نون - البلاغ رقم ٢٠٠١/١٠٣٦، *فور ضد أستراليا*
(الآراء المعتمدة في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، الدورة الخامسة والثمانون)*

المقدم من: برناديت فور (يمثلها والدها ليونار فور)

الشخص المدعى أنه ضحية: صاحبة البلاغ

الدولة الطرف: أستراليا

تاريخ تقديم البلاغ: ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠١ (تاريخ الرسالة الأولى)

الموضوع: اشتراط تأدية عمل إلزامي للحصول على استحقاقات البطالة

المسائل الإجرائية: استنفاد سبل الانتصاف المحلية - الإثبات لأغراض المقبولية - نطاق العهد

مواد العهد: المادتان ٢ و٨

مواد البروتوكول الاختياري: الفقرة ٢(ب) من المادة ٥

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

وقد اجتمعت في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥،

وقد فرغت من النظر في البلاغ رقم ٢٠٠١/١٠٣٦، الذي قُدّم إلى اللجنة باسم السيدة برناديت فور بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وقد وضعت في اعتبارها جميع المعلومات الخطية التي أتاحها كلٌّ من صاحبة البلاغ والدولة الطرف،

تعتمد ما يلي:

---

* شارك في دراسة هذا البلاغ أعضاء اللجنة التالية أسماؤهم: السيد نيسوكي أندو، والسيد برافولاتشاندرا ناتوارلال باغواتي، والسيد ألفريدو كاستييرو هويوس، والسيد إيدوين جونسون، والسيد فالتر كالين، والسيد أحمد توفيق خلـــيل، والسيد مايكل أوفلاهرتي، والسيدة اليزابيث بالم، والسيد رافائيل ريفاس بوسادا، والسير نايجل رودلي، والسيد هيبوليتو سولاري - يريغوين، والسيدة روث ودجوود، والسيد رومان فيروشيفسكي.

ولم يشارك عضو اللجنة السيد إيفان شيرير، في اعتماد القرار الحالي، عملاً بالمادة ٩٠ من النظام الداخلي للجنة.

ويرد في تذييل هذه الوثيقة نص رأي فردي موقّع من عضو اللجنة السيد روث ودجوود.

الآراء بموجب الفقرة ٤ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري

١- صاحبة البلاغ المؤرخ ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠١، هي برناديت فور، التي تحمل الجنسيتين الأسترالية والمالطية، والمولودة في ٢٢ نيسان/أبريل ١٩٨٠. وهي تدّعي أنها وقعت ضحية لانتهاك أستراليا لحقوقها في إطار الفقرتين ٢ و٣(أ)-(ج) من المادة ٢ والفقرة ٣ من المادة ٨. ويمثلها والدها، ليونار فور، الذي يتصرف بتفويض صريح منها.

بيان الوقائع

٢-١ ظلت صاحبة البلاغ تستلم استحقاقات البطالة بشكل متواصل منذ تركت المدرسة الثانوية في سن السادسة عشرة عام ١٩٩٦. وفي ٧ تموز/يوليه ١٩٩٧، أصبح قانون عام ١٩٩٧ المعدِّل *لتشريعات الضمان الاجتماعي (العمل مقابل استحقاقات البطالة)* نافذاً (قانون عام ١٩٩٧).

٢-٢ وفي ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، بعد أن أحيلت صاحبة البلاغ إلى برنامج "المساعدة المكثفة" لدى وكالة التوظيف "IPA Personnel Ltd" (وهي وكالة توظيف خاصة معتمدة من الحكومة) وشاركت فيه، فإنها لم تتقيد بشروط "اتفاق التحضير للعمل" (وهو أول انتهاك منها لشرط "التحقق من النشاط" خلال سنتين). ونتيجة لذلك، وفي ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، فُرضت عليها فترة تخفيض لمعدل استحقاقات البطالة التي تتلقاها[١].

٢-٣ وبعد انتهاء برنامج "المساعدة المكثفة"، أحيلت صاحبة البلاغ ثلاث مرات إلى مؤسسة Mission Australia في إطار برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، مع تحديد مواعيد لإجراء مقابلة في كل مرة. ولكن صاحبة البلاغ لم تحضر أي مقابلة منها. وفي ١٢ حزيران/يونيه ٢٠٠١، رفضت لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص التحقيق في شكوى مقدمة باسم صاحبة البلاغ مفادها أن برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" يشكل سخرةً أو عملاً إلزامياً، مبررةً رفضها بأن الانتهاك المدّعى وقوعه ناجم عن إنفاذ القانون مباشرة وليس نتيجة ممارسة صانع قرار لسلطته التقديرية، وهو بالتالي يقع خارج نطاق ولايتها القانونية. ولاحظت اللجنة كذلك أن "تخفيض المساعدة المتعلقة بالبطالة أو إلغاءها بحق شخص ما لأنه لا يرغب في المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" لا يشكل سخرةً أو عملاً إلزامياً لأن طبيعة العقوبة ودرجة الإرغام لا يبلغان العتبة المحددة لانتهاك الفقرة ٣ (أ) من المادة ٨ [من العهد]".

٢-٤ وفي ٩ تموز/يوليه ٢٠٠١، التحقت صاحبة البلاغ ببرنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، وأنهت وظيفتها الأولى في ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١. وبعد أن باشرت وظيفتها الثانية في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، تخلفت عن العمل في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ثم في ٥-٦ تشرين الثاني/نوفمبر. وفي ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، فُرضت عليها فترة تخفيض لمعدل استحقاقات البطالة بسبب تغيبها غير المبرر في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر (وهو ثاني انتهاك منها لشرط "التحقق من النشاط" خلال سنتين)[٢].

٢-٥ وفي ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، أوقفت استحقاقات البطالة التي تحصل عليها صاحبة البلاغ دفعةً واحدة لتغيبها غير المبرر في ٥-٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ (ثالث انتهاك منها لشرط "التحقق من النشاط" خلال سنتين) وتركت برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة". وقبل وقف الاستحقاقات، تمّ الاتصال بصاحبة

البلاغ فزعمت أنها كانت مريضة جداً و لم تتمكن من الذهاب إلى العمل لهذا السبب. ولكنها لم تقدم شهادة طبية تبرر غيابها، وادّعت أنها أضاعت الشهادة الأصلية التي أعطاها إياها الطبيب، وأنها لا تستطيع الحصول على نسخة ثانية منه. وأدّى قرار وقف استحقاقات البطالة إلى الامتناع عن تسديدها لها لمدة شهرين.

٢-٦ وفي ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، أكّد موظف مراجعة القرارات الإدارية قرار وقف استحقاقات البطالة التي كانت تحصل عليها صاحبة البلاغ. وفي ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٢ أعيد دفع استحقاقات البطالة لها بعد تقديم طلب جديد للحصول على استحقاقات البطالة.

