الأمم المتحدة

A/70/335

الجمعية العامة

Distr.: General
20 August 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون

البند ٧١ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب والتنفيذ الشامل لإعلان وبرنامج عمل ديربان ومتابعتهما

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، موتوما روتيري، الذي أُعد عملا بقرار الجمعية العامة ٦٨/١٥١.

* A/70/150.

170915 170915 15-14106 X (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

موجز

يوفر إعلان وبرنامج عمل ديربان إطارا شاملا لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. ويركز المقرر الخاص في هذا التقرير على التوصية المقدمة إلى الدول الأعضاء لجمع بيانات مصنفة بهدف مكافحة هذا التمييز على نحو فعال. ويذكّر المقرر الخاص بأن على الدول التزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بجمع بيانات مصنفة أخلاقيا بهدف مكافحة التمييز. ويعرب كذلك عن قلقه إزاء استمرار غياب البيانات المصنفة حسب العرق وغيره من الأسباب المحظورة للتمييز. ويلاحظ المقرر الخاص أن عدم وجود بيانات مصنفة عن الجرائم المرتكبة بدافع العنصرية ومعاداة الأجانب والكراهية يعني كذلك أن تظل غير مسجلة على نحو كاف، مما يساهم في انتشار الإفلات من العقاب وتعذر وصول الضحايا إلى جميع سبل الانتصاف. ويشدد المقرر الخاص على الدور الأساسي لجمع هذه البيانات المصنفة وفوائده في مكافحة التمييز على نحو فعال وتنفيذ المساواة. ويبرز أيضا كيف يمكن التغلب على التحديات التي تفرضها عمليات جمع البيانات هذه عبر احترام ضمانات حقوق الإنسان المتفق عليها دوليا.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – أنشطة المقرر الخاص ٤

ألف – الزيارات القطرية ٤

بـــاء – أنشطة أخرى ٥

ثالثا – البيانات المصنفة: الإطار المعياري ٥

ألف – الإطار الدولي ٥

بـــاء – الأطر السياساتية الإقليمية ٩

رابعا – تصنيف البيانات لتقييم التمييز وتعزيز المساواة ١٢

ألف – فوائد تصنيف البيانات ١٢

بـــاء – التحديات ١٥

جيم – الضمانات الخاصة بالبيانات الحساسة ١٧

خامسا – جمع البيانات عن المساواة وتصنيفها ٢٢

ألف – الإطـار المؤسسي والسياساتي ٢٢

بـــاء – البيانات وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ ..... ٢٦

سادسا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٨

أولا – مقدمة

١ – يقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ١٥١/٦٨. وقد أشار المكلف بالولاية الحالي وأسلافه جميعا في مختلف زياراتهم المواضيعية وتقاريرهم القطرية إلى ضرورة إنتاج بيانات مصنفة بهدف إجراء تقييم دقيق لمستويات التمييز وعدم المساواة، وإجراء تقييم دقيق للتقدم المحرز ووضع سياسات ملائمة لمعالجة حالة الفئات الضعيفة. ويود المقرر الخاص أن يؤكد أن عدم وجود بيانات مصنفة وغير تمييزية عن المساواة أدى إلى وجود ثغرة كبيرة في المعلومات تحد من الفعالية في تقرير السياسات على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

٢ – وبهذا التقرير يود المقرر الخاص أن يؤكد مجددًا ضرورة جمع بيانات مصنفة حسب العرق عن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية باعتبارها وسيلة أساسية للتصدي للتمييز وعدم المساواة. ومن شأن جمع البيانات عن عدم التمييز والمساواة أن يمكن الدول من تحديد أنماط الانتهاكات والتعرف على الثغرات والاحتياجات القائمة من أجل تغذية عمليات صنع القرار بهذه المعلومات، فضلا عن تقييم أثر التدابير القائمة. والبيانات ضرورية أيضًا لإجراء تقييم ورصد فعالين لمدى احترام وحماية وتنفيذ الدول الأعضاء لالتزاماتها بموجب القانون الدولي بمكافحة التمييز.

٣ – ويأتي هذا التركيز الموضوعي في الوقت الملائم تماما بالنظر إلى أن المساواة هي في صلب خطة التنمية الجديدة التي تولي أيضا الاهتمام الواجب للمجموعات المعرضة للتمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو السن، أو اللغة، أو الدين، أو الثقافة، أو الوضع كمهاجر، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الوضع الاقتصادي، أو المولد، أو الإعاقة أو أي وضع آخر. ويدعو مشروع جدول الأعمال، في إطار الهدف ١٧، إلى جمع بيانات مفصلة لقياس التقدم المحرز مع ”عدم ترك أحد متخلفا عن ركب التنمية“، وبعبارة أخرى تعزيز وتشجيع عدم التمييز والمساواة مع صون عالمية حقوق الإنسان والمساءلة.

ثانيا – أنشطة المقرر الخاص

ألف – الزيارات القطرية

٤ – يعرب المقرر الخاص عن امتنانه لحكومة جمهورية كوريا التي زارها في الفترة من ٢٩ أيلول/ سبتمبر إلى ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ (انظر A/HRC/29/46/Add.1)، ولحكومة اليونان حيث أجرى زيارة من ٤ إلى ٨ أيار/مايو ٢٠١٥.

٥ - ويود المقرر الخاص أن يشكر حكومتي الأرجنتين وأستراليا على ردهما بالإيجاب على طلبيه المتعلقين بإجراء زيارة، ويأمل القيام بهذه الزيارة في عام ٢٠١٦. كما يشكر حكومة المغرب على دعوتها. ويأمل أيضًا أن يتلقى ردًا إيجابيًا قبل نهاية عام ٢٠١٥ على طلبه زيارة جنوب أفريقيا.

باء - أنشطة أخرى

٦ - ترد أنشطة المقرر الخاص بين تموز/يوليو ٢٠١٤ وآذار/مارس ٢٠١٥ في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة والعشرين (A/HRC/29/46). ومنذ آذار/مارس، عقد المقرر الخاص حدثًا جانبيًا بشأن التنميط العرقي والإثني عن طريق إنفاذ القانون في جنيف في ١ تموز/يوليو ٢٠١٥.

٧ - ودُعي المقرر الخاص إلى اجتماع للخبراء بشأن كراهية الأجانب عقده مركز الهجرة التابع لجامعة ويتووترسراند في جوهانسبرغ في الفترة من ٢٤ إلى ٢٦ تموز/يوليو ٢٠١٥. كما خاطب المقرر الخاص كلية الحقوق في جامعة ستراثمور في مؤتمرها السنوي بشأن الإرهاب وحقوق الإنسان في نيروبي، كينيا، يومي ٤ و٥ أغسطس/آب ٢٠١٥.

ثالثا - البيانات المصنفة: الإطار المعياري

ألف - الإطار الدولي

٨ - يود المقرر الخاص أن يشير إلى أن عدم التمييز هو قاعدة شاملة لحقوق الانسان ترتبط ارتباطًا وثيقًا وتتشابك مع مبدأ المساواة، على النحو المنصوص عليه في المادتين الأولى والثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اللتين تؤكدان أن جميع الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق وتسردان أسباب التمييز المحظورة. ويرد عدم التمييز في جميع المعاهدات الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تحظر صكوكها التمييز صراحة وبالإجماع، في جملة أمور، بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر[(١)]، وغير ذلك من الأسباب.

(١) انظر المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادتين ٢ و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٢ (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمادتين ١ (٣) و ٥٥ من ديباجة ميثاق الأمم المتحدة.

٩ - تُعرّف المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تحديدًا التمييز العنصري بأنه ”أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة“.

١٠ - وقد عرّفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التمييز بعبارات مماثلة، بما في ذلك أي معاملة تُبطل أو تُضعف التمتع على قدم المساواة بالحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتحريض على التمييز والمضايقة. وتهدف حزمة معاهدات حقوق الإنسان، التي صيغت لحماية حقوق الأفراد المتعلقة بشكل خاص بالفئات الضعيفة، أولا وقبل كل شيء إلى حماية هؤلاء الأفراد من انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن التمييز[٢].

١١ - وعلى الرغم من أن الصكوك القانونية الدولية الكبرى لا تشير صراحة إلى جمع البيانات كوسيلة لإعمال حقوق الإنسان للجميع على قدم المساواة، فهي تطلب من الدول الموقعة اتخاذ التدابير اللازمة لضمان عدم التمييز في التمتع بحقوق الإنسان وتعزيز صياغة سياسات واعتماد تدابير محددة للوفاء بالتزاماتها. وعلاوة على ذلك، تطلب من الدول الأطراف تقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل إعمالا لتلك الحقوق، مع الإشارة إلى العوامل والصعوبات التي أثرت أو تؤثر على التنفيذ[٣]، إن وجدت. وفي هذا الصدد، أكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية في تعليقها العام رقم ١ (١٩٨٩) بشأن التقارير المقدمة من الدول الأطراف أن الخطوة الأولى الأساسية صوب تعزيز إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تكمن في تشخيص ومعرفة الحالة السائدة. وأوصت اللجنة كذلك بأن تقوم الدول الأطراف برصد الحالة الفعلية حتى تدرك مدى تمتع كافة الأفراد المشمولين بولايتها بمختلف الحقوق أو عدم تمتعهم بها.

(٢) انظر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٣) انظر المادة ٤٠ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ١٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

١٢ - وأكدت اللجنة كذلك أن إعداد الإحصاءات الوطنية الإجمالية غير كاف، إذ يتعين إيلاء اهتمام خاص لأي مجموعات أو مجموعات فرعية محددة يبدو أنها معرضة للمخاطر أو محرومة بوجه خاص، وأن البيانات بنوعها وكمها لازمة لتقييم الحالة تقييماً ملائماً. وأفادت كذلك أنه بينما يقصد من عملية الرصد الاستعراض المفصل للحالة السائدة، فان القيمة الرئيسية لهذا الاستعراض تكمن في توفير الأساس لصياغة سياسات تبيّن بوضوح وتوجّه نحو أهداف دقيقة، بما في ذلك وضع أولويات عبر عملية شاملة يعززها التبادل الفعال لمعلومات دقيقة وشاملة مع جميع أصحاب المصلحة على المستوى الوطني. وعلى نحو أكثر تحديدا، أكدت اللجنة في تعليقها العام رقم ٢٠ أنه لكي ''تضمن'' الدول الأطراف ممارسة الحقوق المنصوص عليها في العهد دون أي تمييز من أي نوع، فإنه يجب القضاء على التمييز شكلاً وموضوعاً، وهو ما يتطلب إيلاء العناية الكافية لمجموعات الأفراد التي تعاني من تحيّز تاريخي أو مستمر بدلاً من مجرد المقارنة بالمعاملة الشكلية التي يتلقاها أفراد في حالات مشابهة. وأفادت اللجنة أن الاستراتيجيات والسياسات والخطط الوطنية يجب أن تستخدم مؤشرات وعناصر مقارنة مناسبة، مفصّلة بحسب أسباب التمييز المحظورة.

