فاء - البلاغ رقم ١٩٩٠/٤١٨، ك. هـ. ج. كافالكانتي آرواخو - خونغين ضد هولندا

(الآراء التي انتهت إليها اللجنة في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣،
الدورة التاسعة والأربعون)

المقدم من: ك. هـ. ج. كافالكانتي آراوخو ـ خونغين
[تمثلها محامية]

الشخص المدعي بأنه ضحية: صاحبة البلاغ

الدولة الطرف: هولندا

تاريخ البلاغ: ١٦ آب/أغسطس ١٩٩٠ (تاريخ الرسالة الأولية)

تاريخ قرار القبول: ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٢

إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المنشأة بموجب المادة ٢٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وقد اجتمعت في ٢٢ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣،

وقد انتهت من نظرها في البلاغ رقم ١٩٩٠/٤١٨ المقدم إليها من السيدة ك. هـ. ج. كافالكانتي آراوخو ـ خونغين بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وقد أخذت في اعتبارها جميع المعلومات الخطية التي أتاحتها لها صاحبة البلاغ ومحاميتها والدولة الطرف،

تعتمد الرأي الذي انتهت إليه بموجب الفقرة ٤ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري.

الوقائع كما عرضتها صاحبة البلاغ

١- صاحبة البلاغ هي السيدة ك. هـ. ج. كافالكانتي آراوخو ـ خونغين، مواطنة من هولندا تقيم في ديمن بهولندا. وهي تدعي أنها ضحية انتهاك هولندا للمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتنوب عنها محامية.

٢-١ ولدت صاحبة البلاغ في عام ١٩٣٩، وهي متزوجة من السيد كافالكانتي آراوخو. وخلال الفترة من أيلول/سبتمبر ١٩٧٩ إلى كانون الثاني/يناير ١٩٨٣، عملت كأمينة سر نصف الوقت لمدة ٢٠ ساعة في الأسبوع. واعتبارا من ١ شباط/ فبراير ١٩٨٣، تعطلت عن العمل. وبموجب قانون البطالة، حصلت على مستحقات البطالة. ووفقا لأحكام القانون، دفعت المستحقات طوال فترة ستة أشهر وهي المدة القصوى (حتى ١ آب/أغسطس ١٩٨٣). ووجدت صاحبة البلاغ وظيفة جديدة بعد ذلك، اعتبارا من ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٨٤.

٢-٢ وصاحبة البلاغ التي تلقت المستحقات بموجب قانون إعانة البطالة عن المدة القصوى المسموح بها بوصفها متعطلة عن العمل في ١٩٨٣ - ١٩٨٤، تؤكد أنه كان يحق لها الحصول على المستحقات التي كان يقضي قانون إعانة البطالة المعمول به آنذاك بمنحها لمدة سنتين كحد أقصي. وبلغت هذه المستحقات ٧٥ في المائة من المرتب الأخير، بينما كانت المستحقات بموجب قانون إعانة البطالة تصل إلى ٨٠ في المائة من المرتب الأخير.

٢-٣ وفي ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦، قدمت صاحبة البلاغ طلبا إلى بلدية لوشدن، محل إقامتها في ذلك الحين، للحصول على المستحقات التي يقضي قانون إعانة البطالة بمنحها. ورفض طلبها في ٨ نيسان/ابريل ١٩٨٧ بدعوى أنها، كامرأة متزوجة لا تتوافر فيها صفة عائل الأسرة، لا تنطبق عليها الشروط المنصوص عليها في القانون. ورفض الطلب على أساس الفقرة الفرعية ١ من الفقرة ١ من المادة ١٣ من قانون إعانة البطالة، التي لا تنطبق على الرجال المتزوجين.

٢-٤ وفي ٢ تموز/يوليه ١٩٨٧، أيدت البلدية قرارها السابق. وعليه، استأنفت صاحبة البلاغ أمام مجلس الاستئناف بأوتريخت الذي أعلن، بقرار مؤرخ ٢٢ شباط/فبراير ١٩٨٨، أن استئنافها قائم على أسس سليمة؛ وألغي القرار الصادر في ٨ نيسان/ابريل ١٩٨٧.

٢-٥ وعندئذ، استأنفت البلدية أمام مجلس الاستئناف المركزي الذي أيد، بحكم مؤرخ ١٠ أيار/مايو ١٩٨٩، قراري البلدية السابقين وألغى قرار مجلس الاستئناف. وتدعي صاحبة البلاغ أنها استنفدت سبل الانتصاف المحلية المتاحة جميعها.

