مكتب الأمم المتحدة
لمكافحة الإرهاب
مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب

دليل
حقوق الإنسان والفرز في مجال أمن الحدود وإدارتها

دليـل

حقــوق الإنســان والفــرز
فــي مجال أمــن الحدود وإدارتــها

المحتويات

أولاً- مقدمة ١
ألف- معلومات أساسية ١
باء- ما يشمله هذا الدليل ١
على صعيد السياسات ٢
في الفرز قبل السفر ٢
الفرز على الحدود ٢
ثانياً- المبادئ الشاملة ٣
ألف- أولوية حقوق الإنسان ٣
باء- عدم التمييز ٣
جيم- المساعدة والحماية من الضرر ٤
ثالثاً- توجيهات حقوق الإنسان بشأن المسائل المواضيعية على صعيد السياسات ٧
ألف- حقوق الإنسان في القانون والممارسة ٧
الأنواع المختلفة من الحقوق ٧
الحقوق التي يمكن عدم التقيد بها والحقوق التي لا يمكن عدم التقيد بها ٧
الحقوق المطلقة والحقوق المحدودة أو المقيّدة ٨
تقييد الحقوق وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان ٨
باء- أطر المُسَاءَلة ٨
جيم- الأمن والهجرة ٩
دال- موقع الفرز ٩
هاء- التأشيرات ومعايير الدخول ١٠
واو- حرية التنقل ١٠
رابعاً- توجيهات حقوق الإنسان بشأن ممارسات فرز محدّدة ١١
ألف- الفرز الآلي - جمع البيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها ١١
حقوق الإنسان والبيانات ١١
الضمانات الكافية لحماية البيانات الحساسة ١٢
ضمانات استعراض السجلات الجنائية والعلامات الأمنية ١٢
الاستخدام المناسب للتصنيف وتقييم المخاطر ١٢
باء- الفرز والتعاون الدولي ١٣
سياق مكافحة الإرهاب ١٤
قواعد البيانات الدولية ١٤
آليات الإدراج في قوائم الإرهابيين ١٤
المعلومات المسبقة عن الركّاب وسجلات أسماء الركّاب ١٥
جيم- الفرز وجهاً لوجه ١٦
حماية بيانات الاستدلال البيولوجي والبيانات المخزونة في الأجهزة الإلكترونية ١٦
ظروف الاحتجاز/التحفظ الممتثلة لحقوق الإنسان ١٧
دال- الاعتبارات الخاصة ١٧
عمليات الفرز الحساسة ١٧
الأطفال بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلون عن ذويهم ١٨
الأشخاص المحتاجون إلى حماية دولية، بمن فيهم اللاجئون وملتمسو اللجوء ١٩
هاء- الفرز لتحديد هوية "المقاتلين الإرهابيين الأجانب" ١٩
قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وأمن الحدود وإدارتها ١٩
رعايا الدولة ٢٠
الأطفال ٢٠
السلامة والأمن على الحدود ٢٠
خامساً- خاتمة ٢١

أولاً- مقدمة

ألف- معلومات أساسية

يمثل هذا الدليل مبادرة للفريق العامل المعني بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب، التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب. وهذا الدليل، وكتاب جيب مقرون به، يهدفان إلى مساعدة الدول الأعضاء في تعزيز حماية حقوق الإنسان في مجال أمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب، لا سيما في فرز الأفراد على الحدود. وهذه المبادرة موّلها مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب.

وقد حثّت الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب الدول الأعضاء على زيادة الجهود الوطنية والتعاون الثنائي والمتعدد الأطراف لتعزيز ضوابط الحدود الفعّالة لمنع تنقّل الإرهابيين واكتشافه [١]. ويعكس ذلك تزايد الاعتراف بخطر الأفراد الذين يعبرون أراضي دولة غير الدولة التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها بغرض ارتكاب أعمال إرهابية، أو التخطيط أو الإعداد لها، أو المشاركة فيها. وشدّد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مراراً على أهمية ضوابط الحدود، داعياً الدول الأعضاء إلى زيادة تدابير أمن الحدود [٢]. ويمكن أن تشمل تلك التدابير تقييمات مخاطر المسافرين وإجراءات الفرز لتحديد هوية الأفراد مثار القلق. وفي الوقت ذاته، فإن الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب وجميع قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ذات الصلة تشدّد على أهمية الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين في تنفيذ تدابير أمن الحدود وإدارتها.

فقد أكد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مراراً أن الدول الأعضاء يجب أن تكفل امتثال أيّ تدابير تُتخذ من أجل مكافحة الإرهاب لجميع التزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي الإنساني. وأكد مجلس الأمن أيضاً على أن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون هي عناصر مكملة للتدابير الفعّالة التي تتخذ لمكافحة الإرهاب ومتآزرة معها، وهي جزء أساسي من أيّ مسعى ناجح لمكافحة الإرهاب. فعدم الامتثال لسيادة القانون وللالتزامات الدولية الأخرى، بما في ذلك الالتزامات المقررة بموجب ميثاق الأمم المتحدة، في سياق مكافحة الإرهاب، هو أحد العوامل التي تُسهم في زيادة التطرّف وتعزز الإحساس بالإفلات من العقاب [٣] وعند وضع وتنفيذ تدابير لتحديد هوية الأفراد المشتبه في أنهم إرهابيون على الحدود الدولية، ينبغي التشديد على أن حقوق الإنسان عالمية. وحتى أولئك الذين يُشتبه في مشاركتهم في أعمال إرهابية أو يُدانون بتهمة ارتكاب مثل تلك الأعمال لهم الحق في أن تحظى حقوق الإنسان الواجبة لهم بالاحترام والحماية.

ويسلّم إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين [٤] بأن الدول مسؤولة عن إدارة حدودها ومراقبتها. والتزمت فيه الدول الأعضاء بتنفيذ إجراءات مراقبة الحدود طبقاً للالتزامات الواجبة التطبيق بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. والتزمت فيه الدول الأعضاء أيضاً بأن تدرّب موظفي الدولة وموظفي إنفاذ القانون الذين يعملون في مناطق الحدود وفقاً لما يقع على عاتقها من التزامات. وسلّط الإعلان الضوء على تعزيز التعاون الدولي في مجال مراقبة الحدود وإدارتها باعتبار ذلك عنصراً هاماً من عناصر أمن الدول، بما يشمل مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب.

وللدول مصالح مشروعة في ممارسة ضوابط الهجرة لفرز من يدخل إقليمها. وهي ملزمة أيضاً باتخاذ تدابير لمعالجة الشواغل الأمنية، بما في ذلك على وجه الخصوص الجرائم المنظمة عبر الوطنية والإرهاب. ويستند الدليل إلى المبادئ والتوجيهات الموصى بها المتعلقة بإعمال حقوق الإنسان على الحدود الدولية (٢٠١٤)، الصادرة عن مفوضية حقوق الإنسان، والتي توفر مرجعاً توجيهياً شاملاً بشأن المعايير الدولية لحقوق الإنسان الواجبة التطبيق. وينصبّ تركيز هذا الدليل على عمليات الفرز الخاصة بأمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب. وربما كان ذلك يتصل بالفرز لأغراض أخرى من قبيل مراقبة الهجرة أو الإنفاذ الجمركي، ولكن هذا الدليل يتناول سياق مكافحة الإرهاب في المقام الأول. وهو مصمَّم لدعم واضعي السياسات العاملين في ميدان أمن الحدود وإدارتها لكي يفوا بالتزاماتهم الدولية بشأن مكافحة الإرهاب، وحقوق الإنسان الدولية، والقانون الدولي للاجئين.

باء- ما يشمله هذا الدليل

تتفاوت السياسات والإجراءات المتعلقة بأمن الحدود وإدارتها تفاوتاً واسعاً وتثير طائفة متنوعة من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان. وهذا الدليل ليس دراسة شاملة للحدود الدولية وحقوق الإنسان. فهو يركز على مسائل محدّدة بشأن حقوق الإنسان تتعلق بسياسات وعمليات فرز الأفراد وتقييمهم على الحدود الدولية في سياق مكافحة الإرهاب. وتتضمن التدابير المتعلقة بالفرز ما يرد ذكره فيما يلي ويشمله هذا الدليل قدر الإمكان.

[١] A/RES/60/288.

[٢] S/RES/1373 (2001) و S/RES/2178 (2014).

[٣] S/RES/2178 (2014).

[٤] الجمعية العامة، إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (A/RES/71/1) (١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦).

على صعيد السياسات

- معايير الدخول
- أطر سُبل الانتصاف الفعّالة

في الفرز قبل السفر

- جمْع البيانات عن المهاجرين وتحليلها وتخزينها على الصعيدين الوطني والدولي
- أذون ما قبل السفر من قبيل قرار منح تأشيرة
- المعلومات المسبقة عن الركّاب، وسجلات أسماء الركّاب، وما إلى ذلك
- تصنيف المهاجرين وتقييم مخاطرهم
- التعاون وتبادل المعلومات عبر الحدود بشأن المهاجرين

الفرز على الحدود

- الضوابط عند نقاط محدّدة بوضوح لعبور الحدود
- الاعتراض في البحر
- المناطق العازلة المحدّدة لأغراض مراقبة الحدود
- الضوابط التي تفرضها سلطات الحدود فيما يتجاوز الحدود
- التحقق من وثائق السفر والتأشيرات
- الرجوع إلى قواعد البيانات
- جمع بيانات الاستدلال البيولوجي
- السجلات الجنائية وعمليات التفتيش الأمني
- تقييمات المخاطر المستندة إلى السلوك أو إلى الردود على الاستجواب
- تحديد الهوية والإحالة إلى الحماية الدولية
- قرارات رفض الدخول
- قرارات احتجاز المقاتلين الإرهابيين الأجانب العائدين استناداً إلى تدابير الفرز الخاصة بأمن الحدود وإدارتها

ثانياً- المبادئ الشاملة [٥]

تنطبق هذه المبادئ الرئيسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان على جميع التفاعلات بين موظفي الحدود والأفراد على الحدود الدولية، بما في ذلك أمن الحدود وإدارتها في سياق مكافحة الإرهاب.

ألف- أولوية حقوق الإنسان

يفرض القانون الدولي لحقوق الإنسان التزامات على الدول بأن تحترم حقوق الإنسان وتحميها وتُعملها بحُسن نيّة في حوكمة حدودها. ويجب أن تكون حقوق الإنسان في صميم جميع سياسات حوكمة الحدود وممارساتها على الحدود الدولية بما يشمل الفرز لأغراض مكافحة الإرهاب. وتنطبق الالتزامات بحقوق الإنسان أينما تمارس الدولة الولاية القضائية أو السيطرة الفعّالة، ويشمل ذلك التدابير التي تتخذها الوكالات الحكومية من أجل أمن الحدود وإدارتها خارج إقليم البلد، أو تدابير أمن الحدود التي تضطلع بها جهات فاعلة من القطاع الخاص تستعين بها الدولة.

ومن اللازم أن تكفل الدول ألاّ تؤثر تدابير من قبيل الفرز ترمي إلى مكافحة الهجرة غير النظامية أو الجريمة المنظمة أو الإرهاب على الحدود الدولية تأثيراً سلبياً على التمتُّع بحقوق الإنسان وكرامة الأشخاص على الحدود، أيًّا كان وضعهم. فأهداف مكافحة الإرهاب أو التطرّف العنيف لا تعلو على الالتزامات الدولية للدولة بشأن حقوق الإنسان. كما أن الالتزامات الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب على الحدود لا تنطبق تلقائياً على فئات أخرى من إجراءات الدولة أو شواغلها الأمنية.

وبعض الحقوق هامة بوجه خاص على الحدود. فعلى سبيل المثال، للجميع الحق في دخول بلدانهم ومغادرة أيّ بلد، بما في ذلك بلدانهم [٦]. وأيّ تقييدات لهذا الحق يجب أن تستند إلى أساس قانوني واضح وتستوفي شروط الضرورة والتناسب وعدم التمييز الموصوفة في الفصل الثالث من هذا الدليل. وينبغي أن ينعكس هذا الحق في سياسات بشأن الفرز على الحدود الدولية. والحق في اتباع الإجراءات الواجبة ينطبق أيضاً على جميع الأشخاص في المناطق التي تكون فيها للدول ولاية قضائية أو سيطرة فعّالة، بما في ذلك الحدود الدولية. وهذا يشمل الحق في بحث الحالة الفردية، والحق في الوصول إلى سبيل قضائي وفعّال للانتصاف، وحق الطعن في القرارات التي تؤثر على حقوق الإنسان للفرد، وينبغي أن تنعكس هذه الحقوق في السياسات المتعلقة بالفرز لتحديد المخاطر الأمنية على الحدود الدولية.

باء- عدم التمييز

إن عدم التمييز، والمساواة أمام القانون، والمساواة في التمتّع بحماية القانون دون تمييز هي مبادئ أساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان [٧]. فوفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، لا يجوز التمييز ضد شخص على أساس العِرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو رأي آخر، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملكية، أو المولد أو وضع آخر، أو الجنسية، أو الوضع من حيث الهجرة، أو العُمر، أو الإعاقة، أو انعدام الجنسية، أو الوضع الزواجي والأسري، أو الميل الجنسي أو الهوية الجنسانية، أو الوضع الصحي، أو الحالة الاقتصادية والاجتماعية. ويجب أن يكون مبدأ عدم التمييز في صميم جميع تدابير حوكمة الحدود. ولا تعادل جميع أشكال المعاملة التفاضلية التمييز، ولكن أيّ معاملة تفاضلية للأشخاص على الحدود الدولية يجب تبريرها في إطار سعي قانوني ومتناسب إلى تحقيق هدف مشروع.

ويجب ألاّ تكون القوانين والأنظمة التي توفر إطار أمن الحدود وإدارتها، بما في ذلك عمليات الفرز، تمييزية سواء من حيث الغرض منها أو تأثيرها. والتدابير التمييزية بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر تمثل خرقاً للقانون الدولي. وهذا يعني أن إخضاع الأشخاص للتصنيف الأمني على الحدود الدولية استناداً إلى أسس محظورة، من قبيل عرقهم أو دينهم أو انتمائهم الإثني فحسب ليس مسموحاً به. فعلى سبيل المثال، لن تكون القوانين والأنظمة التي تقيّد وصول منْ ينتمون إلى دين بعينه، سواء عمداً أو كنتيجة، قوانين وأنظمة مشروعة.

[٥] للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ والتوجيهات الموصى بها المتعلقة بإعمال حقوق الإنسان على الحدود الدولية، وهي متاحة من خلال الرابط: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf.

[٦] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢.

[٧] المرجع نفسه، المادتان ٢-١ و٢٦.

