البلاغات المشتركة - تشكل جزءاً جوهرياً من البروتوكول الاختياري الجديد الملحق باتفاقية حقوق الطفل

إيجاز وارد من بيتر نوويل[1] الخبير الذي تمت دعوته للمساهمة في الجلسة الأولى للفريق العامل المفتوح العضوية لاستكشاف إمكانية التوسع في البرتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل – في أيلول/ سبتمبر 2010.

الاقتراح هو لوضع مسودة البروتوكول الاختياري لتزويد إجراء التداول بالبلاغات الخاصة باتفاقية حقوق الطفل، والتي تشكل القاعدة للمفاوضات بين الدول وتسمح بالبلاغات المشتركة؛ المادة 3؛ أنظر النص أدناه والمسودة الكاملة للبروتوكول الاختياري في الموقع: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/index.htm).

يشكل هذا بنداً حيوياً للحماية الفعالة لحقوق الأطفال، فقد عبرت بعض الدول في المناقشات الأولية عن التحفظات أو المعارضات التي تتطلب توضيحاً جلياً ودفاعاً لضمان الإبقاء على هذا البند في البروتوكول الاختياري. وهذا الإيجاز يبرر تضمين البلاغات المشتركة ويوضح أهميتها الخاصة لحماية حقوق الإنسان الخاصة بالأطفال.

" البلاغات المشتركة" كما تتضمنها مسودة البرتوكول الاختياري، تعني البلاغات التي تهتم بالانتهاكات المحتملة أو الانتهاكات الفعلية ضمن نطاق اتفاقية حقوق الطفل CRC (و/أو في البرتوكولين الاختياريين القائمين حالياً بدون تحديد حالات معينة تتضمن ضحايا من الأطفال أو مجموعات من الضحايا. يتم استخدام التعبير "البلاغات المشتركة" في بعض الأحيان لكي تعني بشكل واضح البلاغات التي تقدمها مجموعة من الأفراد المحددين – إلا أن مضمون المقترح في المادة 3 من المسودة والمعزز في هذا الإيجاز هو مضمون مختلف. إن كافة إجراءات البلاغات الحالية تسمح بتقديم البلاغات إما بواسطة فرد محدد أو بواسطة عدد محدد من الأفراد أو بالنيابة عنهم[2].

---

[1] **بيتر نوول:** هو مؤلف مشترك لكتيب دليل تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) (يظهر هذا الكتيب حالياً بصورة إصدار النسخة الثالثة الكاملة والمعدلة. تابع السيد بيتر نوويل عمل لجنة حقوق الطفل بشكل وثيق منذ أن بدأت اللجنة بدراسة التقارير الواردة من الدول الأطراف في المعاهدة في عام 1993. كما كان السيد بيتر نوويل مستشاراً لدى الشبكة الأوروبية لأمناء المظالم من أجل الطفل (ENOC) منذ بداية عملها في عام 1997. وقد عمل بصفة مستشار لدى منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) بشأن الإجراءات العامة لتنفيذ المعاهدة ولوضع مؤسسات حقوق الإنسان المستقلة للأطفال. وكان عضواً في هيئة التحرير للدراسة بشأن العنف ضد الأطفال للأمين العام للأمم المتحدة. لقد اشترك السيد بيتر نوويل بإعداد وتقديم طلبات تسجيل الدعاوى إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالنيابة عن الأطفال الذين يتقدمون بالدعاوى، كما قدم شكاوى مشتركة إلى اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية. وهو نائب رئيس مجموعة المنظمات غير الحكومية لاتفاقية حقوق الطفل ورئيس مجلس شبكة معلومات حقوق الطفل(CRIN).

2 تتضمن الوثائق الدولية الثمانية إجراءات تخص البلاغات وقد تم تثبيت أربعة منها من خلال البرتوكولات الاختيارية الملحقة بهذه الوثائق؛ وقد تم استخدام المختصرات الاصطلاحية التالية فيها. OP ICCPR البرتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؛ OP CEDAW: البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ؛ OP ICESCR البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ؛ :OP CRPD البرتوكول الاختياري المحلق باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
لقد تم تثبيت أربعة من هذه الوثائق من خلال البنود والأحكام الواردة في هذه الوثائق؛ وتم استخدام المختصرات الاصطلاحية فيها: CAT: اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة ؛ CERD لجنة القضاء على التمييز العنصري

إن المضمون المقترح هنا هو لإدراك مقدرة لجنة حقوق الأطفال بالإضافة إلى النظر بالبلاغات التي تزعم حصول انتهاكات للمعاهدة والتي لاتحدد أفراداً من الضحايا.

