

Distr.: General
15 January 2021
Arabic
Original: English

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري



لجنة القضاء على التمييز العنصري

قرار بشأن مقبولية البلاغ المقدم من قطر ضد المملكة العربية السعودية**

الدولة المدّعية:	قطر
الدولة المدّعى عليها:	المملكة العربية السعودية
تاريخ تقديم البلاغ:	8 آذار/مارس 2018 (تاريخ تقديم الرسالة الأولى)
تاريخ اعتماد القرار:	27 آب/أغسطس 2019
الموضوع:	الحماية والانتصاف للفعالين من أي فعل من أفعال التمييز العنصري؛ التزام الدولة الطرف بمكافحة التمييز العنصري
المسألة الإجرائية:	مقبولية البلاغ
المسألة الموضوعية:	التمييز على أساس الأصل القومي أو الإثني
مواد الاتفاقية:	2 و4 و5 و6 و11(3)

1- أعدت هذه الوثيقة بموجب المادة 11 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

2- وقد انضمت قطر (الدولة المدّعية) إلى الاتفاقية في 22 تموز/يوليه 1976، في حين انضمت إليها المملكة العربية السعودية (الدولة المدّعى عليها) في 23 أيلول/سبتمبر 1997. وتدعي الدولة المدّعية حدوث انتهاك للمواد 2 و4 و5 و6 من الاتفاقية، في سياق إنفاذ التدابير القسرية التي اتخذتها الدولة المدّعى عليها في عام 2017.

3- وينبغي قراءة هذه الوثيقة بالاقتران مع الوثيقة CERD/C/99/5.

4- وفي 8 آذار/مارس 2018، قدّمت الدولة المدّعية إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري بلاغاً ضد الدولة المدّعى عليها، عملاً بالمادة 11 من الاتفاقية. وتتضمن هذه الوثيقة موجزاً للحجج الرئيسية التي قدمها الطرفان بشأن المقبولية عملاً بقرار اللجنة المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2018، الذي طلبت

* اعتمدته اللجنة في دورتها التاسعة والتسعين (5-29 آب/أغسطس 2019).

** شارك في دراسة هذا البلاغ أعضاء اللجنة التالية أسماؤهم: نور الدين أمير، وأليكسي أفونوموف، ومارك بوسويت، وخوسيه فرانسيسكو كالي تزاوي، وفاتيماتا - بنتا فيكتور داه، وبيكاري صديقي دياي، وريتا إيجاك - ندياي، وكيكو كو، وغون كوت، وياندوان لي، وغاي مكدوغال، ويمهله منت محمد، وباستور إلياس مورييو مارتينيز، وفيريني ألبرتا شيهرد، وماريا تيريزا فيردوغو مورينو، ويونغ كام جون يونغ سيك يون.



فيه اللجنة إلى الطرفين إبلاغها بما إذا كانا يرغبان في تقديم أي معلومات ذات صلة بشأن مسألتني اختصاص اللجنة أو مقبولية البلاغ.

5- وفي 29 تشرين الأول/أكتوبر 2018، أحالت الدولة المدّعية المسألة مرة أخرى إلى اللجنة وفقاً للفقرة 2 من المادة 11 من الاتفاقية.

أولاً- ملاحظات الدولة المدعى عليها فيما يتعلق بمقبولية الشكوى

6- في 19 آذار/مارس 2019، أحالت الدولة المدّعى عليها إلى اللجنة حججها بشأن مسألتني الاختصاص والمقبولية. وفي 25 آذار/مارس 2019، دفعت الدولة المدّعية بأن اللجنة ينبغي أن ترفض ملاحظات الدولة المدّعى عليها المقدمة في 19 آذار/مارس 2019 لأنها قُدمت خارج الآجال التي حدّتها اللجنة. ولاحظت الدولة المدّعية أيضاً أن هذه الملاحظات تثير مسائل جديدة لأن الدولة المدّعى عليها تعترض فيها على مقبولية البلاغ.

7- وفي 1 نيسان/أبريل 2019، قرّر الفريق العامل المعني بالبلاغات التابع للجنة، واضعاً في الاعتبار مبدأ تكافؤ وسائل الدفاع ومتصرفاً باسم اللجنة، أنه لا يمكن للجنة أخذ ملاحظات الدولة المدّعى عليها المقدمة في 19 آذار/مارس 2019، بعين الاعتبار لأنها أثارت مسائل لم يسبق أن أثّرت أمامها ولأنها قُدمت بعد مرور وقت طويل على الآجال المحددة في قرار اللجنة المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2018⁽¹⁾.

ثانياً- قرار اللجنة بشأن مقبولية البلاغ

8- أثارت الدولة المدّعى عليها في ملاحظاتها استثناء من عدم مقبولية البلاغ يستند إلى مسألة الجنسية.

