الأمم المتحدة

A/HRC/13/43

الجمعية العامة

Distr.: General
21 January 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثالثة عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الفريق العامل المفتوح العضوية المعني ببحث إمكانية وضع بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل من أجل إتاحة إجراء لتقديم البلاغات*

الرئيس – المقرر: دراهوسلاف **شتيفانيك** (سلوفاكيا)

* تأخر تقديم التقرير.

(A) GE.10-10383 070410 080410

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٤	٣
ثانياً –	تنظيم الدورة	٥-١٦	٤
	ألف– انتخاب الرئيس–المقرر	٥	٤
	باء – الحضور	٦-١٢	٤
	جيم– الوثائق	١٣	٥
	دال – تنظيم النقاش	١٤-١٦	٦
ثالثاً –	المناقشة العامة	١٧-٢٥	٧
رابعاً –	أسباب وتوقيت وضع إجراء لتقديم البلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل	٢٦-٣٢	٩
خامساً –	الآليات الدولية القائمة وكفاءتها وسهولة وصول الأطفال إليها: منظور وضع إجراء خاص	٣٣-٤٠	١٠
سادساً –	الكفاءة في مجال حماية حقوق الطفل في إطار الآليات القائمة على الصعيدين الوطني والإقليمي: أفضل الممارسات وأوجه القصور	٤١-٥٩	١٢
سابعاً –	الطابع الفريد لحقوق الطفل والحقوق الخاصة المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل، بما في ذلك حق الطفل في الاستماع إليه	٦٠-٦٩	١٥
ثامناً –	الآثار المترتبة على وضع إجراء تقديم البلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل وجدوى هذا الإجراء	٧٠-٨٧	١٨
تاسعاً –	اعتماد التقرير	٨٨	٢١

أولاً – مقدمة

١- قرر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١/١١ المؤرخ ١٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ إنشاء فريق عامل مفتوح العضوية تابع لمجلس حقوق الإنسان من أجل بحث إمكانية وضع بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل لإتاحة إجراء لتقديم البلاغات يكمِّل إجراء تقديم التقارير بموجب الاتفاقية. وقرر أيضاً أن يعقد الفريق العامل دورته الأولى لمدة خمسة أيام، وذلك قبل نهاية عام ٢٠٠٩.

٢- ولدى اعتماده هذا القرار، أخذ المجلس في الاعتبار جملة أمور منها التصديق شبه العالمي على اتفاقية حقوق الطفل، والاحتفال بالذكرى السنوية العشرين للاتفاقية في عام ٢٠٠٩، ووضع إجراءات تسمح بتقديم بلاغات فردية في إطار معاهدات دولية رئيسية أخرى تتعلق بحقوق الإنسان.

٣- وعملا بهذا القرار، تقرر أن يجتمع الفريق العامل في الفترة من ١٤ إلى ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ومع ذلك، لم يتمكن الفريق العامل من الاجتماع إلا في الفترة من ١٦ إلى ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ لأن الأمانة العامة للأمم المتحدة لم تكن في وضع يمكنها من تقديم خدمات الترجمة الفورية إلى اللغات الرسمية الست يومي ١٤ و١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

٤- وافتتحت الدورة جين كونورز، مديرة شعبة الإجراءات الخاصة والموظفة المسؤولة في مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ورحبت السيدة كونرز باهتمام مجلس حقوق الإنسان بمسألة الإجراءات التي تسمح بتقديم بلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل وبمقرره المتعلق بإنشاء الفريق العامل. وأشارت إلى أنه، منذ اعتماد الاتفاقية في عام ١٩٨٩، تطور نظام هيئات المعاهدات بشكل ملحوظ، لاسيما من حيث وضع صكوك جديدة وتكييف أساليب عمل هيئات المعاهدات بما يتيح مواجهة التحديات العديدة التي تتصدى لها حالياً. وهناك معالم هامة في هذا الصدد منها اعتماد بروتوكول اختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في عام ١٩٩٩ وآخر للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ٢٠٠٨، وكلاهما ينصان على إجراء لتقديم البلاغات. أما اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري، واللذان ينصان أيضا على إجراءات تسمح بتقديم البلاغات، فقد دخلا حيز النفاذ في عام ٢٠٠٨. وأشارت كذلك إلى الحاجة فقط إلى تصديقين آخرين كي يبدأ نفاذ الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري والتي تتضمن أيضاً إجراءً لتقديم البلاغات الفردية. وتبعا لذلك، فإن جميع المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، باستثناء اتفاقية حقوق الطفل، تتيح للأفراد، في الوضع الحالي، آلية تمكنهم من تقديم الشكاوى أمام الهيئة المكلفة برصد تنفيذ المعاهدة المعنية. وشجعت السيدة كونورز المندوبين

على التفكير ملياً، في ضوء نتائج المفاوضات التي جرت مؤخراً، في صكوك مماثلة تتعلق بإجراء تقديم البلاغات وعلى مراعاة الحاجة إلى ضمان الاتساق والتماسك داخل المجموعة القائمة لقانون حقوق الإنسان الدولي.

ثانياً – تنظيم الدورة

ألف – انتخاب الرئيس – المقرر

٥- انتخب الفريق العامل، في جلسته الأولى، يوم ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، دراهوسلاف شتيفانيك (سلوفاكيا) رئيساً – مقرراً بالتزكية. وقد تم ترشيح السيد شتيفانيك من جانب المجموعة الأساسية للدول (أوروغواي، تايلند، سلوفاكيا، سلوفينيا، شيلي، فرنسا، فنلندا، كينيا، مصر، ملديف)، التي تدعم مبادرة بروتوكول اختياري جديد لوضع إجراء لتقديم البلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل. وأشار ممثل أوروغواي الذي تحدث باسم المجموعة الأساسية، إلى أن الترشيح كان على أساس الاتفاق الذي توصلت إليه المجموعة الأساسية والوارد في المذكرة الشفوية المؤرخة في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، والموجهة من الممثل الدائم لشيلي إلى رئيس مجلس حقوق الإنسان، والتي عُممت على جميع الدول من خلال المنسقين الإقليميين، وعُرضت على ممثلي أكثر من ٦٠ دولة في اجتماع إعلامي عن الفريق العامل عُقد في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

باء – الحضور

٦- حضر جلسات الفريق العامل ممثلو الدول الأعضاء التالية في مجلس حقوق الإنسان: الاتحاد الروسي، الأرجنتين، إندونيسيا، أوروغواي، أوكرانيا، إيطاليا، باكستان، البحرين، البرازيل، بلجيكا، بنغلاديش، بوركينا فاسو، البوسنة والهرسك، شيلي، الجمهورية الكورية، جنوب أفريقيا، جيبوتي، السنغال، سلوفاكيا، سلوفينيا، الصين، غانا، فرنسا، الفلبين، قطر، مصر، المكسيك، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موريشيوس، النرويج، نيجيريا، الهند، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

٧- كما شاركت الدول التالية غير الأعضاء في مجلس حقوق الإنسان، في جلسات الفريق العامل: أذربيجان، أرمينيا، إسبانيا، أستراليا، إسرائيل، أوغندا، إيران (الجمهورية الإسلامية)، ألمانيا، آيسلندا، باراغواي، البرتغال، بلغاريا، بنما، بولندا، بيرو، بيلاروس، تايلند، تركيا، تونس، الجزائر، الجماهيرية العربية الليبية، الجمهورية التشيكية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية فنزويلا البوليفارية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جمهورية مولدوفا، الدانمرك، رومانيا، زمبابوي، سري لانكا، سنغافورة،

السودان، السويد، سويسرا، صربيا، عمان، غواتيمالا، فنلندا، فييت نام، قبرص، كازاخستان، كرواتيا، كندا، كوستاريكا، كولومبيا، الكويت، ليتوانيا، ماليزيا، المغرب، ملديف، النمسا، نيوزيلندا، هايتي، اليونان.

٨- وكان الكرسي الرسولي والأرض الفلسطينية المحتلة ممثلين أيضاً بمراقبين.

٩- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلة في جلسات الفريق العامل: الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للفرانكوفونية.

١٠- وشاركت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في الدورة أيضاً.