الشكوى

٣-١ يمثل رفض منح المستحقات بموجب قانون مستحقات البطالة، في رأي صاحبة البلاغ، تمييزا في حدود المعنى المنصوص عليه في المادة ٢٦ من العهد. وهي تشير إلي الرأيين الذين انتهت إليهما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن البلاغين رقم ١٩٨٤/١٧٢ (برويكس ضد هولندا) ورقم ١٩٨٤/١٨٢ (زفان - دي فرايس ضد هولندا).

٢-٣ ويسلم مجلس الاستئناف المركزي، في حكمه الصادر في ١٠ أيار/مايو ١٩٨٩، كما في أحكامه السابقة، بأن المادة ٢٦، مع المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تسري أيضا على منح مستحقات الضمان الاجتماعي وما ماثلها من مستحقات. وتلاحظ أيضا أن استبعاد النساء المتزوجات صراحة، ما لم يفين بشروط معينة لا تسري على الرجال المتزوجين، ينطوي على تمييز مباشر على أساس الجنس بصدد الحالة (الزواجية). على أنها ترى "فيما يتعلق بإزالة التمييز في مجال التشريع الوطني الخاص بالضمان الاجتماعي أن هناك في بعض الحالات مجالا لتطبيقه تدريجيا بالنظر إلى اللحظة التي لا يعود من الممكن عندها اعتبار المعاملة غير المتكافئة معاملة مقبولة، وكذلك بالنظر إلى مسألة حلول اللحظة التي لا يعود من الممكن بعدها، في مثل هذه الحالة، رفض تطبيق المادة ٢٦ من العهد تطبيقا مباشرا بالنسبة للتشريع الوطني". وخلص المجلس المركزي فيما يتعلق بالحكم الوارد في قانون مستحقات البطالة إلى أنه لم يكن بالإمكان رفض تطبيق المادة ٢٦ من العهد تطبيقا مباشرا بعد ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، وهو الحد الزمني الذي أرساه التوجيه الثالث الصادر عن الجماعة الاقتصادية الأوروبية بشأن إزالة التمييز بين الرجال والنساء داخل الجماعة.

٣-٣ وتلاحظ صاحبة البلاغ أن العهد دخل حيز النفاذ في هولندا في ١١ آذار/ مارس ١٩٧٩ ومن ثم كانت المادة ٢٦ واجبة التطبيق مباشرة اعتبارا من ذلك التاريخ. وهي تدعي أن تاريخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤ قد اختير اعتباطا إذ ليست هناك صلة مباشرة بين العهد والتوجيه الثالث الصادر عن الجماعة الاقتصادية الأوروبية. وإن رأي المجلس المركزي في أحكام سابقة لم يكن متسقا فيما يتعلق بقابلية تطبيق المادة ٢٦ تطبيقا مباشرا. ففي قضية ذات صلة بقانون العجز التام مثلا، كان المجلس المركزي قد قرر أنه لا يجوز رفض تطبيق المادة ٢٦ تطبيقا مباشرا بعد ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٠.

٤-٣ وتؤكد صاحبة البلاغ أن هولندا وافقت وقت التصديق على العهد على إمكانية تطبيق أحكامه مباشرة وفقا لما تنص عليه المادتان ٩٣ و٩٤ من الدستور. وأنه حتى لو جاز، علاوة على ذلك، إزالة التمييز تدريجيا بموجب العهد، فإن الفترة الانتقالية التي قاربت ١٣ عاما ما بين تاريخ اعتماد العهد في عام ١٩٦٦ وبدء سريانه في هولندا في عام ١٩٧٩ كانت تكفي لكي توائم هولندا تشريعها مع العهد.

٥-٣ وتدعي صاحبة البلاغ أنها أصيبت بأضرار نتيجة لتطبيق الأحكام التمييزية الواردة في قانون مستحقات البطالة تمثلت في رفض منحها المستحقات بموجب ذلك القانون، خلال الفترة الممتدة من ١ آب/ أغسطس ١٩٨٣ إلى ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٨٤. وتدعي أن هذه المستحقات كان ينبغي منحها للنساء وللرجال على قدم المساواة اعتبارا من ١١ آذار/مارس ١٩٧٩ (تاريخ بدء سريان العهد في هولندا)، وفي حالتها اعتبارا من ١ آب/أغسطس ١٩٨٣، وذلك بصرف النظر عما اعتمدته الحكومة من تدابير لمنح المتزوجات المستحقات التي يقضي قانون مستحقات البطالة بمنحها لهن بالتساوي مع الرجال بعد ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٤.

