

نون - البلاغ رقم 1997/742، بيرن ولازارسكو ضد كندا

(اعتمد القرار في 25 آذار/مارس 1999، الدورة الخامسة والستون)*

مقدم من: السيدة بامبلا ر. م. بيرن
والسيدة ليندا إ. لازارسكو

الضحيتان المدعتان: قدمتا البلاغ

الدولة الطرف: كندا

تاريخ البلاغ: 23 نيسان/أبريل 1996

القرارات السابقة: - قرار المقرر الخاص المتخذ بموجب المادة 91، المبلغ إلى الدولة الطرف في 24 نيسان/أبريل 1997

إن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المنشأة بموجب المادة 28 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،
وقد اجتمعت في 25 آذار/مارس 1999،
تعتمد ما يلي:

قرار بشأن المقبولية

1- مقدمتا البلاغ هما بامبلا راشيل ماري بيرن ولندا إيلن لازارسكو. وقد ادعتا أنهما وأولادهما ضحايا لانتهاك كندا للمواد 23 و 24 و 26 من العهد.

الوقائع كما أوردتها مقدمتا البلاغ

1-2 انفصلت ماري بيرن عن زوجها في عام 1986 وأمرت المحكمة

* شارك في النظر في هذا البلاغ أعضاء اللجنة التالية اسماؤهم: السيد عبد الفتاح عمر، والسيد نيسوكه اندو، والسيد برفوللا تشاندرا ن. باغواتي، والسيد توماس. بوير غنتال، واللورد كولفيل، والسيدة اليزابيث إيفات، والسيدة بيلار غايتان دي بومبو، والسيد إيكارت كلاين، والسيد ديفيد كريتسمر، والسيد راجسومر لا للملاه، والسيدة سيسيليا ميدينا كيروغا، والسيد فاستو بوكار، والسيد مارتين شاينين، والسيد فوبليتو سولاري إيريجوين، والسيد رومان فيروشفسكي، والسيد عبد الله زاخيه. وعملا بالمادة 85 من النظام الداخلي للجنة، لم يشترك السيد ماكسويل بالدين في النظر في البلاغ.

زوجها بدفع ثلثي نفقات معيشة الطفل، وحددت المبلغ بـ 575 دولارا شهريا لنفقة إعالة الطفل. وتقرر مقدمة البلاغ أنها تدفع 190 دولارا شهريا كضريبة دخل على هذا المبلغ، عملا بالفقرة 56 (1) (ب) من قانون ضريبة الدخل. ومن ناحية أخرى، يحظى زوجها، بخصم ضريبي لقاء مدفوعات نفقة إعالة الطفل، تبلغ 3 420 دولارا سنويا هي بمثابة استرداد لضريبة الدخل، عملا بالفقرة 60 (ب) من قانون ضريبة الدخل. ولذلك، فإن مقدمة البلاغ تدفع في الواقع 490 دولار للتكاليف الشهرية لمعيشة الطفل، في حين يدفع زوجها السابق في الواقع 290 دولارا فقط شهريا وهو عكس نية قرار المحكمة. وتقرر كذلك أنه في أعقاب حادث وقع لزوجها في عام 1999 بات يحصل على 2 800 دولار شهريا عبارة عن مدفوعات تأمين غير خاضعة للضرائب.

2-2 وانفصلت ليندا لازارسكو عن زوجها في عام 1983، وأمرت المحكمة زوجها بدفع نحو نصف تكاليف إعالة الطفل. وتحدد حصته بمبلغ 300 دولار شهريا. وتوضح مقدمة البلاغ أنها تلقت في عام 1991، مبلغ 3 775 دولارا كإعالة للطفل من زوجها السابق. ومن هذا المبلغ، دفعت ضرائب قدرها 1 245.75 دولارا. ومن ناحية أخرى، يحصل زوجها السابق على استرداد ضريبي على مستحقات الطفل التي يدفعها يبلغ نحو 1 585.50 دولارا، وبذلك تتحدد تكاليف الطفل الفعلية بمبلغ 9 037 دولارا سنويا، وتخلص إلى أنها تدفع في الواقع 7 437.75 دولارا لإعالة الطفل، أي أكثر بكثير من الـ 50 في المائة التي كان في نية القاضي تكليفها بدفعها.

