - كما يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تتحدى التمييز الإثني والعنصري من خلال آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة التي تسعى إلى مجابهة الممارسات وإلى المساعدة في إنشاء وتعزيز سوابق يمكن إخضاع سلطات إنفاذ القانون للمساءلة على أساسها. ومن الأمثلة الهامة على هذا التحدي في أوروبا جهود التقاضي المتعلقة بقضية تمييز عنصري في إسبانيا، كما هو موضح في الإطار ١٥.

الإطار ١٥

إسبانيا: استخدام آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

تتعلق قضية وليمز ليكرافت ضد إسبانيا بامرأة أمريكية من أصل إفريقي تحمل الجنسية الإسبانية أوقفها أحد ضباط الشرطة الوطنية في محطة للسكك الحديدية في عام ١٩٩٢، وطلب منها إبراز وثائق هوية. وأشار الضابط إلى أن السيدة وليمز ليكرافت قد أوقفت لأن مظهرها يشير

إلى أنها أكثر احتمالاً لأن تكون مهاجرة غير نظامية. ورفعت السيدة وليمز ليكرافت شكوى، رفضتها محكمة وطنية إسبانية، كما أن استئنافها اللاحق أمام المحكمة الدستورية الإسبانية لم يحالفه النجاح.

بعد ذلك، رفعت السيدة وليمز ليكرافت الشكوى إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بدعم من ثلاث من منظمات المجتمع المدني، هي: مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح، والرابط النسائي في جميع أنحاء العالم، ومنظمة النجدة ضد العنصرية، مدريد. وقضت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لصالح صاحبة الشكوى، وخلصت إلى أن هذا الحادث يشكل انتهاكاً للمادة ٢٦، مقروءة بالاقتراع مع المادة ٢ (٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ودعت اللجنة، في الآراء التي أصدرتها، إلى إدخال تعديلات على الأحكام الإسبانية الناظمة لصلاحيات الشرطة المتعلقة بإجراء عمليات التحقق من الهوية، مشيرة إلى أن العرق و/أو الإثنية و/أو الخصائص البدنية لا يجوز أن تكون أساساً لاتخاذ قرارات بالإيقاف للتحقق من الهوية، إلا إذا كانت جزءاً من توصيف المشبوه ذي الصلة. كما طلبت اللجنة من إسبانيا أن توعد إلى جميع قوات الشرطة بإصدار أدلة توجيهية تشغيلية لضباط الشرطة بشأن اتباع هذه المبادئ^(أ).

(أ) رسالة اللجنة رقم ١٤٩٣/١٠٠٦، قضية وليمز ليكرافت ضد إسبانيا.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

٤٥ - تتعارض ممارسة التمييز العنصري من جانب وكالات إنفاذ القانون مع القواعد القانونية الدولية، بما في ذلك مبدأ عدم التمييز والحق في المساواة أمام القانون والحماية المتساوية أمام القانون. وعلاوة على ذلك، تُظهر الأدلة أن التمييز العنصري ليس أداة فعالة لإنفاذ القانون وينبغي الاستعاضة عنه بنهج أكثر فعالية. وتشير أدلة أخرى إلى أن التمييز العنصري قد يؤدي أيضاً إلى آثار سلبية على مواقف ورفاه الناس والمجتمعات المستهدفة.

٤٦ - واستجابة للآثار السلبية المرتبطة بالتمييز العنصري، وضعت هيئات إنفاذ القانون والهيئات الحكومية قوانين وسياسات تحظر الاستخدام المعمم للعرق والإثنية وغير ذلك من أسباب التمييز المحظورة كأساس للاشتباه واتخاذ القرارات في أعمال إنفاذ القانون. وفي العديد من الحالات، وضعت تلك القوانين والسياسات بالتعاون مع جهات المجتمع المدني الفاعلة المحلية والدولية، فضلاً عن الآليات الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي أن تحظر الدول الأعضاء ممارسة التمييز العنصري وأن تكفل أن تكون أي استراتيجيات موجهة إلى موظفي إنفاذ القانون مصحوبة بتوجيهات عملية بشأن اتخاذ القرارات على أساس عدم التمييز.

٤٧ - وينبغي للدول الأعضاء أيضاً أن تشجع وكالات إنفاذ القانون على وضع برامج تدريب هادفة تنشر الوعي بين الموظفين بمختلف التحيزات الاجتماعية التي قد تؤثر على سلوكهم. وينبغي أن تتضمن مواد التدريب المعايير والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان فضلاً عن القوانين والسياسات الوطنية الناظمة لسلوك الموظفين. ومن الضروري أن يكون هؤلاء الموظفين على بينة من عواقب أي سوء تصرف، وأن تتابع الوكالات ومؤسسات العدالة أي حادث يتم الإبلاغ عنه،

مع الاستفادة من جميع تدابير المساءلة المتاحة لمعالجة المشكلة. كما ينبغي للوكالات أن تضع استراتيجيات للتوظيف والاستبقاء تعزز جعل القوى العاملة متنوعة تعكس السكان الذين تخدمهم.

٤٨ - إن زيادة الجهود المبذولة لجمع البيانات المتعلقة بممارسات إنفاذ القانون ذات الصلة مثل التحقق من الهوية، والإيقاف أثناء حركة المرور، وعمليات التفتيش الحدودية، وتصنيف هذه البيانات حسب عوامل تشمل الهوية العرقية والإثنية للسكان المستهدفين، ستكون مفيدة في فهم الاتجاهات المحلية وستساعد على التوعية بالمسألة في أوساط موظفي إنفاذ القانون. ويمكن استخدام هذه البيانات لدعم الجهود التي تبذلها الوكالات لرصد سلوك الموظفين ولتحسين تدابير المساءلة الداخلية. وينبغي جمع كل البيانات وفقاً لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، باستخدام آليات مثل أنظمة حماية البيانات وضمانات الخصوصية.

٤٩ - كما يمكن لزيادة فرص الحوار مع قادة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والهيئات المعنية بالمساواة أن تؤدي إلى تحسين العلاقات بين الشرطة والمجتمع وإلى التقليل من مستويات تصورات التمييز العنصري. ويمكن لهذا الحوار أن يؤثر على ثقافة الوكالات ومواقف الموظفين بهدف اتخاذ القرارات بصورة أقل تحيزاً. وقد أدى التعاون الوثيق بين أصحاب المصلحة المتعددين، مثل جماعات الضحايا، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والهيئات المعنية بالمساواة، والجهات الفاعلة المحلية والوطنية، بدعم من المنظمات الدولية والسوابق القضائية لدى الآليات الدولية لحقوق الإنسان، إلى بعض الممارسات الأكثر وعداً ضد التمييز العنصري خلال السنوات الأخيرة. وينبغي تشجيع هذا النوع من المشاركة الدينامية وتقاسم الدروس المستفادة، بروح التعاون، بين الوكالات الوطنية والمحلية والسلطات الحكومية. ويمكن أن تقدم كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة الدراية والدعم لمساعدة البلدان على الأخذ بهذا النهج الشامل للقضاء على التمييز العنصري.