١٣ - وأشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ١٨ (١٩٨٩) بشأن عدم التمييز إلى وجوب قيام الدول كذلك، عند تقديم تقاريرها عن المادتين ٢ (١) و ٣ و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بتقديم تقرير عما إذا كانت هناك أي مشاكل تتعلق بتمييز يقع بالفعل تمارسه السلطات العامة أو المجتمع أو أفراد أو هيئات من القطاع الخاص، ومن ثم دعت اللجنة إلى تقديم الدول الأطراف لمعلومات عن الأحكام القانونية والتدابير الإدارية الرامية إلى تقليل هذا التمييز أو القضاء عليه. ويمكن أن نستنتج أن جمع بيانات مصنفة عن مؤشرات حقوق الإنسان، إذا ما قُرن باجتهاد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يكتسي أهمية حاسمة في رصد إعمال حقوق الإنسان للجميع وحمايتها وتعزيزها ودعم مبدأي عدم التمييز والمساواة.

١٤ - ويوفر الإطار المعياري الدولي كذلك أحكامًا أكثر دقة فيما يتصل بجمع بيانات مصنفة عن المساواة[٤]. فقد أكدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، في مبادئها التوجيهية الخاصة بالتقارير التي يتعين على الدول الأطراف تقديمها بموجب الفقرة ١ من المادة ٩ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (CERD/C/2007/1، الفقرة ١١)، أنه إذا كان المطلوب رصد التقدم المحرز في القضاء على التمييز القائم على العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني، يتعين على الدول الأطراف، أثناء

(٤) مصطلحات تستخدمها المفوضية الأوروبية للإشارة إلى البيانات ذات الصلة بالمساواة والتمييز.

تقديم تقاريرها إلى اللجنة، أن تقدم معلومات محددة عن عدد الأشخاص الذين قد يتعرضوا لمعاملة مجحفة بسبب تلك الخصائص. وطلبت اللجنة كذلك في توصيتها العامة رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن التمييز العنصري ضد السكان المنحدرين من أصل أفريقي أن تقوم الدول الأطراف بإجراء دراسات استقصائية دورية بشأن واقع التمييز ضد السكان المنحدرين من أصل أفريقي وتوثيق بيانات مصنفة فيما يتعلق بجملة أمور منها التوزيع الجغرافي والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لتلك المجموعة المحددة، بما في ذلك من المنظور الجنساني. كما شددت على ضرورة أخذ المتغير الجنساني في الحسبان، وذلك لأن المرأة، فيما يتعلق بالمجموعات المعنية، تقع في كثير من الأحيان ضحية للتمييز المتعدد الأشكال.

١٥ - دُعيت الدول في إعلان وبرنامج عمل ديربان إلى وضع سياسات تهدف إلى مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب تستند إلى بيانات إحصائية موثوقة. وطُلب إليها على وجه التحديد جمع البيانات وتحليلها من أجل توثيق الممارسات ووضع السياسات. وأوصى مؤتمر ديربان الاستعراضي، في الفقرة ١٠٤ من وثيقته الختامية (A/CONF.211/8)، الدول بأن تستحدث نظاماً لجمع البيانات، يتضمّن مؤشرات لقياس مستوى تكافؤ الفرص وعدم التمييز، في حين أوصت في الفقرة ١٠٣ الدول التي لم ”تنشئ بعد آليات لجمع البيانات الإحصائية الموثوقة والمصنفة وتحليلها وتوزيعها ونشرها أن تقوم بذلك.... للتقييم المنتظم لحالة جميع ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب“. وعلاوة على ذلك، دعت في الفقرة ٥٩ الحكومات ووكالاتها المعنية بإنفاذ القانون إلى ”جمع معلومات موثوق بها عن جرائم الكراهية بغية تعزيز جهودها الرامية إلى مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب“.

١٦ - وقد تناول عدد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة ممن يعملون، في جملة أمور، في قضايا الأقليات والمهاجرين والاتجار بالبشر والغذاء والصحة والفقر، الحاجة إلى جمع بيانات مصنفة عن مؤشرات حقوق الإنسان المتعلقة بولاياتهم الموضوعية، وذلك بغية تحديد العلاقة بين مختلف أشكال التمييز وكيف تؤثر على إعمال الحقوق، فضلا عن تقييم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

١٧ - وتنص المبادئ والتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، التي وضعتها الأمم المتحدة، على أن القرار بشأن جمع ونشر بيانات مصنفة يتوقف على عدد من الاعتبارات والظروف الوطنية، بما في ذلك، على سبيل المثال، الحاجة الوطنية لهذه البيانات ومدى ملاءمة وحساسية طرح أسئلة تتعلق بالأصل الإثني، والتي تُترك بالتالي للسلطة التقديرية للدولة. ومع

ذلك، يبدو أن هناك رأيا عاما يؤيد التصنيف من منظور حقوق الإنسان، من حيث كونها تساهم في معالجة أوجه عدم المساواة والتمييز.

١٨ - وعلى الرغم من عدم وجود التزام واضح للبلدان في إطار حقوق الإنسان بتصنيف البيانات وفق معايير عرقية، يمكن اعتبار البيانات العرقية عنصرا من عناصر الحق في عدم التمييز. ويشمل الحق في عدم التعرض للتمييز الحق في الحصول على المعلومات التي يمكن أن تكون دليلا لإثبات التمييز، ويمكن الدفع بالحجة القائلة إن بيانات مصنفة حسب الانتماء الإثني هي جزء من هذه المعلومات. وتتحمل الدولة مسؤولية ضمان المساواة وينبغي أن يُفسر ذلك على أنه يشمل مسؤولية جمع وتحليل البيانات المصنفة حسب الأصل الإثني بغية تحديد أوجه عدم المساواة ورصد فعالية التدابير المنفذة لمعالجة التفاوتات[٥].

١٩ - ونظرا لأن عدم التمييز هو مبدأ من مبادئ حقوق الإنسان الشاملة التي تؤثر على جميع جوانب إعمال حقوق الفرد، ينبغي تحديد المجموعات السكانية الفرعية التي قد تتضرر عند دراسة الاتجاهات الديموغرافية، والممارسات والفرص في مجال التوظيف، وتوزيع الدخل، والمستويات التعليمية، وأنماط الهجرة واتجاهاتها، وتكوين الأسرة وهيكلها، وشبكات الدعم الاجتماعي والظروف الصحية للسكان.

باء - الأطر السياساتية الإقليمية

٢٠ - على المستوى الإقليمي، تحظر المادة ٢١ من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي أي تمييز قائم على أي سبب مثل الجنس أو العنصر أو اللون أو الأصل العرقي أو الاجتماعي أو السمات الأجنبية أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الانتساب إلى أقلية قومية أو بسبب الممتلكات أو المولد أو الإعاقة أو السن أو التوجه الجنسي والجنسية. وتحظر توجيهات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بمكافحة التمييز التمييزَ على أساس الأصل العرقي أو الإثني (توجيه 2000/43/EC) والدين أو المعتقد أو الإعاقة أو السن أو التوجه الجنسي (توجيه 2000/78/EC). وتحظر التمييز المباشر وغير المباشر، والمضايقة، والتعليمات المتعلقة بالتمييز والإيذاء، وتطلب إلى الدول الأعضاء استحداث عقوبات وسبل انتصاف فعالة. وتوفر التوجيهات كذلك الحماية في عدد من مناحي الحياة الرئيسية، بما في ذلك العمل، والتعليم، والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، والوصول إلى السلع والخدمات وتوريدها، بما في ذلك السكن (توجيه 2000/43/EC).

(٥) انظر See Kathryn Ramsey, “Disaggregated data collection: a precondition for effective protection of minority rights in South -East Europe”, Minority Rights Group International (2006).

٢١ - بيد أن أيا من تلك الصكوك لا يفرض جمع البيانات وتجهيزها كشرط لرصد مستويات التمييز وعدم المساواة. ومع ذلك، أكدت المفوضية الأوروبية في تقريرها الأخير بشأن تنفيذ التوجيهين، المؤرخ ١٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، أنه على الرغم من عدم اشتراط قيام الدول الأعضاء بجمع البيانات الخاصة بالمساواة، فإن جمع هذه البيانات وتحليلها ضروري لمكافحة التمييز وتعزيز المساواة لأنه يوفر أدلة على التمييز القائم، بما يمكّن من إضفاء الشفافية عليه وتحديد حجمه. وقالت اللجنة أيضا في تقريرها إن جمع البيانات، الذي يقع على عاتق الدول الأعضاء، من شأنه أن يتيح تقييم أثر التدابير التي تُتخذ لفائدة مجموعات محددة. وأعربت عن أسفه أيضا لكون توافر هذه البيانات لا يزال محدودا في المنطقة.

٢٢ - وأكدت المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب التابعة لمجلس أوروبا، في أول توصية لها للسياسة العامة بشأن مكافحة العنصرية وكراهية الأجانب ومعاداة السامية والتعصب (١٩٩٦)، أنه من الصعب وضع سياسات لمكافحة التمييز وتنفيذها على نحو فعال دون معلومات جيدة، وهي المعلومات التي ينبغي جمعها وفقًا للقوانين الأوروبية المتعلقة بحماية المعلومات الخصوصية، إذ إن من شأن هذه المعلومات أن تساعد في تقييم حالة الفئات السريعة التأثر بوجهٍ خاص بظواهر العنصرية وكره الأجانب ومعاداة السامية والتعصب وتقييم تجارها.

٢٣ - وتحظر الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ وبروتوكولها الإضافي لعام ١٩٨٨ في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التمييز على الأسس المذكورة أعلاه. وتنص المادة ١٢ من اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من تعصب لعام ٢٠١٣ على أن ”الدول الأطراف تتعهد بإجراء بحوث بشأن طبيعة وأسباب ومظاهر العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من تعصب في بلدانها، وبجمع وتصنيف ونشر المعلومات عن حالة المجموعات أو الأفراد الذين يقعون ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من تعصب“. وتنشئ المادة ١٥ (د) لجنة البلدان الأمريكية لمنع العنصرية والتمييز العنصري وجميع أشكال التمييز والتعصب والقضاء عليها بهدف رصد تنفيذ الدول لالتزاماتها وامتثالها لها. وفي هذا الصدد، فإن الدول الأطراف مدعوة إلى تقديم تقارير إلى اللجنة تحوي معلومات وإحصاءات مصنفة عن المجموعات الضعيفة. ويرحب المقرر الخاص بوضع الاتفاقية ويشجع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بقوة على التصديق عليها.