الشكوى

٣-١ تدّعي صاحبة البلاغ أنها طولبت بتأدية عمل قسري أو إلزامي مما يشكل انتهاكاً للفقرة ٣(أ) من المادة ٨ من العهد، وبخاصة فيما يتعلق بمطالبتها بالالتحاق ببرنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة". ولو أنها رفضت المشاركة في هذا البرنامج لتعرضت للفقر جراء خفض استحقاقات البطالة أو وقفها.

٣-٢ وتدّعي صاحبة البلاغ أيضاً أنها في شكواها محرومة من أي سبيل انتصاف ، مما يشكل انتهاكاً للفقرتين ٢ و٣(أ) و(ب) و(ج) من المادة ٢ من العهد، لأن الشكوى التي قدمتها إلى لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص لم يُقبل النظر فيها. وعلى وجه الخصوص، تجادل صاحبة البلاغ بأن هذه اللجنة تتمتع بسلطة تقديم تقارير أو توصيات إلى المدّعي العام، كان يمكن استخدامها في هذه الحالة.

ملاحظات الدولة الطرف بشأن مقبولية البلاغ وأسسه الموضوعية

٤-١ تطعن الدولة الطرف، في ملاحظات مؤرخة ١٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، في مقبولية البلاغ وأسسه الموضوعية معاً. وتشرح الدولة الطرف بالتفصيل أسلوب عمل برنامجها "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، الذي يفرض على أشخاص مثل صاحبة البلاغ التزاماً بتأدية بعض العمل المجتمعي وإلا تعرضوا لتخفيض استحقاقات البطالة. ويرد وصف هذا البرنامج بتفاصيل أوسع في مرفق البلاغ.

٤-٢ وفيما يتعلق بمقبولية البلاغ، تدفع الدولة الطرف بأن الادعاء الأساسي بموجب المادة ٨ غير مقبول لعدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية، لأن مشاركة صاحبة البلاغ في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" كان يمكن الطعن فيها في إطار نظام محلي شامل من إجراءات إعادة النظر والاستئناف التي أنشأها القانون فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي. وإن إعادة النظر الإدارية متاحة بشأن أي قرار يُتخذ في مجال استحقاقات الضمان الاجتماعي، وعليه فإن قرار إدراج برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" في اتفاق "التحضير للعمل" الخاص بأي شخص هو قرار يخضع لإعادة النظر، شأنه شأن قرار إشراك شخص ما في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" في إطار شرط "التحقق من النشاط" العام. ويقوم بإعادة النظر الموضوعية موظفٌ مختص وليس متخذ القرار الأصلي. وبعد ذلك، يمكن طلب إعادة النظر أمام محكمة الاستئناف الخاصة بقضايا الضمان الاجتماعي والطعن أمام محكمة الاستئناف الإداري. ويمكن بعد ذلك الطعن أمام المحاكم الاتحادية والمحكمة العليا في أستراليا.

٤-٣ وقد اكتفت صاحبة البلاغ، في القضية قيد النظر، بالتماس مراجعة إدارية داخلية في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، دون أن تسعى للاستفادة من إجراءات الطعن الأخرى المتاحة. وتمّ تقديم البلاغ قبل ذلك التاريخ بمدة، رغم إطلاع صاحبة البلاغ عدة مرات على حقوقها فيما يتعلق بالطعن في القرار. وعليه يمكن الجزم بأنها كانت مدركة جيداً لحقوقها فيما يتعلق بإجراءات المراجعة، وأن أي شكوك قد تكون لديها حول فعالية هذه الإجراءات لا تعفيها من الالتزام باستنفادها.

٤-٤ كما أن صاحبة البلاغ لم تقدّم طلباً لإجراء مراجعة قضائية لقرار لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص بأن اللجنة غير مخولة بالنظر في شكواها لأنها تتعلق بالإنفاذ المباشر لقانون الضمان الاجتماعي وليس بممارسة صانع قرارٍ لسلطته التقديرية. وتجادل الدولة الطرف، من جهة أخرى، بأنه كان بإمكان صاحبة البلاغ أن تقدم إلى المحكمة الاتحادية مباشرة طلب مراجعة قضائية لقرار إحالتها إلى برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة".

٤-٥ وفيما يتعلق بالادعاء الفرعي بموجب المادة ٢، تجادل الدولة الطرف بأن هذا الادعاء غير متوافق مع العهد ولا ينطبق على الوقائع المستشهد بها. وتشير الدولة الطرف إلى الأحكام السابقة للجنة بأن المادة ٢ هي ذات طابع تكميلي لمواد العهد الأساسية وبالتالي، مع انتفاء حدوث انتهاك للمادة ٨ من العهد، لا يمكن إثارة مسألة منفصلة بموجب المادة ٢. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البلاغ لا يتضمن أي ادعاءات من شأنها تبرير وقوع انتهاك للمادة ٢، كما أنه لا يشرح طبيعة الانتهاك المدّعى وقوعه.

٤-٦ وتضيف الدولة الطرف أن الادعاء غير مقبول لعدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية استناداً إلى نفس الحجج المبينة فيما يتعلق بالمادة ٨ أعلاه. وأخيراً، تدفع الدولة الطرف بأن هذا الادعاء يفتقر إلى الأدلة الكافية لأغراض المقبولية، وأنه مجرد زعم بلا أدلة للإيهام بحرمان صاحبة البلاغ من سبيل انتصاف فعال.

٤-٧ وفيما يتعلق بالأسس الموضوعية للادعاء بموجب المادة ٨، تشير الدولة الطرف إلى أن اللجنة إذ لم يسبق لها النظر بشكل مكثف في مسألة السخرة، فإنها ينبغي أن تسترشد بالنُهج التي تتبعها منظمات دولية أخرى في هذا الصدد[٣]. ورغم أن الإشارة إلى اتفاقيتي منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري (رقم ٢٩ لعام ١٩٣٠) والمتعلقة بإلغاء العمل الجبري (رقم ١٠٥ لعام ١٩٥٧) أُغفل ذكرهما في العهد عن قصد بسبب الصعوبات المتعلقة بتعاريف منظمة العمل الدولية، فقد اقتُرح أن من الممكن مع ذلك الاستشهاد باستنتاجات لجنة خبراء منظمة العمل الدولية للمساعدة في تحديد العمل القسري أو الإلزامي "المسموح به" الذي يمكن فرضه. ويجادل معلق أكاديمي بأن الدول يجب أن تستوفي معايير دنيا معينة فيما يتعلق بقوانين العمل والضمان الاجتماعي على النحو الوارد في اتفاقيتي منظمة العمل الدولية، لكي يكون تطبيقها للاستثناءات المحددة في الفقرة ٣ من المادة ٨ من العهد ممتثلاً له[٤].

