هاء - البلاغ رقم ١٩٩٥/٦٠٨: فرانز ناهليك ضد النمسا (قرار معتمد في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٩٦، الدورة السابعة والخمسون)*

المقدم من: فرانز ناهليك

الضحية: صاحب البلاغ

الدولة الطرف: النمسا

تاريخ البلاغ: ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٤ (تاريخ الرسالة الأولى)

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

وقد اجتمعت في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٩٦،

تعتمد القرار الثاني بشأن المقبولية.

١ - صاحب البلاغ هو فرانز ناهليك وهو مواطن نمساوي مقيم في الزبيثن بالنمسا. وهو يقدم البلاغ بالأصالة عن نفسه وبالنيابة عن ٢٧ من زملائه السابقين. وهم يدعون أنهم ضحايا انتهاك من جانب النمسا للمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الوقائع كما عرضها صاحب البلاغ

٢-١ عمل صاحب البلاغ بهيئة التأمين الاجتماعي بسالزبورغ وتقاعد قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. ويقول إنه وزملاءه السابقين الـ ٢٧ يتقاضون معاشات تقاعدية في إطار المخططات ذات الصلة بموجب قوانين الخدمة بالنسبة لموظفي هيئة التأمين الاجتماعي. ومنذ ١ كانون الثاني/يناير عدل اتفاق جماعي أبرم بين هيئة التأمين الاجتماعي في سالزبورغ (Salzburger Gebietskrankenkasse) والموظفين مخطط التقاعد؛ ونص الاتفاق على زيادة خطية في الأجور بنسبة ٤ في المائة اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ وعلى استحقاق شهري دائم قدره ٢٠٠ شلن نمساوي، وهو استحقاق يعتبر مدفوعات منتظمة تدرج في حساب استحقاقات معاشات الموظفين. وكان موقف هيئة سالزبورغ الإقليمية للتأمين أن يحصل الموظفون العاملون فعلا، لا الموظفون المتقاعدون قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ على هذا الاستحقاق.

* ذيّل هذا القرار بنص رأي فردي لخمسة من أعضاء اللجنة.

٢-٢ ورفع مقدمو البلاغ، الممثلون بمحام، شكوى ضد هيئة التأمين الى محكمة سالزبورغ الاتحادية المحلية التي تنظر في مسائل العمل والمسائل الاجتماعية ورفضت دعواهم في ٢١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٢. ورأت المحكمة أن الأطراف في اتفاق جماعي أحرار بموجب قانون العمل الاتحادي في إدراج أحكام تنص على معاملة مختلفة في حساب المعاشات التقاعدية بالنسبة للموظفين العاملين والمتقاعدين بل وحتى قواعد تضع شروطا غير ملائمة للمتقاعدين. ثم استأنف مقدمو البلاغ أمام محكمة الاستئناف الاتحادية في لينتز، التي أقرت حكم المحكمة المحلية في ١١ أيار/ مايو ١٩٩٣. وفي وقت لاحق رفضت المحكمة العليا استئناف مقدمي البلاغ في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣. وقد رأت أنه على الرغم من كون مبلغ ٢٠٠ شلن نمساوي يعد جزءا من دخل مقدمي البلاغ الدائم، إلا أن جزءا فقط من الدخل يعتبر مرتبا شهريا هو الأساس لتحديد مستوى معاشات التقاعد الواجب دفعها. وبالإضافة الى ذلك، وبما أن هذا الأمر قد نص عليه في الاتفاق الجماعي فإن التمييز في المعاملة في مجال المعاش التقاعدي بالنسبة لدخل الموظفين العاملين والمتقاعدين أمر جائز.