١١- وكانت المنظمات غير الحكومية التالية التي تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ممثلة بمراقبين: منظمة حسن الجوار الدولية، لجنة الحقوقيين الدولية، الاتحاد الدولي لأرض الإنسان، التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة، منظمة إنقاذ الطفولة في اليابان، الخدمة الدولية لحقوق الإنسان، منظمة مساعدة الأطفال المحتاجين، المركز النرويجي لحقوق الإنسان، الخطة الدولية لكفالة الأطفال، منظمة القرى الدولية لإنقاذ الطفولة، المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، المؤسسة الدولية للنظرة العالمية.

١٢- وعملاً بالفقرة ٣ من القرار ١/١١، حضرت الدورة أيضاً رئيسة لجنة حقوق الطفل، يانغي لي، ونائب الرئيسة جان زرماتن بوصفهما مختصين في الموضوع. وألقى الخبراء التالية أسماؤهم أيضاً كلمات أمام الفريق العامل وأجروا معه حواراً تفاعلياً: نجاة إمجيد المعلا، المقررة الخاصة المعنية بمسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية؛ وبيتر نيويل، نائب رئيس مجموعة المنظمات غير الحكومية لاتفاقية حقوق الطفل، ورئيس مجلس شبكة معلومات حقوق الطفل؛ ومارتا سانتوس باييس، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف ضد الأطفال.

جيم - الوثائق

١٣- وكان معروضاً على الفريق العامل الوثائق التالية:

- A/HRC/WG.7/1/1 جدول الأعمال المؤقت
- A/HRC/WG.7/1/CRP.1 ورقة مقدمة من الخبيرة نيفينا فوكوفيتش ساهوفيتش
- A/HRC/WG.7/1/CRP.2 ورقة مقدمة من الخبير بيتر نيويل
- A/HRC/WG.7/1/CRP.3 ورقة مقدمة من الخبيرة نجاة امجيد المعلا
- A/HRC/WG.7/1/CRP.4 ورقة مقدمة من الخبير باولو سيرجيو بينهيرو

- A/HRC/WG.7/1/CRP.5 ورقة مشتركة مقدمة من التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة، ومنظمة مساعدة الأطفال المحتاجين، والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، ومنظمة القرى الدولية لإنقاذ الطفولة، والمؤسسة الدولية للنظرة العالمية، ومنظمة الرؤية العالمية الدولية، وشبكة معلومات حقوق الطفل، والمبادرة العالمية لإنهاء العقاب البدني، ومجموعة المنظمات غير الحكومية لاتفاقية حقوق الطفل
- A/HRC/WG.7/1/CRP.6 ورقة مقدمة من الخبيرة يانغي لي
- A/HRC/WG.7/1/CRP.7 ورقة مقدمة من الخبيرة مارتا سانتوس باييس
- A/HRC/WG.7/1/CRP.8 ورقة مقدمة من الخبير جان زرماتن
- A/HRC/WG.7/1/CRP.9 ورقة مقدمة من الشبكة الأوروبية لأمناء المظالم المعنيين بالأطفال
- CRC/C/GC/10 التعليق العام رقم ١٠(٢٠٠٧): حقوق الطفل في قضاء الأحداث
- CRC/C/GC/12 التعليق العام رقم ١٢(٢٠٠٩): حق الطفل في الاستماع إليه

دال – تنظيم النقاش

١٤- أشار الرئيس – المقرر في كلمته الافتتاحية، إلى أن عام ٢٠٠٩ يوافق الذكرى السنوية العشرين للاتفاقية وإلى أن العديد من المناسبات عُقدت في هذا الصدد. وقد جاء القرار ١/١١ نتيجة للجهود عبر الإقليمية المبذولة داخل مجلس حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، شُكلت مجموعة أساسية من الدول تمثل جميع المناطق من أجل تسهيل إعداد دورة الفريق العامل. وأكد على المبادئ الأساسية لتسيير دورة الفريق العامل، ومنها على سبيل المثال الشفافية، والآراء البناءة والمناقشات المفتوحة والصريحة حول كافة القضايا ذات الصلة بغية التوصل إلى نتيجة توافقية.

١٥- واعتمد الفريق العامل في جلسته الأولى، في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، جدول أعماله، كما يرد في الوثيقة A/HRC/WG.7/1/1، وبرنامج عمله من دون تعليقات.

١٦- وبناءً على اقتراح من الرئيس، وافق الفريق العامل على إجراء مناقشة عامة، على أن تليها عروض يقدمها الخبراء ومناقشات حول المواضيع التالية: (أ) أسباب وتوقيت وضع إجراء تقديم البلاغات في إطار الاتفاقية؛ (ب) الآليات الدولية القائمة وكفاءتها وسهولة وصول الأطفال إليها؛ (ج) الكفاءة في مجال حماية حقوق الطفل في إطار الآليات القائمة على

الصعيدين الوطني والإقليمي؛ (د) الطابع الفريد لحقوق الطفل والحقوق الخاصة المنصوص عليها في الاتفاقية، بما في ذلك حق الطفل في الاستماع إليه؛ (هـ) الآثار المترتبة على وضع إجراء تقديم البلاغات في إطار الاتفاقية وجدوى هذا الإجراء.

ثالثاً – المناقشة العامة

١٧- عقد الفريق العامل، في جلسته الأولى، في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، مناقشة عامة قدمت فيها وفود الدول وممثلو المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية بيانات افتتاحية، وأعربوا عن وجهات نظرهم الأولية بشأن الخيارات المتعلقة بصياغة بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل لإتاحة إجراء لتقديم البلاغات وبشأن القضايا الرئيسية التي سيتناولها الفريق العامل. وأخذ الكلمة ٣٧ وفداً، تحدث بعضها باسم مجموعات إقليمية ودون إقليمية. كما أدلت ببيانات منظمتان غير حكوميتين، تمثل إحداهما ائتلافاً من ١١ منظمة، واليونيسيف. وبوجه عام، رحب المتكلمون بعقد اجتماع للفريق العامل باعتباره خطوة هامة لتعزيز تنفيذ حقوق الطفل.

١٨- وأشار كثير من المتحدثين إلى التصديق شبه العالمي على الاتفاقية والأثر الكبير الذي تركه ذلك من خلال تأكيد مركز الأطفال باعتبارهم أصحاب حقوق. وقدمت عدة وفود أمثلة على التطورات الإيجابية التي حدثت على الصعيد الوطني فيما يتعلق بحماية حقوق الطفل وتعزيزها. ومع ذلك، أكد عدد من المتحدثين أن هذه الجهود ما زالت غير كافية في جميع النواحي، وما زال هناك أطفال في جميع أنحاء العالم يتعرضون للأذى والاستغلال. وفي كثير من البلدان، لا تتاح للأطفال سبل انتصاف فعالة فيما يتعلق بانتهاك حقوقهم وغالباً ما تكون سبل الانتصاف المحلية غير كافية أو غير موجودة.

١٩- ورأى معظم الوفود أن إجراء تقديم البلاغات من شأنه أن يشكل أداة إضافية لتحقيق المزيد من التقدم، وأشارت هذه الوفود إلى كون الاتفاقية معاهدة حقوق الإنسان الرئيسية الوحيدة التي لا تتيح هذا الإجراء. وتم التأكيد على أن هذا الإجراء سيكون جزءاً من سلسلة متصلة من آليات المساءلة، تبدأ على مستوى المجتمع المحلي، وتضم أنظمة العدالة الوطنية ودواوين المظالم والآليات الإقليمية. وينبغي أن يكون هذا الإجراء متاحاً وسهل المنال لجميع الأطفال، بما في ذلك الأطفال الذين يعانون من الاستبعاد والتهميش. وفي هذا الصدد، أشيرَ إلى المادة ٤ من الاتفاقية، التي تقضي بأن تتخذ الدول جميع التدابير التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير اللازمة لإعمال الحقوق. علاوة على ذلك، قالت لجنة حقوق الطفل في التعليق العام رقم ٥ إن الحقوق تكتسب معناها بتوافر سبل انتصاف فعالة للتصدي للانتهاكات (الفقرة ٢٤).