حين أنشئت إجراءات البلاغات للبرتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ، وللبرتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الجاري التفاوض بشأنها، تم النظر في إمكانية تمكين اللجان ذات الصلة من النظر في شأن البلاغات المشتركة إلا أنه هذا الأمر لم يتلقَ الدعم الكافي لكي يتم تضمينه في النص المتبنى. وقد شجع الخبراء في الجلسة المنعقدة في كانون الأول/ ديسمبر 2009 في مجموعة العمل المفتوحة/ الدول للسماح " بالبلاغات المشتركة" وفقاً للبروتوكول الاختياري الجديد لاتفاقية حقوق الطفل. اقترحت بعض الدول إجراء مناقشات إضافية بهذا الشأن. وقد جرى دفاع شديد عن المقترح أيضا خلال استشارات الخبراء بشأن المقترح الاختياري الذي نظمه مكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان للتعاون مع لجنة الحقوقيين الدولية في حزيران/ يونيو 2010.
في تعليقاتها على مشروع البروتوكول الاختياري، الذي اعتمد في أكتوبر 2010 (A/HRC/WG.7/2/3)، فان لجنة حقوق الطفل تؤيد بقوة إدراج البلاغات الجماعية ..." : إجراء البلاغات الجماعية سوف يتيح من بين أمور أخرى، للجنة تحسين أداء وظائفها الخاصة المتعلقة بضمان الامتثال للالتزامات في الاتفاقية من خلال السماح لها بمعالجة المشاكل التي تؤثر على عدد غير محدد من الأشخاص من خلال إجراء واحد، وذلك عوضا عن النظر في سلسلة من البلاغات المماثلة الناشئة عن نفس الوضع ." تدعم اللجنة التغييرات في المادة 3 المتعلق بالسماح لعدد اكبر من المنظمات غير الحكومية القادرة على تقديم بلاغات، وتوسيع نطاق تغطية جميع الانتهاكات، وليس فقط الانتهاكات "الخطيرة أو المنهجية".

مقتطف من المقترح لمسودة البرتوكول الاختياري الذي أعده رئيس الفريق العامل المفتوح العضوية التابع لمجلس حقوق الإنسان A/HRC/WG.7/2/2 في آب/ أغسطس 2010

المادة 3
البلاغات المشتركة
1. يجوز لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية وأمناء المظالم والمنظمات غير الحكومية التي لديها حالة استشارية مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة التي تتمتع على وجه الخصوص بالمقدرة على التداول بالمسائل التي تغطيها المعاهدة والبرتوكولات الاختياري الخاصة بها، والتي تمت المصادقة عليها لغرض اللجنة، أن تقدم البلاغات المشتركة التي تزعم حصول انتهاكات فادحة أو منتظمة لأي من الحقوق المبينة فيما يلي:

(أ) المعاهدة؛
(ب). البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية ؛
(ت). البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة.

2. يجوز لكل دولة تشكل طرفاً في المعاهدة في وقت التوقيع أو التصديق على البرتوكول الحالي أو الإنضمام إليه أن تصرح بأنها لا تعترف بمقدرة اللجنة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية 1(ب) و/ أو (ت) من المادة الحالية.

3. كما يجوز لأي دولة تشكل طرفاً في المعاهدة في وقت الانضمام إلى البرتوكول الحالي والتصديق عليه في أي وقت ما يتبع ذلك، أن تصرح بأنها تعترف بحق أية منظمة وطنية غير حكومية تقع ضمن دائرة اختصاصها، والتي تتمتع بالمقدرة الخاصة بالتداول بشأن المسائل التي تغطيها المعاهدة والبرتوكولات الاختيارية الملحقة بها، لتقديم بلاغات مشتركة كما هو منصوص عليه في الفقرة 1 من المادة الحالية.