الشكوى

٣-١ يدعي صاحب البلاغ أن جمهورية النمسا انتهكت حقوق المتقاعدين في المساواة أمام القانون وفي المساواة في حماية القانون دون أي تمييز. ويقول بشكل خاص إن التمييز في المعاملة بين الموظفين العاملين والمتقاعدين وبين المتقاعدين قبل كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ والمتقاعدين بعد كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ لم يستند الى معايير معقولة وموضوعية، وإن مجموعات الأشخاص المعنيين تجد نفسها في وضع متشابه فيما يتصل بالدخل كما أنها تواجه نفس الظروف الاقتصادية والاجتماعية. ويدفع كذلك بأن التمييز في المعاملة إنما هو تعسفي ولا ينشد أي هدف مشروع، وبأن السلطة التقديرية لواضع الاتفاق الجماعي، التي وافقت عليها المحاكم النمساوية، تنتهك المبدأ العام للمساواة في المعاملة بموجب قانون العمل.

٣-٢ ويذكر أن المسألة لم تعرض على إجراء آخر لتحقيق دولي أو لتسوية دولية.

ملاحظات الدولة الطرف وتعليقات صاحب البلاغ عليها

٤ - تعترف الدولة الطرف، بموجب رسالة مؤرخة ١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، بأن سبل الانتصاف المحلية قد استنفدت. غير أنها تحاج مع ذلك بأن البلاغ غير مقبول لأن صاحب البلاغ يطعن في لائحة واردة في اتفاق جماعي لا نفوذ للدولة الطرف عليه. وتشرح الدولة الطرف أن الاتفاقات الجماعية إنما هي عقود تستند الى القانون الخاص وتندرج حصرا في تقدير الأطراف المتعاقدة. وتخلص الدولة الطرف الى أن البلاغ غير مقبول بناء على ذلك بموجب المادة ١ من البروتوكول الاختياري، بما أنه لا يمكن القول بحدوث انتهاك من جانب الدولة الطرف.

٥-١ وشرح صاحب البلاغ، في تعليقاته المؤرخة ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، أنه ليس مطلوبا من اللجنة أن تعيد النظر بصورة مجردة في اتفاق جماعي، وإنما أن تنظر بالأحرى فيما إذا كانت الدولة الطرف، وبشكل خاص المحاكم، قد قصرت في منح حماية ملائمة من التمييز فانتهكت بذلك المادة ٢٦ من العهد. ويؤكد صاحب البلاغ بناء على ذلك أن الانتهاك الذي يدعي أنه ضحيته يمكن فعلا نسبته الى الدولة الطرف.

٢-٥ أما فيما يتعلق بادعاء الدولة الطرف أن لا نفوذ لها على مضمون الاتفاق الجماعي فإن صاحب البلاغ يشرح أن الاتفاق الجماعي في هذه القضية هو نوع خاص من الاتفاق وله صلاحية المرسوم التشريعي بموجب القانون النمساوي. وإجراءات ومحتويات الاتفاقات الجماعية التي تتفاوض عليها وتبرمها منظمات مهنية عامة منشأة بموجب القانون إنما هي محددة في القوانين الاتحادية التي تنص على ما يمكن للاتفاق الجماعي تنظيمه. وبالإضافة الى ذلك فإن من مهمة المحاكم الاتحادية إجراء استعراض قانوني كامل للاتفاقات. ولكي يصبح الاتفاق الجماعي ساري المفعول (وكذلك تعديلاته المحتملة) لا بد أن يقره وزير العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادي. وبعد ذلك ينشر الاتفاق بنفس الطريقة التي تنشر بها المراسيم التشريعية للسلطات الادارية الاتحادية والمحلية.

٣-٥ وبناء على ذلك فإن صاحب البلاغ يطعن في زعم الدولة الطرف بأن ليس لها أي نفوذ على محتوى الاتفاق الجماعي، ويدعي، على عكس ذلك، أن الدولة الطرف تتحكم في إبرام الاتفاقات الجماعية وتنفيذها على المستويات التشريعي والإداري والقضائي. ويلاحظ صاحب البلاغ أن الدولة الطرف قد سنت التشريع وفوضت هيئات مستقلة ببعض السلطات. غير أنه يلاحظ أن المادة ٢٦ من العهد تحظر التمييز "في القانون أو في الممارسة العملية في أي مجال من المجالات التي تنظمها السلطات العامة وتحميها"[أ]. ويخلص صاحب البلاغ الى أن الدولة الطرف ملزمة بالتالي بالامتثال للمادة ٢٦ ولكنها قصرت في ذلك.