2-3 وفي عام 1993، تقدمت مقدمتا البلاغ إلى محكمة الضرائب باستئناف ضد إدراج نفقة إعالة الطفل كدخل خاضع للضريبة. وفي 18 آذار/مارس 1994، تحفظ القاضي على الحكم، بانتظار نتيجة قضية مماثلة معروضة أمام المحكمة الاتحادية، رفعتها سوزان ثيبودو. وفي أيار/مايو 1994، حكمت محكمة الاستئناف الاتحادية لصالح ثيبودو، وقضت بأن الفقرة 56 (1) (ب) من قانون ضريبة الدخل قد انتهكت الحق في المساواة. وفي 3 حزيران/يونيه 1994، حكمت محكمة الضرائب لصالح مقدمتي البلاغ وقضت بأن الفقرة 56 (1) (ب) من قانون ضريبة الدخل قد انتهكت حقهما المقرر بموجب الميثاق الكندي للحقوق والحريات. وأبلغت مقدمتا القرار بعدئذ بأنه قد جرى استئناف قضيتيهما أمام محكمة الاستئناف الاتحادية.

2-4 وفي غضون ذلك، استأنفت الحكومة الحكم في قضية سيبودو أمام المحكمة العليا. وفي 25 أيار/مايو 1995، قررت المحكمة العليا بأغلبية أعضائها أن الفقرة 56 (1) (ب) لا تنتهك المساواة في الحقوق التي كفلها

البند 15 من الميثاق. وفي 25 آذار/مارس 1996، حكمت المحكمة الاتحادية ضد مقدمتي البلاغ، لتقيدها بقرار المحكمة العليا في قضية ثيبودو. 5-2 وفي 18 أيار/مايو 1994، تقدمت ليندا لازارسكو بشكوى إلى لجنة حقوق الإنسان الكندية. وفي 15 أيلول/سبتمبر 1995، أبلغتها تلك اللجنة أنه في ضوء جميع الظروف ليس من المضمون اتخاذ المزيد من الإجراءات. 6-2 وتقرر مقدمتا البلاغ أنه في 6 آذار/مارس 1996 وعد وزير المالية، في خطابه السنوي عن الميزانية، بتغيير نظام الضرائب فيما يتعلق بمساهمات نفقة إعالة الطفل.

الشكوى

3 - ادعت مقدمتا البلاغ أنهما قد تعرضتا للتمييز بسبب وضعهما كأمهات وكأمين حاضنتين، وأن ذلك يشكل انتهاكا للفقرة 4 من المادة 23 والمادة 26 من العهد. كما ادعتا أن قانون ضريبة الدخل القائم لا يحمي الطفل، لأنه يخفض المبلغ الفعلي المخصص لإعالة الطفل المدفوع من الوالد غير الحاضن، وبالتالي فهو يضع الطفل في حالة حرمان اقتصادي ويخلق حالة عدم أمان مالي. وقيل إن هذا يشكل انتهاكا للفقرة 4 من المادة 23 والفقرة 1 من المادة 24 من العهد.

ملاحظات الدولة الطرف وتعليقات مقدمتي البلاغ عليها

4-1 تحتاج الدولة الطرف، في دفع مؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1997 بأن البلاغ غير مقبول، لأنه ليس في إمكان مقدمتي البلاغ الادعاء بأنهما ضحيتين لانتهاك العهد، ولأنهما لم تستنفذا سبل الانتصاف المحلية، ولأنهما أخفقتا في إثبات هذا الادعاء.

4-2 وتوضح الدولة الطرف أن أحد مبادئ نظام ضريبة الدخل الكندي يتمثل في تحديد دخل دافع الضرائب الخاضع للضريبة بجمع كل مصادر دخله كما يستند النظام إلى العدالة الضريبية، بمعنى أن دافعي الضرائب الموجودين في أوضاع اقتصادية متماثلة ينبغي أن يدفعوا نفس المبلغ من الضريبة. واعتبارا من عام 1942 وحتى 1 أيار/مايو 1997، تطلبت المعاملة الضريبية الكندية لنفقة إعالة الطفل المقررة على الوالدين المنفصلين أن يدرج من يتلقى منهما نفقة إعالة الطفل المبلغ الذي يحصل عليه ضمن