قرار اللجنة بشأن المقبولية

٤-١ نظرت اللجنة، في دورتها الرابعة والأربعين في قبول البلاغ. ولاحظت أن الدولة الطرف لم تثر، برسالتها المؤرخة ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، أية اعتراضات على قبول البلاغ وأنها سلمت بأن صاحبة البلاغ قد استنفدت سبل الانتصاف المحلية المتاحة.

٤-٢ وفي ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٢، أعلنت اللجنة قبول البلاغ طالما أنه يحتمل أن يثير قضايا في إطار المادة ٢٦ من العهد.

رسالة الدولة الطرف بشأن أسس الموضوع وتعليقات صاحبة البلاغ

٥-١ تقول الدولة الطرف، في رسالتها المؤرخة في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، إن بلاغ صاحبة البلاغ يفتقر إلى الدليل لأن وقائع القضية لا تكشف عن حدوث انتهاك للمادة ٢٦ من العهد.

٥-٢ وتؤكد الدولة الطرف أن الفقرة الفرعية ١ من الفقرة ١ من المادة ١٣ من قانون إعانة البطالة، التي بني عليها رفض منح صاحبة البلاغ مستحقات البطالة، قد ألغيت بقانون صدر في ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٨٥. غير أن هذا القانون نص على أن القانون الذي كان ساريا حتى ذلك التاريخ - بما في ذلك الفقرة الفرعية ١ من الفقرة ١ من المادة ١٣ المتنازع عليها - يظل ساريا في حق المتزوجات اللائي تعطلن عن العمل قبل ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤. وبما أن هذه الأحكام الانتقالية تعرضت لانتقادات شديدة، فقد ألغيت بقانون صدر في ٦ حزيران/ يونيه ١٩٩١. وعليه، أصبح بإمكان النساء اللائي كن فيما مضى غير مؤهلات للمطالبة بمستحقات قانون إعانة البطالة، بسبب معيار عائل الأسرة، المطالبة بهذه المستحقات بأثر رجعي شريطة أن يفين بالشروط الأخرى المنصوص عليها في القانون. ومن هذه الشروط الأخرى أن يكون مقدم الطلب متعطلا عن العمل وقت تقديم الطلب.

٥-٣ ولذلك، تقول الدولة الطرف إنه لو أن صاحبة البلاغ كانت متعطلة عن العمل وقت تقديم طلبها للحصول على المستحقات التي يقضي قانون إعانة البطالة بمنحها، لأصبحت مؤهلة للحصول على المستحقات بأثر رجعي على أساس وضعها كمتعطلة عن العمل اعتبارا من ١ شباط/فبراير ١٩٨٣. ولكن بما أن صاحبة البلاغ وجدت وظيفة أخرى اعتبارا من نيسان/ابريل ١٩٨٤ لم يكن بوسعها أن تطالب بمستحقات بأثر رجعي بموجب قانون إعانة البطالة. وتشدد الدولة الطرف على أن العقبة التي كانت تحرم صاحبة البلاغ من أهلية الحصول على المستحقات لم تعد، منذ أن تم تعديل القانون في ٦ حزيران/يونيه ١٩٩١، هي معيار عائل الأسرة بل عدم استيفائها الشروط الأخري المنصوص عليها في القانون التي تنطبق على الجميع، رجالا ونساء على حد سواء.

٥-٤ وتؤكد الدولة الطرف أنها قد امتثلت، بتعديلها القانون في هذا الصدد، لمبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة ٢٦ من العهد.

٥-٥ وعلاوة على ذلك، تكرر الدولة الطرف الملاحظات التي كانت قد قدمتها بصدد البلاغين رقم ١٩٨٤/١٧٢[أ] ورقم ١٩٨٤/١٨٢[ب]. وتشدد على أن الغرض من معيار عائل الأسرة الوارد في قانون إعانة البطالة لم يكن التمييز بين الرجال المتزوجين والنساء المتزوجات، وإنما أن يعكس واقعا من وقائع الحياة وهو أن الرجال هم عموما عائلو الأسر في حين أن النساء لسن كذلك. ومن ثم، ترى الدولة الطرف أن القانون لم ينتهك المادة ٢٦ من العهد لأنه كانت هناك في ذلك الوقت أسباب موضوعية ومعقولة تبرر المفاضلة في المعاملة بين الرجال المتزوجين والنساء المتزوجات.