9- ولاحظت الدولة المدّعى عليها في رديها المؤرخين 7 أيلول/سبتمبر 2018 و 29 كانون الثاني/يناير 2019، أن الاتفاقية لا تشير إلى الفوارق القائمة على الجنسية الحالية كسبب لحظر التمييز العنصري. ودفعت الدولة المدّعى عليها، في رسالتها المقدمة في 19 آذار/مارس 2019، بأن الدولة المدّعية لم تثبت استخدام سبل الانتصاف المحلية أو استفادها.

ألف- نطاق الاختصاص الموضوعي للاتفاقية (مسألة الجنسية)

10- دفعت الدولة المدّعى عليها في رديها المؤرخين 7 أيلول/سبتمبر 2018 و 29 كانون الثاني/يناير 2019، بأن شكوى قطر لا تندرج ضمن نطاق الاتفاقية لأنها لا تتعلق بحالة لا تنفذ فيها دولة طرف أحكام الاتفاقية ولأن الاتفاقية لا تشير إلى الفوارق القائمة على أساس الجنسية الحالية كسبب لحظر التمييز العنصري. وردّت الدولة المدّعية في تعليقاتها بتاريخ 14 شباط/فبراير 2019 بأن الاتفاقية تحظر التدابير القسرية التي تتخذها الدولة المدّعى عليها ضد القطريين لأنها تميز ضدهم على أساس الجنسية، ولأنه لها أثر تمييزي على الأفراد المنحدرين من أصل قطري.

(1) دعت اللجنة في قرارها المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2018، الدولة المدّعى عليها إلى إبلاغها بما إذا كانت ترغب في تقديم أي معلومات ذات صلة عن مسألتني اختصاص اللجنة أو مقبولية البلاغ، بما في ذلك استفاد جميع سبل الانتصاف المحلية، وذلك ضمن أجل شهر واحد من تسلّم الطلب.

11- وتلاحظ اللجنة أن المادة 1(1) من الاتفاقية تُعرّف "التمييز العنصري" بأنه "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفصيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني". و"الجنسية"، بصفتها هذه، لا تذكر كسبب للتمييز العنصري المحظور. وعلاوة على ذلك، تنص المادة 1(2) على أن الاتفاقية "تسري على أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفصيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها".

12- وتعلم اللجنة أن الأعمال التحضيرية للاتفاقية تبين أنه في مختلف مراحل وضع الاتفاقية (مع اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، ولجنة حقوق الإنسان، واللجنة الثالثة للجمعية العامة)، كان أساس "الأصل القومي" مفهوماً على أنه لا يشمل "الجنسية" أو "المواطنة".

13- بيد أن المادة 1(3) من الاتفاقية تنص على ما يلي: "يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية بما ينطوي على أي مساس بالأحكام القانونية السارية في الدول الأطراف فيما يتعلق بالجنسية أو المواطنة أو التجنس، شرط خلو هذه الأحكام من أي تمييز ضد أي جنسية معينة".

14- وعلاوة على ذلك، دعت اللجنة مراراً، في ممارستها اللاحقة، الدول الأطراف إلى معالجة حالات التمييز ضد غير المواطنين على أساس جنسيتهم. وكما ذكر باتريك ثورنبري، وهو عضو سابق في اللجنة، في تعليقه الرسمي على الاتفاقية، أي قراءة للمادة 1(2) تستبعد من الاتفاقية أي اعتبار لغير المواطنين يمكن تصنيفها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أنها قراءة "عرقية أو غير معقولة بشكل واضح" للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وعلى أنها لا تتماشى مع موضوعها وغرضها⁽²⁾.

15- وأشارت اللجنة في توصيتها العامة رقم 30(2004) بشأن التمييز في حق غير المواطنين إلى ما يلي: "بموجب الاتفاقية، تشكل المعاملة التفضيلية على أساس المواطنة أو المركز من ناحية الهجرة نوعاً من التمييز متى ارتئي أن معايير مثل هذا التفضيل تنافي مقاصد الاتفاقية وأغراضها، ولم تُطبق بموجب هدف مشروع، ولا تتناسب مع بلوغ هذا الهدف".

16- وتمشياً مع هذا المعيار، الذي يتطلب "هدفاً مشروعاً" وتناسباً في تحقيق الهدف، تدرس اللجنة ما إذا كان التمييز على أساس المواطنة يشكل تمييزاً تحظره الاتفاقية.

17- وعلاوة على ذلك، تشير التوصية العامة رقم 30 إلى أنه يتعين على الدول الأطراف أن "تكفل عدم تعرض غير المواطنين للطرد الجماعي، لا سيما في الحالات التي لا توجد فيها ضمانات كافية بأن الظروف الشخصية لكل شخص من الأشخاص المعنيين قد أخذت في الاعتبار" (الفقرة 26) وأن "تجنب طرد غير المواطنين، لا سيما المقيمين لفترات طويلة، ما يؤدي إلى تدخل غير متناسب في الحق في الحياة الأسرية" (الفقرة 28).

