

قانون 'زامبا' الإيطالي: زيادة درجة الحماية للأطفال غير المصحوبين بالغين

جوزيف ليلوت

سَنَّت إيطاليا تشريعاً شاملاً لحماية حقوق الأطفال غير المصحوبين بالغين الواصلين إلى إيطاليا، ومع أنّ هناك عيوباً في الطريقة التي تُعامل فيها إيطاليا هذه الفئة المستضعفة الخاصة، تؤسس المقاربة الإيطالية القائمة على الحماية لمثال يُحتذى به في الدول الأخرى.

”النظام الأكثر تفصيلاً في توفير الحماية للأطفال في أوروبا“، وجاء قانون زامبا استجابة لتزايد الأعداد الكبيرة من الأطفال غير المصحوبين بالغين المسافرين عبر البحر المتوسط إلى إيطاليا. وفي الفترة الممتدة ما بين ١ يناير/كانون الثاني و٣١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٧ دخل ١٥٧٧٩ من الأطفال غير المصحوبين بالغين إيطاليا عبر البحر^٢. وأتى غالبية هؤلاء الأطفال من الدول الإفريقية ومن بنغلاديش وسوريا، وتشير كثير من التقارير الصادرة مؤخراً إلى الصعوبة التي تتسم بها رحلاتهم وإلى وقوع حالات من الإساءات الجنسية والبدنية التي غالباً ما يواجهونها إضافة إلى تعرضهم لخطر استغلال عصابات الاتجار بالبشر^٣.

وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، اتُّخِذَت عدد من الخطوات للتصدي لحاجات الحماية الخاصة بالأطفال غير المصحوبين بالغين بما في ذلك مراجعة منظومة اللجوء الأوروبية المشتركة، وتوجيه الاتحاد الأوروبي بشأن العودة، وتنفيذ خطة عملها

في مارس/آذار ٢٠١٧، أصبحت إيطاليا الدولة الأوروبية الأولى التي شرّعت إطار عمل شامل لحماية الأطفال غير المصحوبين بالغين. وكان مشروع القانون قد قدّم قبل ثلاث سنوات تقريباً للمرة الأولى وتبع ذلك حملة كسب تأييد نسقتها منظمات حقوق الإنسان طيلة مدة القراءة البرلمانية لمشروع القانون ثم حصل مشروع القانون على الإقرار تحت اسم 'أحكام تدابير الحماية للقاصرين الأجانب غير المصحوبين بالغين'^٤ على تصويت الأغلبية العظمى من النواب. ويشار إلى القانون باسم قانون زامبا نسبةً إلى السياسي الإيطالي الذي اقترحه وبنيت أحكامه على الخبرة الممتدة في الميدان مع الأطفال غير المصحوبين بالغين وعلى مبادئ حقوق الطفل الدولية.

ولقي هذا القانون ترحيباً من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) كنموذج يُحتذى به في الدول الأوروبية الأخرى، أما منظمة إنقاذ الطفل (Save the Children) فوصفته بأنه

لم الشمل الأسري وتوفير تصاريح الإقامة والوصول إلى الرعاية الوالدية وتدريب الأوصياء وتعيينهم وتقديم المساعدة لضحايا الاتجار بالبشر. وينص القانون على إنشاء منظومة معلومات وطنية تصمّم من أجل متابعة الأطفال غير المحبوبين بالبالغين في إيطاليا وتتضمّن المعلومات الخاصة بموقعهم وحاجاتهم الفردية.