٥-٦ وتقول الدولة الطرف، علاوة على ذلك، إن تطبيق المساواة في الحقوق في التشريع الوطني يتوقف على طبيعة الموضوع الذى يراد تطبيق مبدأ المساواة عليه. وتؤكد أن المفاضلة أمر ضروري في مجال الضمان الاجتماعي لتحقيق العدالة الاجتماعية. وعلى ضوء هذا، ينبغي النظر إلى ادراج معيار عائل الأسرة في قانون إعانة البطالة باعتبار أن الهدف منه هو قصر أحقية الحصول على المستحقات على من يعولون الأسر بالفعل. وفي هذا الصدد، تحيل الدولة الطرف إلى الرأي المنفرد[ج] الملحق بالآراء التي انتهت إليها اللجنة في البلاغ رقم ١٩٩٠/٣٩٥[د]، الذي يفيد بأن "المادة ٢٦ من العهد مادة لا ينبغي تفسيرها على أنها تطالب بالمساواة المطلقة أو بعدم التمييز في [ميدان الضمان الاجتماعي] في جميع الأوقات؛ وإنما ينبغي اعتبارها بمثابة تعهد عام من جانب الدول الأطراف في العهد بأن تعيد النظر بانتظام في تشريعها للتأكد من أنه يتمشى مع احتياجات المجتمع المتغيرة".

٥-٧ وفي هذا الصدد، تؤكد الدولة الطرف أنها تقوم بانتظام بتعديل تشريعها في ميدان الضمان الاجتماعي لمراعاة التغييرات التي تحدث في المناخ و/أو في الهيكل الاجتماعي السائد، كما فعلت في قانون إعانة البطالة. وتخلص الدولة الطرف إلى أنها قد امتثلت بتعديلها قانون إعانة البطالة في عام ١٩٩١ لالتزاماتها المنصوص عليها في المادة ٢٦ وفي الفقرتين ١ و٢ من المادة ٢ من العهد.

٦-١ وبرسالة مؤرخة ٨ آذار/مارس ١٩٩٣، تشدد المحامية على أن القضية الرئيسية التي تضمنها البلاغ تتمثل فيما إذا كانت المادة ٢٦ من العهد قد اكتسبت صفة النفاذ المباشر قبل ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، وعلى وجه التحديد في ١ آب/أغسطس ١٩٨٣. وهي تقول إن استبعاد المتزوجات صراحة من إمكانية الحصول على المستحقات بموجب قانون إعانة البطالة يشكل تمييزا على أساس الجنس في مجال الحالة الزواجية. وتحتج بأنه حتى لو كانت هناك أسباب موضوعية ومعقولة تبرر المفاضلة في المعاملة بين الرجال المتزوجين والنساء المتزوجات وقت أن صدر النص القانوني، لم تعد الأوضاع في المجتمع تحتمل في آب/أغسطس ١٩٨٣ مثل هذه المفاضلة.

٦-٢ وتؤكد المحامية أنه في ظل القانون المعدل لا يزال يتعذر على صاحبة البلاغ التي وجدت وظيفة جديدة أن تطالب بالمستحقات التي رفض منحها إياها قبل ذلك. وتشير في هذا الصدد إلى أن صاحبة البلاغ لم تقدم طلبا للحصول على المستحقات خلال فترة تعطلها عن العمل لأن القانون لم يكن يمنحها في ذلك الوقت أي حق في الحصول على مستحقات بموجب قانون إعانة البطالة. وأنها قدمت طلبا للحصول

على المستحقات بعد أن ألغي شرط أن تكون المرأة عائلة الأسرة اعتبارا من ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٤، ولكنها كانت قد وجدت حينذاك عملا جديدا. ولذلك تحتج بأن الأثر التمييزي للنص السالف الذكر من قانون إعانة البطالة لم يلغ بالنسبة لها وإنما لا يزال ساريا.

٦-٣ وتحيل المحامية إلى الرأيين اللذين انتهت إليهما اللجنة في البلاغين رقم ١٩٨٤/١٧٢[أ] ورقم ١٩٨٤/١٨٢[ب]، وتقول إنه حتى لو كانت الفترة الانتقالية فترة مقبولة يمتثل خلالها القانون للعهد، فإن طول هذه الفترة، من بدء سريان العهد (١١ آذار/مارس ١٩٧٩) إلى تعديل القانون (٦ حزيران/يونيه ١٩٩١)، غير معقول. ولذلك، تصر المحامية على أن المادة ٢٦ من العهد قد انتهكت في حالة صاحبة البلاغ برفض الدولة الطرف منحها مستحقاتها بموجب قانون إعانة البطالة خلال فترة تعطلها عن العمل من ١ آب/أغسطس ١٩٨٣ إلى ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٨٤.