٤-٨ وتقرّ الدولة الطرف بأن لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المكلفة برصد التشريعات الشيلية فيما يتعلق باستحقاقات البطالة اعتبرت أن فرض وقف الاستحقاقات عندما يرفض شخصٌ ما القيام بأعمال إغاثة مجتمعية هو بمثابة "عقوبة في مفهوم الاتفاقية". بيد أنها ميّزت بين برامج الضمان الاجتماعي إذ أن دفع استحقاقات البطالة في شيلي مشروطٌ بدفع اشتراكات لمدة ٥٢ أسبوعاً في السنتين السابقتين، في حين أن الاستحقاقات في أستراليا غير مشروطة بأي اشتراكات سابقة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن استحقاقات البطالة في شيلي محددة بفترة زمنية، وهي ليست كذلك في أستراليا. ولذلك ترى الدولة الطرف أن ملاحظات لجنة الخبراء فيما يتعلق بشيلي لا تنطبق على القضية قيد النظر.

٤-٩ وبالعودة إلى الأحكام السابقة النادرة نسبياً فيما يتعلق بقضايا مشابهة مثارة بموجب المادة ٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، تشير الدولة الطرف إلى قضية *فان دير موسيلي ضد بلجيكا*[٥]. وقد خلصت المحكمة الأوروبية في هذه القضية إلى أنه لا يمكن اعتبار طالب حقوق، اختار دخول مهنة القانون طوعاً، قد ألزم بتأدية عمل قسري إذا اشترط عليه القيام بقدر معين من العمل التطوعي أثناء تدربه على المهنة للتسجيل في نقابة المحامين. ورأت الحكومة أن الخدمة المطلوبة لم تفرض عبئاً مفرطاً أو مبالغاً فيه بالنسبة للمزايا المرتبطة بممارسة المهنة في المستقبل بحيث يمكن القول إنه لم يقبل بها طوعاً. وبما أن الأفكار الغالبة على الاستثناءات المدرجة في المادة ٤ هي المصلحة العامة، والتضامن الاجتماعي، والمسار العادي أو الطبيعي للأمور، فإن شرط الخدمة التطوعية ليس مبالغاً فيه أو غير معقول.

٤-١٠ وفي قضية *إكس ضد هولندا*[٦]، خلصت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن وقف استحقاقات البطالة لعامل بناء لمدة ٢٦ أسبوعاً بسبب رفضه عملاً عُرض عليه، متذرعاً بأن مؤهلاته تفوق العمل المطلوب، لا يشكل عملاً قسرياً أو إلزامياً. واستدلّت اللجنة في قرارها بأن لا أحد يُرغم على قبول عرض عمل تقدمه السلطات العامة المختصة تحت تهديد العقاب. وإنما يشكل قبول مثل هذا العرض مجرد شرط لاستلام استحقاقات البطالة، ولا يمكن المعاقبة على رفضه إلا بوقف هذه الاستحقاقات مؤقتاً.

٤-١١ وتلاحظ الدولة الطرف أن استثناء "أي أعمال أو خدمات تشكل جزءاً من الالتزامات المدنية العادية" في العهد غير معرّف بدقة، ولكن ينبغي تفسيره على خلفية المعايير الدنيا المدرجة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩. وتستثني الفقرة ٢(ه) من المادة ٢ من هذه الاتفاقية:

> "... الخدمات الاجتماعية البسيطة التي يؤديها أفراد المجتمع لتحقيق نفع مباشر لهذا المجتمع، ومن ثم يمكن اعتبارها واجبات مدنية طبيعية على أفراد المجتمع، بشرط أن يكون لأفراد المجتمع أو لممثليهم المباشرين الحق في أن يستشاروا فيما يتعلق بالحاجة إلى مثل هذه الخدمات".

٤-١٢ وفي نفس السياق، تنصّ المادة ١١ على حد أدنى للعمر هو ١٨ سنة وعلى إجراء فحوص طبية سابقة لمن يُطلب منهم القيام بعمل إلزامي، فيما تنصّ المادة ١٢ على ألا تتجاوز أقصى فترة لهذا العمل ستين يوماً في السنة. وتنصّ المادة ١٣ على أن ساعات العمل المعنية ينبغي أن تكون مساوية لساعات العمل الطوعي، تشترط المادة ١٤ ألا يقلّ أجره عن أجر العمل المماثل في نفس المنطقة. وتنصّ المادة ١٥ على تطبيق قانون تعويض العمال وعجزهم على العمل الإلزامي والطوعي على السواء. وتجادل الدولة الطرف بأن برنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة يستوفي بشكل عام المعايير الدنيا للاتفاقية. ففرض شروط معقولة فيما يتعلق باستحقاقات الضمان الاجتماعي ليس أمراً مستهجناً، وهو ما تعترف به صكا منظمة العمل الدولية المذكوران أعلاه. فعن طريق المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، يتسنى للأفراد العاطلين عن العمل منذ فترة طويلة تعزيز مهاراتهم وفرصهم للحصول على عمل وبالتالي تحقيق اكتفائهم الذاتي في المستقبل. واستحقاقات البطالة في أستراليا لا تتوقف على وجود اشتراكات سابقة وليست محصورة بفترة زمنية محددة. ولا أحد مرغمٌ على قبول هذه الاستحقاقات ولكن إذا اختار شخصٌ ما الحصول عليها فإن ثمة شرطاً معقولاً هو الامتثال للمشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة".

٤-١٣ وتجـــادل الدولة الطرف بأن البلاغ قيد النظر يثير مسائل تتعلق بالعمل الإلزامي لا السخرة، نظراً لعدم وجود أي قيد جسدي أو نفسي. وبتطبيق الاختبار الذي اتبعته المحكمة الأوروبية في قضية *فان دير موسيلي* يتبين أن مشاركة صاحبة البلاغ في برنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة لا يصل حتى إلى عتبة العمل الإلزامي، إذ لا يـــنطوي على الدرجة المطلوبة من العقوبة أو الإرغام. وتشير الدولة الطرف إلى أنها نظرت بعناية في مدى توافق البرنامج المذكور مع التزاماتها الدولية، كما يتضح من خلال البيانات التي تمّ الإدلاء بها أثناء المناقشة الثانية لمشروع القانون في البرلمان:

"إن الحكومـــة مدركة لالتزاماتها الدولية. وقد أخذت بمشورة قسم المدّعي العام القائلة إن مبادرة العمل مقابل استحقاقات البطالة لا تتعارض مع التزاماتنا الدولية، شريطة أن يكون العمل المعروض في إطار هذا الـــبرنامج "مناسباً" و"معقولاً" للشخص المعني. وحقيقة أن دفع بدل البطالة لا يستند إلى أي اشتراكات إلزامـــية سابقة، بالإضافة إلى المزايا الإيجابية لهذا البرنامج بالنسبة للمشاركين، تعني أن المبادرة ينبغي أن تعتبر معقولة في اشتراطها على المشاركين أن يساهموا في خدمة المجتمع".