١-٦ وفي رسالة أخرى مؤرخة في أيار/ مايو ١٩٩٦ تشرح الدولة الطرف أن الاتفاق الجماعي المنقح ينص على علاوة شهرية قدرها ٢٠٠ شلن نمساوي لموظفي مؤسسات التأمين الاجتماعي النمساوية. وهذه العلاوة لا تؤخذ بعين الاعتبار عند تقدير المعاشات المستحقة للمستفيدين قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. والمسألة القانونية هي ما إذا كانت هذه العلاوة "علاوة دائمة" (standiger Bezug) يحق للموظفين، وللمتقاعدين أيضا الحصول عليها. وتقول الدولة الطرف إن هذه المسألة قد نظرت فيها المحاكم التي خلصت الى أن هذه المدفوعات ليست علاوة دائمة وأن المتقاعدين لا يحق لهم بناء على ذلك الحصول عليها.

٢-٦ وترى الدولة الطرف كذلك أن الموظفين العاملين والمتقاعدين هما فئتان مختلفتان من الأشخاص يجوز معاملتهما بشكل مختلف فيما يتصل بالحصول على العلاوة الشهرية.

٣-٦ وتعيد الدولة الطرف تأكيد أنه لما كان الاتفاق الجماعي عقدا بموجب القانون الخاص مبرما خارج نطاق نفوذ الدولة، فإن المادة ٢٦ من العهد لا تنطبق على أحكام الاتفاق الجماعي، أما فيما يتعلق بالمحاكم فشرحت الدورة الطرف أنها تبت في المنازعات استنادا الى الاتفاق الجماعي، مفسرة النص وكذلك نوايا الأطراف. وفي هذه القضية كان استبعاد المتقاعدين من العلاوة الشهرية هو تحديدا نية الأطراف. وشرحت الدولة الطرف أن الاتفاقات الجماعية ليست مراسيم تشريعية وبالتالي ليست هناك أية إمكانية للمحاكم للطعن في الاتفاق أمام المحكمة الدستورية.

٤-٦ وأكدت الدولة الطرف موقفها الذي مفاده أن البلاغ غير مقبول بموجب المادة ١ من البروتوكول الاختياري.

٧-١ ويلاحظ صاحب البلاغ في تعليقاته أن ملاحظات الدولة الطرف تتعلق أساسا بجوهر شكواه ولكن لا صلة لها بالمقبولية.

٧-٢ أما فيما يتعلق بزعم الدولة الطرف أن الاتفاق الجماعي عقد بموجب القانون الخاص، فيشير صاحب البلاغ الى رسائله السابقة التي تبين مشاركة الحكومة النشطة في الاتفاق الجماعي الذي يشمل موظفي مؤسسات التأمين الاجتماعي النمساوية، التي هي مؤسسات خاضعة للقانون العام.

٧-٣ وفيما يتعلق بدفع الدولة الطرف بأن الموظفين العاملين والمتقاعدين فئتان مختلفتان من الأشخاص، يشير صاحب البلاغ الى أن شكواه تتعلق بالفرق في المعاملة بين الموظفين الذين تقاعدوا قبل كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ والموظفين الذين تقاعدوا بعد ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. ويركز على أن الدفع المنتظم لمبلغ ٢٠٠ شلن نمساوي لا يؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد معاش أولئك الذين تقاعدوا قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، في حين أنه يؤخذ بعين الاعتبار في تحديد معاشات أولئك الذين تقاعدوا بعد ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. وهو يدعي أن ذلك يشكل تمييزا على أساس السن.

٧-٤ ويعيد صاحب البلاغ تأكيد أن المحاكم ملزمة، بموجب العهد، بتوفير حماية فعالة من التمييز، وعليها بناء على ذلك أن تلغي الحكم الوارد في الاتفاق الجماعي الذي يميز بين المتقاعدين على أساس تاريخ تقاعدهم.