٢٠- وأعربت وفود عديدة عن استعدادها لاستكشاف هذه المسألة، والنظر في القيمة المضافة التي من شأن هذا الإجراء أن يمثلها. وذكر عدد قليل من الوفود أن وضع بروتوكول اختياري ينبغي ألا يكون بمثابة تكرار للإجراءات المنصوص عليها في معاهدات أخرى، بل ينبغي ألا يتم إلا بعد إجراء دراسة دقيقة لقيمته المضافة. وينبغي النظر بعناية فيما هو موجود من إجراءات لتقديم البلاغات. ومع ذلك، وبالنظر إلى الخصائص المحددة للاتفاقية، لا يمكن ببساطة استنساخ هذه الإجراءات. ولذلك ينبغي دارسة نُهج جديدة ومتمايزة من خلال مناقشات شاملة. وفي هذا الصدد، أكد عدد من الوفود استعداده للنظر في الخيارات المختلفة والدخول في مناقشات بناءة.

٢١- وشددت بضعة وفود، تمثل أيضاً مجموعات إقليمية، على أنه سيكون من المهم، في بحث مسألة إجراء تقديم البلاغات، مراعاة القضايا المتعلقة بالعناصر الثقافية والدينية، ودور الأسرة، والتقاليد، والبيئة التي يعيش فيها الأطفال، والنظم القضائية الوطنية، ووضع البلدان النامية. وشدد البعض على أن الحماية الفعالة لحقوق الطفل يجب أن تبدأ على المستوى المحلي. وأشار أحد الوفود، الذي تكلم باسم مجموعة إقليمية، إلى أن الاتحاد الأفريقي اعتمد في عام ١٩٩٩ الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته، وأن لجنة الخبراء الأفريقية لحقوق الطفل ورفاهه خُولت صلاحية الاستماع إلى البلاغات الفردية التي تزعم وقوع انتهاكات للميثاق. وكان هذا مؤشراً على الأولوية التي توليها الدول الأفريقية لحماية حقوق الطفل.

٢٢- ورحبت غالبية المتكلمين بوجود خبراء في الفريق العامل وبمساهماتهم المكتوبة. وأعرب كثيرون عن رغبتهم في الاستماع إلى آراء الخبراء والمشاركين الآخرين بشأن القضايا الرئيسية، مثل مسألة الأهلية القانونية للأطفال، وتمثيل الأطفال في إطار إجراء تقديم البلاغات، والحاجة إلى الحصول على موافقتهم، وكيفية تجنب الشكاوى ذات الدوافع السياسية؛ والحاجة إلى مراعاة الخصوصيات الثقافية؛ وكيفية ضمان أن تخدم البلاغات المقدمة المصلحة الفضلى للأطفال المعنيين؛ وممارسة حق الطفل في الاستماع إليه في إطار هذا الإجراء؛ واستنفاد سبل الانتصاف المحلية؛ والحاجة إلى تعزيز الآليات الوطنية تجاه آلية دولية؛ والتداخل مع إجراءات تقديم البلاغات القائمة في إطار معاهدات حقوق الإنسان الأخرى؛ ومدة الإجراءات؛ نظراً للحالة الخاصة للأطفال؛ ونطاق البروتوكول الاختياري؛ والآثار المترتبة على هذا الإجراء فيما يتعلق بعبء العمل على عاتق اللجنة؛ وإمكانية تقديم الشكاوى الجماعية؛ وإدراج إجراء تحقيق في البروتوكول الاختياري؛ والقيود المفروضة على الموارد التي تؤثر في نظام هيئات المعاهدات.

٢٣- وأعربت عدة وفود ومشاركين عن رغبتهم في أن يتمكن الفريق العامل من التوصية بأن يمنحه المجلس ولايةً تمكنه من الشروع في وضع بروتوكول اختياري بما يعزز ولايته الحالية. وبيَّن عدد قليل من الوفود أن لديه وجهة نظر منفتحة في هذا الصدد وأنه سوف يستمع إلى النقاش بغية تكوين موقف. وبصفة عامة، أعرب جميع المتكلمين عن استعدادهم للعمل بطريقة منفتحة وبناءة.

٢٤- وأشار أحد الوفود إلى الإعلان الذي اعتمد في ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ في مؤتمر عقد في القاهرة للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين للاتفاقية، شارك فيه معظم الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي، وكذلك منظمات دولية ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان ومنظمات غير حكومية وأطفال من بلدان منظمة المؤتمر الإسلامي. ورحب الإعلان بعبارات التأييد التي صدرت عن العديد من الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي من أجل تعزيز ولاية الفريق العامل للمضي قدماً في صوغ بروتوكول اختياري جديد لاتفاقية حقوق الطفل بهدف إتاحة إجراء لتقديم البلاغات.

٢٥- وفي نهاية المناقشة العامة، لاحظ الرئيس أن عدداً كبيراً من الوفود والمشاركين أخذ الكلمة، مما يشهد على الاهتمام الكبير الذي أثاره الفريق العامل. وذكر أن إجراء تقديم البلاغات في إطار الاتفاقية تأخر كثيراً، وأن ثمة حاجة لاستكشاف أسباب ذلك.

رابعاً - أسباب وتوقيت وضع إجراء لتقديم البلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل

٢٦- قدمت رئيسة اللجنة يانغي لي الموضوع المتعلق بأسباب وتوقيت وضع إجراء تقديم البلاغات. كما قدم باولو سيرجيو بينيرو، المفوض والمقرر الخاص المعني بحقوق الطفل في لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والخبير المستقل السابق المعين لقيادة دراسة الأمين العام للأمم المتحدة المعنية بالعنف ضد الأطفال ورقة مكتوبة حول هذا الموضوع. وأشارت السيدة لي إلى أن فكرة وضع إجراء لتقديم البلاغات نوقشت في أواخر الثمانينات، أثناء عملية التفاوض على الاتفاقية، وأثيرت مرة أخرى بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة للاتفاقية عام ١٩٩٩. ومع ذلك، لم يحرز الاقتراح أي تقدم لأن المجتمع الدولي كان في ذلك الوقت يركز على تعريف حقوق الطفل أكثر مما يركز على المسائل الإجرائية.

٢٧- وأشارت السيدة لي إلى أنه في فترة العام ونصف العام الماضية نظرت اللجنة في محاسن ومساوئ إجراء تقديم البلاغات وتوصلت إلى استنتاج مفاده أن هذا الإجراء ليس ممكناً وقابلاً للتطبيق فحسب بل هو ضروري أيضاً لأن من شأنه أن يسهم إسهاماً كبيراً في حماية حقوق الطفل عموماً. وسوف يراعي الإجراء طبيعة الطفل بوصفه كياناً يعتمد على غيره، ومبدأ قدراته المتطورة. علاوة على ذلك، من شأن حق الطفل في الاستماع إليه على الصعيد الدولي أن يزيد من تعزيز الترويج للحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية وحماية هذه الحقوق.

٢٨- أما بالنسبة للتوقيت، فقد أشارت السيدة لي إلى أن المجتمع الدولي يهتم بالأطفال وبحقوقهم منذ عصبة الأمم. علاوة على ذلك، وبعد اعتماد البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لم تعد إمكانية المقاضاة على أساس هذه الحقوق موضوع نقاش. لذلك فهي تعتقد أن الوقت قد حان، وأن إجراء تقديم البلاغات أمر طال انتظاره.

٢٩- وتلت بيان السيدة لي مناقشة أبدى فيها العديد من الوفود الأسباب التي تبرر، من وجهة نظرهم، وضع إجراء لتقديم البلاغات، ومن ذلك: كون العديد من الحقوق التي تكفلها الاتفاقية غير مدرجة في معاهدات أخرى لحقوق الإنسان، وأنّ حقوقاً أخرى مشمولة بالمبادئ المحددة المتضمنة في الاتفاقية؛ ضرورة أن تنظر في الادعاءات المتعلقة بانتهاكات الاتفاقية هيئةٌ من ذوي الخبرات المناسبة، مثل لجنة حقوق الطفل؛ ومن شأن الإجراء أن يتيح سبيلاً للانتصاف عندما تفشل النظم الوطنية في ذلك، لأن العديد من البلدان تفتقر إلى آليات التعويض المناسب؛ ومن شأن اللجنة أن تكون في وضع فريد يمكنها من تقديم توضيحات صادرة عن خبراء بشأن القضايا المعقدة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية؛ ومن شأن الفقه القانوني الذي يتولد عن ذلك أن يسهم إسهاماً كبيراً في تفسير الاتفاقية؛ ويمكن للآليات والهيئات الوطنية أن تستفيد كثيراً من هذا الفقه؛ ومن شأن الإجراء أن يعزز مركز الأطفال باعتبارهم أصحاب حقوق؛ ولن يكون هناك أي تداخل مع السلطات القضائية الوطنية، لأن استنفاد سبل الانتصاف سيكون مطلوبا؛ ومن شأن الإجراء أن يشكل أداة إضافية لتعزيز رصد الاتفاقية؛ ومن شأنه أيضاً أن يسهم في تعزيز التزامات الدول بموجب الاتفاقية، وتعزيز المعايير والسياسات الوطنية.