٤-١٤ وتشير الدولة الطرف، في سياق تقييم بُعدي العقوبة والإرغام، إلى أن الامتناع عن المشاركة في البرنامج بـــدون عـــذر معقول، يؤدي في المرحلة الأولى إلى تخفيض معدل استحقاقات البطالة المدفوعة فقط، وإذا تكرر الامتـــناع - بدون عذرٍ مقبول مرة أخرى - فإن دفع الاستحقاقات يتوقف لمدة شهرين فقط. وليس هناك حقٌ مطلـــق في الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي، ومعايير منظمة العمل الدولية فيما يتعلق باستحقاقات البطالة توافق على إمكان سحبها عندما يرفض الشخص عرض عملٍ مناسب ومعقول[٧]. وفي ضوء ما سبق يتضح أن الامتناع عن المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" لا ينطوي على عنصر العقوبة بدرجةٍ ترفع هذه المشاركة إلى مستوى العمل الإلزامي.

٤-١٥ أما فيما يتعلق بالإرغام، فتجادل الدولة الطرف بأن إجراءات البرنامج تستوفي شرطي المعقولية والملاءمة. فالأشخاص العاطلون عن العمل غير مطالبين بقبول الاستحقاقات، ولكن إذا رغبوا في ذلك فإن ثمة شرطاً مسبقاً للحصول عليها يتمثل في المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة". وإن البطالة الطويلة الأمد بين الشـــباب مشكلة هامة في أستراليا، وهذا البرنامج جزء من سلسلة حلول مبتكرة للتصدي لهذه المشكلة. ويستند البرنامج إلى مفهوم الالتزام المتبادل بين الشخص العاطل عن العمل والمجتمع الذي يسانده. وتنطوي المشاريع ذات الصلة على مزايا حقيقية ملموسة للمجتمعات على شكل مرافق وبنية تحتية ورعاية ومساعدة. والبرنامج مصمم خصيصاً لتحسين المهارات وفرص الحصول على وظيفة والاعتماد على الذات والخبرة للشبان العاطلين عن العمل. ويطالَب الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ و٢٠ سنة بالعمل ١٢ ساعةً فقط في الأسبوع، أما الأكبر سناً فيطالَبون بالعمل ١٥ ساعة في الأسبوع وبساعات عملٍ تتطابق مع ما هو سائد في سوق العمل.

٤-١٦ وبالإضافة إلى ذلك لا يمكن للمشاركين أن يعملوا في إطار البرنامج لفترة تتجاوز ستة أشهر متتالية، أو لمدة تتجاوز ستة أشهر في السنة. وتُخفض شروط البحث عن عمل المفروضة على المشاركين إلى اتصالين بأرباب العمل كـــل أســـبوعين. وإلى جانب عمليات المراجعة، تضمن الضوابط والضمانات أن يكون العمل مناسباً ومعقولاً، مع تمكين المشارك من إثارة هذه المسائل. وتوفر الدولة للمشاركين تأميناً عن الإصابات الشخصية والمسؤولية تجاه الغير. وأخيراً، يُدفع مبلغ إضافي كل أسبوعين لتغطية التكاليف الإضافية. وفي ضوء هذه العناصر مجتمعة، فإن العبء الذي

يفرضه برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" على الشبان العاطلين عن العمل كشرط للحصول على استحقاقات البطالة ليس عبئاً غير معقول أو غير متناسب عند مقارنته بالمزايا الإيجابية التي يحققها لهم وللمجتمع.

٤-١٧ وقد استلمت صاحبة البلاغ استحقاقات البطالة لمدة أربع سنوات قبل إحالتها إلى هذا البرنامج وهي في سن الحادية والعشرين. وكانت قد اشتركت قبل ذلك في عدد من الأنشطة الهادفة إلى تعزيز فرصها للحصول على عمل، بما في ذلك برنامج مساعدة مكثف لمدة سنة كاملة. وقد أوقفت استحقاقاتها بسبب امتناعها عن تقديم أدلة تثبت ادعاءها بالمرض وعجزها بالتالي عن تقديم عذر معقول لغيابها. وتمّ تأكيد القرار عند مراجعته. وأثناء المراجعة، احتجت صاحبة البلاغ بأنها لا تستطيع القيام بأعمال الخرسانة المطلوبة في إطار المشروع. بيد أن منسق العمل المجتمعي للمشروع أكّد أن أعمال الخرسانة ثانوية وأن هناك شابات أخريات يعملن في المشروع ولا يُطلب من أي شخص القيام بعمل يعجز عنه بدنياً. وترى الدولة الطرف أن هذه الإجراءات تكشف عن كيفية عمل الضمانات والضوابط للتأكد من تكليف المشاركين في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" بعملٍ معقول ومناسب.

٤-١٨ وفي الختام، تدعو الدولة الطرف اللجنة إلى استنتاج أن صاحبة البلاغ لم تُطالب بالاشتراك في عمل إلزامي، بالمعنى المراد من المادة ٨ من العهد، أو أن العمل، إذا كان إلزامياً، فإنه مبررٌ في إطار استثناء "الالتزامات المدنية العادية" الوارد في الفقرة ٣(ج) (٤) من المادة ٨، فيترتب على ذلك عدم حدوث انتهاكٍ للعهد.

٤-١٩ وفيما يتعلق بالأسس الموضوعية للادعاءات في إطار المادة ٢، تجادل الدولة الطرف بأنه نظراً لكون الادعاء الموضوعي في إطار المادة ٨ إما غير مقبول أو لا أساس له، فيجب أيضاً اعتبار الادعاء المزعوم في إطار المادة ٢ غير مستند إلى أي أساس. وعلى أي حال، فإن صاحبة البلاغ لم تقدم أدلة كافية للتمكين من النظر في هذا الادعاء بصورة ملائمة. وحتى لو أمكن القول بأن البلاغ يتضمن أي دليل ثابت، فإن الدولة الطرف تدفع، في ضوء اعتراضاتها على المقبولية بموجب المادة ٢، بأنها تكفل حماية تامةً للحقوق التي يعترف بها العهد بموجب القانون العام وتشريعات الاتحاد والولايات والأقاليم. وفيما يتعلق بالقضية قيد النظر، هناك العديد من إجراءات الاستئناف والمراجعة المتاحة التي لم تستخدمها صاحبة البلاغ. وإن إخفاقها في استنفاد سبل الانتصاف المحلية يؤيد أيضاً استنتاج عدم حدوث انتهاك للعهد.

٤-٢٠ وفيما يتعلق بالادعاء بشأن امتناع لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص عن تقديم تقرير أو توصيات إلى المدّعي العام، تشير الدولة الطرف إلى أن ذلك حدث لأن اللجنة رفضت شكوى صاحبة البلاغ وبالتالي لا يمكن الاحتجاج به كأساس للادعاء المقدّم في إطار المادة ٢.