الإيراد وأن يصرح للوالد الدافع لنفقة الإعالة بالمطالبة بالمبلغ المدفوع كخصم من الضريبة (ما يسمى بنظام الإدراج - الخصم). ووفقاً لما قالتها الدولة الطرف، فإن هذا النظام الضريبي يفرض متطلبات العدالة الضريبية لكفالة دفع من يحصل على نفقة إعالة للطفل من الآباء الحاضنين نفس مبلغ ضريبة الدخل الذي يدفعه من لا يحصل منهما على نفقة إعالة ويعول أطفاله بدخل متكافئ يُحصل من مصادر أخرى.

3-4 وتحتاج الدولة الطرف بأن هذا النظام يستهدف أيضاً زيادة الموارد المتاحة التي يمكن استخدامها لصالح الأطفال عن طريق 'تجزئة الدخل'، وذلك بتحويل الدخل إلى فرد من الأسرة ليتسنى فرض ضريبة أقل على الدخل المتاح في يد الفرد الآخر. وتقول الدولة الطرف إن هذا التحويل تنتج عنه وفورات ضريبية صافية للزوجين حيث يخضع المتلقي من الأبوين لمعدل ضريبي هامشي أدنى. ويقال إن أغلبية الآباء الحاضنين قد استفادوا من هذا. ووفقاً لقانون الأسرة بالمقاطعة، يفترض أن ينظر المحامون والقضاة عند تحديد مستوى نفقة الطفل الممنوحة في الآثار الضريبية (بـ "تضخيم" المبلغ لمراعاة الآثار الضريبية). وتقر الدولة الطرف مع ذلك بأن الآباء والمحامين والقضاة لا يراعون على الدوام الآثار الضريبية بالكامل أو بدقة عند تحديد مبالغ نفقة الطفل.

4-4 وتوضح الدولة الطرف أن نفقة الطفل المدفوعة بموجب أوامر أو اتفاقات تمت في 1 أيار/مايو 1997 أو بعد ذلك بالتاريخ لم تعد تخضع للضريبة كدخل للمتلقي أو كخصم ضريبي للدافع. وبالنسبة للأوامر الصادرة قبل 1 أيار/مايو 1997، يمكن للآباء الموافقة على تطبيق القواعد الجديدة. وإذا لم يكن بالإمكان الحصول على موافقة متبادلة، يمكن لأي من الطرفين أن يطلب إلى المحكمة تغيير الأمر أو الاتفاق حتى يمكن تطبيق القواعد الجديدة. وفي هذا الصدد، تحتاج الدولة الطرف بأنه سيكون من الظلم البين تطبيق القواعد الضريبية الجديدة بأثر رجعي على ترتيبات نفقة الطفل القائمة.

4-5 وتزعم الدولة الطرف أن المسألة التي أثارها البلاغ فيها نظر لأن النظام الضريبي تغير وفي إمكان مقدمتي البلاغ طلب تطبيق القواعد الجديدة عليهما. وتشير الدولة الطرف إلى أن هذا التغيير قد أعلن قبل أن تتقدم مقدمتا البلاغ ببلاغهما إلى اللجنة. ووفقاً لما تقوله الدولة الطرف، فإن أي عدم اتساق مزعوم مع العهد قد جرى تصحيحه، وأن مقدمتي البلاغ ليستا ضحيتين لانتهاك أحد الحقوق المقررة بموجب العهد. وفي هذا الصدد، تشير الدولة

الطرف إلى قراري اللجنة في البلاغين رقم 1991/478⁽³¹⁾ ورقم 1992/501⁽³²⁾.

6-4 وبرغم أن مقدمتي البلاغ تدعيان أنهما بالرغم من تغيير القانون، مؤهلتان للحصول على تعويض لقاء النظام التمييزي المزعوم، تدعي الدولة الطرف أنه لا يوجد حق آلي للتعويض بموجب العهد وأن التدابير التي اتخذتها الحكومة قد وفرت سبيلا كافيا للانتصاف لمقدمتي البلاغ. وفي هذا السياق، تلاحظ الدولة الطرف أيضا أن لقانون الدستوري الكندي، يقضي بأنه إذا تبين تعارض التشريع مع الميثاق، بات سبيل الانتصاف الملائم هو إعلان عدم سريان الحكم (الأحكام)، ولكنه كقاعدة عامة لا يمنح جبرا للأضرار أو تعويضا.