قبول الدول للبلاغات التي لاتحدد حالات مفردة
يجب التشديد على أن مبدأ تمكين هيئات المعاهدة من أن تتصرف على أسس البلاغات التي لاتحدد الضحايا الأفراد الذين قبلتهم الدول في المفاوضات الخاصة بالوثائق الأخرى. البنود التي تتثبت من مقدرة هيئات المعاهدة على إنجاز التحقيقات وكذلك البنود التي تسمح بالبلاغات الجارية ضمن الدولة – التي تمكن الدولة من تقديم المعلومات التي تزعم بأن دولة أخرى لا تقوم بتلبية التزاماتها وفقاً للوثائق ذات الصلة بهذا الشأن- لاتتطلب تحديد الأفراد الضحايا أو مجموعات الضحايا.

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ؛ و:CMW الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم:CED : الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

إجراءات التحقيق تسمح بنود البرتوكولات الاختيارية الملحقة باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة CEDAW والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ICESCR واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة CRPD. (وكذلك اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة CAT. (المادة 20) والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري CED. (المادة 33)) تسمح بإجراء التحقيق عندما يقدم للجنة ذات الصلة معلومات موثوقة تشير إلى حصول انتهاكات فادحة أو منتظمة تضطلع بها دولة طرف في المعاهدة للحقوق المنصوص عليها في الوثائق ذات الصلة: وليس هناك من متطلب لتحديد الضحايا بوجه الخاص عند البحث عن الهيئة المشتركة في المعاهدة للمبادرة بإجراء التحقيق.

البلاغات الجارية بين الدول: البنود التي تسمح للبلاغات والتي تسمح بجريان "البلاغات بين الدول" في البرتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ICESCR والمعاهدة الدولية الحقوق المدنية والسياسية ICCPR (المادة 41) واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاانسانية أو المهينة CAT (المادة 21)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري CERD (المادة11) والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم CMW (المادة 76) والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء ألقسري CE (المادة 32). تحدد هذه البنود الكيفية التي يكون من خلالها بإمكان الدولة تقديم البلاغات إلى هيئة المعاهدة ذات الصلة التي تدعي بأن دولة أخرى تشكل طرفاً في المعاهدة" لا تلبي التزاماتها وفقاً للوثائق ذات الصلة بهذا الشأن. ليس هناك متطلب بأن هذه البلاغات تحدد الضحايا الأفراد موضوع الانتهاكات. ووفقاً لمفوضية حقوق الإنسان، لم تكن هناك مراسلا ت جارية بين الدول وفقا لأي من الإجراءات. إلا أن هذه البنود وتلك المتعلقة بإجراءات التحقيقات تؤكد بأن الدول قد قبلت فكرة البلاغات التي لا تحدد الضحايا الأفراد أو مجموعات الضحايا.

آليات حقوق الإنسان الإقليمية التي تسمح بالبلاغات المشتركة
تسمح كلا آليات حقوق الإنسان الأوروبية والأفريقية بالبلاغات المشتركة.

مجلس أوروبا؛ ينص البرتوكول الإضافي الملحق بالميثاق الاجتماعي الأوروبي المتعلق بالشكاوى المشتركة. على أن بإمكان اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية أن تنظر في البلاغات التي تتقدم بها المنظمات وتصادق عليها لهذا الغرض والتي تزعم بأن الطلب هو " طلب لايستوفي الشروط " بحسب الميثاق. لقد أسس مجلس أوروبا عملية للمصادقة على المنظمات لغرض تقديم الشكاوى (أنظر الموقع: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex_en.asp).

وفقاً للبروتوكول الإضافي، بإمكان الدولة أن تصرح كذلك بأنها تعترف بالحق الوطني للمنظمات غير الحكومية الواقعة ضمن دائرة اختصاصها التي تتمتع بمقدرة خاصة للمداولة بالشؤون التي يغطيها الميثاق، لتسجيل الدعاوى ضدها.

منذ سريان البروتوكول الإضافي فقد أصبح يستخدم بصورة فعالة لمتابعة انتهاكات حقوق الأطفال، بضمنها عمالة الأطفال والتعليم الخاص ومسائل التمييز ضد الأطفال تم تسجيل 12 شكوى (أنظر الموقع http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp).