٢٤ - وقد خلصت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن مسألة الأرقام أساسية، لأنه ''بدون معلومات موثوقة ومؤشرات وقياسات دورية، لا يمكن اتخاذ تلك القرارات السياسية المصممة لمعالجة مشكلة التمييز. وتتضمن الأرقام أيضًا عنصرًا سياسيًا لا لبس فيه، لأن ذلك يعني بالنسبة للمتضررين أنهم أضحوا ظاهرين للعيان بعد أن كانوا مختفين وأصبح معترفا بهم مع الآخرين''(٦).

٢٥ - وتنص المادة ٢ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أنه ''يحق لكل فرد في التمتع بالحقوق والحريات (...) دون أي نوع من التمييز، كالتمييز بسبب العرق أو الجماعة الإثنية أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر''. وقد أُدرج جمع البيانات باعتباره جزءا من التقارير الدورية للدول في العديد من المبادئ التوجيهية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية للدول الأطراف المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (مبادئ تونس التوجيهية لإعداد التقارير)، والتي يُطلب فيها من الدول الأطراف تقديم إحصاءات مصنفة عن التمتع بكل حق من الحقوق، وخاصة فيما يتعلق بفئات تم تحديدها على أنها ضعيفة أو مهمشة، وذلك على أساس مقارنة سنوية تشمل خمس سنوات. ويُطلب أيضا من الدول المقدمة لتقارير تقديم بيانات مصنفة عن أثر السياسات التي تم تنفيذها.

٢٦ - ولا يشير الميثاق الأفريقي للإحصاء، الذي يهدف أساسًا إلى تقديم توجيهات بشأن وضع إحصاءات إنمائية متناسقة على المستوى القاري، مع إعادة تأكيد وعي الدولة بضرورة جمع البيانات من أجل وضع السياسات وتقييمها، إلى البيانات المتعلقة بالمساواة. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يؤكد على ضرورة وضع أطر إقليمية شاملة، بما في ذلك صياغة نهج قائم على حقوق الإنسان فيما يتعلق بجمع الإحصاءات والمؤشرات الإنمائية، والذي ينبغي أن يهدف بصورة منهجية إلى قياس مستويات التمييز على نحو دقيق بما يمكّن من تقييم أثر السياسات الاجتماعية الاقتصادية.

٢٧ - وفي ضوء الأحكام الواردة أعلاه، من الواضح أنه يتوجب على الدول الأعضاء جمع بيانات مصنفة عن التمييز على سبيل المساءلة بصفتها المضطلعة الرئيسية بمسؤولية الإعمال العالمي لحقوق الإنسان لجميع الشعوب الخاضعة لولايتها. وتقدم الأقسام التالية من التقرير

(٦) انظر لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان''حالة السكان المنحدرين من أصل أفريقي في الأمريكتين'' (٢٠١١).

تفاصيل فيما يتعلق بتنفيذ أو عدم تنفيذ جمع البيانات عن المساواة وتصنيفها والممارسات الجيدة ومؤشرات على الضمانات اللازمة لجمع مثل هذه البيانات.

رابعا - تصنيف البيانات لتقييم التمييز وتعزيز المساواة

ألف - فوائد تصنيف البيانات

٢٨ - كما تم التأكيد على ذلك في القسم السابق، في إطار النظام الدولي المعياري لحقوق الإنسان هناك تفويض قوي لإنتاج المعلومات الإحصائية يتجاوز المجاميع الوطنية التقليدية ويحدد السكان الأكثر حرمانًا أو الأكثر ضعفًا عند قياس عدم المساواة والتمييز. ومن ثم فإن تصنيف البيانات يهدف إلى معالجة الشاغل المتمثل في أنه إذا لم يتم تفصيل الإحصاءات بالدرجة المطلوبة لدعم تحليل التمييز والمساواة، فإن مثل هذه القياسات لا تعبر بصورة كافية عن التمتع بحقوق الإنسان أو انتهاكها لدى الفئات السكانية ذات الصلة بالسياق، وبالتالي لن تصبح مؤشرات موثوقة في مجال تقييم حقوق الإنسان[٧].

٢٩ - ويعني التصنيف ببساطة أن البيانات يجب تقسيمها إلى مجموعات فرعية صغيرة محددة مع معايير قابلة للتحديد، مثل العرق، أو الأصل القومي، أو الدين أو الجنس وغيرها. ومن ثم فإن البيانات المقسمة حسب المجموعات العرقية تكشف الفوارق التي قد تكون موجودة في إعمال الحقوق فيما بين مختلف المجموعات العرقية، أو ما إذا كانت، على سبيل المثال، بعض أطراف المجتمع تعاني أكثر من غيرها.

٣٠ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد أن عدم تجانس فئات الأقليات يستلزم مواصلة تقسيم البيانات العرقية حسب أسباب التمييز الأخرى المحظورة. فعلى سبيل المثال، وكما أشار إلى ذلك المقرر السابق عقب زيارته للولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٨، مكنت البيانات المصنفة حسب العرق والأصل الإثني والمنتَجة في اختبار الاقتران (الذي يسمح بإجراء مقارنة في المعاملة بين البيض والأشخاص الملونين عند تشابه مؤهلاتهم) من تحديد أشكال خفية من التمييز المباشر فيما يتعلق بالإسكان (انظر A/HRC/11/36/Add.3).

٣١ - ويرى المقرر الخاص أن استمرار التمييز في جميع أنحاء العالم يمكن أن يُعزى في جزء منه إلى عدم تنفيذ الأحكام المعيارية الدولية على المستوى الوطني. ويود أن يشير إلى أن جمع البيانات والمؤشرات المصنفة حسب العرق شرط أساسي أداة هامة لتحديد الأشخاص

(٧) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مؤشرات حقوق الإنسان: دليل للقياس والتنفيذ (٢٠١٢).

والفئات المتضررة من التمييز، لأنه يجعلها أكثر وضوحًا ويساعد في فهم طبيعة ومدى قدرتها على مواجهة عدم المساواة على نحو أفضل. وفي بعض الحالات، تمكّن البيانات المصنفة من الاعتراف في بلد من البلدان بفئات معينة كان سيُغفل وضعها لولا تلك البيانات. وفي بعض الحالات يمكن أن يعني عدم جمع هذه البيانات المصنفة عدم الاعتراف بأقليات معينة داخل بلد من البلدان وبالأوضاع الحرجة التي تواجهها تلك الفئات. كما يسهّل وصول ضحايا الممارسات التمييزية إلى العدالة، وهي الممارسات التي تَبيّن في كثير من الأحيان أنه يصعب إثباتها.

٣٢ - وعلاوة على ذلك، تسمح تلك الإحصاءات بصياغة تدابير تستند إلى الأدلة التجريبية بدلا من الافتراضات وتفادي الوقوع في فخ المقياس الواحد الذي يناسب الجميع، ومن ثم تحقيق الاستفادة المثلى من احتمال وضع سياسات قد يكون لها تأثير فعال على رفاه الفئات المهمشة. ووفقًا لتقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥، أُحراز تقدم كبير، على سبيل المثال، في توافر بيانات مفصلة عن الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية نتيجة لإدراج أسئلة عن الشعوب الأصلية في ١٧ بلدا من أصل ٢٩ خلال جولة تعدادات عام ٢٠١٠. وكشف جمع بيانات مفصلة عن تلك الفئات، في جملة أمور أخرى، أن نسبة الولادات التي تمت برعاية أخصائيين صحيين كانت أقل بـ ٣٨ نقطة مئوية لدى نساء السكان الأصليين مقارنة بالنساء من غير السكان الأصليين في المكسيك وبـ ٤٥ نقطة مئوية في بيرو. وأدى توافر تلك البيانات المصنفة إلى اعتماد إجراءات أكثر فعالية للحد من عدم المساواة. وبحلول عام ٢٠١٢، تمت أكثر من ٨٠ في المائة من عمليات الولادة في صفوف نساء السكان الأصليين برعاية العاملين في القطاع الصحي في كلا البلدين.

٣٣ - ويمكّن جمع البيانات أيضًا السلطات المختصة من أن تقرر ما إذا كان ثمة حاجة إلى إجراءات إيجابية لردم الفوارق بين مختلف الفئات داخل المجتمع. واستُخدمت أيضا بيانات التعداد على نحو متزايد كأدوات للمساءلة بغية تقييم أداء الحكومات المنتخبة ديمقراطيا فيما يتعلق بتحسين رفاه مواطنيها.

٣٤ - وتعدّ البيانات المصنفة أيضًا وسيلة لتحديد التمييز غير المباشر، الذي يحيل إلى القوانين والسياسات أو الممارسات التي تبدو محايدة في ظاهرها، في حين أنها في واقع الأمر تعامل بعض فئات السكان معاملة أقل إيجابية دون أي مبرر معقول. فعلى سبيل المثال، أفادت الولايات المتحدة، في أحدث تقرير لها إلى الاستعراض الدوري الشامل في عام ٢٠١٥، أنه فيما يخص التصدي لوجود نسبة مئوية غير متكافئة من الأقليات، ولا سيما الأمريكيون من أصل أفريقي، في نظام العدالة الجنائية، فقد ”مكّن قانون الأحكام العادلة

لعام ٢٠١٠ من الحد من التفاوت بين الأحكام الأكثر تساهلا في التهم المتعلقة بمسحوق الكوكايين والأحكام الأشد صرامة في التهم المتعلقة بالكوكايين الحصوي (التي توجَّه في أغلب الأحيان إلى الأقليات العرقية). وتشير بيانات اللجنة الأمريكية المعنية بالأحكام، حتى حزيران/يونيو ٢٠١٤، إلى أن هناك ٧٠٦ ٧ أحكام إدانة لمجرمين مدانين بتهم تتعلق بالكوكايين الحصوي على المستوى الاتحادي قد خُففت نتيجة تطبيق هذا التغيير بأثر رجعي؛ وتقدر نسبة الأمريكيين من أصل أفريقي من بين هؤلاء المجرمين بما يصل إلى ٩٠ في المائة'' (A/HRC/WG/6/22/USA/1). وتولّد الأحكام الأكثر تشددًا في الجرائم المتعلقة بالكوكايين الحصوي تمييزًا غير مباشر في إقامة العدل.