7-4 وتلاحظ الدولة الطرف أن الوقائع كما أوردتها مقدمتا البلاغ تكشف عن قلق بشأن كفاية نفقة الطفل المقدمة إليهما في ضوء الآثار الضريبية. وتقر الدولة الطرف بأنه بموجب قانون الأسرة الكندي، يمكن لأحد الأبوين الحاضنين إذا ما شعر بأن مبلغ نفقة إعالة الطفل الممنوحة من المحكمة أصلا لم يعد كافيا، أنه يطلب إلى إحدى المحاكم تغيير مبلغ تلك النفقة. وتلاحظ الدولة الطرف أن مقدمتي البلاغ قد سعيتا إلى إحداث تغيير في الماضي، ولكنهما فشلتا في ذلك فيما يتعلق بهذه المطالبة. وبناء عليه، تدعي الدولة الطرف أن مقدمتي البلاغ لم تستنفذا جميع سبل الانتصاف المحلية المتاحة لهما.

8-4 وكما تدعي الدولة الطرف أن مقدمتي البلاغ لم تثبتا بما فيه الكفاية ادعائهما ببيان دعوى ظاهرة الواجهة تفيد بأن النظام الضريبي السابق قد انتهك المادة 26 من العهد. وفي هذا الصدد، تشير الدولة الطرف إلى أن القرارات المعيارية للجنة تقضي بأن أي تفاوت يستند إلى معايير معقولة وموضوعية لا يعتبر تمييزا محظورا. وتشير الدولة الطرف أيضا إلى أن قرار اللجنة في البلاغ رقم 1982/129⁽³³⁾ الذي قضت فيه بأن تقدير الدخل الخاضع للضريبة لا يعتبر في حد ذاته مسألة مشمولة بأحكام العهد. ولأنه لا

(31) بلاغ أ. ب. ل. و. ف. د. م. ضد هولندا، الذي أعلن في 26 تموز/يوليه 1993 أنه غير مقبول.

(32) بلاغ ج. ه. و. ضد هولندا، الذي أعلن في 16 تموز/يوليه 1993 أنه غير مقبول.

(33) بلاغ آ. م. ضد النرويج، الذي أعلن في 6 نيسان/أبريل 1983 أنه غير مقبول.

توجد أدلة تثبت الادعاء بوقوع تمييز فيما يتعلق بهذا التقدير، يعد البلاغ متعارضاً مع أحكام العهد وغير مقبول.

9-4 كما وتشير الدولة الطرف إلى أن قرارات اللجنة تقضي بأن النتائج غير المواتية المترتبة على تطبيق القواعد العامة لا تشكل تمييزاً. وفي هذا السياق، تدعي الدولة الطرف أنه في مجال الاستحقاقات المالية والاجتماعية تكون التمييزات التشريعية ضرورية عادة ومستصوبة لتحقيق توزيع عادل وملائم لإيرادات الدولة، حسبما أقرت اللجنة في وقت سابق.

10-4 وتنفي الدولة الطرف قول مقدمتي البلاغ أنها قد أقرت بصورة غير مباشرة بانتهاك حقوقهما عندما أجرت تغييرات في قانون ضريبة الدخل. وهي تعلن أن التغييرات قد تمت لأسباب تتعلق بالسياسة العامة، وأن القرار القاضي بتعديل القانون لا يقر ضمناً أن القانون كان يتعارض بالضرورة مع العهد.

11-4 ووفقاً لما ذكرته الدولة الطرف، فإن مقدمتي البلاغ لم تثبتا كيفية انتهاك نظام الإدراج/الخصم للمادة 26. وبقدر ما يميز النظام بين الآباء الحاضنين والآباء غير الحاضنين، فإن الدولة الطرف تقر بأن هذا التمييز معقول ومبرر. وفي هذا السياق، توضح أن هدف النظام يتمثل في تحقيق وفورات ضريبية للأزواج المنفصلين والمطلقين بفرض ضريبة على مبلغ نفقة إعالة الطفل في أيدي المتلقي، الذي يوجد بصفة عامة في شريحة ضريبية أدنى. وقد استهدف مبدأ ازدواجية الدخل التخفيف من الآثار الاقتصادية المترتبة على انفصام الزواج وتحرير موارد أكثر للأطفال، وذلك حسبما أقرت أغلبية قضاة المحكمة العليا لكندا. وعلاوة على ذلك، فإنه بالسماح بخصم لدافع نفقة إعالة الطفل، يشجع ذلك الدافع على تقديم المدفوعات ويتوافر لديه المزيد من الموارد للقيام بذلك.