٣٠- وبخصوص التوقيت، أيد العديد من الوفود التي أخذت الكلمة الحجج التي قدمتها السيدة لي. فقد أبرز بعضها التأييد القوي الحالي لوضع بروتوكول اختياري، وشدد على عدم تفويت فرصة هذا الزخم. ووجدت وفود أخرى أنه من الصعب تحديد الوقت المناسب لذلك.

٣١- ولخص الرئيس - المقرر المناقشة بالتأكيد على بعض الأسباب التي أشار إليها متكلمون أعربوا عن تأييدهم لوضع بروتوكول اختياري، بما في ذلك كون الطفل صاحب حقوق وكون الاتفاقية هي المعاهدة الوحيدة التي لا تتضمن إجراءً لتقديم البلاغات. علاوة على ذلك، فإن من شأن البروتوكول الاختياري أن يُعطي مضموناً لحق الطفل في الاستماع إليه، ويوفر سبيلاً من سبل الانتصاف الفعالة ويمثل آلية تراعي حقوق الأطفال. ومن شأن فقه اللجنة أن يسهم إسهاماً كبيراً في تفسير أحكام الاتفاقية، ويلهم الهيئات الإقليمية والوطنية.

٣٢- وفيما يتعلق بالتوقيت، أشار إلى الآراء المختلفة التي أبديت. ومع ذلك، أشار إلى أن على الدول الأطراف أن تمتثل للالتزامات والتعهدات التي قبلت بها عندما صدقت على الاتفاقية.

خامساً - الآليات الدولية القائمة وكفاءتها وسهولة وصول الأطفال إليها: منظور وضع إجراء خاص

٣٣- عرضت موضوع الآليات الدولية القائمة نجاة امجيد المعلا، المقررة الخاصة المعنية بمسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية.

٣٤- وأوضحت المقررة الخاصة كيفية عمل ولايتها في التعامل مع الشكاوى الفردية والنداءات العاجلة والزيارات القطرية. وأشارت إلى حدود هذه الولاية، ولا سيما فيما يتعلق

بالشكاوى الفردية، فقالت إنها كانت غير قادرة على التصرف في كثير من الحالات، لأن القضايا المطروحة لم تكن مشمولة بولايتها رغم أنها كانت تتعلق بالأطفال.

٣٥- ورحبت المقررة الخاصة بفكرة وضع بروتوكول اختياري يتضمن إجراءً لتقديم البلاغات. ورأت أن من شأن هذا الإجراء أن يكون مكملاً لولايتها ولولاية اللجنة على حد سواء، ومن شأنه أن يؤدي إلى توفير حماية أفضل لحقوق الطفل ويعزز النظام الدولي لحماية حقوق الإنسان. وشددت على أن التعاون بين الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات ضروري بشكل عام. وفيما يتعلق بتعاونها مع لجنة حقوق الطفل، قالت إن هذا التعاون يقوم أساساً على تبادل المعلومات.

٣٦- وبررت المقررة الخاصة، من منظور ولايتها، ضرورة وضع الإجراء الجديد بما يلي: (أ) إن الجزء الأكبر من المعلومات كان يردها من المنظمات غير الحكومية، وبالتالي كانت هناك مشكلة تتعلق بعدم إمكانية اطلاع الأطفال على هذه المعلومات أو الوصول إليها بشكل تام؛ (ب) كان نطاق ولايتها محدوداً؛ (ج) لم يكن هناك إجراء متابعة فعال في إطار ولايتها. وكي يكون الإجراء الجديد فعالاً، ينبغي ضمان سهولة وصول الأطفال أو الأشخاص الذين يعملون مع الأطفال إليه. كما ينبغي مراعاة السرية واحترام الحياة الخاصة للأطفال.

٣٧- وطرح عدد من الوفود أسئلة حول إمكانية النظر في شكاوى متطابقة من قبل آليات مختلفة. ولاحظ البعض أنه إذا تم اعتماد بروتوكول اختياري فإن الآلية التي ستكون مشمولة بالبروتوكول ستستأثر بالنظر في معظم الشكاوى المتصلة بالأطفال.

٣٨- وتم التشديد أيضاً على أن الإجراءات الخاصة مفتوحة أصلاً للأطفال. ومع ذلك، ونظراً لخصوصية كل ولاية، لا يمكن للإجراءات الخاصة إلا ضمان حماية مجزأة لحقوق الأطفال. وبالتالي، فإن من شأن وضع بروتوكول اختياري أن يقدم قيمة مضافة للنظام القائم.

٣٩- وشدد ممثلو المنظمات غير الحكومية على عدم وجود هيئة ذات صلاحيات كاملة لتناول حقوق الطفل. ورغم أن بعض هيئات المعاهدات تتلقى شكاوى من أطفال، فإن ولايتها لا تزال محدودة.

٤٠- ولاحظ الرئيس - المقرر عند تلخيصه للمناقشة المتعلقة بهذا الموضوع أن فعالية هذا الإجراء تعتمد إلى حد كبير على سهولة استفادة الأطفال منه. ولذلك، ينبغي أن يكون الأطفال وممثلوهم والأشخاص الذين يعملون على قضايا الأطفال وغيرهم من أصحاب المصلحة على علم بوجوده. وينبغي أن تتاح المعلومات المتعلقة بهذا الموضوع في المدارس وغيرها من المؤسسات ذات الصلة. ولاحظ الرئيس كذلك أن قضايا التكامل والتداخل أُشير إليها في كثير من الأحيان. ومع ذلك، كان من الواضح أن هيئات المعاهدات القائمة ونظم الإجراءات الخاصة لم تقدم سوى حماية مجزأة بشأن حقوق الطفل، وأنها لم تتمكن من ضمان مستوى الحماية الذي تقدمه اتفاقية حقوق الطفل.

سادساً - الكفاءة في مجال حماية حقوق الطفل في إطار الآليات القائمة على الصعيدين الوطني والإقليمي: أفضل الممارسات وأوجه القصور

٤١- عرض موضوع الكفاءة في مجال حماية حقوق الطفل في إطار الآليات القائمة على الصعيدين الوطني والإقليمي بيتر نيويل، الذي أشار إلى الفجوة القائمة بين الالتزامات التي قطعتها الدول على نفسها بالتصديق على الاتفاقية ومدى إعمال حقوق الأطفال وتمتعهم بها في واقع الحال. وشدد على أن العديد من الدول لا تزال بعيدة عن توفير سبل انتصاف فعالة مركزاً على الحاجة إلى اتخاذ تدابير من أجل ضمان ما يلي: (أ) توافر المعلومات الملائمة للأطفال، وتوفير المشورة والدعاية الملائمة لهم، بما في ذلك دعم الدعاية الذاتية؛ (ب) وصول الأطفال بسهولة إلى الإجراءات المستقلة لتقديم الشكاوى في جميع بيئات حياتهم؛ (ج) وصول الأطفال وممثليهم، مثلهم مثل جميع أصحاب الحقوق الآخرين، إلى المحاكم عندما لا تؤدي سبل الانتصاف الأخرى إلى معالجة انتهاكات حقوقهم، أو إلى معالجة هذه الانتهاكات بشكل واف؛ (د) دفع تعويض مناسب للأطفال الذين انتهكت حقوقهم.

٤٢- ووفقاً لهذا الخبير، لم يوفر العديد من الدول بعد سبل انتصاف فعالة، لأنها تعتبر الأطفال أفراداً تمارس عليهم الحقوق وليس كأصحاب حقوق. ولُفت الانتباه في هذا الصدد إلى ضعف الأطفال المعوقين بصورة خاصة. وأكد الخبير أن الأطفال لا يتصرفون في كثير من الأحيان إلا من خلال والديهم. ومع ذلك، تنطوي قضايا عديدة (مدنية أو جزائية أو إدارية) على خطر حدوث تضارب في المصالح بين الوالدين والطفل.