الإتحاد الأفريقي يتضمن الميثاق الأفريقي المعني بحقوق الطفل ورفاهه بنداً عاماً جداً عن البلاغات. ووفقاً للمادة 44 من هذا الميثاق تتلقى لجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهه البلاغات "من أي شخص أو مجموعة أو منظمة غير حكومية يعترف بها [الإتحاد الأفريقي]، ولجنة عضو في الإتحاد أو الأمم المتحدة بما يتعلق بأي مسألة يغطيها هذا الميثاق. لقد أصدرت اللجنة التوجيهية بشأن النظر بالبلاغات كما تفيد المبادئ التوجيهية ما يلي:
"1. *يجوز أن يتقدم بالبلاغات الأفراد بضمن ذلك الأطفال الضحايا و / أو آبائهم أو ممثليهم القانونيين أو مجموعة من الأفراد أو منظمات غير حكومية يعترف بها الإتحاد الأفريقي أو تتقدم بها دولة عضو في الإتحاد أو أي مؤسسة تابعة لنظام الأمم المتحدة..."*

لجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهه لم تبدأ لغاية هذا الوقت (20 أيلول/ سبتمبر 2010) بأي آراء أو توصيات بشأن البلاغات .

إجراءات منظمة اليونسكو ومنظمة العمل الدولية التي تسمح بالشكاوى المشتركة.
وفقاً لإجراء منظمة **اليونسكو** بإمكان الأفراد ومجموعات الأفراد والمنظمات غير الحكومية أن تقدم شكوى إلى اللجنة بشأن المعاهدات والتوصيات إذا كانوا هم الضحايا أو كانت لديهم معرفة موثوقة عن الانتهاكات التي يدعون بها. وهذا الإجراء هو إجراء سري. ومن مسؤولية اللجنة أن تقرر فيما لو أن المسألة قيد الموضوع هي "حالة" محددة تخص انتهاك حقوق الإنسان أو " مسألة " تتضمن "انتهاكات جسيمة أو منظمة أو فاضحة لحقوق الإنسان نتجت عن سياسة تناقض حقوق الإنسان تطبقها دولة ما بصورة شرعية أو أنها نتجت عن تراكم حالات فردية تشكل نمطاً متوافقاً."

دستور منظمة العمل الدولية حول إجراء الشكاوى (تنظمه المواد 26 إلى 34 من الدستور) في حالة أن الشكوى تزعم بأن أحد الدول الأعضاء
" تؤمن مراقبة فعالة " لتطبيق المعاهدة وتشكل هذه الدولة طرفاً فيها فبإمكان دولة عضو أخرى تصادق على نفس المعاهدة كذلك أن تتقدم بالشكوى أو أن يتقدم بها أي منتدب إلى مؤتمر منظمة العمل الدولية أو أن تتقدم بها الهيئة التي تحكم منظمة العمل الدولية. بعد تلقي الشكوى

تقوم الهيئة الحاكمة لمنظمة العمل الدولية بتعيين لجنة تحقيقات والتي تتكون من ثلاث أعضاء مستلقين لدراسة الشكوى وصياغة أية توصيات تتقدم بشأنها.

القيمة الخاصة للبلاغات المشتركة بما يتعلق بحقوق الإنسان الطفل.
هناك مباحثات جدلية خاصة لتمكين تقديم بلاغات جماعية تهتم بانتهاكات حقوق الأطفال في سياق عمالة الأطفال الخاصة وتعرضهم للمخاطر. كافة الأطفال وبضمنهم الأطفال الرضع والأطفال الصغار السن حائزون على الحقوق ويتمتعون بحقٍ متكافئ لتلقي معالجات فعالة للمسائل المتعلقة بهم بضمن ذلك استخدام آليات حقوق الإنسان الدولية حين تخفق المعالجات الداخلية في بلدانهم عن مساعدتهم. إن حالة الأطفال الخاصة والمستقلة كما دونت ذلك لجنة حقوق الطفل " تخلق صعوبات ملموسة لهم في ملاحقة المعالجات للخروق في حقوق الأطفال".