تعليقات صاحبة البلاغ

٥-١ اعترضت صاحبة البلاغ على ملاحظات الدولة الطرف، في رسالة مؤرخة ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ونفت انطباق منطق التفكير الذي اتبعته المحكمة الأوروبية في قضية *فان دير موسيلي* على هذه القضية، استناداً إلى أنها لم تكن ضمن علاقة تلميذ بأستاذه أو ضمن تدريب على مهنة محددة تقتضي عملاً إلزامياً. وعلى أي حال، فإن هذه السابقة لا تنطبق إذ لم يُعرض عليها عملٌ *مناسب* قط، مثلما تشترط صكوك منظمة العمل الدولية المُشار إليها، حتى يتسنى لها رفضه أساساً. وما حدث هو أنها سُجلت في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، ثم

أوقفت استحقاقاتها لاحقاً دون أن تحصل على عرض عمل مناسب قبل ذلك. وتؤكد صاحبة البلاغ أنها سجلت في البرنامج من أجل القيام بعمل مجتمعي. وترفض استدلال اللجنة الأوروبية في قضية *إكس ضد هولندا* بأنه لا يمكن تشبيه وقف استحقاقات البطالة بالحالة التي توقف فيها الاستحقاقات لاحقاً دون أن يعرض عملٌ مناسب أولاً.

٥-٢ وتجادل صاحبة البلاغ بأنه يجب اعتبار التهديد بوقف استحقاقات البطالة إذا امتنعت عن المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، سواء كان تهديداً حقيقياً أم متصوراً، بمثابة ممارسة درجة مرتفعة من الضغط النفسي، محتجةً بأن "سيناريو الحرمان من قوت العيش الذي ينتظرها لا يمكن تفسيره بغير ذلك تفسيراً معقولاً".

٥-٣ وترفض صاحبة البلاغ حجة عدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية، محتجةً بأن لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص وبعض المراسلات الإدارية مع برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" لم تفصح لها صراحةً عن أي حق في المراجعة. وعلى أي حال، فإن التهديد بإلغاء استحقاقات البطالة الموصوف في الفقرة السابقة يوحي بعدم وجود الحق في المراجعة. وتستشهد صاحبة البلاغ بقرار اللجنة في قضية *لاندري ضد كندا*[٨] لتأييد دعواها بأنه لا يجوز للدولة الطرف في مثل هذه الظروف التذرع بعدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

المسائل والإجراءات المعروضة على اللجنة

النظر في مقبولية البلاغ

٦-١ قبل النظر في أي ادعاء يرد في بلاغ ما، يجب على اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وفقاً للمادة ٩٣ من نظامها الداخلي، أن تقرر ما إذا كان البلاغ مقبولاً أم لا بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد.

٦-٢ فيما يتعلق بمسألة استنفاد سبل الانتصاف المحلية، تلاحظ اللجنة أن لا جدال في أن قضية صاحبة البلاغ تقع ضمن نطاق القانون الذي تطعن فيه، وأن الانتهاك المزعوم ناجم عن التطبيق المباشر لهذا القانون عليها. وكما لاحظت اللجنة في سياق مشابه، فإن من غير المجدي أن يُنتظر من صاحبة البلاغ تقديم دعوى قضائية لن تؤدي سوى لتأكيد الحقيقة القاطعة بأن التشريع الأول قيد النظر، وهو قانون عام ١٩٩٧ في هذه الحالة وما يترتب عليه من شرط المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، ينطبق عليها بالفعل وأن ما تطعن فيه أمام اللجنة هو طريقة إنفاذ هذا القانون، الذي لا يمكن الطعن في مضمونه أمام المحاكم المحلية[٩]. وبما أن الدولة الطرف لم توضح كيف يمكن الطعن أمام المحاكم المحلية في مضمون برنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة الذي ينصّ عليه قانون عام ١٩٩٧، والذي تمّ تطبيقه على صاحبة البلاغ، فإن اللجنة تعتبر أن الفقرة ٢(ب) من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري لا تحول دون النظر في هذه القضية.

٦-٣ أما فيما يتعلق بحجة أن الادعاءات المقدمة بموجب المادتين ٢ و٨ خارجة عن نطاق العهد من حيث الاختصاص الموضوعي وأنها لا تستند إلى أدلة كافية، فإن اللجنة تعتبر أن صاحبة البلاغ قدّمت حججاً كافية، لأغراض المقبولية، لإثبات ادعاءاتها بموجب هاتين المادتين من العهد.

النظر في الأسس الموضوعية للبلاغ

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

٧-٢ وتتناول اللجنة أولاً الادعاء الوارد بموجب المادة ٢ من العهد، مذكّرةً بأن المادة ٢ تقتضي من الدولة الطرف توفير سبيل انتصاف فعال لشتى انتهاكات الحقوق التي يعترف بها العهد. وقد أكّدت اللجنة، في القرار الذي اعتمدته في قضية *كازانتزيس ضد قبرص*[١٠]، أن "الفقرة ٣ من المادة ٢ تقضي بأن تكفل الدول الأطراف، علاوة على الحماية الفعالة للحقوق المنصوص عليها في العهد، أن تتوفر للأفراد أيضا سبل انتصاف متاحة وفعالة وقابلة للإنفاذ لحماية هذه الحقوق ... وتوحي قراءة هذا الحكم قراءة حرفية بأنه يقتضي أن يثبت رسميا حدوث خرق فعلي لإحدى ضمانات العهد كشرط أساسي لازم للحصول على سبل انتصاف مثل الجبر أو رد الاعتبار. غير أن الفقرة ٣(ب) من المادة ٢ تلزم الدول الأطراف بأن تكفل قيام سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة بإقرار الحق في هذا الانتصاف، وهو ضمانة لا جدوى منها إذا لم تكن متوفرة قبل أن يثبت حدوث انتهاك. وفي حين أنه لا يمكن على نحو معقول أن يُطلب من دولة طرف، استناداً إلى الفقرة ٣(ب) من المادة ٢، إتاحة هذه الإجراءات بصرف النظر عن مدى جدارة تلك الادعاءات، فإن الفقرة ٣ من المادة ٢ توفر الحماية لمن يُدَّعى أنهم ضحايا إذا دُعِّمت ادعاءاتهم تدعيماً يكفي لجعلها قابلة للنقاش بموجب العهد" (حُذفت الحاشية الداخلية).

٧-٣ وبتطبيق الاستدلال نفسه على الادعاء الحالي القائل إن الدولة الطرف لم توفر سبيل انتصاف فعالاً فيما يتعلق بالانتهاك المزعوم للمادة ٨ من العهد، تلاحظ اللجنة بالإشارة إلى اعتبارات المقبولية المبينة أعلاه في سياق استنفاد سبل الانتصاف المحلية، أنه كان ولم يزل مستحيلاً، في إطار المنظومة القانونية للدولة الطرف، أن يطعن شخصٌ مثل صاحبة البلاغ في العنصر الأساسي لبرنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، وهو الالتزام الذي يفرضه القانون على أشخاص مثل صاحبة البلاغ، الذين يستوفون الشروط المسبقة للانضمام إلى هذا البرنامج، بأداء عمل مقابل الحصول على استحقاقات البطالة. وتذكّر اللجنة بأن سبل الانتصاف التي تقترحها الدولة الطرف تعالج مسألة ما إذا كان الشخص المعني يستوفي حقاً متطلبات الانضمام إلى البرنامج أم لا، ولكن ليس هناك سبيل انتصاف متاح للطعن في البرنامج نفسه بالنسبة للأشخاص الخاضعين له بحكم القانون.