المسائل والإجراءات المطروحة على اللجنة

٨-١ قبل النظر في أي ادعاء وارد في بلاغ ما، ينبغي للجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تقرر، وفقا للمادة ٨٧ من نظامها الداخلي، ما إذا كان البلاغ مقبولا أم لا بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد.

٨-٢ وأحاطت اللجنة علما بدفع الدولة الطرف بأن البلاغ غير مقبول بموجب المادة ١ من البروتوكول الاختياري، إذ أنه يتعلق بتمييز مزعوم في اتفاق خاص لا نفوذ للدولة الطرف عليه. وتلاحظ اللجنة أن الدولة الطرف ملزمة، بموجب المادتين ٢ و ٢٦ من العهد، بالتأكد من عدم خضوع أي من الأفراد داخل إقليمها والخاضعين لولايتها القضائية لأي تمييز، وبالتالي فإن محاكم الدول الأطراف ملزمة لحماية الأفراد من التمييز، سواء حصل ذلك في المجال العام أو فيما بين الأطراف الخاصة في القطاع شبه العام للعمالة مثلا. وتلاحظ اللجنة كذلك أن الاتفاق الجماعي موضع البحث في هذه القضية ينظمه القانون ولا يدخل حيز النفاذ إلا بعد إقرار وزير العمل والشؤون الاجتماعية له. وتلاحظ اللجنة بالإضافة الى ذلك أن هذا الاتفاق الجماعي يؤثر على موظفي هيئة التأمين الاجتماعي، التي هي مؤسسة خاضعة للقانون العام تنفذ السياسة العامة. لهذه الأسباب لا يمكن للجنة أن توافق على حجة الدولة الطرف بأنه يجب اعتبار البلاغ غير مقبول عملا بالمادة ١ من البروتوكول الاختياري.

٨-٣ وتلاحظ اللجنة أن صاحب البلاغ يدعي أنه ضحية تمييز لأن معاش تقاعده قد حسب على أساس مرتبه قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ بدون أن تضاف له العلاوة الشهرية التي قدرها ٢٠٠ شلن نمساوي والتي أصبحت تطبق على الموظفين العاملين في ذلك التاريخ.

٨-٤ وتشير اللجنة الى أن الحق في المساواة أمام القانون والتساوي في حماية القانون دون تمييز لا يجعل من جميع أوجه الاختلاف في المعاملة أمرا تمييزيا. والممايزة التي تقوم على معايير معقولة وموضوعية ليست تمييزا محظورا بمعنى المادة ٢٦. وفي هذه القضية فإن الممايزة المتنازع عليها لا تقوم إلا ظاهريا على تمييز بين موظفين تقاعدوا قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ وموظفين تقاعدوا بعد ذلك التاريخ. أما في واقع الأمر فإن هذا التمييز يستند الى معاملة مختلفة للموظفين العاملين والمتقاعدين في ذلك التاريخ. وفيما يتعلق بهذا التمييز ترى اللجنة أن صاحب البلاغ لم يقدم، لأغراض القبول، أدلة كافية على أن التمييز لم يكن موضوعيا أو على كيفية اعتباره تعسفيا أو غير معقول. وبناء على ذلك فإن اللجنة تخلص الى أن البلاغ غير مقبول بموجب المادة ٢ من البروتوكول الاختياري.

٩ - وبناء عليه تقرر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان:

(أ) أن البلاغ غير مقبول؛

(ب) أن يبلغ هذا القرار الى صاحب البلاغ وإلى الدولة الطرف، للعلم.