12-4 وتقر الدولة الطرف بأن الأغلبية العظمى من الآباء الحاضنين في كندا هي من النساء وأن هناك مشاكل جمة بشأن كفالة وفاء الآباء غير الحاضنين بالتزامهم بنفقة إعالة الطفل. وكمل تقر الدولة الطرف بوجود آثار مالية خطيرة مترتبة على انفصام الزواج وبأن القضاة والمحامين لا يحددون على الدوام المبالغ الكافية لنفقة إعالة الطفل. ووفقاً لما ذكرته الدولة الطرف، فإنه على الرغم من ضخامة هذه المشاكل، لا تكمن أسبابها الجذرية في المعاملة الضريبية لتلك النفقة.

13-4 وفيما يتعلق بمحاجة مقدمتي البلاغ بأنهما تدفعان حصة غير متناسبة من التكاليف المتصلة بتربية أطفالهن، تشير الدولة الطرف إلى أنه من المحتمل أن تكون هذه النتيجة أكثر ارتباطاً بالتكاليف والتغيرات التضخمية في الظروف المالية لزوجيهما السابقين مما هي مرتبطة بالمعاملة الضريبية

لنفقة إعالة الطفل. وتؤكد الدولة الطرف مجدداً أنه عندما يشعر أحد الأبوين أنه يدفع نصيباً غير عادل من نفقة إعالة الطفل يمكنه اللجوء إلى المحكمة لتغيير نفقة إعالة الطفل الممنوحة لتحقيق نتيجة أكثر اتساقاً بالعدالة. وتستنتج الدولة الطرف أن تطبيق قانون ضريبة الدخل على حالتها مقدمتي البلاغ لا يعتبر انتهاكاً للمادة 26 من العهد. وإذا ما نشأ عن نظام الإدراج/الخصم اختلاف في المعاملة، فإنه يستند إلى معايير معقولة وموضوعية.

14-4 وتحتاج الدولة الطرف بأن مقدمتي البلاغ لم تثبتا بأي حال ادعائهما بموجب المادتين 23 و 24 من العهد.

1-5 وردا على رسالة الدولة الطرف، تمسكت مقدمتا البلاغ بأن بلاغهما مقبول. وقالتا إنهما قد أتاحتا للدولة الطرف كل فرصة ممكنة لتصحيح الظلم الناتج عن فرض ضريبة على نفقة إعالة الطفل. وإن التشريع الجديد لا يعالج ظلم الأمهات الحاضنات السابق، لأن عليهن إذا أردن تغيير شروط اتفاق نفقة الإعالة، العودة إلى المحكمة، وهذه تكلفتها كبيرة. وتمسكتا لذلك بأنهما ضحيتين لانتهاكات ارتكبتها الدولة الطرف.

2-5 وهما تحتاجان أيضاً بأنهما استنفدتا جميع سبل الانتصاف المحلية. وذكرتتا أنهما غير راغبتين في الدخول في ترتيبات جديدة مع زوجيهما لمجرد تفاوت المعاملة الضريبية. وفي هذا السياق، ادعتا أن المال المقدم من زوجيهما السابقين هو لإعالة أطفالهما ولذلك لا ينبغي اعتباره دخلاً خاضعاً للضريبة. كما أقرتا بأن إجراء تغيير في هذا الوقت سيؤدي إلى خفض مدفوعات نفقة الإعالة بصورة كبيرة، وفقاً للمبادئ التوجيهية الجديدة المتعلقة بنفقة إعالة الطفل التي وضعتها الدولة الطرف في إطار القانون الجديد. وادعتا كذلك أنه ليس بإمكانهما تحمل النفقات القانونية المرتبطة برفع دعوى أمام المحكمة.