٣٥ - وعلاوة على الوظيفة التي يضطلع بها جمع البيانات باعتباره أداة من شأنها أن تمكّن من تقييم الحالة العامة للتمييز ووضع السياسات السليمة ورصد أثر التدابير المتخذة، فهو ضروري أيضًا لإعمال الحق في المعلومات، وخاصة بالنسبة للفئات المحرومة تقليديا، والذي تنص عليه المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي الواقع، فإن الوصول إلى البيانات السكانية والعرقية يمكن أن يكون له أثر إيجابي على الفئات المهمشة تقليديا، لأنها يمكن أن تعزز مشاركة أكبر وأفضل في عمليات صنع القرار، مما يؤثر إيجابًا على إعمال حقوق أخرى. ومن شأن الوصول إلى هذه المعلومات أن يعزز صورة تلك الفئات بالنسبة لمكونات المجتمع الأخرى وبالتالي توعية هذه المكونات بوجود جماعات مهمشة وبمساهمتها في حياة الدولة.

٣٦ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد مجددًا أنه في إطار الاضطلاع بولايته، لاحظ في معظم الأحيان عدم وجود بيانات مصنفة حسب أسس التمييز المحظورة، ولاسيما الأصل الإثني. ويعزى ذلك الوضع، في بعض الحالات إلى عدم تنفيذ الأحكام الوطنية القائمة، والمرتبط بمحدودية القدرات والموارد هذا الوضع. وفي هذا الصدد، يسلم المقر الخاص بأن تصنيف البيانات يمكن أن ينطوي على تحديات عديدة، مثل قضيتي الجدوى والتطبيق العملي، لأنه يمكن أن يصبح مكلفًا ويتطلب قدرًا كبيرًا من الموارد والقدرات، كما أكد ذلك دليل قياس مؤشرات حقوق الإنسان الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٣٧ - ومع ذلك، فإن جمع البيانات ''الحساسة'' محظور بموجب القانون في بعض البلدان، وقد أبدت العديد من الدول مقاومة قوية لجمع مثل هذه المعلومات، بالاستناد أحيانا إلى مخاوف مشروعة في مجال حقوق الإنسان. وقد أقرت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، في تقرير عن ''الإحصاءات العرقية وحماية البيانات في دول مجلس أوروبا'' أصدرته عام ٢٠٠٧، بالتردد الذي يلف جمع البيانات الحساسة، والذي يعزى جزئيًا إلى

التفسير الخاطئ للقوانين المتعلقة بحماية البيانات، والتي تتخذ شكل عقبات كأداء في حين أن هناك أحكامًا في الواقع وُضعت أيضا للسماح بجمع هذه البيانات الحساسة.

٣٨ - وعلى الرغم من أن تصنيف البيانات قد يتعارض مع الحق في الخصوصية أو يتسبب، في حالة البيانات العرقية، في إحياء التوترات داخل سياقات سياسية محددة، أو يساء استخدامه على نحو يفضي إلى مزيد من التمييز وانتهاكات حقوق الإنسان، يرى المقرر الخاص أن تلك القضايا والعقبات يمكن التغلب عليها إذا التزمت الدول والآليات المسؤولة عن جمع هذه البيانات ببعض القواعد الصارمة لحقوق الإنسان.

باء - التحديات

٣٩ - يلاحظ المقرر الخاص أن الدول قد أعربت عن أشكال مختلفة من القلق فيما يتعلق بجمع البيانات العرقية، متذرعة في كثير من الأحيان بأن هذا قد يتعارض مع الحق في الخصوصية. وهذا هو الحال بالنسبة لعدة دول أوروبية، والتي تستند حججها إلى أحكام اتفاقية مجلس أوروبا لحماية الأفراد فيما يخص المعالجة الآلية للبيانات الشخصية اتفاقية لحماية الأفراد لعام ١٩٨١ وتوجيه الاتحاد الأوروبي 95/46/EC بشأن حماية الأفراد فيما يتعلق بمعالجة البيانات الشخصية وبحرية تداولها. ويحظر كلا الصكان جمع البيانات الإثنية، لكنهما يتضمنان في الوقت ذاته بنودًا استثنائية تسمح بجمع مثل هذه البيانات، شريطة أن يحتوي الإطار القانوني الوطني على ضمانات قوية، بما في ذلك الحصول على الموافقة المستنيرة للسكان المستهدفين وضمان الخصوصية وأمن البيانات، فضلا عن مبررات قوية للحاجة إلى جمع مثل هذه البيانات. ويستوفي جمع البيانات الشخصية، باعتباره شرطًا حيويًا لمكافحة التمييز وتعزيز المساواة، معايير ''المصلحة العامة''، التي هي أيضًا شرط مسبق بموجب النظام الأوروبي لحماية البيانات[٨].

٤٠ - ومن الممكن كذلك أن الدول تخشى أن يكشف جمع البيانات عن عدم كفاءة التدابير المتخذة و/أو أن يفضي حتمًا إلى تخصيص أموال إضافية للسياسات المتعلقة بمكافحة التمييز. ومع ذلك، فإن المقرر الخاص يود أن يؤكد أن هذه مجرد مسألة مساءلة وأن أحد أهداف جمع البيانات هو كفالة هذه المساءلة.

٤١ - ويقر المقرر الخاص أنه في المجتمعات التي تتسم باستقطاب شديد، يمكن أن تتسبب الأرقام التي تدل على وجود عدم المساواة في إحياء العنف بين المجموعات المتنافسة على الموارد. وبالكاد تُنشر نتائج التعدادات في بعض البلدان لأنها يمكن أن تشكل حافزًا خطيرًا

(٨) انظر المادة ٨ (٤) من توجيه 95/46/EC.

على ردود فعل عنيفة في مجتمعات غير متجانسة للغاية يُحشد فيها الأفراد على أسس عرقية. ومع ذلك، يود المقرر الخاص أن يؤكد أن جمع البيانات ليس سببًا للحالات التي تفضي إلى مثل هذه المصادمات العنيفة بين مجموعات قد تكون تراكمت لديها مظالم ناجمة عن عدم المساواة والتمييز المنهجيين، وإنما هو تشخيص لها. ولذلك ينبغي ربط هذه المخاوف بعدم تصدي الدول لعدم المساواة والتمييز أو عدم استعدادها للقيام بذلك بدلا من أن تُنسب إلى البيانات نفسها. وفي بعض الحالات، يمكن أن تعني مقاومة الدول لجمع البيانات عرقلة حق الحصول على المعلومات، باعتبار أن هناك مقاومة أساسية لتوثيق حالة الفئات الضعيفة والمهمشة، بما في ذلك الأقليات العرقية.

٤٢ - وقد لا يكون جمع هذا النوع من البيانات في صالح الفئات السكانية التي تعرضت تاريخيا للتمييز، والتي تخشى أن يكون لذلك تأثير معاكس ينجم عنه زيادة تعرضها لسوء المعاملة. ويسلّم المقرر الخاص بأن سياقات تاريخية مأساوية محددة قد أعاقت جمع ''بيانات حساسة'' وكانت وراء الحظر المفروض على جمع البيانات والإحصاءات الرسمية العرقية. ولا يمكن أبدا أن ننسى مآسي التطهير العرقي تحت الاحتلال النازي في الحرب العالمية الثانية. وتشير الأدلة إلى أن نظم جمع البيانات السكانية ساهمت إلى حد كبير في تحديد الأقليات والفئات الضعيفة التي تعرضت لاحقًا لانتهاكات على نطاق واسع، كما كان الحال بالنسبة للمدنيين اليهود والغجر أثناء الاحتلال النازي في هولندا وبلجيكا وفرنسا وغيرها. وقد بينت دراسات موثوقة أنه في هولندا، حيث سُجل أعلى معدل لوفيات المواطنين اليهود (٧٣ في المائة من مجموع اليهود الهولنديين)، وُضع نظام تسجيل شامل للأغراض الإدارية والإحصائية قبل الاحتلال النازي، حيث كان يتم تسجيل الأفراد وتحديدهم من خلال انتمائهم إلى مجموعة عرقية معينة، كما هو مبين في بطاقات هويتهم[٩]. وقد استخدمت الإدارة النازية هذه المعلومات، بالتواطؤ مع السلطات الهولندية المختصة بتسجيل السكان، لاعتقال أعداد كبيرة من اليهود والغجر وترحيلهم إلى معسكرات الإبادة. وفي التاريخ الحديث، نُظمت الإبادة الجماعية في رواندا جزئيًا على أساس نظام تسجيل السكان القائم الموروث عن الحقبة الاستعمارية، والذي أنشأته الإدارة الاستعمارية البلجيكية لتقسيم السكان إلى فئتي الهوتو والتوتسي. وقد سهّل إصدار وثائق الهوية، التي تشير في الواقع إلى الجماعة الإثنية التي ينتمي إليها الأفراد، ارتكاب المذبحة التي راح ضحيتها ما يبرو على ٠٠٠ ٨٠٠ من التوتسي في أربعة أشهر.

(٩) انظر William Seltzer and Margo Anderson, "The dark side of numbers: the role of population data systems in human rights abuses", Social Research, vol. 68, No. 2 (summer 2001).

٤٣ - وتعتبر هذه الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان دليلاً واضحًا على أن البيانات السكانية قد يساء استخدامها وتصبح أدوات خطيرة. وفي بعض الحالات، أُنتجت أيضًا بيانات غير صحيحة لخدمة أغراض سياسية، من قبيل احتفاظ الأقليات الحاكمة بمركز القوة مقابل الأغلبية، أو لأغراض انتخابية. وعندما لا تراعى الضمانات الأخلاقية وضمانات حقوق الإنسان، يمكن استغلال تصنيف البيانات على أسس دينية أو عرقية بسهولة. ويفسَّر إساءة استخدام البيانات بعدد من العوامل، بما في ذلك الأيديولوجية، والعنصرية، والقومية، والانتهازية السياسية والإدارية، أو ما تبديه الوكالات الإحصائية الوطنية أو الهيئات الإدارية المعنية بتسجيل السكان من حماس مهني في التعاون مع الأجهزة السلطوية، مثل القوات الأمنية أو العسكرية[١٠]. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يؤكد على أهمية إنشاء مؤسسات مستقلة لجمع البيانات تناط بها ولاية تستند بقوة إلى الأحكام والقواعد القانونية الدولية التي تنظم مثل هذه الأنشطة.