ويجب على الدول أن تتصدّى لجميع أشكال التمييز التي تنجم عن السياسات والنُظم، أو التي تنجم من خلال الإجراءات التي يتخذها موظفو الدولة أو جهات فاعلة من القطاع الخاص تستعين بها الدولة على الحدود الدولية، وأن تكافح تلك الأشكال. وهذا يتضمن معالجة المشاكل في سياسة الدولة أو نُظمها التي تؤدي إلى ممارسات تمييزية. ومنعاً للتمييز، ينبغي تدريب جميع العاملين في مجال أمن الحدود وإدارتها تدريباً كافياً على مبدأ عدم التمييز، وينبغي أن يكونوا قادرين على تطبيقه في الممارسة. وينبغي أن تكون هناك أيضاً تدابير تُتخذ ضد السلوك التمييزي تشمل تقديم الشكاوى والعمليات التأديبية ضد الموظفين وتقديم جبر لضحايا التمييز.

جيم- المساعدة والحماية من الضرر

إن الالتزامات بحقوق الإنسان لا تعلو عليها أهداف إنفاذ القانون وإدارة الهجرة، ولكن حقوقاً كثيرة تسمح بفرض تقييدات في ظروف معينة. ويمثل ضمان الأمن جزءًا من الالتزامات الدولية للدولة بحقوق الإنسان بما في ذلك واجب حماية الحق في الحياة لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية. وبناء على ذلك، يجب على الدول أن تحمي الأشخاص وتساعدهم أيضاً على الحدود الدولية دون تمييز بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة أو أسباب سفرهم. بيد أنه فيما يتعلق ببعض فئات الأشخاص، من قبيل اللاجئين، ستنطبق نُظم قانونية دولية محدّدة.

ومبدأ عدم الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين يحظر على الدولة أن تعيد شخصاً إلى مكان يكون معرّضاً فيه لخطر أن تُرتكب ضده تجاوزات جسيمة لحقوق الإنسان [٨]. ولئن كانت هناك استثناءات محدودة من ذلك المبدأ بمقتضى القانون الدولي للاجئين [٩]، وهي استثناءات يجب قراءتها على نحو تقييدي [١٠]، فإنه يشكل حظراً مطلقاً بمقتضى قانون حقوق الإنسان. وتُحظر أيضاً عمليات الطرد التعسفية أو الجماعية.

ومن اللازم أيضاً إيلاء اهتمام للأشخاص الذين قد يكونون ضعفاء بوجه خاص أو لديهم احتياجات محدّدة على الحدود الدولية، وكثيرون منهم قد يكونون لاجئين أيضاً. ومن بين أولئك، على سبيل المثال لا الحصر، الأفراد ذوو الأوضاع غير النظامية، والمهاجرون تهريباً، والأشخاص المتجر بهم، وكذلك الأطفال (غير المصحوبين بأفراد من أسرهم أو غير المصحوبين أو المنفصلون عن ذويهم)، والنساء (بمن فيهن النساء الحوامل والأمهات الجدد و/أو المرضعات)، والأشخاص الذين عانوا من إيذاء بما في ذلك العنف الجنسي أو الجنساني، وضحايا التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة، وضحايا العنف والصدمة، والأشخاص ذوو الإعاقة، وكبار السن، والأشخاص العديمو الجنسية، والشعوب الأصلية، وأفراد الأقليات، والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية أو بمشاكل صحية معينة، والمثليات والمثليون ومزدوجو الميول الجنسية ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين، والمدافعون عن حقوق الإنسان، والمنشقون السياسيون. فقد تكون لأولئك الأشخاص حقوق واحتياجات محدّدة يجب أخذها في الاعتبار خلال أيّ عملية فرز، على النحو المشروح شرحاً إضافياً في الفصل الرابع [١١].

[٨] انظر الفصل الرابع – الفرع دال الذي يتناول الاعتبارات الخاصة.

[٩] اتفاقية وبروتوكول عام ١٩٥١ المتعلقان بمركز اللاجئين، المادة ٣٣ (٢).

[١٠] انظر مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، مذكرة توجيهية بشأن تسليم المجرمين والحماية الدولية للاجئين، نيسان/أبريل ٢٠٠٨، وهي متاحة من خلال الرابط: http://www.refworld.org/docid/481ec7d92.html، في الفقرات ١٣-١٦.

[١١] لا يغطي هذا الدليل باستفاضة عملية الفرز لاكتشاف الضعف. فمثل هذا التقييم ينبغي أن يكون ذا طابع فردي ويضطلع به مهنيون خبراء مدرّبون.

ومن اللازم أن تكفل الدول توافر سُبل متساوية وفعّالة للجوء إلى العدالة فضلاً عن سُبل الانتصاف الفعّالة والجبر لأيّ شخص عانى من انتهاكات حقوق الإنسان بسبب تدابير أمن الحدود وإدارتها. وتشمل السُبل الفعّالة للجوء إلى العدالة إمكانية الوصول باللغة التي يمكن أن يفهمها الشخص إلى المعلومات ذات الصلة بشأن الحقوق وآليات الجبر.

ويجب التحقيق في انتهاكات أو تجاوزات حقوق الإنسان، وينبغي مقاضاة مرتكبي تلك الانتهاكات والتجاوزات، حيثما توجد مبررات لذلك. ويجب أن تكون العقوبات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان متناسبة مع خطورة الجُرم. ويجب على البلدان أن تتخذ تدابير لكفالة عدم تكرار تلك التجاوزات، من بينها التدابير التأديبية، وتوفير تدريب إضافي في مجال حقوق الإنسان، وتحسين نُظم وسياسات أمن الحدود وإدارتها منعاً لحدوث مزيد من التجاوزات.

ثالثاً- توجيهات حقوق الإنسان بشأن المسائل المواضيعية على صعيد السياسات

ألف- حقوق الإنسان في القانون والممارسة

يرد القانون الدولي لحقوق الإنسان في المعاهدات الدولية المبرمة على الصعيد العالمي من قبيل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهناك معاهدات مماثلة على المستويات الإقليمية، منها مثلاً الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وتركز معاهدات أخرى على حقوق فئات محدّدة أو على مسائل محدّدة [١٢].

وبعض أحكام حقوق الإنسان يُرتأى أنها تحظى بمكانة القانون الدولي العرفي. فتلك الأحكام واجبة التطبيق بصرف النظر عما إذا كانت دولة بعينها قد وقّعت على الصكوك ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، مع أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ليس معاهدة مُلزمة، فهو يوفر أمثلة على معايير أصبحت مقبولة كقانون دولي عرفي، من قبيل حظر الإبادة الجماعية وعمليات القتل الجماعي [١٣]، والرق [١٤]، والتعذيب [١٥].

ويتطور القانون الدولي لحقوق الإنسان لمواجهة متطلبات السياقات الجديدة. فقد سلّمت هيئات حقوق الإنسان، من قبيل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان والمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان، بأن قوانين حقوق الإنسان هي "صكوك حيّة" تتكيف لتعكس مجتمعاً متغيراً. وتتضمن عمليات التكيف تلك وضع معاهدات جديدة. وهذا يعني أن قانون حقوق الإنسان يمكن أن يتصدى للتحديات الجديدة والمتطورة.

وحقوق الإنسان ليست مثُلاً عليا، فهي التزامات قانونية دولية. ومن اللازم، بصفتها تلك، أن تكون حقيقية وفعّالة. وهذا يعني أنها ينبغي إدماجها على كافة المستويات في مباشرة الدولة لتدابير مكافحة الإرهاب في إطار أمن الحدود وإدارتها، ومنها وضع تشريعات وسياسات وتوجيهات عملية من قبيل إجراءات التشغيل الموحدة، وفي أطر تدريب موظفي الدولة ومساءلتهم.

وعلى المستوى المحلي، يمكن أن ينعكس القانون الدولي لحقوق الإنسان في القانون الدستوري، أو القانون العام، أو تشريعات محدّدة بشأن حقوق الإنسان، أو تشريعات ومعايير أوسع نطاقاً. ويقع على الدول التزام باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها [١٦]. وهذه الالتزامات ملزمة لجميع موظفي وأجهزة الدولة في جميع مراحل عملية وضع السياسات وتنفيذها. وتنطبق التزامات الدولة سواء عهدت الدول بوظائف خاصة بها إلى جهات فاعلة في القطاع الخاص أو لم تفعل ذلك. ويوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان خط أساس، ولكن يجوز للدول أن توفر معايير أعلى محلياً.

الأنواع المختلفة من الحقوق

إن حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتصرف ومترابطة وغير قابلة للتجزؤ. فالدول لا يمكن أن تختار الحقوق التي تطبّقها أو تختار من ينبغي تطبيقها عليهم. بيد أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يسلّم بأن بعض الحقوق يمكن عدم التقيُّد بها أو أن تخضع لتقييدات في ظروف معينة بينما لا يجوز ذلك في حالة حقوق أخرى.

الحقوق التي يمكن عدم التقيد بها والحقوق التي لا يمكن عدم التقيد بها

إن عدم التقيد هو تعليق جزئي لتطبيق القانون. ويسمح القانون الدولي لحقوق الإنسان بعدم التقيّد ببعض الحقوق بشكل قانوني في أوقات الحرب

[١٢] على سبيل المثال، اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على التمييز العنصري، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بين اتفاقيات أخرى.

[١٣] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٣.

[١٤] المرجع نفسه، المادة ٤.

[١٥] المرجع نفسه، المادة ٥.

[١٦] اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، "التعليق العام رقم ٣١: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد"، (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٤)، الفقرتان ٦ و٧.

أو حالات الطوارئ العامة الأخرى التي تهدد حياة الأمة [١٧]. وثمة حقوق أخرى، من قبيل حظر التعذيب [١٨]، لا تسمح بعدم التقيّد في ظل أيّة ظروف.

وفي سياق مكافحة الإرهاب، يُعتبر هذا التمييز هاماً في الحالات التي قد تسعى فيها دول إلى استخدام صلاحيات استثنائية للتصدي للتهديدات الأمنية. فبعض تدابير أمن الحدود وإدارتها التي تقيّد الحقوق تقييداً كبيراً في سياق مكافحة الإرهاب قد تتطلب عدم التقيُّد. وأيّ عدم تقيّد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان يجب أن يستوفي عدة شروط لكي يكون صحيحاً. ومن بين تلك الشروط مشروعيته وامتثاله للقانون الدولي، والطابع الاستثنائي والمؤقت لعدم التقيّد، وإخطار الأمين العام للأمم المتحدة بشأن تدابير عدم التقيُّد.

الحقوق المطلقة والحقوق المحدودة أو المقيّدة

إضافة إلى إمكانية عدم التقيّد، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يسمح للدول بتقييد بعض الحقوق في ظروف معينة. فعلى سبيل المثال، يتضمن حق الشخص في الحرية والأمن [١٩] أُسساً مشروعة لتقييد ذلك الحق، لأن الشخص يواجه تُهماً جنائية أو طرداً مشروعاً. ويجوز أيضاً تقييد الحق في حرية التعبير على النحو المنصوص عليه في القانون بقدر ما يكون ذلك ضرورياً لحماية حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة [٢٠].

وثمة حقوق أخرى لا يمكن إطلاقاً تقييدها تحت أيّة ظروف. وتلك تُعرف بأنها "الحقوق المطلقة". ومن بين تلك الحقوق حظر الرق [٢١] والتعذيب. فليست هناك أيّ ظروف يمكن أن تبرر هذين النوعين من المعاملة، ويعزز الإطار الذي يكفل تلك الحقوق الطابع المطلق للحظر [٢٢].

تقييد الحقوق وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان

إن أيّ تقييد لحقوق الإنسان من جانب دولة يجب أن يفي بمعايير معينة لكي يكون ممتثلاً للقانون الدولي. فواضعو السياسات والموظفون الذين ينفذون القوانين والسياسات يجب أن يطرحوا الأسئلة التالية بشأن أيّ تدبير يكون له أثر على حقوق الإنسان:

١ - هل هو مشروع؟

فمبدأ الشرعية يعني أن التدبير الذي يقيّد حقوقاً يجب أن يكون له أساس قانوني واضح. ويجب أن يكون القانون واضحاً ومتاحاً بدرجة كافية لكي يتسنى للشخص أن يفهم أو يكتشف ما يعنيه. وحتى إذا كان مسموحاً بتدبير معين في القانون المحلي، فإنه لن يكون مشروعاً إذا لم يكن متوافقاً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

[١٧] انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٤.

[١٨] انظر، على سبيل المثال، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٥، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٧.

[١٩] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٩.

[٢٠] المرجع نفسه، المادة ١٩ (٣).

[٢١] المرجع نفسه، المادة ٨.

[٢٢] على سبيل المثال، مبدأ عدم الإعادة القسرية والالتزام بالمقاضاة.

٢ - هل هو مبرَّر لتحقيق هدف مشروع؟

فمبدأ الشرعية يعني أن التدبير الذي يقيّد حقوقاً يجب أن يكون له أساس قانوني واضح. ويجب أن يكون القانون واضحاً ومتاحاً بدرجة كافية لكي يتسنى للشخص أن يفهم أو يكتشف ما يعنيه. وحتى إذا كان مسموحاً بتدبير معين في القانون المحلي، فإنه لن يكون مشروعاً إذا لم يكن متوافقاً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان [٢٣].

٣ - هل هو ضروري لتحقيق الهدف ومتناسب معه؟

ومسألة ما إذا كان تدبير "ضرورياً" أو ليس ضرورياً هي مسألة ينبغي أن تستند إلى تقييم موضوعي لما إذا كان التقييم يلبي حاجة مشروعة. وأيّ تدبير يقيّد حقوقاً يجب ألاّ يُخل بالأداء الديمقراطي للمجتمع في ظل الاحترام التام لميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وإذا لم يكن تدبير متناسباً مع الهدف منه، فإنه لن يُعتبر ضرورياً. ولا يمكن تطبيق تقييدات على الحقوق أو اللجوء إليها على نحو يُخل بجوهر الحقوق. وهذا ينطبق على صعيد وضع السياسات وأيضاً في مرحلة تنفيذها.

٤ - هل هو غير تمييزي؟

فأيّ تدبير يميز بين الفئات المختلفة من الأشخاص أو يؤثر على الفئات أو الأفراد تأثيراً متبايناً استناداً إلى أسس محظورة سيكون تمييزياً إذا لم يكن له مبرّر موضوعي معقول أو إذا كان غير متناسب. فإذا كان التدبير تمييزياً، فإنه لا يكون ممتثلاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

باء- أطر المُسَاءَلة

إن الأفراد أصحاب حقوق ويجب أن تكون لديهم القدرة على المطالبة بحقوقهم إذا اعتقدوا أن تلك الحقوق قد انتُهكت. ويتيح الحق في الانتصاف الفعّال [٢٤] ضماناً أساسياً في قانون حقوق الإنسان لكفالة التمتع بالحقوق الأخرى. ويجب على الدول أن تجعل تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان فعّالاً في الممارسة من خلال تشريعاتها وسياساتها وإجراءاتها المحلية. ويتضمن ذلك وجود سُبل انتصاف فعّالة يجب إدراجها في عمليات أمن الحدود وإدارتها لكفالة أن تتاح للأشخاص الذين ربما كانت حقوقهم قد تأثرت بالتدابير المتخذة على الحدود الدولية فرصة الطعن في تلك التدابير.