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

الحواشي

(أ) انظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والأربعون، الملحق رقم ٤٠ (A/42/40)، المرفق الثامن - باء، البلاغ رقم ١٩٨٤/١٧٢ (بروكس ضد هولندا)؛ الآراء المعتمدة في ٩ نيسان/أبريل ١٩٨٧، الفقرة ١٢-٣؛

التذييل

رأي فردي لأعضاء اللجنة اليزابث إيفات وسيسيليا ميدينا كيروغا وفرانسيسكو خوسيه أغويلار أوربينا، وبرافولا تشاندرا ظفارولا التيماغواتي وأندرياس

يطعن صاحب هذا البلاغ في تمييز بين موظفي هيئة التأمين الاجتماعي الذين تقاعدوا قبل كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ والموظفين الذين تقاعدوا بعد ذلك التاريخ. وتستند معاشات تقاعد كل مجموعة من المجموعتين الى المرتب الشهري الفعلي للموظفين. وبموجب اتفاق جماعي بين هيئة التأمين الاجتماعي في سالزبورغ وموظفيها يمكن تكميل مرتب الموظفين الفعليين بمدفوعات منتظمة لا تشكل جزءا من المرتب الشهري [الفقرة ٢-٢]. وبهذه الطريقة فإنه من الممكن إفادة الموظفين الفعليين بمدفوعات لا تمس المعاشات القائمة بأي شكل من الأشكال، ولكن يمكن أخذها بعين الاعتبار في حساب معاش الموظفين المتقاعدين في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ أو بعد ذلك التاريخ.

والمشكلة هي البت فيما إذا كان هذا التمييز بمثابة تمييز من نوع لا تجيزه المادة ٢٦ من العهد.

للرد على هذا السؤال من الضروري النظر فيما إذا كان الهدف من التمييز هو تحقيق غرض مشروع بموجب العهد وما إذا كانت معايير التمييز معقولة وموضوعية. وتدعي الدولة الطرف أن التمييز يستند الى أسس معقولة؛ أما صاحب البلاغ فيدعي، من جهة أخرى، أن أساس التمييز غير معقول وتمييزي. وادعاء صاحب البلاغ يندرج في نطاق المادة ٢٦ من العهد ويثير نقطة جوهرية لا يمكن البت فيها بدون النظر في المسائل المبينة أعلاه، أي بدون النظر في جوهر القضية. وهكذا فإن الادعاء قد دعم بالبراهين الكافية لأغراض القبول.

ومن الناحية المثالية فإنه حيثما تشمل المسائل التي أثارها صاحب البلاغ ادعاءات تمييز من هذا القبيل، وحيثما لا توجد أية مسائل معقدة فيما يتعلق بالقبول (غير المسائل المتعلقة بدعم ادعاء التمييز بالبراهين الكافية)، فإنه من المفروض أن يكون بإمكان اللجنة أن تدعو الى تقديم رسائل لتمكينها من معالجة القبول والجوهر في مرحلة واحدة. غير أن ذلك ليس هو الإجراء المنصوص عليه في القواعد ولم يعتمد بالنسبة لهذه القضية. وفي غياب مثل هذا الإجراء يرتأى أن بعض القضايا مثل هذه القضية غير مقبولة لأن اللجنة ترى أن ادعاء التمييز لم يتم إثباته. وهذا الرأي المستقل يؤكد أن ادعاء التمييز الذي يثير مسألة جوهرية تتطلب أن ينظر فيها استنادا الى جوهر القضية يجب اعتباره مقبولا.

وهناك سبب آخر يدعو الى إعلان قبول هذه القضية بالذات وهو أنه لم يتم إخطار الدولة ولا صاحب البلاغ بأن اللجنة تبت في مسألة القبول مع مراعاة جوهر القضية. وأشار صاحب البلاغ نفسه

إلى أن ملاحظات الدولة على بلاغه تتعلق أساسا بالجوهر وليس لها صلة بالقبول (الفقرة ٧-١). واستنتاج أن البلاغ غير مقبول من شأنه أن يحرم صاحب البلاغ من فرصة للرد على رسالة الدولة الطرف.

لهذه الأسباب نرى أن البلاغ مقبول.

[توقيع] ف. خ. أغويلار أوربينا
ب. ن. باغواتي
إ. إيفات
السيد أ. مافروماتيس
س. ميدينا كيروغا

[الأصل: بالإنكليزية]