النظر في أسس الموضوع

٧-١ نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في هذا البلاغ على ضوء جميع المعلومات التي أتاحها لها الطرفان، حسبما تقضي الفقرة ١ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري.

٧-٢ والمسائل المطروحة على اللجنة تتمثل فيما إذا كانت صاحبة البلاغ ضحية انتهاك للمادة ٢٦ من العهد: (أ) لأن الحالة التي كان عليها القانون وتطبيقه في آب/أغسطس ١٩٨٣ لم يكونا يخولانها حق الحصول على مستحقات بموجب قانون إعانة البطالة، و (ب) لأن تطبيق القانون المعدل في الوقت الحاضر لايزال لا يخولها حق الحصول على مستحقات عن فترة تعطلها عن العمل من ١ آب/أغسطس ١٩٨٣ إلى ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٨٤. وفي هذا الصدد، طلبت صاحبة البلاغ إلى اللجنة أيضا أن تحكم بأن العهد قد اكتسب صفة النفاذ المباشر في هولندا اعتبارا من ١١ آذار/مارس ١٩٧٩، أو على أي حال اعتبارا من ١ آب/ أغسطس ١٩٨٣.

٧-٣ وتشير اللجنة إلى ما سبق أن أصدرته من أحكام وتلاحظ انه وإن كانت الدولة غير مطالبة بموجب العهد بأن تعتمد تشريعا بشأن الضمان الاجتماعي فإنها إن فعلت ذلك لوجب أن يمتثل هذا التشريع المادة ٢٦ من العهد.

٧-٤ وتلاحظ اللجنة أنه حتى لو لم يكن القانون الساري في عام ١٩٨٣ يتمشى مع مقتضيات المادة ٢٦ من العهد، فقد تم تصحيح هذا العيب بتعديل القانون في ٦ حزيران/يونيه ١٩٩١ بأثر رجعي. وتحيط اللجنة علما بأن صاحبة البلاغ تحتج بأن القانون المعدل لا يزال يميز ضدها بشكل غير مباشر لأنه يشترط أن يكون مقدمو الطلبات متعطلين عن العمل وقت تقديم الطلب وأن هذا الشرط يحول بالفعل دون حصولها على المستحقات بأثر رجعي. وترى اللجنة أن شرط التعطل عن العمل وقت تقديم الطلب للحصول على المستحقات هو، في حد ذاته، شرط معقول وموضوعي نظرا لما يتوخى التشريع المعني تحقيقه من

أغراض تتمثل في توفير المساعدة للأشخاص المتعطلين عن العمل. ولذلك، تخلص اللجنة إلى أن الوقائع المعروضة عليها لا تكشف عن انتهاك المادة ٢٦ من العهد.

٧-٥ أما فيما يتعلق بطلب صاحبة البلاغ أن تحكم اللجنة بأن المادة ٢٦ من العهد قد اكتسبت صفة النفاذ المباشر في هولندا اعتبارا من ١١ آذار/مارس ١٩٧٩، وهو تاريخ بدء نفاذ العهد بالنسبة للدولة الطرف، أو على أي حال اعتبارا من ١ آب/أغسطس ١٩٨٣، فتفيد اللجنة بأن وسيلة إدراج العهد في التشريع الوطني وفي الممارسة تتفاوت فيما بين النظم القانونية المختلفة. ولذلك، فإن البت فيما إذا كانت المادة ٢٦ قد اكتسبت صفة النفاذ المباشر في هولندا وتحديد تاريخ اكتسابها هذه الصفة يمثل مسألة من مسائل القانون المحلي ولا تدخل في اختصاص اللجنة.

٨- واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، إذ تتصرف بموجب الفقرة ٤ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ترى أن الوقائع المعروضة عليها لا تنم عن انتهاك أي حكم من أحكام العهد.

[حرر بالاسبانية والانكليزية والفرنسية، والنص الانكليزي هو النص الأصلي].

الحواشي

(أ) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والأربعون، الملحق رقم ٤٠ (A/42/40)، المرفق الثامن، باء، (برويكس ضد هولندا)، الآراء المعتمدة في ٩ نيسان/أبريل ١٩٨٧.

(ب) المرجع نفسه، المرفق الثامن، دال (زفان - دي فريس ضد هولندا)، الآراء المعتمدة في ٩ نيسان/أبريل ١٩٨٧.

(ج) رأي ألحقه السادة نيزوكي آندو وكورت هرندل وبريام نديای.

(د) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق ٤٠ (A/47/40) المرفق التاسع، عين، (شبرنغر ضد هولندا)، الآراء المعتمدة في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٢.