ولكي يكون سبيل الانتصاف فعّالاً، فإنه يجب أن يكون من السهل الوصول إليه في الممارسة. وهذا يعني أن الفرد يجب أن يكون قادراً على تقديم شكوى من داخل الدولة أو من خارجها. وفي بعض الحالات، مثلاً حيثما كان هناك خطر التعرّض لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان في حالة إعادة شخص إلى دولة أخرى، لن يكون سبيل الانتصاف فعّالاً إلاّ إذا كان يشمل

[٢٣] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ١٧ و١٩.

[٢٤] المرجع نفسه، المادة ٢؛ والجمعية العامة للأمم المتحدة، "المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي" (A/RES/60/147)، المرفق (١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥).

إمكانية تعليق تطبيق التدبير المعني انتظاراً للاستئناف ضده. ولتيسير الوصول إلى سُبل الانتصاف، ينبغي أن توفَّر للأشخاص المتضررين معلومات عن عمليات تقديم الشكاوى. وينبغي أن تكون تلك المعلومات بلغة يستطيع الشخص أن يفهمها.

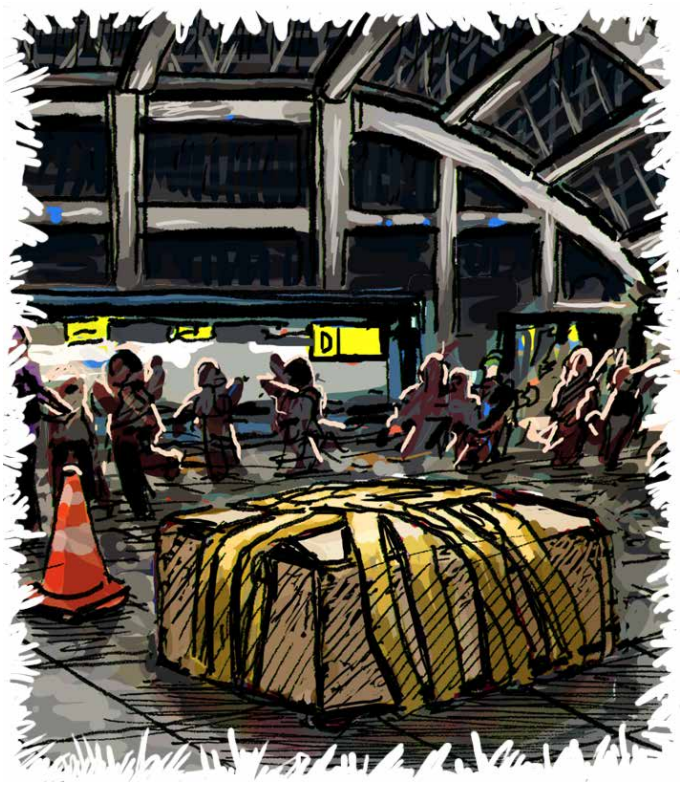
وينبغي إدراج المـُسَاءَلة عن انتهاكات حقوق الإنسان في الأطر التأديبية الداخلية لضمان إدراك موظفي الدولة أن عدم احترامهم لحقوق الإنسان ستكون له عواقب مباشرة بالنسبة لهم. وتدريب موظفي الحدود في مجال حقوق الإنسان وأهمية تلك الحقوق في دعم التدابير الفعّالة لمكافحة الإرهاب يمكن أن يساعد أيضاً على إذكاء الوعي بالطريقة التي ينبغي بها تطبيق معايير حقوق الإنسان على المستوى العملياتي وإبراز عواقب عدم احترام حقوق الإنسان.

جيم- الأمن والهجرة

يفرض القانون الدولي لحقوق الإنسان التزاماً على الدول بحماية حق جميع الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية في الحياة والأمن. وينبغي عدم اعتبار الأمن وحقوق الإنسان مصلحتين متضاربتين، فضمان سلامة الجمهور وأمنه يشكل جزءًا أساسياً من واجب الدولة أن تحمي حقوق الإنسان. فقد دعا مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، مثلاً، الدول الأعضاء إلى كفالة أن تساعد تدابير أمن الحدود على تحديد هوية من يعبرون الحدود للمشاركة في أعمال إرهابية واعتراض سبيلهم، ولكنه أكّد مراراً أن هذه التدابير يجب أن تكون ممتثلة للقانون الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان [٢٥].

وفي بعض الأحيان تتعارض التدابير الأمنية مع التمتع بحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، تتعارض تقنيات المراقبة مع الحق في الخصوصية. وقد يكون هذا التعارض مسموحاً به؛ ولكن من الأهمية بمكان أن تأخذ الدول قانون حقوق الإنسان في الاعتبار عند تصميم تدابير أمنية فعّالة وتنفيذها وذلك لتكفل امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وينبغي للدول أن تكفل ألاّ تخلط سياساتها بشأن أمن الحدود وإدارتها أو بياناتها السياسية بشأن مراقبة الحدود أو الهجرة بين خطر الإرهاب والمهاجرين أو اللاجئين أو الأشخاص الذين ينتمون إلى بلدان أو أديان بعينها أو إلى أصل إثني بعينه. فالأشخاص الذين يعبرون الحدود، أيًّا كان وضعهم، ينبغي ألاّ يُعاملوا بارتياب لا موجب له لأن ذلك قد يؤثر على الطريقة التي يتعامل بها موظفو الحدود معهم ويقوّض الكرامة والحماية الفعّالة لحقوق الإنسان. وقد أدت شيطنة المهاجرين واللاجئين وتجريمهم في الخطاب العام في بعض البلدان إلى زيادة التمييز وكراهية الأجانب. ويحظر القانون الدولي لحقوق الإنسان خطاب الكراهية وينص على أن



"تُحظر بالقانون أيّة دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف" [٢٦].

ولئن كان التهديد الذي يشكّله الأفراد الذين يسافرون عبر الحدود الدولية لارتكاب أعمال إرهابية يتطلب استجابة دولية، يجب أن تكون تدابير تلك الاستجابة ممتثلة لالتزامات الدول بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان. والشواغل الأمنية المتصلة بالإرهاب والحاجة إلى إدارة الهجرة قد ترقيان كلتاهما إلى مستوى هدفين مشروعين يبرران فرض تقييدات على حقوق الإنسان تكون ضرورية ومتناسبة وغير تمييزية ومطابقة للقانون. بيد أن المسألتين منفصلتان وقد تؤديان إلى نشوء اعتبارات قانونية مختلفة. فالتبريرات الغامضة التي تخلط بين الهجرة والأمن ليس من المرجح أن تفي بمعياري الضرورة والتناسب الموضوعيين. ولذا من الأهمية بمكان أن توفر الدول المبررات الدقيقة والأهداف المحدّدة لفرادى تدابير إدارة الحدود كلما جرى تقييد أيّ حق.

دال- موقع الفرز

ينطبق القانون الدولي لحقوق الإنسان على الفرز في إطار أمن الحدود وإدارتها حيثما وكيفما يجرى ذلك الفرز. فضوابط الحدود قد تنفَّذ في المطارات، أو في البحر، أو على البر، إما من خلال مواقع حدود رسمية أو على طول حدود يسهل اختراقها وتصعب السيطرة عليها. وقد تجري عملية الفرز الأمني عن بُعد أو شخصياً على حدود دولية أو في أماكن أخرى للسماح بالسفر.

[٢٥] S/RES/1373 (2001)، و S/RES/2178 (2014)، و S/RES/2368 (2017)، و S/RES/1373 (2001)، و S/RES/2178 (2014)، و S/RES/2368 (2017).

[٢٦] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٠ (٢).

وفي بعض الأحيان تسعى دول إلى القيام بعمليات الفرز الخاصة بالهجرة بعيداً عن حدودها، إما خارجياً في دول أخرى أو داخلياً حيث قد يتعرض الأشخاص لفرز أمني يتصل بالهجرة من قبيل عمليات فحص بطاقات الهوية في جميع أنحاء الدولة للتحقق من الوضع من حيث الهجرة. وقد أنشأت بعض الدول "مناطق عازلة" على الحدود مع أطر قانونية مختلفة لمعاملة الأشخاص في تلك المناطق. ومع ذلك، لا يؤثر موقع الفرز أو ضوابط الحدود على تطبيق المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فالدولة مسؤولة عن حقوق الإنسان الواجبة لجميع الأشخاص الموجودين ضمن ولايتها القضائية أو الخاضعين لسيطرتها الفعّالة، أيًّا كانت جنسيتهم أو كان وضعهم.

وينطبق حظر الإعادة القسرية والطرد الجماعي حيثما قد يؤدي الفرز إلى رفض دخول شخص إقليم الدولة. ولا يمكن أن تعلو الاتفاقات الإقليمية أو الثنائية بشأن الهجرة أو مراقبة الحدود على التزامات الدول بمقتضى قانون حقوق الإنسان واللاجئين.

هاء- التأشيرات ومعايير الدخول

إن مبدأ سيادة الدولة يسمح للدول بأن تصمّم سياساتها الخاصة بالتأشيرات ومعايير الدخول وأن تميّز بين الأفراد الذين ينتمون إلى جنسيات مختلفة. وليس لغير المواطنين الحق في دخول إقليم دولة أو الإقامة فيه. بيد أن الحقوق المنصوص عليها في حقوق الإنسان الدولية، وكذلك القانون الدولي للاجئين عند الاقتضاء، تنطبق على جميع الأفراد الخاضعين للولاية القضائية للدولة دون تمييز بصرف النظر عن جنسية الشخص المعني أو انعدام جنسيته.

وتصميم تدابير الفرز الخاصة بالأمن والهجرة ومعايير الدخول وكذلك طريقة تطبيقها في الممارسة يجب ألاّ يكونا تمييزيين ويجب أن يتضمنا أحكاماً تأخذ في الاعتبار حقوق الإنسان بما في ذلك حظر المعاملة اللاإنسانية والمهينة واحترام الحياة الأسرية. وينبغي تجنّب الاستجواب الفضفاض والتدخلي بدرجة مفرطة لأنه قد يقوّض كرامة الشخص المتأصلة وقد يرقى إلى مستوى التدخل غير المتناسب في الحق في الخصوصية.

ومعايير الدخول الفضفاضة بدرجة مفرطة قد يكون لها أثر تمييزي أيضاً. فعلى سبيل المثال، حيثما يُرفض الدخول على أساس أن الشخص أُدين جنائياً في أيّ مكان آخر من العالم، قد ينطوي ذلك على إدانات بسبب سلوك لا يُعتبر جريمة في الدولة المعنية. وفي الحالات التي تستهدف هذه الإدانة فئات بعينها من قبيل النساء أو الأقليات الجنسية قد يرقى ذلك إلى مستوى التمييز.

وينبغي أن يوضع في الاعتبار الأثر المحتمل لأيّ تدبير على حقوق الإنسان الواجبة للشخص عند تقييم ما إذا كان رفْض دخوله بلداً أو عدم دخوله سيكون متناسباً. ومن ثم، على سبيل المثال، لن يكون لرفض منح شخص ما تأشيرة سياحية نفس أثر رفض دخول شخص ما له وضع إقامة مستقر في البلد أو ينتقل للانضمام إلى أفراد أسرته القريبين.

واو- حرية التنقل

إن الحق في حرية التنقل محمي في القانون الدولي لحقوق الإنسان [٢٧]. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ينص على حق كل فرد في مغادرة أيّ بلد، بما في ذلك بلده [٢٨]. ويجب أن يكون لأيّ تقييدات مفروضة على هذا الحق أساس قانوني واضح وأن تفي تلك التقييدات بمعايير الضرورة والتناسب وعدم التمييز. وتشمل حرية مغادرة البلد الحق في اختيار جهة المقصد، وإن كان الدخول من شأنه أن يخضع لموافقة تلك الدولة. وعندما تطرد الدولة شخصاً ليس من مواطنيها، فإنه يظل له الحق مع ذلك في اختيار جهة المقصد، رهناً مرة أخرى بموافقة تلك الدولة. ولا يُسمح بفرض تقييدات على الحق في مغادرة البلد إلاّ في ظروف استثنائية ويجب أن تفي تلك التقييدات بمتطلبات الشرعية، والهدف المشروع، والضرورة، والتناسب، وألاّ تكون تمييزية.

ويضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أيضاً، على نحو مطلق، عدم جواز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول في بلده [٢٩]. وينبغي احترام هذه الأحكام عندما تتخذ الدول إجراءات لتقييد سفر مواطنيها أو لإلغاء المواطَنة، مثلاً في حالة "المقاتلين الإرهابيين الأجانب" ذوي الجنسية المزدوجة الذين يُرفض عندئذ دخولهم إلى البلد عند عودتهم. وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم "بلد المرء" أوسع نطاقاً من مفهوم الجنسية ومن ثم لا يجوز أن يُرفض، تعسفاً، دخول الشخص الذي تربطه وشائج كبيرة ببلد إلى ذلك البلد حتى إذا لم يكن، أو لم يعد، من مواطنيه.

---

٢٧ المرجع نفسه، المادة ١٢.

٢٨ المرجع نفسه، المادة ١٢ (٢).

٢٩ المرجع نفسه، المادة ١٢ (٤).

رابعاً- توجيهات حقوق الإنسان بشأن ممارسات فرز محدّدة

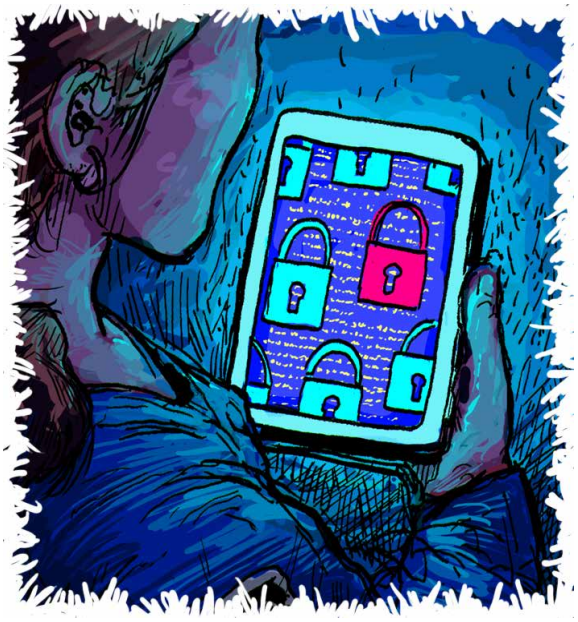
تتباين ممارسات الفرز التي تدور حول الهجرة والأمن والحدود الدولية تبايناً كبيراً من بلد لآخر ومن منطقة لأخرى. فمستوى قدرة الأفراد والقدرة التقنية، ونوع ونطاق الهجرة اللذان تديرهما السلطات، ومستوى المخاطر الأمنية الفعلية أو المتصورة، والخصائص الجغرافية لحدود البلد، والأطر القانونية الإقليمية التي تنطبق، والموارد المتاحة هي كلها عوامل تؤثر على هذه الممارسات. ويسلط هذا الفصل الضوء على بعض اعتبارات حقوق الإنسان التي ينبغي للدول أن تراعيها عند تصميم وتنفيذ تدابير لفرز الأفراد في سياق أمن الحدود وإدارتها. وقد تحقق تدابير فرز الأفراد من قبيل الاستجواب، والمراقبة على الحدود، والتدقيق الآلي في ضوء قواعد البيانات عدداً من الأغراض من بينها مراقبة الهجرة، والمراجعات الأمنية والجمركية. وسيبحث هذا الفصل ما لأنواع الفرز الشائع استخدامها على الحدود الدولية في سياق مكافحة الإرهاب من آثار على حقوق الإنسان [٣٠].