٤٣- وسُلط الضوء في دراسة الأمين العام عن العنف ضد الأطفال لعام ٢٠٠٦ على عدم وجود وسائل انتصاف كافية على المستوى الوطني. علاوة على ذلك، رغم أن لجنة حقوق الطفل طلبت في تعليقها العام رقم ٢ من الدول الأطراف تمكين مؤسساتها الوطنية لحقوق الإنسان من النظر في شكاوى الأفراد المقدمة بالنيابة عن الأطفال أو من قبل الأطفال مباشرة، فإن هذا الهدف لم يتحقق عموماً.

٤٤- وفي الوضع الأمثل، وفقاً للخبير، ينبغي أن تكون وسائل الانتصاف متاحة على المستوى الوطني. لكن، وللأسف، نادراً ما كان ذلك يحدث في الممارسة العملية. فعملية إعداد واعتماد وبدء نفاذ بروتوكول اختياري يمكن أن تزيد الاستفادة من الآليات الوطنية وتحسن عملها.

٤٥- وأشار الخبير إلى أن الدول لم تمنع الكبار من الوصول إلى سبل الانتصاف الدولية عندما فشلت الآليات الوطنية في توفير استجابة كافية. وتبعاً لذلك، ينبغي عدم اتباع نهج مختلف بالنسبة للأطفال. علاوة على ذلك، ينبغي مراعاة الوضع الخاص للأطفال.

٤٦- وفيما يتعلق بشرط استنفاد سبل الانتصاف المحلية، أكد الخبير أن هذا الشرط ينبغي أن يشير فقط إلى سبل الانتصاف التي تكون في متناول الطفل أو ممثله، والتي لا يتم تأخيرها دون مبرر. علاوة على ذلك، يجب توخي تدابير خاصة لحماية الطفل من التهديدات التي قد تنشأ عن تقديم البلاغات.

٤٧- ووفقاً للخبير، ينبغي أن يتيح البروتوكول الاختياري أيضاً للجنة إجراء تحقيقات في الانتهاكات الجماعية للحقوق المكفولة في الاتفاقية. ويمكن توخي وضع آلية لتقديم شكاوى جماعية، دون التعريف بهوية الضحايا المحددين. وينبغي أن تكون جميع الإجراءات المتوخاة مراعية وملائمة للأطفال. وفي الختام، شدد الخبير على ضرورة ضمان الاتساق والانسجام بين الإجراء المتوخى (الإجراءات المتوخاة) والإجراء القائم (الإجراءات القائمة) بالفعل. ولا يمكن للبروتوكول الاختياري الجديد إلا أن يكون أداة إضافية لضمان تمتع الأطفال بحقوقهم بصورة أفضل.

٤٨- وفيما يتعلق باقتراح إيجاد آلية للشكاوى الجماعية، أشارت عدة دول أطراف إلى أن هذه المسألة تحتاج إلى مزيد من التمحيص. وينبغي التمييز بين الشكاوى الجماعية التي يقدمها أفراد يمكن تحديد هويتهم، والشكاوى التي تتعذر فيها الإفرادية.

٤٩- وأشار عدد من الوفود إلى أنه سبق لكل من لجنة البلدان الأمريكية/محكمة حقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن أشارت في فقهها إلى أحكام اتفاقية حقوق الطفل، وإلى أن ذلك يسَّر تطبيق أحكام الاتفاقية من جانب المحاكم المحلية. وأصر بعض الوفود على الطابع التكاملي للآليات الإقليمية والدولية لحماية حقوق الإنسان. ولا يمكن لبروتوكول اختياري إلا أن يعزز هذا التكامل.

٥٠- واقترح أحد الوفود أن يتضمن البروتوكول الاختياري الجديد مبادئ توجيهية بشأن السمات الرئيسية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المعنية بالتعامل مع قضايا الأطفال.

٥١- وقدمت عدة وفود معلومات عن آلياتها وممارساتها الخاصة بحماية الأطفال، بما في ذلك مسألة التمثيل، وقدمت أمثلة على الممارسات الجيدة. وشدد الكثير من الوفود على ضرورة تعزيز حماية الأطفال على المستوى الوطني. واقترح أحد الوفود النظر أيضاً في احتياجات الفئات الضعيفة من الأطفال. واقترح وفد آخر إنشاء قاعدة بيانات تتضمن معلومات عن الممارسات الجيدة.

٥٢- وأكد أحد الوفود ضرورة توضيح المسائل المتعلقة بتأخر الإجراءات وطولها، ومنها، على سبيل المثال، كيفية معالجة الحالة عندما تكون القضية مقدمة من جانب قاصر يكون قد بلغ سن الرشد عندما تتخذ اللجنة قرارها النهائي. وتناولت عدة وفود مسألة استفادة الأطفال من إجراء تقديم البلاغات، وتساءل أحد الوفود عن الخيارات المتاحة للطفل المعاق لتقديم شكوى على الصعيد الدولي.

٥٣- وأعرب ممثلو المنظمات غير الحكومية عن رأي مفاده أن الآلية الجديدة سوف تسترشد بها المحاكم الوطنية في التعامل مع قضايا الأطفال. ولا يملك العديد من البلدان آلية خاصة تتيح للأطفال تقديم الشكاوى، كما أن الأطفال، بصفة عامة، يواجهون عوائق في الوصول إلى الآليات القائمة. وقد لا تضمن الآليات الإقليمية القائمة إلا حماية محدودة للأطفال، لأنها لا تستطيع التعامل مع جميع الحقوق المحمية بموجب الاتفاقية. وفي أي حال،

ليس هناك أي تنازع بين الآليات القائمة والآلية المتوخاة. وعندما تفشل هذه الآليات في تقديم التعويض على المستوى الوطني أو الإقليمي، يجب أن تتاح للأطفال فرصة التماس سبيل انتصاف على المستوى الدولي.

٥٤- وتعليقاً على التدخلات المختلفة، اعترف السيد نيويل أن كلاً من نظام البلدان الأمريكية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان استخدم اتفاقية حقوق الطفل استخداماً إيجابياً في تفسير الاتفاقيتين الأمريكية والأوروبية لحقوق الإنسان. كما كان النظامان قد أخذا بعين الاعتبار التعليقات العامة للجنة. وعلى الرغم من ذلك، انتُقد عدد من الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لعدم اتساقها تماماً مع اتفاقية حقوق الطفل. وفي رأيه، ليس في وسع الآليات الإقليمية إلا أن ترحب بوضع إجراء جديد لتقديم البلاغات.

٥٥- وأشار الخبير أيضاً إلى أن حل مسألة التداخل يكمن في وضع قيود قياسية بحيث لا يُنظر في مسألة معينة من خلال أكثر من آلية واحدة في وقت واحد. واختيار الهيئة سيعتمد بشكل رئيسي على الحقوق والادعاءات التي يستند إليها الضحايا. وقال إنه لا يعتقد أن البروتوكول الاختياري المقبل ينبغي أن يتضمن أحكاماً بشأن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيما يتصل بالشكاوى، لأن هذه القضية قد تم تناولها في المبادئ المتعلقة بمركز وطرق عمل المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها (مبادئ باريس)، وفي تعليق اللجنة العام رقم ٢.

٥٦- وفيما يتعلق بطول الإجراءات، أوضح السيد نيويل أن هيئات المعاهدات القائمة التي تنظر في البلاغات وضعت قواعدها الخاصة بشأن المواعيد النهائية لتقديم الملاحظات من جانب الأطراف. وينبغي للإجراء الجديد أن يوجد توازناً بين حقوق ومصالح أصحاب الشكاوى والدول الأطراف في هذا الصدد.

٥٧- ورأى الخبير كذلك أن من شأن تخويل اللجنة إمكانية إصدار الطلبات الخاصة بتدابير الحماية المؤقتة أن يكون ذا أهمية حاسمة بالنسبة لعملها فيما يتصل بالبلاغات الفردية.

٥٨- وفيما يتعلق بمسألة التمثيل، وبالإشارة إلى مبدأ "المصلحة الفضلى للطفل"، اقترح الخبير معاملة تفضيلية بحسب عمر الطفل ومدى قدرته على إعطاء موافقته على أن تنظر اللجنة في قضيته.