ضمان حماية الأطفال الضحايا تمكين اللجنة من النظر في البلاغات المشتركة التي تقدمت بها منظمات مصادق عليها بضمن ذلك مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والتي تتجنب الحاجة إلى إشراك الضحايا الأفراد والمجموعات المحددة من الضحايا الأفراد في العملية.: بإمكان هذه اللجنة أن تهتم بالمخاوف التي أثارتها بعض الدول بما يتعلق بمسألة السرية وحماية الأطفال بكافة مراحل الإجراء. وفي حالة بعض انتهاكات حقوق الأطفال- على سبيل المثال يعتبر امرأ عسيرا أو مستحيلا في حالات إساءة معاملة الأطفال من خلال المواد الإباحية –القيام بتحديد الأطفال الضحايا. تهتم البلاغات المشتركة بالمسائل القانونية والمسائل المتعلقة بالسياسة التي تسمح بمثل هذه الانتهاكات.

منع حصول الإنتهكات ضمان حقوق أي من الضحايا الأفراد من الوقوع كضحايا للانتهاك (أو شخص يتصرف بالنيابة عن الأطفال الضحايا) في تقديم بلاغات هو أمر جوهري ومسموح به وفقاً لكافة الوثائق الأخرى.؛ ويسمح بالبلاغات المشتركة التي تنص على إمكانية إضافية بالتركيز على منع حصول الانتهاكات. على سبيل المثال يتم استخدام البلاغات المشتركة لتحديد الإطار القانوني لدولة ما تخفق في تجريم أو ردع استخدام عمالة الأطفال بصورة فعالة. وبدون وجود الخيار لتقديم البلاغات المشتركة، ليس بالإمكان تقديم أية بلاغات إلا أن يتقدم بها الضحية المحدد الذي تعرض للاستغلال أو تتقدم بها جهة أخرى بالنيابة عنه.

الاستخدام الكفوء للإجرءا ت السماح بالبلاغات المشتركة بالإمكان أن يتيح للجنة بأن تتجنب النظر بأعداد كبيرة في بلاغات مشابهة واردة من الضحايا الأفراد من الأطفال أو مجموعات الضحايا منهم. وبالإمكان أن تؤدي البلاغات المشتركة إلى سبل لإجراء تغييرات في القانون والسياسة أو الممارسة التي قد تؤثر على العديد من الأطفال أو على كافة الأطفال في الدولة.

تشريع الإجتهاد القضائي؛ استجابة إلى البلاغات المشتركة قد تكون اللجنة قادرة على وضع تفسير لبنود المعاهدة بما يتعلق بالتشريعات القضائية الوطنية أو أطر العمل الإدارية أو السياسات. وهذا قد يكون مكملاً للتشريعات القضائية التي تم وضعها بالاستجابة إلى البلاغات حول الظروف الخاصة للحالات الفردية.

تكميلاً لإجراء الإبلاغ عقب الدراسة والتمحيص في التقارير الأولية، تبلغ الدول إلى اللجنة خمس مرات في السنة فقط ويتوجب أن يعبر إجراء الإبلاغ عن التقدم الحاصل في تنفيذ مجموعة الحقوق الكاملة الواردة في المعاهدة. وقد تتطلب البلاغات المشتركة مراجعة مركزة على تشريع أو سياسة أو ممارسة محددة تسبب أو لها الإمكانية في أن تسبب الانتهاكات. هذه البلاغات قد تمكن اللجنة من تزويد آراء توضيحية وتوصيات تفصل التزامات المعاهدة والبرتوكولات الحالية الملحقة بها بدون التحول عن الظروف الخاصة للضحايا الأفراد.

ملاحظة: إذا ما تم قبول المبدأ المتعلق بالاعتراف بمقدرة اللجنة على القيام بالنظر بالبلاغات المشتركة كما هو موصوف في هذا الإيجاز، فهناك مسائل تتعلق بالتفاصيل في صياغة الكلمات للمادة ثلاثة من مسودة البرتوكول الاختياري والتي تحتاج إلى مناقشات إضافية لضمان مدى إمكانية هذا الابتكار لحماية حقوق الأطفال إلى أعلى مستوى.

- تعريف المنظمات – المنظمات غير الحكومية، مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية الأخرى- القادرة على تقديم الشكاوى.
- فيما لو أن القيود على البلاغات المشتركة التي تزعم حصول انتهاكات جسمية أو منظمة " تضييق من الفجوة دون جدوى".

بالإمكان وضع التفاصيل التي تخص العملية والمعايير للمصادقة على المنظمات لغرض تقديم بلاغات مشتركة في قواعد الإجراءات الخاصة باللجنة.