ألف- الفرز الآلي - جمع البيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها

يتزايد القيام بعملية فرز الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية من خلال التجهيز الآلي للبيانات الشخصية. وقد ينطوي ذلك على فرز عن بُعد من قبيل النظر في طلب الحصول على تأشيرة أو النظر في الإذن بالسفر قبل أن يسافر الشخص، أو الفرز على الحدود في الحالات التي تُدقّق فيها بيانات الفرد في ضوء قواعد البيانات قبل دخوله البلد أو مغادرته له. ويجوز جمع البيانات أو تخزينها أو استخدامها من قِبَل السلطات العامة وجهات فاعلة في القطاع الخاص من قبيل شركات الطيران أو المتعاقدين الأمنيين في القطاع الخاص في سياق أمن الحدود وإدارتها؛ بيد أن المعايير الدولية لحقوق الإنسان تنطبق بصرف النظر عن نوع الجهة التي تقوم بتجهيز البيانات.

وقد تكون لقواعد البيانات الوطنية والدولية طائفة متنوعة من الأغراض المختلفة والآثار المتباينة فيما يتعلق بحقوق الإنسان. فقد أثيرت شواغل بشأن حقوق الإنسان فيما يتعلق بالاتجاه إلى طمس التمييز بين إدارة الهجرة ومكافحة الإرهاب أو إنفاذ القانون في استخدام قواعد البيانات بشأن الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية. وينبغي أن يكون وصول وكالات إنفاذ القانون إلى قواعد البيانات المصمّمة من أجل أغراض الهجرة هو الاستثناء لا القاعدة. ويلخص هذا الفصل بعض اعتبارات حقوق الإنسان الرئيسية المتعلقة بالفرز الآلي.

[٣٠] فيما يتعلق بفئات معينة من الأشخاص من قبيل اللاجئين، قد يلزم الفرز أيضاً لاكتشاف الضعف. بيد أن هذا الفرز ينبغي من الناحية المثالية أن يقوم به موظفون متخصصون. ولا يتناول هذا الدليل بأيّ قدر من التفصيل الفرز لاكتشاف الضعف. وللاطلاع على مزيد من المراجع، انظر، مثلاً، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتحالف الدولي المعني بالاحتجاز، أداة الفرز لاكتشاف الضعف (٢٠١٦)، وهو متاح من خلال الرابط: www.unhcr.org/en-us/protection/detention/57fe30b14/un-hcr-idc-vulnerability-screening-tool-identifying-addressing-vulnerability.html.



حقوق الإنسان والبيانات

في حين أن جمْع البيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها لأغراض الفرز هي أعمال ترقى إلى مستوى التدخل في الحق في الخصوصية [٣١]، يمكن تقييد هذا الحق عند الوفاء بمتطلبات القانون الدولي لحقوق الإنسان [٣٢]. ومن اللازم التفكير بعناية في الهدف من أيّ تدابير من هذا القبيل، وأساسها القانوني، وضرورتها، وتناسبها، فضلاً عن أيّ احتمال لوجود مخطط أو أثر تمييزي. وليس من المرجح أن يفي جمع البيانات على نطاق كبير وغير الموجه والعشوائي بشرطي الضرورة والتناسب. كذلك، من شأن الاحتفاظ بالبيانات لمدة أطول مما هو ضروري أن يكون خرقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

وينبغي أن تتضمن القوانين التي تنص على جمْع البيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها آلياً تفاصيل الغرض الذي تُجمع البيانات من أجله، والطريقة التي ستُستخدم بها، ومن الذي سيتاح له الوصول إلى البيانات، وما هو الغرض الذي يجوز استخدامها لتحقيقه، وطول مدة تخزين البيانات. فالتكنولوجيا تتطور بسرعة كبيرة متيحة فرصاً جديدة لتفسير البيانات الشخصية وتجهيزها. ومع ذلك، من اللازم أن تكون التطورات التكنولوجية مصحوبة بتشريعات مناسبة ممتثلة لحقوق الإنسان لكي تُستخدم في تجهيز البيانات الشخصية. فلا يكفي أن تبيّن دولة ما يمكن أن تفعله بالبيانات، بل يجب أن تبيّن أن أيّ تدخل في الخصوصية يشمل البيانات الشخصية هو تدخل مشروع وضروري ومتناسب مع هدف مشروع وليس تمييزياً.

[٣١] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٧.

[٣٢] انظر الفصل الثالث.

ويتزايد استخدام التكنولوجيا لتفسير السلوك والمخاطر من خلال تجهيز البيانات باستخدام خوارزميات معقدة. وقد تكون بعض التقنيات من قبيل تكنولوجيا التعرف على سمات الوجه وفرز السلوك أكثر تدخلاً بكثير من الفرز المعياري الذي يقوم به أفراد. وإضافة إلى ذلك، قد تسفر الخوارزميات نفسها عن نتائج تمييزية. والتطورات الحاصلة في مجال تفسير البيانات، مثلاً من خلال اكتشاف حركات جسدية أو تعبيرات وجه دقيقة مشبوهة لتقييم حالة شخص ما العقلية أو نواياه، قد تمس أيضاً بالحق في حرية الفكر. وعلى الاختلاف من الحق في الخصوصية، يمثل الحق في حرية الفكر حقاً مطلقاً لا يجوز التدخل فيه تحت أيّة ظروف [٣٣].

ورغم خطر حدوث خطأ في التقييمات التي تجري باستخدام التكنولوجيا، قد يكون من الصعب الطعن في أسباب إجراء تقييم أو النكوص عن تلك الأسباب. واستخدام التكنولوجيا في التصنيف يجب النص عليه في القانون ويجب أن يتضمن القانون آليات كافية للإشراف والمُساءَلة لضمان توافر سُبل انتصاف فعّالة [٣٤] واستخدام التكنولوجيا وفقاً للقانون على نحو ضروري ومتناسب وغير تمييزي. ويجب أن يكون هناك إطار فعّال ويمكن الوصول إليه للطعن في القرارات المتخذة استناداً إلى تقييمات آلية للمخاطر. ويجب أن يتضمن ذلك إمكانية أن يطلب فرد معلومات عن البيانات المحتفظ بها ضده وأن يطلب إزالة البيانات غير الصحيحة من قواعد البيانات و/أو تصحيحها.

الضمانات الكافية لحماية البيانات الحساسة

تتسم أنواع معينة من البيانات، من قبيل بيانات الاستدلال البيولوجي، بما في ذلك الصور الفوتوغرافية، ومسح القزحية، وبصمات الأصابع، بحساسيتها بوجه خاص بسبب مستوى تدخّلها والمعلومات التي يمكن أن توفرها عن فرد. وتشمل البيانات الحساسة أيضاً أيّ معلومات تكشف عن الأصل العرقي أو الإثني، أو الميل الجنسي، أو الآراء السياسية، أو المعتقدات الدينية أو الفلسفية، أو العضوية النقابية، أو معلومات تتعلق بصحة شخص أو حياته الجنسية. فعلى سبيل المثال، قد تكشف أفضليات الوجبات في الرحلات الجوية عن معلومات حساسة عن ديانة شخص أو المسائل المتعلقة بصحته. وجمع البيانات الصحية تدخلي على وجه الخصوص وقد تكون له عواقب تمييزية. وينبغي صياغة القواعد المتعلقة بجمْع تلك البيانات وتخزينها واستخدامها لتوفير ضمانات كافية. وهذا أمر هام بالذات فيما يتعلق بجمع بيانات الاستدلال البيولوجي من الأطفال الضعفاء بوجه خاص والأقل قدرة على فهم الآثار المستقبلية لتقاسم بياناتهم أو على الطعن في التدخلات في حقوق الإنسان الواجبة لهم. وينبغي أن تراعي السلطات دائماً الغرض على وجه التحديد من جمْع هذه البيانات وأن تكفل أن تكون طرائق التعامل مع تلك البيانات ضرورية تماماً لذلك الغرض. وإضافة إلى ذلك، يجب أن تحرص الدول على ألاّ تؤدي إساءة استخدام البيانات إلى انتهاكات محتملة للحقوق المطلقة حيثما يتعرض شخص، مثلاً، لمعاملة لاإنسانية ومهينة بسبب تقاسم المعلومات عن معتقداته السياسية أو ميله الجنسي.

[٣٣] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٨ (١).

[٣٤] المرجع نفسه، المادة ٢ (٣).

ضمانات استعراض السجلات الجنائية والعلامات الأمنية

قد يشمل الفرز على الحدود استعراض السجلات الجنائية أو العلامات الأمنية الأخرى الموجودة في قواعد البيانات الوطنية والدولية [٣٥]. ويعتمد امتثال هذا الفرز للمعايير الدولية لحقوق الإنسان اعتماداً كبيراً على طبيعة قواعد البيانات التي يُرجع إليها والغرض منها وعلى الغرض من الفرز. فقد يكون الفرز الآلي في ضوء قواعد البيانات غير موثوق في حالة ما إذا كانت قواعد البيانات لا يجري تعهدها بعناية وقد تُعطي إشارات إيجابية زائفة. وإضافة إلى ذلك، ستكون معايير الأدلة أو الأهمية لإدراج معلومات في قواعد البيانات لأغراض الأمن والاستخبارات أقل كثيراً من تلك اللازمة لإدانة جنائية وقد تكون في كثير من الأحيان غير متحقق من صحتها، أو غير دقيقة، أو مضللة. ويجب أن تتاح للأفراد المتضررين بقرارات مستندة إلى فرز في ضوء معلومات وقواعد بيانات معيبة سُبل للطعن في تلك القرارات وللحصول على انتصاف فعّال [٣٦].

وحيثما يُشار إلى إدانة جنائية، ينبغي ألاّ يؤدي ذلك تلقائياً إلى رفض دخول الشخص المعني إلى البلد. فمن اللازم تطبيق مسائل المشروعية والضرورة والتناسب وعدم التمييز على أساس كل حالة على حدة. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في ذلك مسائل من قبيل شدة الجريمة، والمدة التي انقضت منذ الإدانة، وأثر رفض دخول البلد على الفرد المعني. فطبيعة الإدانات الجنائية المسجلة أو التي يكشف عنها فرد قد تثير مسائل حقوق الإنسان حيثما كان شخص، مثلاً، قد أدين غيابياً، وكانت الإدانة تستند إلى محاكمة غير عادلة أو كان يمكن اعتبار الجرم نفسه تمييزياً.

وإذا طلب شخص لديه إدانة جنائية اللجوء على الحدود، ينبغي النظر في كل من الإدانة والطلب الأساسي للجوء في سياق إجراءات اللجوء، لا على الحدود. فتبعاً لطبيعة الجريمة وجسامتها، فإنها يمكن أن تكون دليلاً على الاضطهاد في البلد الأصلي، أو قد تكون أساساً للاستبعاد من وضع اللاجئ. ولذا، فإن أيّ قرار يستند إلى وجود إدانة جنائية ينبغي أن يأخذ جميع الظروف في الاعتبار.

الاستخدام المناسب للتصنيف وتقييم المخاطر

قد يشمل الفرز الآلي شكلاً ما من أشكال التصنيف لتقييم ما إذا كان فرد يمثل أو لا يمثل خطراً أمنياً أو للمساعدة على اكتشاف الهجرة غير النظامية. ويعني التصنيف استخدام معلومات عن شخص للتحقق مما إذا كان من المرجح أن يشكل خطراً أمنياً أو خطراً آخر أو ليس من المرجح ذلك. فعلى سبيل المثال، قد تُستخدم عوامل مثل السفر من مناطق النزاع كجزء من تقييم المخاطر الأمنية. وقد يجري ذلك إما آلياً من خلال جمْع البيانات عن بُعد، أو شخصياً، مثلاً من خلال الاستجواب على الحدود أو النظر في المعلومات المبيّنة على بطاقات الدخول. ويجب على الدول أن تكفل ألاّ يكون الغرض من

[٣٥] انظر الفصل الرابع بشأن التعاون الدولي للاطلاع على تحليل أوفى لآثار الفرز على ضوء قواعد البيانات الدولية.

[٣٦] انظر الفصلين الثاني والثالث بشأن سُبل الانتصاف الفعّالة.

التصنيف تمييزياً أو أن تكون نتيجته تمييزية [٣٧] وأن بإمكان الأفراد المعنيين الطعن في القرارات السلبية التي تُتخذ بشأنهم استناداً إلى التصنيف الآلي [٣٨].

ومع أن الدول قد تفرّق بين رعايا بلدان مختلفة في سياساتها المتعلقة بمنح التأشيرات، سيكون تمييزياً الفرز الذي ينطوي على تصنيف للمخاطر لرفض الدخول، أو تقييم الخطر الأمني الذي يمثله فرد استناداً فحسب إلى عوامل محظورة من قبيل الجنسية أو الدين أو الأصل الإثني بدون أيّ تبرير موضوعي. وينبغي مراعاة ذلك في طريقة تصميم أسئلة الفرز لتقييم المخاطر وطريقة استخدام الأجوبة. وعند طلب معلومات، ينبغي أن تكون السلطات قادرة دائماً على تفسير سبب طلب المعلومات والكيفية التي ستُستخدم بها وذلك لتدلل على أن المعلومات مشروعة وضرورية ومتناسبة وغير تمييزية. ويُحظر كل من التمييز المباشر وغير المباشر ومن ثم فإن التصنيف المستند إلى شيء ما سيكون له أثر معيّن على أشخاص ينتمون إلى أصول إثنية أو دينية أو قومية معينة قد يكون تمييزياً حتى إذا لم يوصف ذلك الشيء بأنه من الخصائص البدنية أو الإثنية. فعلى سبيل المثال، قد تكون المعلومات عن محل الميلاد مؤشراً قوياً على الأصل الإثني. والقرارات التي تُتخذ على أساس تمييزي وتؤدي إلى رفض دخول أشخاص إلى الدولة دون النظر في حالة كل منهم على حدة قد تمثل خرقاً للحظر المفروض على عمليات الطرد الجماعي [٣٩] أو الإعادة القسرية [٤٠] وقد ترقى إلى مستوى المعاملة اللاإنسانية والمهينة.