٧-٤ وكما يتبين من نظر اللجنة في الأسس الموضوعية للادعاء المقدم بموجب المادة ٨، فإن الموضوع المطروح عليها يثير مسألة بلا شك، وهذه المسألة، كما وصفها قرار اللجنة في قضية *كازانتزيس*، مدعّمة "تدعيماً يكفي لجعلها قابلة للنقاش بموجب العهد". ويترتب على ذلك أن عدم وجود سبيل انتصاف متاح لفحص ادعاء قابل للنقاش بموجب المادة ٨ من العهد مثل الادعاء قيد النظر، يشكل انتهاكاً للفقرة ٣ من المادة ٢، مقترنة بالمادة ٨ من العهد.

٧-٥ وفيما يتعلق بالادعاء الرئيسي المثار في إطار الفقرة ٣ من المادة ٨ من العهد، تلاحظ اللجنة أن العهد لا يحدد بمزيد من التفاصيل معنى عبارة "السخرة أو العمل الإلزامي". وقد تساعد التعاريف الواردة في صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة على توضيح معنى هذه العبارة، ولكن تحديد معايير السلوك المحظور يقع على عاتق اللجنة في آخر المطاف. وترى اللجنة أن تعبير "السخرة أو العمل الإلزامي" يشمل مجموعة من السلوكيات التي تمتد

من العمل الذي يُفرض على فرد ما كعقوبة جنائية، لا سيما في ظروف تتّسم على نحو خاص بالقسر أو الاستغلال أو غـــير ذلـــك من الظروف الكريهة إلى أشكال أخفّ من العمل عندما يؤدي عدم القيام بالعمل المطلوب إلى التهديد بعقوبة مشابهة. وعلاوة على ذلك، تلاحظ اللجنة أن الفقرة ٣(ج)`٤` من المادة ٨ من العهد تستثني من عـــبارة "السخرة أو العمل الإلزامي" الأعمال أو الخدمات التي تشكل جزءاً من الالتزامات المدنية العادية. وترى اللجـــنة أن العمل كي يوصَف بأنه التزام مدني عادي، يجب في الحد الأدنى ألا يكون إجراءً استثنائياً، وألا يكون لـــــه غـــرض أو تأثير عقابي، ويجب أن ينصّ عليه القانون لخدمة غرض مشروع في إطار العهد. وفي ضوء هذه الاعتبارات، ترى اللجنة أن المادة المعروضة عليها، بما في ذلك انتفاء وجود جانب مهين أو مستهين بالإنسانية في العمل المحدد المطلوب القيام به، لا تكشف عن وقوع العمل المعني ضمن نطاق المحظورات التي تنصّ عليها المادة ٨. ويترتب على ذلك أنه لم يقع انتهاكٌ مستقل للمادة ٨ من العهد.

٨- وتـــرى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في ضوء الفقرة ٤ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن الوقائع المعروضة أمامها تكشف عن حدوث انتهاك للفقرة ٣ من المادة ٢، مقترنةً بالمادة ٨ من العهد.

٩- ومـــع أن الدولة الطرف ملزمةٌ، بموجب الفقرة ٣(أ) من المادة ٢ من العهد، بتوفير سبيل انتصاف فعال لصاحبة البلاغ، فإن اللجنة ترى أن آراءها بشأن الأسس الموضوعية للادعاء في هذه القضية تشكل سبيل انتصاف كافياً فيما يخص الانتهاك المستنتج حدوثه. وتلتزم الدولة الطرف بأن تكفل عدم حدوث انتهاكات مماثلة في المستقبل.

١٠- وباعتبار أن الدولة الطرف، بانضمامها إلى البروتوكول الاختياري، قد اعترفت باختصاص اللجنة بالبت في وجود أو عدم وجود انتهاك للعهد، وتعهدت بموجب المادة ٢ من العهد بكفالة جميع الحقوق المعترف بها فيه لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها أو الخاضعين لولايتها، وبتوفير الانتصاف الفعال والقابل للتنفيذ في حال ثبوت الانـــتهاك، فإن اللجنة تودّ أن تتلقى من الدولة الطرف، في غضون ٩٠ يوماً، معلومات عن التدابير التي اتخذتها لوضع آراء اللجنة هذه موضع التنفيذ.

[اعتمدت بالإسبانية والإنكليزية والفرنسية، علماً بأن النص الإنكليزي هو النص الأصلي. وسوف تصدر لاحقاً بالروسية والصينية والعربية كجزء من تقرير اللجنة السنوي إلى الجمعية العامة.]

مرفق

وصف الدولة الطرف لبرنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة

أنشئ برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" في إطار قانون عام ١٩٩٧. ويتمثل هدفه، وفقاً لنظامه الأساسي، في "تعزيز مبدأ الالتزامات المتبادلة المطبق [على استحقاقات البطالة] عن طريق الاعتراف بأن من المنصف والمعقول أن يشارك الأشخاص الذين يحصلون على مثل هذه الاستحقاقات في برامج عمل معتمدة مقابل المبالغ التي يستلمونها وتحديد الأساليب الكفيلة بتمكينهم من القيام بهذا العمل أو مطالبتهم به".

٤-٣ وتشير الدولة الطرف إلى أن "برنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة" لا يتطلب أكثر من ٢٤ أو ٣٠ ساعة عمل كل أسبوعين (للأشخاص حتى سن ٢١ سنة والأشخاص الأكبر سناً، على التوالي)، وأن الشخص يُدرج في البرنامج لمدة أقصاها ٦ أشهر في السنة. وكي يستحق أي شخص استحقاقات البطالة، يجب بشكل عام أن يكون:

(أ) عاطلاً عن العمل؛

(ب) ومستوفياً لشرط "التحقق من النشاط" أو مُعفىً منه بحكم أسباب تشمل التفرغ للدراسة أو العيش في منطقة نائية أو ولادة طفل وما إلى ذلك. ويقتضي شرط "التحقق من النشاط" أن يسعى الشخص بنشاط ويكون مستعداً للقيام بعمل مناسب مدفوع الأجر وأن يشارك في البرامج وأنشطة التدريب التي قد يُوجه إليها، من قبيل برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"؛

(ج) ومستعداً لإبرام اتفاق "التحضير للعمل" وللامتثال لأحكامها، وهو اتفاق يمكن أن يتضمن المشاركة في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"؛

(د) ومستوفياً لمعايير رسمية محددة أخرى تتعلق بالعمر ومحل الإقامة وما شابه ذلك.