٥٩- وأكد الرئيس - المقرر في معرض تلخيصه للمناقشة ما يلي: الحاجة إلى أن يكون الإجراء ملائماً للأطفال وإلى معالجة البلاغات على وجه السرعة؛ الحاجة إلى ضمان وصول الأطفال إلى المحاكم؛ أهمية مراعاة أفضل الممارسات على الصعيد الوطني؛ ضرورة عدم تداخل الآليات الإقليمية والدولية، بل ضرورة أن تكمل بعضها البعض؛ الفكرة التي مفادها أن آليات الحماية الدولية يمكن أن تسهم في تعزيز الآليات على المستوى الوطني؛ ضرورة عدم تجاهل التوقعات الإيجابية على الصعيدين الوطني والإقليمي؛ ضرورة استنفاد سبل الانتصاف المحلية فقط عندما تكون هذه السبل فعالة ومتاحة، وعندما لا تكون الإجراءات طويلة دون لزوم؛ ضرورة أن تُخول المؤسسات الوطنية تقديم القضايا ذات الصلة بالأطفال إلى المحاكم؛ الحاجة إلى مواصلة مناقشة مسألة الشكاوى الجماعية فيما يتصل بإجراء تقديم البلاغات في المستقبل.

سابعاً – الطابع الفريد لحقوق الطفل والحقوق الخاصة المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل، بما في ذلك حق الطفل في الاستماع إليه

٦٠- عرض موضوع الطبيعة الفريدة لحقوق الطفل والحقوق المحددة في الاتفاقية مارتا سانتوس باييس، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف ضد الأطفال، وجان زرماتن، نائب رئيس لجنة حقوق الطفل. وذكرت السيدة سانتوس باييس أن التجربة الغنية التي اكتُسبت على مدى ٢٠ عاماً، بما في ذلك تغير النظرة تجاه الأطفال واعتبارهم أصحاب حقوق، والإصلاحات المؤسسية والقانونية ذات الصلة وإجراء تقييم شامل لعمل الآليات الإقليمية والوطنية، أتاحت توجيهات مفيدة فيما يتعلق بهذه المناقشة.

٦١- السيدة سانتوس باييس شرحت كيف يكون إجراء تقديم البلاغات ذا صلة بولايتها. كما أظهرت دراسة الأمين العام المعنية بالعنف ضد الأطفال استمرار العنف ضد الأطفال الذي يمثل في الغالب ظاهرة خفية ومقبولة على نطاق واسع في المجتمع. ونتيجة لذلك، يخشى الأطفال الإبلاغ عنها، خصوصاً في ظل عدم وجود وسائل انتصاف فعالة على المستوى الوطني. لذا فإن من الضروري وضع آليات مناسبة على الصعيد الوطني، على أن تُستكمل بإجراء لتقديم البلاغات في إطار الاتفاقية، على النحو الموصى به في الدراسة. وإذ يسترشد ذلك الإجراء بالقواعد والمعايير الدولية القائمة، فإن من شأنه أن يسهم في الحفاظ على الطابع الشمولي للاتفاقية؛ ويراعي المبادئ العامة للاتفاقية لدى النظر في الادعاءات؛ ويقترح تدابير لمنع تعرض الأطفال لأعمال انتقامية بسبب قيامهم بتقديم شكاوى؛ ويطبق نهجاً يراعي الفوارق بين الجنسين؛ ويضمن حق الطفل في الاستماع إليه في الإجراءات التي تمسه؛ ويكمل وظيفة اللجنة المتمثلة في النظر في التقارير، بحيث تكون في وضع يسمح لها بدعوة الهيئات ذات الصلة إلى دعم البلدان في متابعة توصياتها، بما في ذلك عن طريق معالجة الأسباب الجذرية للعنف ضد الأطفال.

٦٢- ومن الأسباب المحددة الأخرى التي تستدعي صياغة بروتوكول اختياري يضع إجراءً لتقديم البلاغات، تزويد الدول بإرشادات مفصلة بشأن اتخاذ تدابير تشريعية محددة، وكذلك النص على حق الطفل في المعلومات بشكل أكثر تحديداً. وينبغي وضع الآليات الوطنية لمساعدة الأفراد في استخدام هذا الإجراء من خلال مكاتب أمناء المظالم، على سبيل المثال. ومن الضروري ضمان أن تصبح جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة على دراية بهذا الإجراء وأن تكتسب المهارة اللازمة لاستخدامه.

٦٣- وكي يكون إجراء تقديم البلاغات فعالاً وفي متناول الأطفال بصورة فعلية، فإنه من الضروري أن يكون مفهوماً وسهل المنال. ولهذا السبب، قد يتضمن البروتوكول الاختياري الجديد توجيهات قيمة للدول بشأن ضرورة ما يلي: تزويد الأطفال بالمعلومات ذات الصلة بشأن الآليات والإجراءات القائمة لتقديم الشكاوى؛ رفع مستوى الوعي بما تعنيه هذه الصكوك وبكيفية استخدامها؛ استخدام لغة ومواد وأدوات ملائمة للأطفال في أداء هذه المهام.

٦٤- كما ينبغي أن يقر البروتوكول الاختياري بأهمية الضمانات القانونية، بما في ذلك حق الطفل في الاستعانة بإجراء تقديم البلاغات، وفي الحصول على دعم فعال في جميع مراحل العملية؛ وفي الاستفادة من المشورة القانونية والتمثيل القانوني؛ وفي الحصول على المساعدة القانونية المجانية؛ وفي طلب صدور القرارات على وجه السرعة. علاوة على ذلك، ينبغي النظر في مقبولية البلاغ في ضوء مصلحة الطفل الفضلى، مع التخلي عن شرط استنفاد جميع وسائل الانتصاف المحلية المتاحة عندما يكون تطبيق هذه الوسائل غير معقول أو يستغرق مدة طويلة أو لا يُنتظر منه أي حل منصف وفعال. ومن شأن المزيد من المناقشات فيما يتعلق بوضع بروتوكول اختياري أن تتيح الفرصة لمعالجة هذه المسائل وغيرها بالتفصيل، مع مراعاة الحاجة إلى الاعتماد على إطار معياري راسخ وسليم، والروح التقدمية للاتفاقية والخبرات المكتسبة على الصعيدين الوطني والإقليمي.

٦٥- وأشار السيد زرماتن في مداخلته إلى أن الاتفاقية صك شمولي يغطي حقوق الطفل المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبينما تعكس بعض المواد الضمانات المنصوص عليها لصالح كل فرد في المعاهدات الأخرى لحقوق الإنسان، فإن معظم أحكام هذه الاتفاقية تنص على حقوق فريدة من نوعها لصالح الأطفال. علاوة على ذلك، لا بد من تفسير جميع أحكام الاتفاقية في ضوء مبادئها الرئيسية، أي عدم التمييز (المادة ٢)، وإيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى في جميع الإجراءات التي تتعلق بالأطفال (المادة ٣)، وكفالة بقاء الطفل ونموه إلى أقصى حد ممكن (المادة ٦)، وإيلاء آراء الطفل الاعتبار الواجب في جميع المسائل التي تخصه (المادة ١٢).

٦٦- وفيما يتعلق بحق الطفل في الاستماع إليه، أشار السيد زرماتن إلى القرار ١٤٦/٦٤ بشأن حقوق الطفل، الذي أقرت فيه الجمعية العامة، في جملة أمور، بأن إعمال حق الطفل في التعبير عن آرائه الخاصة وفي المشاركة يتطلب أن يتخذ البالغون موقفاً يكون الطفل محوره، بالاستماع إلى الأطفال واحترام حقوقهم ووجهات نظرهم الفردية (الفقرة ٣٢). وهذا القرار، جنباً إلى جنب مع تعليق اللجنة العام رقم ٥ (التدابير العامة لتنفيذ اتفاقية حقوق الطفل) يقر بوضوح بالوضع الخاص للأطفال، وهو ما يعني أن الأطفال أصبحوا أصحاب حقوق وليس فقط أفراداً يحتاجون إلى الرعاية والحماية. وبالتالي، فإنه من الضروري أن توفَّر للأطفال وسائل قانونية لتقديم الشكاوى عندما تكون حقوقهم قد انتهكت، إضافة إلى حصولهم على تعويض. ويرى السيد زرماتن أن هذا الوضع الخاص إلى جانب كون معاهدات حقوق الإنسان الأخرى لم تلب الاحتياجات المحددة للأطفال بشكل كاف يبرران وضع إجراء خاص بتقديم البلاغات. ومن شأن هذا الإجراء أن يكمل ولاية اللجنة في مجال الرصد ومن شأن الفقه القانوني الذي سيتولد عن ذلك الإجراء أن يوفر التوجيه اللازم على المستوى الوطني، بما في ذلك عن طريق تعميم مراعاة المبادئ العامة المنصوص عليها في الاتفاقية.