والتصنيف المستند إلى آراء الشخص أو وجهات نظره أو تعاطفاته المعلنة قد يمس حقوق إنسان أخرى. فالقانون الدولي لحقوق الإنسان يحمي الحق في حرية التعبير والحق في حرية الرأي [٤١] والحق في حرية الفكر [٤٢]، وحماية شرف الشخص وسمعته، وحرية تكوين الجمعيات [٤٣] والتجمّع [٤٤]، بين حقوق أخرى. ومعاقبة الأشخاص بسبب ما قالوه أو بسبب انتماءاتهم في الماضي ستكون لها تأثير مروّع على ممارسة تلك الحقوق. ومن الممكن تقييد بعض هذه الحقوق [٤٥] في ظروف معينة، ولكن فقط إذا كانت القيود متفقة مع القانون وضرورية ومتناسبة وغير تمييزية.

وليس من المرجح أن تُعتبر السياسات التي تفرض شروطاً شاملة لمراقبة أشياء من قبيل استخدام وسائط التواصل الاجتماعي أو المراسلات أو بيانات المكالمات سياسات متناسبة. وإضافة إلى ذلك، قد تكشف "تسجيلات الإعجاب" والصلات في وسائط التواصل الاجتماعي عن أنماط الفكر والسلوك التي لا يدري الأفراد أنهم يتقاسمونها مع غيرهم. وحرية الفكر هي حق مطلق، والإجراءات التي تتدخل في تلك الحرية ستكون غير مقبولة دوماً. ولن تكون السياسات التي تحدّد هوية فئات من الأشخاص لإجراء عمليات مراقبة لهم استناداً إلى أسس تمييزية أو سياسية هي سياسات ممتثلة لحقوق الإنسان.

وتحمي حرية التعبير حرية الكلام والأفكار بجميع أنواعها [٤٦]. وينبغي عدم معاقبة أفراد لتعبيرهم عن آراء لا توافق عليها السلطات أو قد يجد بعض الأشخاص أنها جارحة بشدة. وينبغي عدم التمييز ضد أشخاص بسبب آرائهم السياسية أو ارتباطهم بمجموعات سياسية أو نقابات عمّالية أو منظمات مجتمع مدني. بيد أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يُلزم الدول بأن تحظر بالقانون أيّة دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف [٤٧] وقد يتضمن ذلك خطوات لمنع الأشخاص الذين ينوون الانخراط في هذا النوع من النشاط من دخول البلد، اتساقاً مع الالتزامات القانونية الدولية.

باء- الفرز والتعاون الدولي

قد يشمل الفرز لأغراض أمن الحدود وإدارتها تلقي بيانات من بلدان أو منظمات أخرى وتقاسم البيانات عبر الحدود. ويوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان سُبل حماية شاملة في الحق في الخصوصية. بيد أنه ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عند تبادل المعلومات وجود تباين كبير في معايير حماية البيانات المبينة في الأطر القانونية الوطنية والإقليمية. فتقاسم البيانات لن يكون ممتثلاً لحقوق الإنسان إلاّ إذا جرى وفقاً للقانون المحلي والإقليمي الذي ينطبق على حالة بعينها فضلاً عن معايير القانون الدولي. ومن اللازم أن تعكس اتفاقات تقاسم البيانات عبر الحدود ذلك.

وقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٣٩٦ "يهيب بالدول الأعضاء أن تخطر، في الوقت المناسب، عند سفر أو وصول أو ترحيل الأسرى أو المحتجزين الذين يكون لديها أسباب كافية للاعتقاد بأنهم إرهابيون، بمن فيهم من يُشتبه في أنهم مقاتلون إرهابيون أجانب، بما يشمل، حسب الاقتضاء، بلد المصدر وبلد المقصد وأيّ بلدان مرور عابر، وجميع البلدان التي يحمل المسافرون جنسياتها، وبما في ذلك أيّ معلومات إضافية ذات صلة بشأن أولئك الأفراد، ويدعو كذلك الدول الأعضاء إلى التعاون والاستجابة بسرعة وعلى النحو المناسب، وبما يتسق مع القانون الدولي المنطبق، وتبادل هذه المعلومات مع منظمة الإنتربول، حسب الاقتضاء..." [٤٨] ومعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان التي يسلط هذا الدليل الضوء عليها ينبغي أن تأخذها الدول في الاعتبار عند تنفيذها قرار مجلس الأمن ٢٣٩٦.

---

[٣٧] انظر التعليقات على التمييز المباشر وغير المباشر الواردة أعلاه في الفصل الثاني – الفرع باء.

[٣٨] انظر التعليقات على الحق في الانتصاف الفعّال في الفصل الثالث – الفرع باء.

[٣٩] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٣.

[٤٠] اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، المادة ٣٣.

[٤١] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٩ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩.

[٤٢] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٨ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٨.

[٤٣] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٢.

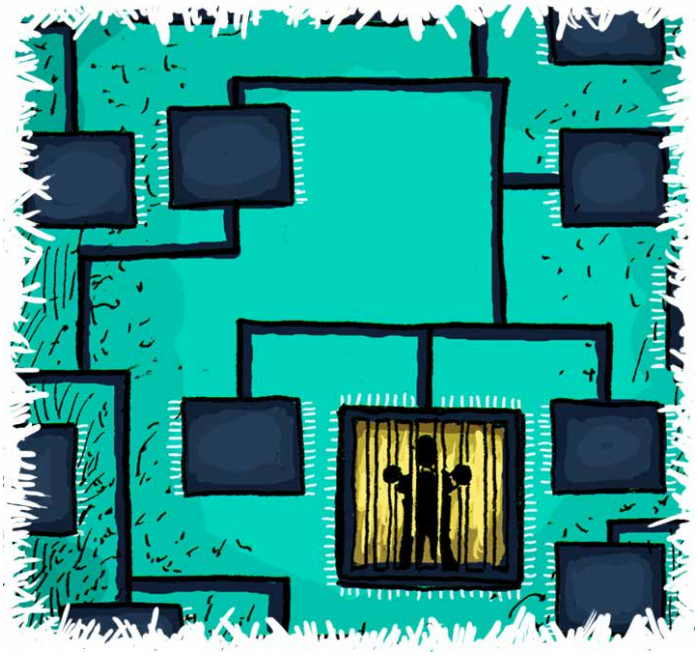
[٤٤] المرجع نفسه، المادة ٢١.

[٤٥] الحق في حرية الفكر هو حق مطلق حيث أنه يشمل "الأفكار الداخلية" (forum internum).

[٤٦] الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٩ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٩.

[٤٧] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٠.

[٤٨] S/RES/2396 (2017)، الفقرة ٣.



وتقاسُم البيانات مع بلدان ومنظمات أخرى بشأن الأشخاص المسافرين قد تكون له عواقب خطيرة جداً بالنسبة للأفراد وأسرهم. فتقاسم بيانات الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية، من قبيل اللاجئين، قد تسفر عن إخطار البلد الذي يكونون معرّضين فيه للخطر بحالتهم أو بأماكن وجودهم، الأمر الذي يعرّضهم أو يعرّض أسرهم لخطر شديد يتمثل في ارتكاب مزيد من تجاوزات حقوق الإنسان ضدهم. ولذا، يلزم التفكير بعناية في العواقب المحتملة. وهذا أمر هام بوجه خاص فيما يتعلق بسجلات أسماء الركاب التي قد تكشف عن معتقدات الفرد الدينية أو الفلسفية أو السياسية، وعضويته في النقابات العمّالية أو غيرها من المنظمات، أو وضعه الصحي أو ميله الجنسي، وذلك لأن تلك المعلومات قد تؤدي إلى استهدافه بناء على تلك الأسباب أو تعرّضه لانتهاكات حقوق الإنسان.

سياق مكافحة الإرهاب

في بعض الدول، تُنشأ تدابير مكافحة الإرهاب كنوع من قوانين الطوارئ أو تُنشأ كقوانين متخصصة على نحو يفصلها عن سُبل الحماية القانونية المعيارية. ولذا قد تفضي البيانات والمعلومات المقدمة في سياق تقاسم استخبارات مكافحة الإرهاب إلى تعريض فرد لإجراءات خارج الأطر القانونية المعيارية في دولة أو دول أخرى. وقد يؤدي ذلك إلى انتهاكات خطيرة جداً لحقوق الإنسان، من بينها التعذيب، أو الاحتجاز التعسفي والانفرادي، أو القتل خارج نطاق القضاء وتعسفاً. وقد تُعتبر الدولة مسؤولة عن تجاوزات حقوق الإنسان التي تنشأ في بلدان أخرى نتيجة لتقاسمها المعلومات أو الاستخبارات في سياق أمن الحدود وإدارتها. ويقتضي القانون الدولي لحقوق الإنسان أن تتاح للأفراد سُبل انتصاف فعّالة من انتهاكات حقوق الإنسان. وحيثما كانت عدة دول مسؤولة عن انتهاكات حقوق فرد، يقع على كل دولة التزام بتوفير سبيل انتصاف فعّال فيما يتعلق بمسؤوليتها عن الانتهاك.

قواعد البيانات الدولية

عند تقاسم البيانات مع قواعد البيانات الدولية أو عند الحصول على بيانات من تلك القواعد، من اللازم أن تضع سلطات الحدود في الاعتبار المعايير والأطر المختلفة للإدراج في قواعد البيانات تلك. فعلى سبيل المثال، يحظر دستور المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) على تلك المنظمة حظراً تاماً القيام بأيّ تدخلات أو أنشطة ذات طابع سياسي أو عسكري أو ديني أو عنصري قد تشمل جمع بيانات من هذا النوع [٤٩]. وحيثما تصدر عن الإنتربول "نشرة حمراء" بشأن شخص، ينبغي تزويد ذلك الشخص، حيثما أمكن، بمعلومات عن كيفية الطعن في النشرة. ويجوز الطعن أيضاً في مشروعية إدانة جنائية أو أمر قبض، وهو ما يقتضي إجراء تقييم دقيق في ضوء جميع الظروف ذات الصلة. وينبغي للموظفين أن يستعلموا أيضاً من المكتب المحلي للإنتربول ليضمنوا أن المعلومات المقدمة صحيحة وحديثة.

وقواعد البيانات الموجودة في بعض المناطق تتسم بترابطها المتزايد مما قد يجعل من الصعب تحديد هوية من يتاح له الوصول إلى البيانات وما هي أغراض ذلك لأن البيانات متى جرى تقاسمها مع قاعدة بيانات واحدة فإنها قد يسهُل الوصول إليها على نطاق أوسع ويسهُل تقاسمها على نطاق قواعد بيانات أخرى. وينبغي أن تكفل سلطات الحدود أن تكون شروط الوصول إلى البيانات التي تتقاسمها واضحة وشفافة وقابلة للإنفاذ. وقبل إدخال معلومات في قاعدة بيانات سيجري تقاسمها دولياً، ينبغي لسلطات الحدود أن تنظر في ما إذا كان تقاسم المعلومات منصوص عليه في القانون، وضرورياً، ويمثل نهجاً متناسباً في الظروف المعينة للحالة.

آليات الإدراج في قوائم الإرهابيين

يهيب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بالدول أن تُبلغ اللجنة بأيّ عملية مغادرة من أراضيها، أو أيّ محاولة من هذا القبيل لدخول أراضيها أو عبورها، من قِبَل الأفراد الذين حدّدتهم لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارين ١٢٦٧ و١٩٨٩، وأن تطلع دولة الإقامة أو الجنسية على هذه المعلومات حسب الاقتضاء ووفقاً للقانون الداخلي والالتزامات الدولية [٥٠].

وينبغي للدول أن تأخذ في الاعتبار ما لإخطار دولة الإقامة أو الجنسية، وبخاصة في الحالات التي يكون الفرد قد التمس فيها الحماية الدولية أو يكون له وضع اللاجئ، من آثار على حقوق الإنسان الواجبة للفرد المعني أو لآخرين، من قبيل أفراد أسرته. وقد يكون من الصعب الطعن في الإدراج في آليات إعداد قوائم الإرهابيين من قبيل قائمة الجزاءات المفروضة من الأمم المتحدة على تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة، ومن اللازم أن تضمن الدول أن المعلومات التي تقدمها إلى تلك الآليات دقيقة وحديثة تجنباً للتدخل في الحقوق فيما يتجاوز ما هو ضروري. ويجب أن تتاح للأفراد سُبل فعّالة للطعن في إدراجهم في تلك القوائم. وطلبات رفع أسماء من القوائم يمكن أن تتقدم بها الدول والأفراد أو الرابطات المذكورة في القوائم. وينبغي توجيه الأفراد المتضررين إلى مكتب أمين المظالم التابع للجنة التي تتعامل مع طلبات رفع الأسماء من القوائم.

[٤٩] دستور المنظمة الجنائية للشرطة الدولية – الإنتربول (١٩٥٦)، المادة ٣.

[٥٠] S/RES/2178 (2014)، الفقرة ٩.

وفي بعض الظروف، يجري الفرز على الحدود الدولية لتحديد هوية أفراد جماعات إرهابية أو متطرّفة ليست مدرجة بالضرورة في قوائم الأمم المتحدة. وربما يرجع ذلك إلى عدم ارتباطها بتنظيم القاعدة أو بتنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) أو كونها مصنفة فحسب كمنظمات إرهابية أو متطرّفة وفقاً لتعاريف محلية أو إقليمية لا يُعترف بها عالمياً. وقد تكون تلك وسيلة هامة لتحديد خطر أمني متصل بالإرهاب. ولكن يلزم، بسبب عواقب هذا التصنيف الجسيمة جداً، توخي الحذر في تقييم ما ينبغي وما لا ينبغي اعتباره منظمة أو جماعة إرهابية في غياب تعريف مقبول دولياً وفي غياب موثوقية مصدر المعلومات. فالتفسيرات الفضفاضة بدرجة مفرطة لمصطلح "المنظمة الإرهابية" سيكون لها أثر غير متناسب على حرية تكوين الجمعيات [٥١] وقد تؤدي إلى تمييز ضد جماعات بعينها استناداً إلى أسس دينية أو إثنية أو سياسية.

وعندما تتلقى سلطات الحدود بيانات من مصادر أو قواعد بيانات أخرى، سواء كانت محلية أو دولية، فإنها يجب أن تنظر في مصدر البيانات وموثوقيتها. ولا يمكن النظر في معلومات حُصل عليها من خلال تجاوزات حقوق الإنسان من قبيل استخدام التعذيب. فالحظر المطلق للتعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة يعني أن المعلومات التي يُحصل عليها بهذه الطريقة لا يمكن الاعتماد عليها في إجراءات المحاكم [٥٢]. وتتحمل الدول المسؤولية عن عواقب الفرز وتقاسم البيانات على حقوق الإنسان الواجبة للفرد حتى إذا أجرت الفرز شركة في القطاع الخاص من قبيل شركة طيران نيابة عن الدولة.