٤٤ - وعلاوة على ذلك، استُخدمت الإحصاءات العرقية في بعض الحالات كسيف ذو حدين للتشهير بفئات اجتماعية معينة. وينطبق ذلك بصفة خاصة على إحصاءات الجريمة. ففي أوروبا مثلا، غالبا ما كانت نسبة فئات الروم مرتفعة في أوساط السجناء المحتجزين بسبب جرائم جنائية، كما هو حال الأمريكيين من أصل أفريقي في الولايات المتحدة. وقد استُخدمت هذه الإحصاءات لتوليد أفكار نمطية وتصوير تلك الفئات السكانية على أن لديها ميل الى الجريمة بسبب صفات ثقافية أو فطرية معينة.

٤٥ - ومن ثم فإذا كان إنتاج البيانات المصنفة ضروريًا لتقييم التمييز ومعالجته، فإن وضع ضمانات حقوق الإنسان وتنفيذها مطلبان أساسيان لجمع هذه البيانات.

جيم - الضمانات الخاصة بالبيانات الحساسة

٤٦ - ينص الإطار القانوني الدولي لحقوق الإنسان تنصيصًا واضحًا على أن جمع البيانات الشخصية وتجهيزها يقتضي إيلاء الاعتبار الواجب للحق في الخصوصية ولحماية البيانات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكون العملية ذات صبغة تشاركية وأن تستند إلى الموافقة المستنيرة والتعريف الذاتي.

(١٠) انظر، على سبيل المثال، اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب، "الإحصاءات العرقية وحماية البيانات في بلدان مجلس أوروبا" (٢٠٠٧).

١ - الحق في الخصوصية وحماية البيانات

٤٧ - نصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ١٦ (١٩٨٨) بشأن حق الشخص في أن تُحترم خصوصياته، في جملة أمور، على أن القانون يجب أن ينظم عمليات جمع وحفظ المعلومات الشخصية باستخدام الحاسوب ومصارف البيانات وغيرها من الوسائل، سواء أكانت تجريها السلطات العامة أم الأفراد العاديون أو الهيئات الخاصة، وأنه يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لكفالة عدم وقوع المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للشخص في أيدي الأشخاص الذين لا يجيز لهم القانون الحصول عليها ولا يجب استخدامها مطلقًا في أغراض تتنافى مع العهد. ولكي يتسنى ضمان الخصوصية، ينبغي أن يكون من حق كل فرد أن يتحقق مما إذا كانت هناك بيانات شخصية مخزنة في أضابير البيانات الأوتوماتية، وإذا كان الوضع كذلك، من ماهية هذه البيانات، والغرض من الاحتفاظ بها. كما ينبغي أن يكون بمقدور كل فرد أن يتحقق من هوية من يتحكم أو قد يتحكم في هذه الأضابير، وإذا كانت تحتوي على بيانات غير صحيحة أو تتعارض مع أحكام القانون، ينبغي أن يكون من حق كل فرد أن يطلب تصحيحها أو حذفها.

٤٨ - ووفقًا لمبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، فإن ضمان السرية أمر حاسم في نجاح أي تعداد. وينبغي تقديم معلومات واضحة لغرض جمع البيانات الفردية، وينبغي أن يكون الغرض الوحيد من ذلك هو إعداد إحصاءات، وينبغي تقديم ضمانات بأن المعلومات الفردية لن يجري أيضا نشرها أو استخدامها لأي من قواعد بيانات الحكومة الأخرى، وذلك وفقًا للمبدأ السادس من المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية[١١]. ويرى المقرر الخاص أن جمع البيانات ونشرها، وإن كان يحترم حق الحصول على المعلومات، يجب أولا وقبل كل شيء أن يحمي حق الإنسان في الخصوصية والسرية. كما أن إعلان وبرنامج عمل ديربان، الذي يدعو إلى جمع البيانات المصنفة حسب العرق، يطالب كذلك الدول بوضع الضمانات القانونية اللازمة لجمع هذه البيانات، والتي ينبغي أن تخضع لقوانين صارمة لحماية البيانات ولضمانات الخصوصية.

٤٩ - وكما ذُكر من قبل، وُضعت أحكام صارمة جدا على المستوى الأوروبي لضمان حماية البيانات الشخصية. فبالإضافة إلى الصكين المذكورين سابقًا، تنص المادة ٨ من المعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي على أن لكل شخص الحق في حماية بياناته الشخصية وأنه يجب أن تُجَهز تلك البيانات على نحو عادل، ولأغراض محددة، وبناء على موافقة الشخص

(١١) انظر قرار الجمعية العامة ٦٨/٢٦١.

المعني بالأمر. ويجب إضفاء الصبغة الشرعية، بموجب الأحكام القانونية، على جمع البيانات الشخصية وأن يكون مبررا بدواعي المصلحة العامة. وينبغي أن تظل البيانات في متناول الشخص الذي تعود له وأن يكون من حق الأفراد تصحيح معلوماتهم الشخصية إن أرادوا ذلك.

٥٠ - ولذلك ينبغي لكل فرد، من حيث القيمة المطلقة، أن يظل متحكما في بياناته الشخصية.

٥١ - ويطالب المبدأ الخامس من الميثاق الأفريقي للإحصاء، الذي ينص على حماية البيانات الفردية ومصادر المعلومات والمشاركين، الدول بضمان حماية الحياة الخاصة لمقدمي البيانات وإخبار الأشخاص الذين أُجريت مقابلات معهم خلال الاستقصاءات الإحصائية بالهدف من هذه المقابلات وتوعيتهم بالتدابير الخاصة بحماية البيانات. ولا يجوز، أيا كانت الظروف، استخدام هذه البيانات لاتخاذ إجراءات قضائية أو تدابير عقابية أو لغرض اتخاذ قرارات إدارية ضد أفراد أو كيانات، ولا يجب أن تُجرى الاستقصاءات الإحصائية إلا من قبل السلطات إذا كانت المعلومات ذات الصلة غير متاحة في السجلات الإدارية أو كانت نوعيتها غير كافية بالنسبة لمتطلبات توليد معلومات إحصائية. ويود المقرر الخاص أن يشدد على أن البيانات الشخصية لا ينبغي بالتأكيد استخدامها مطلقًا لاتخاذ قرارات تتعلق بالأشخاص الذين جُمعت بياناتهم.

٥٢ - ووُجّه نداء قوي للإسراع بتحويل البيانات الشخصية إلى بيانات إحصائية، بحيث يستحيل ربط البيانات بالأشخاص. وفي حالة تعدادات السكان، شُجّع المسؤولين على تخزين البيانات لدى مؤسسة مستقلة وفي مكان خارج نطاق ولاية المحاكم، لا سيما في البلدان التي تكون فيها المؤسسات المطلوبة أضعف من المستوى المطلوب لضمان الخصوصية الكاملة وسلامة البيانات. وقد وُضع عدد من الضمانات المنهجية والقانونية والأخلاقية واقتُرح اعتمادها للحد من خطر إساءة استعمال البيانات الشخصية مستقبلا. فعلى سبيل المثال، يُوصى باستخدام الدراسة الاستقصائية بالعينة قدر المستطاع بدلا من التعداد بالكامل، ويجب حذف العناصر المحددة لهوية الأفراد[١٢].

٥٣ - وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، حيث تم تأسيس إطار قوي وشامل لجمع البيانات العرقية منذ زمن بعيد، تنص مدونة الممارسات للإحصاءات الوطنية في إطار قانون الإحصاء على أنه يجب استخدام الإحصاءات الوطنية قصرًا لأغراض إحصائية

(١٢) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الانسان : دليل للقياس والتنفيذ؛ مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، التنقيح ٢، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.07.XVII.8)؛ والمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية.

ويجب حفظ البيانات في أماكن آمنة. ويجب أن يتم منح الوصول إلى تلك البيانات من قبل مفوض شؤون المعلومات، وهي السلطة المستقلة المسؤولة عن مراقبة تطبيق قانون حماية البيانات، والتي يجب أن تتأكد من أن البيانات سوف تستخدم حصرًا لأغراض بحثية لها ما يبررها. وإذا ما اقتضت الضرورة الإفراج بموجب القانون عن معلومات تحدد هوية الأفراد، فسيكون ذلك رهينا بالتوجيه الصريح والمسؤولية الشخصية للخبير الإحصائي الوطني[١٣].

٥٤ - وفيما يتعلق بالخصوصية، يشدد المقرر الخاص على أن البيانات المصنفة عرقيًا يتعين أن تُجمع دائمًا بموافقة صريحة من الأفراد المعنيين، شريطة توفر الإطار القانوني الوطني على أنظمة قوية لحماية البيانات وضمانات الخصوصية. ويرتبط الحق في الخصوصية، والذي يمكن اقتباس مبدأ الاستقلالية الذاتية منه، ارتباطًا وثيقًا بحق الأفراد في الهوية الذاتية، وهو شرط أساسي آخر لجمع البيانات.

٢ - التحديد الذاتي للهوية

٥٥ - أعادت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في توصيتها العامة رقم ٨ (١٩٩٠) بشأن تفسير وتطبيق أحكام الفقرتين الأولى والرابعة من المادة ١ من الاتفاقية، التأكيد على التحديد الذاتي للهوية بصفته إحدى ركائز جمع البيانات المصنفة عرقيًا. والتعريف الذاتي مرسخ في حق الأفراد في تأكيد هويتهم الذاتية. وفي الواقع، وفي حين يمكن إجراء تصنيف حسب معايير من قبيل الجنس والعمر والدخل والحالة الاجتماعية والاقتصادية بسهولة نسبية، ينطوي التصنيف حسب الانتماء العرقي على عدد من التحديات لأن تحديد المجموعات العرقية يتضمن معيارا موضوعيا (اللغة مثلا) ومعيارا ذاتيا (الشعور بالانتماء مثلا) وهما معياران ما انفكا يتطوران[١٤].

٥٦ - ويقوم الأصل الإثني، بمفهومه الواسع، على فهم مشترك للتاريخ والأصول (الإقليمية والوطنية) لدى إحدى المجموعات العرقية أو المجتمعات وعلى خصائص ثقافية معينة، مثل اللغة و/أو الدين. ويعتبر فهم الأصل الإثني أو وجهات النظر بشأنه، والوعي بالخلفية العائلية، وعدد الأجيال التي عاشت في بلد من البلدان، والفترة الزمنية التي انقضت منذ الهجرة،

(١٣) انظر University of Essex Human Rights Centre Clinic, "Disaggregated data and human rights: law, policy and practice" (2013).