تحديات التنفيذ

لا شك في أنّ هذا القانون مثّل خطوة إيجابية ويضرب مثلاً يحتذى به في الدول الأخرى، لكنّ ضمان تنفيذه الفعال من الأمور الصعبة على ما يبدو. فتوفير السكن الملائم والكافي للأطفال غير المحبوبين بالبالغين والوصاية والرعاية الصحية والتعليم وغيرها من الأمور تتطلب تمويلاً واستطاعة كافيتين. لكنّ جودة هذه الخدمات في كثير من أنحاء إيطاليا ومدى إتاحتها ما زالت أقل من المعايير المطلوبة. ويسوء الوضع أكثر بسبب الضعف الذي يعتري منظومة الاستقبال الإيطالية التي لا يقدم قانون زامبا كثيراً من التعليمات لتصبحها وينتج عن ذلك إسكان معظم الأطفال غير المحبوبين بالبالغين في صقلية أو كالابريا. كما أنّ كثيراً منهم يُحرّمون من حق الوصول إلى منظومة حماية طالبي اللجوء واللاجئين ويبقون في مرافق الاستقبال الأولية لمدة زمنية مطولة أو في مراكز الاستقبال المؤقتة. وينتج عن ذلك شعور بالإحباط لدى الأطفال غير المحبوبين بالبالغين بسبب هذه الخدمات المضغوطة في تلك المناطق وسوء ظروف المسكن وإطالة أمد فترات الانتظار وغياب المعلومات الخاصة باللجوء وإجراءات لم الشمل الأسري وهذا ما يجعلهم في أغلب الأحيان يختفون من مراكز الاستقبال ويحاولون الوصول إلى أماكن أخرى من إيطاليا أو أوروبا. وعندما يفعلون ذلك فإنهم يعرضون أنفسهم إلى مخاطر مجددة للإساءة والاتجار بالبشر.

وأدركت إيطاليا هذه التحديات، فاتخذت الخطوات اللازمة لتحسين عملية التنفيذ، ومن هنا سنّ قانون في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٧ للتعامل مع مزيد من إجراءات الوصاية وهناك أيضاً تدابير أخرى قيد التصميم تسعى إلى زيادة قدرات مراكز الاستقبال وعدد الأوصياء المتاحين. ويُخطط الآن لتصميم الممارسة المثلى ونشرها بالإضافة إلى جمع البيانات الخاصة والمفصلة.

وبما أنّ الأطفال غير المحبوبين بالبالغين يعانون بطبيعتهم من مواطن ضعف كبيرة فذلك يحتم على الدول أن تطور أطرها العامة القائمة على حقوق الإنسان وتنفذها تنفيذاً فعالاً من أجل حماية هؤلاء الأطفال. فلو كان هناك أي تغرّات في

الخاصة بالقاصرين غير المحبوبين بالبالغين للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٤، ورغم كل هذه الإجراءات والجهود التي بذلتها بعض دول الاتحاد الأوروبي ما زالت بعض الدول تفتقر إلى القوانين الخاصة أو الأطر العامة الشاملة للتصدي لحاجات الحماية للأطفال غير المحبوبين بالبالغين.

أحكام القانون

تُنشئ مواد قانون زامبا وأحكامه وتعديل عدة إجراءات ترتبط باستقبال الأطفال غير المحبوبين بالبالغين في إيطاليا والتعامل معهم وتقديم لهم ضمانات بالحد الأدنى من الرعاية. والأهم من ذلك أنّ القانون يعكس الحقوق الرئيسية الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل بما فيها الحق في الرعاية الصحية والتعليم والتمثيل القانوني وحق سماع بيّاناتهم خلال المرافعات القضائية والإدارية، وينص القانون أيضاً على مبدأ أفضل مصالح الطفل.

وتُقرُّ المادة الأولى من القانون بمواطن الاستضعاف الخاصة بالأطفال غير المحبوبين بالبالغين وتضمن لهم الحقوق والحماية ذاتها الممنوحة للأطفال الإيطاليين والأوروبيين. وهناك مادة أخرى تنص على الحظر التام لإعادة أي طفل غير مصحوب بالبالغين وإزالته من إيطاليا ما لم يكن ذلك بأمر من المحكمة وفي ظروف استثنائية ولا يجوز فعل ذلك بأي حال من الأحوال إذا ما أنطوى عليه ضرر خطير بحق الطفل. ويشترط القانون أيضاً تنفيذ إجراءات تحديد الهوية فور وصول الطفل غير المحبوب بالبالغين في إيطاليا ثم تُنفذ استقصاء من أجل تحديد الإجراءات المستقبلية التي يجب أن تنصب بأفضل مصالح الطفل. وإذا كان هناك أي شيء معقول حول عمر الطفل، فيجب تنفيذ إجراءات تحديد العمر شريطة استخدام الطرق الأقل تدخلاً بالشؤون الخاصة ما أمكن ذلك، وينبغي تنفيذ إجراءات التحديد ضمن عشرة أيام في مرافق الاستقبال الأولية ويجب على هذه المرافق أن تستوفي المعايير الدنيا لضمان الحماية الكافية للطفل في إساكنه وحقوقه الرئيسية. وبعد ٣٠ يوماً، ينبغي نقل الطفل إلى مراكز ثانوية ضمن المنظومة الإيطالية لحماية طالبي اللجوء واللاجئين.