المعلومات المسبقة عن الركّاب وسجلات أسماء الركّاب

إن المعلومات المسبقة عن الركّاب هي المعلومات المستخلصة من وثائق الهوية المقدمة للتحقق عند سفر شخص. أما سجلات أسماء الركّاب فهي تتضمن طائفة أوسع من معلومات لم تثبت صحتها تقدَّم عند الحجز للسفر وتشمل أشياء مثل معلومات الدفع، والأفضليات المسبقة بشأن المقعد والوجبات. ويهيب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في قراره ٢١٧٨ بالدول الأعضاء أن "تُلزم شركات الطيران العاملة في أراضيها بتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين إلى السلطات الوطنية المختصة كي تتمكن من اكتشاف حالات قيام الأفراد الذين حدّدتهم لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٩٨٩ (٢٠١١) بمغادرة أراضيها، أو محاولة دخول تلك الأراضي أو عبورها على متن طائرات مدنية" [٥٣]. ويهيب القرار نفسه بالدول الأعضاء أن تُبلغ اللجنة بأيّ عملية أو محاولة من هذا القبيل وأن تُطلع دولة الإقامة أو الجنسية على هذه المعلومات حسب الاقتضاء ووفقاً للقانون الداخلي والالتزامات الدولية [٥٤].

وقد زاد تطوير ذلك في قرار مجلس الأمن ٢٣٩٦ الذي يُلزم الدول الأعضاء بأن تنشئ نظماً لتقديم معلومات مسبقة عن المسافرين و"أن تبلّغ عن أيّ عملية مغادرة من هذا القبيل لأراضيها أو أيّ محاولة من هذا القبيل لدخولها أو عبورها، عن طريق تقاسم هذه المعلومات مع دولة الإقامة أو الجنسية، أو بلدان العودة أو المرور العابر أو الانتقال، ومع المنظمات الدولية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للقانون المحلي والالتزامات الدولية، وكفالة قيام جميع السلطات المعنية بتحليل المعلومات المسبقة عن المسافرين، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية بغرض منع الجرائم الإرهابية وسفر الإرهابيين وكشفهما والتحقيق فيهما...." [٥٥] ويفرض القرار متطلبات مماثلة على الدول فيما يتعلق بالقدرة على "جمع بيانات سجلات أسماء الركاب وتجهيزها وتحليلها تعزيزاً لمعايير [منظمة الطيران المدني الدولي] والممارسات الموصى بها منها..." [٥٦] وتقاسم تلك البيانات. وقبل تقديم تلك المعلومات إلى دول الجنسية أو الإقامة من اللازم أن تنظر الدول فيما إذا كان قيامها بذلك قد يعرّض الفرد أو آخرين لخطر التعرّض لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

وينبغي أن يؤخذ القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين في الاعتبار عند تصميم تشريعات لتنفيذ قراري مجلس الأمن هذين. وتشمل المعايير الدولية الواجبة التطبيق بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان تلك الموصوفة أعلاه. وعلى وجه الخصوص، بالنظر إلى الآثار المحتملة على الحق في الخصوصية والحق في حرية التنقل، يجب أن تكون عمليات جمْع المعلومات المسبقة عن الركّاب وسجلات أسماء الركاب وتخزينها وتقاسمها منصوصاً عليها بالقانون، ويبررها هدف مشروع، وضرورية ومتناسبة مع ذلك الهدف، وغير تمييزية.

وعند تصميم أطر تشريعية ممتثلة لحقوق الإنسان بشأن المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب ينبغي مراعاة الاعتبارات التالية:

ما هو الغرض من المعلومات المسبقة عن الركاب وسجلات أسماء الركاب؟

- هل هناك غرض واضح أو قائمة شاملة بالأغراض التي ستُستخدم من أجلها معلومات الركاب المسبقة وسجلات أسماء الركاب؟
- هل الأغراض المذكورة متناسبة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان؟
- ينبغي حظر استخدام بيانات لأيّ غرض ليس مذكوراً في القائمة.
- عند الاحتفاظ بالبيانات، ينبغي أن تُذكر بوضوح الحدود الزمنية للاحتفاظ بالبيانات.

من الذي يمكنه الوصول إلى معلومات الركاب المسبقة وسجلات أسماء الركاب؟

- ما هي الوكالات التي يلزم أن يتاح لها الوصول إلى البيانات ولأيّ أغراض؟
- ما هي الأدوار المهنية داخل الوكالات التي يلزم أن يتاح لمن يتولونها الوصول إلى البيانات ولأيّ أغراض؟
- ما هي الوكالة أو الوكالات المأذون لها بجمع بيانات من شركات الطيران وتقاسمها مع وكالات أخرى؟
- في حالات النقل الدولي إلى بلدان لديها معايير مختلفة بشأن حماية الخصوصية، ما هي المعايير الدنيا المقبولة؟

---

[٥١] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٢.

[٥٢] اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٩٨٤)، المادة ١٥.

[٥٣] S/RES/2178 (2014)، الفقرة ٩.

[٥٤] المرجع نفسه.

[٥٥] S/RES/2396 (2017)، الفقرة ١١.

[٥٦] المرجع نفسه، الفقرة ١٢.

ما هي آليات الإشراف وتقديم الشكاوى؟

- ينبغي النص في القانون على إنشاء آلية إشراف مستقلة وفعّالة ومحايدة لرصد نقل معلومات الركاب المسبقة وسجلات أسماء الركاب واستخدامها.
- ينبغي أن تكون لدى آلية الإشراف صلاحية رصد ضمانات حماية البيانات وتقييم تلك الضمانات.
- ينبغي أن يكون الأفراد قادرين على الاتصال بآلية الإشراف للحصول على معلومات عن بياناتهم وتقديم شكوى سواء كانوا داخل البلد أو خارجه.
- ينبغي موافاة الأشخاص الذين تتعلق بهم البيانات بمعلومات عن استخدام بياناتهم وآليات تقديم الشكاوى المحتملة.
- ينبغي النص في القانون على سُبل انتصاف كافية فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان.

وثمة خطر، عند تقاسم معلومات الركاب المسبقة قبل المغادرة، أن يؤدي ذلك إلى منع شخص من الصعود إلى متن الطائرة، الأمر الذي يجعله غير قادر على مغادرة البلد. وفي تلك الحالات، يجب على الدول أن تولي اعتباراً بوجه خاص لحق جميع الأشخاص في مغادرة أيّ بلد، بما في ذلك بلدهم، وأن تكفل إمكانية لجوء الأفراد المتضررين إلى الإجراءات القانونية الواجبة لمعالجة المشكلة. فالمنع من الصعود إلى متن الطائرة قد يعرّض فرداً للخطر وقد يحرمه من قدرته على التماس اللجوء. وتتطلب هذه القرارات النظر بعناية في آثارها على الفرد المعني أو الأفراد المعنيين من حيث حقوق الإنسان.

جيم- الفرز وجهاً لوجه

بوجه عام، يجري موظفو الحدود فرزاً أولياً لجميع الأفراد الوافدين أو المغادرين. وقد يقررون في تلك العملية من هو الذي يجب أن يستجوبوه استجواباً إضافياً، وما هي الأسئلة التي يجب توجيهها إليه، وكيفية إجراء عمليات الاستجواب تلك. وتلك القرارات يجب عدم اتخاذها على أساس

تمييزي. فتصنيف المخاطر قد يجري وجهاً لوجه وكذلك من خلال عمليات الفرز الآلية على النحو الموصوف في القسم الوارد أعلاه. ويصف التصنيف العنصري أو الإثني استخدام سلطات إنفاذ القانون والهجرة للعرق أو الانتماء الإثني أو الدين أو الأصل القومي بدلاً من السلوك الفردي كأساس لاتخاذ قرارات بشأن من الذي كان ضالعاً في نشاط إجرامي أو قد يكون ضالعاً في مثل ذلك النشاط. ويوضح القانون الدولي لحقوق الإنسان أن الخصائص البدنية أو الإثنية ينبغي ألاّ تشكل أساساً للقرارات التي تُتخذ بشأن من يجب استهدافهم فيما يتعلق بضوابط الهجرة أو الضوابط الأمنية. وينبغي أن تكون كرامة الأفراد الذين يعبرون الحدود الدولية في صميم السياسات والممارسات المتعلقة بعمليات الفرز التي تقوم بها سلطات الحدود. فالسياسات التي تستهدف أشخاصاً ذوي خصائص جسدية معينة أو ذوي خلفيات إثنية معينة دون سواهم تقوّض كرامة المتضررين وتساهم في انتشار كراهية الأجانب والمواقف العنصرية لدى عامة السكان. وقد تتطلب فئات مختلفة من السكان حساسية خاصة في الفرز وجهاً لوجه، ومنها مثلاً الأفراد ذوو الوضع غير النظامي من حيث الهجرة، والمهاجرون المهرَّبون، والأشخاص المتجر بهم، فضلاً عن الأطفال (المصحوبين بأفراد الأسرة وغير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم)، والنساء (بمن فيهن الحوامل والأمهات الجدد و/أو المرضعات)، والأشخاص الذين عانوا من الإيذاء، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني، وضحايا التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة، وضحايا العنف والصدمة، والأشخاص ذوو الإعاقة، وكبار السن، وعديمو الجنسية، والشعوب الأصلية، وأفراد الأقليات، والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية أو الأشخاص الذين توجد لديهم شواغل صحية معينة، والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين، والمدافعون عن حقوق الإنسان، والمنشقون السياسيون. وسيكون من حق الأشخاص المحتاجين إلى حماية دولية، من قبيل اللاجئين وملتمسي اللجوء وعديمي الجنسية، الحصول على حماية معينة بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، إضافة إلى احتياجاتهم المحدّدة إلى المساعدة [٥٧].

حماية بيانات الاستدلال البيولوجي والبيانات المخزونة في الأجهزة الإلكترونية

كثيراً ما تُلتقط للمهاجرين على الحدود صور فوتوغرافية وتسجَّل بيانات استدلال بيولوجي أخرى خاصة بهم من قبيل بصمات الأصابع أو مسح القزحية. وهذه الأنواع من البيانات حساسة على وجه الخصوص وقد تكون هناك مقاومة من المسافرين لتقديم تلك البيانات. ويجب على سلطات الحدود أن تأخذ في الاعتبار الحساسيات الشخصية والثقافية عندما تطلب هذا النوع من البيانات لأغراض الفرز على الحدود الدولية [٥٨]. فعلى سبيل المثال، حيثما كانت مسافرة ترتدي غطاء الرأس الديني، فإنها ينبغي ألاّ يُطلب منها أن تخلعه للتحقق من هويتها إلاّ إذا كان من الممكن إظهار

[٥٧] المرجع نفسه.

[٥٨] انظر "مشروع الخلاصة بشأن الاستدلال البيولوجي" التي أعدها الفريق العامل المعني بأمن الحدود وإدارتها التابع لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب.

مبرّر واضح أو ضرورة واضحة لذلك. واعتبارات الخصوصية التي يسلّط القسم الوارد أعلاه الضوء عليها تنطبق على هذا النوع من البيانات. ويجب أن يكفل موظفو الحدود أن التعامل مع البيانات يجري وفقاً للقانون، وأن البيانات ضرورية ومتناسبة مع هدف مشروع وغير تمييزية.

وللوصول إلى وسائط التواصل الاجتماعي والهواتف والحواسيب كجزء من عملية الفرز أثر شديد بوجه خاص على العديد من حقوق الإنسان بسبب كمية وعمق المعلومات التي يمكن الحصول عليها بهذه الطريقة. وقد تكون المعلومات المخزونة على الهواتف والحواسيب بيانات خاصة أو مهنية بالغة الحساسية. ولذا، ينبغي أن توضع في الاعتبار في عملية الفرز وجهاً لوجه نفس الاعتبارات المتعلقة بالخصوصية والحق في حرية الفكر الموصوفة في القسم الوارد أعلاه.

ظروف الاحتجاز/التحفظ الممتثلة لحقوق الإنسان

حيثما كان مطلوباً من فرد أن يتعرض لعملية فرز إضافية بما في ذلك عمليات التفتيش الجسدي أو الاستجواب الإضافي ينبغي احترام كرامة الفرد في جميع الأوقات. ويجب أن تتوافر أعداد كافية من الموظفات المدرّبات للقيام بعمليات الفرز الإضافية للنساء حيثما يُطلب القيام بتلك العمليات. وينبغي استخدام أقل التدابير تدخلاً لضمان التناسب على أساس كل حالة على حدة. وينبغي أن يكون الاحتجاز هو الملاذ الأخير الذي لا يُفرض إلاّ عندما يكون قد نُظر في بدائل أخرى أقل تقييداً ولكن تبيّن أنها غير كافية لتحقيق هدف مشروع. وفي حالة الأطفال، ينبغي تفادي الاحتجاز حيثما أمكن.

وحق الأشخاص في الحرية والأمن مكفول بمقتضى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية [٥٩]. فاحتجاز فرد من أجل استجوابه، أو تقييد قدرته على مغادرة منطقة حدود، قد يرقيان إلى مستوى الحرمان من الحرية. ولا يجوز حرمان أحد من الحرية تعسفاً. ولذا، حيثما يجري التحفظ على أشخاص من أجل إجراء عملية فرز إضافية، أو عندما يُلقى القبض عليهم أو يُحتجزون كجزء من عملية الفرز على الحدود، يجب أن تكون أسباب الحرمان من الحرية محدّدة بوضوح في القانون، ومحدودة النطاق والمدة، وضرورية وتناسبية، ويجب تفسير الأسباب للفرد المعني. وينبغي عدم اتخاذ قرارات بشأن الحرمان من الحرية إلاّ بعد أن تؤدي عملية فرز فرد وتقييمه إلى ظروف يرى فيها موظف مسؤول عدم توافر بدائل عن الاحتجاز في الحالة المعينة.

ويخضع الأشخاص المتحفظ عليهم أو المحتجزون كجزء من عملية الفرز على الحدود لسيطرة الدولة المعنية بصرف النظر عن موقع عملية الفرز على وجه الدقة. وهذا يعني أن الحق في الحرية يجب احترامه في حالة التحفظ على مقدمي الطلبات في مناطق عازلة أو مناطق مرور عابر (ترانزيت) في المطارات كجزء من عملية الفرز، حتى حيثما لم يكونوا قد دخلوا بعد أراضي الدولة. وينبغي إبلاغهم بسبب احتجازهم، وإذا كانت لهم حرية المغادرة ينبغي توضيح ذلك لهم. ويجب أن يتاح لهم أيضاً الوصول إلى سبيل انتصاف فعّال للطعن في مشروعية احتجازهم [٦٠].