٦٧- ورأى السيد زرماتن أن تعليق اللجنة العام رقم ١٢ بشأن حق الطفل في الاستماع إليه (المادة ١٢ من الاتفاقية) ينبغي أن يلهم مناقشات الفريق العامل. وتشير الفقرة ٤٧ من ذلك التعليق إلى أنه "إذا انتُهك حق الطفل في الاستماع إليه فيما يتعلق بإجراء قضائي وإداري، يجب أن تكون للطفل إمكانية الوصول إلى إجراءات الطعن والشكوى التي تُقدم الإنصاف عن انتهاكات الحقوق. ويجب أن تقدم إجراءات الشكوى آليات موثوقة لضمان ثقة الأطفال في أن استخدامها لن يعرضهم لخطر العنف أو العقاب". ويرى السيد زرماتن أنه يمكن تفسير الإشارة إلى الوصول إلى إجراءات الطعن والشكوى على أنها تشمل إمكانية أن يقدم الطفل بلاغاً فردياً أمام اللجنة بدعوى انتهاك حقوقه. وأخيراً، أشار السيد زرماتن إلى أن ما يقرب من نصف سكان العالم تقل أعمارهم عن ١٨ عاماً، ولذلك فإن من المفارقات العجيبة أن يُستبعَد نصف سكان العالم من الاستفادة من إجراء مناسب لتقديم البلاغات.

٦٨- وتلت بيانات السيدة سانتوس باييس والسيد زرماتن مناقشة استكشفت فيها وفود كثيرة الروابط بين الطبيعة الفريدة لحقوق الطفل وإجراء تقديم البلاغات. وأثيرت المسائل التالية في هذا الصدد:

(أ) بينما تم الاعتراف بالطفل باعتباره صاحب حقوق محددة وفريدة وبأن اللجنة هي الهيئة الأكثر خبرة للفصل في تلك الحقوق من بين هيئات المعاهدات، فإن الاتفاقية تبقى المعاهدة الأساسية الوحيدة من بين معاهدات حقوق الإنسان التي تفتقر إلى إجراء لتقديم البلاغات؛

(ب) من شأن وضع إجراء لتقديم البلاغات في إطار الاتفاقية أن يسهم في تعزيز حماية الطفل من خلال توفير منتدى خاص تقوم فيه لجنة تتمتع بخبرات فريدة ومتعددة التخصصات بالنظر في جميع الحقوق والمبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية بالاستناد إلى الطريقة الإبداعية والابتكارية التي صُممت فيها الاتفاقية؛

(ج) ينبغي النظر في المسائل المتعلقة بقدرة الطفل على تقديم شكوى وفي أنسب الهيئات لتقييم نضج الطفل في ضوء الدروس المستخلصة من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وكذلك الخبرات المكتسبة على الصعيد الوطني؛

(د) لا تحدد الاتفاقية السن الدنيا للاستماع إلى آراء الطفل، لكنها تذكر أن إيلاء الاعتبار لآراء الطفل يجب أن يقوم على أساس معايير موضوعية (السن) وذاتية (مستوى النضج) على السواء؛

(هـ) نظراً لضعف الأطفال، يوجد خطر موضوعي يتمثل في التلاعب بهم عند تقديم الشكاوى. ولذلك ينبغي أن يولي أي بروتوكول اختياري اهتماماً خاصاً لهذا الجانب وأن يضع ضمانات محددة لتجنب هذا الخطر إلى أقصى حد ممكن أو للحد منه؛

(و) ينبغي الاسترشاد بالمبدأ الرئيسي لقدرات الطفل المتطورة الوارد في المادة ٥ من الاتفاقية، والذي يتناوله التعليق العام رقم ٧ بالتفصيل، في تفسير دور الأسرة أو أي

شخص آخر مسؤول (أشخاص آخرين مسؤولين) قانوناً عن الطفل. ولا يوجد أي تناقض بين حق الطفل في الحماية وكون الطفل صاحبَ حقوق؛

(ز) يجب الاسترشاد بالدروس المستفادة وبأفضل الممارسات المتعلقة بمشاركة الأطفال في صوغ التشريعات المتصلة بحقوقهم الأساسية لدى النظر في مشاركة الأطفال في عمل الفريق العامل المفتوح العضوية.

٦٩- وشدد الرئيس - المقرر في معرض تلخيصه لهذه المناقشة على ضرورة مراعاة التوصيات المتعلقة بآليات الانتصاف التي قُدمت في سياق دراسة الأمين العام بشأن العنف ضد الأطفال، لدى اتخاذ قرار بشأن وضع بروتوكول اختياري. وبينما رأى بعض المتكلمين، على ما يبدو، أن الاتفاقية تقر ضمناً بالحاجة إلى وضع إجراء لتقديم البلاغات، أعرب آخرون عن شكوكهم في هذا الصدد، مشيرين إلى أن المسألة تحتاج إلى مزيد من المناقشة. وأشار الرئيس أيضاً إلى أهمية وجود إجراء ملائم للأطفال يراعي قدرات الطفل المتطورة وفرادة الحقوق والمبادئ التي نصت عليها الاتفاقية.

ثامناً - الآثار المترتبة على وضع إجراء تقديم البلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل وجدوى هذا الإجراء

٧٠- قدمت السيدة لي، رئيسة لجنة حقوق الطفل، عرضاً حول الجدوى من وضع إجراء لتقديم البلاغات في إطار اتفاقية حقوق الطفل. وقدمت نيفينا فوكوفيتش ساهوفيتش، وهي عضو سابق في لجنة حقوق الطفل، ورقة حول نفس الموضوع.

٧١- وأشارت السيدة لي إلى عبء العمل الملقى على عاتق اللجنة. فقد قررت اللجنة في مناسبتين العمل في فريقين متوازيين وفي قاعتين مختلفتين عندما تراكمت أمامها تقارير الدول. ولتفادي مشكلة التأخير في المستقبل، تطلب اللجنة من الدول الأطراف الجمع بين التقارير الدورية. وتقوم اللجنة حالياً بمراجعة أساليب عملها بهدف توفير حل أكثر دواماً لهذه المشكلة على المدى الطويل.

٧٢- وأشارت السيدة لي إلى أن أساليب العمل المتبعة في دراسة البلاغات يمكن تناولها في سياق النظام الداخلي المقرّر اعتماده حالما يتم وضع الآلية. وفي هذا الصدد، تود اللجنة أن تطلع على كيفية عمل الآليات الأخرى المعنية بالنظر في البلاغات. وعلى مستوى الأمانة، أشارت التقديرات إلى الحاجة، في بداية الأمر، أي عندما تدخل الآلية حيز النفاذ، إلى موظف إضافي من الفئة الفنية وموظف من فئة الخدمات العامة.

٧٣- وفيما يتعلق بالخبرات، أشارت السيدة لي إلى أن الأعضاء الحاليين في اللجنة يضمون سبعة خبراء لديهم خلفية قانونية. ومع ذلك، لا بد من اتباع نهج متعدد التخصصات للتصدي لانتهاكات حقوق الطفل على نحو كلي وشامل. وفيما يتعلق بكيفية معالجة

البلاغات، قالت إن اللجنة ستنظر بالتأكيد في الخبرات المتوافرة لدى هيئات معاهدات أخرى. وقد تشمل الخيارات الممكنة إنشاء فريق عامل أو تعيين مقرري حالات.

٧٤- أخيراً، فيما يتعلق بموضوع تقديم المساعدة الدولية لبرامج التدريب في سياق البروتوكول الاختياري، والذي أثاره بعض الوفود، أشارت السيدة لي إلى أن البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتضمن حكماً في هذا الصدد وقالت بإمكانية اتباع نهج مماثل في البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل.