وينص القانون أيضاً على وجوب توفير الخدمات الصحية الإيطالية للأطفال غير المحبوبين بالبالغين خلال إقامتهم في إيطاليا ويلزم إدخالهم إلى المؤسسات التعليمية. وموجب هذا القانون، يتمتع هؤلاء الأطفال أيضاً بحق الاطلاع الكامل على ما يتعلق بالتمثيل القانوني ويلزم القانون الدولة بتقديم تلك الخدمة لهم مجاناً دون مقابل. وتُعدّل مواد أخرى في قانون زامبا إجراءات سابقة أو تقدم إجراءات جديدة فيما يخص

جوزيف ليليوت j.lelliott1@uq.edu.au

مرشح لنيل درجة الدكتوراه، جامعة كوينزلاند

www.uq.edu.au

١. 'Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri' non accompagnati
٢. UNHCR (2018) *Italy. Unaccompanied and Separated Children (UASC) Dashboard, December 2017* (إيطاليا: لوحة القيادة للأطفال المنفصلين عن ذويهم وغير المصحوبين بالغين، ديسمبر/ كانون الأول 2017) <http://bit.ly/UNHCR-ItalyUASC-2018>
٣. UNICEF (2017) *A Deadly Journey for Children: The Central Mediterranean Migration Route* (رحلة الموت للأطفال: مسار الهجر عبر منتصف المتوسط) www.unicef.org/publications/index_94905.html
٤. <http://bit.ly/EC-UAM-2010-14>
٥. European Asylum Support Office (2017) *Operating Plan Agreed by EASO and Italy* (خطة العمل المتفق عليها بين المكتب الأوروبي لدعم اللجوء وإيطاليا) www.easo.europa.eu/sites/default/files/Italy-OP-2018.pdf
٦. UNHCR (2014) *Children on the Run* (الأطفال الهاربون) www.unhcr.org/56fc266f4
٧. UN Committee on the Rights of the Child (2016) *Concluding Observations of the Second Periodic Report of South Africa* (الملاحظات الختامية للتقرير الدوري الثاني لجنوب أفريقيا) www.refworld.org/docid/587ce86b4.html

القوانين فذلك قد يؤدي إلى معاملة الأطفال غير المصحوبين بالغين بطرق لا تتلاءم مع حقوقهم الممنوحة لهم وفقاً للقانون الدولي. ومع أن هناك ثغرات واضحة ومواطن عجز كبيرة في معاملة إيطاليا للأطفال غير المصحوبين بالغين، يُبين قانون زامبا الذي أقرته حديثاً أن البلاد بدأت تتخذ خطوات تشريعية قوية لمنح هؤلاء الأطفال كل العطف والحماية التي يستحقونها. أما الدول الأخرى التي تمثل وجهات أساسية للأطفال غير المصحوبين بالغين فما زال عليها سن القوانين التي تماثل أو تضاهي الحميات المبنية على الحقوق في إيطاليا. فنحن نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال تَعَمَدُ على الدوام إلى إعادة الأطفال غير المصحوبين بالغين المكسيكيين دون إجراء أي فحص وتمحيص كافيين لطلبات لجوئهم أو التحقيق بادعائهم بالتعرض للاتجار بالبشر^١ أما الأطفال غير المصحوبين بالغين في جنوب إفريقيا فغالباً ما يفتقرون إلى القدرة على الوصول إلى الخدمات الأساسية وإجراءات طلب اللجوء^٢. ومع تقدم المجتمع الدولي نحو العقد العالمي حول اللاجئين والعقد العالمي حول المهاجرين، ينبغي لجميع الدول دون استثناء أن تبذل العناية الواجبة لحماية الأطفال وأن تعالج السياسات والممارسات التي تضع هؤلاء الأطفال في خطر.