(١٤) انظر Olivier De Schutter and Julie Ringelheim, "Ethnic Monitoring. The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti -discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights," (Brussels, Bruylant, 2010).

عوامل محتملة تؤثر على الإبلاغ عن الأصل الإثني في التعداد. والأصل الإثني ذو أبعاد متعددة، وهو عملية أكثر منها مفهوم ثابت. ولذلك ينبغي التعامل مع التصنيف الإثني بحدود منقولة[١٥]. ومن ثم فإن مبدأ التحديد الذاتي للهوية يعالج أحد الشواغل ذات الصلة والمتعلق بكيفية تحديد الفئات الإثنية والأساس الذي ينبغي الاعتماد عليه في تصنيف الأفراد.

٥٧ - ويرى المقرر الخاص أن تصنيف الأفراد تلقائيا هو عمل عشوائي، يستند إلى افتراض أو تصور لدى الوكيل المكلف بجمع البيانات، ويمكن أن يوازي الوصم والتحيز بكل سهولة. وينبغي دوما الحصول على المعلومات المتعلقة بالأصل الإثني عن طريق التحديد الذاتي للهوية من المشارك، الذي ينبغي أن يكون له أيضا خيار ذِكر انتماءات إثنية متعددة أو عدم ذكرها مطلقا، بدون أن تتولد عن ذلك أي عواقب سلبية. وتشمل بعض أوجه القصور في التحديد الذاتي للهوية التي تم التعرف عليها، التناقض بين النظرة الذاتية ونظرة الآخرين، لأن ذلك قد لا يعكس حقيقة أن العنصرية والتمييز غالبا ما يقومان على المظهر وليس على الهوية[١٦]. وقد أشير إلى أنه على الرغم من أن العديد من الدراسات قد خلصت إلى أن نتائج التصنيف الذي تجريه أطراف ثالثة والتصنيف الذاتي متشابهة نسبيا، فإن عدم الثقة قد يؤدي إلى تقصير أعضاء بعض المجموعات في الإبلاغ، حيث يفضلون عدم تصنيفهم ضمن تلك الفئات التي تكون موضوع ممارسات تمييزية. ويرى المقرر الخاص أنه على الرغم من هذه العيوب، ينبغي أن يظل التحديد الذاتي للهوية هو القاعدة، لأنه يقوم على فكرة هامة مفادها أنه لا ينبغي للدولة أن تفرض هوية على الفرد.

٥٨ - ويؤكد المقرر الخاص أن جهود بناء الثقة ضرورية لإقناع الأقليات بأنه لا شيء يدعو للخوف من تحديد هويتها ذاتيا مع إحدى الفئات، وهو أمر مهم لنجاح سير عمليات جمع البيانات الشخصية، سواء من حيث كمية المعلومات المجمّعة أو من حيث دقتها.

٣ - المشاركة

٥٩ - يعني التحديد الذاتي للهوية أيضًا مشاركة السكان المستهدفين في عملية جمع البيانات. ويشجع مبدأ المشاركة، باعتباره حقا من حقوق الإنسان، جميع فئات السكان، بما

---

(١٥) مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، التنقيح ٢.

(١٦) انظر Olivier De Schutter and Julie Ringelheim, "Ethnic Monitoring. The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti -discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights," (Brussels, Bruylant, 2010).

في ذلك الفئات الضعيفة والمهمشة ومؤسسات حقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات ذات الصلة، على المساهمة على نحو فعال في عملية صنع القرار التي تحيط بجمع البيانات.

٦٠ - ويرى المقرر الخاص أن المؤشرات ينبغي أن تكون ذات صلة بالمجموعات التي شملتها الدراسة الاستقصائية، وأن المشاركة النشطة للفئات المستهدفة ستتيح هذه الصلة. ومن شأن التشاور مع جميع أصحاب المصلحة في جميع مراحل العملية أن يساعد على بناء الثقة بين السلطات والفئات المعنية وأن يفضي كذلك إلى تصميم أفضل للدراسة الاستقصائية، بما في ذلك اختيار المؤشرات ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أيضا النظر إلى المشاركة على أنها تمتيع أعضاء الفئات الضعيفة بحق معرفة نتائج جمع البيانات ومدى فعالية التشريعات والسياسات والبرامج المتعلقة بمكافحة التمييز القائمة.

خامسا - جمع البيانات عن المساواة وتصنيفها

ألف - الإطار المؤسسي والسياساتي

٦١ - يود المقرر الخاص أن يشدد على أهمية وضع آليات مناسبة وإطار مؤسسي لجمع البيانات الخاصة، في إطار الامتثال التام لضمانات حقوق الإنسان الضرورية. ويجب أن تتضافر جهود مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك الوكالات الإحصائية الوطنية، والوكالات الحكومية ذات الصلة، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني، في قياس التمييز، وكذلك في رصد وتقييم أثر سياسات التكيف.

٦٢ - ووفقًا لمبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، تعتبر التعدادات وسيلة رئيسية لجمع إحصاءات أساسية عن السكان، لكونها توفر مصدرا شاملا للمعلومات الإحصائية اللازمة لتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن تقييم الأوضاع في المستوطنات البشرية. وللحصول على تعدادات تتمثيلية، يستحسن أن تتنبه سلطات التعداد في عدد من البلدان إلى إمكانية الأفكار النمطية والتحيزات التي تؤثر على البيانات المتعلقة بفئات الأقليات بين السكان. ونظرا لكون ممثلي تلك الأقليات غالبًا ما يقدمون لمخططي التعداد معلومات مهمة ورؤى سديدة فيما يتعلق بمحتوى تعداد وعملياته، ينبغي التشاور معهم لدى التخطيط للتعداد. وتجدر الإشارة إلى أنه عند إجراء تعداد سكاني، ينبغي تدريب وكلاء التعداد السكاني، علاوة على تحديد المؤشرات الملائمة، على كيفية تفادي التحيزات التي قد تؤثر على عملية جمع البيانات الدقيقة على نحو سليم.

٦٣ - وغالبًا ما تُستخدم المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية كمتغيرات استدلالية لقياس المساواة والتمييز، ولتقييم إلى أي مدى يأخذ إعمال حقوق الإنسان المختلفة المعايير الشاملة

للمساواة وعدم التمييز في الاعتبار. إلا أنه وفقًا لدليل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (''المفوضية'') لقياس مؤشرات حقوق الإنسان، قد لا تكفي القياسات الكمية الكلاسيكية لتفسير الاختلاف في المعاملة أو النتيجة بين الأفراد المنتمين إلى مجموعات إثنية مختلفة. ومن ثم فقد تدعو الحاجة إلى عدم الاكتفاء بجمع البيانات الكمية وإلى إجراء تحليل نوعي على هذه البيانات بغية الوصول إلى تقييم أكثر تحديدًا للتمييز. كما تتمثل ضرورة هذا الأمر في عدم تمكن الضحايا أحيانًا من تحديد التمييز الذي يتعرضون له. وعليه، ينبغي كذلك استخدام جمع المعلومات المستندة إلى الأحداث والدراسات الاستقصائية المباشرة في رصد التمييز وتقييم انتشار الممارسات التمييزية. وتتضمن بعض الأدوات الإحصائية المفيدة الواردة في دليل المفوضية إحصاءات اجتماعية واقتصادية مصنفة حسب أسباب التمييز المحظورة لتحديد الفوارق والنتائج التفاضلية التي غالبًا ما تكون نتيجة لأشكال متعددة ومتراكمة من التمييز؛ والدراسات الاستقصائية السكانية التي تقيس الخبرات والتصورات والمواقف المتعلقة بالتمييز؛ والدراسات الاستقصائية الخاصة باختبار التمييز أو المواقف لقياس التمييز مباشرة في مجالات محددة، مثل الحصول على العمل والسكن والرعاية الصحية وغير ذلك من الخدمات العامة.

٦٤ - ويود كذلك المقرر الخاص أن يشدد على تضارب المصالح الكامن الذي قد ينشأ بين وظيفة جمع البيانات، التي عادة ما يضطلع بها مقدمو الخدمات، ووظيفة التحليل، التي ينبغي أن تضطلع بها هيئة مستقلة مكلفة بتحليل المعلومات المجمّعة وتفسيرها من منظور حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يُعهد بهذه المهمة في أوروبا إلى هيئات المساواة، وهي منظمات مستقلة تعمل على مساعدة ضحايا التمييز ورصد قضايا التمييز والتبليغ عنها وتعزيز المساواة.

٦٥ - ويعد جمع البيانات وتحليلها أنشطة تكميلية ينبغي أن يشارك فيها جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الوزارات والإدارات الحكومية التي تصدر البيانات الإدارية؛ والوكالات الإحصائية الوطنية المكلفة بالبيانات القائمة على الدراسات الاستقصائية؛ والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني بغية جمع البيانات القائمة على الأحداث. وحيث إن هيئة مستقلة هي التي يجب أن تتولى تفسير البيانات، فإن المقرر الخاص يشجع المؤسسات المعنية على تملك نتائج التقييم على نحو كامل من أجل تنفيذ التدابير التصحيحية اللازمة، بما في ذلك خطط العمل الإيجابي.

٦٦ - وعلاوة على ذلك، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب للمبدأ الثاني من المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية، الذي ينص على أنه ''حفاظًا على الثقة في الإحصاءات الرسمية، يلزم أن تقوم الوكالات الإحصائية، وفقًا لاعتبارات فنية دقيقة تشمل المبادئ العلمية والآداب المهنية،

بتحديد أساليب وإجراءات جمع البيانات الإحصائية وتجهيزها وتخزينها وعرضها''. كما يجب أن تقوم الوكالات الإحصائية، تيسيرًا للتفسير السليم للبيانات، بعرض معلومات عن مصادر الإحصاءات والأساليب والإجراءات التي تطبق بشأنها وفقًا للمعايير العلمية (المبدأ الثالث). وأخيرًا، ولتعزيز الشفافية، ''تُعلَن على الملأ القوانين والأنظمة والتدابير التي تعمل بموجبها النظم الإحصائية'' (المبدأ السابع).