3-5 وتقر السيدة لازارسكو بأن ابنها يتولى حالياً إعالة نفسه، وأنها لم تعد تتلقى مدفوعات نفقة إعالة الطفل.

4-5 وتختتم مقدمتا البلاغ بلاغهما بقولهما إن الدولة الطرف بإقدامها على تغيير القانون القديم قد أقرت بالتمييز الذي كان يحدث في إطاره.

المسائل والإجراءات المعروضة على اللجنة

1-6 قبل النظر في أي ادعاء يتضمنه بلاغ ما، يجب على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تقرر، وفقاً للمادة 87 من نظامها الداخلي، ما إذا كان البلاغ مقبولاً أو غير مقبول بموجب البروتوكول الاختياري للعهد.

2-6 وتلاحظ اللجنة أن مقدمتي البلاغ تدعيان أنه قد طبق عليهما، النظام الضريبي الذي يفرض ضرائب على مدفوعات نفقة إعالة الطفل باعتبارها

دخلا، وهو ما يشكل تمييزا لأنه يؤدي إلى قيامهما بدفع مبالغ لأجل تكاليف تربية أولادهما تفوق ما يدفعه زواجهما السابقان. ومن ناحية أخرى، ادعت الدولة الطرف أن النظام غير تمييزي ويهدف إلى إتاحة المزيد من المال لمدفوعات نفقة إعالة الطفل. وعلى أي حال، فإن القانون موضع النزاع قد عدلته الدولة الطرف وألغى اعتبارا من 1 أيار/مايو 1997 النظام الضريبي، المشار إليه في هذا البلاغ المتعلق باتفاقات الإعالة في حين أنه بإمكان الآباء الحاضنين الذين يتلقون مدفوعات نفقة إعالة الطفل نتيجة لاتفاق قبل ذلك التاريخ أن يتقدموا إلى المحكمة لإجراء تغيير في الاتفاق وفقا للنظام الضريبي الجديد. ورفضت مقدمات البلاغ اغتنام هذه الفرصة بسبب التكاليف التي تنطوي عليها وبسبب تقديرهما أن مدفوعات نفقة إعالة الطفل بموجب النظام الجديد سيكون مقدارها أقل مما تلقته حتى الآن.

3-6 وتلاحظ اللجنة أن سبب التظلم الرئيسي لمقدمتي البلاغ هو أنه نتيجة لفرض الضرائب فقد دفعتا مبلغا لإعالة الطفل أكبر مما دفعه زواجهما السابقان، وتلاحظ اللجنة أن المساهمات النسبية للأبوين في دفع نفقة إعالة الطفل تحددها محكمة الأسرة، لا السلطات الضريبية. وترى اللجنة أن ما يدعى أنه مدفوعات غير متساوية في حالتي مقدمتي البلاغ قد جاء نتيجة للتفاعل بين نظام نفقة إعالة الطفل، الذي ينص على المدفوعات، وتطبيق قانون ضريبة الدخل. ويتعين على المحكمة أن تضع هذا في الحسبان عند تحديد معدل المدفوعات. وليس من اختصاص اللجنة أن تعيد تقييم ما تحدده المحاكم المحلية من مدفوعات. وفي هذا السياق، تلاحظ اللجنة أنه إذا لم تضع المحكمة الآثار الضريبية في الاعتبار، كما ترى مقدمات البلاغ، فبإمكانهما أن تطلبنا استنادا إلى هذا الأساسي أن يكون التفاوت بالقدر المناسب.

4-6 وتستنتج اللجنة أن الحقائق المقدمة من مقدمي البلاغ لا تثبت ادعائهما بأنهما كانتا ضحيتين لانتهاك المادة 26 أو المادتين 23 و 24 من العهد.

7- وبناء عليه، تقرر اللجنة:

(أ) أن البلاغ غير مقبول بموجب المادة 2 من البروتوكول الاختياري؛

(ب) أن يتم إبلاغ الدولة الطرف ومقدمتي البلاغ بهذا القرار.

[اعتمد القرار باللغات الإسبانية والانكليزية والفرنسية على أن يكون النص الانكليزي هو النص الأصلي، وتصدر أيضا فيما بعد باللغات الروسية والصينية والعربية كجزء من هذا التقرير.]