٧٥- وأُتبع بيان السيدة لي بمناقشة أثار خلالها بعض الوفود عدداً من المسائل المتعلقة بالقضايا الإجرائية وبالموارد والتي تخص العمل الذي يُتوقع أن تقوم به اللجنة المعنية بالشكاوى الفردية في المستقبل. وشملت المسائل التي أُثيرت ما يلي:

(أ) مسألة التأخير في تقديم البلاغات إلى اللجنة، واحتمال أن يتجاوز صاحب الشكوى مرحلة "القاصر" بالمعنى المقصود في هذه الاتفاقية قبل الانتهاء من الإجراءات؛

(ب) الإجراء الذي يمكن للجنة بموجبه أن تسند مهمة النظر في الشكاوى المقدمة إليها إلى إحدى غرفتيها، أو إلى فريق عامل يتم إنشاؤه لهذا الغرض؛

(ج) الموارد البشرية والمالية، بما في ذلك مسألة ما إذا كان ينبغي تخصيص الموارد تدريجياً لأنشطة اللجنة في مجال النظر في البلاغات، في ظل تزايد عدد الشكاوى؛

(د) فيما يخص الفريق العامل، ضرورة إحراز تقدم سريع في العملية الحالية، وذلك لتجنب الإنفاق غير الضروري للموارد المتاحة؛

(هـ) الحاجة إلى ضمان ما يكفي من الخبرة القانونية داخل اللجنة.

٧٦- وفيما يتعلق بالموضوع المذكور أعلاه، قدمت أمانة مفوضية حقوق الإنسان عرضاً للإجابة على عدد من الأسئلة التي طرحتها الوفود فيما يتعلق بالعمل الحالي لنظام هيئات المعاهدات فيما يخص دراسة البلاغات.

٧٧- وفيما يتعلق باللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أوضحت الأمانة العامة أن حوالي ٤٣٠ قضية لا تزال معلقة في الوقت الحالي. وتُسجل حوالي ١٠٠ قضية في السنة، كما يُعتمد عدد متساو من القرارات النهائية كل سنة. وقالت إن ٨٥ قضية معروضة حالياً على لجنة مناهضة التعذيب، وإن ما مجموعه حوالي ٤٠٠ قضية تم تسجيلها في إطار إجراء اللجنة منذ بداية التسعينات. ولم يُسجل لدى لجنة القضاء على التمييز العنصري ولدى اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إلا عدد قليل جداً من القضايا. ولم يُسجل بعد أي بلاغ فردي لدى اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المنشأة حديثاً.

٧٨- وأوضحت الأمانة أن ما لا يتجاوز ٢ إلى ٢,٥ في المائة من الشكاوى التي نظرت فيها هيئات المعاهدات تتصل بحالات تشمل أطفالاً. وفيما يتعلق بالقلق الذي أعرب عنه عدد من الوفود من أن يسعى مقدمو الشكاوى إلى "المفاضلة بين الهيئات"، أشارت الأمانة إلى الممارسة الحالية لهيئات المعاهدات التي تنظر في البلاغات الفردية، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لافتة إلى أن معظم الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أبدت تحفظاً على المادة ٥، الفقرة ٢(أ) من البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تحد من اختصاص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في النظر في الشكاوى التي سبق أن نظرت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. كما أن هناك هيئات معاهدات أخرى ممنوعة من النظر في البلاغات التي سبق أن بتت فيها الهيئات الدولية ذات الصلة.

٧٩- وفيما يتعلق بمسألتي مكانة الأطفال والشكاوى الجماعية، التي أثارتهما أيضاً الوفود في مناقشاتها، ينبغي تناولهما في مرحلة الصياغة. ومن الواضح والمعقول أن ثمة ضرورة إلى وضع قواعد تتعلق بتمثيل الأطفال.

٨٠- وفيما يتعلق بمسألة استنفاد سبل الانتصاف المحلية، التي طرحتها الوفود في عدد من المناسبات، أشارت الأمانة إلى أنه، وفيما يتعلق بالممارسات التي تتبعها هيئات المعاهدات في دراسة البلاغات الفردية، يجب النظر في بطء وسائل الانتصاف المحلية في كل حالة على حدة. وفيما يتعلق بالقلق الذي أعرب عنه عدد من الوفود من أن اللجنة قد تصبح جهة إضافية في إطار الإجراءات المقامة على المستوى المحلي، لاحظ ممثل مفوضية حقوق الإنسان أن هيئات المعاهدات لا تتصرف بوصفها "درجة رابعة للتقاضي"، وهي عادة لا تنظر في الوقائع والأدلة التي تتناولها المحاكم الوطنية.

٨١- وبخصوص عبء العمل الإضافي الذي سيقع على عاتق اللجنة إذا ما قامت بدراسة البلاغات الفردية، وبالاستناد إلى ممارسات هيئات المعاهدات القائمة، لاحظت الأمانة أن احتمال أن تتلقى اللجنة العديد من البلاغات حال دخول البروتوكول الاختياري حيز النفاذ، هو احتمال ضعيف بسبب جملة أمور منها شرط استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

٨٢- وفيما يتعلق بموارد الأمانة، لوحظ أنه ينبغي تقديم بيان عن الآثار المترتبة في الميزانية البرنامجية في الوقت المناسب، لضمان توفير موارد إضافية من شأنها أن تتيح للجنة تنفيذ أنشطتها في إطار البروتوكول الاختياري.

٨٣- وكررت السيدة لي، في ردودها على الأسئلة التي طرحتها الوفود، أن اللجنة سوف تستند إلى أفضل الممارسات المتبعة في هيئات المعاهدات الأخرى. وفيما يتعلق بالخبرة القانونية لأعضاء اللجنة، أشارت إلى أن تشكيلة اللجنة من مسؤولية الدول الأطراف. وأكد كل من السيدة لي والسيد زرماتن أهمية اتباع نهج متعدد التخصصات في التعامل مع القضايا المتعلقة بالأطفال، كما كان الحال فعلاً على الصعيد الوطني. وفي هذا الصدد، أشار ممثل مفوضية حقوق الإنسان إلى الإسهامات المفيدة لأعضاء ليست لديهم خبرة قانونية في اللجان التي تقوم حالياً بدراسة البلاغات الفردية.

٨٤- وفي أعقاب العرض الذي قدمته الأمانة، طرحت الوفود أسئلة إضافية بشأن ما يلي: إحصاءات البلاغات وأسباب عدم قبولها قبل وبعد تسجيلها؛ أسباب انخفاض النسبة المئوية للبلاغات التي تشمل الأطفال؛ الوقت اللازم لمعالجة البلاغات منذ تسجيلها؛ وتقدير النسبة المئوية للبلاغات الإضافية التي يمكن لأمانة مفوضية حقوق الإنسان دراستها بالنظر إلى وضعها الحالي.

٨٥- وأجابت الأمانة بأن نسبة مئوية عالية من البلاغات الواردة تُرفض قبل التسجيل. وإضافة إلى ذلك، تُعتبر ٤٠ إلى ٥٠ في المائة من البلاغات غير مقبولة بعد تسجيلها. ومن بين الأسباب الرئيسية لعدم قبول البلاغ عدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية، والتعارض مع أحكام المعاهدة ذات الصلة، وعدم وجود أدلة كافية تثبت الادعاء وانتفاء صفة الضحية في الانتهاك المزعوم. وفي حالة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، فإن متوسط الوقت اللازم لمعالجة البلاغ، من وقت تسجيله، يبلغ ثلاث سنوات ونصف السنة إلى أربع سنوات.

٨٦- السيد نيويل اختتم المناقشة بشأن هذا الموضوع من خلال تقديم بضعة أمثلة على تمثيل الطفل في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. واقترح أن تسترشد اللجنة بممارسات المحكمة الأوروبية لوضع النظام الداخلي في إطار البروتوكول الاختياري.

٨٧- وأشار الرئيس - المقرر في عرضه المجمل لمناقشة هذا الموضوع إلى التدابير التي اعتمدتها اللجنة للتعامل مع كم العمل المتراكم حالياً، وإلى أن عدد التقارير آخذ في التراجع تدريجياً. وفيما يتعلق بالموارد، أشار إلى أن اللجنة تضم حالياً سبعة أعضاء من ذوي الخلفية القانونية، وإلى أن تركيبة اللجنة من مسؤولية الدول الأطراف. وقد تم تناول مسألة المساعدة والتعاون الدوليين في البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا الصدد، يمكن في المستقبل توجيه نداء لحشد الموارد اللازمة فيما يتعلق بالبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل، في حال اعتماده.

تاسعاً - اعتماد التقرير

٨٨- اعتمد الفريق العامل تقريره بشرط الاستشارة في جلسته الأخيرة في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.