٦٧ - ويرى المقرر الخاص أن وكالات الأبحاث المستقلة يمكن أن تتولى كذلك جمع بيانات المساواة وتحليلها، حتى في السياقات التي تتضمن محظورات قانونية على جمع هذه البيانات. وأكد في تقريره عن زيارته إلى إسبانيا أن السلطات الإسبانية، نظرا لانعدام إحصاءات إثنية رسمية في ذلك الوقت، استخدمت البيانات والمعلومات التي جمعتها المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة استخداما مكثفا (انظر A/HRC/23/56/Add.2). ويوصي المقرر الخاص أنه في مثل هذه السياقات، يتوجب على الدولة توفير الموارد لكيانات مستقلة (مثل الجامعات) للسماح لها بجمع البيانات الضرورية.

٦٨ - وقد خلص تقرير صادر عن اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب استقصى حالة جمع البيانات في ٤٢ دولة عضو إلى أن نصفها فقط جمعت بيانات عن الأصل الإثني و/أو الديانة. ويظهر البحث أن الممارسات فيما يتعلق بجمع البيانات الإثنية اختلفت على نطاق واسع وغالبًا ما بُرر هذا الجمع بداعي المصلحة العامة، وليس على أساس التزام قانوني في إطار جهود مكافحة التمييز.

٦٩ - وتمثل المملكة المتحدة استثناءً في السياق الأوروبي، إذ إن قانون العلاقات العرقية (١٩٧٦)، وقانون حماية البيانات (١٩٩٨) ينصان على وجه التحديد على جمع البيانات الإثنية، التي حُددت باعتبارها ضرورية لرصد وجود أو انعدام المساواة في الفرص والمعاملة بين الأفراد من ذوي أصول إثنية مختلفة. وينص قانون العلاقات العرقية بوضوح على أن جمع المعلومات الإحصائية التزام قانوني يسري على السلطات العامة على المستويين المحلي والوطني، وعلى الشركات التي توظف ١٥٠ موظفًا أو أكثر. ويحظى مفوض البيانات بصلاحيات كبيرة في الترخيص بجمع ''البيانات الحساسة''. وقد شملت التعدادات في البلاد منذ عام ١٩٩١ سؤالاً عن المجموعات الإثنية. والفئات الحالية هي نتاج مشاورات مكثفة بين الجهات المعنية وسلطات التعداد.

٧٠ - وفي سياق الالتزام الطوعي بتطبيق نظام وطني لمؤشرات حقوق الإنسان، أنشأت البرازيل لجنة الإحصاءات الاجتماعية، وهي هيئة التنسيق الرئيسية المسؤولة عن دمج منظور حقوق الإنسان في المؤشرات الاجتماعية. وتشكل اللجنة جزءا من المعهد البرازيلي للجغرافيا

والإحصاءات. ونتيجة لذلك، شمل الإحصاء الرسمي للسكان لعام ٢٠١٠ أسئلة محددة لتوليد بيانات مصنفة وفقًا لمعايير مثل الإعاقة أو اللغة الأصلية أو العرق أو اللون. وقد سعت البرازيل للحصول على تعاون دولي لتطوير عناصر نظامها الوطني لمؤشرات حقوق الإنسان، في شراكة مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان ووكالات الأمم المتحدة (انظر A/HRC/WG.6/13/BRA/1). وقد أُدرجت عناصر حقوق الإنسان في قاعدة بيانات المؤشرات التي قاعدة بيانات من المؤشرات التي تساهم في رسم السياسات، وتشمل ''إدارة نظم الحاسوب''، وهي إدارة أنظمة الكمبيوتر للنظام الصحي الموحد، والتي تتولى جمع المعلومات الخاصة بهذا النظام، وبسجل المنح العائلية وبالإحصاء المدرسي.

٧١ - ويود المقرر الخاص أن يعرب عن بالغ قلقه فيما يتعلق بانعدام إحصاءات عن جرائم الكراهية، وهو ما يمكن أن يعزى، في جملة أمور، إلى عدم وجود الوعي الكافي لدى السلطات التي تتقاعس عن أداء واجبها في حماية الضحايا وتمكينهم من سبل انتصاف فعالة. ويعزز عدم التبليغ عن الجرائم ذات الدوافع العنصرية الإفلات من العقاب على نطاق واسع ويحرم الضحايا من الحصول على سبل انتصاف فعالة.

٧٢ - وقد أوصت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، في توصيتها العامة الحادية والثلاثين (٢٠٠٥) بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وسير عمل نظام العدالة الجنائية، بأن تهتم الدول بالمؤشرات المتعلقة بالتمييز، مثل عدد الجرائم ذات الدوافع العنصرية، لا سيما تلك التي يرتكبها ضباط الشرطة أو غيرهم من موظفي الدولة. ويمكن تفسير انعدام أو انخفاض عدد الشكاوى والمحاكمات والإدانات المتعلقة بأعمال التمييز العنصري بأن الضحايا قد يكونوا غير واعين بحقوقهم، أو أنهم يخشون اللوم الاجتماعي أو الانتقام، أو أن ثقتهم محدودة في الشرطة أو السلطات القضائية أو يردعهم التعقيد المتصور أو الفعلي للإجراءات القضائية وتكاليفها.

٧٣ - ولتمكين الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون من تقييم التمييز، أوصت اللجنة بضرورة إيلاء الاهتمام إلى احتمال وجود معدل جريمة مرتفع نسبيًا منسوب إلى الأشخاص الذين ينتمون إلى الفئات الضعيفة، ولا سيما فيما يتعلق بالجرائم الصغيرة وجرائم المخدرات والدعارة، وكذلك تقييم إصدار الأحكام القاسية أو غير المناسبة ونسبة نزلاء السجون من المنتمين إلى الفئات المهمشة. ويرى المقرر الخاص أن جمع مثل هذه البيانات سيتيح أيضًا الكشف عن ممارسات التنميط العنصري وتعزيز الشفافية، وفقًا لما ورد في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيو ٢٠١٥ (A/HRC/29/46).

٧٤ - وأوصت اللجنة كذلك في توصيتها العامة الحادية والثلاثين بأن تجمع الدول، على أساس منتظم وبما يتفق مع ضمانات حقوق الإنسان، بيانات من الشرطة والسلطات القضائية وسلطات السجون وخدمات الهجرة عن الشكاوى والمحاكمات والإدانات المتصلة بأفعال العنصرية وكره الأجانب وعن التعويضات المدفوعة لضحايا هذه الأفعال. ولذلك ينبغي أن تضطلع المؤسسات الأمنية والقضائية بدور هام في جمع البيانات المتعلقة بالمساواة، بهدف تقييم ما إذا كان تنفيذ ولاياتها المختلفة خاليًا من الممارسات التمييزية. وينبغي تنسيق أنشطة جمع البيانات هذه بالتعاون مع المؤسسات المتخصصة في جمع البيانات والالتزام الصارم بالإطار القانوني الذي ينظم عملية جمع البيانات الخاصة.

٧٥ - وقد أسست المملكة المتحدة لممارسة جيدة عن طريق الجمع المنهجي للبيانات المتعلقة بإنفاذ القانون والمصنفة حسب العرق. فقد أنشأ قانون المساواة لعام ٢٠١٠ إطارًا قانونيًا يسري على جميع كيانات الخدمة العامة، بما في ذلك ضباط الشرطة والجمارك والضرائب المباشرة، ومأموري الضرائب، وموظفي المعايير التجارية والصحة والسلامة، وهيئات الترخيص، وسلطات الهجرة وإدارة السجون والمراقبة. ويفرض القانون نشر أهداف المساواة ومعلوماتها ورصد التقدم المحرز نحو تحقيق تلك الأهداف. وعلاوة على ذلك، ينص قانون الشرطة والأدلة الجنائية (١٩٨٤)، الذي يخول للشرطة سلطة توقيف الأفراد وتفتيشهم، على تسجيل عمليات التوقيف والتفتيش بما يتيح، في جملة أمور، إصدار بيانات يقوم على أساسها المشرفون وسلطات الشرطة والمجتمعات المحلية بتحديد أي إساءة في استخدام السلطة من قبل ضباط الشرطة، بما في ذلك التنميط العنصري[١٧].

٧٦ - وفي بلغاريا والمجر وإسبانيا، أدخل مشروع رائد يموله الاتحاد الأوروبي بعنوان ''استراتيجيات التوقيف والتفتيش الفعالين على أيدي الشرطة'' نماذج توقيف لتسجيل جنسية الأشخاص الموقوفين و/أو أصلهم الإثني. وقد عُثر على أدلة خلال سير المشروع على أن إصدار مثل هذه البيانات يمكن أن يقلل من التنميط العرقي ويعزز الكفاءة في الوقت ذاته.

٧٧ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد أن استكمال البيانات المتولدة عن استخدام نماذج التوقيف يستلزم استخدام مصادر بيانات أخرى، بما في ذلك المعلومات التي تجمعها هيئات المجتمع المدني الفاعلة من خلال الدراسات الاستقصائية القائمة على الأحداث التي توثق التنميط العنصري والجرائم ذات الدوافع العنصرية.

---

(١٧) انظر Open Society Foundations, Reducing Ethnic Profiling in the European Union: a Handbook of Good Practices (New York, 2012).

باء – البيانات وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

٧٨ – في الوقت الذي يتهيأ فيه العالم لاعتماد خطة إنمائية جديدة، يُلفِت التساؤل عن مدى نجاحه في تنفيذ تدابير عدم التمييز والمساواة من خلال الأهداف الإنمائية للألفية الانتباهَ أيضًا إلى ضرورة وضع مؤشرات مناسبة لتقييم إعمال هدف ”عدم ترك أحد متخلفا عن ركب التنمية“.

٧٩ – وقد أظهرت المؤشرات الإنمائية، مثل مؤشر التنمية البشرية، أن التركيز بشكل جوهري على الإحصاءات الوطنية الإجمالية لا يمكننا من التعرف على أوجه عدم المساواة، كما أنه ساهم على نحو أكبر في جعل المكونات الأكثر حرمانًا في المجتمع غير ظاهرة للعيان. وتظهر دراسة استقصائية للبنك الدولي أن ما يقرب من نصف ١٥٥ بلدًا ناميًا شملتها الدراسة تفتقر إلى بيانات كافية لرصد الفقر، ونتيجة لذلك، غالبًا ما لا تتيح البيانات الحالية التعرف على أكثر الناس فقرًا في تلك البلدان[١٨]. ويمكن قول الشئ ذاته على المستوى الدولي، لأن مؤشرات الأداء التي وُضعت لتقييم نتائج السياسات الإنمائية لم توفق في تقييم الجانب المتعلق بحقوق الإنسان في التنمية تقييما صحيحا. ومع ذلك، يود المقرر الخاص أن يقر بالتحول، في عام ٢٠٠٦، إلى اعتماد نهج إنمائي قائم على حقوق الإنسان لدى وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد سعى هذا النهج إلى دمج معايير حقوق الإنسان الشاملة، بما في ذلك عدم التمييز والمساواة، في رصد وتقييم نتائج السياسات الإنمائية وفي تنفيذ البرامج التنموية.

