



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
15 January 2021
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于卡塔尔提交的针对沙特阿拉伯的国家间来文可否受理的 决定*, **

申请国：卡塔尔
答辩国：沙特阿拉伯
来文日期：2018 年 3 月 8 日(初次提交)
决定通过日期：2019 年 8 月 27 日
事由：应对种族歧视行为的有效保护和补救；缔约国针对
种族歧视采取行动的义务
程序性问题：来文可否受理
实质性问题：基于民族或族裔的歧视
《公约》条款：第二、第四、第五、第六条和第十一条第三款

1. 本文件根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十一条编写。
2. 卡塔尔(申请国)于 1976 年 7 月 22 日加入《公约》。沙特阿拉伯(答辩国)于 1997 年 9 月 23 日加入《公约》。申请国指称答辩国在 2017 年执行强制措施，违反《公约》第二、第四、第五和第六条。
3. 本文件应结合 CERD/C/99/5 阅读。
4. 2018 年 3 月 8 日，申请国根据《公约》第十一条向消除种族歧视委员会提交了针对答辩国的来文。本文件概述双方根据委员会 2018 年 12 月 14 日的决定就可否受理问题提出的主要论点。委员会在该决定中请双方告知其是否愿意就委员会管辖权或来文可否受理问题提供相关资料。
5. 2018 年 10 月 29 日，申请国根据《公约》第十一条第二款再次将此事提交委员会。

* 委员会第九十九届会议(2019 年 8 月 5 日至 29 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有：努尔雷迪讷·埃米尔、阿列克谢·阿夫托诺莫夫、马克·博叙伊、何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊、法蒂马塔·宾塔·维克多瓦·达赫、巴卡里·西迪基·迪亚比、丽塔·伊扎克-恩迪亚耶、洪惠子、居恩·屈特、李燕端、盖伊·麦克杜格尔、叶姆赫尔赫·明德·穆罕默德、帕斯托尔·埃里亚斯·穆里略·马丁内斯、韦雷纳·艾伯塔·谢泼德、玛丽亚·特雷萨·凡尔杜戈·莫雷诺和杨俊钦。



一. 答辩国就申诉可否受理提出的意见

6. 2019 年 3 月 19 日，答辩国向委员会转交了其关于管辖权和可否受理问题的论点。2019 年 3 月 25 日，申请国提出，委员会应驳回答辩国 2019 年 3 月 19 日的意见，因为该意见是在委员会设定的截止日期之后提交的。申请国还指出，上述意见提出了新的问题，因为答辩国在意见中对来文的可受理性提出质疑。

7. 2019 年 4 月 1 日，考虑到权利平等原则，委员会的来文工作组以委员会的名义行事，决定委员会不能考虑答辩国 2019 年 3 月 19 日提交的意见，因为它提出了以前没有提出的问题，而且提交的时间远远超过了委员会 2018 年 12 月 14 日决定中规定的截止日期。¹

二. 委员会关于来文可否受理的决定

8. 答辩国在其提交的材料中提出了国籍问题，将其作为不可受理来文的一个例外。

9. 答辩国在 2018 年 9 月 7 日和 2019 年 1 月 29 日的答复中指出，《公约》没有提到将基于目前国籍的差别待遇是被禁止的种族歧视理由。答辩国在 2019 年 3 月 19 日的提交的材料中称，申请国未能证明国内补救办法已得到利用或用尽。

A. 《公约》的属事范围(国籍问题)

10. 在 2018 年 9 月 7 日和 2019 年 1 月 29 日的答复中，答辩国认为，卡塔尔的申诉不属于《公约》的范围，因为它不涉及一个缔约国没有实施《公约》条款的情况，也因为《公约》没有提到基于目前国籍的差别待遇是被禁止的种族歧视理由。申请国在 2019 年 2 月 14 日的评论中答复说，《公约》禁止基于答辩国基于国籍针对卡塔尔人的歧视性目的以及基于对卡塔尔国籍个人的歧视性效果的强制性措施。

11. 委员会注意到，在《公约》第一条第一款中，“种族歧视”被定义为“基于种族、肤色、世系或民族或人种的任何区别、排斥、限制或优惠”。《公约》本身没有被提及国籍为被禁止的种族歧视理由。此外，第一条第二款指出，《公约》“不适用于缔约国对公民与非公民所作区别、排斥、限制或优惠”。

12. 委员会注意到，《公约》的准备工作资料表明，在《公约》拟订的不同阶段(与防止歧视及保护少数小组委员会、人权委员会和大会第三委员会一起讨论)，世系理由被理解为不涵盖“国籍”或“公民身份”。