والظروف التي يُحتجز فيها شخص كجزء من عملية الفرز يجب أن تكون ممتثلة لحقوق الإنسان أيضاً وفقاً لقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء وأيّ معايير دولية أخرى ذات صلة بشأن ظروف الحبس. وينبغي أن يشمل ذلك ضمان الحصول بدرجة كافية على الغذاء والماء. وينبغي أن تكون المساعدة الطبية والحصول على الرعاية الصحية غير مشروطين. وينبغي أن يكون الموظفون على دراية بالحالات التي يتعرض فيها أشخاص لمخاطر صحية شديدة، مثلاً حيثما كان الفرد يُشتبه في أنه قد ابتلع مخدرات غير مشروعة.

وينبغي أيضاً أن تتوافر الظروف الكافية لحماية الأطفال والأفراد الضعفاء من الإيذاء على يد محتجزين آخرين أو موظفين. وينبغي عدم إبقاء الأطفال غير المصحوبين مع بالغين من غير الأقرباء. وما لم تكن هناك أسباب دامغة لفصل الأطفال، فإنهم ينبغي إبقاؤهم مع أسرهم. وينبغي الفصل بين الرجال والنساء إلاّ إذا كانوا ينتمون إلى نفس الأسرة، وينبغي أن تتوافر أعداد كافية من الموظفين والموظفات في مرافق الاحتجاز لضمان وجود موظفات دائماً في الأماكن المحتجز فيها النساء. وتوفير مرافق إضافية من قبيل مرافق الاغتسال الخاصة وغرف الصلاة يساعد على حماية كرامة المحتجزين ويحدّ من أثر الاحتجاز على حقوق أخرى من قبيل الحق في حرية الدين [٦١]. وينبغي أن تكون هذه المرافق والغرف مراعية للمنظور الجنساني وأن توفَّر للنساء والرجال كل على حدة.

دال- الاعتبارات الخاصة

لئن كانت عمليات الفرز يجب ألاّ تكون تمييزية بوجه عام، فإن حقوق الإنسان هي حقوق أفراد ومن المهم أن يوضع في الاعتبار أن بعض الأفراد أو الفئات لهم احتياجات مختلفة أو يواجهون مخاطر مختلفة ذات صلة بحقوق الإنسان. ومن ثم ينبغي تكييف العمليات والإجراءات على نحو يعكس تلك الاحتياجات المختلفة. فعلى سبيل المثال، قد يلزم وضع إجراءات محدّدة للتعامل مع فرز الأطفال، والأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم والأشخاص ذوي الإعاقة، والضحايا المحتملين للاتجار بالبشر، والناجيات من العنف الجنسي والجنساني، وعديمي الجنسية، وأفراد الأقليات الدينية، بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة. وينبغي أن توجد أيضاً إجراءات لمن يلتمسون الحماية الدولية، من قبيل اللاجئين وعديمي الجنسية. وهذا أمر منفصل عن إجراءات الفرز لاكتشاف احتياجات معينة من أجل إحالة الأشخاص المعنيين إلى خدمات متخصصة.

عمليات الفرز الحساسة

ينبغي تصميم عمليات الفرز على نحو يعترف بالكرامة المتأصلة لجميع الأفراد الذين يعبرون الحدود ويحترم تلك الكرامة. وقد يتطلب ذلك مراعاة اعتبارات وحساسيات معينة فيما يتعلق بفئات معينة.

وينبغي للدول أن تكفل وجود نُظم لإدارة الحدود ودخولها تراعي الحماية، مع وجود إجراءات إحالة مناسبة للأشخاص الذين يلتمسون الحماية الدولية و/أو يطلبون دعماً بالنظر إلى احتياجاتهم الخاصة. والدول ملزمة بتعزيز إجراءات الهجرة المأمونة التي تحترم حقوق النساء طيلة دورة الهجرة بما في ذلك أثناء عمليات الفرز الأمني وتحمي تلك الحقوق وتُعملها.

[٥٩] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٩.

[٦٠] انظر الفصل الثالث بشأن سُبل الانتصاف الفعّالة والمُساءَلة بوجه عام.

[٦١] العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٨.

وفي سياق الفرز لاكتشاف المخاطر المتصلة بالإرهاب، قد تشكل النساء تهديداً كـ "مقاتلات إرهابيات أجنبيات". وفي الوقت ذاته، قد تكون النساء عُرضة بدرجة أكبر للاستغلال والعنف والإيذاء، وبخاصة النساء ذوات الوضع غير النظامي من حيث الهجرة، ولذا من الأهمية بمكان اتّباع نهج مراعٍ للمنظور الجنساني أثناء عمليات الفرز وكفالة تزويد موظفي الحدود بتدريب يراعي المنظور الجنساني وقائم على حقوق الإنسان. فذلك ينبغي أن يساعد على مراعاة وضع النساء والرجال في البلد الذي يسافرون إليه أو منه وتحديد ما ينجم عن ذلك الوضع من ضعف محتمل في مواجهة المخاطر والإيذاء. وينبغي أن تكفل سلطات الحدود وجود حساسية جنسانية في عمليات الفرز. فعلى سبيل المثال، قد يتضمن ذلك استجواب موظفات للنساء أو فرزهن لهن. وقد تكون للحوامل والأمهات المرضعات احتياجات معينة في عملية الفرز. وينبغي وضع إجراءات وعمليات لمنع العنف الجنساني ضد النساء المسافرات عبر الحدود الدولية اللواتي قد يجدن أنفسهن في حالات ضعف أو إكراه، ولمنع إيذائهن أو التحرش بهن، والعمل على القضاء على ذلك العنف أو الإيذاء أو التحرش.

وقد يصادف الأشخاص ذوو الإعاقة مشاكل في الدخول على الحدود وقد تكون لهم احتياجات ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تصميم مناطق الفرز على الحدود واستخدامها وذلك من أجل احترام كرامتهم. وسيساعد توفير خدمات الترجمة الشفوية والترجمة التحريرية، بما في ذلك تفسير لغة الإشارة وإتاحة المعلومات بطائفة من اللغات المختلفة، على كفالة إتاحة المعلومات عن العمليات والإجراءات إلى أقصى حدّ ممكن.

وينبغي لموظفي الحدود أن يراعوا أيضاً الحساسيات الدينية والثقافية. فعلى سبيل المثال، ينبغي ألاّ يطلبوا من فرد إزالة غطاء الرأس الديني ما لم يكن ذلك ضرورياً ومتناسباً كهدف مشروع.

الأطفال بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلون عن ذويهم

يواجه الأطفال مخاطر أكبر من حيث الإهمال والإيذاء والاستغلال، وربما يكونون قد شاهدوا أعمال عنف أو تعرضوا لأعمال من هذا القبيل. ولأغراض القانون الدولي، يعني الطفل كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة، ما لم يبلغ سن الرُشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه [٦٢]. وفي حالة الشك في ما إذا كان فرد طفلاً، إذا كان من المحتمل أن يكون طفلاً فإنه ينبغي أن يُعامل كطفل. ويحق للأطفال الحصول على حماية خاصة بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد يسافر بعض الأطفال غير مصحوبين أو منفصلين عن أسرهم، ويواجه أولئك الأطفال خطراً شديداً جداً يتمثل في التعرّض للأذى [٦٣]. وفي تلك الحالات، ينبغي أن تعيّن الدول وصيّاً أو مستشاراً مناسباً فور تحديد هوية الطفل.

وقد يكون الأطفال أقل قدرة على فهم عواقب تقديم بياناتهم على الحدود وقد لا يعلمون بالضمانات الإجرائية القائمة أو بحقوق الإنسان الواجبة لهم. وقد يعني ذلك عدم قدرتهم على إبداء موافقتهم على النحو المطلوب بموجب القانون إذا كانوا لا يسافرون مع أحد والديهم. وقد يشعر الأطفال بالتوتر بشأن التعامل مع سلطة. ولذا ينبغي الحرص على كفالة معاملة سلطات الحدود للأطفال بحساسية وامتناعها عن استخدام طرق الفرز التدخلية من قبيل أخذ بصمات أصابع الأطفال إلاّ إذا كان من الواضح أن تلك الطرق ضرورية للهدف المشروع ومتناسبة معه. وينبغي بذل جهد خاص للتأكد من أن الأطفال يفهمون الأسئلة التي توجّه إليهم كجزء من عملية الفرز بما في ذلك، عند الحاجة، تقديم الدعم من خلال فرد بالغ من أفراد الأسرة أو وصي قانوني.

ويجب أن تتخذ الدول جميع التدابير المناسبة لتكفل للطفل الحماية من جميع أشكال التمييز أو العقاب القائمة على أساس مركز والدي الطفل أو الأوصياء القانونيين عليه أو أفراد الأسرة، أو أنشطتهم أو آرائهم المعبّر عنها أو معتقداتهم [٦٤]. وهذا يعني أن عمليات الفرز التي تكشف عن نشاط إرهابي مشتبه فيه أو عن مشاكل أخرى تتصل بأفراد الأسرة أو الأوصياء ينبغي ألاّ تسفر عن اعتبار الطفل مرتبطاً بذلك النشاط أو عن تسجيله بتلك الصفة.

وفي بعض الحالات، قد يسافر الأطفال، إما وهم مصحوبون أو غير مصحوبين، للحاق بأفراد أسرهم في بلد آخر. ويجب أن يكون للطفل الذي يقيم والداه في دولتين مختلفتين الحق في الاحتفاظ بصورة منتظمة بعلاقات شخصية واتصالات مباشرة بكلا والديه، إلاّ في ظروف استثنائية [٦٥]. وقد تشمل الظروف الاستثنائية الحالات التي يكون فيها الطفل معرّضاً للخطر نتيجة للاتصال المباشر بأحد والديه.

وينبغي إيلاء اهتمام خاص لتدريب الموظفين الذين يعملون مع الأطفال المنفصلين عن ذويهم وغير المصحوبين والذين يتعاملون مع حالاتهم. ومن المهم بنفس القدر توفير تدريب متخصص للممثلين القانونيين، والأوصياء، والمترجمين الشفويين، وغيرهم ممن يتعاملون مع أولئك الأطفال.

---

٦٢ اتفاقية حقوق الطفل، المادة ١.

٦٣ انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتحالف الدولي المعني بالاحتجاز، أداة الفرز لاكتشاف الضعف (٢٠١٦)، وهي متاحة من خلال الرابط: www.unhcr.org/en-us/protection/detention/57fe30b14/unhcr-idc-vulnerability-screening-tool-identifying-addressing-vulnerability.html.

٦٤ اتفاقية حقوق الطفل، المادة ٢ (٢).

٦٥ المرجع نفسه، المادة ١٠.

الأشخاص المحتاجون إلى حماية دولية، بمن فيهم اللاجئون وملتمسو اللجوء

يحق لبعض الفئات من قبيل اللاجئين وملتمسي اللجوء الحصول على حماية خاصة بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. وفضلاً عن الفرز لاكتشاف المخاطر الأمنية، ينبغي أن تدرج سلطات الحدود الفرز للوقوف في عملياتها على احتياجات فئات معينة إلى حماية دولية. وينبغي أن يتضمن ذلك توفير آليات الإحالة لإتاحة أن يبتّ الموظفون المناسبون في طلبات الحصول على حماية دولية.

وتنص اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين على استبعاد الأشخاص الذين توجد بشأنهم أسباب جدية تدعو إلى النظر في ارتكابهم جرائم جسيمة معينة، من بينها أعمال إرهابية، من الحصول على مركز اللاجئين [٦٦]. وكمسألة عامة، ينبغي عدم اتخاذ القرارات المتعلقة بمركز اللاجئين من قبَل موظفي الحدود. فتلك القرارات ينبغي، بالأحرى، اتخاذها في سياق إجراءات اللجوء النظامية، الأمر الذين يتيح إجراء تقييم وقائعي وقانوني كامل لحالة الفرد من قِبل موظفين مؤهلين. أما رفض دخول ملتمسي اللجوء بإجراءات موجزة على الحدود أو نقاط الدخول فقد يرقى إلى مستوى الإعادة القسرية أو الطرد الجماعي. فلجميع الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية الحق في التماس اللجوء.

ولا يحظر القانون الدولي للاجئين، وبخاصة المادة ٣٣ (٢) من اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، حظراً مطلقاً الإعادة القسرية للاجئين المعترف بهم، ولكن بشرط أن يثبت في كل حالة على حدة أن الشخص يشكّل خطراً على الأمن أو مجتمع بلد اللجوء وأن الخطر الذي يشكّله يفوق مخاطر عودته. بيد أنه بالنظر إلى عواقب رفض منح مركز اللاجئ أو منح الحماية من الإعادة القسرية لشخص قد يواجه بغير ذلك ضرراً عند عودته إلى بلده الأصلي، وهي عواقب يمكن أن تكون خطيرة، يجب تفسير تلك الأحكام بطريقة تقييدية [٦٧]. والالتزام بعدم الإعادة القسرية بموجب صكوك معينة من صكوك حقوق الإنسان، من قبيل اتفاقية مناهضة التعذيب، هو التزام مطلق [٦٨]. وحيثما يكون هناك خطر حدوث ضرر عند العودة، ينبغي اتخاذ قرارات رفض الدخول في سياق إجراءات مناسبة لا أثناء إجراءات الفرز على الحدود.

وينبغي عدم تقاسم المعلومات عن ملتمسي اللجوء مع بلدهم الأصلي. فقد يعرّض ذلك للخطر سلامة ملتمسي اللجوء و/أو أفراد أسرهم الباقين في البلد الأصلي. وتتضمن ممارسة الدول الرشيدة اتباع سياسة السرية الصارمة. وإذا رئي على نحو استثنائي أن من الضروري الاتصال بالسلطات في البلد الأصلي، في حالة ما إذا كان هناك اشتباه في الانخراط في الإرهاب

[٦٦] اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، المادة ١ (واو).

[٦٧] انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المبادئ التوجيهية بشأن الحماية الدولية: تطبيق شروط الاستثناء: المادة ١ واو من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين (HCR/GIP/03/05) (٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣)، وهي متاحة من خلال الرابط: www.unhcr.org/publications/legal/3f7d48514/guidelines-international-protection-5-application-exclusion-clauses-article.html. ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة توجيهية بشأن تسليم المجرمين والحماية الدولية للاجئين، نيسان/أبريل ٢٠٠٨، وهي متاحة من خلال الرابط: http://www.refworld.org/docid/481ec7d92.html، الفقرات ١٣-١٦.

[٦٨] انظر اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادة ٣.

ولا يتسنى الحصول على المعلومات المطلوبة إلاّ من تلك السلطات، ينبغي عدم الكشف عن أن الفرد المعني قد تقدّم بطلب للحصول على اللجوء [٦٩].