٨٠ – ويؤكد تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥، مع تشديده على أنه قد أحرز تقدم كبير في الحد من الفقر المدقع بمقدار النصف، يؤكد كذلك أن هذا التقدم غير متكافئ. فقد تخلف الملايين عن ركب التنمية، وخاصة الأكثر فقرًا والمحرومين منهم بسبب جنسهم أو سنهم أو إعاقتهم أو إثنيتهم أو موقعهم الجغرافي. ويحدد التقرير انعدام البيانات المناسبة التوقيت والبيانات المصنفة باعتباره تحديا كبيرا غالبا ما أدى إلى اتخاذ قرارات ووضع خطط غير فعالة نظرا لاستنادها إلى بيانات متجاوزة أو غير دقيقة.

٨١ – ويظل القضاء على الفقر والجوع في صلب خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ونظرا لأن الوضع الاجتماعي والاقتصادي، أو نوع الجنس أو الأصل الإثني أو الجغرافيا كثيرا ما تحدد الوصول إلى الخدمات الأساسية، مثل التعليم والرعاية الصحية والمياه النظيفة، هناك

---

(١٨) انظر Umar Serajuddin and others, “Data deprivation: another deprivation to end”, Policy Research Working Paper No. 7252 (Washington, D.C., World Bank, 2015).

دعوة قوية، بما في ذلك من المجتمع المدني، لوضع مؤشرات من شأنها أن تمكِّن من جمع إحصاءات مصنفة بشكل أكثر تفصيلاً عن حالة السكان الأكثر ضعفًا وتهميشًا وتعزيز قياس التمييز وأوجه عدم المساواة، داخل البلدان وفيما بينها.

٨٢ - وتؤكد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ ضرورة الالتزام على نحو أكبر بتعزيز مكافحة التمييز وعدم المساواة. ويدعو الهدف ١٠,٣ من أهداف التنمية المستدامة المقترحة إلى قدر أكبر من المساواة داخل البلدان وفيما بينها عن طريق إلغاء القوانين والسياسات والممارسات التمييزية، في حين يعكس الهدف ١٧,١٨ ضرورة تعزيز وسائل التنفيذ، بما في ذلك تحسين جمع البيانات المصنفة حسب الدخل، والجنس، والسن، والانتماء العرقي، والانتماء الإثني، والوضع كمهاجر، والإعاقة، والموقع الجغرافي، وغير ذلك من الخصائص ذات الأهمية في السياقات الوطنية.

٨٣ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد أنه ينبغي جمع البيانات المصنفة على أساس أسباب التمييز المحظورة بشكل منتظم في جميع البلدان، مع مراعاة ضمانات حقوق الإنسان اللازمة. وكما ورد في مختلف أقسام هذا التقرير، فإن البيانات المفصلة أساسية لتقييم مستويات التمييز وعدم المساواة وكفالة استفادة الجميع من أي تقدم إنمائي.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٨٤ - يرحب المقرر الخاص بالجهود المبذولة على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية لصياغة أطر معيارية لجمع البيانات الشخصية وحمايتها، ويسجل كذلك التقدم المحرز في إدراج أسئلة تتعلق بالانتماء الإثني في الإحصاءات عبر العالم. غير أن الجمع المنتظم للبيانات المصنفة حسب العرق يظل استثناءً عوض أن يكون قاعدة، كما أنه غالبًا ما يُبنى على شكل إجراء تقديري. ويحث المقرر الخاص الدول على إنشاء أطر قانونية ومؤسسية لجمع البيانات المصنفة على أساس العرق بشكل دوري بغية إبراز وجود التمييز ومداه امتثالاً لالتزاماتها القانونية الوطنية. وتعد البيانات المصنفة على أساس العرق أداةً أساسيةً لجمع الأدلة عن حالات التمييز العرقي، وتقييم حالة المجموعات التي يمارَس في حقها التمييز، وتقييم فعالية التدابير المتخذة، ورصد التقدم المحرز، واتخاذ القرار بشأن الإجراءات الخاصة لتصحيح الوضع. وتعد البيانات المصنفة أساسيّة إذا أريد أن يكون لمسألتي المنع والإنفاذ أي معنى، وهي أيضا هامة لرسم غايات تقوم على الأدلة وصياغة تشريعات وسياسات وبرامج مناسبة وفعالة لمكافحة التمييز.

٨٥ - ويدعو المقرر الخاص بقوة الدول إلى إنشاء ولاية محددة لجمع البيانات الشخصية من أجل تقييم مستويات التمييز وتنفيذ سياسات ملائمة، كما يشدد على ضرورة وضع أحكام قانونية صارمة بشأن حماية البيانات وسريتها، والتي تعد بمثابة ضمانات لاحترام الحق في الخصوصية وحماية الأفراد. وعلاوة على ذلك، ينبغي اعتماد وإنفاذ ضمانات أخلاقية على غرار المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية، والإعلان بشأن آداب المهنة الصادر عن المعهد الإحصائي الدولي، بغية وضع أطر مؤسسية وطنية تمنع إساءة استخدام البيانات.

٨٦ - ويود المقرر الخاص أن يشير إلى أهمية إحداث نشاطات تشاركية لجمع البيانات. وينبغي التشاور مع المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان والجهات الفاعلة في المجتمع المدني على نحو مستفيض في صياغة وتنفيذ نشاطات جمع البيانات لأن ذلك من شأنه تعزيز أنظمة أكثر فعالية لجمع البيانات وإنتاج معلومات أكثر دقة، مع بناء الثقة بين المجتمعات الضعيفة. ويتعين على الدول بدورها أن تضمن استقلالية الإحصاءات الرسمية. وينبغي كذلك أن توكل مهمة تفسير البيانات المجمعة ورصدها إلى وكالات مستقلة مثل الهيئات المعنية بالمساواة في أوروبا، لضمان مساءلة مقدمي الخدمة الحكوميين. وينبغي الإعلان عن نتائج عمليات جمع البيانات، طبقا لقواعد سلامة وحماية المعلومات، وذلك لإبلاغ السكان، ولاسيما المجموعات المعنية، بغية تمكينهم في سعيهم إلى الحصول على المساواة في المعاملة.

٨٧ - ويدرك المقرر الخاص التحديات التي ينطوي عليها تفعيل جمع البيانات وآثارها المالية على نطاق واسع، ويدعو الدول الاعضاء إلى السعي للحصول على المساعدة الفنية والمالية أو توفيرها على المستويين الإقليمي والدولي. وفي هذا الصدد، يرحب المقرر الخاص بالالتزام المقدم في إطار الهدف ١٨,١٧ من أهداف التنمية المستدامة المقترحة بدعم بناء القدرات في مجال التعداد في البلدان النامية. ويحث المقرر الخاص الدول أيضا على السعي للحصول على المساعدة في بناء القدرات لدى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في مجال إدماج نهجٍ خاص بحقوق الإنسان في عملية جمع البيانات الشخصية ويحيل على المنهجية التي صاغها المكتب لقياس مدى تنفيذ مؤشرات حقوق الإنسان.

٨٨ - وما فتئ المقرر الخاص يشعر بالقلق العميق إزاء تدني معدلات تسجيل الجرائم ذات الدوافع العنصرية والبيانات الخاصة بالتمييز في إقامة العدل. ويحث الدول على بذل كافة الجهود اللازمة لجمع البيانات التي من شأنها أن تساعد في تحديد حدوث حالات جرائم الكراهية، وتقييم وصول الضحايا إلى العدالة، وكشف التمييز في إقامة العدل، بما في ذلك التنميط العنصري الذي تناوله في تقريره الأخير إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/29/46). وفي هذا الصدد، يحث المقرر الخاص الدول على إنفاذ التوصيات التي أصدرتها لجنة القضاء

على التمييز العنصري في توصيتها العامة الحادية والثلاثين (٢٠٠٥) بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وسير نظام العدالة الجنائية.

٨٩ - ويود المقرر الخاص أن يكرر التوصية الواردة في تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥، ومفادها أنه ''لا يمكن تحقيق ما لم يتحقق بعد إلا بتحصيل البيانات الناقصة''، وأن البيانات العالية الجودة والمصنفة وفق أسباب التمييز المحظورة، والتي تشمل الجنس، والانتماء إلى الشعوب الأصلية، والانتماء الإثني، والإعاقة، والوضع كمهاجر وغيرها، أساسية لاتخاذ قرارات مناسبة ورصد التقدم المحرز صوب تحقيق التنمية المستدامة في العالم.

٩٠ - ويود المقرر الخاص أن يدعو اللجنة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة، التي تعد بمثابة المنتدى الفني لصياغة وتنفيذ المؤشرات وإطار الرصد وآليات إعداد التقارير للأهداف والغايات المرسومة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، إلى كفالة وضع مؤشرات ملائمة لقياس أثر السياسات الإنمائية الجديدة على حقوق الإنسان ووضع تدابير محددة للإفادة من مبدأ حقوق الإنسان الشامل المتمثل في عدم التمييز والمساواة. ويشير المقرر الخاص كذلك إلى ضرورة أن يضطلع المجتمع المدني بدور نشيط في تحديد المؤشرات الملائمة لرصد ما إذا كانت السياسات الإنمائية تشجع تكافؤ الفرص وتسعى إلى التخفيف من أوجه عدم المساواة في النتائج.

٩١ - ويرحب المقرر الخاص بالهدف المتمثل في زيادة جمع البيانات المصنفة على أساس أسباب التمييز المحظورة في إطار الهدف ١٨,١٧ من أهداف التنمية المستدامة المقترحة. ويود المقرر الخاص التأكيد على ضرورة تصنيف البيانات على أساس أسباب التمييز المحظورة المتفق عليها وليس على أساس المعايير التقديرية ذات الصلة بالسياق. ويدعو المقرر الخاص الدول إلى إدراج جمع البيانات المصنفة حسب الانتماء الإثني في إطار التزامها بمكافحة التمييز.

٩٢ - وفي الأخير، يُذَكِّر المقرر الخاص الدول بالتوصيات السابقة التي قدمها في إطار الولاية وآليات حقوق الإنسان الأخرى بشأن ضرورة جمع البيانات المصنفة من أجل تعزيز مبدأ عدم التمييز الذي هو مبدأ شامل من مبادئ حقوق الإنسان.