13. 然而，《公约》第一条第三款规定，“本公约不得解释为对缔约国关于国籍、公民身分或归化的法律规定有任何影响，但以此种规定不歧视任一籍民为限”。

¹ 在 2018 年 12 月 14 日的决定中，委员会请答辩国在收到请求后一个月内，通知委员会是否愿意提供有关委员会管辖权或来文可否受理的任何相关资料，包括用尽所有可用的国内补救办法的资料。

14. 此外，在嗣后实践中，委员会一再呼吁缔约国处理因非公民国籍而受到歧视的情况。正如委员会前委员帕特里克·桑伯里在关于《公约》的权威评论中所说的那样，如果对第一条第二款的解读排除了对可用《维也纳条约法公约》的术语归类为非公民的任何关切，那就是对《消除一切形式种族歧视国际公约》的“明显荒谬或不合理”的解读，与本公约的目的和宗旨不符。²

15. 委员会在其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)第 4 段中指出：

“《公约》规定，根据公民身份或移民身份进行区别对待，如果根据《公约》的目标与宗旨判断，不是为了一个合法的目的或者与实现这种目的不相称的方式应用这种区别对待的标准，则此种区别对待构成歧视。”

16. 该标准要求“合法目的”和实现这一目的时的“相称性”。根据这一标准，委员会审查基于公民身份的区别是否构成《公约》所禁止的歧视。

17. 委员会第 30 号一般性建议指出，缔约国应“确保非公民不遭到集体驱逐，尤其是在不能充分保证每个人的个人情况均得到考虑的情况下不加集体驱逐”(第 26 段)，并“避免出现驱逐非公民(特别是常住居民)以至于过分干扰家庭生活权的情况”(第 28 段)。

18. 此外，第 30 号一般性建议指出，《公约》包含保护非公民、防止其遭受缔约国的肆意行为的义务。在这方面，任何关于非公民或特定民族或族裔血统的人的案文如果与《公约》规定不相容，就都不应适用。

19. 鉴于此一贯做法，委员会在面对基于国籍的待遇差异时行使属事管辖权。委员会绝不是审议公民和非公民之间的待遇差别，那样做将违反《公约》第一条第二款。委员会只是认为自己有权审查这种差别是否追求合法目的，是否与实现该目的相称，并且不会导致剥夺非公民的基本人权。只有这些要求得到满足并且不同待遇按照《公约》第一条第三款的要求没有歧视任何特定国籍时，这种差异才不构成《公约》所禁止的歧视。因此，卡塔尔诉沙特阿拉伯国家间来文所载的指称并不在委员会属事管辖权范围之外。答辩国以《公约》所禁止的种族歧视的定义中没有提及国籍为由提出的初步例外情况必须被驳回。

B. 用尽国内补救办法

20. 《公约》第十一条第三款要求委员会确定“凡对此事可以运用的国内补救办法皆已用尽”。答辩国在 2019 年 3 月 19 日的答复中称，申请国未能证明国内补救办法已得到利用或用尽。申请国在 2019 年 3 月 25 日的评论中要求委员会驳回这一论点，因为该意见是在截止日期之后提交的，而且该意见提出了新的问题。2019 年 4 月 1 日，委员会决定委员会不考虑答辩国 2019 年 3 月 19 日提交的意见，因为它提出了以前没有提出的问题，而且提交的时间远远超过了委员会 2018 年 12 月 14 日决定中规定的截止日期。

21. 委员会决定，在审查来文的现阶段，没有理由宣布来文因没有用尽国内补救办法而不可受理。

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

C. 结论

22. 关于卡塔尔于 2018 年 3 月 8 日提交的针对沙特阿拉伯的国家间来文，委员会不接受答辩国就来文可否受理问题提出的例外情况。

23. 委员会请其主席根据《公约》第十二条第一款任命特设和解委员会的成员，该委员会应该对有关国家进行斡旋，以期在缔约国遵守《公约》的基础上友好解决这一问题。

附件

提交材料清单

1. 卡塔尔 2018 年 3 月 8 日根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十一条提交的来文(57 页)。
 2. 沙特阿拉伯 2018 年 9 月 7 日对卡塔尔 2018 年 3 月 8 日根据《消除一切形式种族歧视国际公约》第十一条提交的来文的答复(2019 年 1 月 29 日进行了重申)(2 页)。
 3. 卡塔尔 2019 年 2 月 14 日对沙特阿拉伯 2018 年 9 月 7 日和 2019 年 1 月 29 日的答复的评论(29 页)。
 4. 沙特阿拉伯 2019 年 3 月 19 日的进一步答复(9 页)。
 5. 卡塔尔 2019 年 3 月 25 日的评论(2 页)。
-