18- وعلاوة على ذلك، تشير التوصية العامة رقم 30 إلى واجب الاتفاقية في حماية غير المواطنين من تعسف الدول الأطراف. وفي هذا الصدد، لا ينطبق أي نص يتعلق بغير المواطنين أو الأشخاص من أصل قومي أو إثني معين عندما يتعارض مع أحكام الاتفاقية.

19- وفي ضوء هذه الممارسة المستمرة، تمارس اللجنة اختصاصها من حيث الموضوع عندما تواجه اختلافات في المعاملة على أساس الجنسية. وبعبارة عن اعتبار أي اختلاف في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين مخالفاً للاتفاقية، وهو ما يتعارض مع المادة 1(2)، ترى اللجنة نفسها مختصة بالنظر فيما إذا

(2) Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford University Press, 2016), p. 158

كانت هذه الاختلافات تسعى إلى تحقيق هدف مشروع، وتتناسب مع تحقيق ذلك الهدف ولا تؤدي إلى حرمان غير المواطنين من حقوق الإنسان الأساسية. ولا تشكل هذه الاختلافات تمييزاً تحظره الاتفاقية إلا عندما تُستوفى هذه الشروط، وعندما لا تميز معاملة مختلفة ضد أي جنسية بعينها على نحو ما تقتضيه المادة 1(3) من الاتفاقية. وبناء عليه، فإن الادعاءات التي تضمنها بلاغ قطر ضد المملكة العربية السعودية تندرج بالتأكيد ضمن نطاق اختصاص الاتفاقية من حيث الموضوع. ويجب رفض الاستثناء الأولي الذي أثارته الدولة المدعى عليها على أساس أن "الجنسية" لا تندرج في تعريف التمييز العنصري الذي تحظره الاتفاقية.

باء - استنفاد سبل الانتصاف المحلية

20- تقتضي المادة 11(3) من الاتفاقية أن تتأكد اللجنة من أن "جميع سبل الانتصاف المحلية المتاحة قد استُخدمت واستُنفدت في القضية". ودفعت الدولة المدعى عليها، في ردها المؤرخ في 19 آذار/مارس 2019، بأن الدولة المدعية لم تثبت استخدام سبل الانتصاف المحلية أو استنفادها. وطلبت الدولة المدعية في تعليقاتها المؤرخة 25 آذار/مارس 2019 إلى اللجنة أن ترفض هذه الحجج لأن الملاحظات قُدمت بعد انقضاء الآجال وأثارت مسائل جديدة. وفي 1 نيسان/أبريل 2019، قرّرت اللجنة عدم مراعاة ملاحظات الدولة المدعى عليها المقدمة في 19 آذار/مارس 2019، لأنها أثارت مسائل لم يسبق أن أُثيرت أمامها ولأنها قُدمت بعد مرور وقت طويل على الآجال المحددة في قرار اللجنة المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2018.

21- وتقرّر اللجنة أنه لا يوجد، في المرحلة الحالية من دراسة البلاغ، أي سبب يدعو إلى إعلان عدم مقبولية البلاغ لعدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

جيم - خاتمة

22- فيما يتعلّق بالبلاغ المقدم من قطر ضد المملكة العربية السعودية في 8 آذار/مارس 2018، ترفض اللجنة الاستثناءات التي أثارها الدولة المدعى عليها فيما يتعلق بمقبولية البلاغ.

23- وتطلب اللجنة إلى رئيسها أن يعين، وفقاً للمادة 12(1) من الاتفاقية، أعضاء لجنة توفيق مخصصة تتيج مساعيها الحميدة للدول المعنية بغية التوصل إلى حل ودي للمسألة على أساس امتثال الدول الأطراف للاتفاقية.

قائمة الوثائق المقدمة

- 1- البلاغ المقدم من قطر عملاً بالمادة 11 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمؤرخ 8 آذار/مارس 2018 (57 صفحة)
- 2- رد المملكة العربية السعودية على بلاغ قطر المؤرخ 8 آذار/مارس 2018 والمقدم عملاً بالمادة 11 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وقد قُدم في 7 أيلول/سبتمبر 2018 (وأُكِّد من جديد في 29 كانون الثاني/يناير 2019) (صفحتان)
- 3- تعليقات قطر على ردي المملكة العربية السعودية بتاريخ 7 أيلول/سبتمبر 2018 و29 كانون الثاني/يناير 2019، وقد قُدمت في 14 شباط/فبراير 2019 (29 صفحة)
- 4- رد إضافي من المملكة العربية السعودية مؤرخ 19 آذار/مارس 2019 (9 صفحات)
- 5- تعليقات قطر مؤرخة 25 آذار/مارس 2019 (صفحتان)