٤-٤ وبعد استلام استحقاقات البطالة لمدة ستة أشهر، يجب أن ينضمّ الشخص العاطل عن العمل، إذا كان خاضعاً لشرط "التحقق من النشاط"، إلى برنامج أو نشاط من اختياره، من قبيل برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، يهدف إلى تعزيز فرصه في العمل. ويؤدي امتناعُ الشخص المعني عن اختيار برنامج أو نشاط بنفسه إلى إحالته لبرنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" لمدة ستة أشهر كممارسة إدارية:

(أ) إذا كان الشخص يستلم المعدل الكامل من استحقاقات البطالة؛

(ب) إذا كان يمتلك المهارات والخبرة اللازمة لتأدية المهام المطلوبة؛

(ج) إذا كانت مهام الوظيفة المعنية مناسبة طبياً ولا تنطوي على مخاطر مهنية على الصحة والسلامة؛

(د) إذا استوفيت شروط أخرى معينة.

٤-٥ وحالما يستلم الشخص وظيفة في إطار برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة"، تتمّ زيادة استحقاقات البطالة التي يحصل عليها بمبلغ ٢١ دولاراً أسترالياً في الأسبوع، لتغطية التكاليف الأخرى المترتبة على المشاركة في البرنامج. ويعمل منسقو العمل المجتمعي على مساعدة الشخص المعني في الوظيفة وتقديم تقارير عن المشاركة، تُعدّ وفق شروط دقيقة، لضمان استيفاء شروط المشاركة.

٤-٦ ويؤدي الامتناع عن الالتحاق ببرنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة أو عدم إكماله، بما في ذلك عندما يكون جزءاً من اتفاقية التحضير للعمل، أو الامتناع عن استيفاء شروط البرنامج، بدون عذرٍ معقول، إلى انتهاك شـــرط "التحقق من النشاط"، ويترتب على ذلك عقوبات مالية تتمثل في تخفيض المبلغ المدفوع من استحقاقات البطالة. ويؤدي حدوث انتهاك ثالث من هذا النوع خلال فترة سنتين إلى التوقف عن دفع استحقاقات البطالة لمدة شهرين.

تذييل

رأي فردي لعضو اللجنة، السيدة روث ودجوود

وسط عالم لا تزال تستشري فيه مشاكل الطبقية، والأنظمة العرفية للسخرة والعمل بعقود إلزامية، والعمل القسري في المناطق النائية وفي ظروف أشبه بالاستعباد في أحيان كثيرة، والاتجار الجنسي المشين في البشر، فمما ينال من مترلة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية القول إن شرطاً معقولاً يتمثل في العمل والتدريب للمشاركة في استحقاقات البطالة في نظام حديث للرعاية الاجتماعية يمكن أن يشكل "سخرة أو عملاً إلزامياً" بالمعنى المراد من الفقرة ٣(أ) من المادة ٨.

لقد وضعت أستراليا برنامجاً لاستحقاقات البطالة يعين الباحثين الجدد عن عمل لمدة ستة أشهر، ما داموا على استعداد لقبول وظيفة مدفوعة الأجر. وبعد فترة الأشهر الستة، يمكن اشتراط استمرار الحصول على الاستحقاقات باستعداد المشارك لتعزيز مهاراته الوظيفية وتقديم خدمة ما لمجتمعه في المقابل، وذلك من خلال برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة". وإن هذا البرنامج محدد باثنتي عشرة ساعة أسبوعياً (للأشخاص دون الـ ٢١ من العمر) و١٥ ساعة أسبوعياً (للأشخاص البالغين ٢١ سنة أو أكثر).

وقد بدأت صاحبة هذا البلاغ، السيدة برناديت فور، في استلام استحقاقات البطالة بعد تخرجها في المدرسة الثانوية مباشرة في عام ١٩٩٦. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، بعد أن شاركت في برنامج "مساعدة مكثفة" لدى وكالة توظيف معتمدة من الحكومة، امتنعت صاحبة البلاغ عن الامتثال لشروط "اتفاق التحضير للعمل" مما أدّى إلى قطع جزء من استحقاقاتها الحكومية. ثم امتنعت بعد ذلك عن حضور ثلاث مقابلات حُدّدت مواعيدها مع مؤسسة تُدعى "Mission Australia" لتعيينها في إطار برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة". وأخيراً، في تموز/يوليه ٢٠٠١، وُفقت للاشتراك في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" واستلمت وظيفة حتى ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١. وفي ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ بدأت وظيفة أخرى، ولكنها تخلفت عن العمل في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر وفي ٥-٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، ولم تدعم ادعاءها المرضي بأي شهادة طبية. وأدّى تغيبها غير المبرر في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر إلى خفض استحقاقات البطالة بمعدل ٢٤ في المائة، وأدّى تغيبها الثاني إلى وقف استحقاقاتها. وقد استؤنف دفع استحقاقاتها في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠٠٢.

وتدعي السيدة فور أن أستراليا فرضت عليها نوعاً من "السخرة أو العمل الإلزامي" اللذين يحظرهما العهد عندما طالبتها بالمشاركة في برنامج للعمل والتدريب كشرط لاستلام استحقاقات البطالة الحكومية. وتحتج الدولة الطرف بأن البرنامج المذكور يسهم في اكتساب المهارات الوظيفية وأنه نوع من "الالتزام المتبادل" الذي يحترم مصالح المجتمع والباحثين عن عمل في آن. وإن السيدة فور تصف شرط العمل بعبارات كان المرء يحسبها مخصصة لوصف الممارسات المريعة كالسخرة التي كانت تفرضها القوى الاستعمارية لبناء القنوات والطرق، وليس لوصف التزامات متبادلة في مجتمع ديمقراطي عصري.

وقــد خلــص البروفيسور مانفريد نواك، في الصفحة ٢٠٢ من مؤلفه عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تعليقات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (الإصدار الثاني، ٢٠٠٥)، إلى أن "مجرد وقف المساعدات المتعلقة بالبطالة عندما يرفض شخصٌ القيام بعمل لا يتطابق مع مؤهلاته لا يمثل ... انتهاكاً [للمادة ٨]؛ ففي هذه الحالــة، لا تصل شدة الإرغام والعقوبة إلى الدرجة التي يتطلبها وصف السخرة أو العمل الإلزامي". ويتفق هذا التقييم المنطقي للسيد نواك مع أغراض المادة ٨. وبالنظر إلى الوقائع الثابتة لهذه القضية، فإني أجد ادعاء صاحبة البلاغ بشأن "السخرة أو العمل الإلزامي" غير مقبولٍ لعدم كفاية الأدلة.

وقــد أخفقــت صــاحبة البلاغ أيضاً في استنفاد سبل الانتصاف الإدارية والقضائية. فقد اعترضت في شكواها على برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة" لأسباب منها أن المهام التي أسندت إليها لم تكن "مناسبة" (طُلب منها مثلاً أن تتعلم كيف تصب "الخرسانة" في مشروع مجتمعي) ولم تشكل تدريباً على "مهنة معينة". انظر الفقرتين ٤-١٧ و٥-١ أعلاه من آراء اللجنة. ولذلك، كما تقول صاحبة البلاغ، لا يمكن وصف مهامها بالتلمذة أو التدريب المهني اللذين قد يلوذان بها من الوقوع في براثن "السخرة".

ولكــن صــاحبة البلاغ لم تطعن في "ملاءمة" المهام التي كُلّفت بها من خلال سبل الانتصاف الإدارية والقضائية المتاحة في أستراليا للمشاركين في برنامج "العمل مقابل استحقاقات البطالة". ويبدو أنه يحقّ للمستفيدين مــن اســتحقاقات البطالة أن يعترضوا على وظيفة معينة أو يعترضوا على استخدامها وسيلةً "للتحقق العام من النشاط" لاستمرار استلام الاستحقاقات. انظر الفقرات من ٤-٢ إلى ٤-٤ أعلاه. وتتضمن إجراءات الاستئناف مــراجعة يقــوم بها موظف مختص، وسبل انتصاف أمام محكمة الاستئناف الخاصة بالضمان الاجتماعي، ومحكمة الاستئناف الإداري، والمحاكم الاتحادية والمحكمة العليا.

وحــتى بعــد أن أدّى تغيب صاحبة البلاغ غير المبرر عن مكان عملها إلى خسارة الاستحقاقات، فإنها رفضت اللجوء إلى أي طعن في القرار أبعد من إجراء المراجعة في المستوى الأول، رغم إطلاعها "عدة مراتٍ على حقوقها فيما يتعلق بالطعن". انظر الفقرة ٤-٣ أعلاه.

وصحيح أن صاحبة البلاغ التمست تدخلاً سريعاً من اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان وتكافؤ الفرص، بعــد أن تخلفت عن حضور ثلاث مقابلات مع مؤسسة "Mission Australia" وتعرضت لتخفيض استحقاقاتها بمعــدل ١٨ في المائة. انظر الفقرتين ٢-٢ و٢-٣ أعلاه. وقد خلصت اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان، في قرار مؤرخ ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩١، إلى أن اختصاصها ينحصر في القرارات التقديرية التي يتخذها موظفو الحكومة ولا يشمل إعادة النظر في الولايات القانونية. ولكن أعضاء اللجنة لاحظوا أيضاً فيما يتعلق بالأساس الموضوعي للقضية أن "تخفيض المساعدة المتعلقة بالبطالة أو إلغاءها بحق شخصٍ ما لأنه لا يرغب في المشاركة في برنامج العمل مقابل استحقاقات البطالة لا يشكل عملاً قسرياً أو إلزامياً لأن طبيعة العقوبة ودرجة الإرغام لا يبلغان العتبة التي يقتضــيها انــتهاك الفقرة ٣(أ) من المادة ٨ [من العهد]". ولم تقدّم صاحبة البلاغ طلب مراجعة قضائية لقرار اللجنة[١١].

واستناداً إلى هذه الوقائع، من الصعب استنتاج أن صاحبة البلاغ استنفدت سبل الانتصاف المحلية المتاحة لها. كما أنها لم تثبت أن الدولة الطرف أخفقت في توفير سبيل انتصاف فعال على نحو ما تقتضيه المادة ٢، بشأن انتهاك "قابل للنقاش" للحقوق التي يعترف بها العهد.

(توقيع): روث ودجوود

[حُرّر بالإسبانية والإنكليزية والفرنسية، علماً بأن النص الإنكليزي هو النص الأصلي. وسيصدر لاحقاً بالروسية والصينية والعربية كجزء من تقرير اللجنة السنوي إلى الجمعية العامة.]

الحواشي

(١) توضح الدولة الطرف أن معدل تخفيض مبلغ الاستحقاقات عند الانتهاك الأول لنظام التحقق من النشاط خلال سنتين يبلغ ١٨ في المائة من أقصى معدل أساسي لمبلغ الاستحقاقات لمدة ٢٦ أسبوعاً.

(٢) توضح الدولة الطرف أن معدل تخفيض مبلغ الاستحقاقات عند الانتهاك الثاني لنظام التحقق من النشاط خلال سنتين يبلغ ٢٤ في المائة من أقصى معدل أساسي لمبلغ الاستحقاقات لمدة ٢٦ أسبوعاً.

(٣) تشير الدولة الطرف إلى اقتصار النظر في هذه المسألة على بلاغين فقط هما: *تيمرمان ضد هولندا*، البلاغ رقم ١٩٩٩/٨٧١، القرار المعتمد في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، و*وولف ضد بنما*، البلاغ رقم ١٩٨٨/٢٨٩، الآراء المعتمدة في ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٢. [ملاحظة للجنة: في القضية الأولى، أعلنت اللجنة عدم مقبولية الادعاء بأن العمل في وظيفة معينة براتب مختلَف عليه يشكل عملاً قسرياً، بينما في القضية الثانية خلصت اللجنة إلى عدم وجود أدلة كافية تثبت الادعاء المتعلق بإرغام سجين على ممارسة الأعمال الشاقة وهو محتجزٌ في انتظار محاكمته].

(٤) Manfred Nowak, U.N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary,* .N.P. Engel, Kehl am Rhein, 1993, p. 157

(٥) .Series A, 70 (1983)

(٦) .No. 7602/76, 7 DR 161 (1976)

(٧) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٤٤ لعام ١٩٤٣، بشأن ضمان تعويضات أو إعانات للعاطلين رغم إرادتهم، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٨ لعام ١٩٨٨، بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة.

(٨) البلاغ رقم ١٩٨١/١١٢، القرار المعتمد في ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٦.

(٩) انظر كيف رفضت اللجنة الحجة نفسها فيما يتعلق بأحكام الاحتجاز الإلزامي لقانون *الهجرة* في قضية *أ. ضد أستراليا*، القضية رقم ١٩٩٣/٥٦٠، الآراء المعتمدة في ٤ آذار/مارس ١٩٩٧، وفي قضية *س. ضد أستراليا*، القضية رقم ١٩٩٩/٩٠٠، الآراء المعتمدة في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، وفي قضية *بابان وآخرون ضد أستراليا*، البلاغ رقم ٢٠٠١/١٠١٤، الآراء المعتمدة في ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٣، وفي قضية *بختياري ضد أستراليا*، القضية رقم ٢٠٠٢/١٠٦٩، الآراء المعتمدة في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

(١٠) القضية رقم ٢٠٠١/٩٧٢، القرار المعتمد في ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٣، الفقرة ٦-٦.

(١١) في قضية بابان وآخرون ضد أستراليا، البلاغ رقم ٢٠٠١/١٠١٤، الآراء المعتمدة في ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٣، قدّمت عضو اللجنة نفسها رأياً مفاده أن اللجنة ينبغي ألا تفترض "ما يمكن أن تحكم به محاكم الدولة الطرف في قضية بعينها. ويمكن الاسترشاد في معرفة تفسير المحاكم لنية البرلمان بقواعد العهد، وبالاستدلال المسموح به على أن البرلمان يرغب في أن يمتثل لالتزامات الدولة الطرف التي تمليها عليها المعاهدات". انظر أيضاً قضية يونغ ضد أستراليا، القضية رقم ٢٠٠٠/٩٤١، الآراء المعتمدة ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٣ (رأي موافق للسيدة روث ودجوود).