هاء- الفرز لتحديد هوية "المقاتلين الإرهابيين الأجانب"

إن حماية الدولة لأرواح الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية وأمنهم باتخاذ خطوات لمنع الأعمال الإرهابية هي جزء من الالتزام الدولي للدولة بحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحياة. وقد أعرب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عن بالغ القلق إزاء الخطر الشديد والمتنامي الذي يشكله "المقاتلون الإرهابيون الأجانب" الذين وصفهم بأنهم "الأفراد الذين يسافرون إلى دولة غير التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب، بما في ذلك في سياق النزاعات المسلحة"، وكذلك الأشخاص الذين يسعون إلى السفر للانضمام إلى صفوف المقاتلين الإرهابيين الأجانب [٧٠].

قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وأمن الحدود وإدارتها

لقد شدّد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مراراً على أمن الحدود وإدارتها بوصفهما عنصراً رئيسياً في التصدي للتهديد الذي يشكّله تنقُّل من يُشتبه في أنهم إرهابيون. وتشجَّع الدول على تطبيق الإجراءات القائمة على الأدلة لتقييم خطورة المسافرين وفرزهم، بما في ذلك جمْع بيانات السفر وتحليلها. وفي الوقت ذاته، ينبغي عدم استخدام التصنيف المستند إلى القوالب النمطية

[٦٩] مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التصدي لشواغل الأمن دون تقويض حماية اللاجئين – منظور المفوضية، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، http://www.refworld.org/docid/5672aed34.html (في الفقرة ١٧).

[٧٠] S/RES/2178 (2014).

القائمة على التمييز الذي يحظره القانون الدولي [٧١]. فالتصنيف استناداً إلى القوالب النمطية يشكّل، فضلاً عن إثارته شواغل بشأن حقوق الإنسان، تهديداً للأمن لأن السلطات قد تفشل في تحديد هوية "المقاتلين الإرهابيين الأجانب" الذين لا تنطبق عليهم فكرة مسبقة عن سمات أولئك الأفراد. وينبغي أن تكون تلك العمليات متوافقة أيضاً بوجه أعمّ مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها تلك الموجزة في الأقسام الواردة أعلاه.

وألزم مجلس الأمن الدول "بأن تمنع من دخول أراضيها أو عبورها أيّ فرد يكون لدى الدولة المعنية معلومات موثوقة توفر أساساً معقولاً للاعتقاد بأنه يسعى إلى دخول أراضيها أو عبورها بغرض المشاركة في أعمال إرهابية" [٧٢]. ومن اللازم أن تفحص الدول بعناية مصداقية أيّ معلومات من ذلك القبيل تسعى إلى الاعتماد عليها كجزء من عملية الفرز، بما في ذلك أيّ احتمال أن تكون ذات دوافع سياسية، قبل أن تبتّ فيما إذا كانت هناك أسس معقولة يجب اتخاذ إجراء استناداً إليها. ويجب أن تحترم أيضاً التزاماتها بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين بشأن عدم الإعادة القسرية. وبالنظر إلى عدم وجود تعاريف للإرهاب متفق عليها عالمياً، ينبغي أن يتأكد موظفو الحدود أيضاً من أن الأنشطة التي تتصل بها المعلومات ستُعتبر أعمالاً إرهابية في قانونهم المحلي أو بمقتضى القانون الدولي.

رعايا الدولة

ينص القانون الدولي لحقوق الإنسان على أنه لا يجوز حرمان أحد، تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده [٧٣]. ولا تُلزم قرارات مجلس الأمن ذات الصلة الدول بأن تمنع رعاياها أو المقيمين فيها إقامة دائمة من دخول أراضيها أو تطلب إليهم مغادرتها [٧٤]. وهي تسلّم بالمشكلة المتمثلة في أنه، في بعض الحالات، يسافر أفراد يحملون أكثر من جنسية واحدة إلى الدول التي يحملون جنسيتها بغرض ارتكاب أعمال إرهابية أو تدبيرها أو الإعداد لها أو المشاركة فيها أو توفير تدريب على أعمال الإرهاب أو تلقي ذلك التدريب [٧٥]. وفي ضوء ذلك، أدرجت بعض الدول أحكاماً في قانونها الداخلي يسمح بتجريد الأفراد الضالعين في الإرهاب من مواطنتهم. وقد يصادف موظفو الحدود أفراداً من هذا القبيل يسعون إلى الدخول مرة أخرى إلى البلد الذي يعتبرونه بلدهم. ويجب ألاّ يكون الحرمان من الجنسية تعسفياً. وهذا يعني أنه يجب أن يحترم الإجراءات القانونية الواجبة، وأن ينص عليه القانون، ويجب أن تكون أسس اتخاذ قرار من هذا القبيل واضحة ويسهل الوصول إليها، ويجب أن يتاح للشخص المتضرر الوصول إلى سبيل انتصاف فعّال سواء من داخل البلد أو من خارجه. وينبغي أن يؤخذ ذلك في الاعتبار عند القيام على الحدود الدولية بفرز الأفراد الذين فقدوا مواطَنتهم ويسعون إلى الدخول إلى بلدهم الأصلي مرة أخرى.

الأطفال

سلّم مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة "بأن المقاتلين الإرهابيين الأجانب قد يسافرون مع أفراد أسرهم الذين جلبوهم معهم إلى مناطق النزاع، أو مع أسر شكّلوها أو أفراد أسر وُلدوا أثناء وجود هؤلاء الإرهابيين في مناطق النزاع" [٧٦]. ولذا فقد شدّد على "ضرورة قيام الدول الأعضاء بتقييم حالة هؤلاء الأفراد والتحقيق فيها لمعرفة احتمال تورطهم في أنشطة إجرامية أو إرهابية، بوسائل منها استخدام عمليات تقييم المخاطر المستندة إلى أدلة، واتخاذ الإجراءات المناسبة وفقاً للقوانين المحلية والدولية ذات الصلة، بما يشمل النظر في تدابير الملاحقة القضائية والتأهيل وإعادة الإدماج المناسبة". وعلى وجه الخصوص، يلاحظ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٣٩٦ "أن الأطفال قد يكونون معرّضين بشكل خاص لتغذية نزعة التطرّف بما يفضي إلى العنف ومحتاجين إلى دعم اجتماعي خاص، من قبيل تقديم المشورة في مرحلة ما بعد الصدمة، مع تأكيده في الوقت نفسه على ضرورة أن يُعامل الأطفال بطريقة تُراعى فيها حقوقهم وتُحترم كرامتهم، وفقاً للقانون الدولي المنطبق..." [٧٧].

وفي الحالات التي يُشتبه فيها في تورّط الطفل نفسه في الإرهاب أو اعتباره "مقاتلاً إرهابياً أجنبياً"، يجب على سلطات الحدود أن تكفل أن تعكس الطريقة التي يُعامل بها الطفل نتيجة لذلك عُمره ووضعه كطفل، بما في ذلك الحاجة لأن يمثّله شخص بالغ مناسب ومستقل. وتجوز مقارنة حالة أولئك الأطفال بحالة الأطفال الذين يُجندون أو يُستخدمون في الأعمال الحربية. ويقع على الدول التزام باتخاذ تدابير لمنع الجماعات المسلحة من تجنيد الأطفال أو استخدامهم في الأعمال الحربية [٧٨] ومنع إعادة تجنيد الأطفال الذين هربوا من الأعمال الحربية. وينبغي اعتبار الأطفال في هذه الظروف ضحايا النزاع المسلح أساساً. ويجب على الدول أن تمتنع عن إعادة طفل بأيّ طريقة إلى حدود دولة يكون ماثلاً فيها خطر حقيقي هو التجنيد دون السن القانونية أو المشاركة، مباشرة، أو بطريقة غير مباشرة، في الأعمال الحربية. ويجب على الدول أن تتخذ تدابير لمكافحة نقل الأطفال إلى الخارج وعدم عودتهم بصورة غير مشروعة [٧٩]. وفي سياق الإرهاب، قد يكون الأطفال المرتبطون بجماعات إرهابية ضحايا أيضاً للاتجار بالبشر. وفي جميع الإجراءات المتخذة بشأن الأطفال على الحدود الدولية، ينبغي أن يولى الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى [٨٠].

السلامة والأمن على الحدود

إن سُبل الحماية الدولية لحقوق الإنسان تنطبق على جميع الأفراد على الحدود الدولية، بمن فيهم موظفو الحدود. فسلامة وأمن موظفي الحدود الذين يقومون بعمليات الفرز ينبغي ضمانهما من خلال التخطيط الوافي والموارد الكافية اللذين يعكسان الظروف الخاصة التي يعملون فيها. كذلك، في سياق مكافحة الإرهاب، من اللازم بذل جهود لكفالة أمن وسلامة عامة الجمهور عند نقاط الحدود أو مراكز الفرز. وينبغي مراعاة ذلك في تخطيط عمليات مكافحة الإرهاب التي قد تنطوي على عبور الحدود من قِبَل أشخاص يُشتبه في ممارستهم الإرهاب، وذلك لكي يتسنى بذل جهود لمنع زيادة المخاطر سواء بالنسبة للجمهور أو موظفي الأمن أو الأشخاص المشتبه فيهم أنفسهم.

---

٧١ المرجع نفسه.

٧٢ المرجع نفسه.

٧٣ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ١٢ (٤).

٧٤ S/RES/2178 (2014).

٧٥ المرجع نفسه، الديباجة.

٧٦ S/RES/2396 (2017).

٧٧ المرجع نفسه.

٧٨ البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة (٢٠٠٠).

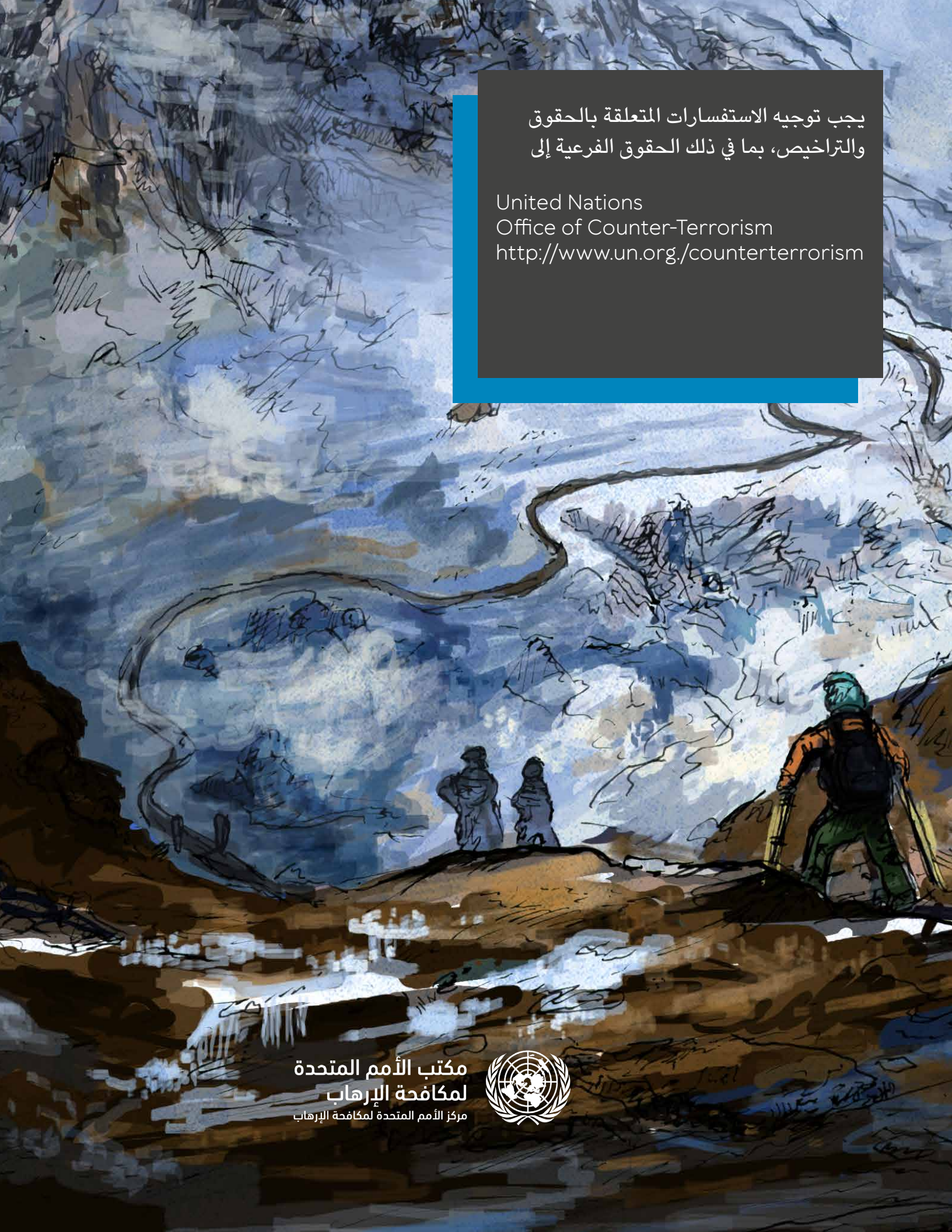
٧٩ اتفاقية حقوق الطفل، المادة ١١ (١).

٨٠ المرجع نفسه، المادة ٣ (١).

خامساً- خاتمة

إن عمليات الفرز الأمني على الحدود الدولية تؤثر على حقوق الإنسان بأشكال شتى. وقد سلّط هذا الدليل الضوء على بعض المجالات التي تكون فيها المعايير الدولية لحقوق الإنسان هي الأهم بالنسبة لسلطات الحدود في تصميم تدابير الفرز الأمني وإنفاذها كجزء من أمن الحدود وإدارتها الأوسع نطاقاً. بيد أن الدليل ليس شاملاً على الإطلاق. فالمعايير والأطر القانونية الإقليمية والمحلية قد تتباين أيضاً تبايناً كبيراً في الممارسة بين الدول المختلفة. ولا تعكس المبادئ والمعايير المبيّنة في هذا الدليل أفضل الممارسات، بل تشدّد بالأحرى على المعايير الدنيا التي يجب أن تحترمها جميع الدول امتثالاً لالتزاماتها الدولية بشأن حقوق الإنسان.

والتحديات التي تواجهها سلطات الحدود على نطاق العالم تتوقف إلى حدّ كبير على الوضع الأمني المحلي، ونوع ونطاق الهجرة أو حركة عبور الحدود الدولية التي تديرها تلك السلطات وعلى الموارد الموجودة تحت تصرفها. ويشكل ضمان الأمن على الحدود ومكافحة الإرهاب ومنعه عنصرين رئيسيين في الوفاء بالتزام الدولة بحماية حقوق كل شخص خاضع لولايتها القضائية. وقد صُمم هذا الدليل لدعم سلطات الحدود في تلك المهمة بتحديد بعض الاعتبارات المتعلقة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان التي يلزم أن تأخذها تلك السلطات في الاعتبار.



يجب توجيه الاستفسارات المتعلقة بالحقوق
والتراخيص، بما في ذلك الحقوق الفرعية إلى

United Nations
Office of Counter-Terrorism
http://www.un.org./counterterrorism

مكتب الأمم المتحدة
لمكافحة الإرهاب
مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب